

# Einrichtungsbefragung

**Ergebnisse und Analysen einer  
empirischen Studie**

Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel –  
Leistungen und Strukturen

Jasmin Mamier, Liane Pluto, Eric van Santen,  
Mike Seckinger und Gabriela Zink

Einrichtungsbefragung

Ergebnisse und Analysen einer empirischen Studie

Aufgabe des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ ist es, mittels eigener, in regelmäßigen Zeitabständen sich wiederholenden, empirischen Erhebungen, die überregional, bundesweit sowie praxisfeld- und trägerübergreifend durchgeführt werden, Entwicklungen in der Jugendhilfe zu beschreiben, zu analysieren und sie hinsichtlich ihrer fachlichen Bedeutung zu bewerten.

#### Methoden

standardisierte Fragebogenerhebung bei Jugendämtern und freien Trägern  
qualitative Regionalstudien mit Leitfadeninterviews, Dokumentenanalysen und Beobachtung

©2002 Deutsches Jugendinstitut e. V.  
Nockherstr. 2, 81541 München  
Telefon +49 (0)89 62306-213  
Fax +49 (0)89 62306-162  
E-Mail  
seckinger@dji.de

Gestaltung:  
Jugendhilfe und sozialer Wandel, München  
Herstellung:  
Druckerei & Verlag Steinmeier, Nördlingen

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Befragung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Methodische Herangehensweise</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Wer wurde befragt?</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Unterstützungsleistungen durch den Träger für die Einrichtung</b>	<b>11</b>
4.1	Wer arbeitet mit der Kommunalverwaltung zusammen?	13
<b>5</b>	<b>Personal</b>	<b>13</b>
5.1	Allgemeine Stellenentwicklung bei Einrichtungen öffentlicher und freier Träger	14
5.2	Personalzahlen bei befragten Einrichtungen	14
5.3	Stellenentwicklung in einzelnen Arbeitsfeldern bei den befragten Jugendämtern	15
5.4	Befristete Stellen von kommunalen Einrichtungen und Einrichtungen bei freien Trägern im Vergleich	16
5.5	Fortbildungen	17
5.6	Finanzierung der Fortbildung	21
5.7	Supervision	22
<b>6</b>	<b>Finanzen</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Qualitätsentwicklung</b>	<b>24</b>
7.1	Maßnahmen zur Qualitätssicherung	25
7.2	ISO 9000 ff und Benchmarking	26
<b>8</b>	<b>Jugendhilfeplanung im Arbeitsfeld Hilfen zur Erziehung</b>	<b>28</b>
8.1	Beteiligung von Organisationen und Institutionen an der Jugendhilfeplanung	29
<b>9</b>	<b>Kooperationsbeziehungen außerhalb der Jugendhilfeplanung</b>	<b>30</b>
9.1	Arbeitsgemeinschaften	31
9.2	Kooperation mit Behörden und Einrichtungen	33
<b>10</b>	<b>Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss</b>	<b>34</b>
10.1	Unterausschüsse und Tagungshäufigkeit	35
10.2	Stimmberechtigte Mitglieder	36
10.3	Qualifizierung der Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses	37
10.4	Bewertung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses	37

<b>11</b>	<b>Angebot und Nachfrage ambulanter und teilstationärer Hilfen zur Erziehung</b>	<b>39</b>
11.1	Angebot	39
11.2	Inanspruchnahme	44
<b>12</b>	<b>Hilfeplan nach § 36 KJHG</b>	<b>45</b>
12.1	In welcher Phase des Hilfeplanverfahrens werden VertreterInnen von Einrichtungen beteiligt?	45
12.2	Das Hilfeplanverfahren aus der Sicht der Jugendamts- und EinrichtungsleiterInnen	47
<b>13</b>	<b>Pädagogische Ausrichtung und Erziehungskonzepte</b>	<b>50</b>
13.1	Pädagogische Grundverständnisse	50
13.2	Aussagen zur pädagogischen Praxis	53
13.3	Methoden pädagogischen Handelns	55
13.4	Strafen als ein Mittel im pädagogischen Alltag	58
<b>14</b>	<b>Ausschlusskriterien</b>	<b>60</b>
<b>15</b>	<b>Partizipation</b>	<b>62</b>
15.1	Gemeinsam ausgehandelt oder vorgegeben?	62
15.2	Mitbestimmung immer und überall?	64
15.3	Formen des Beschwerdemanagements	67
<b>16</b>	<b>Gesamtfazit</b>	<b>69</b>
<b>17</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>72</b>
<b>18</b>	<b>Glossar</b>	<b>76</b>

# 1 Befragung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Der hier vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse einer breit angelegten Befragung bei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aus dem Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung zusammen. Die Befragung wurde im Rahmen der Dauerbeobachtung „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ von einer Arbeitsgruppe des Deutschen Jugendinstituts im Jahr 2001 durchgeführt. Wir bedanken uns an dieser Stelle sowohl bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der befragten Einrichtungen dafür, dass sie sich Zeit genommen haben, die Fragebögen zu beantworten, als auch beim BMFSFJ, das durch seine finanzielle Förderung das Projekt ermöglichte.

„Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ erhebt seit zehn Jahren (vgl. Gawlik, Krafft & Seckinger 1995; Seckinger, Weigel, van Santen & Markert 1998; Weigel, Seckinger, van Santen & Markert 1999) bei öffentlichen wie freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Daten und bringt diese mit Daten verschiedener amtlicher Statistiken zusammen. So werden die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe empirisch dokumentiert, mögliche Trends analysiert und notwendige Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben. Dies geschieht überregional, träger- und handlungsfeldübergreifend. Im Rahmen des Projektes werden nicht nur Einrichtungen im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung, sondern auch Jugendämter, Geschäftsstellen freier Träger, Jugendverbände und Jugendringe befragt. Die Themen, die in allen Erhebungen bearbeitet werden und somit Vergleiche untereinander möglich machen, sind zum Beispiel die Organisationsstruktur, die Personal- und Finanzsituation, Umstrukturierung, Kooperation und Vernetzung, Hilfeplanverfahren, Qualitätsentwicklung, Jugendhilfeausschuss und Jugendhilfeplanung und anderes mehr. So sind Aussagen zu diesen Themen aus der Perspektive der verschiedenen Akteure in einem Jugendamtsbezirk möglich.

Dieser Bericht versteht sich als Rückmeldung an alle 363 Einrichtungen, die an der Befragung teilgenommen haben. An einigen Stellen werden wir auch zusätzlich zu den Ergebnissen der hier vorgestellten Einrichtungsbefragung Ergebnisse der parallel durchgeführten Jugendamtsbefragung sowie der Befragung von Geschäftsstellen von Trägern der Kinder- und Jugendhilfe auf Kreis- bzw. Diözesanebene (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002) erwähnen, um so einen Vergleich zu ermöglichen.

Die Ergebnisse zu einzelnen Fragen wurden hinsichtlich verschiedener Kriterien, wie zum Beispiel Ost-West, Stadt-Land und Trägerzugehörigkeit der Einrichtungen ausgewertet. Statistisch interpretierbare und bedeutsame Unterschiede zwischen solchen Gruppen von Einrichtungen werden im Text hervorgehoben.

## *Übersicht zu den einzelnen Kapiteln*

Die Kapitel des Berichtes orientieren sich an den verschiedenen Themenbereichen, zu denen Daten erhoben wurden. In den Kapiteln *zwei* und *drei* werden einige methodische Hinweise gegeben, die helfen, die Belastbarkeit und Reichweite der dargestellten Ergebnisse einzuschätzen. Im *vierten* Kapitel werden die Unterstützungsleistungen durch die Trägerorganisationen für die Ein-

richtungen aus der Sicht der letzteren beschrieben. Insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist immer wieder darüber diskutiert und spekuliert worden, inwiefern eine Mitgliedschaft in einer Dachorganisation oder bei einem Träger für eine Einrichtung vorteilhaft sein könnte und für das Jugendhilfesystem insgesamt notwendig ist. Befürworter einer solchen Position argumentieren mit einer Bündelung von Interessen und möglichen Synergieeffekten, die Skeptiker eher mit dem geringen Nutzen, der für die Einrichtungen spürbar ist. Zu den konkreten Leistungen der Träger liegen nun erstmals bundesweit und trägerübergreifend Daten vor. Im *fünften* Kapitel wird die Personalsituation in den Einrichtungen beschrieben. Um besser einschätzen zu können, welchen Stellenwert befristete Stellen bei Einrichtungen haben, wird ein Vergleich zwischen Einrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft vorgenommen. Im *sechsten* Kapitel werden Fragen der Finanzierung behandelt, dabei ist zu bedenken, dass Finanzdaten nach wie vor zu den bestgehüteten Geheimnissen gehören. Im Feld der Hilfen zur Erziehung sind Finanzierungswege insofern einheitlich geregelt, als die meisten Einrichtungen über Entgelte finanziert werden. In diesem Kapitel finden sich deshalb nur eine sehr knappe Zusammenfassung und empirische Daten zum Thema Sponsoring. Im *siebten* Kapitel werden Strategien und deren Verbreitung zur Qualitätsentwicklung dargestellt und diskutiert. Das *achte* Kapitel geht der Frage nach, wie sehr Einrichtungen in die kommunale Jugendhilfeplanung involviert sind und wie ihre Expertise genutzt wird. Die Mitwirkung der Einrichtungen am Kinder- und Jugendhilfeausschuss sowie die Bewertung des Ausschusses wird im *neunten* Kapitel dargestellt. Kooperationsbeziehungen in und über die Kinder- und Jugendhilfe hinaus sind Thema im *zehnten* Kapitel. Hier wird ein Schwerpunkt auf Arbeitsgemeinschaften und die Kooperation mit Behörden und anderen Einrichtungen gelegt. Gerade Arbeitsgemeinschaften sind ein von vielen Einrichtungen noch unterschätztes Instrument der fachlichen Einflussnahme auf regionale Entwicklungen. Im *elften* Kapitel werden Angebot und Nachfrage nach ambulanten und stationären Hilfen gegenübergestellt. Zu diesem Zweck werden auch Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik herangezogen. Der Hilfeplan nach § 36 KJHG und seine Anwendung sowohl aus der Sicht der Einrichtungen wie der Jugendämter werden im *zwölften* Kapitel besprochen. In den nächsten drei Kapiteln *13, 14, 15* geht es um pädagogische Fragestellungen. Zuerst werden pädagogische Grundorientierungen und Erziehungskonzepte, soweit sie sich aus den Daten herleiten lassen, diskutiert. Danach wird untersucht, welche Kinder und Jugendliche von der Aufnahme in Einrichtungen ausgeschlossen werden. Es geht auch darum, Versorgungslücken zu erkennen. Abschließend wird im Kapitel *16* ein Gesamtfazit gezogen.

## **2 Methodische Herangehensweise**

In dieser Erhebung wurden (teil)stationäre Einrichtungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung sowohl von freien, privat-gewerblichen als auch öffentlichen Trägern einbezogen. Damit bezieht sich die Befragung nur auf einen Teil des Angebotsspektrums – die Hilfen zur Erziehung. Zu diesem Bereich gibt es

bislang wenig trägerübergreifende Daten.

Folgende Themenbereiche werden im Fragebogen behandelt: Organisationsstruktur, Personalsituation, Finanzen, Umstrukturierung, Kooperation und Vernetzung, Hilfeplanverfahren, Qualitätsentwicklung sowie pädagogische Ausrichtung des Angebots. Aus den Rückmeldungen einzelner Einrichtungen lässt sich zudem schlussfolgern, dass die Motivation, sich an der Befragung zu beteiligen, durch den Fragenkomplex, der sich auf die pädagogische Ausrichtung des Angebots bezieht, angestiegen ist, da er näher am Alltag der Einrichtungen liegt.

Die Adressen der Einrichtungen, die von uns angeschrieben wurden, stammen aus den Heimverzeichnissen der einzelnen Bundesländer und sofern diese nicht vorlagen oder uns nicht zugänglich waren aus den Informationen der Jugendämter, die wir baten, eine Adressenliste der Einrichtungen in ihrem Kreis zusammenzustellen. In erster Linie, aber nicht ausschließlich, wurden die Einrichtungen ausgewählt, die in den Jugendamtsbezirken aktiv sind, in denen wir auch die Jugendämter befragt haben. Dies eröffnet die Möglichkeit, bei einer ganzen Reihe von Fragestellungen herauszufinden, ob sich Einschätzungen und Wahrnehmungen zwischen Jugendamt und Einrichtungen auch in den einzelnen Regionen unterscheiden. Trifft dieses zu, so stellt dies eine wichtige Information für die Bewertung und fachliche Einordnung von (Einzel)Ergebnissen dar. Mehrfach wurden Pretests in unterschiedlichen Entwicklungsstadien des Fragebogens vorgenommen. Die Feldphase der postalischen Befragung nahm insgesamt einen Zeitraum von 6 Monaten ein und dauerte von April bis September 2001. Der Rücklauf beträgt befriedigende 34 %. Damit eine solche Rücklaufquote erreicht werden kann, sind einige Anstrengungen erforderlich. Die Einrichtungen erhielten von uns zweimal ein Erinnerungsschreiben und bei Bedarf wurde ein neuer Fragebogen zugesandt. Dem Fragebogen lag ein Rückkuvert bei, um so die Kosten für die Einrichtung zu verringern. Dieses Verfahren erklärt auch die relativ lange Dauer der Feldphase.

### 3 Wer wurde befragt?

In der Einrichtungsbefragung wurden insgesamt 363 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe befragt die entweder ausschließlich oder überwiegend in dem Bereich der Hilfen zur Erziehung tätig sind. 27 % der befragten Einrichtungen befinden sich in Ostdeutschland, 66 % in Westdeutschland und 7 % in Berlin. Alle Einrichtungen in Berlin werden im Folgenden behandelt als

Tab. 1: Träger der Einrichtung ist ...

	Ost	West	insgesamt
Mitglied in einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege	69%	63%	65%
privat-gewerblich	13%	19%	18%
ein öffentlicher Träger	5%	11%	9%
unabhängig	10%	4%	6%
assoziiertes Mitglied eines Wohlfahrtsverbandes	2%	1%	1%
hier nicht einordenbar	0%	2%	1%



wären sie Einrichtungen in Westdeutschland. Über die Trägerzugehörigkeit gibt die Tabelle 1 Auskunft. Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass in Ostdeutschland der Anteil an Einrichtungen, deren Träger nicht Mitglied in einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege ist, mehr als doppelt so hoch wie im Westen ist. Ein anderer Ost-West-Unterschied besteht darin, dass der Anteil an Einrichtungen, die sich in öffentlicher Trägerschaft befinden, im Westen höher ist als im Osten. Dies ist ein Indiz für die weit fortgeschrittene Überführung von Einrichtungen in freie Trägerschaft in Ostdeutschland (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002, Kap.6).

Tab. 2: Angebotsformen der befragten Einrichtungen in Ost und West

Angebotsform	Ost	West (incl. Berlin)	insgesamt
Heim	38%	35%	36%
Betreutes Wohnen	19%	20%	20%
ISE	0%	1%	1%
Tagesgruppe	4%	5%	5%
Inobhutnahme	3%	4%	4%
Gemischtes Angebot	31%	29%	29%
Sonstige	5%	6%	5%

Die Daten der Einrichtungsbefragung können nicht angemessen interpretiert werden, wenn das Angebotsspektrum der befragten Einrichtungen nicht bekannt ist. In Tabelle 2 ist deshalb dargestellt, in welchen Angebotsfeldern die Einrichtungen tätig sind. Betrachtet man die Trägerzugehörigkeit im Zusammenhang mit der Angebotsform, so kommt man zu dem Ergebnis, dass Mitgliedsorganisationen von Wohlfahrtsverbänden einen relativen Schwerpunkt bei Einrichtungen des betreuten Wohnens haben. Einrichtungen öffentlicher Träger sind dagegen eher als Verbundeinrichtungen zu charakterisieren, die häufig mehrere Angebotsformen parallel anbieten (gemischtes Angebot). Privat-gewerbliche Träger betreiben überwiegend Heime und verbandsunabhängige Träger konzentrieren sich auf die stationäre Kinder- und Jugendhilfe insgesamt. Bei den privat-gewerblichen Trägern zeigt sich zudem, dass sie in der Regel, d. h. zu 82 %, keine weitere Einrichtung als die befragte Einrichtung betreiben. Träger, die einem der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege angehören, haben im Vergleich zu den Trägern der anderen befragten Einrichtungen auch häufiger Einrichtungen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Der Anteil von Einrichtungen bei Mitgliedern von Wohlfahrtsverbänden, deren Träger auch Einrichtungen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe haben, beträgt 23 %, während es bei allen anderen Trägerformen nur 7 % sind.

In den letzten 10 Jahren haben 16 % der befragten Einrichtungen den Träger gewechselt. Die wichtigsten Gründe hierfür waren die Überführung von öffentlicher Trägerschaft in freie Trägerschaft und der Konkurs oder eine Betriebsübergabe bei privat-gewerblichen Trägern. In Ostdeutschland kam es signifikant häufiger zu einem Trägerwechsel. Dies ist vor dem Hintergrund des Aufbaus und dem konsequenten Rückzug des öffentlichen Trägers aus dem Bereich der Leistungserbringung auch nicht weiter erstaunlich.

Tab. 3: Seit wann bestehen die Einrichtungen? (in Jahren)

	Ost	West	insgesamt
Mittelwert	20	36	31
Median	8	13	12
10er-Perzentil	4	4	4
90er-Perzentil	54	97	83

Die befragten Einrichtungen bestehen im Durchschnitt seit 31 Jahren. Wie nicht anders zu erwarten, sind Einrichtungen in Ostdeutschland jünger als in Westdeutschland. An dem relativ hohen Mittelwert in Ostdeutschland von 20 Jahren und dem Sachverhalt, dass nur 10 % der Einrichtungen älter als 54 Jahre sind (90er-Perzentil)<sup>1</sup>, wird zweierlei deutlich: Erstens wurden nach dem Zweiten Weltkrieg in Ostdeutschland Einrichtungen grundsätzlich neu gegründet und zweitens wurde ein beträchtlicher Teil der Einrichtungen im Bereich Hilfen zur Erziehung über die Wiedervereinigung hinweg weitergeführt. Dies gilt wohl vor allem für den Bereich der Heime.

## 4 Unterstützungslösungen durch den Träger für die Einrichtung

Mit Blick auf die inzwischen an verschiedenen Stellen beschriebenen Veränderungen im Trägergefüge auch in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. van Santen & Seckinger 2001) sowie den in den letzten Jahren intensiv geführten Diskussionen über Bürgergesellschaft und die (mangelnde) Attraktivität der klassischen Orte ehrenamtlichen Engagements (Rauschenbach, Sachße & Olk 1995; Deutscher Bundestag 2002), wird auch innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe die Frage stärker diskutiert, welche Funktionen Träger für ihre Einrichtungen übernehmen. Die Debatte geht einerseits in Richtung einer Zentralisierung einzelner eher verwaltungstechnischer Abläufe und andererseits in eine Stärkung der Autonomie der einzelnen Einrichtungen in Bezug auf inhaltliche und fachliche Fragen. Hier werden wohl – so zumindest die Diskussionen – vom Träger eher Begleitung und Fortbildungsangebote als Handlungsanweisungen erwartet.

Zu diesem Thema liegen, soweit uns bekannt ist, bisher keine trägerübergreifenden und bundesweit erhobenen Daten vor. In der Einrichtungsbefragung wurde deshalb auch danach gefragt, welche der 21 vorgegebenen Unterstützungslösungen tatsächlich den Einrichtungen angeboten wird.

Die Tabelle 4 zeigt, dass die Unterstützungslösung der Trägerverbände in fast allen Bereichen in Ostdeutschland etwas ausgeprägter ist. Dies kann als eine angemessene Reaktion auf den erhöhten Aufwand interpretiert werden, der durch den Aufbau neuer Strukturen auf allen Seiten notwendig wurde. Auch dürfte dies der Tatsache geschuldet sein, dass Routinen der Zusammenarbeit erst noch entwickelt werden mussten. An der Tabelle 4 wird auch deutlich, dass die Träger zum größten Teil tatsächlich Verwaltungsaufgaben

<sup>1</sup> Siehe Glossar

übernehmen. Dies ist in vielen Fällen sicher ein Schritt in Richtung Effizienzsteigerung. Erstaunlich ist, dass sich 30 % der Einrichtungen, die einem Wohlfahrtsverband angehören, bei den Rahmenvereinbarungen nicht

Tab. 4: Unterstützungsleistungen durch Träger der Einrichtung  
(nur Wohlfahrtsverbände)

	Ost	West (inkl. Berlin)	insgesamt
Abnahme von Verwaltungsarbeiten	77%	69%	71%
fachliche Beratung	79%	68%	71%
Rahmenvereinbarungen	71%	69%	70%
Öffentlichkeitsarbeit	68%	69%	69%
Aushandeln der Entgelte	73%	67%	68%
Organisation und Durchführung von Fortbildungen	77%	64%	68%
Fach- und Dienstaufsicht	73%	64%	66%
Qualitätssicherung	71%	62%	65%
Vernetzung der Einrichtungen innerhalb des Verbandes	60%	61%	61%
Antrag Betriebserlaubnis	69%	56%	60%
Personalmanagement	65%	55%	58%
politische Lobbyarbeit	45%	59%	55%
Zuschüsse beantragen	58%	49%	52%
Konzeptentwicklung	61%	46%	50%
Sachmittel	37%	47%	44%
Supervision	48%	36%	40%
mit öffentlichem Träger verhandeln	29%	41%	38%
finanzielle Unterstützung (ohne Sachmittel)	29%	38%	36%
Jugendhilfeplanung	35%	29%	31%
Sonstiges	6%	12%	11%
keine Unterstützung	2%	1%	1%

durch ihren Träger unterstützt fühlen, obwohl die Wohlfahrtsverbände die bevorzugten Verhandlungspartner öffentlicher Träger bei den Rahmenvereinbarungen sind. Dieses Ergebnis könnte deshalb auch dahingehend interpretiert werden, dass ein Teil der Einrichtungen, die sich nicht unterstützt fühlen, mit dem Verhandlungsergebnis nicht zufrieden sind. Auffällig ist auch die geringe Unterstützung für die Jugendhilfeplanung. Immerhin sind 70 % der Einrichtungen in die örtliche Jugendhilfeplanung involviert. Es wird also nicht einmal jede zweite Einrichtung durch den Träger bei der Jugendhilfeplanung unterstützt. Jugendhilfeplanung ist ein sehr komplexes Unterfangen, das einige Kompetenzen erfordert, die in der erzieherischen und sozialpädagogischen Ausbildung nicht besonders gefördert werden (z.B. Methoden der Datenerhebung und -auswertung) und deren Anwendung zeitintensiv ist. Ein besonderer Unterstützungsbedarf wäre deshalb gerade bei diesem Thema zu vermuten.

## 4.1 Wer arbeitet mit der Kommunalverwaltung zusammen?

Die Antwort auf die Frage, ob die Einrichtung selbst oder aber der Träger bestimmte Kooperationsaufgaben gegenüber dem bzw. den Jugendämtern wahrnimmt, ist Ausdruck der Autonomie der Einrichtungen vom Träger oder auch der Serviceleistungen des Trägers für die Einrichtungen. Die Tabelle 5 zeigt, dass die Einrichtungen vor Ort relativ selbstständig die sie betreffenden Angelegenheiten mit dem oder den für sie zuständigen Jugendämtern

Tab. 5: Zusammenarbeit mit Jugendamt bei verschiedenen Aufgaben

	unsere Einrichtung	unsere Träger	beide	keine Zusammen- arbeit
Mitarbeit in Arbeitskreisen	67%	14%	8%	11%
Jugendhilfeplanung	59%	23%	6%	12%
Qualitätsentwicklung	50%	16%	15%	18%
Beantr. Sachmittel	48%	26%	8%	18%
Organisation von Fortbildungen	42%	21%	7%	30%
Maßnahmefinanzierung	42%	41%	8%	10%

100%: Einrichtungen in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände

verhandeln. Nur bei Fragen der Finanzierung gehen bei einem großen Anteil von Einrichtungen die Kontakte ausschließlich über den Träger. Vor dem Hintergrund der intensiven Diskussion über Qualitätsentwicklung überrascht es jedoch schon etwas, dass die Träger hier nicht stärker präsent sind. Man könnte den Eindruck gewinnen, die Träger verspielen hier ihre Chance, Synergieeffekte zu nutzen und in der Region aufeinander abgestimmte Qualitätsentwicklungskonzepte durchzusetzen. Aber eventuell ist das Ergebnis auch insofern verzerrt, dass Einrichtungen, die selbst nicht über Qualitätsentwicklungsfragen mit dem Jugendamt im Gespräch sind, ohne nachgefragt zu haben, glauben, auch der Träger sei hier nicht tätig.

## 5 Personal

Eines der zentralen Strukturmerkmale, das einen wesentlichen Einfluss auf die leistbare Qualität pädagogischer Arbeit in den Einrichtungen sowie die Arbeit in der regionalen Jugendhilfeszene hat, ist die Personalausstattung. Dies beinhaltet neben der rein quantitativen Ausstattung auch Fragen der Qualifikation, der Fort- und Weiterbildung, der fachlichen Unterstützung für die Mitarbeiter, des Betriebsklimas und der Motivation der Belegschaft. In der Erhebung wurden nicht all die genannten Bereiche berücksichtigt, da der Fragebogen sonst zu umfangreich geworden und die Bereitschaft, ihn auszufüllen, gesunken wäre. Wir werden deshalb hier nur auf folgende Aspekte eingehen können: Stellenentwicklung und Anzahl der Beschäftigten, befristet und unbefristet Beschäftigte, Fort- und Weiterbildung sowie Supervision, als eine besondere Form der Unterstützung von MitarbeiterInnen.

## 5.1 Allgemeine Stellenentwicklung bei Einrichtungen öffentlicher und freier Träger

Angesichts der fortschreitenden Ausdifferenzierung des Angebots und eines Ausbaus ambulanter und stationärer Hilfen sowie der Tendenz in Ostdeutschland, Angebote von öffentlicher Trägerschaft auf freie Träger zu verlagern, kann man erwarten, dass es sowohl eine Zunahme des Personals in Einrichtungen insgesamt als auch eine Abnahme der Personalzahlen bei Einrichtungen in öffentlicher und eine Zunahme bei Einrichtungen in freier oder privat-gewerblicher Trägerschaft gibt. Diese Tendenz ist in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ablesbar. Die Anzahl des Personals in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe beträgt im Jahr 1998 573.128 und ist damit um 4 % gegenüber 1994 angewachsen. Wie ebenfalls zu erwarten war, hat sich der Anteil von bei freien Trägern beschäftigten Personen erhöht. 1998 waren 59 % aller in der Kinder- und Jugendhilfe Tätigen bei freien Trägern angestellt, 1994 betrug dieser Anteil noch 54 %. In Ostdeutschland waren die Verschiebungen deutlich ausgeprägter als in Westdeutschland. Der Abbau von Personal in ostdeutschen Einrichtungen ging vollständig zu Lasten des öffentlichen Trägers, wohingegen die freien Träger insgesamt ihren Personalbestand in Einrichtungen ausbauen konnten. Bei diesen Zahlen der amtlichen Statistik sind alle in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe Tätigen, also auch zum Beispiel Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und der Jugendarbeit enthalten. 1998 arbeiteten im Bereich Kindertagesbetreuung 373.233 (vgl. DJI 2002: 184).

## 5.2 Personalzahlen bei befragten Einrichtungen

Die befragten Einrichtungen verfügen über einen Personalumfang zwischen 0,75 bis zu 200 Stellen. Die Hälfte der Einrichtungen hat jedoch nicht mehr als 7,5 Stellen. Beim Durchschnittswert gibt es einen großen Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland (10,8 zu 18 Stellen), der dadurch entsteht, dass in Ostdeutschland die größte Einrichtung 64,5 Stellen hat und es in Westdeutschland noch einige Einrichtungen gibt, die größer sind. Im Mittel sind 80 % der hauptamtlichen MitarbeiterInnen für sozial-pädagogische Aufgaben eingestellt worden: Selbstverständlich gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Angebotsformen. So liegt in Heimen der Wert etwas darunter und in Tagesgruppen darüber. Die Unterschiede zwischen Ost und West sind

Tab. 6: Durchschnittlicher Anteil von sonstigen MitarbeiterInnen in den Einrichtungen nach Ost-West (in % bezogen auf alle hauptamtlich Beschäftigten plus die jeweilige Gruppe)

	Praktikanten	Honorarkräfte	Zivildienst- leistende	freiwilliges soziales / ökologisches Jahr	alle zusammen
Ost	3,8	4,6	2,2	0,3	10,6
West	5,3	8,8	3,7	0,5	16,4
insgesamt	4,9	7,7	3,3	0,5	14,8

in dieser Frage vernachlässigbar, da sie statistisch gesehen keine Relevanz besitzen. Neben den hauptamtlichen MitarbeiterInnen gibt es in vielen Einrichtungen zusätzliches Personal, seien es Zivildienstleistende, Honorarkräfte, PraktikantInnen oder junge Menschen im freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr. In einem Drittel der Einrichtungen arbeitet niemand auf der eben genannten Basis. Tabelle 6 gibt Auskunft über den durchschnittlichen Anteil der genannten Gruppen an allen Einrichtungen. Auch hier fällt wieder wie beim hauptamtlichen Personal der große Unterschied zwischen West und Ost auf. In Westdeutschland wird zu einem deutlich höheren Anteil auf Honorarkräfte zurückgegriffen als in Ostdeutschland. Möglicherweise werden in Westdeutschland häufiger therapeutische Zusatzleistungen über Honorarkräfte angeboten als dies in Ostdeutschland der Fall ist. Auch könnten die geringeren Lohnkosten in Ostdeutschland dazu führen, dass es zu mehr Anstellungen kommt. Eine dritte hypothetische Erklärung bezieht sich darauf, dass die auf beiden Seiten größere Unsicherheit durch Honorarverträge (geringes Ausmaß an Verbindlichkeit hinsichtlich Leistung und Dauer) in Zeiten großer Veränderungen eher gemieden werden, weil sie die vorhandenen Unsicherheiten weiter erhöhen.

Das Feld der Hilfen zur Erziehung ist, wie zu erwarten war, für ehrenamtliches Engagement scheinbar nicht besonders attraktiv: Es finden sich nur in 15 % der Einrichtungen ehrenamtliche Helfer. Wahrscheinlich wurde bei der Beantwortung dieser Frage nicht an die Vorstände der Vereine gedacht, die die Einrichtung tragen, denn sonst hätte der Anteil sehr viel höher sein müssen.

### 5.3 Stellenentwicklung in einzelnen Arbeitsfeldern bei den befragten Jugendämtern

Fragt man die Jugendämter, in welchen Arbeitsfeldern sie Personal in ihren Einrichtungen im Jahr 1999 abgebaut haben, so werden die Arbeitsfelder Heimerziehung, Jugendarbeit und Kindertagesbetreuung genannt. Der Hauptgrund für den Stellenabbau ist in Ostdeutschland nach den Angaben der Jugendämter eine Verlagerung von Aufgaben an freie Träger. Entsprechend werden in den ostdeutschen Bundesländern auch bei kommunalen Einrichtungen sehr viel mehr Stellen abgebaut als in den westdeutschen. Damit eng verbunden und von einigen in Kombination genannt, sind die Gründe Mittelkürzung und Umorganisation. Einzelne Jugendämter geben die Kürzung von ABM-Stellen als Ursache an.

Von den befragten Einrichtungen für den Bereich der stationären Erziehungshilfen in freier Trägerschaft verzeichnen 31 % im Jahr 2000 einen Stellenzuwachs und 11 % einen Stellenabbau. Sowohl bei den 31 %, die zusätzliches Personal einstellen, als auch bei den 11 %, die Personal entlassen, bewegt sich die Veränderung im Durchschnitt um etwa 15 % der gesamten Stellen der jeweiligen Einrichtung. Bilanziert man also die Entwicklung über alle Einrichtungen, so ergibt sich insgesamt ein Zuwachs. Zwischen Ost und West ergeben sich keine statistisch bedeutsamen Unterschiede.

## 5.4 Befristete Stellen von kommunalen Einrichtungen und Einrichtungen bei freien Trägern im Vergleich

Ein Vergleich der befristeten Stellen kommunaler Einrichtungen und bei Einrichtungen freier Träger hilft, unterschiedliche Rahmenbedingungen zwischen öffentlichen und freien Trägern zu erkennen. In Bezug auf Einrichtungen öffentlicher Träger können wir auf zwei Datenquellen, nämlich die Jugendamtsbefragung und die Befragung von Einrichtungen zurückgreifen. In der folgenden Darstellung konzentrieren wir uns jedoch auf die Darstellung der Ergebnisse der Jugendamtsbefragung, da die Fallzahl öffentlich getragener Einrichtungen in der Einrichtungsbefragung uns als nicht ausreichend erscheint, um hier statistisch zuverlässig Vergleiche anstellen zu können.

Tab. 7: Durchschnittliche Anteile von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft in Ost- und Westdeutschland

Beschäftigungsverhältnis	Einrichtungen des öffentl. Trägers ohne Kitas		Einrichtungen der (teil)stat. Erziehungshilfen bei freien Trägern	
	Ost	West	Ost	West
Befristete Arbeitsverhältnisse:				
1. von der Arbeitsverwaltung geförderte Stellen	13%	2%	6%	3%
2. sonstige befristete Stellen	2%	5%	3%	5%
3. Beschäftigte nach § 19 BSHG	/	/	2%	<1%
Befristete Stellen gesamt	15%	7%	10%	7%
Unbefristete Stellen	85%	93%	90%	92%

Quelle: Jugendamtsbefragung 2000, Stichprobe bei Einrichtungen der (teil)stationären Erziehungshilfe 2001

Zunächst wird die Situation bei kommunalen Einrichtungen beschrieben. Der Unterschied zwischen ostdeutschen und westdeutschen Jugendämtern hinsichtlich der Abhängigkeit von ABM-Stellen wird an der Anzahl der Jugendamtsbezirke deutlich, in denen Einrichtungen ABM-Kräfte beschäftigen. In knapp zwei Drittel der ostdeutschen Jugendamtsbezirke gibt es Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft mit ABM-Stellen, in Westdeutschland gilt dies nur für ein Fünftel der Jugendamtsbezirke. Bezieht man sich auf die Einrichtungen, dann ergeben sich die in Tabelle 7 dargestellten Verhältnisse: Bei allen Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft ohne Kindertagesstätten beläuft sich der durchschnittliche Anteil von ABM-Stellen auf 13 % und ist damit etwa doppelt so hoch wie bei Einrichtungen der (teil)stationären Kinder- und Jugendhilfe in freier Trägerschaft. Diese beträchtliche Differenz ist auf den hohen Anteil von ABM-Beschäftigten in der Jugendarbeit zurückzuführen.

Aus der Tabelle 7 ist ebenfalls zu entnehmen, dass der Anteil an von der Arbeitsverwaltung geförderten Stellen im Osten doppelt so hoch ist wie im Westen. Für sonstige befristete Stellen ist das Verhältnis jedoch umgekehrt. In westdeutschen Einrichtungen der (teil)stationären Erziehungshilfe gibt es mehr sonstige befristete Stellen. Dies kann eine Absicherungsstrategie der Träger auf „konjunkturelle“ Schwankungen beziehungsweise eine Reaktion der Träger zur Vermeidung unternehmerischen Risikos darstellen. Möglicherweise gibt es aber

auch im Osten einfach einen geringeren Bedarf an Elternzeitvertretung.

Bei den Einrichtungen in freier Trägerschaft wurde auch erhoben, wie viele Beschäftigte nach § 19 BSHG angestellt sind. Mit diesem Instrument „sollen für Hilfesuchende, insbesondere junge Menschen, die keine Arbeit finden, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden“ (§ 19 BSHG). Wie an Tabelle 7 ablesbar, gibt es in 2 % der ostdeutschen Einrichtungen und weniger als 1 % der westdeutschen Einrichtungen in freier Trägerschaft Beschäftigte auf dieser Finanzierungsgrundlage.

Nicht in der Tabelle 7 enthalten, ist die Information, wie viele Einrichtungen ausschließlich mit befristeten sowie ausschließlich mit unbefristeten MitarbeiterInnen arbeiten. Nur sehr wenige Einrichtungen der (teil)stationären Erziehungshilfen sind ausschließlich auf befristet Beschäftigte angewiesen (4 % in Ost und 1 % in West). Diese Beschäftigung ausschließlich mit befristeten MitarbeiterInnen beruht aber in keiner Einrichtung auf ABM-Stellen. Wie zu erwarten, ist in Westdeutschland der Anteil der Einrichtungen, die nur unbefristete MitarbeiterInnen und keine befristeten Angestellten haben, höher als in Ostdeutschland (73 % West und 67 % Ost).

In der Zusammenschau der Ergebnisse zur Personalsituation in den Einrichtungen erkennt man eine weiter bestehende Unsicherheit in den Beschäftigungsverhältnissen in Ostdeutschland insbesondere im Vergleich mit dem Personal in der Jugendhilfeverwaltung. So ist sowohl die Anzahl der Jugendamtsbezirke, in denen Einrichtungen auf ABM-Stellen angewiesen sind, als auch der Anteil an ABM-Stellen an allen Stellen in den Einrichtungen höher als beim Jugendamt (ohne Einrichtungen) selbst. Der Aufbau stabiler Personalstrukturen ist demnach insbesondere in den Einrichtungen der Jugendhilfe noch nicht abgeschlossen.

## 5.5 Fortbildungen

Das Projekt fragte Einrichtungsleitungen danach, ob und wenn ja, welche Fortbildungen durchgeführt wurden. 95 % der Einrichtungen geben an, im vorangegangenen Jahr Fortbildungen durchgeführt zu haben. Es nahmen durchschnittlich 68 % (Median 57 %) der MitarbeiterInnen der Einrichtungen an Fortbildungen teil. Im Durchschnitt zeigt sich kein großer Unterschied zwischen der Fortbildung der MitarbeiterInnen in den östlichen und westlichen Bundesländern (Ost: 71 %, West: 67 %). Betrachtet man allerdings den Median als statistische Maßzahl, so werden deutliche Unterschiede im Anteil der fortgebildeten MitarbeiterInnen erkennbar (Ost: 70 %, West: 51 %). Es gibt also offensichtlich einen erheblichen Anteil westdeutscher Einrichtungen, die nur einen geringen Teil ihrer Angestellten weiterbilden. Die Einrichtungen führen vergleichsweise seltener Fortbildungen durch als die Jugendämter.

Die Quantität der durchgeführten Fortbildungen ist aber nur ein Weg fachliches Handeln zu sichern. Andere, mindestens genauso wichtige Dimensionen zum Erhalt und zur Förderung fachlichen Handelns sind in den strukturellen Rahmenbedingungen, der Motivation der MitarbeiterInnen und der Qualität der Fort- und Weiterbildungen zu sehen. Hierzu liegen uns jedoch keine direkten empirischen Daten vor. Wir sind darauf angewiesen, aus Beurteilungen der Ausfüllenden – dies sind meist MitarbeiterInnen der Leitungsebene – auf die Zufriedenheit mit den bisherigen Fortbildungen zu



schließen. Natürlich würde eine Befragung der einzelnen TeilnehmerInnen an den Fortbildungen zu einem anderen, wahrscheinlich auch realitätsnäheren Ergebnis führen, aber immerhin bestimmt die Einschätzung der Leitung maßgeblich das strategische Handeln der Institution in dieser Frage. Die Tabelle 8 enthält zusätzlich zu den Einschätzungen der Einrichtungsleitungen - auch die der Jugendamtsleitungen zu Fortbildungen für MitarbeiterInnen im Jugendamt, so dass eine bessere Einordnung der Aussagen der Einrichtungsleitungen möglich ist.

Fast drei Viertel der Einrichtungen stimmen dem Statement zu, dass mehr Geld für die Fortbildungen der Fachkräfte notwendig wäre. Dementsprechend müssen die MitarbeiterInnen aus Einrichtungen vergleichsweise am häufigsten die Fortbildungen selbst anteilig oder komplett finanzieren (47 %, vgl. Tab. 10). Während es beispielsweise den Jugendämtern gelungen ist, das Verhältnis der Fortbildungsmittel zum Personal zu verbessern (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002), konnten Einrichtungen ihren Bedarf an Fortbildungsmitteln offensichtlich nur ungenügend bei den Entgeltverhandlungen durchsetzen. Mit Blick auf die vielen noch nicht abgeschlossenen oder nur sehr allgemein formulierten Qualitätsentwicklungsvereinbarungen scheint hier ein wichtiger Ansatzpunkt für zukünftige Diskussionen zu sein.

Tab. 8: Zustimmung zu verschiedenen Aussagen – Ein Vergleich zwischen Jugendämtern und Einrichtungen

Statement – trifft zu	Jugendämter	Einrichtungen
Die Fortbildung(en) ist/sind bisher weitgehend zufriedenstellend verlaufen.	97%	94%
Es besteht ein größerer Bedarf an finanziellen Mitteln für Fortbildungen.	65%	74%
Eine langfristige berufsbegleitende Fortbildung wäre wichtig.	63%	67%
Fortbildungen für zeitlich befristete MitarbeiterInnen rechnen sich nicht.	35%	34%
Im Rahmen der Arbeitszeit müssten bessere Freistellungsmöglichkeiten gegeben sein.	11%	48%
Eine größere Bereitschaft der MitarbeiterInnen zur Fortbildung wäre wünschenswert.	10%	40%
Die Fortbildung von Vollzeitbeschäftigten hat Vorrang vor der Fortbildung für Teilzeitbeschäftigte.	7%	22%
Die Fortbildungsangebote entsprechen nicht dem Fortbildungsbedarf.	/	15%

Quelle: Jugendamtsbefragung 2000, Einrichtungsbefragung 2001, DJI

Eine weitere Auswirkung dieser Knappheit an Ressourcen ist an den angewandten Auswahlkriterien für die Teilnehmer von Fortbildungen zu sehen. Ein Fünftel der Einrichtungen behandelt die Fortbildung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber jener bei Vollzeitbeschäftigten als nachrangig.

Diese Strategie kann sich bei dem hohen Anteil an teilzeitbeschäftigten MitarbeiterInnen (32 %) auf Dauer sehr negativ auswirken, weil so ein Drittel der Fachkräfte von kontinuierlichen Fortbildungen aufgrund ihrer Teilzeitbeschäftigung ausgeschlossen wird. Dies wird mittelfristig zu einer Verschlechterung der Qualität der Arbeit in den Einrichtungen führen, zumal der Anteil teilzeitbeschäftigter eher steigen als sinken wird. Ein anderer Faktor, der die Chance verringert, sich fortbilden zu können, liegt in einem befristeten Arbeitsverhältnis, denn ein Drittel der Einrichtungen und der Jugendämter gibt an, dass sich Fortbildungen für zeitlich befristete MitarbeiterInnen nicht rechnen. Dies heißt nicht, dass Fortbildungen für diese MitarbeiterInnen nicht für gut befunden werden, vielmehr ist dieses Statement im Sinne einer nicht optimalen Nutzung knapper Ressourcen zu verstehen. Damit werden im Durchschnitt wieder fast 8 % der Belegschaft in Einrichtungen von Fortbildungen ausgeschlossen. Bundesweit werden also zwischen 32 % und 40 % der MitarbeiterInnen in den untersuchten Einrichtungen bei Fort- und Weiterbildungen benachteiligt.

Ein weiterer struktureller Faktor, der die Möglichkeiten, Fortbildungen durchzuführen, beeinflusst, ist in den gegebenen Freistellungsmöglichkeiten für die MitarbeiterInnen zu sehen. Unter den befragten Einrichtungen mit erzieherischen Hilfen gibt nahezu die Hälfte an, dass sie sich bessere Freistellungsmöglichkeiten wünschen. Im Unterschied hierzu wird diesem Statement nur von jedem zehnten Jugendamt zugestimmt. Diese bedeutsame Differenz provoziert die Frage nach den Bedingungen für Fortbildungen. Sind sie bei Einrichtungen sehr viel schlechter als bei Jugendämtern? Denkbar wäre, dass Fortbildungen beispielsweise in Einrichtungen schwerer zu realisieren sind, da dort eine permanente Betreuung der Kinder und Jugendlichen gewährleistet sein muss. Hier ist eine wechselseitige Vertretung notwendig, während in Jugendämtern in dieser Hinsicht flexibler gehandelt werden kann.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Rahmenbedingungen relativiert sich auch der Wunsch der Einrichtungsleitungen nach mehr Motivation ihrer MitarbeiterInnen im Hinblick auf Fort- und Weiterbildungen. Es wünschen sich immerhin zwei Fünftel der Befragten mehr Engagement von Seiten der MitarbeiterInnen, dies gilt insbesondere für Einrichtungen im Westen. Offensichtlich reagieren in vielen Einrichtungen die MitarbeiterInnen auf die geringe strukturelle Verankerung von Fortbildungen in der Einrichtungsphilosophie oder zumindest in den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten mit einem reduzierten Engagement hinsichtlich möglicher Fort- und Weiterbildungen. Dies kann als Strategie zur Vermeidung kognitiver Dissonanzen<sup>2</sup> verstanden werden: Um die Enttäuschung zu vermeiden, keine Fortbildung machen zu dürfen, findet man für sich selbst lieber Gründe, warum eine Fortbildung eigentlich unnötig ist. Man zeigt sich also eher an Fortbildungen uninteressiert. Das Beispiel der Jugendämter scheint diese These zu stützen, denn zeitgleich mit einer Verbesserung der finanziellen Möglichkeiten steigt auch die von der Leitung attestierte Bereitschaft der MitarbeiterInnen im Jugendamt, an Fortbildungen teilzunehmen.

<sup>2</sup> Mit kognitiven Dissonanzen werden unangenehme innerpsychische Spannungsverhältnisse bezeichnet, die u.a. dadurch entstehen, dass Werthaltungen und Handlungen nicht in Übereinstimmung zu bringen sind (vgl. Festinger 1978).

94 % der Einrichtungen, bei denen MitarbeiterInnen auf Fortbildungen waren, geben an, dass sie mit dem Verlauf der Fortbildungen zufrieden sind. Ein ähnlich hoher Grad an Zufriedenheit ist bei den befragten Jugendämtern (97 %) feststellbar. Allerdings gibt auch gut jede sechste Einrichtung an, die Fortbildungsangebote entsprächen nicht dem Fortbildungsbedarf. Dies kann sowohl in dem Sinn interpretiert werden, dass bestimmte Angebote nicht vorhanden sind, aber auch eine Bewertung nach der Teilnahme an Fortbildungen darstellen – und somit eine Unzufriedenheit mit der Durchführung vorhandener Fortbildungsangebote ausdrücken. Dass nicht alle Bedarfe gedeckt werden, liegt also nicht allein an finanziellen Restriktionen, sondern auch an einem unzureichenden Angebot.

Tab. 9: Fortbildungsbedarf und durchgeführte bzw. geplante Fortbildungsmaßnahmen bei Einrichtungen im Bereich Hilfen zur Erziehung (Mehrfachnennungen)

Bereiche	Bedarf	Planung/ Durchführung
Qualitätssicherung, -entwicklung	62%	50%
Elternarbeit/Familienarbeit	58%	36%
Drogen	47%	30%
Methoden der Sozialarbeit (z.B. Casemanagement, Falldiagnostik etc.)	45%	30%
Gewalt in Einrichtungen	44%	32%
Gewalt in Familien/ Missbrauch	41%	25%
Teamarbeit	36%	28%
Partizipation/Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	33%	12%
Freizeitpädagogik/ Erlebnispädagogik	31%	23%
geschlechtsspezifische Arbeit	26%	19%
Flexible Hilfen	25%	14%
Verwaltung/ Verwaltungsreform (z.B. Datenschutz, EDV, Finanzierungswissen, rechtliche Fragen, Socialsponsoring)	25%	19%
Sozialmanagement	23%	14%
Kooperation und Vernetzung	21%	14%
Sozialraumbezug	15%	10%
interkulturelle Arbeit	12%	5%
Sonstiges	12%	15%

Quelle: Einrichtungsbefragung 2001, DJI

Damit ist eine weitere Dimension angesprochen, die die Qualität der Fort- und Weiterbildung kennzeichnet, nämlich die Frage, inwiefern die durchgeführten Maßnahmen auch dem Bedarf gerecht werden. Um dies herauszufinden, sollte nicht nur das bereits erwähnte Statement in vier Stufen von „trifft völlig zu“ bis „trifft überhaupt nicht zu“ eingeschätzt werden, sondern es wurde auch konkret nach Themen gefragt, für die in 2001 ein Fortbildungsbedarf besteht und, ob hierzu auch Fortbildungen geplant sind. Dabei zeigt sich (vgl. Tab. 9), dass eine stärkere Ausrichtung der Fortbildungsangebote an dem vorhandenen Bedarf notwendig wäre. Im Durchschnitt haben 11,5 % der Einrichtungen bei den einzelnen Themenbereichen einen Fortbildungsbedarf, der nicht befriedigt wird. Es fällt auf, dass die Hälfte aller Einrichtungen, die von uns befragt wurden, angeben, Fortbildungen im Bereich Qualitätssicherung und -entwicklung zu planen und durchzuführen. Gründe hierfür liegen sicherlich in den Änderungen des KJHG

bezüglich der §§ 78 a-g KJHG. Schlagworte wie Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement werden seit geraumer Zeit in der Fachöffentlichkeit diskutiert. Dabei ist Qualität ein relativer Begriff mit vielen Unschärfen. Ohne Kenntnis der Rahmenbedingungen und der Entwicklung einheitlicher Standards bleibt er für Vergleiche untauglich. Einen relativ großen Stellenwert bei den Fortbildungsangeboten der Einrichtungen nehmen auch Elternarbeit bzw. Familienarbeit ein. Diese Tendenz ist sicherlich auch im Zusammenhang des Bedeutungszuwachses des systemischen Ansatzes (beispielsweise der sozialpädagogischen Familienhilfe) in den letzten Jahren zu sehen. Der Versuch, auch bei individuellen Hilfen das soziale Umfeld in die Arbeit einzubeziehen, setzt sich nach und nach durch.

Die größten Unterschiede zwischen Einrichtungen in West und Ost sind: Für Fortbildungen zu Drogen besteht in Ostdeutschland ein höherer Bedarf (Ost: 57 %, West: 43 %) und es werden mehr Fortbildungen dieses Inhalts durchgeführt bzw. geplant (Ost: 39 %, West: 27 %) Ebenso verhält es sich bei den flexiblen Hilfen. Auch hier ist sowohl hinsichtlich des Bedarfs (Ost: 36 %, West: 22 %), als auch der Durchführung (Ost: 27 %, West: 10 %) der Osten stärker vertreten. Im Westen wird hingegen ein signifikant größerer Bedarf in den Bereichen Freizeitpädagogik/Erlebnispädagogik (Ost: 21 %, West: 34 %) und interkulturelle Arbeit (Ost: 3 %, West: 15 %) genannt. Letzteres Ergebnis muss vor dem Hintergrund einer größeren Anzahl von Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft in den westdeutschen Bundesländern gesehen werden. Es ist jedoch auch bei den Einrichtungen in Westdeutschland auffällig, dass der interkulturellen Arbeit zumindest in der Fortbildung wenig Bedeutung zugemessen wird.

## 5.6 Finanzierung der Fortbildung

Die Tabelle 10 gibt einen Überblick darüber, welche Finanzierungsquellen für Fortbildungen bei Einrichtungen der erzieherischen Hilfen zur Verfügung stehen. Die Einrichtungen sind dabei überwiegend auf finanzielle Mittel ihres eigenen Haushalts oder auf die Selbstbeteiligung ihrer MitarbeiterInnen angewiesen, um Fortbildungen zu finanzieren. Wie aus Tabelle 10 ersichtlich, werden häufig auch mehrere Formen zur Finanzierung der Fortbildungen in den Einrichtungen herangezogen. 91 % der Einrichtungen geben als Finanzierungsmöglichkeiten (neben anderen) eigene Haushaltsmittel an, in 47 % der Einrichtungen finanzieren die MitarbeiterInnen die Fortbildungen zu Teilen oder auch vom gesamten Betrag her selbst. Dass neun von zehn Einrichtungen „aus eigenen Haushaltsmitteln“ angeben, hängt damit zusammen, dass der Aufwand für Fortbildungen in den Entgeltvereinbarungen enthalten ist. Diese schließen die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen, wozu auch Fortbildungen gezählt werden, mit ein.

Tab. 10: Finanzierung der Fortbildungen für MitarbeiterInnen in Einrichtungen (Mehrfachnennungen)

Finanzierungsformen	% der Einrichtungen
aus eigenen Haushaltsmitteln	91%
MitarbeiterInnen finanzieren die Fortbildungen selbst (anteilig oder komplett)	47%
(Zusätzliche) Zuschüsse des Jugendamtes	12%
Zuschüsse des Landesjugendamtes	11%
Zuschüsse von der Landes-, Diözesan- und/oder Bundesebene der eigenen Organisation	5%
durch Zuschüsse von der Kreisebene der eigenen Organisation	2%
Zuschüsse des Arbeitsamtes	1%
Zuschüsse der Kommune, des Landkreises (nicht JA*)	1%
Sonstiges	4%

Quelle: Einrichtungsbefragung 2001, DJI; \*Jugendamt

## 5.7 Supervision

Für Berufe in sozialen und pädagogischen Handlungsfeldern ist neben Fort- oder Weiterbildung auch Supervision zentral für den Erhalt ihrer Arbeitskraft. Hierbei handelt es sich um einen beruflichen Beratungsprozess, bei dem im Gegensatz zu Fortbildungen die Arbeitsbeziehungen im Vordergrund stehen. Die Bedeutung von Supervision als Beitrag zur Qualifizierung und Qualitätssicherung ist inzwischen weithin unbestritten (vgl. Berker 1998: 312). Es ist eine anerkannte Methode zur systematischen Reflexion beruflichen Handelns, um sich selbst und die anderen im jeweiligen Arbeitsfeld distanziert zu betrachten und Verbindungen und Abhängigkeiten offenzulegen und zu bearbeiten. Berufliche Situationen werden begleitet und beraten, um Kompetenzen und Fähigkeiten zu erweitern. Anhand dieser Methode kann die Wirksamkeit des beruflichen Handelns überprüft werden und an der Verarbeitung von psychischen Belastungen und Konfliktsituationen mitgewirkt werden mit dem Ziel, fachliche und persönliche Kompetenzen zu stärken, um Arbeitsbeziehungen befriedigend zu gestalten.

Strukturell sind die Beziehungsgeflechte in der Kinder- und Jugendhilfe stark differenziert. Zwischen vielen verschiedenen Akteuren, von Kindern und Jugendlichen über Eltern und andere Angehörige, dem Team, den dahinter stehenden Organisationen bzw. Trägern wird interagiert und kommuniziert. Dies stellt hohe Anforderungen an die Fachlichkeit und Professionalität der in der Kinder- und Jugendhilfe Tätigen. Supervision stellt dabei eine Möglichkeit dar, die Beteiligten bei ihrer Arbeit zu unterstützen und damit zu einer Qualifizierung der Arbeit und der Professionalisierung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe beizutragen.

Es zeigt sich, dass in 78 % der befragten Einrichtungen die Möglichkeit zur Supervision vorhanden ist. MitarbeiterInnen in den westlichen Bundesländern haben tendenziell häufiger die Möglichkeit, an Supervision teilzunehmen (vgl. Tab. 11). Ein bemerkenswert hoher Anteil von Einrichtung, nämlich 23 %, verfügt über eigene, das heißt in der Einrichtung angestellte SupervisorInnen. Nachdem es auch zum Auftrag einer Supervision gehört, die Verstrickungen,

die durch die beteiligten Institutionen ausgelöst oder beeinflusst werden, zu analysieren und so zu helfen, die Handlungsfähigkeit der Einzelnen wiederherzustellen, ist eine gleichzeitige Abhängigkeit der SupervisorIn und der Supervisionsgruppe von einer Institution nicht unbedingt vorteilhaft. Bei zwei Drittel der befragten Einrichtungen ist Supervision für das sozialpädagogische

Tab. 11: Regelungen zur Supervision in Einrichtungen

	Ost	West	insgesamt
Möglichkeiten zur Supervision vorhanden	74%	79%	78%
Supervision als Pflicht für sozialpädagogische MitarbeiterInnen	59%	68%	66%
Anzahl der Supervisionsstunden ist geregelt	45%	59%	56%
externe SupervisorInnen	68%	81%	77%
kollegiale Beratung	96%	99%	98%

Personal Pflicht, wobei es nur bei knapp über der Hälfte der befragten Einrichtungen Regelungen zum Umfang der Supervision gibt. In den Einrichtungen werden in der Regel zwei Stunden (Median) pro MitarbeiterIn pro Monat für Supervision aufgewendet. Als Fazit kann man hier festhalten, dass Supervision als wichtige Methode der Qualitätssicherung zwar ins Bewusstsein gerückt ist, aber nach wie vor noch kein selbstverständliches Mittel zur Qualitätssicherung darstellt.

## 6 Finanzen

Die Frage nach den Finanzmitteln und den Finanzierungsformen ist sicherlich eine derjenigen Fragen, die von Einrichtungen mit Zurückhaltung beantwortet wird. Zum Teil berühren die Fragen auch Themenbereiche, die aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Einrichtung und Träger nicht von den

Tab. 12: Art der Finanzierung durch öffentlichen Träger (Mehrfachantworten)

Art der Finanzierung	Anteile % der Einrichtungen
Entgelte	90%
Leistungsvertraege	11%
Zuwendungsbescheide	9%
Art sonstige Formen	9%
Budgetierung	4%
Modellfinanzierung	2%
weiß nicht	2%
Zuwendungsvertraege	1%

Einrichtungen selbst bearbeitet werden. Im Folgenden wird deshalb die Auswertung auf einige zentrale Aspekte beschränkt bleiben. In van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger und Zink (2002) findet sich eine ausführliche Darstellung zu Finanzen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Die befragten Einrichtungen haben im Durchschnitt einen Jahresetat von

ungefähr 1 Mio. €. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen sind beträchtlich, denn die Einrichtung mit dem geringsten Etat verfügt über 21.000 € im Jahr und die mit dem höchsten über 12,8 Mio. €.

Hauptsächlich werden die Einrichtungen, wie Tabelle 12 zeigt, über Entgelte finanziert. Dies ist gemäß den Regelungen § 78 a-g KJHG auch zu erwarten. 75 % der Einrichtungen erhalten Geld ausschließlich über einen Finanzierungsweg, bei den anderen sind es zwei oder drei Finanzierungswege, wobei Zuschüsse aus Arbeitsmarktförderungsprogrammen nicht berücksichtigt sind. In Ostdeutschland gibt es signifikant mehr Einrichtungen mit mehreren Finanzierungswegen als in Westdeutschland. Bezieht man jedoch die Einnahmen aus Spenden und Sponsoring als weitere Geldquelle hinzu, dann ist der Ost-West-Unterschied nicht mehr signifikant. In Tabelle 13 werden die unterschiedlichen Kulturen zwischen Ost und West hinsichtlich der Frage Spenden oder Sponsorengelder sehr deutlich. Im Westen wird mehr an Einrichtungen gespendet und im Osten gibt es eine größere Bereitschaft, zu sponsern. Beide Unterschiede sind signifikant. Betrachtet man die durchschnittlichen Summen, die auf diesen Wegen erzielt werden, so scheint das Bemühen um Spenden für die Einrichtungen attraktiver zu sein als das um Sponsorengelder. Fast keine der privat-gewerblichen Einrichtungen erhält Spendengelder und bei keiner anderen Trägerform geben so wenige Einrichtungen an, zusätzliche Einnahmen über Sponsoring zu haben (13 %).

Tab. 13: Spenden und Sponsoring als Einnahmequelle von Einrichtungen in Ost und West

	Ost	West	insgesamt
Spenden	11%	26%	22%
Sponsoring	35%	24%	27%
durchschnittlich gesponserter Betrag in Euro	2.838	11.044	8.181

In der Summe haben Einrichtungen der (teil)stationären Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich der Vielzahl der unterschiedlichen Finanzierungswege ein weniger komplexes Gebilde zu managen als Träger und Einrichtungen in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe.

## 7 Qualitätsentwicklung

Seit der Neufassung der Finanzierungsregelung im §§ 77, 78 a bis g KJHG und insbesondere der Verpflichtung zum Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§ 78 b KJHG) kann das Thema der Qualität und der damit einhergehenden Qualitätsentwicklung in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr als randständig behandelt werden.

Besonders im Hinblick auf die Beurteilung ihrer Leistung gerät pädagogische Arbeit unter einen Legitimationsdruck. Einrichtungen sind dazu aufgefordert, über die Art und Weise, wie sie pädagogische Arbeit bisher leisten, nachzudenken und zu überprüfen, in wie fern sie zu verbessern und durch Qualitätsentwicklungsverfahren zu sichern ist.

In der Erhebung wurden drei offene Fragen gestellt (ohne Antwortvorgaben), um die Bedeutung des Themas Qualität im und für den Alltag der

- Einrichtungen zu erheben. Die Einrichtungen sollten in eigenen Worten
- ihre Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung des Angebots beschreiben und
  - sie wurden gebeten, ihre Assoziation zu „ISO 9000 ff“ sowie
  - „Benchmarking“ niederzuschreiben.

## 7.1 Maßnahmen zur Qualitätssicherung

In der aktuellen Diskussion um Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe kann man differenzieren zwischen „traditionellen“ und „modernen“ Qualitätsentwicklungsverfahren. Mit diesen Kategorien ist keine Wertung verbunden, sie markieren vielmehr den zeitlichen Unterschied, mit dem diese Verfahren jeweils zum ersten Mal in der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt wurden.

Als traditionelle Verfahren werden solche wie Reflexion und Supervision, konzeptionelle Arbeit (Veränderungen am Leitbild einer Einrichtung) sowie Aus-, Fort- bzw. Weiterbildung bezeichnet. Dabei handelt es sich um Verfahren, die bereits eingesetzt wurden als Qualitätsentwicklung als Schlagwort nicht im Zentrum der Fachdiskussion stand. Unter „modernen“ Verfahren (z.B. ISO 9000 ff, Qualitätshandbuch, Evaluation) werden die Zertifizierungs- und Qualitätssicherungsverfahren gezählt, die seit Mitte der neunziger Jahre zur Beurteilung und Entwicklung von Qualität in der sozialen Arbeit verstärkt angewendet werden und häufig für Produktions- oder Dienstleistungsprozesse in der freien Wirtschaft entwickelt wurden. Die Diskussion in der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich dieser Konzepte bewegt sich zwischen den Polen „Nicht-Übertragbarkeit“ bis hin zur „Notwendigkeit standardisierter Leistungsmessung“. Noch steht der Ausgang dieser Auseinandersetzung nicht endgültig fest, deutlich wurde jedoch, dass beide Extrempositionen nicht

Tab. 14: Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung in Einrichtungen (Mehrfachantworten)

Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung	% der Einrichtungen
QM - Maßnahmen	32%
Reflexion/Supervision	27%
Aus-/Fort-/Weiterbildung	23%
Konzeptionelle Arbeit	22%
keine Angabe	22%
Berichtswesen	11%
Sonstige	11%
Strukturelle Arbeit (z.B. Erstellen eines Organigramms)	10%
Personelle Arbeit (z.B. Einstellen neuer Mitarbeiter/Erweiterung der Stellen)	4%
Vernetzung	4%
Bedarfserhebung	2%
Partizipation der Kinder und Jugendlichen	1%

haltbar sind. Denn es ist durchaus möglich, aus den Erfahrungen, die in anderen Feldern und gesellschaftlichen Subsystemen gewonnen wurden, zu lernen. Eine zu 100 Prozent standardisierte Messung der Leistungen in



pädagogischen Prozessen würde – auch das ist inzwischen unbestritten – der Aufgabenstellung nicht gerecht werden.

Betrachtet man nun die in Tabelle 14 angeführten Ergebnisse zu Maßnahmen der Qualitätsentwicklung in Einrichtungen, so fällt auf, dass 32% der Einrichtungen ein Verfahren anwenden, das den aktuellen, modernen Konzepten zuzuordnen ist. Dieser Prozentsatz ist verglichen mit der Häufigkeit der Anwendung traditioneller Verfahren (Reflexion, Aus-/Fort-/Weiterbildung, konzeptionelle Arbeit) überraschend niedrig.

Vor dem Hintergrund, dass in der Qualitätsdiskussion moderne Verfahren als systematisch, kontinuierlich und standardisiert eingestuft und daher als Alternative zu traditionellen Verfahren gesehen werden, wäre es zu erwarten gewesen, dass eindeutig mehr Einrichtungen eines der modernen Verfahren anwenden. Unterstützt wird die These, dass die Qualitätsdebatte mit modernen Verfahren überraschend wenig in die Kinder- und Jugendhilfe Einzug gehalten hat, noch dadurch, dass 22 % der Einrichtungen auf diese Frage nicht antworten und wir deshalb davon ausgehen, dass sie keine Qualitätsentwicklung durchführen.

Auffällig ist, dass nur 1% der Einrichtungen angeben, sie würden eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Instrument der Qualitätsentwicklung nutzen. Kinder und Jugendliche als Adressaten der Leistungen werden also nicht systematisch in Qualitätsentwicklungsprozesse einbezogen. Es stellt sich die Frage, welchen Stellenwert diese Verfahren der Qualitätsentwicklung haben, wenn die Adressaten nicht einbezogen werden. Eine partizipative Qualitätsentwicklung beinhaltet die Chance, nicht nur die Rahmenbedingungen (z.B. Ausstattung der Einrichtung) und die Qualifikation der MitarbeiterInnen, also die Strukturqualität, sondern auch die Qualität der pädagogischen Arbeit und damit die Prozessqualität zu verbessern.

## 7.2 ISO 9000 ff und Benchmarking

ISO 9000 ff und Benchmarking sind zwei Begriffe, die aus der Ökonomie kommen und dort unterschiedliche Wege der Qualitätsbestimmung und -entwicklung beschreiben. Mit ISO 9000 ff werden die international genormten Verfahren zum Qualitätsmanagement für Produktions- und Dienstleistungsprozesse angesprochen. In etlichen Bereichen ist inzwischen eine Zertifizierung nach ISO 9000 ff, also eine durch unabhängige Auditoren erfolgte Bestätigung, die gegebenen Normen einzuhalten, eine Voraussetzung für eine geschäftliche Zusammenarbeit. Seit Beginn der neueren Diskussion um Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe wird immer wieder diskutiert und experimentiert, inwiefern ISO 9000 ff auch auf die Soziale Arbeit übertragen werden kann.

Benchmarking bezeichnet ein konkretes Verfahren, mit dessen Hilfe versucht wird, die eigene Qualität durch einen systematischen Vergleich mit ähnlichen Organisationen zu bestimmen. Das Problem dabei ist, dass der Vergleich aus Praktikabilitätsgründen auf relativ wenige Indikatoren beschränkt bleibt und viele Kontextvariablen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass, wenn alle Beteiligten in der Vergleichsgruppe keine ausreichende Qualität vorweisen können, den relativ gesehen Besten gute Qualität attestiert wird, obwohl auch ihr Produkt unzureichend ist.

Benchmarking wird auch in der Kinder- und Jugendhilfe angewandt. Verglichen wird entweder innerverbandlich oder auf kommunaler Ebene mit anderen Einrichtungen. Dies ermöglicht eine Analyse eigener Stärken und Schwächen sowie gleichzeitig eine Positionierung gegenüber anderen Einrichtungen.

Betrachtet man die Ergebnisse zu den Fragen „Was fällt Ihnen zu ISO 9000 ff ein“ und „Was fällt Ihnen zu Benchmarking ein“, so wird deutlich, dass die Einrichtungen sich nur wenig mit modernen Verfahren der Qualitätsentwicklung auseinandergesetzt haben können. Sowohl ISO 9000 ff wie auch Benchmarking sind zwei der am häufigsten diskutierten und in die Kritik geratenen Verfahren zur Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. Es wäre deshalb anzunehmen gewesen, dass es kaum Einrichtungen gibt, die sich nicht mit der Frage der Qualitätsentwicklung befassen und sich nicht über ISO 9000 ff oder Benchmarkingkonzepte informiert haben. Die Ergebnisse der Befragung sprechen allerdings eine andere Sprache: So geben 48 % der Einrichtungen an, sie kennen ISO 9000 ff nicht. Bei Benchmarking liegt die Zahl der Nennungen mit 66 % sogar noch höher. Ein Großteil der Antworten auf die beiden Fragen bezieht sich lediglich auf die Begriffsklärung. zum Themenkomplex ISO 9000 ff antworten 23 % und bei der Frage nach Benchmarking 17 % mit Definitionen und Beschreibungen. Das zeigt zwar, dass die Einrichtungen diese Verfahren kennen, aber dies gibt keinen direkten Aufschluss darüber, ob das jeweilige Verfahren eingesetzt wird. Bei denjenigen, die keine weiteren Erfahrungen angeben, ist davon auszugehen, dass diese Verfahren auch nicht eingesetzt werden.

Es wird viel darüber diskutiert, ob und in wie weit sich die Verfahren aus der Wirtschaft in die soziale Arbeit übertragen lassen. Die weitverbreitete Skepsis, dass sie nur sehr bedingt für die Kinder- und Jugendhilfe geeignet seien, spiegelt sich im Ergebnis der Befragung wider. 17 % der Einrichtungen üben hinsichtlich der Anwendbarkeit der ISO-Normen zum Qualitätsmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe Kritik. Nur 1 % der Einrichtungen wendet ISO 9000 ff auf sich an und 3 % führen ein Benchmarking durch. Diese geringen Zahlen sind jedoch nicht als Beleg für eine mangelhafte Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität zu werten, da, wie dargestellt wurde, in der Kinder- und Jugendhilfe auch andere Methoden der Qualitätssicherung zur Anwendung kommen.

Fasst man die Ergebnisse zu Maßnahmen der Qualitätsentwicklung in Einrichtungen zusammen, lässt sich vermuten, dass trotz einer intensiv geführten Debatte um die Entwicklung und Sicherung der Qualität in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie einer veränderten Gesetzeslage für freie Träger (vgl. § 78b KJHG), ein Diskurs nicht bzw. nur sehr bedingt in der Praxis angekommen ist. Aufzeigen lässt sich dies zum einen an den Ergebnissen zu Maßnahmen der Qualitätsentwicklung. Hier ist erkennbar, dass neuere Verfahren noch keine sehr große Verbreitung gefunden haben und bei einem großen Teil auch nicht bekannt sind. Die als traditionell bezeichneten Qualitätsentwicklungsverfahren werden hingegen häufiger genutzt. Zum anderen wird aus den Daten zu ISO 9000 ff und Benchmarking ersichtlich, dass viele Einrichtungen diese in der Fachdiskussion präsenten Qualitätsentwicklungsverfahren nicht kennen.

## 8 Jugendhilfeplanung im Arbeitsfeld Hilfen zur Erziehung

Jugendhilfeplanung für die Hilfen zur Erziehung ist geprägt durch die besondere Schwierigkeit vorherzusehen, in wie vielen Familien innerhalb des Planungszeitraumes eine Situation eintreten wird, die dazu führt, dass ein Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung entsteht. Dieser Rechtsanspruch sollte dann auch ohne Verzögerung, d. h. ohne Wartezeiten, erfüllbar sein. Streng genommen stellen Wartezeiten beispielsweise von einem Vierteljahr und mehr bis zur beginnenden Umsetzung der Beschlüsse des Hilfeplans nach § 36 KJHG eine unzulässige Verzögerung dar. Das Jugendamt müsste hier im Rahmen seiner Gesamtverantwortung und in der Jugendhilfeplanung aktiv werden. Das Spannungsfeld, in dem sich die Jugendhilfeplanung in diesem Handlungsfeld befindet, besteht also darin, ein ausreichendes Angebot vorzuhalten, ohne zu viele Überkapazitäten zu haben, zu deren Finanzierung weder die Kommunen noch andere Stellen bereit sind. Das Bestreben, möglichst kein Überangebot an Plätzen bzw. Maßnahmen vorzuhalten, wird zusätzlich durch die bei Entgeltvereinbarungen zugrundegelegte Auslastungsquote und die abnehmende Anzahl von bei der Berechnung des Entgelts zugrundegelegten Fehltagen zusätzlich verstärkt. Damit werden in der Tendenz Wartezeiten bis zum Beginn der Hilfe provoziert und Wunsch- und Wahlmöglichkeiten der Adressaten werden eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die Bedarfslage nicht anhand einfacher Merkmale für den Jugendamtsbezirk zu bestimmen ist. Dies alles macht Jugendhilfeplanung zu einem schwierigen Unternehmen (vgl. Merchel 1998: 419 f.). Trotzdem sind Hilfen zur Erziehung der Bereich, der von Jugendämtern am dritthäufigsten (von 58 %) auf die Frage, zu welchen Handlungsfeldern Jugendhilfepläne vorliegen bzw. woran gearbeitet wird, genannt wird (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002).

Eine Entwicklung, die in den letzten Jahren sicher dazu beigetragen hat, dass der Bereich der Hilfen zur Erziehung häufiger als früher in der Jugendhilfeplanung bearbeitet wird, ist die bereits angesprochene Finanzsituation vieler Kommunen. Es wird nach Lösungen gesucht, wie man mit den steigenden Ausgaben insbesondere für diesen Teil des Aufgabenspektrums der Kinder- und Jugendhilfe zurecht kommen kann. Der Handlungsdruck für die Jugendämter, steuerungsrelevante Informationen bereitzustellen, steigt an und die Reaktionen darauf sind vielfältig. Beispiele hierfür sind Modelle, die versuchen, den Jugendhilfebedarf an Hand von sozialstrukturellen Faktoren zu errechnen (vgl. z.B. Bürger 2002). Auch durch die Bildung interkommunaler Vergleichsringe versucht man, mehr Informationen über die Struktur des Arbeitsfeldes zu erlangen. In Nordrhein-Westfalen geht man beispielsweise daran, die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik so aufzubereiten und bereitzustellen, dass sie für jedes Jugendamt im Gebiet für die Jugendhilfeplanung verwendbar sind und mittels eines Berichtswesens soll eine Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen hergestellt werden (Schilling & Pothmann 2001).

Diese Bemühungen sind wichtig, um aussagekräftige Informationen generieren zu können. Gleichzeitig gerät man in die Gefahr, eine Datenfülle zu

erzeugen, die die Interpretation nicht erleichtert. Von Bedeutung scheint überdies zu sein, dass man zwar meint, im Bewusstsein „harter“ Daten zu handeln und einen Zugang zu bislang nur schwer zugänglichen Bereichen gefunden zu haben, ohne jedoch letztlich den Bezug zu den kommunalen Zielen beachtet zu haben (vgl. van Santen, Pluto, Pothmann & Seckinger 2000). Auch wenn diese Entwicklungen Anregungen für die Planungen bieten können, besteht dennoch die Gefahr, dass die Kennzahlen die fachliche Auseinandersetzung zur Seite drängen. Eine Entwicklung von Kennzahlensystemen kann die fachliche Jugendhilfeplanung nicht ersetzen, sondern ist ein Element von mehreren (Betroffenenbeteiligung, politische Prioritätensetzung), auf dem die Zielentwicklung für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe basieren sollte. Aus einem Vergleich mit einer anderen Kommune ergeben sich noch nicht automatisch die Entwicklungsbedarfe für die eigene Situation (vgl. van Santen, Pluto, Pothmann & Seckinger 2000).

Die Einrichtungsbefragung zeigt, dass knapp unter 70 % der Einrichtungen in die Jugendhilfeplanung involviert sind. Der Anteil unter den Einrichtungen freier Träger, der Jugendhilfeplanung betreibt, ist mit knapp über 70 % verglichen mit dem Anteil der Einrichtungen von öffentlichen Trägern (59 %) deutlich höher.

## 8.1 Beteiligung von Organisationen und Institutionen an der Jugendhilfeplanung

Jugendhilfeplanung soll als ein kooperativer Prozess angelegt sein, in den relevante Partner und Adressaten einzubeziehen sind. Die von uns durchgeführte Befragung der Jugendämter zeigt, dass eine Beteiligung von im Jugendamtsbezirk aktiven Akteuren und die Planung in übergreifenden Planungsgruppen tatsächlich eine hohe Bedeutung innerhalb der Jugendhilfeplanung bekommen hat. Die Organisationen, die von den Jugendämtern am häufigsten in die Jugendhilfeplanung (außerhalb des Kinder-

Tab. 15: Zufriedenheit in der Zusammenarbeit mit Jugendämtern im Rahmen der Jugendhilfeplanung aus Sicht der beteiligten Einrichtungen

	Ost	West*	insgesamt
zufriedenstellend	31%	36%	34%
eher zufriedenstellend	48%	35%	39%
eher nicht zufriedenstellend	14%	23%	21%
nicht zufriedenstellend	6%	6%	6%

\*Inklusive aller Einrichtungen in Berlin

und Jugendhilfeausschusses) einbezogen werden, sind Wohlfahrtsverbände (86 %), Jugendringe (83 %) und Einrichtungen (82 %). Diese Zahlen bestätigen also eine grundsätzlich kooperative Orientierung in der Jugendhilfeplanung. Auch die Einrichtungen selbst wurden danach gefragt, ob sie an der Jugendhilfeplanung beteiligt sind und wenn ja, wie zufrieden sie mit der Zusammenarbeit sind. Um die Zahlen richtig zu interpretieren, muss man sich vor Augen halten, dass es nicht unbedingt zu erwarten ist, dass in den einzelnen Jugendamtsbezirken alle Einrichtungen an der Jugendhilfeplanung mitwirken. Denn einerseits gibt es in einigen Regionen so viele Einrichtungen, dass der

Anspruch, alle zu integrieren, zu sehr großen Aufwänden führen würde, und andererseits erfordert die Mitarbeit in Planungsgruppen Ressourcen, die nicht alle Einrichtungsleitungen investieren wollen. Nach den Angaben der Einrichtungen selbst ist ungefähr ein Viertel nicht an der Jugendhilfeplanung beteiligt. Die Größe der Einrichtungen gemessen an der Platzzahl hat hierauf keinen Einfluss. Es gibt keinen Unterschied zwischen Ost und West. Dies entspricht in etwa den Angaben der Jugendämter.

## 9 Kooperationsbeziehungen außerhalb der Jugendhilfeplanung

Kooperation ist inzwischen in der Kinder- und Jugendhilfe und nicht nur dort zu einem Instrumentarium geworden, in das große Hoffnungen gesetzt wird. Vielfach wird dabei übersehen, dass, damit Kooperationsbeziehungen produktiv gestaltet werden können, eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein müssen und an alle Kooperierenden hohe Anforderungen gestellt werden (vgl. van Santen & Seckinger 2002). Im Folgenden werden anhand der Ergebnisse der Einrichtungsbefragung wichtige Einzelbefunde zu Kooperationsbeziehungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung dargestellt. Zum Teil wird auch auf die Ergebnisse der Befragung von Jugendämtern und Geschäftsstellen von Jugendhilfeträgern eingegangen.

Tab. 16: Kooperation mit anderen freien Trägern und Einrichtungen (Mehrfachantworten)

Themen	zufriedenstellend	eher zufriedenstellend	eher nicht zufriedenstellend	nicht zufriedenstellend	keine Zusammenarbeit
Fachgremien	35%	26%	8%	1%	30%
Aktionen/Projekte	30%	30%	8%	1%	31%
fallbezogene Zusammenarbeit	34%	26%	6%	2%	32%
Abstimmung Maßnahmen	21%	25%	10%	1%	42%
Fortbildung	26%	24%	6%	0%	44%
Jugendhilfeplanung	16%	21%	14%	2%	47%
Verhandlungen mit öffentlichem Träger	16%	22%	10%	3%	50%
Kinder- und Jugendhilfeausschuss	12%	20%	11%	2%	56%
Öffentlichkeitsarbeit	11%	14%	9%	2%	65%
Trägerschaft	6%	8%	1%	0%	85%
Finanzierungsanträge	4%	4%	1%	1%	90%
sonstige Themen	2%	1%	0%	1%	96%

100%: alle Einrichtungen, die mindestens zu einem Thema mit anderen zusammenarbeiten

Ein erster wichtiger Bereich von Kooperation bezieht sich auf die Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern und Einrichtungen. Dies ist die Ebene, auf der strategische und konzeptionelle Entscheidungen getroffen werden. Im Zusammenspiel zwischen den einzelnen Anbietern werden auch Weichenstellungen für das Angebotspektrum vor Ort vorgenommen und damit gibt es unmittelbare Auswirkungen auf die Möglichkeiten der AdressatInnen, ihr gesetzlich verankertes Wunsch- und Wahlrecht wahrzunehmen. 83 % der befragten Einrichtungen arbeiten zu unterschiedlichen Themenbereichen mit anderen freien Trägern oder Einrichtungen zusammen. Die Tabelle 16 zeigt, welche Themen dabei im

Vordergrund stehen. Wie nicht anders zu erwarten, gibt es kaum eine Zusammenarbeit mit anderen im Hinblick auf Finanzierungsanträge.

Vor dem Hintergrund der vielen Schwierigkeiten, die nach wie vor in der Jugendhilfeplanung für das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung bestehen und der Tatsache, dass in einem Drittel der Jugendamtsbezirke keine Planung hierzu stattfindet (van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002), erstaunt es nicht, dass bei diesem Thema die größte Unzufriedenheit festzustellen ist. Nur bei der Hälfte der Einrichtungen, die mit anderen zusammenarbeiten, bezieht sich die Kooperation auf gemeinsame Verhandlungen mit dem öffentlichen Träger. Hier scheint gerade bezogen auf Steuerungsfragen, auf Strategien zur Qualitätsentwicklung und methodische Umsetzungen des Partizipationsgebotes ein großes unausgeschöpftes Potential vorhanden zu sein.

Vergleicht man die Antworten zwischen Ost und West, dann werden zwei signifikante Unterschiede erkennbar: Es gibt bei Einrichtungen in Ostdeutschland mehr Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern, mit Einrichtungen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss und bei Fortbildungen. Beides entspricht den Ergebnissen, die sowohl in der Befragung von Jugendämtern als auch in einer ausführlichen Kooperationsstudie (van Santen & Seckinger 2002) gewonnen wurden.

Ein Vergleich der Antworten zwischen Einrichtungen unterschiedlicher Träger ergibt zwei signifikante Unterschiede: Einrichtungen privater Träger arbeiten weniger zum Thema Jugendhilfeplanung und weniger im Kinder- und Jugendhilfeausschuss mit anderen zusammen. Beides entspricht auch unseren Erwartungen, da eine Zugangsbedingung für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss die Anerkennung als freier Träger der Jugendhilfe darstellt und bei der Jugendhilfeplanung ebenfalls anerkannte Träger bevorzugt werden. Eine Anerkennung als freier Träger ist jedoch an Gemeinnützigkeit gekoppelt, die bei privat-gewerblichen Trägern nicht gegeben ist. Warum jedoch privat-gewerbliche Träger diesen strukturellen Ausschluss nicht zum Anlass nehmen, im Vorfeld durch eine Einbindung in Arbeitskreise ihre Interessen bei Jugendhilfeplanung in die Diskussion zu bringen, kann auf der Grundlage der Befragung nicht beantwortet werden.

## 9.1 Arbeitsgemeinschaften

Arbeitsgemeinschaften haben durch die Einführung des KJHG neben dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss sowie der Jugendhilfeplanung eine herausgehobene Stellung als Instrument einer kooperativen Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe bekommen. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe ist verpflichtet, Arbeitsgemeinschaften anzustreben (vgl. Wiesner, Morsberger, Oberloskamp & Struck 2000: 1330). Aufgrund dieser herausgehobenen Stellung haben wir explizit nach bestehenden Arbeitsgemeinschaften und deren Themen gefragt. In den ersten Jahren nach Einführung des KJHG wurde dieses Instrument nur sehr zögerlich umgesetzt (Gawlik, Krafft & Seckinger 1995). Ein Grund hierfür war in dem zumindest für die Praxis ungeklärten Verhältnis von Arbeitsgemeinschaften und dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss zu sehen. Daran geknüpft waren Fragen wie: Darf der Kinder- und Jugendhilfeausschuss Beschlüsse von Arbeitsgemeinschaften

ignorieren oder verändern? Und lohnt sich das Engagement in Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, wenn deren Status ungeklärt ist oder zumindest ungeklärt erscheint? Durchschnittlich sind die Einrichtungen in 1,4 Arbeitsgemeinschaften vertreten und wenn man nur die Einrichtungen nimmt, die in mindestens einer Arbeitsgemeinschaft sind, dann erhöht sich der Durchschnitt auf 2,5 Arbeitsgemeinschaften. Die Wiederholungsbefragung bei den Jugendämtern hat gezeigt, dass sich die Anzahl der Arbeitsgemeinschaften pro Jugendamtsbezirk in den letzten fünf Jahren deutlich erhöht hat.

Die Tabelle 17 gibt Auskunft darüber, welche Themen in Arbeitsgemeinschaften am häufigsten behandelt werden. Am stärksten engagieren sich Einrichtungen in Arbeitsgemeinschaften, die das jeweils eigene Handlungsfeld bearbeiten. Trotz der großen Zurückhaltung bei der

Tab. 17: Die am häufigsten genannten Themen von Arbeitsgemeinschaften (Mehrfachnennungen)

Themen	Nennungen
bezieht sich auf das eigene Handlungsfeld	49%
AG zur Jugendhilfeplanung	27%
AG zu Finanzfragen	15%
AG zur Qualitätsentwicklung	13%
AG zur Qualifizierung	12%
Stadteil- Regionalkonferenzen	10%
AG zu Missbrauch	8%
AG innerhalb des Verbands	7%
AG zu geschlechtsspezifischer Arbeit	7%
Entwicklung von Projektideen	5%
Hilfeplan	3%
AG zum Thema häusliche Gewalt	2%
AG gegen Gewalt	2%
AG minderjährige Flüchtlinge	1%

100%: Alle Einrichtungen in Arbeitsgemeinschaften

Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern und Einrichtungen hinsichtlich der Aufstellung von Finanzierungsanträgen, sind Finanzierungsfragen das am dritthäufigst genannte Thema von Arbeitsgemeinschaften. In diesen Arbeitsgemeinschaften werden Details und Grundsätzliches zu Entgeltregelungen, Leistungsvereinbarungen und anderen Folgen der §§ 78 a ff KJHG diskutiert. In der parallel durchgeführten Befragung der Jugendämter geben ähnlich viele Jugendämter (15 %) an, Mitglied in Arbeitsgemeinschaften zu dem Themenkreis „Entgelt“ zu sein.

Möglicherweise wird der Anteil von Arbeitsgemeinschaften, die sich der Jugendhilfeplanung widmen, unterschätzt, da auch in denjenigen Arbeitsgemeinschaften, die sich dem Namen nach einem Arbeitsfeld zuwenden, planerische Aspekte diskutiert werden oder sogar im Vordergrund der Arbeit stehen können.

Damit die Arbeitsgemeinschaften auch ihre erwünschte Wirkung entfalten können, ist es wichtig, dass die Kooperationsergebnisse auch in die eigene Einrichtung rückgemeldet werden. Wir fragten deshalb, ob und wenn ja, wie die Rückmeldung erfolgt. Bei 88 % der Einrichtungen, die in Arbeitsgemeinschaften sind, gibt es regelmäßige Rückmeldungen aus den Arbeitsgemeinschaften in die Einrichtung, wobei dies bei über drei Viertel der Einrichtungen nur mündlich geschieht.

## 9.2 Kooperation mit Behörden und Einrichtungen

Über die Kooperation in Arbeitsgemeinschaften und mit anderen freien Trägern und Einrichtungen hinaus wurde in der Erhebung auch der Frage nachgegangen, aus welchen Anlässen mit Behörden und Einrichtungen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe kooperiert wird. Tabelle 18 zeigt die

Tab. 18: Kooperation mit Behörden und Einrichtungen

Kooperation mit ...	Einzelprobleme	Einzelprojekt	AG nach § 78 KJHG	im Kinder- und Jugendhilfeausschuss	sonstige Anlässe	keine Kooperation %
	%	%	%	%	%	
Schulen	88	22	3	1	8	2
Hauptbelegungsjugendamt	84	28	39	21	12	7
Jugendpsychiatrie	82	15	5	0	7	11
Polizei	79	16	2	1	7	13
Arbeitsamt	74	16	1	1	7	13
Schulamt	67	17	3	1	3	23
Gerichten	66	8	0	0	4	28
Sonstige	50	17	10	8	27	29
Gesundheitsamt	50	15	3	1	9	34
Justizvollzugsbehörden	53	7	1	1	3	42
Sozialamt	49	9	1	1	2	43
Frühförderung	30	4	1	0	1	67
Industrie- und Handelskammer	22	4	0	0	5	71

wichtigsten Kooperationspartner der Einrichtungen. Auffällig ist, dass hauptsächlich im Rahmen der Bearbeitung von problematischen Einzelfällen kooperiert wird. Auch wundert es ein wenig, dass mehr Einrichtungen mit Schulen als mit ihrem Hauptbelegungsjugendamt kooperieren. Offensichtlich bewerten mindestens 7 % der Einrichtung die Aufnahme-prozedur inklusive Hilfeplangespräch nicht als Kooperation mit dem Jugendamt. Darüber Hinaus gäbe es mit dem Hauptbelegungsjugendamt unter anderem auch im Rahmen der Jugendhilfeplanung, der Konzept- und Angebotsentwicklung Anlässe zu kooperieren.

Tab. 19: Qualität der Kooperation mit Behörden

	schlecht	mittelmäßig	optimal
	%	%	%
Polizei	4	41	55
Schulen	2	43	55
Hauptbelegungsjugendamt	5	41	54
Frühförderung	11	37	52
Arbeitsamt	7	49	44
Gesundheitsamt	8	49	44
Jugendpsychiatrie	9	48	43
Gerichten	8	55	37
Schulamt	10	53	37
Justizvollzugsbehörden	11	56	33
Industrie- und Handelskammer	17	52	31
Sozialamt	16	62	22

Bemerkenswert ist auch der hohe Stellenwert der Polizei als Kooperationspartner, der sogar – wenn auch nur knapp – höher ist als der der Arbeitsämter.



Wie von den Jugendämtern so wird auch von den (teil)stationären Einrichtungen die Kooperation mit der Polizei im Vergleich zu allen anderen Behörden und Einrichtungen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe am besten beurteilt (vgl. Tab. 19). Vergleicht man die Einschätzungen in Ost und West, dann fällt auf, dass es in Ostdeutschland weniger Einrichtungen gibt, die die Kooperation mit dem Hauptbelegungsjugendamt als optimal einschätzen als im Westen. Die Zusammenarbeit mit Institutionen aus dem Gesundheitsbereich hingegen scheint in Ostdeutschland besser zu funktionieren. So schätzen 58 % der Einrichtungen in Ostdeutschland die Kooperation mit Frühförderstellen als optimal ein, in Westdeutschland sind es 44 %. Ähnlich bzw. gleich groß sind die Unterschiede in der Bewertung der Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie und dem Gesundheitsamt (51 % bzw. 53 % im Osten zu jeweils 39 % im Westen). Dies ist vielleicht noch eine positive Nachwirkung der ehemaligen Nähe von Jugendhilfeeinrichtungen und Gesundheitsdiensten.

## **10 Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss**

Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss ist in den letzten Jahren nicht zuletzt auch aufgrund seiner Sonderstellung als beschließender Ausschuss, in dem nicht direkt von den Bürgern gewählte Mitglieder abstimmen dürfen, immer wieder kritisch diskutiert worden. Die Kritik wird formal geführt. Sie richtet sich sowohl gegen die Beteiligung freier Träger, die demokratisch nicht ausreichend legitimiert sei, als auch gegen die bundesrechtliche Vorgabe, die einen Kinder- und Jugendhilfeausschuss vorschreibt und somit das kommunale Selbstbestimmungsrecht einschränke. Käme es zu einer mehrheitlichen Zustimmung zu den Versuchen, die Handlungsmöglichkeiten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses bzw. seine Zusammensetzung zu ändern, so wäre mit massiven inhaltlichen Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe zu rechnen. Die Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse für eine Erfüllung der Aufgaben nach dem KJHG wird innerhalb der Fachdiskussion nicht angezweifelt (vgl. z. B. DPWV 2000) und Veränderungsbestrebungen werden regelmäßig zurückgewiesen (zuletzt Presseerklärung BAGLJÄ 2/2001; AFET 6/ 2001; Deutscher Bundestag 2001: 150).

Eine Vollerhebung bei den Jugendämtern hat gezeigt, dass überall dort, wo der Kinder- und Jugendhilfeausschuss aktiv in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung eingebunden ist, der Handlungsspielraum, die Durchsetzungsfähigkeit sowie die Nutzungsfreundlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt steigt (vgl. Mamier, Seckinger, Pluto, van Santen, Zink 2002). Dies ist auch als ein Hinweis darauf zu lesen, dass der Kinder- und Jugendhilfeausschuss eine wichtige Funktion für die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe sowie für deren Durchsetzungskraft hat.

In der Befragung der Einrichtungen wurden kaum Fragen zum Kinder- und Jugendhilfeausschuss gestellt, da wir davon ausgegangen sind, dass überwiegend die Träger und nicht die einzelnen Einrichtungen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten sind. Die Daten zeigen, dass ungefähr jede Fünfte der befragten Einrichtungen selbst Mitglied im Kinder- und

Jugendhilfeausschuss ist. Es ist anzunehmen, dass diese Einrichtungen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss auch stellvertretend für ihre Trägerorganisation sind. Die folgende Darstellung stützt sich deshalb hauptsächlich auf die Ergebnisse der Befragung von Jugendämtern und Geschäftstellen von freien Trägern auf Kreis- bzw. Diözesanebene.

## 10.1 Unterausschüsse und Tagungshäufigkeit

Unterausschüsse haben sich bei der Vorbereitung inhaltlich anspruchsvoller Diskussionen bewährt. In ihnen werden komplexe Fragestellungen zur Beschlussfassung vorbereitet. In allen Landesausführungsgesetzen wird wohl auch deshalb darauf verwiesen, dass es den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen möglich ist, Unterausschüsse einzuberufen, an denen auch Personen beteiligt werden dürfen, die selbst nicht Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind. Darüber hinaus ist in vier Bundesländern, nämlich in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, die Bildung von mindestens einem Unterausschuss zur Jugendhilfeplanung gesetzlich vorgeschrieben. Alle befragten Jugendämter in diesen Bundesländern haben auch mindestens einen Unterausschuss. Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik gibt es bei zwei Drittel der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse mindestens einen Unterausschuss. Die maximale Anzahl von parallel tagenden Unterausschüssen pro Jugendamtsbezirk beträgt vier. In etwas mehr als der Hälfte der Jugendamtsbezirke sind auch Personen, die selbst nicht Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, in einem Unterausschuss vertreten. Jugendhilfeplanung ist die mit deutlichem Abstand am häufigsten genannte Schwerpunktsetzung in den Unterausschüssen.

Der Gesetzgeber hat im KJHG von einer Festlegung einer Sitzungsfrequenz für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss abgesehen, mit der Begründung, dass durch diese Festschreibung die fachliche Qualität der Arbeit nicht garantiert werden könne (vgl. Wiesner, Mörsberger, Oberloskamp & Struck 2000: 1271). Dies stimmt zwar, andererseits ist aber wegen des umfangreichen Arbeitsauftrages des Kinder- und Jugendhilfeausschusses sowie der häufigen Notwendigkeit, zeitnahe Entscheidungen zu treffen, davon auszugehen, dass bei zu wenigen Sitzungen im Jahr die notwendige fachliche Qualität nicht erreicht werden kann und damit der Kinder- und Jugendhilfeausschuss sein Potential nicht ausschöpft. Der Paritätische Wohlfahrtsverband fordert deshalb in seiner Arbeitshilfe zur Qualitätsentwicklung in Jugendhilfeausschüssen mindestens sechs Sitzungen pro Jahr, so wie es im Jugendwohlfahrtsgesetz vorgeschrieben war (DPWV 2000: 18). In 59 % der Jugendamtsbezirke tagt der Kinder- und Jugendhilfeausschuss 3-6 Mal im Jahr. Damit wird bei einer freundlichen Interpretation dieser Zahlen die vom DPWV geforderte Sitzungsfrequenz erreicht. Immerhin in 5 % der Jugendamtsbezirke tagt der Kinder- und Jugendhilfeausschuss nur ein oder zwei Mal jährlich. In diesen Regionen werden außer der Haushaltsaufstellung wohl kaum Fragen der Kinder- und Jugendhilfe im gesetzlich dafür vorgesehenen Gremium diskutiert und entschieden werden können. Hier sei auch die Frage erlaubt, warum die freien Träger vor Ort in diesen Fällen nicht von ihrem Recht Gebrauch machen und eine Einberufung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses einfordern. In der Tagungsfrequenz

gibt es einen deutlichen Ost-West-Unterschied: In Ostdeutschland tagen die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse häufiger als in Westdeutschland. Die ebenfalls im Projektzusammenhang durchgeführte qualitative Studie zu Kooperationsbeziehungen in der Kinder- und Jugendhilfe zeigt, dass die hohe Sitzungsfrequenz in ostdeutschen Jugendamtsbezirken nicht aufgrund der Umsetzung formaler Vorgaben sondern aus inhaltlichen Überlegungen heraus so hoch ist (vgl. van Santen & Seckinger 2002). Im Durchschnitt liegt die Tagungshäufigkeit im Westen zwischen drei und sechs Mal und im Osten zwischen sieben und zehn Mal pro Jahr. Kinder- und Jugendhilfeausschüsse der Stadtjugendämter haben verglichen mit denen anderer Jugendamtstypen eine signifikant erhöhte Tagungsfrequenz.

## 10.2 Stimmberechtigte Mitglieder

Im Durchschnitt und im Median setzen sich die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse aus 15 stimmberechtigten Mitgliedern (min.: 10; max.: 30) zusammen, der durchschnittliche prozentuale Anteil von VertreterInnen freier Träger beträgt dabei 41 % (Median 40 %), wobei er nie geringer als 27 % und nie höher als 65 % ist. In 3 % der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse sind auch VertreterInnen privat-gewerblicher Anbieter als Mitglieder stimmberechtigt. Es hat sich somit gegenüber der Situation von vor fünf Jahren keine wesentliche Veränderung ergeben. Ob bereits damals privat-gewerbliche Träger vertreten waren, kann aufgrund der Datenlage nicht entschieden werden. Eine Stabilität in Bezug auf Mitgliederzahl und dem Verhältnis Politik und freie Träger ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen zu erwarten (vgl. Seckinger, Weigel, van Santen & Markert. 1998: 161-163). Betrachtet man die Zusammensetzung der Gruppe der freien Träger, so werden einige Ost-West-Unterschiede erkennbar. In ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen ist der prozentuale Anteil von VertreterInnen solcher freien Träger, die nicht als zu den Wohlfahrtsverbänden gehörig und nicht als Jugendverband oder Jugendring von den Jugendämtern definiert werden, mehr als doppelt so hoch als in Westdeutschland. Dies stärkt die bisherige These einer bunteren Trägerlandschaft in den neuen Bundesländern (vgl. van Santen & Seckinger 2001). Der zweite Unterschied zeigt sich darin, dass auch der Anteil von VertreterInnen der Wohlfahrtsverbände in der Gruppe der freien Träger in den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen höher ist als in Westdeutschland. Jugendverbände und Jugendringe sind dementsprechend in ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen zu einem geringeren Anteil vertreten. Dies könnte Ausdruck eines breiteren Aufgabenverständnisses im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sein, denn wenn die Jugendarbeit nicht mehr das dominante Thema der Sitzungen ist, ist eine stärkere Integration von Trägern außerhalb der Jugendarbeit in den Kinder- und Jugendhilfeausschuss notwendig und damit sinkt der Anteil der Jugendverbände und Jugendringe. Allerdings gibt es im Rahmen des Projekts keine Möglichkeit, diese These empirisch zu überprüfen.

### 10.3 Qualifizierung der Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses

Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seiner herausgehobenen Stellung als dem kommunalen Entscheidungsgremium für die Kinder- und Jugendhilfe gerecht werden kann, ist eine Qualifizierung der Mitglieder dieses Gremiums. Neben der Komplexität der Aufgabe und den unterschiedlichen Bezugspunkten zu einzelnen Fachbereichen (Kinder- und Jugendhilfe, Haushaltsrecht, Kommunalrecht etc.) ist die heterogene Zusammensetzung der Mitglieder ein weiteres Argument für gemeinsame Fortbildungen. In der Jugendamtsbefragung wurde deshalb auch danach gefragt, ob die Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses zu Beginn der Legislaturperiode eine Fortbildung über Aufgaben, Rechte und Pflichten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses absolviert haben. Bei 37 % der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse hat nach Wissen der Jugendämter eine solche Qualifizierung nicht stattgefunden und bei 56 % haben sich einige Mitglieder qualifiziert. Nur bei 7 % der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse wurden alle Mitglieder fortgebildet. Dies geschah ausschließlich in ostdeutschen Jugendamtsbezirken. Insgesamt sind die Qualifizierungsaktivitäten in ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen ausgeprägter. Dies ist neben der höheren Sitzungsfrequenz ein weiteres Argument dafür, dass Kinder- und Jugendhilfeausschüsse in Ostdeutschland in ihrer Steuerungs- oder doch zumindest Kontrollfunktion ernster genommen werden. Die Verwaltungsmodernisierung hat hingegen keinen Qualifizierungsschub verursacht.

Die bei der Jugendamtsbefragung zu Tage getretenen Ost-West-Unterschiede hinsichtlich der Qualifizierung werden durch die Auswertung der Befragung von Geschäftsstellen freier Träger nicht bestätigt. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland geben um die 40 % der Träger, die im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten sind, an, dass die Mitglieder des Ausschusses eine Fortbildung zu Aufgaben, Rechten und Pflichten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses absolviert haben. In unseren Augen sind dies zu wenige, da es sich um eine zentrale Gestaltungsaufgabe für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe handelt.

### 10.4 Bewertung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses

Eine Beurteilung der Qualität der Arbeit in den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen sowie deren Effekte ist durch eine rein postalische Erhebung, zudem mit dieser Themenvielfalt wie die vorliegende, nicht zu leisten. Indirekt kann man jedoch auf den Erfolg der Arbeit des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vor Ort schließen, da die von uns erhobenen Einschätzungen und Bewertungen des Kinder- und Jugendhilfeausschusses nicht völlig losgelöst von den konkreten Ereignissen im Jugendamtsbezirk sind.

Tab. 20: Bewertung des Jugendhilfeausschusses (JHA) durch Jugendämter (JÄ) und freie Träger (FT)

eingeschränkte oder volle Zustimmung	Ost JÄ/FT	West JÄ/FT	insgesamt JÄ/FT
Der JHA macht Probleme von Kindern und Jugendlichen in der Kommune öffentlich.	44 / 60 %	60 / 55 %	55 / 57 %
Im JHA werden wichtige Entscheidungen gefällt.	70 / 80 %	65 / 66 %	67 / 70 %
Der JHA ist das Gremium für die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern.	58 / 52 %	44 / 37 %	49 / 41 %
Der JHA ist aktiv an der Jugendhilfeplanung beteiligt.	82 / 77 %	73 / 64 %	76 / 67 %
Der JHA reagiert frühzeitig auf Problemlagen.	41 / 40 %	38 / 30 %	39 / 33 %
Partei-politische Interessen dominieren den JHA.	42 / 46 %	38 / 59 %	39 / 55 %
Der JHA ist nur ein Bestätigungsgremium für woanders gefällte Beschlüsse.	15 / 31 %	27 / 41 %	23 / 38 %
Der Bereich Hilfen zur Erziehung wird nur selten im JHA thematisiert.	63 / 43 %	40 / 41 %	49 / 41 %

In der Tabelle 20 ist die Bewertung der einzelnen Statements zum Kinder- und Jugendhilfeausschuss von freien Trägern (Jugendverbänden, Jugendringen und Geschäftsstellen von Trägern, die außerhalb der Jugendarbeit tätig sind) der Bewertung von Jugendämtern gegenüber gestellt. Dabei werden folgende Unterschiede sichtbar: Der bereits zwischen den Jugendämtern deutliche Ost-West-Unterschied spiegelt sich auch bei den Einschätzungen freier Träger wider. Dabei gibt es allerdings zwei bemerkenswerte Ausnahmen: Zum einen stimmen freie Träger in Ostdeutschland dem Item „Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss macht Probleme von Kindern und Jugendlichen öffentlich“ häufiger zu als westdeutsche freie Träger, wohingegen ostdeutsche Jugendämter diesem Item seltener zustimmen als westdeutsche. Möglicherweise spiegelt sich in dieser Differenz auch die unterschiedliche Qualität der Beziehungen zwischen freien und öffentlichen Trägern in Ost und West wider. In Westdeutschland scheint es ein stärkeres Abgrenzungsbedürfnis zu geben. Zum zweiten sehen ostdeutsche freie Träger eine deutlich geringere Dominanz partei-politischer Interessen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss als westdeutsche freie Träger, bei den Jugendämtern ist es jedoch genau umgekehrt.

Bemerkenswert sind die Unterschiede in der Einschätzung des Items „Der Bereich Hilfen zur Erziehung wird nur selten im Kinder- und Jugendhilfeausschuss thematisiert“. Diesem Item stimmen nämlich signifikant häufiger Jugendämter und Geschäftsstellen von Trägern außerhalb der Jugendarbeit zu als Träger der offenen und verbandlichen Jugendarbeit. Dies ist ein Beleg dafür, wie sehr solche Einschätzungen auch interessengeleitet sind.

# 11 Angebot und Nachfrage ambulanter und teilstationärer Hilfen zur Erziehung

## 11.1 Angebot

Die Kinder- und Jugendhilfe hat im Laufe ihrer Geschichte eine breite Palette ambulanter und (teil)stationärer Hilfen entwickelt. In den vergangenen Jahren haben sich insbesondere die kurzzeittherapeutischen Maßnahmen für Familien und die so genannten flexiblen Hilfen als eine eigenständige Hilfeform herausgebildet. In van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink (2002) sind ausführlich die Entwicklungen in Angebot und Nachfrage bei den Hilfen zur Erziehung dargestellt. Die wichtigsten Tendenzen bei den Angeboten sind:

- a) die regional fortschreitende Ausdifferenzierung von Angeboten, also die Palette möglicher Hilfeformen wird in den einzelnen Jugendamtsbezirken größer; inzwischen gibt es in fast allen Jugendamtsbezirken die im KJHG aufgezählten Formen der Hilfen zur Erziehung;
- b) die Bedeutung des öffentlichen Trägers als Anbieter von Hilfen zur Erziehung geht zurück;
- c) neue Entwicklungen wie kurzzeittherapeutische Angebote für Familien werden relativ schnell aufgegriffen;
- d) flexible Hilfeformen sind trotz oder auch gerade aufgrund ihrer konzeptionellen Unschärfe weit verbreitet;
- e) privat-gewerbliche Träger sind in etlichen Jugendamtsbezirken vertreten.

Zu flexiblen Hilfen werden die Angebote sogenannter Jugendhilfestationen und Jugendhilfeeinheiten, die Hilfen aus einer Hand anbieten ebenso wie die aktuell vielfach diskutierten „integrierten, sozialräumlichen Hilfen“ (vgl. Koch/Lenz 1999; Wolff 2000) gerechnet. Trennscharfe Abgrenzungen lassen sich bei den zugrunde liegenden Konzepten nicht erkennen.

Doch welches Verständnis von Flexibilität verbindet sich damit? Zunächst bezieht sich der Begriff Flexibilität auf individuelle Fallkonstellationen. Insbesondere § 27 Abs. 2 und 3 KJHG ermöglicht die Schaffung solcher individuell passender Hilfen. Nicht die vorhandenen Angebote nach § 28 ff sollen das Ergebnis der Hilfeplanung steuern, sondern je nach Notwendigkeit lassen sich Angebote so kombinieren und gestalten, dass eine Individualisierung von Hilfen möglich ist. Damit können die Nebenfolgen der starken Ausdifferenzierung und Versäulung von Hilfen zur Erziehung eingegrenzt werden. Einem Scheitern von Hilfen zur Erziehung aufgrund von Passungsproblemen, und der Entstehung von Jugendhelferkarrieren aufgrund des Verschiebens von Jugendlichen von Einrichtung zu Einrichtung (der sogenannte Drehtüreffekt), soll mit neuen Konzepten begegnet werden. Anvisiert werden passgenauere, individuelle Hilfearrangements.

Dieses Flexibilisierungsverständnis aus der Perspektive des Individuums findet seine Entsprechung auf der Seite der Angebotsorganisation: Flexibilisierung kann z.B. die Integration eines Tagesgruppenplatzes oder eines Angebotes aus dem Bereich der Jugendarbeit in eine Wohngruppe bedeuten.

Eine strikte Abgrenzung der Hilfeformen untereinander wird so, ebenso wie der zwangsläufige Wechsel der Betreuungsperson vermieden. Die Angebotsbausteine werden variabel zusammengestellt. Basis hierfür können jedoch nicht nur individuelle Fallkonstellationen, sondern auch bestehende Angebotslücken in der Kommune bzw. im Stadtteil (vgl. Wolff 2000: 139) sein. An dieser Stelle trifft die Forderung nach stärkerer Orientierung an der Lebenswelt der Adressaten und Adressatinnen mit den Versuchen der Jugendhilfe zusammen, sich hin zu einem modernen, möglichst dezentralen, das heißt sozialräumlich geprägten Dienstleistungsangebot zu entwickeln.

An den Jugendämtern, die die Hilfeplanung federführend gewährleisten, führte und führt die rechtliche Verortung der einzelnen Hilfen zur Erziehung nach § 28 ff. häufig zu einem Denken nach einzelnen Hilfearten (dem sog. Versäulungseffekt), zumal den einzelnen Hilfearten bzw. Paragraphen auch eigene Haushaltsstellen zugewiesen sind. Individuell zugeschnittene Kombinationen und Übergänge von Hilfeformen scheitern somit häufig an der Organisation im Jugendamt. Dazu passend gibt es, den aufgebauten spezialisierten Verwaltungsstrukturen folgend, oftmals unterschiedliche fachliche Zuständigkeiten für die Vermittlung und Begleitung verschiedener Hilfeformen im Jugendamt. Aber auch freie Träger boten und bieten häufig nur eine bestimmte Hilfeart an. Die Jugendämter sortieren die Fälle auch deshalb schon zu Beginn des Hilfeplanverfahrens bestimmten Betreuungsmöglichkeiten und den Trägern zu, nach dem Prinzip: Fälle für die Tagesgruppe, Fälle für stationäre Einrichtungen, Fälle für die Sozialpädagogische Familienhilfe u.s.w.. Hinzu kommt, dass die Kosten für die jeweilige Hilfeformen erheblich differieren.

Auch im 10. Kinder- und Jugendbericht wurden Konzepte der flexibel organisierten Erziehungshilfen eingefordert (BMFSFJ 1998: 255). Seithe (2001: 66) definiert die Ausrichtung solcher flexiblen Erziehungshilfen wie folgt: „Es geht darum, durch eine entsprechende Struktur der Erziehungshilfeeinrichtung selbst und durch entsprechende qualifizierte Vernetzung auch auf der Anbieterseite, Hilfen zusammenzuführen, die traditionell nebeneinander existierten und ErziehungshelferInnen, die bislang eine eingeeengte Sicht von Hilfemöglichkeiten und Hilfearrangements innerhalb ihres Berufsverständnisses hatten, dazu zu bringen, Übergänge zu sehen und zu realisieren.“

Die Konzepte, Begrifflichkeiten und Umsetzungsinstrumente lassen sich nur schwer auf einen Nenner bringen und unterliegen einer ständigen Veränderungsdynamik. Deshalb verwundert es kaum, dass aussagekräftige Daten zur tatsächlichen Verbreitung, zur Umsetzung und dem konzeptionellen Verständnis solcher flexiblen Erziehungshilfen bislang rar sind.

Die Tatsachen, dass inzwischen zwei Drittel der Jugendämter flexible Hilfen im Jugendamtsbezirk haben, diese in der Regel mit § 27 Abs. 1 und 2 KJHG begründen, und dass das Finanzierungsinstrument vor allem die Fachleistungsstunde ist, besagen freilich noch nichts über das fachliche Verständnis, das solchen flexiblen Hilfen zugrunde liegt (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2002). Den Jugendamtsleitungen wurden einige Aussagen, die flexible Hilfen beschreiben, zur Bewertung vorgelegt. Immerhin 83 % der befragten JugendamtsleiterInnen stimmen mit der Aussage überein, dass flexible Hilfen innerhalb einer räumlichen Einheit angeboten

werden. Offenbleiben muss dabei, ob sich der Begriff der räumlichen Einheit auf einen wie auch immer definierten Sozialraum bezieht oder auf sog. „Hilfen aus einer Hand, bzw. unter einem Dach“. Unzulässig wäre die Interpretation, dass diese breite Zustimmung auch eine weit verbreitete Sympathie für aktuell erprobte und diskutierte Modelle flexibler, sozialräumlicher Hilfen zur Erziehung bedeuten könnte. Zu solchen Vermutungen geben die Diskussionen und gegensätzlichen fachlichen Positionen zu diesen Modellen, die die Entscheidungsbefugnisse und Gewährleistungsverantwortung der Jugendämter enger an die Konzepte und Handlungsweise freier Träger mittels sogenannter Sozialraumbudgets binden, kaum Anlass (vgl. Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.v. 2001).

Tab. 21: Aussagen zur Beschreibung von flexiblen Hilfen

	Jugendamt	freier oder privat-gewerblicher Träger
Flexible Hilfen kennzeichnen eine Angebotsform, die einen Wechsel der Betreuungsform ohne Betreuerwechsel ermöglicht.	71%	75%
Flexible Hilfe ist eine ähnliche Hilfeform wie SPFH, aber breiter angelegt.	40%	27%
Flexible Hilfen ermöglichen einen Wechsel der Betreuungsform ohne ein neues Hilfeplanverfahren.	31%	38%
Flexible Hilfen ist ein neues Etikett für Dinge, die wir schon immer gemacht haben.	18%	23%
Bei flexiblen Hilfen wird es dem jeweiligen Träger überlassen, die richtige Betreuungsform zu finden.	11%	13%
Flexible Hilfen wenden sich vorrangig an Jugendliche über 14 Jahre.	11%	29%
Flexible Hilfe ist eine Art von Maßnahme, die am Ende einer Reihe von unterschiedlichen Hilfsangeboten steht. Es ist der letzte Versuch, innerhalb der Jugendhilfe zu helfen.	7%	11%
Flexible Hilfen erschweren dem Jugendamt eine fachliche Kontrolle der Angemessenheit der Hilfeform.	5%	0%

Quelle: Jugendamtserhebung 2000, Trägererhebung 2001, DJI

Um weitere Hinweise darauf zu erhalten, was flexible Hilfen aus der Sicht von JugendamtsleiterInnen und freien Trägern charakterisiert, wurden in beiden Befragungen Statements zu flexiblen Hilfen vorgegeben. Aufgrund der Vielzahl von Konzepten und den zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestarteten Umsetzungsversuchen, wurden bei der Formulierung der Statements nicht nur Definitionsbestandteile ausgewählt, die sich aus der aktuellen Diskussion zu den integrierten, sozialräumlichen Hilfen anbieten. Aufgegriffen wurden auch Aussagen zur Flexibilisierung der Hilfen zur Erziehung, die in den letzten zehn Jahren der Fachdebatte zentral waren.



Alle JugendamtsleiterInnen und VertreterInnen freier Träger wurden gebeten, die Statementfragen zu beantworten, auch wenn sie selbst keine flexiblen Hilfen anbieten. Vorab sei angemerkt, dass sich an keinem Punkt signifikante Differenzen in den Einschätzungen von JugendamtsleiterInnen einerseits und TrägervertreterInnen andererseits finden lassen. Sowohl bei den Jugendämtern als auch auf Trägerseite fällt die Zustimmung zu dem Statement, Kennzeichen flexibler Hilfen sei, einen Wechsel der Betreuungsform ohne Betreuerwechsel zu ermöglichen, eindeutig aus. Dies bejahen 71 % der Jugendamtsleiter und 75 % der Trägervertreter. Ost-West oder Stadt-Land-Unterschiede gibt es hier nicht. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich diese zentrale fachliche Forderung entlang der Diskussionen zu flexiblen Hilfeangeboten gut etablieren konnte und damit ein Beitrag geleistet werden soll zur Verhinderung ständiger Beziehungsabbrüche, die bei einer Änderung der Betreuungsform üblicherweise erfolgen.

Dass sowohl ein Viertel der JugendamtsleiterInnen als auch der TrägervertreterInnen die Konstanz der Fachkräfte nicht als zentrales Kennzeichen flexibler Hilfen sehen, kann damit zusammen hängen, dass es sich bei flexiblen Hilfen häufig um solche Angebotsformen handelt, die zwar unter einem Dach, aus einer Hand, von einem Träger oder einem Trägerverbund in einem Sozialraum etc. angeboten werden, die aber doch Angebote für sich, mit unterschiedlichem Setting, Personal, Zielgruppen, pädagogischen Schwerpunkten und finanziellen Abwicklungsmodalitäten sind.

Dafür spricht auch das Antwortverhalten der Jugendämter und der freien Träger zum Statement: Flexible Hilfen ermöglichen einen Wechsel der Betreuungsform ohne ein neues Hilfeplanverfahren. Diese Charakterisierung lehnen 69 % der Jugendämter und 62 % der Träger ab. Ein neues Hilfeplanverfahren wird von ihnen als notwendig erachtet. Legt man dem Verständnis flexibler Hilfen Konzeptionen zugrunde, wie sie z.B. vielen der Integrationsmodellprojekte eigen sind (vgl. Koch/Lenz 1999), wundert es, warum nur 31 % bzw. 38 % angeben, ein neues Hilfeplanverfahren sei nicht notwendig. Diesem Verständnis folgend sind flexible Hilfen maximal flexibel konzipiert, das heißt, es gibt keine voneinander trennbaren Hilfesettings, die ein neues Hilfeplanverfahren erzwingen würden. Das Antwortverhalten der Jugendämter und freien Träger hierzu verweist auf ein Spannungsverhältnis, das sich in der Fachdiskussionen zu den aktuell vielfach diskutierten, integrierten, sozialräumlichen Hilfeformen zuspitzt. Wie kann bei Modellen, in denen wie z.B. in Stuttgart, in einem Sozialraum ein Träger für alle Fälle zuständig ist, sichergestellt werden, dass das vom Gesetzgeber vorgeschriebene Hilfeplanverfahren, dessen Sicherstellung und Verfahrensleitung in der Hand der Jugendämter liegen soll, nicht zugunsten einer Monopolstellung von Anbietern und zu Ungunsten des Wunsch- und Wahlrechts der Adressaten, des Partizipationsgedankens und der Transparenz über Verfahrensabläufe verflacht (vgl. hierzu Münder 2001)?

Ungeachtet des Spannungsfeldes „Hilfeplanung nach § 36 und flexible Hilfen“ haben 95 % der befragten JugendamtsleiterInnen mit der derzeitigen Angebotslandschaft im Bereich flexibler Hilfen und den Verfahrensabläufen wenig Probleme, denn nur 5 % stimmen dem Statement zu, dass flexible Hilfen dem Jugendamt eine fachliche Kontrolle der Angemessenheit der Hilfeform erschweren. Diese hohe Zufriedenheit könnte darauf zurück-

zuföhren sein, dass es sich bei den flexiblen Hilfen vielfach nicht um etwas grundsätzlichen Neues handelt, sondern um ein neues Etikett für Dinge, die schon immer angeboten wurden. Doch nur 18 % der Jugendämter und 23 % der Träger geben an, es handle sich um Altbewährtes mit lediglich neuem Namen und verweisen damit auf zurückliegende fachliche Debatten. Bereits seit den 80er Jahren wurde in der Praxis der Heimerziehung über die Flexibilisierung der Betreuungsformen nachgedacht und eine Neuorganisation Sozialer Dienste gefordert, die mehr Nähe zur Lebenswelt der Adressaten zulässt. Auch Arbeiten und Konzepte aus der Gemeinwesenarbeit flossen seit den 70er Jahren in die Jugendhilfedebatten ein, so dass der Trendbegriff der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe keineswegs ohne historische Wurzeln ist (vgl. hierzu Hinte 2001). Bei allem Neuen, das 82 % der Jugendämter und 77 % der Träger mit Konzepten der flexiblen Hilfen verbinden, stellen jedoch 40 % der befragten JugendamtsleiterInnen eine enge Verknüpfung von flexiblen Hilfen und der Angebotsform Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) her. Von den befragten Trägern sehen 27 % diese Ähnlichkeit. Signifikant ist die Differenz bei diesem Statement zwischen ost- und westdeutschen Jugendämtern: Nur 22 % der ostdeutschen Jugendämter aber 45 % der westdeutschen JugendamtsleiterInnen bejahen die Ähnlichkeit von flexiblen Hilfen mit SPFH. Dies passt zu dem Befund, dass westdeutsche Jugendämter etwas häufiger angeben, flexible Hilfen auf der Grundlage von § 31 KJHG (SPFH) durchzuführen.

Ist dies ein Indiz dafür, dass an ostdeutschen Jugendämtern ein abgegrenzteres Konzeptverständnis von „Flexiblen Hilfen“ gegeben ist? Bei aller Vorsicht liegt diese Vermutung nahe, denn einige JugendamtsleiterInnen, die wir im Rahmen von Auswertungsworkshops dazu befragten, betonen, dass an Ost-Jugendämtern aufgrund der kürzeren Erfahrung mit den Strukturen der Jugendhilfe ein weniger versäultes Denken vorherrsche. Darüber hinaus sind – so die Experten weiter – seit dem Start von Jugendhilfestationen in einigen ostdeutschen Jugendamtsbezirken Ansätze flexibler Hilfen gut etabliert.

Das Statement, dass es sich bei flexiblen Hilfen um Maßnahmen handelt, die am Ende einer Reihe von unterschiedlichen Hilfeangeboten stehen, sollte ebenfalls Anhaltspunkte zum Verständnis flexibler Hilfen zur Erziehung liefern. Nur 7 % der Jugendämter und 11 % der Träger stimmen dem zu. Demzufolge handelt es sich bei flexiblen Hilfen dem Verständnis nach nicht um spezielle Angebote, die überwiegend Kindern und Jugendlichen mit fortgeschrittenen Jugendhilfekarrieren vorbehalten sind, und die von eher klassischen teil- oder vollstationären Angeboten der Jugendhilfe nur noch schwer erreicht werden. Flexible Hilfeansätze stehen keineswegs erst am Ende eines Hilfskatalogs. Insbesondere von einem Mix ambulanter und (teil-)stationärer flexibler Angebote versprechen sich viele Jugendämter einen individuellen, präzise abklärenden Hilfebeginn, häufig realisiert über sogenannte „Flex-Teams“ oder auch „entspezialisierte Teams“ (vgl. hierzu Tzscheetzsch 1998).

Dieser Argumentation folgend ist es nicht verwunderlich, dass nur 11 % der JugendamtsleiterInnen dem Statement zustimmen, flexible Hilfen wenden sich vorrangig an Jugendliche über 14 Jahre. Allerdings stimmen dem 29 % der befragten Träger zu. In Diskussionen mit PraxisvertreterInnen zu den Ergebnissen der Befragungen wurde auf den Aspekt verwiesen, dass freie Träger flexible Hilfe Konzepte vielfach im Bereich „Betreutes Wohnen“

realisieren, und dafür nur dementsprechend ältere Zielgruppen in Frage kommen. Diese Vorsicht bei der Anwendung flexibler Hilfen bei jüngeren Altersgruppen kann aber auch damit zusammenhängen, dass viele PädagogInnen davon überzeugt sind, vor allem jüngere Kinder bräuchten in den Einrichtungen verbindliche, klar abgrenzbare Settings und Zuordnungen. Bei der Arbeit mit jugendlichen AdressatInnen bieten sich individuell aushandelbare Settings und dazu passende, fachlich flexibilisierte Angebote demzufolge eher an.

## 11.2 Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme hat sich entgegen dem Eindruck, der oft aus einem unreflektierten Umgang mit den Zahlen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik entsteht, etwas anders entwickelt. Die Inanspruchnahme von stationären Hilfen zur Erziehung ist in den letzten Jahren konstant geblieben. Zunahmen oder Abnahmen in einzelnen Regionen sind meist auf demografische Effekte sowie den neu geschaffenen Hilfen für junge Volljährige und nicht auf die Veränderungen der Inanspruchnahmequote zurückzuführen (vgl. van Santen 2000). Ambulante Hilfen hingegen haben in den letzten Jahren einen regen Zuspruch erhalten und wurden verstärkt nachgefragt. Aus diesem deutlichen Anstieg ist nun aber nicht unbedingt ein erhöhter Bedarf abzuleiten, sondern dieses könnte auch Ausdruck eines endlich bedarfsgerechteren Angebots sein.

Gerade bei der Inanspruchnahme stationärer Hilfen gibt es einen beachtlichen Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland. Die Inanspruchnahmequote in Ostdeutschland ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Altersverteilung um 34 % höher. Dies lässt sich nicht alleine aus den verschiedenen ökonomischen Lebensbedingungen erklären. Vielmehr spielen hierbei auch unterschiedliche professionelle Haltungen, differierende Bilder von funktionierenden Familien und Vorstellungen von altersgemäßer Entwicklung, Traditionen und vieles andere eine Rolle (vgl. Winkler 2001).

Ein bemerkenswertes Einzelergebnis aus den Daten zur Inanspruchnahme der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik wollen wir hier kurz darstellen. 11 % derjenigen Kinder und Jugendlichen, die vorläufig in Schutz genommen werden, waren unmittelbar davor in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Zahl sollte Anlass genug sein, über die Qualität der stationären Einrichtungen intensiv nachzudenken. Denn was muss vorgefallen sein, wenn ein Kind oder ein Jugendlicher durch das Jugendamt vor den Bedingungen in einer stationären Einrichtung in Schutz genommen wird? Ist das Ausdruck einer beträchtlichen Anzahl von Fehlplazierungen oder überforderter PädagogInnen? Was verbirgt sich hinter Integrationsproblemen, so wie sie die amtliche Statistik als wichtigsten Anlass für die Inobhutnahme dieser Gruppe ausweist? Und wieso glaubt man Integrationsprobleme mit der „Verlegung“ in eine Einrichtung, in der man, nur kurzfristig bleiben kann, zu lösen? Die Diskussion über diese Punkte müsste zumindest intern offener geführt werden als dies bis jetzt geschieht.

## 12 Hilfeplan nach § 36 KJHG

Mitte der 90er Jahre entbrannte in der Fachdiskussion ein Streit darüber, wie abhängig freie Träger als Anbieter von Hilfen zur Erziehung vom öffentlichen Träger durch die Verfahrensregelungen des § 36 Abs. 2 KJHG sind bzw. bis zu welchem Grad freie Träger dieses Verfahren mit- bzw. selbst gestalten können (vgl. hierzu Kunkel 1995 und Maas 1996). Diese Diskussionen finden vor dem Hintergrund der Doppelfunktion der Jugendämter statt: Zum einen sind die Jugendämter die Garanten für die hoheitlichen Aufgaben, die sich mit dem § 36 KJHG verbinden, zum anderen sind sie aber auch Anbieter von Maßnahmen und demzufolge Konkurrenten der freien bzw. der privat-gewerblichen Träger. Diese Vermischung von Aufgaben kann zu Verwicklungen und Komplikationen führen, die das Hilfeplanverfahren im Einzelfall belasten können. Notwendig sind deshalb zum einen Strukturen, die helfen, die Doppelfunktion der Jugendämter klar voneinander zu trennen. Erforderlich sind verlässliche Regelungen zu Zeitpunkt, Art und Intensität der Einbeziehung von Angeboten, Diensten und Einrichtungen der Erziehungshilfe in den Hilfeplanungsprozess. Dazu gehören verbindliche Formen der Kooperation und Kommunikation und klare Orientierungen über die Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte der Mitarbeiter von Einrichtungen, sowie Absprachen zur Verantwortung und Aufgabenübernahme unter Beachtung des jeweiligen Einzelfalls (vgl. Leitner 2001: 54f.). Dieser Anspruch findet sich auch in der rechtlichen Bestimmung zur Erarbeitung einer jugendhilfestrategischen Gesamtkonzeption nach dem KJHG wieder.

Um herauszufinden, welche Formen der Zusammenarbeit sich mittlerweile zwischen der Jugendamtsebene und freien Trägern inklusive der privat-gewerblichen Träger aber auch den Einrichtungen öffentlicher Träger bei der Erstellung eines Hilfeplans etablieren konnten, wurden hierzu in der Jugendamts- sowie in der Einrichtungsbefragung einige Fragen gestellt.

### 12.1 In welcher Phase des Hilfeplanverfahrens werden VertreterInnen von Einrichtungen beteiligt?

Von den befragten JugendamtsleiterInnen bejahen 81 % die Frage, ob VertreterInnen von Maßnahmen oder Einrichtungen am Hilfeplanverfahren eines neuen Falles in der Regel beteiligt werden. Dieses Ergebnis kann bedeuten, dass das Hilfeplanverfahren aus Sicht dieser Jugendämter nicht mit der grundlegenden Entscheidung für eine bestimmte Hilfeform endet. Die Übergabe an die Einrichtung und deren Einbeziehung unmittelbar nach der Entscheidung für eine konkrete Hilfeform oder sogar vor der endgültigen Festlegung und Gewährung einer Hilfe wäre in diesem Verständnis Teil des Hilfeplans.

Bei vier Fünftel der befragten Jugendämter werden VertreterInnen von Einrichtungen nach der Festlegung auf eine bestimmte Hilfeart hinzugezogen. Damit wird auch die Verfahrenshoheit der Jugendämter bei der Erstellung des ersten Hilfeplans nach § 36 KJHG unterstrichen. Werden MitarbeiterInnen von Einrichtungen vor einer Entscheidung über eine konkrete Hilfeart in das

Hilfeplangespräch einbezogen, dann ist dies möglicherweise Ausdruck bestimmter Zugangswege der Adressaten im Vorfeld von Jugendamts- bzw. ASD-Gesprächen. Eine Vorabklärung über eine bestimmte Hilfeart kann z.B. über Einrichtungen freier oder öffentlicher Anbieter und daran gekoppelter Erziehungs- bzw. sonstiger Beratungsstellen erfolgen. Ein anderer Weg führt über Kinderärzte, denen sich hilfesusuchende Eltern anvertrauen. Diese vermitteln die Eltern oft an psychosoziale Beratungsstellen im Umfeld der Kinder- und Jugendpsychiatrie, ehe die Sorgeberechtigten beim Jugendamt vorstellig werden, falls eine Hilfe zur Erziehung beantragt werden soll. Auch in Kriseneinrichtungen, die Kinder und Jugendliche nach § 42 KJHG vorübergehend in Obhut nehmen, können Vorabklärungen bezüglich einer über die Inobhutnahme hinausgehenden Hilfe zur Erziehung stattfinden. Auch die Ergebnisse der Studie von Schefold, Glinka, Neuberger & Tilemann (1998) verweisen darauf, dass die Hilfeplanerstellung oft inmitten eines Falles beginnt, und Festlegungen über eine Hilfeform in der Auseinandersetzung zwischen Eltern und Fachkräften der Jugendhilfe schon vor Beginn der Hilfeplangespräche getroffen wurden. Dann ist die Erstellung des Hilfeplans nur mehr ein Verfahren zur Legitimation einer Entscheidung und die in Frage kommende Einrichtung erfüllt gemeinsam mit dem Jugendamt lediglich die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung dieser Hilfeart.

Beteiligung am Hilfeplanverfahren kann manches bedeuten und beinhalten, deshalb wurden die Jugendämter auch danach gefragt, wie Einrichtungen an Hilfeplangesprächen beteiligt werden. Am häufigsten (72 %) sind Einrichtungen direkt in Hilfeplankonferenzen anwesend. 65 % der Jugendämter geben an, dass mit den VertreterInnen der Einrichtungen persönliche oder telefonische Gespräche außerhalb der Hilfeplangespräche geführt werden und 15 % kommunizieren „auf andere Art und Weise“. Bei dieser Frage waren Mehrfachantworten möglich. Etwas über die Hälfte (53 %) der Jugendämter, die angeben, Einrichtungen am Hilfeplanverfahren eines neuen Falles zu beteiligen, kreuzen ausschließlich eine Antwortmöglichkeit an, 43 % beteiligen die Einrichtungen über zwei Wege am Hilfeplanverfahren und 4 % kreuzen drei Möglichkeiten an.

Tabelle 22 zeigt, dass die Gespräche mit den Einrichtungen über Hilfepläne nach Angaben der Einrichtungen mehrheitlich in den Einrichtungen selbst geführt werden. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass aus der Perspektive der Einrichtungen auch Aufnahmegespräche und Erziehungsplanung zum Hilfeplan dazu gerechnet werden. Diese Annahme wird noch dadurch verstärkt, dass es mehr fehlende Antworten bei der Frage, wo die Fortschreibung von Hilfeplänen besprochen wird, gibt als bei der Frage nach dem Ort der Erstellung. Die Daten verdeutlichen, dass unter der „Erstellung eines Hilfeplans“ sehr Verschiedenes bezogen auf den Anfang und das Ende der Erstellung eines Hilfeplans verstanden werden kann und die Fachwelt von einheitlichen Kriterien und Beschreibungen weit entfernt ist. Während für die Mehrheit der Jugendämter die Erstellung des Hilfeplans mit der Festlegung auf eine bestimmte Hilfeart abgeschlossen ist, die Hilfeplanung aber nun unter der Einbeziehung konkreter Anbieter weitergeht, verstehen VertreterInnen von Einrichtungen unter der Erstellung des Hilfeplans primär den gesamten Prozess der Hilfeplanung. Dies schließt auch die Erstgespräche zwischen Adressaten und Fachkräften der Einrichtungen ein.

Anders kann kaum erklärt werden, warum in der Einrichtungsbefragung gut die Hälfte angibt, Hilfeplangespräche im Rahmen der Ersterstellung fänden in der Einrichtung statt.

Tab. 22: Orte der Hilfeplangespräche

Ort	Ersterstellung	Fortschreibung
Einrichtung	52%	56%
Jugendamt	33%	27%
Einrichtung oder Jugendamt beim Jugendlichen selbst	10%	13%
bei Eltern/Sorgeberechtigten	2%	2%
	1%	0%

Quelle: Einrichtungserhebung 2001

Bemerkenswert ist, dass sich die in der Jugendhilfe eingeforderte, stärkere Ausrichtung an der Lebenswelt der Adressaten in diesen Daten kaum abzeichnet, denn Hilfeplangespräche finden nur in Ausnahmefällen zu Hause bei den AdressatInnen selbst statt. Ob die Fachkräfte die Möglichkeit, andere Orte für diese Gespräche zu nutzen, nicht in Erwägung ziehen, oder ob die AdressatInnen dies eher nicht wollen, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Hilfepläne werden nicht nur zu Beginn einer Hilfe aufgestellt, sondern sollen auch in regelmäßigen Abständen überprüft und der veränderten Situation angepasst werden. Immerhin 9 % der befragten (teil)stationären Einrichtungen (ohne Jugendschutzstellen) haben auf die Frage nach dem Ort der Fortschreibung nicht geantwortet. Hieraus kann geschlossen werden, dass es in jeder elften Einrichtung nie zu einer Hilfeplanfortschreibung kommt. Offensichtlich werden die Möglichkeiten, die durch den § 36 KJHG geschaffen wurden, bei weitem nicht genutzt.

## 12.2 Das Hilfeplanverfahren aus der Sicht der Jugendamts- und EinrichtungsleiterInnen

Um Anhaltspunkte darüber zu erhalten, wie die Umsetzung des im § 36 KJHG in Grundzügen festgelegten Hilfeplanverfahrens inzwischen bewertet wird, wurden sowohl Jugendamts- als auch Einrichtungsleitungen Statements zur Bedeutung bestimmter Aspekte für das Zustandekommen eines Hilfeplan-Ergebnisses vorgegeben.

Die im Folgenden diskutierten Ergebnisse unterschieden sich nur geringfügig, wenn man sie weiter differenziert nach Ost und West, nach Jugendämtern kreisfreier Städte und in Landkreisen, sowie nach Jugendamtsgröße. Auch ein Vergleich der Jugendämter, die eine Verwaltungsmodernisierung durchgeführt haben bzw. aktuell durchführen mit denjenigen, die dies nicht tun, führt zu keinen nennenswerten Unterschieden.

Dass die Wünsche der Adressaten einen großen Einfluss auf die Hilfeplanentscheidungen haben, bejahen 70 % der befragten Jugendamtsleitungen und ähnlich viele EinrichtungsvertreterInnen (64%). Dieses Ergebnis ist ein Hinweis darauf, dass, zumindest auf einer programmatischen Ebene, das im KJHG verankerte Wunsch- und Wahlrecht der Eltern und ihrer Kinder im Bereich Hilfen zur Erziehung als ein nicht mehr zu hintergehender fachlicher Standard betrachtet, und Partizipation ernst genommen wird. Offenbleiben muss an

dieser Stelle, wie der fachliche Anspruch und die normative Vorgabe der Berücksichtigung der Adressatenwünsche in der Praxis tatsächlich eingelöst wird.

Tab. 23: Bewertung der Statements zur Hilfeplanentscheidung (HPE) bzw. zum Hilfeplanverfahren (HP-Verfahren)

Statements	stimme (eher) zu		unentschieden		stimmt (eher) nicht	
	JÄ	Einr.	JÄ	Einr.	JÄ	Einr.
Die Wünsche der Adressaten haben großen Einfluss auf die HPE.	70%	64%	27%	23%	3%	13%
Spezifische Erfahrungen des Kindes/Jug. mit bisherigen Hilfeformen haben großen Einfluss auf die HPE.	70%	55%	23%	28%	7%	17%
Allgemeine Erfahrungen mit einzelnen Hilfeformen beeinflussen die HPE maßgeblich.	51%	54%	39%	28%	10%	18%
Die Angebotsstruktur beschränkt das Spektrum möglicher HPE.	29%	34%	32%	21%	38%	45%
Kostengesichtspunkte sind für die HPE von großer Bedeutung.	21%	59%	54%	19%	25%	22%
Das HP-Verfahren ist zu aufwendig.	7%	8%	20%	8%	73%	84%

Quelle: Jugendamtsbefragung 2000 und Einrichtungserhebung 2001

Dass zwischen dem fachlichen Anspruch und den Handhabungen in der Praxis ein Widerspruch besteht, wird dadurch belegt, dass sich immerhin 27 % der befragten JugendamtsleiterInnen und 23 % der EinrichtungsvertreterInnen nicht eindeutig bei der Beantwortung der Frage festlegen, ob die Wünsche der Adressaten einen großen Einfluss haben. Rechnet man bei den Jugendämtern diejenigen 3 % dazu, die den Einfluss der Wünsche der Adressaten klar verneinen, bringt ca. ein Drittel der Jugendämter an dieser Stelle zum Ausdruck, dass die Wünsche der Adressaten keine oder nur eine untergeordnete Rolle im Hilfeplanverfahren spielen. Auch die Ergebnisse der Einrichtungsbefragung verweisen an diesem Punkt auf Umsetzungsprobleme. Nicht eindeutig festlegen wollen sich bei dieser Frage 23 % und 13 % verneinen den Einfluss der Adressatenwünsche ausdrücklich, so dass aus der Perspektive der Einrichtungen die Adressaten eine geringere Rolle spielen als bei den Jugendämtern.

Spannend, auch für weitere Studien zur Praxis der Hilfeplanung, ist die Frage, auf welche Art und Weise die Jugendhilfe-Fachkräfte die Generierung, Konkretisierung und eventuell Änderung ursprünglicher Wünsche der Adressaten beeinflussen aber auch, welcher Stellenwert den Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen mit bisherigen Jugendhilfeangeboten bei einer zu treffenden Hilfeplanentscheidung zukommt. Dass die Erfahrungen der betroffenen Kinder und Jugendlichen mit bisher angebotenen Hilfeformen die Hilfeplanentscheidung beeinflussen, bejahen zwar 70 % der Jugendämter aber nur 55 % der Einrichtungen. Knapp ein Fünftel der Einrichtungen hat den Eindruck, solche Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen werden bei einer neu anstehenden Hilfeplanentscheidung nicht berücksichtigt, während dies nur 7 % der befragten JugendamtsleiterInnen so sehen.

Demgegenüber schätzen die JugendamtsleiterInnen und die Einrichtungs-

vertreterInnen die Bedeutung von allgemeinen Erfahrungen (der Fachkräfte) mit spezifischen Hilfeformen bzw. -angeboten für das Zustandekommen einer Hilfeplanentscheidung relativ einheitlich ein: Rund die Hälfte der befragten Jugendämter (51 %) und der Einrichtungen (54 %) sehen diesen Einfluss als gegeben an. Dementsprechend werden die federführenden bzw. fallzuständigen MitarbeiterInnen des Jugendamtes die Eltern und Kinder über einzelne Angebotsformen aufklären oder diese gar nicht erwähnen, und so deren letztendlich formulierte Wünsche und Vorstellungen in nicht zu unterschätzender Weise mitprägen. Hier zeigt sich ein weiteres Spannungsfeld für die fallzuständigen, federführenden Fachkräfte: Sie müssen einerseits die allgemeinen aber auch die in speziellen Fällen gemachten Erfahrungen mit bestimmten Anbietern bzw. Hilfeformen fachlich produktiv verarbeiten und dürfen andererseits den Adressaten bestimmte Angebote und Anbieter nicht grundsätzlich vorenthalten. Fragt man nach den angebotenen Hilfeleistungen im Jugendamtsbezirk und dem diesbezüglichen Einfluss auf eine Hilfeplanentscheidung, verneinen 38 % der Jugendämter und ähnlich viele Einrichtungen (45%), dass die Angebotspalette vor Ort mögliche Hilfeplan-Ergebnisse beschränkt. Dieses Ergebnis verweist auf ein in vielen Kommunen breites Angebotspektrum im Sinne des KJHG. Dem gegenüber bestätigen 29 % der Jugendämter und 34 % der Einrichtungen, dass die vorhandene Angebotsstruktur maßgeblichen Einfluss auf das Hilfeplanergebnis hat. Ein Drittel der Jugendämter und ein Fünftel der Einrichtungen legt sich in der Antwort nicht eindeutig fest. Diese Uneindeutigkeit kann darauf zurückzuführen sein, dass je nach Fall die Angebotspalette im Jugendamtsbezirk als ausreichend oder als nicht ausreichend betrachtet wird und zudem, je nach Auslastung der Angebote, vor Ort Engpässe entstehen können, die sich wiederum auf das Ergebnis eines Hilfeplanverfahrens auswirken können.

Von den befragten JugendamtsleiterInnen geben 21 % an, dass Kostengesichtspunkte von großer Bedeutung für die Hilfeplanentscheidung sind. Etwa gleich viele betonen, dies stimme eher nicht. Über 50 % können sich nicht eindeutig festlegen. Dieses Ergebnis spricht dafür, dass auf der Leitungsebene der Kostenaspekt für die Gewährung einer bestimmten Hilfe zur Erziehung von hoher Relevanz ist, neben ebenso bedeutsamen fachlichen Kriterien, die sich aus dem Hilfeplanverfahren ergeben. Alle nachfolgenden Statements und deren Beantwortung wurden mit der Bewertung der Kostengesichtspunkte korreliert, denn es liegt nahe anzunehmen, dass sich der Faktor Kosten auch auf andere Einflussgrößen im Hilfeplanprozess auswirkt. Ein eindeutiger Zusammenhang ergibt sich jedoch nicht. Anders sieht das Ergebnis bei den befragten Einrichtungen aus. In beachtlicher Differenz zu den JugendamtsleiterInnen (21%) stimmen 59 % der EinrichtungsvertreterInnen dem Statement zu, Kostengesichtspunkte seien für die Hilfeplanentscheidung zentral. Offen bleibt, in welchem tatsächlichen Verhältnis die fachlichen Voten für eine bestimmte Hilfe zur Erziehung zur Mitwirkung der Adressaten im Hilfeplanungsprozess sowie zu den Kostengesichtspunkten stehen.

Mit dem Stand der Umsetzung des § 36 KJHG ist die übergroße Mehrheit der Einrichtungen zumindest insofern zufrieden, als 84 % das Statement, dass das Hilfeplanverfahren zu aufwendig sei, verneinen. Angesichts der Tatsache, dass die Einrichtungen zu 59 % angeben, Kostengesichtspunkte seien von großer Bedeutung für die Hilfeplanentscheidung und dass entlang anderer



Statements sichtbar wurde, das sie die Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts der Adressaten kritischer einschätzen als die JugendamtsleiterInnen, überrascht diese hohe Zufriedenheit ein wenig. Von den befragten JugendamtsleiterInnen stimmen 73 % dem Statement „das Hilfeplanverfahren ist zu aufwendig“ nicht zu, 20 % haben dazu keine klare Haltung und nur 7 % stimmen dieser Aussage zu. Die Erwartung, dass insbesondere diejenigen Befragten über einen zu hohen Aufwand klagen, die einen hohen Abstimmungsbedarf rund um ein Hilfeplanergebnis institutionalisiert haben, wird durch die Daten nicht bestätigt.

## **13 Pädagogische Ausrichtung und Erziehungskonzepte**

Eine Befragung von Einrichtungen mit dem Ziel, Strukturen, Leistungsfähigkeit, Entwicklungstrends sowie Herausforderungen für und in den Hilfen zu Erziehung zu beschreiben, kann bei allen methodischen Schwierigkeiten nicht auf eine Erhebung pädagogischer Orientierungen und Erziehungskonzepte verzichten. Die Rückmeldungen aus den Einrichtungen bereits während der Erhebungsphase bestätigen das Erhebungskonzept auch insofern, als dies der Fragebogenteil ist, der beim Ausfüllen auch als anregend für die tägliche Praxis empfunden wird. Zum Teil nämlich wurde der Fragebogen als Anlass für die Überprüfung der eigenen Konzepte und Vorstellungen sowie zur Diskussion im Team und in Ausnahmen auch mit den Jugendlichen verwendet. In diesem Abschnitt geht es um pädagogische Grundverständnisse, um Ausschlusskriterien, um Strafen, um pädagogische Zielvorstellungen und um methodische Herangehensweisen. Das Thema der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten an Entscheidungen und der Gestaltung des Alltags ist ein so wichtiges Thema, dass wir uns entschlossen haben, daraus einen eigenen Abschnitt in diesem Bericht zu machen.

### **13.1 Pädagogische Grundverständnisse**

Ein pädagogisches Konzept ist in 95 % der befragten Einrichtung schriftlich fixiert worden, darin enthalten sind in der Gesamtschau ein buntes Sammelurium von Begriffen. Dies geht von Bezugnahme auf spezifische pädagogische und therapeutische Konzepte wie systemischen Ansatz, Verhaltenstherapie, Waldorfpädagogik oder feministische Ansätze über Aussagen zu einzelnen Aspekten von Konzepten wie Ressourcenorientierung, Grenzziehung, „Fordern statt Verwöhnen“, „Hilfe zur Selbsthilfe“ und über Wertaussagen wie christliches Menschenbild oder „Annahme als ganze Menschen“ bis hin zu allgemeinen Aussagen, die sich auf gute Struktur, gehaltvolle Arbeit und ähnliches beziehen. In der Unterschiedlichkeit der konzeptionellen Ansätze der Einrichtungen, die nicht hinreichend aus den differierenden Angeboten erklärt werden kann, zeigen sich im Wesentlichen zwei Aspekte: Zum einem wird damit eine gewisse Pluralität – zumindest bezogen auf die Bundesebene – der Anbieter bestätigt und zum anderen verweist die unterschiedliche Qualität der Konzeptbeschreibungen auch auf die nach wie vor vorhandenen Schwie-

rigkeiten, die eigene Arbeit angemessen und nachvollziehbar beschreiben und erklären zu können. Dies zu ändern, ist eine der Herausforderungen, denen sich Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in nächster Zeit stellen müssen, wollen sie ihre gesellschaftliche Legitimation nicht verlieren.

Außer einer allgemeinen und ohne Vorgaben zu formulierenden Kurzbeschreibung der eigenen pädagogischen Konzeption wurden die Einrichtungen gebeten, eine Liste von 30 Begriffen danach zu bewerten, wie wichtig der einzelne Begriff für eigene pädagogische Handlungslinien ist. Die Tabelle 24 stellt die Antworten aus allen Einrichtungen dar. Bereits ein erster Blick auf die letzte Spalte genügt, um zu erkennen, wie unterschiedlich gewichtig einzelne Zielvorstellungen sind.

Tab. 24: Zielvorstellungen für das pädagogische Handeln in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

	1 - unwichtig	2	3	4	5 - sehr wichtig
	%	%	%	%	%
Selbstvertrauen	0	0	1	17	82
Konfliktfähigkeit	0	1	6	31	62
Selbstakzeptanz	0	0	6	33	61
Selbständigkeit	0	1	6	34	59
Verständnis für Andere	0	1	10	45	45
Verantwortungsbewusstsein	0	0	9	47	44
Solidarität	0	3	18	35	43
emotionale Zugänglichkeit	0	1	18	42	39
Zuverlässigkeit	0	1	12	50	37
Kritikfähigkeit	0	1	15	50	34
Durchhaltevermögen	0	1	19	54	25
Gerechtigkeitsinn	1	3	26	46	23
Selbstreflexivität	0	4	24	48	23
Hygiene	1	2	29	46	21
Hilfsbereitschaft	0	2	22	55	21
Respekt gegenüber MitarbeiterInnen	1	3	29	46	21
Teamgeist	1	4	30	46	20
Lernfähigkeit	1	7	27	47	18
Respekt gegenüber Eltern	1	13	43	27	16
Pflichtbewusstsein	1	7	36	41	15
Durchsetzungsfähigkeit	1	6	36	45	12
Fleiß	3	9	47	32	10
gute Umgangsformen	1	11	44	35	9
Familiensinn	5	20	49	20	6
gute Schulleistungen	3	17	52	23	5
Anpassungsfähigkeit	3	21	50	21	5
Ordnungssinn	2	17	52	26	3
Religiosität	49	20	21	7	3
Gehorsam	15	29	44	10	2
Ehrgeiz	5	26	49	17	2

Nur bei der Entwicklung von Selbstvertrauen sind sich mehr als vier Fünftel der Einrichtungen einig, dass es sich um ein sehr wichtiges Erziehungsziel handelt. Auffällig ist auch, dass Religiosität und Gehorsam am häufigsten als unwichtig für die erzieherischen Zielvorstellungen beschrieben werden. Bei beiden gibt es keinen Ost-West-Effekt. Es gibt also sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland einen gleich hohen Anteil von Einrichtungen, die diese Ziele als unwichtig für ihre Arbeit einstufen.

Über die Information hinaus, die sich aus den 30 Einzelitems ergibt, ist es auch von besonderem Interesse herauszufinden, ob es identifizierbare Gruppen von Zielen gibt, die gleichzeitig von Einrichtungen verfolgt werden und in

denen sie sich von anderen Einrichtungen unterscheiden. Deshalb wurden die Items einer Faktorenanalyse unterzogen. Das Ergebnis sind drei gut von einander unterscheidbare pädagogische Grundhaltungen, die im Einzelnen kurz skizziert werden.

Als erstes ist eine pädagogische Grundhaltung zu beschreiben, die man als aushandlungsorientiert kennzeichnen kann. Die wichtigsten Erziehungsziele für diese Gruppe sind Selbstakzeptanz und eine geringe Ausprägung bei Gehorsam sowie bei Fleiß und/oder Familiensinn (n=75). Um die gesellschaftlichen Veränderungen, den sozialen Wandel als Chance für sich und die Gesellschaft insgesamt nutzen zu können und nicht daran zu zerbrechen, sind spezifische Kompetenzen erforderlich, die im Rahmen traditioneller Erziehungskonzepte, die stark auf Unterordnung, Disziplin und Fleiß setzen (vgl. z. B. Arbeitsgruppe Heimreform 2000), nicht oder doch nur sehr eingeschränkt entwickelt werden können. Folgerichtig hat sich das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern in den letzten Jahrzehnten – zumindest wenn man den vorliegenden Befunden und Beschreibungen folgt – auch tatsächlich deutlich verändert. Aspekte des Gehorsams und der Unterordnung treten in den Hintergrund und die Akzeptanz von Aushandlungen wächst auf beiden Seiten. Familien haben sich „vom Befehls- zum Verhandlungshaushalt“ (de Swaan 1982) gewandelt. Diese Veränderungen sind nicht allein Ausdruck einer Humanisierung von Erziehungsprozessen und einer Anerkennung grundlegender Menschenrechte auch für Kinder, sondern auch Ausdruck der Erfordernisse einer modernen Produktions- und Dienstleistungsgesellschaft. Diese könnte ohne die Fähigkeit, Aushandeln zu können, ohne die Bereitschaft zur Mobilität und ohne ein gerütteltes Maß an Selbstvertrauen bei den in ihr handelnden Personen nicht bestehen.

Die zweite pädagogische Grundhaltung lässt sich, greift man die Dichotomie von de Swaan wieder auf, als befehls- und gehorsamorientiert bezeichnen. Hier werden eher konservative Erziehungsziele vertreten, die mit den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht leicht in Einklang zu bringen sind. Die wichtigsten Erziehungsziele für diese Gruppe sind: Ordnungssinn, Pflichtbewusstsein, Respekt gegenüber Eltern, gute Schulleistungen, Gehorsam oder Anpassungsfähigkeit (n=62). Damit werden nicht die herausragenden Erziehungsziele dieser Gruppe abgewertet, denn wer will nicht, dass Kinder und Jugendliche gute Schulleistungen erreichen, zuverlässig sind und anderen Menschen mit Respekt begegnen. Der Unterschied liegt vielmehr darin, dass zugunsten der genannten die anderen Erziehungsziele in den Hintergrund treten und damit Kompetenzen, die zur Aushandlung und zu einem selbstbestimmten Leben befähigen, weniger stark gefördert werden.

Der dritten Gruppe kann man mit den vorliegenden Daten keine klare pädagogische Grundorientierung zuordnen. Hier werden unterschiedliche, zum Teil auch sich widersprechende Erziehungsziele als wichtig beschrieben (n=226). Aufgrund der Datenlage muss offenbleiben, ob sich diese dritte Gruppe auf dem Weg von einem eher konservativen Erziehungsstil hin zu einem aushandlungsorientierten befindet, ein neues eigenständiges Profil entwickelt oder aber ob hier, wie von einem Mitarbeiter einer Einrichtung auf einer Tagung einmal bemerkt wurde, eine Profil- und Konzeptlosigkeit zum Ausdruck kommt. Würde sich Letzteres bestätigen, dann wäre wohl eine

Mehrheit der Einrichtungen eher als Verwahranstalt denn als ein Ort der pädagogischen Arbeit anzusehen.

Diese empirisch gefundene Trennung der drei Erziehungsstile findet insofern Bestätigung, als dass sich auch diese Gruppen in der Anwendung von Sanktionen und Strafmethoden stark unterscheiden. Ein Zurechtweisen von Kindern und Jugendlichen vor anderen findet bei Einrichtungen mit einem als konservativ zu bezeichnenden Erziehungsstil eher häufig und bei solchen mit einem modernen Erziehungsstil eher selten oder nie statt. Genauso verhält es sich bei der Frage, ob bestimmte Rechte zum Zwecke der Disziplinierung eingeschränkt werden. Auch bei der Mitbestimmung ergibt sich ein klarer Zusammenhang: Eine moderne, auf Aushandlung bedachte pädagogische Grundorientierung führt auch zu einer deutlich erhöhten Mitbestimmung der Kinder und Jugendlichen bei Fragen wie Ordnung im eigenen Zimmer, Nachtruhe, Ausgehzeiten. Des weiteren zeigt sich auch ein Unterschied im Fortbildungsverhalten der pädagogischen Fachkräfte. In Einrichtungen mit einer aushandlungsorientierten Grundhaltung gibt es mehr Fortbildungen zu Themen, wie Sozialraumbezug, geschlechtsspezifische Arbeitsansätze und interkulturelle Arbeit.

## 13.2 Aussagen zur pädagogischen Praxis

In einem zweiten Frageblock wurde der Frage nachgegangen, wie aus der Perspektive der Einrichtung der Alltag besonders mit Blick auf die pädagogische Arbeit beschrieben wird. Auch fällt bei den Ergebnissen, die in Tabelle 25 dargestellt sind, als erstes auf, dass es nur wenige Items gibt, die von einer Mehrzahl der Einrichtungen als völlig zutreffend bezeichnet werden. Es sind dies in erster Linie die Fokussierung auf die Stärken, die Ressourcen der Kinder und Jugendlichen, die Orientierung an ihren Bedürfnissen und das Bestreben, ihnen Grenzen zu setzen.

Ein interessantes Ergebnis der Tabelle verdeutlicht auch, dass nur 13 % der befragten Einrichtungen die Aussage zurückweisen, „Unsere pädagogische Arbeit wird zu wenig gewürdigt“. Der Anteil, der dieser Aussage uneingeschränkt zustimmt, ist genauso groß. Relativ optimistisch wird die Wirksamkeit bzw. die Reichweite der pädagogischen Arbeit eingeschätzt, denn 25 % weisen die Aussage, dass die pädagogische Arbeit nur ein Tropfen auf den heißen Stein sei und ganzheitliche Problemlösungen nicht möglich seien, zurück. Und weitere 51 % sagen, dass diese Aussage eher nicht zutrifft.

Die Bewertung der Statements ist natürlich nicht unbeeinflusst von der pädagogischen Grundorientierung der Einrichtung. So lässt sich zum Beispiel zeigen, dass die Einrichtungen, die eine eher aushandlungsorientierte Grundhaltung haben, das Statement „Kinder und Jugendliche wissen oft nicht, was für sie gut ist“ häufiger ablehnen und Einrichtungen mit eher gehorsamsorientierter Grundorientierung häufiger zustimmen. Genauso verhält es sich auch bei den Aussagen „Kinder und Jugendliche müssen geführt werden“ und „Kinder und Jugendliche werden in Einrichtungen zu frei erzogen“.

Eng im Zusammenhang mit der pädagogischen Praxis steht auch die Frage, wofür die MitarbeiterInnen ihre Arbeitszeit verwenden. Um dies herauszufinden wurden die Einrichtungsleitungen gebeten, den auf einen Monat bezogen durchschnittlichen Zeitanteil für folgende Tätigkeitsgruppen anzugeben:

**Individuelle Betreuungszeit für einzelne Kinder oder Jugendliche, Betreuungszeit in der Gruppe sowie andere Tätigkeiten (Elternarbeit, Verwaltung, Gremienarbeit, Supervision). Durchschnittlich werden 30 % der Arbeitszeit für**

Tab. 25: Aussagen zur Bewertung der eigenen pädagogischen Praxis in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

	trifft voll zu %	trifft eher zu %	trifft eher nicht zu %	trifft nicht zu %
Die päd. Arbeit richtet sich darauf, die Stärken der Kinder bzw. Jugendlichen weiter zu entwickeln.	84	15	0	0
Erzieher sollen individuell auf die Bedürfnisse der Kinder bzw. Jugendlichen eingehen.	57	42	1	0
Das pädagogische Personal muss Kindern bzw. Jugendlichen Grenzen setzen.	56	42	1	1
Unsere päd. Arbeit hilft Kindern bzw. Jugendlichen, ihr Leben selbst zu gestalten.	47	52	1	0
Ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Kindern bzw. Jugendlichen und ErzieherInnen ist uns wichtig.	42	46	10	1
Das wichtigste unserer pädagogischen Arbeit ist es, den Kindern bzw. Jugendlichen Normalität zu schaffen.	24	50	23	3
Es ist wichtig, dass Kinder und Jugendliche ihre Schwächen überwinden.	21	57	20	1
Die Grenzen des Erlaubten sind mit den Kindern und Jugendlichen verhandelbar.	14	49	30	7
Unsere pädagogische Arbeit wird zu wenig gewürdigt.	13	33	41	13
Es ist wichtig, die Bedürfnisse der Eltern zu berücksichtigen.	12	52	29	8
Kinder bzw. Jugendliche müssen geführt werden.	12	62	22	3
Kinder bzw. Jugendliche wissen oft nicht, was für sie gut ist.	6	36	48	10
Manchmal kommt die Arbeit am Kind und am Jugendlichen zu kurz.	6	40	43	12
Autorität spielt in unserer Einrichtung eine große Rolle.	4	41	41	14
Unsere Arbeit ist ein Tropfen auf den heißen Stein. Eine ganzheitliche Problemlösung ist nicht möglich.	4	20	51	25
Beziehungskontinuität zwischen Betreuenden und Kindern bzw. Jugendlichen ist aufgrund äußerer Rahmenbedingungen nicht realisierbar.	2	10	40	49
Die pädagogische Arbeit schafft Abhängigkeiten bei den Kindern und Jugendlichen.	1	16	59	23
Kinder und Jugendliche werden in Einrichtungen heutzutage zu frei erzogen.	1	13	58	28
Man weiß nicht, welche Werte man Kindern bzw. Jugendlichen heute vermitteln soll.	0	5	26	69
Die Kinder und Jugendlichen können MitarbeiterInnen nach ihrer Pfeife tanzen lassen.	0	1	15	84

individuelle Betreuung, 50 % für die Arbeit in Gruppen und 20 % für andere Tätigkeiten aufgewendet. Natürlich zeigen sich zwischen den verschiedenen Angebotsarten hier große Unterschiede. Ein Extremwert wird von einem Anbieter von ISE erreicht, bei diesem werden 100 % der Arbeitszeit für die individuelle Betreuung aufgewendet. Damit gibt es keine Möglichkeit für die Mit-

arbeiterIn, an Kooperationen teilzuhaben oder durch Supervision ihre Arbeit zu qualifizieren. Dies ist durchaus als ein fragwürdiger Umgang mit den Ressourcen der Fachkräfte zu bewerten. Das andere Extrem stellen die befragten Tagesgruppen dar, bei denen im Durchschnitt lediglich 18 % der Zeit für Einzelarbeit zur Verfügung steht. Da Tagesgruppe ein klar gruppenpädagogisches Setting darstellt, überrascht diese Zahl jedoch nicht. Bei den durchschnittlichen Zeitanteilen, die für andere Tätigkeiten aufgewendet werden, gibt es zwischen den Angeboten keine allzu große Streuung. Sieht man von dem bereits erwähnten Extremfall einer ISE-Einrichtung ab, so werden zwischen 16 % und 30 % der Arbeitszeit für andere Tätigkeiten aufgewendet.

### 13.3 Methoden pädagogischen Handelns

Pädagogische Grundorientierungen und Bewertungen von einzelnen Statements zum pädagogischen Alltag in den Einrichtungen sind das eine, das andere sind die Methoden, die angewandt werden, diese Ziele zu erreichen. In der Tabelle 26 sind die von uns abgefragten Erziehungsmethoden und ihre Verbreitung in den Einrichtungen enthalten. Die von uns getroffene Auswahl der Methoden ist natürlich im gewissen Sinne willkürlich und keinesfalls

Tab. 26: Bedeutung von Methoden zur Förderung von erwünschtem Sozialverhalten

	1 - sehr gering	2	3	4	5 - sehr groß
	%	%	%	%	%
Gruppengespräche über Fehlverhalten	0	2	12	38	48
Vorbild sein	1	2	6	44	48
Regeln/Normen gemeinsam festlegen	2	4	14	40	41
Thematisierung allg. Werte und Normen	1	4	17	48	31
bestimmte Situation als Lernzweck	3	8	19	42	27
Projektarbeit zu sozialem Verhalten	12	25	32	20	10
Bestrafung v. Fehlverhalten	12	28	36	21	3

vollständig. Aus Tabelle 26 ist zu entnehmen, dass es drei weit verbreitete Methoden gibt, nämlich Gruppengespräche über Fehlverhalten, Vorbild sein und gemeinsame Festlegung von Gruppennormen und -regeln. Wie unterschiedlich die Vorstellungen von „gemeinsamer Festlegung“ sind, kann man daran erkennen, dass die Hälfte der Einrichtungen, die nach eigenen Angaben die Kinder und Jugendlichen nicht an der Erstellung von Regeln beteiligt, in der gemeinsamen Festlegung eine wichtige pädagogische Methode sieht. Daraus kann man eigentlich nur den Schluss ziehen, dass „gemeinsame Festlegung“ in diesem Fall bedeutet, dass die Kinder und Jugendlichen die (strikte) Einhaltung der vorgegebenen Regeln und Normen als wichtig akzeptieren. 23 % der Einrichtungen billigen keiner dieser Methoden den Status einer sehr großen Bedeutung zu und lediglich 20 % weisen mehr als drei der aufgezählten Methoden eine große Bedeutung zu.

Die Einrichtungen wurden darüber hinaus befragt, welche anderen Methoden sie anwenden, um erwünschtes Sozialverhalten zu fördern. In Tabelle 27 sind die 9 häufigsten zusätzlichen Methoden, die zur Anwendung kommen, genannt. Es handelte sich dabei um eine offene Frage, das heißt, es gab keine Antwortvorgaben. Bei der Codierung offener Fragen ist eine genaue Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Antworten aufgrund der häufig

sehr knappen Antwort (nur ein Stichwort) nicht immer einfach.

Es fällt dabei auf, dass auch hier Gespräche, seien es Einzel- oder Gruppengespräche sehr häufig genannt werden. Mit großem Abstand vor allen anderen Methoden wird die positive Verstärkung erwünschten Verhaltens genannt. Damit scheint sich in vielen Einrichtungen ein verhaltenstherapeutisch orientierter Ansatz durchgesetzt zu haben. Dies ist auch die einzige Methode, bei der sich ein signifikanter Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland erkennen lässt. In Westdeutschland wird die positive Verstärkung erwünschten Verhaltens öfters eingesetzt als in Ostdeutschland. Die verhaltenstherapeutische Orientierung zeigt sich ebenfalls in der Kategorie Therapie, da sich auch hier viele Einrichtungen explizit auf verhaltenstherapeutische bzw. lerntheoretische Ansätze bezogen haben. Offensichtlich wird in den befragten Einrichtungen die familientherapeutische Wende, die in der Erziehungsberatung zu beobachten war, nicht nachvollzogen. Aufgrund der nur stichpunktartigen Beschreibung der Aktivitäten zur Erreichung erwünschten Sozialverhaltens wäre es allerdings auch denkbar, dass mit Aussagen wie „Stärken stärken“ eher Bezug auf ressourcenorientierte<sup>3</sup> als verhaltenstherapeutisch orientierte Konzepte (entspricht der Kategorie „positive Verstärkung erwünschten Verhaltens“) genommen wird. Insofern würde dann die Ressourcenorientierung in den Einrichtungen unterschätzt werden.

Tab. 27: Zusätzlich (zu Tab. 26) angewandte Methoden, erwünschtes Sozialverhalten zu erreichen

Methode	% der Einrichtungen
Positive Verstärkung erwünschten Verhaltens	31%
Gruppenaktivitäten	18%
Anwendung therapeutischer Methoden	17%
Einzel- und Gruppengespräche	17%
Freizeitpädagogische Methoden	14%
Vereinsmitgliedschaften der Kinder / Jugendlichen, Integration in das Umfeld	6%
Verantwortung übertragen	6%
Grenzen setzen	4%
Ressourcenorientierung	4%

In Anbetracht der Tätigkeitsprofile der befragten Einrichtungen ist es zu erwarten gewesen, dass viele Einrichtungen die Gruppe und ihre Dynamik als pädagogisches Instrument einsetzen, dies geschieht sowohl in Gruppenstunden und Reflexionsphasen als auch bei gemeinsamen Freizeitaktivitäten. Die niedrigen Werte bei den Stichworten „Ressourcenorientierung“ und „Grenzsetzungen“ (vgl. Tab. 27) sind vor dem Hintergrund der hierzu breit geführten Diskussion etwas überraschend. In den letzten Jahren ist die Diskussion über Beratungs- und Handlungsansätze stark durch eine Umorientierung weg von einer Betonung und Bearbeitung der Defizite hin zu einer Stützung und Aktivierung von Ressourcen geprägt. Grenzsetzungen und die scheinbare Notwendigkeit, Kinder und Jugendliche in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe permanent in ihre Grenzen zu weisen, weil genau dieses die Eltern nicht mehr täten, erscheint auf jeder Tagung in jedem Gespräch als eine wichtige – um nicht zu sagen die wichtigste – Kompetenz im pädagogischen Prozess. Betrachtet man die Tabellen 25 und 27 im Vergleich,

<sup>3</sup> Zu einem Überblick zu ressourcen- und lösungsorientierten Ansätzen siehe: Merchel 2002, Geiling 2002 oder Lenz & Stark 2002.

so fällt auf, dass zwar über 80 % der Einrichtungen die pädagogische Arbeit auf die Stärken der Kinder und Jugendlichen ausrichtet, dies aber offensichtlich nur einen geringen Beitrag zur Förderung erwünschten Verhaltens zeigt. Ebenso wenig scheinen Grenzsetzungen einen Beitrag zu leisten, dieses Ziel (erwünschtes Verhalten) zu erreichen. Diese doch als eingeschränkt beschriebene Wirksamkeit solcher Handlungskonzepte ist eigentlich Anlass genug, sie erneut auf ihre Alltagstauglichkeit für die einzelnen Einrichtungen zu überprüfen.

### *Ungünstige Rahmenbedingungen für die pädagogische Arbeit*

Wohlwissend, dass die Diskrepanz zwischen theoretischen Konzepten und deren praktischer Umsetzung häufig auch durch die nicht immer optimalen Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit verursacht ist, haben wir einige Statements zur Bewertung angeboten, die nach unserem Eindruck häufiger auftretende Beeinträchtigungen der Arbeit darstellen. In den Pretests wurde die Liste dann nicht weiter ergänzt, was dafür spricht, dass nichts Wesentliches vergessen wurde. Finanzielle Restriktionen wurden an anderer Stelle abgefragt. Mit den Statements werden verschiedene Dimensionen angesprochen, nämlich das Umfeld der Einrichtung, die Arbeitsbelastung der PädagogInnen, das Jugendamt und das Verhalten der Kinder und Jugendlichen. In Tabelle 28 findet sich eine Übersicht.

Tab. 28: Schwierige Arbeitsbedingungen für die Umsetzung pädagogischer Konzepte

	trifft nicht zu %	dazwischen %	trifft zu %
schwierig: Ausbildungsplatz zu bekommen	31	29	40
aggressives Verhalten ist verbreitet	25	42	33
für einige Kinder/Jugendliche nicht richtige Angebot	48	22	30
Schuleschwänzen ist häufig	46	29	26
zu wenig Zeit und Personal, um mit den spezifischen biografischen Erfahrungen der Kinder / Jugendlichen zu arbeiten	41	37	22
Kinder/Jugendliche werden von der Außenwelt stigmatisiert	41	38	21
Das Jugendamt akzeptiert es nur schwer, wenn wir ein Kind oder einen Jugendlichen nicht in unsere Einrichtung aufnehmen	59	23	18
zu wenig pass. Freizeitmöglichkeiten	61	25	14
zu wenig Zeit für pädagogische Arbeit	48	41	12

Wie der Tabelle 28 zu entnehmen ist, liegt die Hauptschwierigkeit darin, für die Jugendlichen eine Zukunftsperspektive zu eröffnen, die es ihnen ermöglichen wird, ihr Leben einmal selbstbestimmt und aus eigener Kraft gestalten zu können. In diesen Zusammenhang gehören auch die Schwierigkeiten, die von vielen Einrichtungen in Ballungsräumen beschrieben werden, nach dem betreuten Wohnen (ob im Einzelwohnen oder in Wohngemeinschaften) eine finanzierbare Wohnung zu finden, so dass die Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen nicht aus der Jugendhilfe in die Obdachlosigkeit entlassen werden. Das Problem der Lehrstellensuche wird in Ost wie West als gravierend eingeschätzt. Ein statistisch bedeutsamer Zusammenhang zeigt sich hinsichtlich der Angebotsform: Einrichtungen des betreuten Wohnens haben aufgrund der Altersstruktur der Jugendlichen im betreuten Wohnen erwartungsgemäß mehr mit diesem Problem zu kämpfen als andere Einrichtungsarten. Bemer-



kenswert hoch erscheint der Anteil von Einrichtungen, die der Aussage zustimmen, dass sie für einige Kinder und Jugendliche nicht das richtige Angebot sind. Die Zustimmungsquote deutet darauf hin, dass in einem knappen Drittel der Einrichtungen nach Auskunft der Einrichtungen selbst Kinder oder Jugendliche eigentlich falsch untergebracht sind. Dies wird insofern noch verstärkt, als es einen signifikanten Zusammenhang mit der Zustimmung zu der Aussage, dass das Jugendamt eine Nicht-Aufnahme eines Kindes bzw. Jugendlichen nur schwer akzeptiert. Sollte sich diese hohe Quote in weiteren Untersuchungen bestätigen, dann wäre dies Anlass genug, hier mit der Qualitätsentwicklung einzusetzen. Der Zusammenhang zwischen Fehlplatzierungen bzw. falschen Reaktionsweisen und Jugendhilfekarrieren ist inzwischen unbestritten. Auch die anderen Antworten geben genug Anregungen für zielgerichtete Verbesserungen im Alltag der Einrichtungen, da sie konkrete Problembereiche benennen.

### 13.4 Strafen als ein Mittel im pädagogischen Alltag

Strafen sind ein heikles Thema für die pädagogische Praxis. Die pädagogische Theorie nämlich ist eindeutig strafkritisch eingestellt. Tophoven fasst dies so zusammen: „Strafen dokumentieren die Hilflosigkeit des Erziehers, Strafen zerstören sein Verhältnis zum Heranwachsenden (den »pädagogischen Bezug«), sie stehen für missglückte Konfliktlösungen, sind rückwärts gewandt, Strafen entmutigen, Strafen liefern fragwürdige Modelle, sie schrecken vor weiterem Fehlverhalten nicht wirksam ab, Strafen sind einer guten Entwicklung abträglich usw.“ (Tophoven 2000: 4). Und selbst die Wenigen, die in letzter Zeit noch den Versuch unternommen haben, die Sinnhaftigkeit von Strafen pädagogisch zu begründen, scheitern an diesem Unterfangen (vgl. Geißler 1982). Trotzdem ist für PädagogInnen im Alltag der Einrichtungen eine Erziehung, die auf Bestrafung als ein wichtiges Instrument verzichtet, kaum vorstellbar. Auf Verstöße gegen allgemeine oder auch spezifische Regeln werden Kinder oder Jugendliche bestraft. Vielfach erleben Kinder und Jugendliche ihre Aufnahme in eine stationäre Einrichtung als eine Konfrontation mit einengenden Regeln und der Androhung unterschiedlicher Strafen. Warum sich trotz anderer theoretischer Einsichten in der Praxis bisher wenig geändert hat, lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht klären, auch wenn es einige wenige Hinweise gibt, die zu Hypothesen führen:

- a) Die seit Jahrzehnten geringen Fortbildungsaktivitäten der pädagogischen Fachkräfte in den stationären Hilfen zur Erziehung (vgl. Kap 5.5 und auch Günther & Bergler 1992) verhindern den Transfer von neuem Wissen in den Alltag der Einrichtungen.
- b) Eine gering ausgeprägte Mitarbeiterorientierung in den Einrichtungen (vgl. Kap. 15) verhindert einen anderen, weniger an Machtverhältnissen ausgerichteten Stil im Umgang mit Kindern und Jugendlichen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanz zwischen fachlicher Diskussion und Alltagspraxis, zwischen Anforderung und eigener professioneller Verunsicherung wollten wir von den befragten Einrichtungen wissen, zu welchen Maßnahmen sie greifen, wenn sie strafen wollen. Wir haben dabei mehrere Strafformen unterschieden: verbale Zurechtweisungen, Strafen in Form von Entzug bestimmter Rechte, Geldstrafen, Nichtbeachtung, körperliche Bestrafung sowie den Ausschluss aus der Einrichtung. Bei

Tab. 29: Anteil von Einrichtungen, die bestimmte Strafen häufig verhängen (in Ost und West)

	Ost	West	insgesamt
Zurechtweisen in Einzelgespräch	79%	81%	81%
Einschränken bestimmter Rechte (z. B. Ausgehverbot)	24%	40%	36%
Verhängen von Geldstrafen, Taschengeldabzug, Gemeinschaftsarbeiten	25%	37%	33%
Einschränken von Freizeitmöglichkeiten	11%	26%	23%
Verhängen von Strafen, die mit anderen Kindern/Jugendlichen festgesetzt wurden	17%	14%	15%
Zurechtweisen vor anderen Kindern/Jugendlichen	13%	14%	14%
Nichtbeachten	2%	3%	3%
Zurechtweisen vor Eltern/Sorgeberechtigten	2%	2%	2%
Ausschluß aus Einrichtung	3%	1%	2%
körperliche Bestrafung	0%	0%	0%

Zurechtweisungen und dem Entzug von Rechten wurden noch unterschiedliche soziale Situationen unterschieden. In der Tabelle 29 sind die von uns abgefragten Strafen ihrer Anwendungshäufigkeit nach aufgelistet. Ein erster Blick auf die Tabelle zeigt, dass Körperstrafen inzwischen keine große Bedeutung mehr haben, auch wenn immer noch vereinzelt Einrichtungen auf diese Frage mit „ab und zu“ antworten. Deutlich an der Tabelle 29 wird auch, dass Strafen angewendet werden, die Rechte der Kinder und Jugendlichen in unzulässiger Weise einschränken. So werden beispielsweise in 36 % der Einrichtungen häufig Ausgehverbote verhängt und bei 33 % häufig das Taschengeld aus disziplinarischen Gründen gekürzt, obwohl dies einen eindeutigen Gesetzesverstoß darstellt. Strafen, deren Sanktionscharakter noch dadurch verstärkt wird, dass sie öffentlich ausgesprochen werden, gehören nicht zu den am stärksten verbreiteten Formen. Um ein Beispiel, das aus pädagogischer Sicht als besonders kritisch zu bewerten ist, herauszugreifen, betrachten wir einmal die Verbreitung von Strafen, die durch die anderen Kinder bzw. Jugendlichen in der Gruppe mitbestimmt werden: Bei 15 % der Einrichtungen gehören sie zu den häufig verhängten Strafen und bei 23 % werden so „ab und zu“ ausgesprochen.

## 14 Ausschlusskriterien

Konzeptionelle Überlegungen führen bei vielen Einrichtungen zu der Formulierung von Ausschlusskriterien. Es werden also aus der Einschätzung heraus, mit welchen Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung gearbeitet werden kann und werden soll, bestimmte Bedingungen formuliert, die die Kinder und Jugendlichen erfüllen müssen, um aufgenommen zu werden. Im Prinzip ist dies ein durchaus sinnvoller Schritt der Einrichtungen, weil auf diese Art und Weise die Anzahl der Fehlplatzierungen verringert werden kann. Allerdings

Tab. 30: Bedingungen, die zu einer Nichtaufnahme oder einem Ausschluss von dem (teil)stationären Angebot führen. In % der befragten Einrichtungen

Bedingungen	%-Anteil der Einrichtungen
harte Drogen	89%
Waffenbesitz	68%
akute Suizidalität	62%
Gewalt gegen BetreuerIn	59%
Prostitution	53%
Gewalt gegen andere Kinder oder Jugendliche in der Einrichtung	38%
Behinderung	29%
Haustiere	26%
psychische Störung	14%
Verstöße gegen die Hausordnung	13%
sonstige	13%
Schulverweigerung	12%
unerlaubtes Wegbleiben	11%
Straftaten	11%
intime Beziehung zu anderen Jugendlichen der Einrichtung	9%
Sucht	3%
unzureichende Deutschkenntnisse	3%
Alter	1%
Schwangerschaft oder Kind	1%
rechtsradikale Gesinnung	1%
HIV-Infektion	<1%

birgt dieses Vorgehen auch die Gefahr, dass für bestimmte Kinder und Jugendliche überhaupt keine oder fast keine Angebote vorhanden sind. So konnte beispielsweise in einer Befragung von Kinder- und Jugendheimen in Ostdeutschland aus dem Jahr 1993 gezeigt werden, dass Kinder und Jugendliche mit einer geistigen oder körperlichen Behinderung von drei Viertel der Einrichtungen prinzipiell ausgeschlossen wurden. Inzwischen hat sich die Situation für diese Gruppe von Kindern und Jugendlichen entspannt, denn bundesweit ist der Anteil von vergleichbaren Einrichtungen, die Behinderte ausschließen, auf ein Drittel und in Ostdeutschland auf 26 % gesunken. Anstelle von körperlicher und geistiger Behinderung sind, wie Tabelle 30 belegt, andere Kriterien in den Vordergrund gerückt. Sind Jugendliche von bestimmten illegalen Drogen, wie Heroin oder Kokain, abhängig, dann gibt es fast keine Einrichtung, die bereit ist, sie aufzunehmen. 89 % der befragten

Einrichtungen sehen in der Abhängigkeit von solchen Drogen einen Ausschlussgrund. In der auf Ostdeutschland beschränkten Befragung 1993 lag dieser Anteil noch bei 65 % gegenüber heute 84 %. Dieser doch überraschend deutliche Unterschied kann neben einem gestiegenen Problembewusstsein und einer strikteren Ausgrenzung von besonders schwierigen Fällen auch dadurch zustande kommen, dass 1993 nur sehr wenige Jugendliche in Ostdeutschland illegale Drogen konsumiert haben und deshalb dies nicht als Ausschlusskriterium besonders erwähnt werden musste. Die letzten vier Kategorien in der Tabelle 30 wurden aus den Angaben zu der Kategorie sonstige Ablehnungsgründe gebildet. Bei einer direkten Abfrage, wären die Werte wahrscheinlich deutlich höher ausgefallen. Es ist nicht anzunehmen, dass 99 % der befragten Einrichtungen schwangere Jugendliche aufnehmen würden bzw. auch als Mutter- Kind /Vater-Kind- Einrichtungen geeignet sind.

Tab. 31: Anzahl der Ausschlussgründe, die pro Einrichtung angeführt werden (max. 21)

Anzahl der Ausschlussgründe	Anteil der Einrichtungen
0	2%
1	2%
2	9%
3	12%
4	14%
5	16%
6	11%
7	12%
8	9%
9	6%
10	3%
11	2%
12	2%
14	<1%
15	<1%

Zwischen den Einrichtungen gibt es nicht nur Unterschiede hinsichtlich einzelner Ausschlusskriterien, sondern auch hinsichtlich deren Anzahl. Nur bei knapp 2 % der befragten Einrichtungen gibt es keine Ausschlusskriterien. Bei der Mehrzahl der Einrichtungen werden (vgl. Tab. 31) zwischen drei und sieben Gründe angeführt. Eine relativ kleine Minderheit der Einrichtungen hat sich soweit spezialisiert, dass sie zehn und mehr Ausschlusskriterien auf der in Tabelle 30 dargestellten Ebene haben. Es ist aber auch für Kinder und Jugendlichen, die keines dieser „Negativmerkmale“ erfüllen, nicht gesichert, dass sie einen Platz in der Einrichtung erhalten, schließlich haben andere Kriterien, wie Sympathie, Kompatibilität zu den anderen Kindern bzw. Jugendlichen in der Einrichtung etc., eine ebenfalls hohe Bedeutung für die Aufnahme.

## 15 Partizipation

Wendet man sich dem Thema Beteiligung in den Einrichtungen der Jugendhilfe zu, so geschieht dies vor einem insgesamt veränderten Bild von Kindern und Jugendlichen in der Gesellschaft. Nicht nur zwischen Eltern und ihren Kindern haben sich die Wogen geglättet und Familienerziehung hat eine Liberalisierung durchlaufen, auch in der Öffentlichkeit steht man Kindern und Jugendlichen immer häufiger eine eigenständige Sicht auf die Dinge zu. Jugendliche und insbesondere Kinder bekommen zunehmend – auch wenn gegenläufige Tendenzen beobachtbar sind – einen anderen Status, was sich beispielsweise an der Debatte um ihre Rechte ablesen lässt.

Bisherige Auseinandersetzungen mit dem Thema Partizipation von Kindern und Jugendlichen gehen manchmal zu schnell über die Komplexität des Themas hinweg. Unbeleuchtet bleibt häufig die enge Verquickung zwischen dem pädagogischen Programm, das zur Selbstverantwortlichkeit führen will und Partizipation als politischem Begriff (vgl. dazu Winkler 2001). Letzteres bezieht sich auf die Beteiligung an Macht (z.B. Wahlen), zu der man zugelassen oder von der man gänzlich ausgeschlossen wird und in der Folge auf Unterstützung angewiesen bleibt. Problematisch wird es dort, wo man Kindern und Jugendlichen und speziell Hilfebedürftigen Beteiligung aus pädagogischen Erwägungen nicht ermöglicht, weil man ihnen die Entscheidung über sich selbst nicht zutraut und sie erst in die Lage versetzen will, partizipieren zu können.

Eine andere Schwierigkeit verbirgt sich hinter der Frage, ob es sich bei den beobachtbaren Veränderungen in den Machtbalancen um tatsächliche oder oberflächliche Veränderungen handelt. Die Aufforderung: „Du tust, was ich Dir sage!“ hört sich heute vielleicht so an: „Du wirst schon wissen, was Du tust“. Letzteres klingt zwar anders, bringt aber verdeckt dasselbe Machtgefälle wie die erste Formulierung zum Ausdruck. Wenn mit der Veränderung in den Beziehungen zwischen Fachkräften und Klienten nicht eine tatsächliche Veränderung des Verhältnisses einhergeht und über Strategien zu deren Umsetzung nachgedacht wird, bleiben die Ansprüche an eine Partizipation von Kindern und Jugendlichen leere Formeln.

### 15.1 Gemeinsam ausgehandelt oder vorgegeben?

Ein zentraler Aspekt für die Gestaltung des Alltags in allen Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung ist die Ausgestaltung von Regeln und Hausordnungen etc., Regeln haben eine wichtige soziale Funktion, sie explizieren die in Gruppen unvermeidbaren Festlegungen auf bestimmte Verhaltensweisen und ermöglichen so eine Orientierung und auch im besten Falle eine reflektierte Auseinandersetzung über ihre Sinnhaftigkeit. Nicht übersehen werden soll die Ambivalenz, die mit der Existenz von Regeln verbunden ist. Denn sie bergen andererseits immer die Gefahr, als Machtinstrument missbraucht zu werden, indem unhinterfragt auf ihrer Einhaltung beharrt wird. Als Kind oder Jugendlicher macht es überdies einen großen Unterschied, ob man sich in einer Einrichtung vorgegebenen Regeln gegenüber sieht oder selbst an der Ausgestaltung dieser Regeln mitwirken kann. Eine Aushandlung wird bestimmte Rahmenbedingungen, unter denen Regeln entstehen, zwar nicht verändern, aber

die Gründe für bestimmte Regeln werden nachvollziehbarer und steigern deren Akzeptanz.

Tab. 32: Beteiligte an der Erstellung von Regeln in der Einrichtung

	Ost	West	kleine Einrichtung	große Einrichtung	insgesamt
Leitung beteiligt	76%	87 %*	77%	91 %*	84%
Kinder/Jugendliche beteiligt	90%	75 %*	82%	78%	79%
MitarbeiterInnen aus Einrichtungen beteiligt	75%	76%	71%	77%	75%
MitarbeiterInnen aus Gruppe beteiligt	60%	61%	51%	70 %*	61%
Träger beteiligt	25%	26%	27%	23%	26%
Eltern beteiligt	18%	11%	14%	14%	13%

\* Unterschiede statistisch signifikant

Im Ergebnis der Seminare mit Kindern und Jugendlichen zu ihren Rechten in den Hilfen zur Erziehung hat Kriener als zentrale Beobachtung beschrieben, dass immer wieder einzelne Jugendliche berichten, nicht an der Erstellung der Regeln, die in ihrer Einrichtung gelten, beteiligt gewesen zu sein (Kriener 2001). Von den befragten Einrichtungen beteiligt ein Fünftel Kinder und Jugendliche nicht an der Erstellung der Regeln (vgl. Tabelle 32). Aber auch die MitarbeiterInnen in den Einrichtungen werden nicht häufiger an der Formulierung von Regeln beteiligt. Bereits hier wird ein Problem für die Umsetzung des Partizipationsgebots deutlich: Hauptamtliche Kräfte, die sich selbst nicht als mächtig und einflussreich genug erleben, ihre eigenen Arbeitsbedingungen (hier zum Beispiel die Gestaltung der Regeln in der Einrichtung) mitzubestimmen, werden sich auch schwer tun, Kinder und Jugendliche zu Partizipation zu ermuntern und sie ihnen zu ermöglichen.

Eine Vermutung, dass es insbesondere Einrichtungen mit jüngeren Kindern sind, in denen es keine gemeinsame Aushandlung gibt, weil man ihnen z.B. den Prozess der Aushandlung mit dem Verweis auf ihr Alter seltener zutraut, bestätigt sich anhand der Daten nicht. Die Frage der Beteiligung wird demnach nicht allein am Alter entschieden.

Einrichtungen mit jüngeren Kindern unterscheiden sich von denen, die nicht nur jüngere Kinder haben, vor allem dadurch, dass die Eltern häufiger bei der Regelfindung mitwirken. Auch finden sich keine Hinweise auf spezifische Angebotsformen, in denen eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Regeln weniger gesichert ist. Ostdeutsche Einrichtungen unterscheiden sich in der Erhebung positiv von den westdeutschen. Hier geben 90 % an, Kinder und Jugendliche an der Erstellung von Regeln zu beteiligen.

Am häufigsten ist die Leitung an der Regelfindung beteiligt. Jedoch sind Leitungspersonen in keiner der Einrichtungen allein mit der Aufstellung der Regeln befasst, wie die Daten vielleicht nahelegen würden. Die Leitung ist immer in Kombination mit einem oder mehreren anderen Beteiligten angegeben. Auch ist die Leitung eher in größeren Einrichtungen und in westdeutschen Einrichtungen an der Erstellung beteiligt. Die Unterschiede zwischen den hier als kleiner und größer bezeichneten Einrichtungen sind darauf zurückzuführen, dass kleinere Angebote, wie betreute Wohngemeinschaften mit weniger Personen zu tun haben und die Unterteilung in Gruppe und Leitungspersonen nicht der Betreuungssituation entspricht. Aus diesem Grund sind

auch die Unterschiede zwischen MitarbeiterInnen aus Einrichtungen und MitarbeiterInnen aus der Gruppe nicht überzubewerten.

Ein weiterer Aspekt wird deutlich, wenn man sich anschaut, wie viele verschiedene Personen an der Erstellung der Regeln beteiligt sind. In einigen Einrichtungen werden die Regeln allein durch die MitarbeiterInnen festgesetzt. In den meisten Einrichtungen werden jedoch mehrere Personen an der Aushandlung der Regeln beteiligt. Letzteres erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Regeln bekannt und akzeptiert sind und hat Auswirkungen auf ihre Absicherung. Für die Frage der Einhaltung von Regeln macht ein Einbezug von mehreren Personen nicht nur aus der Perspektive der BetreuerInnen Sinn, die im Zweifel auf die Einhaltung der Regeln pochen, sondern auch aus Sicht der Jugendlichen, die sich Verbündete schaffen können und mehr Chancen auf die Durchsetzung ihrer Position erwarten können. Ist die Aushandlung und Festlegung von Regeln im Alltag lediglich an eine Zweierbeziehung, wie z.B. zwischen Klient und Betreuer gekoppelt und nicht von mehreren Personen ausgehandelt oder hat keine hinreichende institutionelle Sicherung erfahren, dann stehen die Vereinbarungen schnell auf wackeligen Beinen und eine ungeplante Abwesenheit der BetreuerIn oder auch ein Wechsel können schon eine Einschränkung der Rechte nach sich ziehen (vgl. auch Kriener 1999: 122).

## 15.2 Mitbestimmung immer und überall?

Bei der Frage nach den Beteiligten an der Erstellung der Regeln blieb zunächst unbeachtet, ob davon alle Regeln und Bereiche im Alltag betroffen oder einzelne Bereiche ausgeklammert sind. Partizipation kann leicht zur rhetorischen Floskel verkommen, wenn Kinder und Jugendliche zwar an der Erstellung von Regeln beteiligt sind, aber das Spektrum der zur Diskussion stehenden Regeln von den Fachkräften ausgesucht und damit begrenzt ist. Anders formuliert, ergibt sich eine beträchtliche Differenz im Verständnis von Partizipation, ob man als Jugendlicher mitentscheiden darf, wie die Freizeitgestaltung für den Nachmittag aussieht oder ob man an den Entscheidungen über die Verwendung der Finanzen in der Einrichtung beteiligt ist. In Tabelle 33 sind einige Bereiche herausgegriffen, die im Betreuungsalltag erfahrungsgemäß häufig Anlass für Konflikte zwischen den Kindern und Jugendlichen und den BetreuerInnen geben (vgl. Kriener 1999: 121).

Tab. 33: Häufigkeit der Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen an nachfolgenden Sachverhalten

	nie	selten	häufig	immer
Essen	0%	9%	50%	43%
Taschengeld	16%	16%	34%	33%
Nachtruhe	9%	55%	27%	9%
Ordnung in Zimmer	6%	27%	53%	17%
Ausgehzeiten	4%	41%	46%	8%
Freizeitgestaltung	0%	1%	41%	58%

Ein erster Befund bezieht sich auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen. An der Tabelle 33 wird deutlich, dass eine Mitbestimmung von jungen Menschen aus der Perspektive der Einrichtungen nicht in allen abgefragten Bereichen gleich groß ist, sondern in einzelnen Be-

reichen der Alltagsgestaltung unterschiedlich eingestuft wird. In einer von drei Einrichtungen bleibt z.B. das Taschengeld immer oder zumindest häufig außerhalb einer Verhandlungsbasis. Da es nicht eindeutig ist, ob sich die Frage der Mitbestimmung beim Taschengeld auf die Höhe oder die Verwendung bezieht, bieten sich zwei Sichtweisen an. Unter dem Aspekt der Mitbestimmung über die Verwendung des Taschengeldes stünde der hohe Anteil von Jugendlichen, die nicht über das Taschengeld mitbestimmen dürfen, in einem Widerspruch zu den fachlichen Anforderungen. Bezieht man die Antworten lediglich auf die Mitbestimmung bei der Höhe des Taschengeldes, dann ist es eher zu begrüßen, wenn keine Aushandlung möglich ist, denn der landesrechtlich festgeschriebene Betrag steht den Kindern und Jugendlichen uneingeschränkt zur Verfügung.

An der Freizeitgestaltung oder am Essen dürfen Kinder und Jugendliche häufiger als in den anderen Bereichen mitbestimmen. Dieses Ergebnis findet teilweise, aber nicht vollständig eine Erklärung im Alter der betreuten Kinder (vgl. dazu Tab. 34). Auch Wolf konnte in seiner Studie unter anderem die Beobachtung machen, dass die Jugendlichen in bestimmten Bereichen, vor allem wenn es unmittelbar um ihre Versorgung ging, von der Mitbestimmung ausgeschlossen wurden (Wolf 1999). Die Kinder und Jugendlichen wurden auf der einen Seite sehr gut betreut, hatten intensive Beziehungen, schätzten ihre BetreuerInnen und bewerteten deren Engagement hoch, andererseits „führte diese Versorgungsstruktur zu einer spezifischen Abhängigkeit von den Erzieherinnen und zu einer spezifischen Unselbständigkeit der Jugendlichen“ (Wolf 1999: 102). So konnten z.B. finanzielle Planungen auch mit zunehmendem Alter nicht ausprobiert werden und die Unsicherheit darüber, wie man in der Zeit nach dem Heimaufenthalt zurechtkommen würde, war groß.

Tabelle 34 hat jene Einrichtungen herausgegriffen, die „nie“ oder „selten“ Mitbestimmung ermöglichen. Bei Einrichtungen mit jüngeren Kindern sieht man in der Tendenz höhere Werte, diese sind jedoch statistisch gesehen nicht bedeutsam. In allen Bereichen haben ostdeutsche Einrichtungen etwas weniger die Kategorie „nie“ oder „selten“ gewählt.

Anknüpfend an die Ergebnisse der Tabelle 32 ergibt sich ein zweiter Befund. Sieht man einmal davon ab, dass im Alltag einige Bereiche von vornherein einer Verhandlung zwischen Kindern und Jugendlichen und den BetreuerInnen nicht zugänglich gemacht werden, ist eine weitere Einschränkung deutlich. Vor dem Hintergrund der hohen Ansprüche, die sich mit Partizipation verbinden, hätte man den größten Teil der Antworten entweder in der Kategorie „nie“ oder in der Kategorie „immer“ erwarten können. Die meisten Antworten liegen aber dazwischen. Die Schwierigkeit, die mit der Umsetzung von Partizipation zusammenhängt, ist demzufolge nicht in der grundsätzlichen Verweigerung von Partizipationschancen zu erkennen, denn die Kategorie „nie“ sehen nur sehr wenige Einrichtungen als die zutreffende an. Die Einschränkung entsteht in der Häufigkeit der Mitbestimmung. Aus der Perspektive der Einrichtungen scheint es Situationen zu geben, die die prinzipiell vorhandenen Möglichkeiten zur Mitbestimmung begrenzen oder in denen Mitbestimmung auch in durchaus wohlmeinender Absicht nicht angebracht erscheint. In dieser Begründung wird jedoch übersehen, dass damit Rechte eingeschränkt werden. Denn von den BetreuerInnen wird definiert, ob die Position des Kindes oder Jugendlichen Berücksichtigung findet. An dieser



Stelle wird fraglich, ob dies noch als Beteiligung angesehen werden kann. Mitbestimmung meint ja entgegen häufig geäußerter Befürchtungen nicht, dass von nun an nur noch getan wird, was die Kinder und Jugendlichen wollen und dass sie in jedem Fall all ihre Vorstellungen und Ziele maximal umsetzen können. Und es meint genauso wenig, dass es den BetreuerInnen nun egal ist, was die Kinder und Jugendlichen tun. Auch braucht Mitbestimmung keine hochgesteckten Voraussetzungen. Mitbestimmung bezieht sich demnach zunächst auf den Möglichkeitsraum für die Beteiligung, das heißt, ob sich die BetreuerInnen einer Auseinandersetzung oder Verhandlung über die Lebensbedingungen prinzipiell stellen und stellen wollen. So gesehen, zeigen die Daten ein erhebliches Veränderungspotential auf. Nur für den Bereich der Freizeitgestaltung gibt über die Hälfte der Einrichtungen an, eine Mitbestimmung sei immer möglich. Lediglich 3 % der befragten Einrichtungen haben in allen Bereichen „immer“ angegeben.

Tab. 34: In den folgenden Bereichen Mitbestimmung nie oder selten möglich

	Ost	West	Einrichtung mit Kindern vor allem von 0 bis 9 Jahren	Einrichtung vorwiegend mit Jugendlichen (15 bis über 21 Jahre)	stark altersgemischte Einrichtung
Essen	2%	12 %*	23%	8%	8%
Taschengeld	22%	35 %*	42%	36%	28%
Nachtruhe	59%	67%	82%	60%	70%
Ordnung in Zimmer	29%	31%	31%	27%	36%
Ausgehzeiten	37%	49%	50%	43%	48%
Freizeitgestaltung	0%	1%	0%	1%	2%

\* Unterschiede statistisch signifikant

Doch warum gibt es eine umfassende Beteiligung nur in vergleichsweise wenigen Einrichtungen? Ein Blick auf einzelne Bereiche kann Hinweise auf Interpretationen liefern. Insbesondere bei der Frage nach den Ausgehzeiten und der Nachtruhe sagen weniger als 10%, dass Mitbestimmung immer möglich sei. In diesem Ergebnis spiegelt sich, dass es klare gesetzliche Vorgaben gibt, die die Aufsichtspflicht der BetreuerInnen berühren. Und somit reduzieren sich aus der Perspektive der BetreuerInnen auch die Beteiligungsmöglichkeiten. Deutlich wird das auch am Bereich der Freizeitgestaltung. Nur etwas mehr als die Hälfte der Einrichtungen sieht hier Mitbestimmung „immer“ als gegeben an. Ohne Schwierigkeiten lassen sich eine Reihe an Rahmenbedingungen denken (fehlende Ressourcen, gesetzliche Regelungen, Struktur der Einrichtung), die die Wünsche der Jugendlichen oder z.B. den Zeitraum für die Freizeitgestaltung am Nachmittag begrenzen. Aber auch wenn es quasi natürliche Grenzen und Möglichkeiten gibt, schränkt dies nicht zwangsläufig die Mitbestimmung ein, sondern verändert nur den Rahmen der Aushandlung.

Neben Rahmenbedingungen, die hinderlich sein mögen, geht in die Beantwortung der Frage sicher auch ein, ob Mitbestimmung pädagogisch für sinnvoll gehalten wird oder nicht. Insbesondere in Konfliktsituationen wird erkennbar, ob die zugestandene Mitbestimmung uneingeschränkt gilt oder ob Beteiligung in das Belieben der BetreuerInnen gelegt wird. In der vorliegenden Erhebung deutet noch ein anderes Ergebnis darauf hin, dass pädagogisches

Handeln zum Teil Rechte beschränkt. Jene Einrichtungen, die Kindern und Jugendlichen seltener Mitbestimmung bei den zuvor abgefragten Bereichen einräumen, geben häufiger als die anderen Einrichtungen an, Kindern und Jugendlichen zur Strafe manchmal Rechte zu entziehen. Für insgesamt ein Drittel der Einrichtungen gehört das Sanktionsmittel „Einschränken bestimmter Rechte“ zum pädagogischen Programm der Einrichtung dazu, 34 % der Einrichtungen schränken Rechte ab und zu und 30 % nie ein. Bis zu zwei Drittel der Kinder und Jugendlichen müssen demnach damit rechnen, dass in Situationen, in denen die eigene Position von der der BetreuerInnen abweicht oder in denen Kinder und Jugendliche missliebige Verhalten an den Tag legen, eine Aushandlung nicht mehr zugelassen wird.

### 15.3 Formen des Beschwerdemanagements

Da Konfliktsituationen dazu verleiten, Aushandlungsprozesse zu vermeiden, kommt es gerade dann für Kinder und Jugendliche darauf an, Mitbestimmungsmöglichkeiten zu kennen und Rechte in Anspruch nehmen zu können. Es geht deshalb jetzt um die Frage, in welcher Form es Kindern und Jugendlichen ermöglicht wird, Kritik und Veränderungswünsche in der Einrichtung zu äußern. Angemessene und wirkungsvolle Formen, Kritik zu äußern, sind eine Grundlage für ein funktionierendes Beschwerdemanagement, das als immer wichtiger für die Qualität von institutionalisierter Erziehung gesehen wird.

Tab. 35: Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche in den Einrichtungen Kritik und Veränderungsvorschläge zu äußern

	kleine Einrichtung	große Einrichtung	insgesamt
Gespräche mit Betreuer	99%	98%	99%
Einzelgespräche mit Leitung	73%	90 %*	82%
Einrichtungsversammlungen, Gruppenversammlungen	78%	74%	76%
gewählte Vertretung (z.B. Heimrat, Einrichtungsrat, GruppensprecherInnen	6%	32 %*	19%
Kummerkasten	10%	23 %*	17%
Sonstige	22%	17%	20%

\* Unterschiede statistisch signifikant

Von den meisten Einrichtungen werden zur Bearbeitung von Kritik und Beschwerden Gespräche mit der BetreuerIn und Einzelgespräche mit der Leitung favorisiert. Der Umgang mit Beschwerden wird bei einem Viertel der Einrichtungen auf diese Ebene beschränkt. Informelle Wege, um Kritik und Beschwerden anzubringen sind wichtige und notwendige Grundvoraussetzungen. Schwierig wird es, wenn es die einzige Form ist, um Beschwerden anzubringen und andere Strategien nicht gegeben sind. Die Lösung der Konflikte liegt dann ausschließlich in der Beziehung zwischen BetreuerInnen und Klient, was lange gut funktionieren, aber bei Störungen der Beziehung zum Nachteil werden kann, indem der Anspruch, ernst genommen zu werden, behindert wird.

In drei von vier Einrichtungen haben die Kinder und Jugendlichen in den

Gruppen- oder Einrichtungsversammlungen die Möglichkeit, ihre Anliegen vorzubringen. Hier lässt sich ein breites Spektrum von möglichen Gruppengesprächen und –versammlungen von stark formalisiert bis informell denken. Letzteres beinhaltet dieselben Gefahren wie sie für individualisierte Gespräche angedeutet wurden.

Der Kummerkasten als eine Form, mehr oder weniger anonym Kritik anbringen zu können, und eine gewählte Vertretung sind institutionell verfasste Formen der Beteiligung und nur bei einem Fünftel der Einrichtungen vorhanden. Die Abwehr von formalisierten Modellen der Beteiligung in den Einrichtungen ist groß, weil sie in der Einschätzung der Fachkräfte unangemessen auf die Situation der Kinder und Jugendlichen reagieren und im Betreuungsalltag kontraproduktiv sein können (vgl. Blandow 1999). Die Argumente vernachlässigen aber, dass gerade die Heimerziehung als institutionell verfasste Erziehung auf formalisierte Verfahren angewiesen ist, die ihrem Charakter entsprechen und somit auch Chancen auf Erfolg haben (vgl. Winkler 1999: 131). Unbestritten bleibt dabei, dass die alleinige Einsetzung eines Heimrates dem Anspruch nicht gerecht werden kann, wenn seine Rolle und Funktion sowie seine Rechte nicht klar geregelt sind. Erfahrungen aus anderen Bereichen, sei es bei Alten- und Pflegeheimen oder auch Erfahrungen mit dem Beschwerdemanagement in England (Hanssen 1999), zeigen das positive Potenzial, das in formalisierten Verfahren steckt. Allerdings werden formalisierte Verfahren der Beteiligung sich auch nur dann entfalten können und Erfolge zeigen, wenn sie nicht die einzigen Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche darstellen und informelle Wege genauso gewählt werden können.

Ein Indiz, was auf einer anderen Ebene über die Absicherung von Beteiligungsrechten Auskunft geben kann, sind die pädagogischen Konzeptionen der Einrichtungen. Eine Befragung von Kriener bei Einrichtungen der stationären Jugendhilfe konnte zeigen, dass lediglich die Hälfte der Einrichtungen Partizipation im pädagogischen Konzept festschreibt. Genauer betrachtet reduziert sich der Anteil erheblich, wenn es über Hinweise auf gesetzliche Regelungen, oder Auszüge aus den Gesetzestexten hinaus um die Art und Weise der Partizipation und deren konkrete Ausgestaltung im Alltag geht (Kriener 1999: 119). Nur noch bei etwa 15 % der Einrichtungen fanden sich differenzierte Aussagen zur Beteiligung im Konzept der Einrichtung. Auch anhand der hier vorgestellten Ergebnisse wird ersichtlich, dass Beteiligung nicht zu den zentralen Beschreibungskategorien des Einrichtungskonzeptes gehört. Mit Ausnahme von einigen wenigen Einrichtungen finden Beteiligung und Partizipation keine Erwähnung, wenn man die Einrichtungen bittet, ihr Konzept in Stichworten zu beschreiben. Bei der Frage nach der Beteiligung in einzelnen Bereichen hatten die Einrichtungen die Möglichkeit, zusätzliche Situationen und Bereiche zu benennen, in denen in ihrer Einrichtung oder ihrem Angebot eine Mitbestimmung der Kinder und Jugendlichen möglich ist. Von dieser Möglichkeit, zusätzliche Bereiche zu benennen, machten jedoch nur 11 % der Einrichtungen Gebrauch.

Ohne die Daten zur Partizipation überzubewerten, da sie kein Beleg für die reale Betreuungspraxis in der Einrichtung sind, wird an ihnen erkennbar, wie wenig Beteiligungsfragen in einrichtungsinternen Diskussionen und bei der Konzeptarbeit reflektiert werden.

## 16 Gesamtfazit

Die Erhebung bei Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung hat eine ganze Palette an interessanten empirischen Befunden zu Tage gebracht. Im Folgenden werden wir zusammenfassend einzelne Aspekte herausgreifen.

Für die fachliche Weiterentwicklung und auch das politische Gewicht von Kinder- und Jugendhilfe ist das Verhältnis von Trägern zu Einrichtungen von großer Bedeutung. Die Träger bzw. Trägerverbände vertreten zumindest theoretisch die Interessen der Einrichtungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Sie handeln die Spielräume für Fortbildungen, die zentralen Festlegungen in Entgeltverträgen und vieles mehr stellvertretend für die Einrichtungen aus und verstehen sich selbst als Dienstleister für die Einrichtung. Wir haben deshalb danach gefragt, ob sich dieses Bild auch aus der Perspektive der Einrichtungen bestätigt. Dabei zeigt sich, dass Einrichtungen die Leistungen der Träger für die Einrichtung durchaus kritisch bewerten. Ein erheblicher Anteil von Einrichtungen fühlt sich bei den Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen nicht angemessen durch seinen Träger vertreten. Auch im Bereich von Fortbildungen und Supervision, bei der Unterstützung des notwendigen Wissenstransfers in Einrichtungen wäre ein größeres oder vielleicht auch nur ein wirksameres Engagement der Träger wünschenswert. Im Bereich der Verwaltungsaufgaben wird Trägern von der großen Mehrheit der Einrichtungen eine Servicefunktion bestätigt.

Gerade mit Blick auf die aller Orten angespannte Finanzlage kommt wieder die Diskussion auf, ob nicht Kosten dadurch eingespart werden können, indem auf „überflüssiges“ Personal, das sich nicht der eigentlichen Aufgabe widmet, verzichtet wird. Die Analyse der Stellenstruktur bei den Einrichtungen zeigt eindeutig, dass an diesem Punkt nichts zu holen ist, denn überwiegend befinden sich die Stellen im pädagogischen Bereich. Bei manchen Einrichtungen drängt sich schon fast die Frage auf, wie die notwendigen Infrastrukturarbeiten wie Buchhaltung, Öffentlichkeitsarbeit etc., aber auch Fortbildungen und Supervision geleistet werden können, wenn das gesamte Personal mit seiner gesamten Arbeitszeit für die Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen eingesetzt wird. Im Unterschied zu anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe gibt es bei den Einrichtungen der (teil)stationären Hilfen zur Erziehung kaum befristet beschäftigtes Personal, so dass sich daraus auch keine personalpolitischen Probleme ergeben. Problematisch dagegen erweist sich die geringe Fortbildungsquote in den Einrichtungen. Gerade weil man nicht umhin kann, die Arbeit in den Einrichtungen als anspruchsvolle und schwierige zu beschreiben, ist es aus fachlichen Gründen sehr bedenklich, wenn – wie die Untersuchung ergeben hat – 40 % der Belegschaft prinzipiell von Fortbildungen ausgeschlossen ist und zudem die Fortbildung nicht immer bedarfsorientiert durchgeführt wird. Die Erfahrungen, die mit Fortbildungen gemacht werden, werden wiederum positiv eingeschätzt, da insgesamt betrachtet eine Zufriedenheit mit den durchgeführten Fortbildungen besteht. Supervision ist nur für einen Teil der MitarbeiterInnen und auch nicht bei allen Einrichtungen möglich.

Ein wenig verwunderlich sind die Ergebnisse im Hinblick auf die Aktivitäten, die in den Einrichtungen zur Qualitätsentwicklung entfaltet werden. Obwohl es seit Jahren eine breite Diskussion zur Qualitätsentwicklung

in der Kinder- und Jugendhilfe gibt und mit der Einführung der Entgeltregelungen auch der Abschluss einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung gesetzlich vorgeschrieben ist, sind noch immer sehr viele Einrichtungen bei der Frage nach ihren Strategien zur Qualitätsentwicklung sprachlos. Gerade mit Blick auf die eher komplizierter werdenden finanziellen Bedingungen könnte eine aktive Qualitätsentwicklung auch hilfreich für die Refinanzierung von Fortbildungen und Supervision sein. Schließlich können im Entgelt angesetzte Kostenpauschalen nicht einfach gestrichen werden, wenn gleichzeitig in der Qualitätsentwicklungsvereinbarung Fortbildungen und Supervision als Instrumente festgeschrieben sind.

Spenden und Sponsoring haben entgegen dem Eindruck, der in der öffentlichen Diskussion gelegentlich entsteht, in der Regel einen geringen Anteil an den Einnahmen der Einrichtungen. Die hauptsächliche Finanzquelle sind die Einnahmen durch die Entgelte.

In der Kinder- und Jugendhilfe ist in den letzten Jahren die Diskussion um Kooperation, als ein Verfahren, negative Effekte zunehmender Spezialisierung einzelner Angebote und die wachsende Abgrenzung zwischen verschiedenen Lebensbereichen abzuschwächen, intensiviert worden. Auch Einrichtungen kooperieren häufig, jedoch – und das ist eindeutig als ein Manko zu sehen – sind sie dabei sehr auf Einzelfälle fixiert. Einzelfallunabhängige Kooperationen finden selten statt und damit werden wichtige Ressourcen nicht genutzt.

Das Hilfeplanverfahren, das eine der durch das KJHG eingeführten zentralen Neuerungen darstellt, ist inzwischen im Prinzip in der Praxis anerkannt. Allerdings erhält man bei einer Analyse der Daten zum Hilfeplan den Eindruck, dass die damit verbundenen Möglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft sind und die fachlichen Erwartungen noch nicht alle erfüllt wurden. In der Verbesserung der Mitsprachemöglichkeiten der Adressaten liegt beispielsweise noch ein großes Potential. Dies gilt allerdings nicht nur für das Hilfeplanverfahren, sondern insgesamt für den gesamten Hilfeprozess, wie wir anhand der Daten zur Partizipation zeigen können.

Bei den pädagogischen Orientierung gibt es ganz im Sinne des Gesetzgebers (vgl. § 5 KJHG) eine große Vielfalt. Es lassen sich dennoch zwei sehr klar von einander abgrenzbare Hauptorientierungen, nämlich eine aushandlungsorientierte pädagogische Grundhaltung und eine auf Gehorsam setzende unterscheiden. Auch scheinen zumindest auf der Ebene der Konzeptbeschreibungen Ideen und Ansätze des Empowerments im Alltag der Einrichtungen angekommen zu sein. Eine Herausforderung, mit der sich in den nächsten Jahren alle Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe auseinandersetzen werden müssen, sind die Folgewirkungen der demografischen Entwicklung. Auch wenn es hierzu noch keine Daten gibt, lassen sich eine ganze Reihe von relevanten Fragen formulieren. Wie kann bei einer abnehmenden Anzahl von Kindern und Jugendlichen mittelfristig die Auslastung der Einrichtungen gesichert werden? Welche Veränderungen werden notwendig? Reicht es, wenn die Einrichtungen sich stärker öffnen und neben den „klassischen“ Angeboten der stationären Hilfen auch ambulante Hilfen anbieten?

Insgesamt hat die Erhebung gezeigt, dass die Strukturen und Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe sich den wandelnden Anforderungen anpassen und viel gute Arbeit geleistet wird. Gleichzeitig verweist die Analyse auch auf

eine Reihe von Einzelbefunden, die zum Nachdenken anregen und Veränderungen anmahnen.

## 17 Literaturverzeichnis

- Berker, P. (1998): Innensteuerung durch Supervision. In: Merchel, J. (Hrsg.): Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster, S. 312–325
- Blandow, J./Gintzel, U./Hansbauer, P. (1999): Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Eine Diskussionsgrundlage. Münster: Votum
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/BMFSFJ (Hrsg.) (1998): Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland. Bundestagsdrucksache 13/11368. Bonn
- Bürger, U. (1999): Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen. In: Institut für soziale Arbeit (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Praxis, Heft 20, S. 9–34
- Bürger, U. (2002): Konzepte einer „Integrierten Berichterstattung zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel“ – Entstehungshintergründe, methodische Anlage, Zielsetzungen. In: Zentralblatt für Jugendrecht, 89. Jhg., Heft 1, S. 1–40
- Deutscher Bundestag (2001): Zukunft gestalten – Kinder und Jugendliche stärken. BT 14/6415
- Deutscher Bundestag Drucksache (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. BT-DR: 14/8900
- Deutsches Jugendinstitut, DJI (Hrsg.) (2002): Zahlenspiegel Kindertagesbetreuung. München
- DPWV (Hrsg.) (2000): Qualitätsentwicklung in Jugendhilfeausschüssen. Eine Arbeitshilfe des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Frankfurt/Main
- Festinger, L. (1978): Theorie der kognitiven Dissonanz. Bern
- Gawlik, M./Krafft, E./Seckinger, M. (1995): Jugendhilfe und sozialer Wandel. Die Lebenssituation Jugendlicher und die Aufbausituation der Jugendhilfe in Ostdeutschland. Deutsches Jugendinstitut, München
- Geiling, W. (2002): Möglichkeiten und Grenzen lösungsorientierter Beratung und Therapie. Eine kritische Methodenreflexion. In: neue praxis 1/2002, 77-94
- Geißler, E.E. (1982): Erziehungsmittel. Bad Heilbrunn
- Günther, R./Bergler, M. (1992): Arbeitsplatz Stationäre Jugendhilfe. Ergebnisse einer vergleichenden Berufsfeldanalyse und Maßnahmenvorschläge für MitarbeiterInnen im Gruppendienst. Frankfurt: IGFH-Eigenverlag
- Hanssen (1999): Mehr als nur Kummer und Meckerkasten. Reklamationen im sozialen Dienstleistungsbereich: Großbritannien als Beispiel für ein formalisiertes Beschwerdeverfahren. In: sozial extra März 1999, 1- 5
- Hinte, W./Litges, G./Springer, W. (1999): Soziale Dienste: vom Fall zum Feld: soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin

Hinte, W. (2001): Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag, S. 125-156

Koch, J./Lenz, S. (Hrsg.) (2000): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen/ IGFH.

Kriener, M. (1999): Beteiligung als Chance für mehr Demokratie in der Heimerziehung. In: Kriener, Martina; Petersen, Kerstin (1999) (Hrsg.): Beteiligung in der Jugendhilfepraxis. Sozialpädagogische Strategien zur Partizipation in Erziehungshilfen und bei Vormundschaften. Münster: Votum S. 112 - 129

Kriener, M. (2001): „Die Erzieher machen sowieso, was sie wollen“. Zum Verhältnis von Kinderechten und Profimacht im Heimaltag – Wahrnehmen von Kindern und Jugendlichen. In: Forum Erziehungshilfen, 7. Jg, Heft 1, 22 -27

Kunkel, P.-Ch. (1995): Ist der Hilfeplan ein Instrument des Eingriffs in die Autonomie freier Träger? In: NDV Heft 11, S. 456–457

Lang, S./Mack, W./Reutlinger, Ch./Wächter, F. (2001): Sozialraumorientierung der Jugendhilfe in städtischen Armutsquartieren. In: Rundbrief Gemeindepsychologie, Bd. 7, Heft 2, S. 46–57

Leitner, H. (2001): Hilfeplanung als Prozessgestaltung. Praxis- und Entwicklungsprojekt. Fachliche und organisatorische Gestaltung der Hilfeplanung nach § 36 KJHG/SGB VIII. Münster

Leitner, H. (2001): Hilfeplanung als Prozessgestaltung. Praxis- und Entwicklungsprojekt. Fachliche und organisatorische Gestaltung der Hilfeplanung nach § 36 KJHG/SGB VIII. Münster

Lenz, A./ Stark, W. (Hrsg.) (2002): Empowerment – neue Perspektiven für psychosoziale Praxis und Organisation. Tübingen

Lenz, A./ Stark, W. (Hrsg.) (2002): Empowerment – neue Perspektiven für psychosoziale Praxis und Organisation. Tübingen

Maas, U. (1996): Anmerkungen zu dem Beitrag von Kunkel in NDV 11/1995. In: NDV Heft 1/1996

Merchel, J. (1998): Jugendhilfeplanung in den einzelnen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe. In: Jordan, E./Schone, R. (Hrsg.): Handbuch der Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster, S. 389–436

Merchel, J. (2002): Von der Defizit zur Ressourcenorientierung in der Jugendhilfe. Ein realistische Konzept?. In: Soziale Arbeit 6 / 2002, 202 - 209

Münder, J. (2001): Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGFH und SOS-Kinderdorf e.V. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag, S. 6-124

Presseerklärung BAGLJÄ (2/2001): Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter: Zustimmung für Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 17./18. Mai 2001. Sonderstellung der Jugendhilfeausschüsse beibehalten. Im Internet: <http://www.bagljae.de>



AFET (Hrsg.) (2001): Zuständigkeitslockerung bei Organisationsvorhaben des SGB VIII., hier Jugendhilfeausschuss

Rauschenbach, T./Sachße, Ch./Olk, Th. (Hrsg.) (1995): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch.

van Santen, E. (2000): Rauf oder runter, mehr oder weniger? - Ergebnisse und methodische Anmerkungen zu regionalen und zeitlichen Vergleichen der Fremdunterbringung. In: NDV, 80, Heft 7, 201-206

van Santen, E./Pluto, L./Pothmann, J./Seckinger, M. (2000): Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumorientierung - ein Bermudadreieck für Fachlichkeit? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2, S. 101-134

van Santen, E./Mamier, J./Pluto, L./Seckinger, M./Zink, G. (2002): Kinder und Jugendhilfe in Bewegung – Aktion oder Reaktion? Eine empirische Analyse. Deutsches Jugendinstitut, München

van Santen, E./Seckinger, M. (2002): Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. Deutsches Jugendinstitut, München

Schefold, W./Glinka, H.-J./Neuberger, C./Tilemann, F. (1998): Hilfeplanverfahren und Elternbeteiligung. Evaluationsstudie eines Modellprojektes über Hilfeerfahrungen von Eltern im Rahmen des KJHG (Arbeitshilfen, Bd. 50). Frankfurt/Main, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge

Schilling, M./Pothmann, J. (2001): Landesweites Berichtswesen zu den Hilfen zur Erziehung (HzE-Bericht) Ein Instrument zur Entwicklung von Fragestellungen an die kommunale Jugendhilfeplanung. In: Jugendhilfe Report 2/01, Informationen aus dem Landesjugendamt Rheinland, S. 4-8

Seckinger, M./Weigel, N./van Santen, E./Markert, A. (1998): Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz. Deutsches Jugendinstitut, München

Seithe, M. (2001): Praxisfeld: Hilfe zur Erziehung. Fachlichkeit zwischen Lebensweltorientierung und Kindeswohl. Opladen

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf (Hrsg.) (2001): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. München

Tophoven, K. (2000): Pädagogische Sanktionen. Über Strafe, Alternativen zur Strafe und die qualitätssichernde Leistung der Pädagogik für die soziale Arbeit. In: Neue Sammlung, 40. Jg., Heft 1 2000, 3-22

Tzscheetzsch, P. (1998): Jugendhilfestationen als Beispiel flexibler Hilfen - Wie sind dort Tagesgruppen realisiert? In: Peters, F./Trede, W./Winkler, M. (Hrsg.): Integrierte Erziehungshilfen, IGFH 98, S. 164-173

Weigel, N./Seckinger, M./van Santen, E./Markert, A. (1999) (Hrsg.): Freien Trägern auf der Spur. Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe. München

Wiesner, R./Mörsberger, T./Oberloskamp, H./Struck, J. (2000): SGB VIII Kinder und Jugendhilfe, 2. Auflage. München

Winkler, M. (1999): Kinder im Heim. Hilfen zur Erziehung, stationäre und teilstationäre Hilfen. In: Kinder und Jugendhilfe: Kinder in Maßnahmen – verbandliche Stellungnahmen. [DJI; Deutsches Jugendinstitut]. Weigel, Georg; Winkler, Michael u.a. – München DJI, Verl. Dt. Jugendinstitut; Opladen: Leske und Budrich, Materialien zum zehnten Kinder- und Jugendbericht, S. 54 - 168

Winkler, M. (2001): Gibt es eine einheitliche Kinder- und Jugendhilfe? Notizen zu Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland. In: Rauschenbach, Th./Schilling, M. : Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven. Münster, S. 163-189

Wolf, K. (1999): Machtprozesse in der Heimerziehung. Münster: Votum

Wolff, M. (2000): Integrierte Erziehungshilfen. Weinheim/München

## 18 Glossar

**Bruttostichprobe:** Die Gesamtzahl der Jugendämter bzw. freien Träger, die einen Fragebogen erhalten haben.

**Bereinigte Bruttostichprobe:** Bruttostichprobe, ohne diejenigen Träger, bei denen entweder der Fragebogen wegen fehlerhafter Adresse nicht zustellbar war oder die nicht (mehr) in der Jugendhilfe aktiv sind.

**Design:** Methodische Anlage der Erhebung.

**Empirisch:** auf Erfahrung beruhend, aus der Beobachtung gewonnen, dem Experiment entnommen, auf einer Erhebung basierend

**Faktorenanalyse:** statistisches Verfahren, das aus einer Menge von Variablen die Variablen bündelt (Faktoren), die in einem engen Zusammenhang miteinander stehen bzw. auf einen gleichen Sachverhalt verweisen.

**Feldphase:** Phase einer empirischen Studie, in der die Daten oder Informationen gesammelt werden.

**Grundgesamtheit:** Die Menge aller Einheiten, dies können Personen aber z. B. auch Haushalte oder Organisationen sein, über die man mittels einer Untersuchung eine Aussage machen will.

**Itembatterien:** Inhaltlich zusammengehörende Fragen bzw. Statements mit Antwort- bzw. Bewertungsvorgaben.

**Längsschnittdesign/Längsschnittuntersuchung:** Erhebung bei der zu verschiedenen Zeitpunkten Daten oder Informationen erhoben werden.

**korrelieren:** Statistisches Verfahren bei dem zwei oder mehrere Variablen miteinander in Beziehung gesetzt werden.

**Median:** Statistische Maßzahl, die eine Häufigkeitsverteilung in ihre Hälften teilt.

**Mehrfachnennungen:** Wenn bei einer Frage mehrere vorgegebene Antwortkategorien zutreffen können, spricht man von Mehrfachnennungen oder auch Mehrfachantworten.

**Mittelwert:** Statistische Maßzahl, berechnet sich aus der Summe aller Meßwerte geteilt durch die Anzahl der Meßwerte (auch Mean oder arithmetisches Mittel).

**Nettostichprobe:** Gesamtzahl der ausgefüllten Fragebögen.

**Operationalisierung:** Verfahren, um empirisch nicht beobachtbare Begriffe oder Sachverhalte mit Hilfe von empirisch beobachtbaren Indikatoren zu erfassen und damit einer Analyse zugänglich zu machen.

**p:** Wahrscheinlichkeit dafür, daß ein Zusammenhang nicht gegeben ist. Im Text wird mit  $p < 0.01$  bzw.  $p < 0.05$  angegeben, daß ein Signifikanzniveau von 1% bzw. 5% unterschritten wird.

**Pretest:** Bezieht sich hier auf eine Überprüfung des Erhebungsinstruments (Fragebogen). Von einigen Jugendämtern und Einrichtungen wurde in unserem Beisein der Fragebogen ausgefüllt und kommentiert, mit dem Ziel, eine inhaltliche und formale Optimierung zu erreichen.

**Prozentpunkte:** Die Differenz zwischen zwei Prozentzahlen. Beispiel: Der Wert A beträgt 20 %, B 50 %, dann beträgt die Differenz zwischen A und B 30 Prozentpunkte.

**Perzentil:** Statistische Maßzahl, die den Wert eines bestimmten Punktes einer Häufigkeitsverteilung angibt. Der Wert des 10-er Perzentils z.B. gibt an, dass 10 % der Fälle diesen bestimmten Wert unterschreiten und 90 % diesen Wert überschreiten. Das 50-er Perzentil wird als Median bezeichnet.

**Postalische Befragung:** Eine Befragung, bei der die Fragebögen per Post versandt werden. Bei Ausfüllen ist kein(e) InterviewerIn anwesend.

**Quote:** Anteil einer bestimmten Menge einer Grundgesamtheit bezogen auf die Grundgesamtheit.

**Reliabilität:** Verlässlichkeit des verwendeten Erhebungsinstrumentes. Die Reliabilität gibt an, wie stark Meßwerte durch Fehler oder Störeinflüsse belastet sind.

**Rücklaufquote:** Die Rücklaufquote gibt den Prozentanteil der Nettostichprobe an der bereinigten Bruttostichprobe an.

**Signifikanz/signifikant:** Das Ergebnis einer statistischen Auswertung ist dann signifikant, wenn eine bestimmte, akzeptierte Irrtumswahrscheinlichkeit (Signifikanzniveau) nicht überschritten wird. Die Irrtumswahrscheinlichkeit wird mit  $p < 0.01$  für kleiner als 1% und  $p < 0.05$  für kleiner als 5% angegeben.

**Signifikanzniveau:** Irrtumswahrscheinlichkeit eines statistischen Tests; maximal akzeptierter Wert der Wahrscheinlichkeit dafür, daß bei einem statistischen Test eine wahre Hypothese irrtümlicherweise abgelehnt wird.

**Standardisieren:** Vorgehen, bei dem Zahlen zu einem Sachverhalt, aus unterschiedlichen Kontexten und mit unterschiedlichen Maßeinheiten, vergleichbar gemacht werden.

**Standardabweichung:** Statistisches Maß zur Beschreibung der Variabilität einer Verteilung. Eine hohe Standardabweichung deutet auf eine breite Streuung der Meßwerte.

**Stichprobe:** Teilmenge der Grundgesamtheit, die in einer Untersuchung analysiert wird.

**Trendstudie:** Form der Längsschnitt-Untersuchung, bei der zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Stichproben aus derselben Population gezogen und analysiert werden.

**Validität:** Gültigkeit des verwendeten Erhebungsinstrumentes.

Die Validität gibt an, inwieweit das verwendete Erhebungsinstrument das mißt, was mit ihm gemessen werden soll.

**Variable:** Bezeichnung für einen gemessenen Sachverhalt oder eine gemessene Größe.

**Vollerhebung:** Alle Mitglieder einer Population werden befragt. Beispiel: Die Befragung aller zum Erhebungszeitpunkt existierenden Jugendämter in der Bundesrepublik 2000 durch das Projekt "Jugendhilfe und sozialer Wandel - Leistungen und Strukturen" (vgl. Mamier, J./Seckinger, M./Pluto, L./van Santen, E./Zink, G. (2002): Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.). Bd. 1, Materialien zum 11. Kinder- und Jugendbericht).