

# Geschäftsstellen freier Träger in der Kinder- und Jugendhilfe

**Empirische Analysen zu Funktionen und  
Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler  
Ebene**

Jugendhilfe und sozialer Wandel –  
Leistungen und Strukturen



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

Geschäftsstellen freier Träger in der Kinder- und Jugendhilfe  
Empirische Analysen zu Funktionen und Handlungsmöglichkeiten auf  
kommunaler Ebene

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 Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben, zu analysieren und sie hinsichtlich ihrer fachlichen Bedeutung zu bewerten.

Angewandte Methoden:

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

©2003 Deutsches Jugendinstitut e. V.  
Nockherstr. 2, 81541 München  
Telefon +49 (0)89 62306-213  
Fax +49 (0)89 62306-162  
seckinger@dji.de

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung 7</b>
<b>2</b>	<b>Datenbasis und methodisches Vorgehen 7</b>
2.1	Beschreibung der Stichprobe 8
2.2	Der Fragebogen 9
2.3	Rücklauf 9
<b>3</b>	<b>Beschreibung der befragten Geschäftsstellen 10</b>
3.1	Tätigkeitsfelder der Träger 10
3.2	Finanzierung der Geschäftsstellen 12
3.3	Personalsituation in den Geschäftsstellen 13
<b>4</b>	<b>Finanzierung von Leistungen 14</b>
4.1	Allgemeine Perspektiven 14
4.2	Entgelte 14
4.3	Institutionelle Förderung 19
4.3.1	Finanzquellen 21
4.3.2	Vertragsformen 22
4.3.3	Rücklagen 23
4.3.4	Erfahrungen 24
<b>5</b>	<b>Umstrukturierungen und Qualität 25</b>
5.1	Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern und ihre Auswirkungen auf freie Träger 25
5.2	Produktbeschreibungen 28
5.3	Qualitätsentwicklung 30
<b>6</b>	<b>Kooperationsbeziehungen und Vernetzungen 35</b>
6.1	Kooperation im eigenen Verband 35
6.1.1	Kooperationsbeziehungen mit der übergeordneten Ebene 36
6.2	Unterstützungsleistungen von Trägern für ihre Einrichtungen und Dienste 37
6.2.1	Art und Verbreitung spezifischer Unterstützungsleistungen 37
6.2.2	Dimensionen von Unterstützungsleistungen 42
6.3	Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss als Kooperationsort 44
6.3.1	Bewertungen und Einschätzungen zu Kinder- und Jugendhilfeausschüssen 46
6.4	Inhalte der Kooperationen zwischen freien Trägern 49
6.5	Kooperationsbeziehungen zwischen Geschäftsstellen und Behörden bzw. spezifischen Einrichtungen 50
6.6	Arbeitsgemeinschaften 53
6.7	Jugendhilfeplanung als kooperatives Unterfangen 55
<b>7</b>	<b>Ausblick 56</b>

<b>8</b>	<b>Literatur 60</b>
<b>9</b>	<b>Glossar 63</b>
<b>10</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis 66</b>

## 1 Einleitung

Der hier vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse einer breit angelegten Befragung bei kommunalen Geschäftsstellen freier Träger (Kreis-, Stadt- oder Diözesanverbände) zusammen. Die Befragung wurde im Rahmen der Dauerbeobachtung „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ von einer Arbeitsgruppe des Deutschen Jugendinstituts im Jahr 2000/2001 durchgeführt. Wir bedanken uns an dieser Stelle sowohl bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der befragten Geschäftsstellen 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; van Santen/Mamier/Pluto/Seckinger/Zink 2003) sowohl 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, Trends analysiert und notwendige Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben. Dies geschieht trägerübergreifend, überregional und handlungsfeldübergreifend.

Dieser Bericht versteht sich als Rückmeldung an die Geschäftsstellen, die an der Befragung teilgenommen haben, und entsprechend liegt der Schwerpunkt auch auf der Darstellung der Ergebnisse dieser Befragung. Die Ergebnisse sollen einen Überblick über die Arbeitsbedingungen und Handlungsmöglichkeiten der Geschäftsstellen in den verschiedenen Regionen liefern. An einigen Stellen werden wir auch Ergebnisse der parallel durchgeführten Jugendamtsbefragung sowie der Befragung von Einrichtungen der teilstationären und stationären Kinder- und Jugendhilfe auf Kreis- bzw. Diözesanebene (vgl. van Santen/Mamier/Pluto/Seckinger/Zink 2003) erwähnen, um so einen Vergleich zu ermöglichen.

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

Parallel zu den in diesem Bericht dargestellten Befragungen wurden – wie bei den vorhergehenden Erhebungswellen – Jugendverbände und Jugendringe mit einem gesonderten Fragebogen befragt.

## 2 Datenbasis und methodisches Vorgehen

Ein wesentlicher Teil sozialer Dienste und Angebote wird in der Bundesrepublik Deutschland von freien Trägern angeboten. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Mitgliedsorganisationen haben dabei eine besondere Stellung, da sie in allen Bereichen sozialer Dienstleistungen aktiv und

wichtige Verhandlungspartner für die öffentlichen Stellen sind. Entsprechend ihrer vielfältigen Aufgaben verfügen sie über komplexe Organisationsstrukturen und setzen je nach den örtlichen Gegebenheiten unterschiedliche Schwerpunkte. Die Kinder- und Jugendhilfe ist demzufolge auch nur ein Bereich, der von den regionalen Geschäftsstellen der Wohlfahrtsverbände bearbeitet wird. Andere Aufgabenfelder sind z.B. Altenhilfe, die Angebote im Gesundheitsbereich oder die Arbeit mit Obdachlosen. Dies gilt es bei einer Befragung wie dieser zu beachten, da es für die Geschäftsstellen so nicht immer leicht ist, die Ressourcen, die für die Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt werden, zu bestimmen. Zum Teil sind einzelne ReferentInnen für mehrere dieser Aufgabenbereiche zuständig.

Die einzelnen Verbände unterscheiden sich in ihrer Struktur und ihrem Selbstverständnis. Zum Teil gibt es mehr oder weniger strikte Abgrenzungen zwischen den Ebenen Stadt bzw. Kreisverband, Landesverband und Bundesverband, zum Teil gibt es auch Parallelstrukturen, so dass in einer Region verschiedene Gliederungsebenen eines Verbandes aktiv sind. In der Regel sind die einzelnen Gliederungsebenen relativ unabhängig voneinander. Bei einigen Verbänden, wie zum Beispiel der AWO, gibt es eine relative Ähnlichkeit zwischen der eigenen und der politischen Gliederungsstruktur (kreisfreie Stadt, Landkreis, Bezirk, Bundesland), wohingegen bei anderen Verbänden, insbesondere den konfessionellen, eine eigene Gliederungslogik, die sich an Diözesen und Dekanaten orientiert, vorhanden ist. All dies führt zu einer Steigerung der Komplexität bei der Befragung von regionalen Geschäftsstellen freier Träger und muss bei der Zusammensetzung der Stichprobe und der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Darüber hinaus sind auch Träger aktiv, die nicht Mitglied in einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege sind. Zu dieser Gruppe gehören sowohl größere, in einzelnen Regionen tätige Vereine, die im Laufe der Jahre ein breites Angebotsspektrum entwickelt haben, als auch die privat-gewerblichen Träger.

## 2.1 Beschreibung der Stichprobe

Im Rahmen der Dauerbeobachtung „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ wurden Daten bei öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie bei Einrichtungen im (teil-)stationären Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erhoben. Die Befragung von Geschäftsstellen freier und privat-gewerblicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die auf Kreisebene tätig sind, wurde postalisch durchgeführt. Für die Befragung wurden in erster Linie diejenigen Träger und Einrichtungen ausgewählt, die in denselben Landkreisen bzw. kreisfreien Städten tätig sind, wie die von uns ebenfalls befragten Jugendämter. Es gibt jedoch kein Verzeichnis aller in Deutschland tätigen Träger. Das heißt, die zu untersuchende Grundgesamtheit ist in ihrem Umfang und ihrer Zusammensetzung de facto unbekannt. Dies erschwert die Stichprobenziehung erheblich. Die Adressen für die Träger, die von uns angeschrieben wurden, stammen aus Trägerverzeichnissen der einzelnen Bundesländer, Recherchen bei Bundes- und Landesverbänden der einzelnen Organisationen und aus Informationen der Jugendämter, die wir baten, eine Adressenliste der Träger in ihrem Kreis zusammenzustellen. Erst, wenn



die Adressenrecherche keinen Erfolg zeigte oder die Anzahl der Adressen nicht ausreichte, wurden aus anderen Landkreisen oder kreisfreien Städten eines Bundeslandes freie Träger hinzugenommen. Sofern in der Auswertung die Angaben der freien Träger nicht direkt mit den Angaben der jeweiligen Jugendämter verglichen werden, werden auch diese freien Träger in die Analyse miteinbezogen.

## 2.2 Der Fragebogen

In der letzten Erhebungswelle bei freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe wurde offensichtlich, dass die bis dahin angewandte Vorgehensweise bei der Befragung freier Träger (jeweils gesonderte Fragebögen für Wohlfahrtsverbände, Vereine und Initiativen, Jugendverbände sowie Jugendringe) nicht in allen Fällen zum Ziel führte, da insbesondere freie Träger des Typus Vereine und Wohlfahrtsverbände oftmals in mehreren Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe oder auch außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe im sozialen Bereich tätig sind. Dies erschwert eine Strukturbeschreibung innerhalb einzelner Aufgabenfelder der Kinder- und Jugendhilfe und eine Identifikation spezifischer Problemlagen. Deshalb wurde in dieser Erhebungswelle das Vorgehen bei der Befragung freier Träger modifiziert. Nicht mehr Wohlfahrtsverbände sowie Vereine und Initiativen sind die Adressaten eines jeweils speziellen Fragebogens. Statt dessen wurde die Kreisebene der Träger mit einem deutlich verkleinerten Fragebogen bezüglich ihrer Funktion für die Einrichtungen und Projekte ihrer Organisation (Lobbyarbeit, Verwaltungsarbeit, Mittelbeschaffung etc.) sowie detailliert nach den kinder- und jugendhilfespezifischen Angeboten befragt. Auch gibt es zahlreiche Fragen, die eine verbandsübergreifende Kooperation betreffen. Für den Bereich der Finanzsituation einer Einrichtung bot es sich an, die diesbezüglichen Fragen nicht in den Fragebogen zu integrieren, sondern diese auf Extrablättern beizulegen. Die Fragen zur institutionellen bzw. pauschalen Finanzierung von Angeboten sowie zu entgeltfinanzierten Angeboten sollten jeweils für das Projekt beantwortet werden, für das zuletzt eine solche vertragliche Regelung getroffen wurde. Wenden die Träger eine der Finanzierungsformen nicht an, dann entfiel das Ausfüllen des Blattes mit den entsprechenden Fragen und der Umfang des Fragebogens reduzierte sich merklich. Der Fragebogen wurde im Vorfeld mehreren Pretests unterzogen und entsprechend modifiziert. Die Feldphase dauerte von Februar 2001 bis Juli 2001.

Stärker pädagogisch-inhaltlich orientierte Fragen wurden dagegen in eine gesonderte Erhebung integriert, die sich an Einrichtungen speziell für den Bereich der (teil)stationären Hilfen richtet.

## 2.3 Rücklauf

Insgesamt haben 280 Träger auf kommunaler Ebene an der Erhebung teilgenommen, damit beträgt die Rücklaufquote 38 % der bereinigten Stichprobe. Dies ist für eine postalisch durchgeführte Befragung ein zufriedenstellender Wert. 10 % der versendeten 808 Fragebögen waren fehlgeleitet bzw. die angeschriebenen Geschäftsstellen waren bzw. sind nicht im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tätig.

Die Teilnahme an Fragebogenerhebungen ist immer mit einem gewissen Einsatz von Zeit- und Personalressourcen verbunden. Auch wenn der Aufwand zur Bearbeitung des Fragebogens bei dieser Erhebung nicht besonders hoch gewesen sein kann, weil die Angaben kein oder kaum Rechercheaufwand erforderten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Geschäftsstellen, die mit hauptamtlichen Personal ausgestattet sind, in der Stichprobe etwas überrepräsentiert sind, da diese sich den zusätzlichen Aufwand eher leisten können als Träger ohne hauptamtliche MitarbeiterInnen in der Geschäftsstelle.

### 3 Beschreibung der befragten Geschäftsstellen

#### 3.1 Tätigkeitsfelder der Träger

Die größte Anteil der Träger der Stichprobe (30 %) ist im DPWV organisiert (vgl. Tab. 1). Auch Träger der Diakonie sind relativ häufig vertreten (21 %), wohingegen Träger des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) mit einem Anteil von 3 % gering vertreten sind. Aufgrund der bereits oben erwähnten Struktur der Wohlfahrtsverbände ist zu erwarten, dass nicht alle befragten Geschäftsstellen der Träger auch tatsächlich auf Kreisebene organisiert sind. Tabelle 1 verdeutlicht, auf welchen Ebenen die befragten Geschäftsstellen von Trägern tätig sind. Insbesondere die konfessionellen Wohlfahrtsverbände sind in größeren Einheiten (Diözese, Dekanaten) organisiert, in denen in der Regel

Tab. 1: Träger der Kinder- und Jugendhilfe nach Verbandszugehörigkeit und der Zahl der Jugendämter in ihren Zuständigkeitsbereich

Verbandszugehörigkeit der befragten Geschäftsstellen	Anteil	Zahl der Jugendämter im Zuständigkeitsbereich
DPWV	30%	5,7
Diakonie	21%	6,0
Caritas	13%	4,8
kein Mitglied in einem Wohlfahrtsverband oder einer anderen Organisation	12%	4,3
Arbeiterwohlfahrt	11%	2,6
andere	6%	7,9
privatgewerblicher Verband	5%	7,6
Deutsches Rotes Kreuz	3%	1,2

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

mehrere Jugendamtsbezirke liegen, während die Organisationsebenen des Deutschen Roten Kreuzes und der Arbeiterwohlfahrt noch am ehesten denen der regionalen Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen. Jedoch sind in verschiedenen Jugendamtsbezirken<sup>1</sup> mehrere Ebenen, also Stadtverband, Bezirksverband, Landesverband oder Bundesverband parallel tätig. Dieser Sachverhalt sowie die Tatsache, dass es assoziierte Mitglieder bei

<sup>1</sup> Der Jugendamtsbezirk ist der Zuständigkeitsbereich eines Kreis bzw. Stadtjugendamtes.

der AWO gibt, die ihrerseits einen deutlich größeren regionalen Zuständigkeitsbereich haben können als der Verband selbst, erklären, warum die durchschnittliche Anzahl der Jugendämter im Bereich der Geschäftsstellen der AWO (2,6) größer als eins ist. Insbesondere die privat-gewerblichen Träger und die, die Mitglied in anderen als den genannten Organisationen sind, arbeiten mit einer vergleichsweise hohen Anzahl von Jugendämtern zusammen (7,6 bzw. 7,9).

Im Ost-West-Vergleich fällt auf, dass die Geschäftsstellen der Träger im Osten mit Ausnahme der Caritas im Durchschnitt mit weniger Jugendämtern zusammen arbeiten als Träger im Westen. Über alle Träger hinweg arbeiten die Träger im Osten mit 3,7 Jugendämtern zusammen, während dies im Westen 6,1 Jugendämter sind. Insgesamt kann also eine stärkere Regionalorientierung der Geschäftsstellen im Osten festgestellt werden.

Tab. 2: Durchschnittliche Anzahl der Tätigkeitsbereiche der Träger nach Ost- und Westdeutschland

Anzahl der Angebote im Bereich .....	Ost	West	insgesamt
ambulante erzieherische Hilfen	2,5	2,0	2,2
Fremdunterbringung	1,9	1,6	1,7
Jugendsozialarbeit	0,9	0,8	0,8
Kindertagungsbetreuung	0,9	0,6	0,7
Beratung	0,7	0,5	0,6
familienorientierte Angebote	0,3	0,2	0,3
Jugendarbeit	0,5	0,3	0,3
Angebote nach KJHG insgesamt	7,8	6,2	6,7

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Die Tabelle 2 gibt Hinweise zu dem Profil der Träger der Stichprobe. Sie zeigt zum einen, wie viele verschiedene Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vom Träger insgesamt angeboten werden, und zum anderen wird diese Zahl nach verschiedenen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe aufgeschlüsselt. Im Fragebogen wurden 34 verschiedene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe unterschieden. Im Durchschnitt gaben die Geschäftsstellen der Träger an, 6,7 verschiedene Hilfen anzubieten. Dies ist nicht gleichzusetzen mit 6,7 verschiedenen Einrichtungen, da sowohl innerhalb einer Hilfeart mehrere Einrichtungen eines Trägers bestehen (z. B. betreute Wohngemeinschaften) als auch von einer Einrichtung unterschiedliche Hilfen angeboten werden (z. B. Jugendhilfestationen) können. Auffällig ist dabei wieder der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland verfügen die Träger über ein breiteres Spektrum von Angeboten (7,8 Angebote) als die in Westdeutschland (6,2). Diese Differenz ist im Detail insbesondere auf zwei Gruppen von Trägern zurückzuführen. Dies sind erstens die Träger, die nicht Mitglied in einem Wohlfahrtsverband sind, und zweitens die, die zum DPWV gehören.

Beide Gruppen bedienen im Osten im Vergleich zum Westen ein deutlich breiteres Angebotsspektrum. Bei den anderen Trägern zeigt sich dieser Unterschied<sup>2</sup> hingegen nicht: Sie sind in ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städ-

<sup>2</sup> Bei den Trägern der DRK zeigt sich zwar auch ein deutlicher Ost-West-Unterschied, aber diese Gruppe ist in unserer Stichprobe mit einer zu geringen Zahl vertreten, um annehmen zu können, dass dieses Ergebnis nicht zufällig entstanden ist.

ten nicht in mehr Bereichen aktiv wie in westdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten. Die hier benannten Unterschiede lassen sich nahezu durchgängig auch nur bezogen auf einzelne Angebotsbereiche (Kindertagesbetreuung, Beratung, etc.) der Kinder- und Jugendhilfe, so wie sie in der Tabelle 2 aufgelistet sind, beobachten. Das heißt, auch hier ist die Zahl der Angebote der Träger im Osten jeweils höher als im Westen. Diese Differenz ist erneut auf die zwei genannten Trägergruppen zurückzuführen.

Träger von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung sind in der Stichprobe unterrepräsentiert. In der Stichprobe beträgt der Anteil der Angebote im Bereich der Kindertagesbetreuung an allen erfassten Angeboten etwa zehn Prozent, obwohl der Anteil der Einrichtungen der Kindertagesbetreuung an allen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bei 60 % liegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2001). Auch wenn die Zahl der Angebotsbereiche nicht unmittelbar mit der Zahl der Einrichtungen verglichen werden kann, deutet die große Differenz der jeweiligen Anteile doch auf eine Verzerrung der Stichprobe in Hinblick auf die Tätigkeitsfelder von Trägern in der Kinder- und Jugendhilfe hin. Die unterproportionale Erfassung der Träger, die auch im Bereich der Kindertagesbetreuung aktiv sind, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Art der Stichprobenziehung zurückgeführt werden.

Im Durchschnitt sind die befragten Träger in drei der sieben in der Tabelle 2 enthaltenen Arbeitsfelder aktiv. Auch hier liegt der Mittelwert im Osten (3,6) über dem im Westen (2,9).

### 3.2 Finanzierung der Geschäftsstellen

In diesem Abschnitt wird beschrieben, wie Träger die Ausgaben für ihre Geschäftsstellen refinanzieren. In Kapitel 4 wird die Finanzierung der Hilfen und Angebote gesondert und ausführlich thematisiert. Diese Trennung erfolgt, weil hierdurch der Komplexität der Regelungen zur Finanzierung von individuellen Hilfen besser Rechnung getragen werden kann. Auch lassen sich bei einer getrennten Betrachtung Neuentwicklungen im Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern insbesondere im Bereich der Finanzierung von Leistungen besser herausarbeiten.

Tab. 3: Finanzierung der Geschäftsstelle (Mehrfachnennungen)

Finanzierungsquellen	
Overheadkosten bei Entgelt etc.	54%
Mittel vom Jugendamt	53%
Spendengelder	41%
Mitgliedsbeiträge	34%
Mittel vom Bundesland	18%
Mittel von der Kirche	18%
sonstige	7%
Mittel von einer höheren Gliederungsebene der eigenen Organisation	5%
Bundesmittel	4%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

In vielen Fällen erfolgt die Finanzierung der Geschäftsstellen aus mehreren Quellen. Im Durchschnitt wurden von den befragten Trägern 2,3 verschiedene Quellen angegeben. Die meisten Geschäftsstellen (54 %) werden unmittelbar durch eine Umlage von Einnahmen der Einrichtungen und Projekte, wie etwa

Entgelte, finanziert (vgl. Tab. 3). Über die Hälfte der Träger gibt an, vom Jugendamt explizit Mittel zur Finanzierung der Geschäftsstelle zur Verfügung gestellt zu bekommen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch hier die Bezahlung von konkreten geleisteten Hilfen für Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe unter diese Kategorie subsumiert wurden. Die Bedeutung von Spenden sowie Bußgeldern (41 %) ist offensichtlich groß. Der geringe Anteil von Trägern, der angibt, dass die Geschäftsstelle mit Mitteln einer höheren Gliederungsebene der eigenen Organisation (mit)finanziert wird, zeigt, wie selbstständig die verschiedenen Gliederungsebenen der Verbände voneinander agieren. Dem nächsten Abschnitt zur Personalsituation in den Geschäftsstellen kann man entnehmen, dass bei einem kleinen Anteil von Trägern auch das Arbeitsamt einen Teil der Infrastruktur der Geschäftsstellen finanziert, indem es im Rahmen von Programmen zur Arbeitsmarktförderung Personalkosten übernimmt.

### 3.3 Personalsituation in den Geschäftsstellen

Die Geschäftsstellen der befragten Träger sind bei mehr als der Hälfte der Träger (60 %) mit hauptamtlichem Personal im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe besetzt. Dieses Personal ist überwiegend festangestellt (93 %). Insgesamt 7 % der Arbeitsverhältnisse in den Geschäftsstellen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe können als prekär bezeichnet werden, da sie befristet sind (vgl. Tab. 4). Dort, wo hauptamtliches Personal in den Geschäftsstellen vorhanden ist, existiert also auch eine in der Regel solide Arbeitsbasis. Bei 27 % der mit hauptamtlichen Personal besetzten Geschäftsstellen, wurden die Personalressourcen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2000 aufgestockt, wohingegen lediglich bei 5 % der Geschäftsstellen Personal im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe abgebaut wurde. Nur bei einem geringen Anteil (12 %) der befragten Träger arbeiten Ehrenamtliche unmittelbar in den Geschäftsstellen.

Tab. 4: Kennzahlen zum Personal in den Geschäftsstellen der Träger

Personal vorhanden, davon	60%
<i>Festangestellte</i>	93%
<i>ABM</i>	2%
<i>AFG/SAM</i>	1%
<i>andere befristet Beschäftigten (z.B. Sonderprogramme des Landes; Elternzeit) § 19 BSHG</i>	3%
	1%
mit Stellenzuwachs in 2000	27%
mit Stellenabbau in 2000	5%
mit Ehrenamtlichen in den Geschäftsstellen	12%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Die Arbeitsfähigkeit sowie das Dienstleistungspotential der Geschäftsstellen für ihre Einrichtungen und Dienste steht in einem starken Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von personalen Ressourcen in den Geschäftsstellen. Wie wir später noch sehen werden, ist dies ein entscheidendes Kriterium für das Ausmaß und die Bereiche, in denen Träger Unterstützungsleistungen, wie z.B. bei der Qualitätsentwicklung für ihre Einrichtungen und Dienste bereitstellen können.

## 4 Finanzierung von Leistungen

### 4.1 Allgemeine Perspektiven

Ein Bericht über Entwicklungen und Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe muss natürlich auch Aussagen zu Fragen der Finanzierung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen treffen. Betrachtet man die Ausgabenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt, so ist entgegen der allgemeinen Ausgabenentwicklung öffentlicher Haushalte in den letzten Jahren immer noch ein Anstieg zu verzeichnen gewesen. Dieser ist im Westen vor allem im Ausbau der Kindertagesbetreuung begründet, aber auch für die anderen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe wurde mehr Geld ausgegeben. Ob diese Mehrausgaben jedoch den Bedarfsveränderungen angemessen sind oder hinter ihnen zurückbleiben, muss an dieser Stelle offen bleiben. Auch ist eine Steigerung von Ausgaben nicht mit einer Kostensteigerung gleichzusetzen, denn berücksichtigt man beispielsweise die unterschiedliche Anzahl von Kindern bzw. Jugendlichen pro Geburtsjahrgang, dann ist in den nächsten Jahren in vielen Regionen, insbesondere in Westdeutschland ein Anstieg der stationären Hilfen zu erwarten (vgl. Bürger 2001)<sup>3</sup>. Dies führt dann zu beträchtlichen Ausgabensteigerungen, obwohl die Kosten für eine stationäre Hilfe nicht oder nur wenig steigen. Nicht zu übersehen sind auch die großen regionalen Unterschiede in der Ausgabenentwicklung; diese sind in van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003 ausführlich dargestellt. In einem Bericht wie diesem ist es nicht sinnvoll, einzelne Kostensätze unmittelbar zu vergleichen, da diese von so vielen in einer postalischen Befragung nicht berücksichtigbaren Faktoren abhängen. Aber was zu leisten ist, sind Aussagen darüber, welche Erfahrungen mit unterschiedlichen Finanzierungssystemen in der Praxis von Trägern gemacht werden. Im Folgenden werden deshalb zuerst Auswirkungen von und Erfahrungen mit der Umsetzung der §§ 78 a-g KJHG beschrieben. Danach wenden wir uns den institutionellen bzw. pauschalen Finanzierungen von Angeboten zu.

### 4.2 Entgelte

Mit der Neuregelung der Finanzierung der Hilfen zur Erziehung durch die Einführung der §§ 78 a-g KJHG wurden grundlegende Veränderungen auch im Verhältnis vom öffentlichen Träger als Kostenträger und freiem Träger als Leistungserbringer eingeleitet. Entgegen des bis dahin geltenden Selbstkostendeckungsprinzips sehen die Neuregelungen prospektive Pflegesätze vor. Das Selbstkostendeckungsprinzip besagt, dass von öffentlicher Seite genau die entstandenen Kosten beglichen werden. Dies führte dazu, dass je nach Kostenentwicklung, Auslastung und anderen Faktoren nach der Schlussrechnung Gelder

<sup>3</sup> In Ostdeutschland werden aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgaben für erzieherischen Hilfen wahrscheinlich sinken.

entweder von der Einrichtung zurück an den öffentlichen Träger oder zusätzliche Gelder vom öffentlichen Träger an die Einrichtung überwiesen werden mussten. Prospektive Pflegesätze hingegen beinhalten für beide Seiten (Kostenträger und Leistungserbringer) eine Chance und ein Risiko. Je nach Kostenentwicklung kann der Träger Überschuss oder Verlust erwirtschaften, der aber nicht mehr ausgeglichen wird. Ebenfalls durch die Einführungen der §§ 78 a ff. KJHG wird vom Gesetz der Abschluss einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung gefordert, um sowohl positive Entwicklungsimpulse in der Kinder- und Jugendhilfe zu verstärken als auch Standards garantieren zu können. Einrichtungen und Träger, die sich nicht an die vertraglich vereinbarten Kriterien halten, riskieren beträchtliche finanzielle Nachteile. In diesem Abschnitt gehen wir nun der Frage nach, welche Wirkung diese Gesetzesänderungen auf die Finanzierung von Hilfeangeboten aus der Perspektive der Träger haben.

Die Geschäftsstellen der Träger auf Kreisebene wurden gebeten, für die zuletzt abgeschlossene Entgeltregelung einige Fragen zu beantworten. Der überwiegende Anteil der Antworten bezieht sich auf Entgeltregelungen im Bereich der stationären Hilfen zur Erziehung. Über die Hälfte der Entgeltregelungen beziehen sich auf Heime unterschiedlicher Größe und für unterschiedliche Altersgruppen sowie ein weiteres Viertel auf diverse Formen betreuten Wohnens. Bei der Befragung frei-gemeinnütziger und privat-gewerblicher Träger zeigt sich, dass nach wie vor bei einer Vielzahl von Trägern Unsicherheiten über den eigentlichen Charakter von Entgelten bestehen. So geben beispielsweise nur 61 % der befragten Träger an, prospektive Entgelte vereinbart zu haben, so wie es das Gesetz vorsieht. Die restlichen 39 % richten sich dann wohl nach wie vor nach dem Selbstkostendeckungsprinzip. Dies widerspricht aber der Grundidee der Entgeltregelung. Eine Erklärung für dieses Ergebnis könnte sein, dass die Entgeltregelungen zwar nach dem Gesetz prospektiv, de facto jedoch sehr stark am Selbstkostendeckungsprinzip angelegt sind. Es gibt Rahmenvereinbarungen, in denen festgelegt ist, dass jede Veränderung, die die Entstehungskosten der Hilfe verringert, sofort dem Kostenträger gemeldet werden muss und zu einer Verringerung des Entgeltsatzes führt. Entgelte scheinen in diesen Fällen wohl eher als ein Instrument der Deckelung und einseitigen Risikoverlagerung benutzt zu werden, als ein Instrument der Aushandlung zwischen gleichberechtigten Vertragspartnern zu sein.

Die Regelungen der §§ 78 a ff. KJHG sollen nicht nur die Kalkulation der Kosten (für den öffentlichen Träger) erleichtern, zu einer Dämpfung der Mehrausgaben und einer Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel führen (Deutscher Bundestag 1998), sondern auch eine kontinuierliche Qualitätsverbesserung der Angebote der stationären und teilstationären Erziehungshilfe herbeiführen (§ 78 b (1) 3 KJHG). Um diesen Anspruch einlösen zu können, ist eigentlich ein zeitgleicher Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit Leistungs- und Entgeltvereinbarungen notwendig. In der Fachdiskussion ist inzwischen jedoch der Eindruck entstanden, dass Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Praxis nicht den Stellenwert erhalten, den man erhofft hat. Zum Teil scheint es, als seien sie ein lästiges Anhängsel zu sehr komplizierten Verhandlungen über Leistungen und Entgelte (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003).

Die hier vorliegenden Daten zu Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen geben wenig Grund zu der Annahme, dass das Ziel der

kontinuierlichen Qualitätsverbesserung durch die Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem gelungen ist. Sowohl die Einschätzung der Geschäftsstellen freier Träger als auch die der Jugendamtsleitungen zu den Effekten der §§ 78 a-g KJHG auf die regionale Jugendhilfeszene bestätigen diese skeptische Haltung (vgl. Tab. 5). Nicht einmal die Hälfte der Befragten stimmen der Aussage zu, dass mit der Einführung der §§ 78 a-g KJHG ein Instrument zur Sicherung der Fachlichkeit geschaffen wurde. Der mit den neuen Regelungen verbundene Aufwand wird von 40 % der befragten Träger als zu hoch eingeschätzt. Ebenfalls nur ein Drittel widerspricht der Aussage, dass die Neuregelungen in der Praxis wenig geändert haben. Nur ein Viertel der Träger sieht durch die Umsetzung der Regelungen der §§ 78 a-g KJHG eine Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses. Sie sind somit in ihrer Einschätzung deutlich zurückhaltender als die Jugendämter, die zu 40 % dieser Aussage zustimmen. Knapp die Hälfte geht von einer kostendämpfenden Wirkung der Entgelte aus. Tabelle 5 gibt auch Auskunft über Ost-West-Unterschiede und beinhaltet zum Vergleich die Ergebnisse der ebenfalls zu diesem Thema durchgeführten Jugendamtsbefragung. Es zeigen sich dabei interessante Differenzen: So ist die Meinung bei ostdeutschen Trägern hinsichtlich des in den Neuregelungen vorhandenen Innovationspotentials polarisierter als in Westdeutschland. Der Anteil derjenigen, die sich keine Veränderung erwarten, beträgt im Osten 42 % und ist damit um 11 Prozentpunkte höher als im Westen. Auch der Anteil, derjenigen, die diese Position ablehnen, ist im Osten mit 23 % etwas höher als im Westen mit 19 %. Die MitarbeiterInnen in den Geschäftsstellen der Träger glauben im Unterschied zu denen in Jugendämtern weniger an die Möglichkeit, durch die neuen Finanzierungsregelungen Fachlichkeit zu sichern; sie betrachten häufiger den mit den Entgeltregelungen verbundenen Aufwand als zu hoch und sind skeptischer, ob hierdurch Veränderungsimpulse ausgelöst werden und das Preis-Leistungsverhältnis verbessert wird. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die durch die Gesetzesänderung ausgelösten Effekte noch nicht im gewünschten Ausmaß zu einer Steigerung der Fachlichkeit führen.

Tab. 5: Einschätzung zu den Veränderungen durch §§ 78a ff. KJHG Ost-West-Vergleich

		Träger		Jugendamt	
		Ost	West	insgesamt	insgesamt
§§ 78 a ff. - Instrument, um Fachlichkeit zu sichern	stimmt voll und ganz	41 %	40 %	41%	42 %
	teil / teils	47 %	43 %	45%	55 %
	stimmt gar nicht	12 %	17 %	15%	3 %
§§ 78 a ff. - Aufwand ist zu hoch	stimmt voll und ganz	45%	40%	42%	30 %
	teil / teils	27%	41%	36%	55 %
	stimmt gar nicht	27%	18%	22%	15 %
§§ 78 a ff.- ändert in der Praxis wenig	stimmt voll und ganz	42%	31%	35%	16 %
	teil / teils	34%	49%	44%	51 %
	stimmt gar nicht	23%	19%	21%	33 %
§§ 78 a ff. - verbessert das Preis-Leistungs-Verhältnis	stimmt voll und ganz	29%	21%	24%	38 %
	teil / teils	43%	43%	43%	50 %
	stimmt gar nicht	28%	36%	33%	12 %
§§ 78 a ff. - Die neuen Vorschriften sind ein Beitrag zur Kostendämpfung	stimmt voll und ganz	45%	49%	47%	wurde
	teils/teils	40%	35%	37%	nicht
	stimmt gar nicht	15%	16%	16%	gefragt

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI



Zur Beurteilung der Angemessenheit von Entgelten reicht es nicht aus, ausschließlich die absolute Höhe des vereinbarten Betrages zu beurteilen. Vielmehr fließen darüber hinaus noch weitere Faktoren ein, wie zum Beispiel der zugrunde gelegte Auslastungsgrad, die Anzahl der in die Berechnung einbezogenen Fehltage des Personals wegen Krankheit und für Fortbildungen, die Frage, ob bestimmte Kostengruppen außerhalb der Entgeltvereinbarung geregelt werden und anderes mehr. Da eine postalische Befragung in ihrer Befragungstiefe immer etwas eingeschränkt ist – will man die Rücklaufquote nicht negativ beeinflussen – haben wir uns auf zwei dieser zusätzlichen Faktoren beschränkt. Zum einen wurden die Träger gebeten, die der Entgeltberechnung zugrunde liegende Auslastungsquote zu nennen. Dabei zeigt sich, dass im Durchschnitt eine Auslastungsquote von 92,7 % vorausgesetzt wird. Im Median liegt die Quote bei 95 %. Dies bedeutet, dass bei 50 % der Einrichtungen, für die die Träger diese Frage beantwortet haben, eine Auslastungsquote von mindestens 95 % angesetzt wird. Eine weitere Erhöhung der zugrunde gelegten Auslastungsquote scheint somit als Instrument zur Kostensenkung nicht mehr realistisch zu sein. Wie zu erwarten, ist die zugrunde gelegte durchschnittliche Auslastungsquote bei Schutzstellen (84 %) und Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen (87 %) am niedrigsten und in Tagesgruppen (95 %) und bei heilpädagogischen Tagesstätten (95 %) am höchsten. Zum anderen wurde in der Befragung erfasst, ob neben den Entgelten noch weitere Einnahmequellen bestehen. Diese Frage ist insofern von besonderem Interesse, als Entgelte eigentlich – zumindest bei entsprechender Auslastung – ein finanzielles Auskommen garantieren müssten. 12 % geben an, zusätzlich zum Entgelt pauschale Zuschüsse für bestimmte Investitionen oder Ausgaben zu bekommen. Wobei sich die Beträge zwischen DM 400 und DM 150.000 bewegen. Dieses Geld wird bei den meisten für Bekleidung, Personalkosten sowie Ausflüge verwendet. Alle drei Verwendungszwecke sind Kostenfaktoren, die eigentlich in die Entgeltberechnung einfließen. Man kann deshalb davon ausgehen, dass zumindest in einigen Fällen das Entgelt zu knapp berechnet ist, die Auslastungsquote nicht erreicht wurde oder aber es sich um Einrichtungen handelt, die neben Hilfen zur Erziehung auch andere Leistungen anbieten, die nicht einzelfallbezogen abzurechnen sind. Solche pauschalen Zusatzleistungen bekommen insbesondere Heime, Wohngruppen und Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen. Darüber hinaus geben 17 % der Befragten an, dass betriebsnotwendige Investitionskosten zusätzlich und unabhängig vom Entgelt beantragt werden (müssen).

Entgelte werden entsprechend den landesrechtlichen Regelungen in je etwas unterschiedlich zusammengesetzten Entgeltkommissionen ausgehandelt. Zum Teil handelt es sich dabei um Entgeltkommissionen auf der Ebene der Jugendamtsbezirke und zum Teil auf überörtlicher Ebene. Da in den Kommissionen, zumindest in Landkreisen und kreisfreien Städten mit vielen freien Trägern sowie bei überörtlichen Kommissionen, nicht alle Träger und Einrichtungen Mitglied sein können, wurde im Erhebungsbogen danach gefragt, ob der Träger oder die Einrichtung, für die diese Fragen beantwortet werden, direkt in der Entgeltkommission vertreten war bzw. ist. 65 % bejahen diese Frage. Es gibt keine systematischen Unterschiede in den Antworten aufgrund der unterschiedlichen Angebotsformen. Auch differieren die Antworten auf diese Frage nicht zwischen Ost- und Westdeutschland. Es wurde darüber hinaus gefragt, ob die Interessen der Antwortenden in der Entgeltkommission ausreichend

vertreten wurden. Ein Drittel verneint diese Frage. In dieser Gruppe sind auch Antwortende, die selbst Mitglied der Entgeltkommission sind. Nimmt man nur diejenigen, die neben einer Entgeltvereinbarung auch eine Leistungsvereinbarung getroffen haben, so reduziert sich der Anteil der Träger, der seine Interessen in der Entgeltkommission nicht vertreten sieht, auf etwas mehr als ein Viertel (27 %). Dieser Anteil verändert sich nicht mehr, wenn man die Gruppe betrachtet, die auch Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen hat. Dieses Ergebnis kann man in die Richtung interpretieren, dass, wenn versucht wird, alle Bestimmungen der §§ 78 a-g KJHG umzusetzen, die Zufriedenheit mit der eigenen Interessenwahrung steigt, gemessen an einer bloßen Reduktion auf Entgeltvereinbarungen.

Verhandlungen über eine angemessene Bezahlung sind erfahrungsgemäß nicht immer einfach und häufig konfliktträchtig, weshalb der Gesetzgeber auch eine Regelung für ein Verfahren zur Konfliktschlichtung getroffen hat. Es wurde die Einrichtung von Schiedsstellen für die Lösung von Konflikten bei der Anwendung von Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vorgeschrieben. Bisher wurde nur in einer geringen Anzahl von Jugendamtsbezirken eine Schiedsstelle angerufen. In der Jugendamtsbefragung des Projekts haben 5 % der Jugendämter angegeben, an einem Schiedsstellenverfahren beteiligt gewesen zu sein. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Konflikte zwischen Einrichtungen und Jugendamt zumindest nicht auf dem formalen Weg (öffentlich) ausgetragen werden.

In der Debatte über den besten Weg, einen effektiven Einsatz von Finanzmitteln in den Hilfen zur Erziehung zu erreichen, gibt es immer wieder Bestrebungen die Entgelte zu modularisieren. Das heißt, sie aufzusplitten in Grundleistungen und individuelle Zusatzleistungen. Die Idee dahinter ist, dass bei einer solchen Individualisierung von Entgelten in der Summe Kosten gespart werden können, weil Zusatzleistungen besser kontrolliert werden und nicht von denen, die sie nicht brauchen, mit bezahlt werden müssen. Positive Effekte, die ein therapeutisches Angebot für eine Einrichtung insgesamt haben kann, werden bei einer solchen Betrachtung ebenso wenig beachtet wie zusätzlicher bürokratischer Aufwand. Um einen effektiveren Mitteleinsatz zu erreichen, braucht es also für jede Einrichtung eine eigene Bewertung über den zu erwartenden Nutzen einer solchen Modularisierung. Die Befragung hat ergeben, dass für 82 % der Einrichtungen, für die die Träger die Entgeltregelung beschrieben haben, ein einheitlicher Satz für alle Kinder und Jugendlichen gilt. Bei 29 % variiert die Entgelthöhe je nach zusätzlichem Betreuungs- bzw. Therapiebedarf. 11 % haben beide Antwortmöglichkeiten genutzt, was darauf hindeutet, dass in diesen Einrichtungen experimentiert wird oder aber sich die Modularisierung nur für bestimmte Teilbereiche als sinnvoll erwiesen hat. In Ostdeutschland gibt es mehr Träger als in Westdeutschland, die zumindest für Teilbereiche modularisierte Entgelte haben. Am ausgeprägtesten sind einheitliche Entgeltsätze in Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen und am variabelsten bei ISE und flexiblen Hilfen, was im Hinblick auf den Anspruch, in diesen Hilfeformen maßgeschneiderte Konzepte anbieten zu können, auch nicht überrascht.

### 4.3 Institutionelle Förderung

Wie in der Einleitung zum Finanzkapitel bereits ausgeführt wurde, gibt es eine breite Palette unterschiedlicher Finanzierungsformen für Träger und Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Im vorherigen Abschnitt wurden die Erfahrungen und möglichen Konsequenzen aus und mit der Anwendung der §§ 78 a ff. KJHG ausgeführt. In diesem Abschnitt richtet sich der Fokus auf die institutionellen Förderungen bzw. sogenannten Pauschalfinanzierungen. Gemeint sind damit also alle Finanzierungsmodelle, die nicht unmittelbar auf dem Einzelfall bezogen sind, wie beispielsweise Fachleistungsstunden, Tagessätze oder ähnliche Abrechnungsmodi, unabhängig davon, ob sie projektbezogen und befristet oder aber dauerhaft sind. Zu erwarten ist, dass nur noch ein relativ geringer Anteil von Trägern Einrichtungen hat, die pauschal gefördert werden, da die §§ 78 a ff. KJHG Anwendung auf die Hilfen zur Erziehung finden und darüber hinaus angewendet werden können. Es haben auch tatsächlich nur knapp über 30 % der befragten Träger angegeben, mindestens eine ihrer Einrichtungen oder eine ihrer Projekte würde pauschal bzw. institutionell gefördert werden. Unterzieht man die gesamten Angaben zu diesem Themenblock einer inhaltlichen Plausibilitätskontrolle, wird deutlich, dass es im Feld doch eine gewisse Unsicherheit in der Verwendung dieser Begriffe gibt. So mussten zwei Fälle aus dieser Gruppe ausgeschlossen werden, da sie ausschließlich über Entgelte finanziert waren. Eine genaue Abgrenzung von Leistungsverträgen auf der einen Seite, die durchaus im Rahmen einer pauschalen oder institutionellen Förderung abgeschlossen werden können, und Leistungsvereinbarungen gemäß § 78 c KJHG auf der anderen Seite scheint für einige Träger schwierig zu sein. Die Abgrenzung von Eigenmitteln zu Fördermitteln im Sinne des Gesetzes ist vielfach nicht präsent, was auf unserer Seite einen großen Aufwand an Datenkontrolle und Bereinigung erfordert.

Tab 6: Anteile der Geschäftsstelle, die Eigenmittel aus den genannten Quellen erhalten (Mehrfachnennungen)

Quelle	Anteil
Spenden/Schenkungen	73%
Bußgelder	35%
Mitgliedsbeiträge	31%
wirtschaftlichen Aktivitäten	28%
Eigenmittel sonstiges	26%
Sponsoren	25%
Teilnahmegebühren	25%
Zuschüsse höherer Verbandsgliederungen	17%
Selbstbeteiligung der Klienten	13%
Stiftungen	6%
Immobilien	2%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Ein erstes Zwischenfazit dieser allgemeinen Betrachtung zu der inneren Konsistenz der Antworten verweist auf die nach wie vor großen Unsicherheiten des Feldes im Umgang mit Verwaltungsvorschriften. Eine Erhöhung der Kompetenz in diesem Bereich scheint gerade angesichts immer härter umkämpfter finanzieller Ressourcen dringend geboten, will man die erreichten

Fachstandards in der Kinder- und Jugendhilfe erhalten und ausbauen.

Die Ergebnisse im Einzelnen zeigen, dass insbesondere Angebote wie sozialpädagogische Familienhilfe und Erziehungsberatungsstellen nach wie vor pauschal gefördert werden. Dies ist angesichts ihres spezifischen Hilfeauftrags, der häufig über den Einzelfall hinausgeht und vor allem niedrigschwellig sein soll, nicht überraschend. Präventionsarbeit im Stadtteil, Fortbildungen für Kolleginnen und Kollegen aus anderen Einrichtungen sowie anonyme Formen von Beratung sind nicht oder zumindest nicht so leicht möglich, wenn dies alles einzelfallbezogen abgerechnet werden muss. Soziale Gruppenarbeit und Tagesgruppen werden ebenfalls relativ häufig genannt. Erstaunlich hoch ist mit 18 % der Anteil von Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe, der nach Auskunft des Trägers pauschal gefördert wird. Wir können anhand der Daten leider nicht entscheiden, ob es sich hier um Missverständnisse oder tatsächlich um eine Noch-Nicht-Anwendung des KJHG handelt. Möglicherweise befinden sich auch Einrichtungen darunter, die eine Mischfinanzierung haben, also einen institutionell geförderten Grundsockel, weil über die stationäre Betreuung hinaus andere Leistungen erbracht werden und ein einzelfallbezogenes Entgelt für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen.

Von den befragten Trägern mit institutionell geförderten Einrichtungen oder Projekten hat ungefähr die Hälfte angegeben, dass sie die Finanzierung der in diesem Teil des Fragebogens beschriebenen Einrichtung durch Eigenmittel absichern helfen. Dieser relativ geringe Wert überrascht, da eigentlich im Rahmen der Subsidiarität Eigenmittel fest zum Finanzierungskonzept gehören und auch das KJHG die Beteiligung der Träger an der Finanzierung von Einrichtungen im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Träger vorsieht (vgl. § 74 (4) KJHG). Möglicherweise kommt dieser niedrige Wert auch dadurch zustande, dass geldwerte Leistungen, wie die mietfreie Überlassung von Räumen an die Einrichtung beim Ausfüllen des Fragebogens vergessen wurden, aber natürlich in das Finanzierungskonzept eingehen und den Eigenanteil repräsentieren. Die Erwirtschaftung des Eigenanteils ist für viele Träger nicht einfach. Bei einigen Trägern wird er aus mehreren Quellen bestritten und trägt somit zur weiteren Komplexitätserhöhung der Finanzierungswege bei. Die Daten zeigen, dass im Durchschnitt 2,8 verschiedene Quellen für Eigenmittel beschrieben werden und im Median die Träger genau drei Quellen haben. Die maximale Anzahl von unterschiedlichen Einnahmen zur Bestreitung der Eigenmittel, die genannt wurde, ist sieben (elf wäre von den Antwortvorgaben her möglich gewesen). Wie der Tabelle 6 zu entnehmen ist, stellen Spenden und Schenkungen die wichtigste Möglichkeit für freie Träger auf regionaler Ebene dar, Eigenmittel zu erbringen. Ebenfalls ein bedeutsamer Faktor für die Finanzierung der Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe sind die Bußgelder, die im Rahmen von gerichtlichen Entscheidungen an die Träger fließen. Ein Drittel der Träger, die einen Eigenanteil an der Finanzierung haben, finanziert aus dieser Quelle seine einzubringenden Eigenmittel. Mitgliedsbeiträge und wirtschaftliche Aktivitäten haben einen ähnlich hohen Stellenwert. Hinter wirtschaftlichen Aktivitäten verbergen sich Dinge, wie kostenpflichtige Fortbildungen für andere, Verkäufe, Zinsen etc. Sponsorengelder erhält knapp ein Viertel der befragten Träger, die einen Eigenanteil für das im Fragebogen beschriebene Projekt bzw. die Einrichtung leisten müssen.

Der Eigenanteil beträgt im Median 15 % und im Durchschnitt 25 % am

Haushalt der jeweiligen Einrichtung bzw. des Projekts. Diese relativ hohen Werte entstehen dadurch, dass ein Teil der Träger angibt, zu 100 % die Einrichtung aus Eigenmitteln zu finanzieren. Dies ist jedoch als unwahrscheinlich anzusehen. Werden diese bei der Berechnung nicht berücksichtigt, so sinkt der Median auf 10 % und der Durchschnitt auf 18 %. In DM bringen die Träger für die im Finanzteil beschriebene Einrichtung im Median DM 35.000 und im Durchschnitt DM 126.000 an Eigenmitteln auf.

#### 4.3.1 Finanzquellen

Eine weitere interessante Frage hinsichtlich der Finanzierung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in freier Trägerschaft bezieht sich darauf, wie viele Finanzquellen insgesamt herangezogen werden können und müssen. Im Fragebogen wurden die Träger deshalb gebeten, die einzelnen Finanzquellen zu nennen und gemäß ihrer Bedeutsamkeit in eine Rangfolge zu bringen (vgl. Tab. 7). Dabei zeigt sich, wie nicht anders zu erwarten war, dass das Jugendamt die wichtigste Finanzquelle für die in diesem Teil des Fragebogens beschriebenen Einrichtungen darstellt. Aber immerhin 22 % der befragten Träger geben an, kein Geld vom Jugendamt für die beschriebene Einrichtung zu erhalten. Diese werden dann überwiegend aus Eigenmitteln und Mitteln zur Arbeitsmarktförderung finanziert. Zählt man zu denjenigen, die das Jugendamt als wichtigste Geldquelle angeben, die dazu, die kommunale Mittel als wichtigste Geldquelle beschreiben, so haben kommunale Mittel für über zwei Drittel der beschriebenen Einrichtungen eine herausragende Bedeutung. Fasst man diese zwei Ebenen zusammen, bekommen 85 % der beschriebenen Einrichtungen kommunale Mittel. Mit 34 % ist auch der Anteil der vom Land pauschal (mit)finanzierten Einrichtungen und Dienste hoch. Hier spiegelt sich die immer noch große Bedeutung der Landesmittel für die im Prinzip kommunalisierte Verantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe wider.

Tab 7: Die wichtigsten Finanzquellen bei einer Pauschalfinanzierung von Einrichtungen

	wichtigste Quelle	zweitwichtigste Quelle	drittwichtigste Quelle	viert - bis siebtwichtigste Quelle	kein Geld
Jugendamt	65%	9%	2%	2%	22%
Bundesanstalt für Arbeit	10%	5%	3%	2%	80%
Eigenmittel	9%	16%	17%	9%	49%
Kommunale Förderung	8%	4%	3%	3%	82%
Landesmittel	6%	19%	8%	1%	66%
Sonstige	2%	9%	2%	4%	83%
Bundesmittel	1%	1%	1%	0%	97%
Europäischer Sozialfond	0%	1%	1%	2%	96%
Mittel des Regierungsbezirkes	0%	1%	2%	1%	96%
Mittel eines Wohlfahrtsverbandes	0%	1%	2%	7%	90%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Ein Drittel der beschriebenen Einrichtungen finanziert sich aus einer Geldquelle, jeweils etwas mehr als ein Viertel aus zwei oder drei und das restliche Sechstel aus vier bis sechs unterschiedlichen Geldquellen. Die Verwaltung der Mittel, angefangen von Akquise bis hin zur Abrechnung mit den verschiedenen Geldgebern, die jeweils eigene Handlungslogiken und Abrechnungssysteme haben, ist eine hochkomplexe und anspruchsvolle Aufgabe. Die Komplexität

wird insofern noch gesteigert, als hier Eigenmittel als eine Geldquelle gezählt wurden, obwohl sich auch die Eigenmittel, wie bereits gezeigt wurde, aus verschiedenen Einnahmen zusammensetzen. Hinsichtlich der Anzahl und der Bedeutung der Geldquellen gibt es keine bedeutsamen Unterschiede zwischen Trägern, die ihren Sitz in einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis haben. Auch zwischen west- und ostdeutschen Trägern lassen sich keine Unterschiede erkennen.

#### 4.3.2 Vertragsformen

Im Rahmen der Diskussionen zur Verwaltungsmodernisierung wurde in den letzten Jahren immer wieder kritisch hinterfragt, inwiefern die herkömmliche Form der Zurverfügungstellung öffentlicher Mittel, nämlich durch einen Zuwendungsbescheid, den Erfordernissen einer modernen Verwaltung und einer effizienten Steuerung gerecht wird. Zuwendungsbescheide beinhalten eine „tendenziell obrigkeitstaatliche« Grundkonstruktion“ (Wabnitz 2002), die dem kooperativen Verhältnis von öffentlichem und freiem Träger nicht ge-

Tab. 8: Rechtsform der Förderung durch öffentliche Kostenträger (Merhfachantworten)

Rechtsform	%-Anteil	durchschnittliche Laufzeit in Jahren
Zuwendungsbescheid	49%	1,5
Zuwendungsvertrag	16%	3,0
Leistungsvertrag	48%	1,6

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

recht wird. Zuwendungsbescheide sind meistens auch mit einem Verbot der Rücklagenbildung, dem sogenannten Besserstellungsverbot sowie einem weitgehenden Prüfungsrecht der Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter verbunden (vgl. z.B. Goetz 2002). Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, wenn in der Diskussion auf den Wunsch nach einer weniger stark auf Unterordnung ausgerichteten Vertragsbeziehung abgehoben wird. Alternativen hierzu, die auch eine weniger enge Bindung des Trägers an die Bundeshaushaltsordnung nach sich ziehen, sind Zuwendungsverträge oder Leistungsverträge. In der Erhebung haben wir deshalb danach gefragt, wie verbreitet die verschiedenen Formen tatsächlich sind. Dabei zeigt sich (vgl. Tab. 8), dass Zuwendungsbescheide und Leistungsverträge ungefähr gleichhäufig angewendet werden. Zum Teil wurden auch Leistungsverträge abgeschlossen und parallel dazu Zuwendungsbescheide entgegengenommen. Dies liegt zum Teil auch daran, dass Gelder von unterschiedlichen öffentlichen Trägern fließen. Wie verwirrend die Materie ist, sieht man auch an dem Antwortverhalten der befragten Träger. Obwohl alle, die diese Frage nach der Rechtsform beantwortet haben, ausdrücklich keine Entgelte erhalten, haben 48 % geantwortet, sie hätten einen Leistungsvertrag abgeschlossen. Folgt man der Literatur hierzu, dann sind Leistungsverträge häufig an §§ 78a ff. KJHG gekoppelt und entsprechen eben aufgrund ihrer Art keiner pauschalen bzw. institutionellen Förderung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Es wäre also zu erwarten, dass kein Träger einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat. Allerdings gibt es auch die Möglichkeit eines pauschalen Leistungsaustausches, also beispielsweise Geld

für die Leistung, eine Erziehungsberatungsstelle zu betreiben (vgl. Goetz 2002). Werden mit den 48 % der Nennungen tatsächlich solche Leistungsverträge angesprochen – was sich anhand der Daten leider nicht überprüfen lässt – dann wäre hieran eine deutliche Veränderung in der Verwaltungspraxis zu erkennen. Eine Verschiebung gegenüber der Erhebung aus dem Jahr 1997 (vgl. Seckinger, Weigel, van Santen & Markert 1998: 76) lässt sich deutlich erkennen: Damals haben 88 % (heute 48 %) der befragten Wohlfahrtsverbände angegeben, Geld im Rahmen von Zuwendungsbescheiden zu erhalten. Auch wenn aufgrund der etwas anders zusammengesetzten Stichprobe sowie der hohen Wahrscheinlichkeit von Verwechslungen bei einigen Ausfüllenden die absolute Höhe der Veränderung (40 Prozentpunkt) nicht als gesichert gelten kann, so ist der dahinter stehende Trend empirisch gesichert beschreibbar. Offensichtlich wirkt sich das kooperative Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern sowie die Diskussion über die Notwendigkeit, bürokratische Abläufe zu vereinfachen, langsam auch auf die Vertragsgestaltung aus.

### 4.3.3 Rücklagen

Ein zentraler Punkt der Diskussion über die angemessene rechtliche Gestaltung der Beziehung zwischen öffentlichem Kostenträger und freiem Träger als Anbieter von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe ist die Frage, ob freie Träger Rücklagen bilden dürfen. Eine Rücklagenbildung wäre eine angemessene und notwendige Strategie, unternehmerisches Risiko, dass auch freie Träger im Rahmen ihrer Personalpolitik eingehen müssen, abzusichern. Wie bereits angesprochen, ist dies aber aus haushaltrechtlichen Gründen im Rahmen von Zuwendungsbescheiden bisher nicht möglich. Bei Zuwendungsverträgen bzw. Leistungsverträgen könnte eine Rücklagenbildung ermöglicht werden. Insgesamt antworten 33 % der befragten Träger, die eine pauschale bzw. institutionelle Förderung für mindestens eine Einrichtung erhalten, auf die Frage nach der prinzipiellen Möglichkeit, Rücklagen bilden zu dürfen, mit „ja“. Von denen wiederum bilden 64 % tatsächlich Rücklagen, das entspricht, bezogen auf die in diesem Zusammenhang befragten Träger, einem Anteil von 21 %.

Zwischen den einzelnen Finanzierungsarten gibt es erwartungsgemäß Unterschiede sowohl in der Möglichkeit als auch im Verhalten hinsichtlich der Bildung von Rücklagen. So geben ein Drittel derjenigen, die einen Leistungsvertrag abgeschlossen haben, an, Rücklagen bilden zu dürfen und 23 % tun dies auch tatsächlich. Bei Zuwendungsverträgen sind es 27 %, die dürfen bzw. 15 %, die es tun und bei Bescheiden dürfen 23 % Rücklagen bilden und ebenfalls 15 % tun dies. Wie bereits erwähnt, können aus haushaltrechtlichen Gründen bei Zuwendungsbescheiden eigentlich keine Rücklagen gebildet werden. Dass dies nach unseren Daten dennoch geschieht, lässt sich nur so erklären: Entweder werden die Bezeichnungen Zuwendungsbescheid bzw. Rücklage falsch verwendet oder Rücklagen werden aus anderen Mitteln oder als letzte Möglichkeit entgegen den Regelungen der Bundeshaushaltsordnung gebildet.

Werden Gelder budgetiert, dann steigt folgerichtig auch die Erlaubnis, Rücklagen zu bilden, unabhängig davon, ob es sich um einen Bescheid oder einen Vertrag handelt. Berechnet man aus Vergleichsgründen den Anteil aller befragten Träger, also auch solcher, die mit Entgelten finanziert werden, die Rücklagen bilden, so unterscheidet er sich mit knapp 40 % nicht wesentlich

von dem 1997 ermittelten Anteil.

Als eine Art Zwischenfazit lässt sich also festhalten, dass hinsichtlich der juristischen Form Bewegung in das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern gekommen ist. Aber nach wie vor gilt: Nicht die Form sondern der Inhalt ist entscheidend. Es ist wohl auch in Zukunft in jedem Einzelfall und vor dem Hintergrund des regionalen Bedingungsgefüges zu prüfen, welche juristische Form bei der finanziellen Förderung für alle Beteiligten, und damit in erster Linie auch für die Adressaten der Angebote den größten Vorteil bringt.

#### 4.3.4 Erfahrungen

Die Träger wurden auch gefragt, welche Erfahrungen sie mit der jeweiligen Finanzierungsform gemacht haben. Dabei zeigt sich, dass die Träger, die institutionell gefördert werden, insgesamt ihre Erfahrungen sehr unterschiedlich beschreiben. Dies entspricht insofern den Erwartungen, als davon auszugehen ist, dass durch die kommunale Zuständigkeit und die dadurch vorhandene große Vielfalt an Rahmenbedingungen keine einheitliche Bewertung anzunehmen war. Auffällig ist, dass die einzelnen Träger positive wie negative Erfahrungen beschreiben und dass es zwischen den verschiedenen juristischen Formen offensichtlich doch systematische Unterschiede in den gemachten Erfahrungen gibt.

Tab. 9: Erfahrungen mit pauschalen bzw. institutionellen Finanzierungsformen (Mehrfachantworten)

Erfahrungen	Zuwendungs- bescheid	Leistungs- vertrag	Zuwendungs- vertrag	insgesamt
Sicherheit	9%	31%	55%	24%
gute Erfahrungen	23%	31%	9%	24%
geringe Planungssicherheit	29%	7%	9%	19%
zu aufwändig	29%	7%	9%	16%
knappe Kassen	17%	21%	0%	15%
unflexibel	11%	10%	0%	9%
große zeitliche Lücke zwischen Antrag und tatsächlichem Geldfluss	9%	0%	0%	4%
Eigenanteil ist schwer aufzubringen	3%		9%	4%
keine Angabe	3%	7%	0%	4%
positive Auswirkungen auf die Arbeit	3%	0%	18%	3%
flexible Verwendung (Sach-, Personalkosten, Rücklagen)	0%	3%	9%	3%
Qualitätsrisiko aufgrund des Kostendrucks	3%	7%	0%	3%
Rückzahlungspflicht von nicht gebrauchten Mitteln ist negativ	3%	0%	0%	1%
Vorteil durch mehrere Quellen	3%	3%	0%	1%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Um aus der Vielzahl der Erfahrungen einen Überblick zu gewinnen, wurde ein Indikator für positive Bewertung gebildet. Dieser setzt sich zusammen aus den Antworten „Sicherheit“, „gute Erfahrungen“, „positive Auswirkungen auf die Arbeit“, „flexible Verwendung (Sach-, Personalkosten, Rücklagen)“ sowie „Vorteil durch mehrere Quellen“ (vgl. Tab. 9). Wurde mindestens eine dieser Antworten genannt, dann wurde die Antwort als positiv eingestuft. Die Analyse zeigt, dass bei Zuwendungsbescheiden der Anteil der positiven Antworten mit 32 % vergleichsweise gering ausfällt, bei Leistungsverträgen mit 50 %



schon relativ hoch ist und bei Zuwendungsverträgen mit 69 % sehr hoch ausfällt. Im Vordergrund stehen bei der letztgenannten Gruppe Sicherheit und positive Effekte auf die fachliche Arbeit. Überraschend niedrig ist der Anteil von Trägern, die Zuwendungsbescheide mit dem Urteil „Sicherheit“ versehen. Die Kritik richtet sich hier – soweit dies aus den Daten erkennbar ist – auf die Jährlichkeit der Bescheide.

Ein letzter Punkt soll noch im Zusammenhang mit einer institutionellen Förderung angesprochen werden. Obwohl es in den gesetzlichen Regelungen nicht zwingend vorgesehen ist – im Unterschied zu einer Vereinbarung nach den §§ 78 a ff. KJHG – haben wir auch hier die Träger nach dem Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gefragt. Tatsächlich zeigt sich, dass diese auch bei einer institutionellen Förderung abgeschlossen werden. Immerhin ein Viertel in dieser Gruppe hat eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen. Anhand der Daten lässt sich leider nur wenig über Inhalt und Konkretisierungsgrad dieser Vereinbarungen aussagen. Wie in Kapitel 5.3 beschrieben, verweisen die Träger bei der Frage nach Qualitätssicherung nur selten auf Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als ein wichtiges Instrument. Die Relevanz dieser Vereinbarungen für die Praxis scheint also noch steigerungsfähig zu sein.

## **5 Umstrukturierungen und Qualität**

### **5.1 Verwaltungsmodernisierung bei Jugendämtern und ihre Auswirkungen auf freie Träger**

Das Thema, das in der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren auf allen Ebenen kritische und gleichermaßen euphorische Stimmen hervorgerufen hat, kann zusammenfassend mit Verwaltungsmodernisierung – zugespitzt im Begriff neuer Steuerung – beschrieben werden. Neue Steuerung avanciert seit Beginn der 90er-Jahre zum Leitbild für eine moderne Verwaltung und soll zu mehr Effektivität und Effizienz im Verwaltungshandeln führen.

Wichtige Umsetzungsvorschläge für kommunale Strukturen wurden von der KGSt erarbeitet (vgl. Schilling 2000 für einen Überblick und eine Einordnung der veröffentlichten KGSt-Berichte in die Fachdiskussion), die somit für die Diskussion besonders innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe eine große Bedeutung erlangt hat. Die Erwartungen an neue Modelle sind dabei weitreichend und durchaus widersprüchlich. Modernisierungsrückstände gegenüber anderen Ländern, fehlende Anreize, Mittel effektiv einzusetzen, ein öffentlich eingeforderter Nachweis eines qualitativ hohen und effektiven Verwaltungshandelns sowie die Forderung und der Wunsch, schneller auf Bedarf reagieren zu können, führten zu einem erheblichen Veränderungsdruck (vgl. Jann 1998). Eine Erwartung ist auch, durch eine stärkere Orientierung an betriebswirtschaftlichen Konzepten einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten zu können.

Ein weiterer Grund dafür, dass die Diskussion so bedeutsam wurde, liegt sicher in der nur gering ausgeprägten Fähigkeit des Feldes, seine Leistungen

und seine Leistungsfähigkeit so zu beschreiben, dass das auch für jemanden, der nicht unmittelbar involviert ist, nachvollziehbar wird. Kinder- und Jugendhilfe fällt ähnlich wie andere Felder der sozialen Arbeit öffentlich nur dann auf, wenn etwas nicht so funktioniert, wie es gesellschaftlich erwartet wird. So zum Beispiel wenn einzelne delinquente Kinder eine zeitlang die Berichterstattung wie im Fall „Mehmet“ dominieren oder das Thema Missbrauch von sozialstaatlichen Hilfen wieder Konjunktur hat oder verzerrende Darstellungen über Erlebnispädagogik durch die Medien gehen. In diesen Fällen entsteht außerhalb der sozialen Arbeit schnell ein breiter Konsens darüber, dass man diesen Bereich stärker an die Kandare nehmen muss. Dann mehren sich die Stimmen, die konkretere Zielvorgaben, Erfolgsnachweise oder Mittelkürzungen fordern.

Die Kinder- und Jugendhilfe und die neue Steuerung sind seit dem KGSt-Bericht von 1994 zur „outputorientierten Steuerung“ (KGSt 1994) miteinander verknüpft. Dieser und drei folgende Berichte, in denen das neue Steuerungsmodell exemplarisch am Jugendamt durchdekliniert wurde, haben die Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung in Jugendämtern, Trägern und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe hineingetragen und einen weitreichenden fachpolitischen Diskurs ausgelöst (vgl. zusammenfassend Liebig 2001).

Die Veränderungen, die durch eine Verwaltungsmodernisierung erreicht werden sollen, zielen vor allem auf eine stärkere Wettbewerbs- und Kundenorientierung, auf eine Steuerung der Verwaltung über ihre Angebote und Leistungen im Unterschied zu einer reinen Input-Steuerung, auf die Einrichtung einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, mehr Bürgerfreundlichkeit, rationelle Verwaltungsabläufe sowie mehr Entscheidungskompetenz vor Ort bzw. auf der handelnden Ebene. Dabei wird dieser Veränderungsprozess als ein kooperatives Unterfangen betrachtet und verbindet sich mit der Hoffnung auf eine Weiterentwicklung des Gesamtfeldes der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Vorschläge der KGSt treffen auf vielfältige Strukturen in den Kommunen und erfahren in unterschiedlicher Weise Umsetzung. Mancherorts werden die KGSt-Ansätze buchstabengetreu übertragen, anderenorts sieht man sie eher als Anregung, Eigenes zu entwickeln – unterschiedliche Aspekte werden herausgegriffen, modifiziert und auf die eigenen Strukturen angewendet.

Wir fragten die Geschäftsstellen in diesem Zusammenhang, ob in dem für ihren Geschäftsbereich zuständigen Jugendamt seit 1995 eine Verwaltungsmodernisierung stattgefunden hat und welche Effekte diese ihrer Meinung nach bewirkt haben. Zwei Drittel der Träger berichten von einer solchen Veränderung im Jugendamt. Die Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland spiegelt das Bild wider, das bei einer Vollerhebung zu dieser Frage bei den Jugendämtern gewonnen wurde (vgl. Mamier/Seckinger/Pluto/van Santen/Zink 2003): Im Westen gibt es offensichtlich mehr Jugendämter, die eine Verwaltungsmodernisierung durchführen, als im Osten. Immerhin jeder siebte Träger gibt an, nicht zu wissen, ob im Jugendamt eine Verwaltungsmodernisierung stattgefunden hat oder nicht. Dieser Wert ist erstaunlich hoch, denn eine Verwaltungsmodernisierung, die nicht nach außen wirkt, verfehlt damit eigentlich zentrale Ziele. Allerdings sollte dieses Ergebnis nicht überbewertet werden, denn die eben genannte Jugendamtsstudie hat gezeigt: Auch die Verwaltungsmodernisierung wird nicht so heiß gegessen, wie sie gekocht wird. Manche

Aufgeregtheit in der Diskussion hat sich als übertrieben heraus gestellt, vieles spricht für eine Stabilisierung der Kinder- und Jugendhilfe als eigenständiges System, aber noch ist gerade auch in Anbetracht der kommunalen Haushaltslage offen, ob es gelingt, die fachliche Position wieder zumindest gleichwertig mit finanziellen Überlegungen werden zu lassen.

Wir haben die Geschäftsstellen, die in Jugendamtsbezirken tätig sind, in

Tab. 10: Effekte der Verwaltungsmodernisierung in den Jugendamtsbezirken aus Sicht der Träger

Aussage	trifft voll oder eher zu
Es gibt einen erhöhten Spardruck.	89%
Das Finanzierungsinstrument Budgetierung hat an Bedeutung gewonnen.	78%
Die Konkurrenz zwischen freien Trägern ist größer geworden.	72%
Die Qualität der Arbeit hat sich verbessert.	52%
Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Träger und freien Trägern hat sich gebessert.	52%
Freie Träger haben mehr fachliche Verantwortung bekommen.	49%
Es gibt jetzt mehr flexible Finanzierungsformen.	41%
Das Kosten-/Leistungsverhältnis hat sich verbessert.	34%
Im Prinzip hat sich durch die Verwaltungsreform nichts	34%
Die Anzahl der kommunalen Stellen, die für uns zuständig sind, hat sich erhöht.	34%
Es ist mehr Gestaltungsspielraum für freie Träger entstanden.	30%
Privat-gewerbliche Träger verdrängen freie Träger.	27%
Die politische Durchsetzungsfähigkeit von Jugendhilfethemen ist gewachsen.	25%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

denen sich eine Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt vollzogen hat oder gerade vollzieht, gebeten, eine Liste von 13 möglichen Folgewirkungen dieser Verwaltungsmodernisierung daraufhin zu bewerten, ob sie eingetreten sind bzw. zutreffen. Die Tabelle 10 zeigt: Finanzielle Aspekte und Konkurrenz stehen im Vordergrund der Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung. Eine mögliche Verdrängung von freien Trägern durch privat-gewerbliche Träger wird allerdings nur von wenigen mit einer Verwaltungsmodernisierung in Verbindung gebracht. Bemerkenswert ist, dass nach Ansicht der Träger das Finanzierungsinstrument der Budgetierung an Bedeutung gewonnen hat (78 %), diese Tatsache wird von denen, die dieser Meinung sind, aber eher selten (44 %) als ein Schritt zu flexibleren Finanzierungsformen betrachtet. Dies sind geringfügig mehr als bei den befragten Jugendämtern (41 %). Verbesserungen hinsichtlich der Dimensionen „Qualität“, „politische Durchsetzungsfähigkeit“ und „Gestaltungsspielraum für freie Träger“ haben sich nach Einschätzung der Träger eher selten ergeben. Die Aussage „Das Kosten-/Leistungsverhältnis hat sich gebessert“ bringt die qualitative und die finanzielle Dimension der Verwaltungsmodernisierung zusammen. Die geringe Zustimmung zu dieser Frage (34 %) verdeutlicht die insgesamt doch eher skeptische Haltung der Träger den Bemühungen zur Modernisierung der Verwaltung in den Jugendämtern gegenüber.

Bei einem Vergleich zwischen den Antworten aus Ost und West zeigen sich drei signifikante Unterschiede: Im Osten beschreiben signifikant mehr Träger die Effekte der Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung mit der Aussage „freie Träger haben mehr fachliche Verantwortung bekommen“. Wohingegen im Westen signifikant häufiger in der wachsenden Bedeutung von Budgetierungen eine Folge der Verwaltungsreform gesehen wird und angegeben wird, dass sich die Anzahl der kommunalen Stellen, die für die Träger zuständig sind, erhöht hat. Im Osten kommt hierbei das andere Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Träger zum Ausdruck, das sich wohl auch bei der Gestaltung der Verwaltungsmodernisierung bemerkbar macht, während sich im Westen die Kooperation im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eher zu verkomplizieren droht, weil man es mit mehreren, womöglich dezentralisierten Stellen zu tun hat. Die unterschiedliche Bedeutung der Budgetierung wird auch durch die Befragung der Jugendämter bestätigt: Im Westen ist der Anteil der Jugendämter, die freie Träger budgetieren, in allen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe deutlich höher.

## 5.2 Produktbeschreibungen

Nicht nur öffentliche Träger, sondern auch freie Träger geraten zunehmend unter Druck sich zu modernisieren und neue Formen und Instrumente der Steuerung ihrer Organisation zu entwickeln. Diese Instrumente sollen helfen, adressatengerecht und kostengünstig arbeiten zu können und gleichzeitig dauerhaft Flexibilität zu gewährleisten. Hier wird ein Aspekt angesprochen, der unmittelbar mit der Steuerung von Organisationen in Verbindung steht: Produktbeschreibungen. Dabei geht es in erster Linie darum, festzustellen, in welchem Umfang dieses Instrument bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe verbreitet ist.

Tab. 11: Initiatoren für die Erstellung von Produktbeschreibungen

Initiativnehmer	Anteil	alleinige Initiative
Einrichtungen	59%	15%
Geschäftsstelle des Trägers	56%	16%
Jugendamt	41%	11%
höhere Verbandsebene	9%	1%
eine andere Person/Stelle	5%	3%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat mit ihrem Begriff der outputorientierten Steuerung für die Kinder- und Jugendhilfe ein neues Zeitalter eingeläutet. Gemeint ist, dass die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe sich an den Produkten der Kinder- und Jugendhilfe orientieren soll. Das heißt, man richtet sich nach der Frage „Was für Produkte brauchen wir, wenn wir gute Jugendarbeit machen wollen“. Die Produkte „bilden konkret die Schnittstelle zwischen Trägern der Jugendhilfe und den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien. Sie entscheiden über Erfolg und Misserfolg, sie sind Kostenträger und an ihnen macht sich Zufriedenheit oder Unzufriedenheit fest“ (KGSt 1996: 20). Die Produkte müssen aber erst definiert und beschrieben werden, damit man überhaupt output-orientiert steuern kann. Wir haben den Trägern einige Fragen zum Thema Produkt-

beschreibungen gestellt. Es zeigt sich, dass bei 75 % der Träger Produktbeschreibungen vorhanden sind. 11 % der Träger geben an, dass die Erstellung von Produktbeschreibungen für die nächste Zeit geplant ist. Von den Trägern, die Produktbeschreibungen haben oder planen, ging die Initiative hierzu in den meisten Fällen von den Einrichtungen (59 %) und bei 56 % von den Trägern selbst aus (vgl. Tab. 11). Das Jugendamt ist in 41 % der Fälle beteiligt. Bei den Antworten der offenen Frage nach den Intitiatoren bzw. dem Anlass für Produktbeschreibungen fällt auf, dass relativ viele auf Regelungen im Zusammenhang mit den §§ 78 a-g KJHG verweisen, obwohl in diesen Regelungen Produktbeschreibungen nicht angesprochen werden. Oftmals geben die Träger an, dass die Initiative von mehreren Stellen ausgegangen ist.

Die dritte Spalte der Tabelle, verdeutlicht in diesem Zusammenhang, in wie vielen Fällen die Initiative nur von einer der genannten Stellen ergriffen wurde. In der Mehrzahl dieser Fälle ist die Initiative von den Trägern oder ihren Einrichtungen oder Diensten ausgegangen.

Die Tabelle 12 zeigt die Antworten auf die Frage nach den an der Ausarbeitung der Produktbeschreibungen beteiligten Stellen. Im Durchschnitt sind drei der in der Tabelle 12 genannten Stellen beteiligt. Offensichtlich werden die meisten Produktbeschreibungen im Zusammenspiel des Trägers und seiner Einrichtungen erstellt. Eine trägerübergreifende Kooperation im selben Arbeitsfeld ist dagegen wenig weit verbreitet (6 %). Auch die Jugendämter sind vergleichsweise selten an der Ausarbeitung der Produktbeschreibungen beteiligt. Dort, wo das Jugendamt die Erstellung von Produktbeschreibungen (mit)angeregt hat, ist das Jugendamt nicht immer an der Ausarbeitung beteiligt. In etwa immerhin 58 % dieser Konstellationen ist dies der Fall. Man kann sich wundern, warum bei einem angeblich so zentralen Element der Steuerung so wenig Jugendämter an der Ausarbeitung beteiligt sind. Fraglich bleibt deshalb nach wie vor, ob diese, in den meisten Fällen unkoordiniert zustande gekommenen Produktbeschreibungen, ihrem zentralen Stellenwert in einem outcome-orientierten Steuerungskonzept überhaupt Rechnung tragen können.

Tab. 12: Beteiligten an der Ausarbeitung von Produktbeschreibungen (Mehrfachnennungen)

Beteiligten	Anteil
Einrichtungsleitung	92%
MitarbeiterInnen aus der Einrichtung	91%
MitarbeiterInnen aus der Geschäftsstelle/ -führung des Trägers	61%
MitarbeiterInnen des Jugendamtes	22%
MitarbeiterInnen eines Beratungsinstitutes/eines wissenschaftlichen Institutes	10%
MitarbeiterInnen aus anderen Einrichtungen desselben Trägers	10%
MitarbeiterInnen aus Einrichtungen anderer Träger im selben Arbeitsfeld	6%
sonstige	4%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Bemerkenswert ist weiterhin, dass lediglich von zwei Geschäftsstellen die Beteiligung von Adressaten genannt wird. Angebotsformen zu entwickeln und zu präzisieren ohne dabei die Sichtweise der Adressaten einzuholen, erscheint vor dem Hintergrund des uno-actu-prinzips als wenig hilfreich, sollen Produktbeschreibungen auch das Ausmaß der Effektivität positiv beeinflussen. Gerade bei einer angestrebten wirkungsorientierten Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe gewinnt dieses Ergebnis an Brisanz und wirft die Frage nach der Ernsthaftigkeit der verfolgten Ziele auf.

## 5.3 Qualitätsentwicklung

Ein weiteres Thema der Befragung der Geschäftsstellen freier Träger ist die Qualitätsentwicklung. Das Interesse ist vor allem darauf gerichtet, herauszufinden, welche Resonanz, Verfahren der Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe gefunden haben und welche Maßnahmen ergriffen werden. Dazu wurden Fragen nach einer Zertifizierung gemäß DIN ISO 9000 ff., nach Benchmarking und nach den von den Geschäftsstellen ergriffenen bzw. veranlassten Qualitätsentwicklungsmaßnahmen gestellt. Alle drei Fragen enthielten keine Antwortvorgaben. Die Befragten wurden also zum einen gebeten, die Maßnahmen, die zur Qualitätsentwicklung in ihrer Organisation ergriffen werden, zu beschreiben und zum anderen ihre Assoziationen zu dem Stichwort ISO 9000 ff. sowie Benchmarking zu nennen. Auf diese Weise ist es möglich herauszufinden, wie Qualitätssicherung betrieben wird, und zu zeigen, ob eine Auseinandersetzung mit mehr oder weniger standardisierten Verfahren der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements stattfindet. Im Folgenden werden zuerst die Ergebnisse zu ISO 9000 ff. und zu Benchmarking dargestellt. In einem zweiten Schritt wird dann auf die tatsächlich eingeleiteten Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung eingegangen.

### *ISO 9000 ff. und Benchmarking in der Kinder- und Jugendhilfe*

In den ISO-Normen 9000 bis 9004 werden international genormte Verfahren zum Qualitätsmanagement für Produktions- und Dienstleistungsprozesse beschrieben. Das Ziel ist es, für eine angebotene Leistung einen verbindlichen Standard zu garantieren. In vielen Bereichen des Wirtschaftslebens 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. Auch wenn die Verfahren selbst dort nicht unumstritten sind. Seit Beginn der neueren Debatte um Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe wird immer wieder auch diskutiert und experimentiert, inwiefern ISO 9000 ff. auf die soziale Arbeit übertragen werden kann. Die Skepsis ist – verfolgt man die Fachdiskussion (Merchel 2001) – nach einer anfänglichen Euphorie gewachsen und die Zertifizierung wird, wenn überhaupt, als ein Bestandteil eines breiter angelegten Qualitätsentwicklungsprozesses betrachtet. Die Gefahr einer unreflektierten Übernahme von Verfahren aus anderen Bereichen ist wohl nicht mehr der zentrale Diskussionspunkt, sondern die praktische Umsetzung im Bereich der sozialen Arbeit (Schrör/Schwarzmann/Stark/Straus 2000).

Benchmarking scheint in den letzten Jahren gegenüber der Zertifizierung an Anziehungskraft auf die Kinder- und Jugendhilfe gewonnen zu haben. Benchmarking bezeichnet ein Verfahren, mit dessen Hilfe versucht wird, die eigene Qualität durch einen systematischen Vergleich mit ähnlichen Organisationen zu bestimmen. Das Ziel ist es, die eigenen Leistungen an den Leistungen der Besten, die sich für den Vergleich zur Verfügung gestellt haben, zu messen. Daraus soll idealerweise weiterer Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung der eigenen Praxis abgeleitet werden. Verglichen wird in der Kinder- und Jugendhilfe entweder innerverbandlich oder auf kommunaler Ebene mit anderen

Einrichtungen. Die interkommunalen Vergleichsringe (vgl. IKO-Netz 1999, Interkommunale Vergleichsring der mittleren Großstädte - 2002 oder EVAS ; vgl. [www.ikj-mainz.de](http://www.ikj-mainz.de)) sind hierfür Beispiele. Problematisch dabei ist, dass der Vergleich aus Praktikabilitätsgründen meist auf relativ wenige Indikatoren beschränkt bleibt und viele Kontextvariablen nicht ausreichend berücksichtigt werden können. 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 (vgl. van Santen 2000).

Tab. 13: Assoziationen zu ISO 9000 ff.

	Einrichtungen	Geschäftsstellen von Trägern
keine Assoziation zur Frage/keine Kenntnis über das Verfahren	47%	39%
Art der Antwort:		
Kritik an ISO 9000 ff.	50%	51%
Begriffserklärung	44%	32%
sonstiges	3%	8%
Verweis darauf, dass ISO 9000 ff. in Organisation durchgeführt wird	3%	9%

Quellen: DJI-Befragungen bei Geschäftsstellen freier Träger und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe 2001

Beginnend mit ISO 9000 ff. gibt ein Blick auf Tabelle 13 zunächst Auskunft darüber, wie bekannt oder unbekannt die ISO Normen 9000 ff. sind. Vertreter von Geschäftsstellen freier Träger haben im Vergleich zu Einrichtungen aber auch zu Jugendringen (70 %) und Jugendverbänden (75 %) am häufigsten Angaben zu dieser offenen Frage gemacht (39 % keine Antwort). Einrichtungen und Trägervertreter sind allein schon durch die gesetzlichen Vorgaben (§§ 78 a-g KJHG) stärker gezwungen, sich mit der Diskussion um Qualitätsentwicklung auseinanderzusetzen, und sind somit eher mit den Begrifflichkeiten vertraut. Im Arbeitsfeld der Jugendarbeit, das in erster Linie aus Ehrenamtlichen besteht und nur teilweise eine hauptamtliche Absicherung hat, ist die Debatte um Verfahren zur Qualitätssicherung ferner. Darüber hinaus ist Tabelle 13 zu entnehmen, welche Assoziationen zu ISO 9000 ff. geäußert wurden. Über alle befragten Gruppen hinweg antwortet etwa die Hälfte mit einer kritischen Äußerung gegenüber dem Zertifizierungsverfahren nach ISO 9000 ff.. In diesen Äußerungen werden unterschiedliche Aspekte kritisiert: die Normen seien nicht auf die soziale Arbeit übertragbar, die in den Normen beschriebenen Prozesse seien nicht umsetzbar, Aufwand und Nutzen ständen in einem ungünstigen Verhältnis zueinander, in den Verfahren sei kein Sinn zu entdecken und sie stellten keine Orientierungshilfe dar. Viele Einrichtungen empfinden sich selbst als zu klein, um den mit standardisierten Verfahren verbundenen Aufwand zu rechtfertigen. Ein weiterer Teil der Befragten beantwortet die Frage im Sinne einer Begriffserklärung und enthält sich einer Bewertung. Eine vierte Gruppe, die bei den Geschäftsstellen immerhin einen Anteil von 9 % hat, verweist darauf, dass sie eine Zertifizierung nach ISO 9000 ff. in ihrer Organisation vornehmen. Bei bestimmten Trägern wurden mehr Einrichtungen und Geschäftsstellen zertifiziert als bei anderen (vgl. Merchel 2001). Diese

Aktivitäten lassen sich auch anhand unserer Daten nachweisen. Insbesondere die Einrichtungen und die Geschäftsstellen der AWO auf Kreisebene, die an unserer Befragung teilgenommen haben, geben signifikant häufiger an, diese Verfahren zu kennen.

Die Ergebnisse zeigen insgesamt jedoch, dass eine Zertifizierung nach den ISO-Normen in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe keine große Verbreitung gefunden hat. Auch ist aufgrund des hohen Anteils derjenigen, die sich nicht oder kritisch zur Frage äußern, anzunehmen, dass sich an dieser skeptischen Haltung in absehbarer Zeit nicht sehr viel ändern wird. Dementsprechend hat die Auseinandersetzung um Qualitätsentwicklung in den letzten Jahren auch nicht zu einer weiteren Verbreitung von Verfahren zur Zertifizierung in der Kinder- und Jugendhilfe geführt, wie ein Vergleich mit den Ergebnissen der Erhebung aus dem Jahr 1996 zeigt (vgl. Seckinger 1999). Vielmehr zeigt sich, dass die bestehenden Zertifizierungsverfahren als Basis betrachtet werden, um trägerintern eigene Standards zu entwickeln und zu einem eigenen Zertifizierungssiegel zu machen (vgl. Merchel 2001).

Wie verhält es sich nun mit dem Benchmarking und der Resonanz in der Kinder- und Jugendhilfe? Tabelle 14 enthält die Ergebnisse zum Benchmarking. Die Tabelle 14 ist nach demselben Muster wie Tabelle 13 aufgebaut. Etwas mehr als die Hälfte der Träger haben entweder keine Assoziationen zur Frage beziehungsweise keine Kenntnis von dieser Form der Qualitätssicherung und damit etwas mehr Befragte als bei der Frage nach ISO 9000 ff..

Tab. 14: Assoziationen zu Benchmarking von Geschäftsstellen freier Träger

Geschäftsstellen von Trägern	
keine Assoziation zur Frage/keine Kenntnis über das Verfahren	59%
Art der Antwort:	
Begriffserklärung	40%
Verweis darauf, dass Benchmarking in Organisation vorhanden ist	14%
Kritik an Benchmarking	24%
positive Beurteilung von Benchmarking	16%
sonstiges	7%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Der größte Anteil derjenigen, die die Frage beantwortet haben, antwortet mit einer begrifflichen Umschreibung. 24 % der Geschäftsstellen üben Kritik an Benchmarking-Verfahren. Dagegen beurteilen 16 % der Geschäftsstellen das Verfahren in ihrer Antwort positiv, geben aber keinen Hinweis dazu, ob sie es anwenden. An Benchmarking nehmen 14 % der Geschäftsstellen teil.

Im Vergleich zu ISO 9000 ff. sind Einrichtungen und Vertreter von Geschäftsstellen freier Träger aufgeschlossener gegenüber Benchmarking als hinsichtlich der Anwendung von ISO 9000 ff.. Die Ergebnisse sowohl zu ISO 9000 ff. als auch zum Benchmarking zeigen deutlich, dass diese Verfahren keine sehr große Verbreitung gefunden haben.



### *Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe*

Die Geschäftsstellen der Träger sollten ebenso wie bei den anderen von uns durchgeführten Befragungen in einigen Stichworten beschreiben, welche Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung sie konkret für ihr Angebot ergreifen. Die Frage wurde ohne Antwortvorgaben gestellt. Die Antworten wurden in den in Tabelle 15 dargestellten Kategorien zusammengefasst. An den Ergebnissen ist erkennbar, welchen Stellenwert die neueren Verfahren zur Qualitätsentwicklung in den Geschäftsstellen freier Träger haben. Sie antworten am häufigsten in den Begrifflichkeiten der neueren Qualitätsdiskussion. Damit sind zum Beispiel die Entwicklung eines Qualitätshandbuches, die Beauftragung externer Qualitätsagenturen, TQM (Total Quality Management), die Benennung eines Qualitätsbeauftragten und ähnliches gemeint. Im Vergleich zu Jugendverbänden und Jugendringen (Mamier/Pluto/van Santen/Seckinger/Zink 2003) beschreiben die Geschäftsstellen ihre Maßnahmen zur Qualitätssicherung häufiger mit neueren Verfahren. Dies liegt zum Teil sicherlich an der gesetzlichen Pflicht Qualitätsentwicklungsvereinbarungen im Rahmen von § 78 b KJHG abzuschließen. Dass die aktuelle Wirkung dieses Paragraphen nicht überschätzt werden darf, wird im Kapitel 4.2 deutlich. Zu einem weiteren Teil erklärt sich dieses oben dargestellte Ergebnis auch dadurch, dass zwei Drittel der Geschäftsstellen bei der Frage nach den Unterstützungsleistungen für ihre Einrichtungen explizit angeben, den eigenen Einrichtungen bei Maßnahmen der Qualitätssicherung unter die Arme zu greifen. Hinzu kommt auch, dass die von uns befragten Geschäftsstellen freier Träger nicht nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, sondern auch in anderen Arbeitsfeldern der sozialen Arbeit aktiv sind. Dort ist es, man denke an den Gesundheits- und Pflegebereich, sehr viel verbreiteter, Verfahren zum Beispiel der Zertifizierung nach ISO-Norm anzuwenden. So gaben bei einer Umfrage 44 % der Akutkrankenhäuser an, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen (vgl. <http://www.demo-pro-qm.de/Newsletter2.pdf>, S. 1).

Wie die Tabelle 15 zeigt, gibt es eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherung der Qualität über die aus der neueren Qualitätsdiskussion stammenden Begriffe und Verfahren hinaus, die in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe angewandt werden. Zwischen den Trägern aus den verschiedenen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe gibt es dabei einige Unterschiede, welche Maßnahmen bevorzugt angegeben werden. Insgesamt geben am häufigsten Geschäftsstellen und Einrichtungen Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung an. Jede fünfte Einrichtung bzw. auch jeder fünfte Träger macht keine Angaben zu dieser Frage bzw. teilt im Fragebogen mit, dass innerhalb der Organisation keine Maßnahmen vorhanden sind.

Geschäftsstellen freier Träger nennen nach den Begriffen, die der neueren Qualitätsdebatte entstammen, am häufigsten Maßnahmen wie Reflexion/Supervision, Aus-/Fort- und Weiterbildung und konzeptionelle Arbeit. Man kann sich fragen, warum diese Maßnahmen zur Entwicklung von Qualität nicht von allen genannt werden, wo diese doch seit Jahren zu den Minimalstandards gehören sollten. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen jedoch, dass diese Möglichkeiten der Qualitätsentwicklung nicht überall vorhanden sind und deshalb möglicherweise auch nicht häufiger genannt werden. So führten zwar

95 % der Einrichtungen im Jahr 2000 Fortbildungen für ihre MitarbeiterInnen durch, aber nur durchschnittlich zwei von drei MitarbeiterInnen einer Einrichtung haben auch daran teilgenommen. Supervision ist nur in 78 % der Einrichtungen vorhanden und 23 % geben an, eine interne Supervision zu organisieren. Ein schriftliches Konzept für die Einrichtung können nach eigenen Angaben zwar 95 % der Einrichtungen vorweisen, aber die Qualität der Konzeptbeschreibungen ist sehr unterschiedlich und verweist darauf, dass es nach wie vor Schwierigkeiten gibt, die eigene Arbeit angemessen und nachvollziehbar zu beschreiben.

Tab. 15: Maßnahmen, die zur Qualitätsentwicklung ergriffen werden

	Jugendringe	Jugendverbände	Einrichtungen	Träger
Begriffe der neueren Qualitätsdiskussion	3%	3%	32%	40%
Reflexion/Supervision	11%	8%	27%	25%
sonstige	4%	8%	11%	20%
Aus-/Fort- und Weiterbildung	8%	22%	22%	18%
konzeptionelle Arbeit	11%	9%	22%	13%
Berichtswesen	4%	1%	11%	10%
strukturelle Arbeit	1%	5%	10%	8%
personelle Arbeit	1%	4%	4%	0%
Vernetzung	5%	5%	4%	0%
Bedarfserhebung	1%	2%	2%	0%
Partizipation von Adressaten	1%	2%	1%	0%
Vorstandsarbeit	6%	2%	0%	0%
Controlling	2%	1%	0%	0%
keine Angabe/keine vorhanden	62%	51%	22%	22%

Quellen: Befragungen bei freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Differenziert man die Ergebnisse nach spezifischen Merkmalen, wie Ost und West oder der Zugehörigkeit zu einem Landkreisjugendamt oder einem Jugendamt einer kreisfreien Stadt, ergeben sich einige Besonderheiten. Die Geschäftsstellen in Westdeutschland geben signifikant häufiger an, Qualitätsentwicklungsmaßnahmen, die zur neueren Diskussion zu rechnen sind, zu ergreifen als Geschäftsstellen in Ostdeutschland. Letztere wiederum führen weit häufiger Aus-/Fort- und Weiterbildungen als Maßnahmen zur Qualitätssicherung bzw. -entwicklung durch.

Ein auffälliges Ergebnis bei der Betrachtung von Tabelle 15 ist, dass weniger als 1 % der befragten Geschäftsstelle eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Instrument der Qualitätsentwicklung nutzt. Die individuelle Hilfeplanung wird von Einrichtungen und Trägern überhaupt nicht als Qualitätsentwicklungsinstrument genannt, obwohl dieses ein zentrales Verfahren bei der Entscheidungsfindung im Hilfeprozess darstellt. Qualität kann im Bereich der sozialen Arbeit nicht ohne die Adressaten und Adressatinnen bestimmt werden, denn das, was als Qualität angesehen wird, ist aus der Perspektive der unterschiedlichen Akteure (öffentlicher Träger, freier Träger, Eltern, Kinder und Jugendliche, andere Kooperationspartner) nicht unbedingt dasselbe und bedarf deshalb eines gemeinsamen Aushandlungsprozesses. Die Daten zeigen jedoch, dass Qualitätsentwicklung unter tatsächlicher Einbindung der Nutzer fast nicht stattfindet. An anderen Stellen der Kinder- und Jugendhilfe hat sich ebenfalls gezeigt, dass die Einbindung von Kindern und Jugendlichen in Entscheidungen und Vorgänge, die sie unmittelbar berühren, noch verbesserungsbedürftig ist, so dass die Ergebnisse hier nicht aus dem allgemeinen Bild herausfallen. Es erstaunt jedoch, dass der Einbezug nicht systematisch im Sinne einer Qualitäts-

entwicklung erfolgt. Partizipation als Verfahren zur Qualitätsentwicklung wird nicht angewandt. Es stellt sich die Frage, welchen Stellenwert Verfahren der Qualitätsentwicklung haben können, wenn die AdressatInnen nicht einbezogen werden. Eine partizipative Qualitätsentwicklung ist eine zentrale Voraussetzung, 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 (vgl. z.B. Seckinger, Stierner-Strecker & Teuber 2000).

## 6 Kooperationsbeziehungen und Vernetzungen

Die Kooperation der Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe gehört spätestens seit dem Achten Kinder- und Jugendbericht zu den zentralen Paradigmen einer modernen Kinder- und Jugendhilfe. Und tatsächlich hat sich in den letzten Jahrzehnten – auch in Folge gesellschaftlicher Veränderungen – eine deutliche Zunahme von Kooperationsaktivitäten ergeben. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen forcieren ebenfalls Kooperationsbeziehungen, indem zum Beispiel in § 78 KJHG der öffentliche Träger angehalten wird, Arbeitsgemeinschaften zu gründen und die Regelungen der §§ 78 a-g KJHG von gleichberechtigten Verhandlungspartnern ausgehen. Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse der Befragung zu den Aspekten der innerverbandlichen Kooperation, der Kooperation im Kinder- und Jugendhilfeausschuss, den Inhalten der Kooperationsbeziehungen zu anderen freien Trägern, die Kooperationsbeziehungen zu Behörden, Themen und Inhalten von Arbeitsgemeinschaften sowie Kooperationen im Rahmen der Jugendhilfeplanung dar.

### 6.1 Kooperation im eigenen Verband

Kooperationsbeziehungen in der Kinder- und Jugendhilfe beziehen sich nicht nur auf externe Kooperationspartner, sondern auch auf Mitglieder in der eigenen Organisation. Um die Bereitschaft, den Fragebogen auszufüllen, nicht über Gebühr zu strapazieren, haben wir uns darauf beschränkt, die Form der Zusammenarbeit mit der nächst höheren Gliederungsebene in einer offenen Frage, d.h. ohne Antwortvorgaben, abzufragen sowie in geschlossenen Fragen die Kooperationsinhalte mit den Einrichtungen und Projekten zu erheben. Bei beiden Fragen wurde der Fokus auf Unterstützungsleistungen der jeweils höheren für die jeweils niedrigere Gliederungsebene gerichtet. Die innerverbandlichen Kooperationsbeziehungen sind zu einem wesentlichen Teil geprägt von Verbandskulturen und -strukturen. Insofern ist eine überregionale und überverbandliche Erhebung zu diesem Thema immer mit gewissen Einschränkungen versehen. Trotz alledem geben die Antworten einen ganz guten Überblick über die verschiedenen Kooperationsebenen und sind sicherlich für die internen Diskussionen über die Aufgaben und Rollen der unterschiedlichen Gliederungsebenen als Reflexionsfolie hilfreich.

### 6.1.1 Kooperationsbeziehungen mit der übergeordneten Ebene

In der Tabelle 16 sind die einzelnen Antwortkategorien, die sich aus der offenen Abfrage der Unterstützungsleistungen der übergeordneten Ebene ergeben haben, aufgelistet. 27 % haben dabei allerdings nur den Namen der höheren Gliederungsebene genannt, mit der sie zusammenarbeiten, ohne den Inhalt der Zusammenarbeit näher zu beschreiben. Bereits auf den ersten Blick wird erkennbar, dass sich die Antworten auf sehr unterschiedliche Dimensionen beziehen und auch die Unterstützungserwartungen sehr verschieden sind. Zu den wichtigsten Unterstützungsleistungen von höheren Gliederungsebenen an die befragten Geschäftsstellen gehören die Organisation von Arbeitskreisen, die Organisation von Informationsaustausch, Beratungstätigkeiten, die nicht näher spezifiziert wurden, sowie Lobbyarbeit.

Tab. 16: Unterstützungsleistung der übergeordneten Gliederungsebene für die befragten Geschäftsstellen (Mehrfachnennungen)

Art der Unterstützung	Ost	West	insgesamt
Organisation von Arbeitskreisen	35%	30%	31%
Organisation von Informationsaustausch	30%	16%	22%
Beratung allgemein	22%	16%	18%
Lobbyarbeit	12%	20%	17%
Fort- und Weiterbildung	20%	11%	14%
fachliche Beratung	12%	6%	8%
Unterstützung bei Entgeltverhandlungen	2%	12%	8%
Erschließung neuer Finanzquellen	5%	6%	5%
Öffentlichkeitsarbeit	5%	5%	5%
Sonstige Unterstützung	5%	5%	4%
keine Unterstützung	7%	2%	4%
Übernahme von Verwaltungstätigkeiten	0%	4%	3%
Unterstützung bei Anträgen	3%	2%	2%

100% entsprechen allen befragten Geschäftsstellen, die eine übergeordnete Ebene haben

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Vergleicht man die Antworten zwischen ost- und westdeutschen Geschäftsstellen hinsichtlich dieser Frage, dann wird deutlich, dass mit Ausnahme von Lobbyarbeit, der Unterstützung von Entgeltverhandlungen und mit Ausnahme der Übernahme von Verwaltungsarbeiten immer ein höherer Anteil ostdeutscher Geschäftsstellen eine Unterstützung durch eine übergeordnete Ebene angegeben hat als westdeutsche Geschäftsstellen freier Träger. Diese offensichtlich engere Zusammenarbeit im Osten lässt sich zum einen als Ausdruck einer notwendigen Unterstützung der übergeordneten Ebene aufgrund der noch nicht vollständig abgeschlossenen Professionalisierung und der anderen Profilierung der unteren Ebene verstehen. Zum anderen könnten diese Unterschiede aber auch Ausdruck der inzwischen durch verschiedene Indikatoren immer wieder erkennbar gewordenen prinzipiellen Differenzen im Kooperationsverhalten in Ost und West sein (vgl. van Santen & Seckinger 2001, 2003).

## 6.2 Unterstützungsleistungen von Trägern für ihre Einrichtungen und Dienste

### 6.2.1 Art und Verbreitung spezifischer Unterstützungsleistungen

In diesem Abschnitt geht es einerseits um die Unterstützungsleistungen, die von den Trägern für ihre Einrichtungen erbracht werden. Andererseits werden diese Angaben denen der freien Träger gegenübergestellt, die ihrerseits die Unterstützungsleistungen beschreiben, die sie von Seiten ihrer Träger empfangen. Wir wollen der Frage nachgehen, von welchen Faktoren die zu beobachtenden Unterschiede abhängen. Gibt es bei den verschiedenen Trägern unterschiedliche Unterstützungskulturen? Wenn ja, auf was sind diese zurückzuführen? Wodurch bedingen sich die Unterschiede, die zwischen ost- und westdeutschen Trägern festgestellt werden können? Welche Rolle spielt das Angebotsspektrum der Träger und die Infrastruktur der Geschäftsstelle? Welche Bedeutung haben überregionale Strukturen (z.B. auf Diözesan-, Landes- oder Bundesebene) für die Unterstützungsleistung von Trägern für ihre Einrichtungen und Dienste.

#### *Unterstützungsleistungen aus Trägerperspektive*

In der Befragung der Träger wurde erhoben, in welchen Bereichen die Träger ihre Einrichtungen und Dienste unterstützen. Für diese Auswertung wurden nur die Träger berücksichtigt, die mehrere Einrichtungen oder Dienste betreiben, das heißt nur die Fälle, in denen Träger und Einrichtung nicht identisch sind. Im Fragebogen wurden 20 verschiedene Unterstützungsbereiche vorgegeben und es bestand zudem die Möglichkeit, diese Liste zu ergänzen. Etwa zehn Prozent der befragten Trägerorganisationen haben hiervon Gebrauch gemacht und noch andere Bereiche angeführt, in denen die Träger Unterstützungsleistungen für ihre Einrichtungen oder Dienste erbringen. Die Ergebnisse zeigen sehr deutlich, dass es eine differenzierte Praxis der Unterstützungsleistungen gibt, sowohl was den Umfang als auch die konkrete Kombination von Hilfestellungen betrifft. Am häufigsten wird „fachliche Beratung“ angegeben (84 %), unmittelbar gefolgt von der Nennung „Fach- und Dienstaufsicht“, „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Personalmanagement“. Am seltensten werden mit 46 % bzw. 40 % „finanzielle Unterstützung“ sowie „Supervision“ genannt (vgl. Tab. 17). Letzteres Ergebnis kann einerseits mit der geringen Verbreitung von Supervision überhaupt zu tun haben; andererseits kann es auch daran liegen, dass Supervision als ein Bereich gesehen wird, den die Einrichtungen selbst zu regeln haben. Auch relativ selten wird der Bereich Jugendhilfeplanung genannt (53 %). Offensichtlich hat dieses Instrument der fachlichen Weiterentwicklung und auch der Herstellung einer gewissen Planungssicherheit für die Träger noch immer einen nachrangigen Stellenwert, obwohl inzwischen in nahezu allen Jugendamtsbezirken Jugendhilfeplanung gemacht wird (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003).

Tab. 17: Fachliche Unterstützung der Geschäftsstellen für ihre Einrichtungen

Unterstützungsformen	Ost	West	insgesamt
fachliche Beratung	80%	86%	84%
Fach und Dienstaufsicht	77%	85%	83%
Öffentlichkeitsarbeit	80%	84%	82%
Personalmanagement	77%	84%	82%
Abnahme von Verwaltungsaufgaben, wie z. B. Buchhaltung	83%	81%	81%
Konzeptentwicklung	80%	82%	81%
Qualitätssicherung	76%	82%	80%
Zuschüsse beantragen	80%	80%	80%
Betriebserlaubnis	82%	73%	76%
Aushandlung konkreter Entgeltverträge für einzelnen Einrichtungen	83%	72%	76%
politische Lobbyarbeit	63%	73%	69%
Verhandlungen mit regionalen öffentlichen Träger (ohne Entgeltverhandlungen und Zuschüsse)	67%	67%	67%
Vernetzung von verbandseigenen Einrichtungen	67%	66%	66%
Aushandlung der Rahmenvereinbarungen zu §§ 78a ff.	81%	57%	65%
Organisation und Durchführung von Fortbildungen	55%	60%	58%
Jugendhilfeplanung	52%	53%	53%
Sachmittel	49%	52%	51%
finanzielle Unterstützung (ohne Sachmittel)	45%	47%	46%
Supervision	35%	43%	40%
sonstige Formen	8%	11%	10%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Im Durchschnitt werden von den Trägern 13 Unterstützungsbereiche angegeben, was an den hohen Werten bei den einzelnen Unterstützungsbereichen bemerkbar macht. Sowohl in Ost- als auch Westdeutschland werden im Schnitt etwa 13 von 20 Unterstützungsbereichen von den einzelnen Trägern genannt. Bemerkenswerte Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gibt es lediglich in drei Bereichen: Ostdeutsche Träger geben zu einem geringeren Prozentsatz an, dass sie Lobbyarbeit für ihre Einrichtungen leisten (63 % zu 73 %). Dies verweist auf ein geringer ausgeprägtes Verständnis der Träger in Ostdeutschland als Instanz der Interessenvertretung. In Westdeutschland sind die Träger in Bezug auf eine Unterstützung der Einrichtungen bei den Rahmenvereinbarungen (81 % zu 57 %) und den Entgeltregelungen (83 % zu 72 %) weniger stark beteiligt. Diese Differenzen sind nicht etwa darauf zurückzuführen, dass in Ost und West unterschiedliche Träger befragt wurden. Vielmehr verweisen diese Unterschiede auf einen höheren Grad der Eigenständigkeit der Einrichtungen und Dienste in Westdeutschland in Angelegenheiten rund um die Entgeltvereinbarungen gegenüber ihren Trägern.

Innerhalb der Gruppe der etablierten Wohlfahrtsverbände gibt es keine großen Unterschiede, was die Anzahl der Unterstützungsleistungen betrifft. Allerdings können diese Wohlfahrtsverbände im Vergleich zu anderen Ver-

bänden oder auch Träger, die nicht Mitglied eines Verbandes sind, eine höhere Anzahl von Unterstützungsleistungen anbieten. Diesbezüglich kann auch eine deutliche Abhängigkeit von den vorhandenen Personalressourcen festgestellt werden: Wenn in der Geschäftsstelle der Träger hauptamtliches Personal tätig ist, werden für die Einrichtungen und Dienste auch mehrere Unterstützungsleistungen erbracht. Zudem zeigt sich ein sehr deutlicher Zusammenhang zwischen der Breite des Angebotspektrums eines Trägers und der Anzahl der Unterstützungsleistungen. Je vielfältiger das Angebotspektrum eines Trägers vor Ort, desto verschiedener sind auch die Unterstützungsleistungen der Geschäftsstelle für ihre Einrichtungen und Dienste. Offensichtlich ist es mit einem breiten Angebotspektrum leichter, Synergieeffekte zu erzielen.

### *Unterstützungsleistungen aus Einrichtungsperspektive*

Tab. 18: Fachliche Unterstützung der Geschäftsstellen für Einrichtungen (Perspektive der Einrichtung)

	Ost	West	insgesamt	Rang Einrichtung	Rang Träger
Abnahme von Verwaltungsaufgaben	76%	73%	74%	1	5
fachliche Beratung	80%	70%	73%	2	1
Fach- und Dienstaufsicht	74%	72%	73%	2	2
Öffentlichkeitsarbeit	65%	71%	69%	4	3
Organisation und Durchführung von Fortbildung	73%	66%	68%	5	15
Aushandlung der Rahmenvereinbarungen zu §§ 78a ff	64%	66%	65%	6	14
Aushandlung konkreter Entgeltverträge für Einrichtungen	65%	65%	65%	6	10
Qualitätssicherung	64%	65%	64%	8	7
Antrag auf Betriebserlaubnis	67%	61%	63%	9	9
Personalmanagement	68%	59%	62%	10	4
Vernetzung von verbandseigenen Einrichtungen	58%	64%	62%	10	13
Lobbyarbeit	47%	59%	56%	12	11
Konzeptentwicklung	56%	53%	54%	13	5
Zuschüsse beantragen	58%	47%	50%	14	8
Unterstützung von Einrichtungen durch Sachmittel	38%	50%	47%	15	17
Supervision	44%	42%	43%	16	19
finanzielle Unterstützung von Einrichtungen (ohne Sachmittel)	24%	43%	37%	17	18
Verhandlungen mit regionalen öffentlichen Trägern	29%	39%	36%	18	12
Jugendhilfeplanung	30%	35%	33%	19	16
sonstige Formen der Unterstützung	6%	11%	10%	20	20
keine Unterstützung	2%	1%	1%	21	21

Quelle: Erhebung bei Einrichtungen der erzieherischen Hilfen 2001, DJI; Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Wir haben auch die von uns befragten Einrichtungen gebeten, anzugeben, welche Unterstützungsleistungen sie von ihren Trägern empfangen. Für die folgende Darstellung haben wir wieder nur die Einrichtungen ausgewählt, deren Träger mehrere Einrichtungen oder Dienste betreibt. Es wurde somit sichergestellt, dass Einrichtung und Träger nicht identisch sind. Bereits beim ersten Blick auf die Tabelle 18 fällt auf, dass die Einrichtungen im Vergleich zu den Trägern weniger oft angeben, Unterstützungsleistungen von ihren Trägern zu

bekommen: Die Anteile liegen insgesamt mit Ausnahme für die Bereiche „Supervision“ und „Organisation und Durchführung von Fortbildungen“ deutlich niedriger als bei den Trägern. Dies zeigt sich auch in der geringeren Vielfalt von Unterstützungsleistungen, die Einrichtungen nach eigenen Angaben erhalten: Einrichtungen nennen im Durchschnitt elf verschiedene Unterstützungsformen. Die Träger hingegen haben im Durchschnitt 13 unterschiedliche Unterstützungsformen angegeben. Für diese Differenz gibt es mindestens zwei plausible Erklärungen: Zum einen können die Träger bei ihren Unterstützungsleistungen zwischen verschiedenen Einrichtungen etwas variieren, weshalb es sein kann, dass nicht jede Einrichtung in der gleichen Art und Weise unterstützt wird. Eine andere Erklärung könnte in dem Legitimationsbedürfnis der Träger liegen, das dazu führt, dass die Schwelle, ab wann etwas als Unterstützungsleistung gilt, relativ niedrig wird. Demgegenüber legen Einrichtungen mehr Wert auf Selbstständigkeit und tendieren deshalb dazu, diese Schwelle anzuheben.

Die Einrichtungen nennen die „Abnahme von Verwaltungsaufgaben“ als eine der am häufigsten angebotenen Unterstützungsleistung. Dies entspricht in gewisser Weise dem Trend der letzten Jahre, Aufgaben-outsourcing zu betreiben und bestimmte Vorgänge zu bündeln, um in den Einrichtungen eine Konzentration auf die eigentlichen Aufgaben zu ermöglichen. Verbunden hiermit ist die Hoffnung auf eine erhöhte Wirtschaftlichkeit; zudem gelingt es den Trägern so auch, unmittelbar eine Refinanzierung ihrer eigenen Strukturen abzusichern, da die Übernahme von Verwaltungsaufgaben natürlich nicht ohne entsprechende Kostenerstattungen stattfindet (vgl. hierzu auch die Tab. 3 Finanzierungsquellen für die Geschäftsstellen).

Den hohen Stellenwert, den die Fach- und Dienstaufsicht als Unterstützungsleistung hat, lässt sich durch die allgemeinen Regeln im Verhältnis von Trägern zu Einrichtungen zumindest teilweise erklären. In den meisten Fällen ist (formal) der Träger und nicht die Einrichtung Einstellungsträger. Somit liegt auch formal die Fach- und Dienstaufsicht beim Träger, auch wenn jener diese häufig aus praktischen Gründen an die jeweilige Einrichtungsleitung delegiert. Es ist also eher erstaunlich, dass Träger und Einrichtungen nicht zu 100% diesem Item zugestimmt haben. Offensichtlich bilden die Antworten eher die alltägliche Praxis als die formale Zuständigkeit ab.

Von den Einrichtungen außerdem besonders häufig genannt werden „fachliche Beratung“ und „Öffentlichkeitsarbeit“. Bei beiden Unterstützungsleistungen liegt es nahe, diese Aktivitäten zentral zu organisieren, um Synergieeffekte realisieren zu können.

Ebenso wie bei den Trägern wird auch von den Einrichtungen die Unterstützung für die Jugendhilfeplanung am seltensten genannt (33 %). Hier spiegelt sich auch wider, dass viele Einrichtungen nicht in die regionale Jugendhilfeplanung eingebunden sind und deshalb davon ausgehen, in dieser Frage keinen Unterstützungsbedarf zu haben. Bei Verhandlungen mit dem für sie zuständigen regionalen öffentlichen Träger geben lediglich 36 % der Einrichtungen an, dass ihr Träger sie dabei unterstützt. Bei der Trägerbefragung gaben 66 % der Träger an, diese Leistung zu erbringen. Diese große Differenz lässt sich auf unterschiedliche Art und Weise erklären, ohne dass wir entscheiden können, welche dieser Erklärungen nun richtig ist. Die Unterstützung und Beratung der Einrichtung wird von einem Teil der Träger vielleicht auch unter



der Perspektive „prinzipiell vorstellbar ist es, dass wir hier unterstützen würden“ ausgefüllt, während die Einrichtungen nur die Unterstützungsleistungen angeben, die im Moment aktuell sind. Ein weiterer Grund könnte natürlich darin liegen, dass ein Träger mehrere Einrichtungen hat, aber eine Einrichtung nur einen Träger. Das bedeutet, der Träger stimmt dem Item zu, sobald er dies für nur eine seiner Einrichtungen erfüllt sieht, aber die Einrichtung antwortet ausschließlich aus ihrer Perspektive. Ein anderer Grund, der die Differenz in den Antworten von Einrichtungen und Geschäftsstellen erklären könnte, ist darin zu sehen, dass Geschäftsstellen und Einrichtungen auf unterschiedlichen Ebenen agieren. So ist es gut möglich, dass Aktivitäten der Geschäftsstellen Einrichtungen zwar unterstützen, von diesen aber gar nicht wahrgenommen werden, weil sie für die einzelne Einrichtung nicht sichtbar von der Geschäftsstelle geleistet wird. Dies könnte beispielsweise bei Gesprächen zwischen Geschäftsstellen und Jugendamtsleitung der Fall sein, in denen eine enge Zusammenarbeit zwischen einem Träger und dem Jugendamt vereinbart wird, die sich dann auch in der konkreten Arbeit für die Einrichtungen positiv auswirkt. Ein anderer durchaus vorstellbarer Grund für diese unterschiedlichen Einschätzungen könnte darin liegen, dass Aktivitäten, die die MitarbeiterInnen von Geschäftsstellen als Unterstützung für die Einrichtung begreifen, von diesen nicht als solche erlebt und gesehen werden.

Differenziert man auch die Antworten der Einrichtungen nach Ost und West, so ergeben sich vier bedeutsame Unterschiede (vgl. Tab. 18):

1. Einrichtungen in Ostdeutschland geben häufiger an, fachlich beraten zu werden (80 % Ost zu 70 % West).
2. Lobbyarbeit wird häufiger im Westen als im Osten als eine Leistung der Träger für die Einrichtung beschrieben (47 % Ost zu 59 % West).
3. Unterstützung von Einrichtungen durch Sachmittel wird mehr von westdeutschen Trägern praktiziert (38 % Ost zu 50 % West)
4. wird eine finanzielle Unterstützung von Einrichtungen (ohne Sachmittel) durch die Träger in Westdeutschland häufiger angegeben (24 % Ost zu 43 % West).

Die zwei letztgenannten Differenzen haben einen unmittelbaren Bezug zur Finanzkraft der Träger. Hier ist anzunehmen, dass die Finanzkraft der Ost-Träger geringer ist als die der West-Träger. Die Träger im Osten hatten seit ihrer Gründung geringe Chancen Rücklagen zu bilden. Auch die Spendenkultur ist in Ost und West unterschiedlich, mit dementsprechenden Auswirkungen auf die Finanzkraft der Träger. Der etwas höhere Anteil von Einrichtungen im Osten, die angeben, sie würden fachliche Unterstützung in Form von Beratung bekommen, deutet auf engere Bindungen zwischen Trägern und Einrichtungen hin. Dies könnte nach wie vor ein Effekt der Aufbauphase sein, in der es auf allen Ebenen Unsicherheiten gab und die Professionalität aufgrund der anderen beruflichen Qualifikation der MitarbeiterInnen nicht immer gewährleistet war. Aufgrund der Förderbedingungen wechselte das Personal häufig und es konnten wenig Routine entwickelt werden. Der Befund, dass ostdeutsche Träger weniger stark als Lobbyorganisation tätig werden, wird auch aus Sicht der Einrichtungen bestätigt.

Vergleicht man nicht die Prozentwerte der einzelnen Items miteinander, sondern die Rangreihe der Unterstützungsleistungen (vgl. Tab. 18), so fällt zweierlei auf: Zum einem sind die Rangreihen relativ ähnlich. Dies spricht

dafür, dass im Großen und Ganzen die Unterstützungsleistungen der Träger von den Einrichtungen auch als solche wahrgenommen werden. Zum anderen gibt es bei einigen wenigen Unterstützungsleistungen erstaunliche Unterschiede. So findet sich die Konzeptentwicklung bei Trägern auf Rang fünf, während diese Unterstützungsleistung bei den Einrichtungen erst auf dem 13. Rang zu finden ist. Ähnlich große Rangunterschiede zeigen sich bei den Unterstützungsleistungen „Zuschüsse beantragen“ (Rang 8 Träger und 14 Einrichtung), „Verhandlung mit öffentlichen Trägern“ (Rang 12 Träger und 18 Einrichtung), „Aushandlung der Rahmenvereinbarungen“ (Rang 14 Träger und 6 Einrichtung), „Organisation und Durchführung von Fortbildungen“ (Rang 15 Träger und 5 Einrichtung). Offensichtlich werden diese Aktivitäten nicht immer als Unterstützung wahrgenommen und umgekehrt.

### 6.2.2 Dimensionen von Unterstützungsleistungen

Um die bisherigen Ergebnisse zu diesem Thema besser einordnen zu können, wird jetzt mit Hilfe statistischer Verfahren der Versuch unternommen, unterschiedliche Typen von Unterstützungsleistungen für Einrichtungen und Dienste zu identifizieren. Die insgesamt 20 aufgelisteten Einzelbereiche wurden einer Faktorenanalyse unterzogen. Hierbei haben sich drei unterschiedliche Typen von Unterstützungsleistungen heraus kristallisiert, die verschiedene Dimensionen beschreiben:

- fachlich und nach innen orientiert
- Materiell und Interessenvertretung
- Verwaltungseinheit für Einrichtungen.

Abb. 1: Typisierung von Unterstützungsleistungen aus der Perspektive der Träger

#### Dimension 1 Fachlich und nach innen orientiert

fachliche Beratung  
 Supervision  
 Konzeptentwicklung  
 Qualitätssicherung  
 Jugendhilfeplanung  
 Öffentlichkeitsarbeit  
 Organisation und Durchführung von Fortbildung

#### Dimension 2 Materiell und Interessenvertretung nach außen

Lobbyarbeit  
 Verhandlungen mit regionalen öffentlichen Trägern  
 Vernetzung von verbandseigenen Einrichtungen  
 Unterstützung von Einrichtungen durch Sachmittel  
 finanzielle Unterstützung von Einrichtungen (ohne Sachmittel)

#### Dimension 3 Verwaltung

Aushandlung der Rahmenvereinbarungen §§ 78a ff  
 Aushandlung konkreter Entgeltverträge für Einrichtungen  
 Antrag auf Betriebserlaubnis

Die erste Dimension von Unterstützungsleistungen hinsichtlich der Unterstützungsleistungen gegenüber Einrichtungen könnte man als „fachlich und nach innen orientiert“ beschreiben. Die Unterstützungsleistungen dieser Dimension zeichnen sich dadurch aus, dass Unterstützungen hinsichtlich fach-

licher Beratung, Supervision, Konzeptentwicklung, Qualitätssicherung, Jugendhilfeplanung, Öffentlichkeitsarbeit sowie der Organisation und Durchführung von Fortbildungen im Vordergrund stehen. Diese Dimension ist bei den Trägern, die über (mehr) hauptamtliche Stellen speziell für die Kinder- und Jugendhilfe verfügen, ausgeprägter als bei den Trägern ohne Personalressourcen in der Geschäftsstelle. Das heißt, diese Formen der Unterstützung sind, wie zu erwarten war, bei den Trägern mit Personal in der Geschäftsstelle häufiger anzutreffen. Bemerkenswert ist vielmehr, dass auch Personalressourcen keine Garantie für fachliche Unterstützungsleistungen darstellen.

Die zweite Dimension von Unterstützungsleistungen beinhaltet dagegen die materielle Seite und die Interessenvertretung nach außen. Im Einzelnen spielen bei dieser Dimension folgende Unterstützungsformen eine besondere Rolle: Lobbyarbeit, Zuschüsse beantragen, Verhandlungen mit regionalen öffentlichen Trägern, Vernetzung von verbandseigenen Einrichtungen, Unterstützung der Einrichtungen durch Sachmittel sowie finanzielle Unterstützung von Einrichtungen (ohne Sachmittel). Diese Dimension ist bei den Geschäftsstellen der Wohlfahrtsverbände stärker als bei den anderen Trägern ausgeprägt, auch wenn es zwischen den einzelnen Wohlfahrtsverbänden wiederum erhebliche Unterschiede gibt. Geschäftsstellen der Caritas und der AWO bieten in einem größeren Umfang als die Diakonie und der DPWV solche Unterstützungsleistungen an. Für die Geschäftsstellen des DPWV ist dies auch nicht überraschend, da sich dieser Verband im Prinzip als Dachverband eigenständiger Vereine versteht.

Die dritte Dimension lässt sich pointiert formuliert als „Verwaltung“ bezeichnen. Hier stehen Unterstützungsleistungen im Vordergrund, die klassischerweise in den Händen einer Verwaltungsabteilung liegen. Dazu zählen die Aushandlung von Rahmenvereinbarungen und konkreter Entgeltverträge für Einrichtungen nach §§ 78 a ff. KJHG sowie das Einreichen von Anträgen auf Betriebserlaubnis. Es zeigt sich, dass diese Art von Unterstützungsleistungen in einem größeren Ausmaß von Trägern in Ostdeutschland als in Westdeutschland geleistet werden. Dies kann sowohl eine Auswirkung der Aufbau-situation und den damit verbundenen Prioritätensetzungen sein als auch ein weiterer Indikator dafür, dass sich in Ostdeutschland ein etwas anderes Verständnis über die Zusammenarbeit zwischen Trägern und Einrichtung etabliert.

Abb. 2: Typisierung von Unterstützungsleistungen aus der Perspektive der Einrichtungen

<b>Dimension A Arbeitgeber/Infrastruktur</b>
Fach- und Dienstaufsicht
Supervision
Personalmanagement
Unterstützung von Einrichtungen durch Sachmittel
Abnahme von Verwaltungsaufgaben
<b>Dimension B fachliche Infrastruktur</b>
Qualitätssicherung
Organisation und Durchführung von Fortbildung
Aushandlung der Rahmenvereinbarungen §§ 78a ff
Aushandlung konkreter Entgeltverträge für
<b>Dimension C Symbolische Unterstützung</b>
Lobbyarbeit
Öffentlichkeitsarbeit

Man kann mittels desselben statistischen Verfahrens auch eine Dimensionierung von empfangenen Unterstützungsleistungen aus der Perspektive der Einrichtungen erstellen. Auch aus dieser Perspektive kristallisieren sich drei verschiedene Dimensionen von Unterstützungsleistungen heraus. Allerdings zeigen sich leichte Akzentverschiebungen und die Dimensionen lassen sich nicht mit den gleichen Kurzbeschreibungen charakterisieren wie bei den bereitgestellten Unterstützungsleistungen der Geschäftsstellen. Diese Abweichungen waren zu erwarten, da, wie wir bereits gesehen haben, es durchaus Differenzen in der Häufigkeit und auch in der Rangfolge der Antworten zwischen Geschäftsstellen und Einrichtungen gibt. Der Dimension 1 der Befragung von Geschäftsstellen freier Träger (fachlich und nach innen orientiert) steht der Dimension B der Einrichtungsbefragung gegenüber. Die Dimension B „Fachliche Infrastruktur“ ist gekennzeichnet durch folgende Unterstützungsleistungen: Qualitätssicherung, Organisation und Durchführung von Fortbildungen, Aushandlungen von Rahmenvereinbarungen nach den §§ 78 a ff. KJHG sowie Vertragsverhandlungen über konkrete Entgeltverträge für Einrichtungen. Die Dimension C der Einrichtungsbefragung „symbolische Unterstützung“ charakterisiert sich durch die Unterstützungsleistungen Lobbyarbeit und Öffentlichkeitsarbeit. Die Dimension A der Einrichtungsbefragung „innere Infrastrukturleistungen“ kennzeichnet sich durch die Übernahme von Arbeiten, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Klienten stehen, sondern die Ablaufprozesse der Einrichtungen unterstützen. Konkret enthält dieser Dimension die Leistungen Fach- und Dienstaufsicht, Supervision, Personalmanagement Unterstützung von Einrichtungen durch Sachmittel sowie Abnahme von Verwaltungsaufgaben.

Im Hinblick auf die implizite Dimensionierungen der Trägerleistungen durch die Einrichtungen wird auch hier wieder offensichtlich, dass die Bedeutung der Trägerorganisationen im Westen stärker als im Osten in ihrer Funktion als Interessenvertretung und Repräsentant in der Öffentlichkeit gesehen wird. Insgesamt fällt auf, dass aus der Perspektive der Einrichtungen sich keine homogene Dimension der vom Träger empfangenen Unterstützungsleistungen bilden lässt, die sich durch eine explizite fachlichen Orientierung kennzeichnet.

### 6.3 Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss als Kooperationsort

Untersucht man die Bedeutung von Kooperationen in der Kinder- und Jugendhilfe, dann darf ein Blick auf den Kinder- und Jugendhilfeausschuss natürlich nicht fehlen. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss ist schließlich das kooperative Steuerungsgremium für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe. Diesem Anspruch wird der Ausschuss aus vielfältigen Gründen nicht immer gerecht; dies ändert jedoch nichts an seiner eigentlich zentralen Bedeutung. Die Jugendamtsleitung kann gegen den erklärten Willen des Ausschusses nicht handeln, der Ausschuss beeinflusst in einem erheblichen Ausmaß den Jugendhilfeetat und stellt ein Instrument dar, Kinder- und Jugendhilfepolitik auch als Querschnittspolitik zu etablieren. Welche Kooperationserfahrungen machen die Träger im Kinder- und Jugendhilfeausschuss?

Von den befragten Geschäftsstellen freier Träger sind 45 % Mitglied in mindestens einem Kinder- und Jugendhilfeausschuss. Im Median sind die

Geschäftsstellen in einem Kinder- und Jugendhilfeausschuss und im Durchschnitt in 1,8 Ausschüssen Mitglied. Dass es Träger gibt, die in mehreren Kinder- und Jugendhilfeausschüssen Mitglied sind, erstaunt nicht, da sich beispielsweise die Zuständigkeiten bei kirchlichen Trägern an Diözesen oder Dekanaten orientieren und nicht an Landkreisen oder kreisfreien Städten (vgl. auch Tab. 1).

Die Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses sind gewählt und bestimmt worden, um die Interessen aller zu vertreten und nicht nur ihre eigenen Verbandsinteressen. Die Hälfte der befragten Geschäftsstellen gibt an, im Kinder- und Jugendhilfeausschuss auch andere freie Träger zu vertreten. Dies kann als ein Hinweis auf eine noch entwicklungsfähige Kooperation zwischen den Trägern in den Jugendamtsbezirken gewertet werden. Darüber hinaus spiegelt dieses Ergebnis auch die Konkurrenz vor Ort wider. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es in Zeiten des verstärkten Drucks von außen auf die Kinder- und Jugendhilfe nicht problematisch ist, diesen in interne Konkurrenzen zu übersetzen.

Auffällig ist auch, dass nur etwas mehr als ein Drittel der Geschäftsstellen (39 %) angibt, ihre Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss geschult zu haben. Diese Zahl ist angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Aufgaben in diesem Ausschuss niedrig. Es hat sich in verschiedenen Projekten gezeigt (z.B. Koch 1995), dass geschulte und aktive Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses wesentlich zur Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort beitragen können. Die Qualifizierungsquote bei den Geschäftsstellen ist nicht wesentlich höher (10 Prozentpunkte) als bei Jugendringen und Jugendverbänden (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003). Im Unterschied zu den Jugendverbänden und Jugendringen gibt es hinsichtlich der Qualifizierung von Mitgliedern des Kinder- und Jugendhilfeausschusses bei den Geschäftsstellen keine Ost-West-Unterschiede.

Tab. 19: Interessenvertretung im Kinder- und Jugendhilfeausschuss erfolgt durch ...

	Ost	West	insgesamt
... AG der Wohlfahrtsverbände	32%	43%	40%
... niemanden	34%	25%	27%
... andere freie Träger	18%	19%	19%
... jemanden dritten	13%	16%	17%
... ein Mitglied des Stadtrats/Kreistags	11%	4%	6%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Ein weiterer Hinweis auf die Kooperationskultur vor Ort ergibt sich aus den Antworten zur Frage, ob sich Organisationen, die selbst nicht direkt im Kinder- und Jugendhilfeausschuss mitarbeiten, dennoch vertreten fühlen. Etwas über ein Viertel der befragten Geschäftsstellen fühlt sich nicht durch andere im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten (vgl. Tab. 19). Auffällig sind die Unterschiede in den Antworten zwischen Ost und West. In Ostdeutschland ist der Anteil von Geschäftsstellen, die sich durch Mitglieder des Stadtrats bzw. Kreistrats im Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten fühlen mit 10 % drei mal so hoch wie in Westdeutschland. Auch der Anteil der Geschäftsstellen in Ostdeutschland, die sich im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nicht vertreten fühlen, ist mit 34 % um 9 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Möglicherweise drückt sich hier auch die Dominanz von

Themen aus der Jugendarbeit in ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen aus (vgl. van Santen & Seckinger 2003).

### **6.3.1 Bewertungen und Einschätzungen zu Kinder- und Jugendhilfeausschüssen**

Eine Beurteilung der Qualität der Arbeit in den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen sowie deren Effekten 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 sind. Die Befragten wurden gebeten, zehn Statements, die die Arbeit des Kinder- und Jugendhilfeausschusses beschreiben und bewerten, zu beurteilen. Diese Statements wurden sowohl den unterschiedlichen Gruppen von befragten freien Trägern (also Geschäftsstellen, Jugendverbänden und Jugendringen) als auch den Jugendämtern vorgelegt. In Tabelle 20 sind die Zustimmungsqoten zu den einzelnen Statements getrennt nach Ost-West sowie die Mitgliedschaft im Kinder- und Jugendhilfeausschuss und für alle befragten dargestellt. Auffällig ist, dass einerseits die Bedeutung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses nicht in Frage gestellt wird und andererseits über 40 % im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nur ein Bestätigungsgremium sehen. Offensichtlich bewegen sich diese Antworten auf verschiedene Ebenen. Zum einen wird ein gewisser Anspruch an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss formuliert und zum anderen findet wohl eine Bewertung der Praxis statt, die mit dem Anspruch nicht kompatibel ist.

Die Unterschiede zwischen Geschäftsstellen freien Träger in Ost und West, die an den Statements zum Kinder- und Jugendhilfeausschuss deutlich wurden, sind auch bei Jugendämtern und freien Trägern aus dem Arbeitsfeld der Jugendarbeit zu beobachten, wie entsprechenden Erhebungen zeigen (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003).

Die Unterschiede bei den Statements „Dominanz partei-politischer Interessen“, „Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern im JHA“ und „frühzeitige Reaktion auf Probleme“ sind signifikant. In der Betrachtung der Antworten auf alle Statements zeigt sich auch bei den Geschäftsstellen eine insgesamt bessere Beurteilung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses im Osten.

Die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen denjenigen, die Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, und denjenigen, die dies nicht sind, sind erstaunlich gering. So haben nur die Differenzen bei der Zustimmung auf die Aussagen „Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern im JHA“, „frühzeitige Reaktion auf Probleme“ und „Aktive Beteiligung an der Jugendhilfeplanung“ statistische Relevanz.

Tab. 20: Bewertung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses (JHA) durch die Träger differenziert nach Ostwest und Mitgliedschaft

	Selbst im JHA vertreten?				insgesamt
	Ost	West	nein	ja	
Der JHA fällt wichtige Entscheidungen	73%	74%	72%	76%	74%
Im JHA dominieren partei-politische Interessen	49%	71%	63%	64%	64%
JHA ist aktiv an der Jugendhilfeplanung beteiligt	71%	60%	57%	71%	64%
JHA macht Probleme öffentlich	59%	62%	57%	66%	61%
Der Bereich Hilfen zur Erziehung wird nur selten thematisiert	50%	48%	49%	48%	49%
JHA ist Bestätigungsgremium für anderswo getroffene Beschlüsse	40%	47%	45%	43%	44%
Beschlüsse des JHA haben eine kommunalpolitische Bedeutung	53%	40%	43%	45%	44%
Beratende Mitglieder spielen keine Rolle	44%	33%	39%	34%	37%
In JHA findet Zusammenarbeit der freien Träger statt	46%	30%	27%	43%	35%
JHA reagiert frühzeitig auf Probleme	32%	19%	18%	29%	23%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Tab. 21: Bewertung des Jugendhilfeausschusses (KJHA) durch Jugendämter und freie Träger

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

Quelle: Erhebungen bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Um das Bild abzurunden und eine bessere Einordnung der Ergebnisse der Befragung von Geschäftsstellen im Hinblick auf den Kinder- und Jugendhilfeausschuss ermöglichen zu können, ist in der Tabelle 21 ein Vergleich der Bewertungen 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 angestellt worden. Dabei zeigt sich, dass der deutliche Ost-West-Unterschied bei allen befragten Teilgruppen (Jugendamt, Jugendverband, Jugendring

und Geschäftsstellen) vorhanden ist, wobei sich bei einzelnen Items die Richtung des Unterschieds ändert.

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 parteipolitischer 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.

Vergleicht man nun die Bewertungen des Kinder- und Jugendhilfeausschusses durch die einzelnen Jugendämter mit der durchschnittlichen Bewertung durch alle befragten freien Träger in dem jeweiligen Jugendamtsbezirk, so zeigen sich signifikante Abweichungen in den Einschätzungen bei allen Items außer bei „Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss reagiert frühzeitig...“, „Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss ist nur ein Bestätigungsgremium ...“ sowie „Der Bereich Hilfen zur Erziehung ...“. Dieses Ergebnis des Vergleichs der Bewertungen innerhalb einer Region zeigt, wie sinnvoll ein Multiperspektivenansatz ist. Denn der bundesweite Vergleich suggeriert eine relativ große Übereinstimmung zwischen der Einschätzung der Arbeit im Kinder- und Jugendhilfeausschuss durch öffentliche und freie Träger, die bei einer regionalen Betrachtung nicht zu bestätigen ist.

Die Daten verweisen auch im Zeitvergleich auf ein nach wie vor vorhandenes fachliches Entwicklungspotential in westdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen. Die Abstände zu Ostdeutschland, sei es in der Häufigkeit der Sitzungen, in der Qualifizierung der Mitglieder oder in den Einschätzungen zur Arbeit im Kinder- und Jugendhilfeausschuss, sind im Westen nach wie vor groß. Dies kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass auch in ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen ungenutzte Entwicklungspotentiale stecken.

Die These des kooperationsfreundlicheren Klimas in Ostdeutschland wird durch die in diesem Abschnitt präsentierten Daten eher gestützt, auch wenn in der Binnenbetrachtung über die zwei Erhebungszeiträume eine Abnahme der positiven Kooperationsstimmung oder aber ein realistischerer Blick auf Kooperation zu konstatieren ist.

Die Dominanz parteipolitischer Interessen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss hat sich zwischen Ost und West angeglichen. Man könnte dies als eine zunehmende Politisierung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses beschreiben, die mit einer Entfachlichung und damit vielleicht auch mit einem Bedeutungsverlust verbunden ist. Einerseits ist dies nicht erstaunlich, da der Kinder- und Jugendhilfeausschuss ein kommunalpolitisches Gremium mit Beschlussrecht ist und deshalb dort eben unter parteipolitischen Gesichtspunkten ge-



handelt wird. Andererseits darf darunter jedoch die Qualität der jugend(hilfe)-politischen Entscheidungen nicht leiden.

## 6.4 Inhalte der Kooperationen zwischen freien Trägern

Die Bedeutung von Kooperation als eine wichtige Arbeitsform in der Kinder- und Jugendhilfe ist unbestritten, dennoch zeigen detaillierte Analysen von Kooperationserfahrungen (vgl. van Santen & Seckinger 2003), welche Schwierigkeiten damit verbunden sind und wie schwierig es ist, Kooperationsbeziehungen produktiv zu halten. Häufig folgen dem Lippenbekenntnis zur Kooperation keine weiteren Aktivitäten. Um nun in einer schriftlichen Befragung etwas über tatsächliche Kooperationsbeziehungen aussagen zu können, ist es auch notwendig, den Gegenstand, den konkreten Anlass der Kooperation abzufragen. Die Geschäftsstellen wurden deshalb gebeten, bei einer Liste von Anlässen (vgl. Tab. 22) anzugeben, ob sie hierzu Kooperationsbeziehungen eingegangen sind, und in einem zweiten Schritt wurden sie aufgefordert, diese zu beurteilen. Es zeigt sich hierbei, dass die Kooperation in Fachgremien von 84 % aller Befragten genannt wurde, wohingegen bei Finanzierungsanträgen nur noch 18 % kooperieren. In der Tabelle zeigt sich eine abnehmende Tendenz bei der Anzahl der Nennung von relativ unverbindlichen Kooperationen hin zu sehr verbindlichen Formen wie gemeinsame Trägerschaft oder gemeinsame Finanzierungsanträge.

Tab. 22: Themen für eine Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern

Themen	Ost	West	insgesamt
in Fachgremien	84%	84%	84%
Aktionen/Projekte	74%	76%	75%
Abstimmung von Maßnahmen	70%	74%	73%
Verhandlungen mit öffentlichem Träger	65%	76%	72%
Kinder- und Jugendhilfeausschuss	74%	63%	67%
Jugendhilfeplanung	66%	66%	66%
Fortbildung	65%	49%	54%
Öffentlichkeitsarbeit	44%	52%	49%
sonstige	40%	36%	37%
Trägerschaft	16%	25%	22%
Finanzierungsanträge	12%	21%	18%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Vergleicht man die Angaben aus Ost und West, so zeigen sich fünf größere Unterschiede: Im Westen wird häufiger hinsichtlich Öffentlichkeitsarbeit, gemeinsamer Trägerschaft und Finanzierungsanträgen miteinander kooperiert als im Osten und in Ostdeutschland wird häufiger bei Fortbildungen und im Kinder- und Jugendhilfeausschuss zusammengearbeitet. Allerdings ist nur der Unterschied bei der Zusammenarbeit anlässlich von Fortbildungen statistisch signifikant. Dieses Ergebnis verblüfft insofern, als bei allen anderen untersuchten Indikatoren eher eine erhöhte Kooperationsbereitschaft in Ostdeutschland zum Ausdruck kommt. Dass sich die Geschäftsstellen der Träger in Ostdeutschland von den anderen durch das Projekt befragten Gruppen (Jugendringe, Jugendverbände, Einrichtungen) hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft unterscheiden, könnte auch Ausdruck der Verbandskultur sein, die die

im Prinzip größere Kooperationsbereitschaft im Osten überlagert. Diese These bedarf aber noch einer empirischen Überprüfung.

Tab. 23: Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern bei verschiedenen Themen

Themen	Ost	West	insgesamt
in Fachgremien	90%	87%	88%
Aktionen/Projekte	77%	88%	84%
Finanzierungsanträge	90%	83%	84%
Fortbildung	80%	83%	82%
Verhandlungen mit öffentlichem Träger	69%	78%	75%
Abstimmung Maßnahmen	71%	75%	74%
Trägerschaft	77%	71%	72%
Jugendhilfeausschuss	69%	71%	71%
Jugendhilfeplanung	75%	59%	65%
Öffentlichkeitsarbeit	58%	60%	59%

100% sind jeweils alle, die zu dem jeweiligen Thema kooperieren

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Interessanterweise geben in der Befragung auch 2,5 % der Geschäftsstellen an, aus keinem in der Tabelle genannten Anlässe oder einem sonstigen mit anderen freien Trägern zu kooperieren. An der mangelnden Zufriedenheit mit den Kooperationen kann man ablesen, in welchen Bereichen verstärkte Anstrengungen notwendig sind. An der Tabelle 23 lässt sich unschwer erkennen, dass bei Themen, zu denen nur selten kooperiert wird, keine größere Unzufriedenheit bei den Kooperierenden herrscht als bei anderen Themen. Insgesamt betrachtet überwiegen bei den Befragten positive Kooperationserfahrungen. Die niedrigsten Werte gibt es für Jugendhilfeplanung und gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit mit einer Zufriedenheit bei weniger als zwei Drittel der befragten Geschäftsstellen. Bei der Jugendhilfeplanung und gerade im Westen könnte dies auch Ausdruck von Konkurrenzen zwischen den Trägern sein. Eine Analyse von Konflikthanlässen in Arbeitsgemeinschaften hat ergeben, dass diese sich vor allem an Finanzfragen entzünden (vgl. van Santen & Seckinger 2003). Es zeigen sich nur wenige Ost-West-Unterschiede. Bei gemeinsamen Aktionen gibt es signifikant mehr westdeutsche Geschäftsstellen, die zufrieden mit ihren Kooperationserfahrungen sind, als ostdeutsche. Genau umgedreht ist es bei der Jugendhilfeplanung. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass Jugendhilfeplanung in ostdeutschen Jugendamtsbezirken einen etwas verbindlicheren Charakter hat und intensiver zu Austauschprozessen genutzt wird als in westdeutschen Jugendamtsbezirken.

## 6.5 Kooperationsbeziehungen zwischen Geschäftsstellen und Behörden bzw. spezifischen Einrichtungen

Geschäftsstellen freier Träger kooperieren natürlich nicht nur innerhalb des eigenen Verbandes oder mit anderen freien Trägern, sondern auch mit einer ganzen Reihe von Behörden sowie spezifischen Einrichtungen, die nicht zur Kinder- und Jugendhilfe gehören, jedoch einen wichtigen Beitrag zur Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe leisten können. Zu solchen Einrichtungen gehören Frühförderereinrichtungen ebenso wie die Industrie- und Handelskammer.

Tab. 24: Behörden und ausgewählte Einrichtungen als Kooperationspartner für die Geschäftsstellen freier Träger (differenziert nach Ost und West)

Kooperation ...	Ost	West	insgesamt
... mit Jugendamt	99%	98%	98%
... mit Schulen	88%	84%	85%
... mit Arbeitsamt	95%	73%	81%
... mit Polizei	89%	66%	73%
... mit Schulamt	78%	70%	73%
... mit Sozialamt	83%	66%	72%
... mit Jugendpsychiatrie	73%	62%	65%
... mit Gesundheitsamt	73%	61%	65%
... mit Gerichten	82%	53%	63%
... mit Justizvollzugsbehörden	66%	46%	53%
... mit sonstige	41%	47%	45%
... mit Frühförderung	45%	33%	37%
... mit IHK	28%	31%	30%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

In der Tabelle 24 finden sich die abgefragten Behörden und Einrichtungen in der Reihenfolge der Häufigkeit ihrer Nennung als Kooperationspartner wieder. Wie nicht anders zu erwarten, kooperieren fast alle befragten Geschäftsstellen mit mindestens einem Jugendamt. Auch die besondere Bedeutung von Schule und Arbeitsamt als Kooperationspartner für die Kinder- und Jugendhilfe bestätigt sich bei der Befragung der Geschäftsstellen. Es gibt einen deutlichen Ost-West-Unterschied bei der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt. Dies ist wohl eine Reaktion auf die objektiv schlechtere Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland (Juni 2000 Ost: 14,2 %; West: 6,8 % der unter 25-jährigen; vgl. ANBA 2000: 878, 882). Auffällig ist darüber hinaus, dass in Ostdeutschland der Anteil an Geschäftsstellen, die mit der Polizei kooperieren, um 23 Prozentpunkte höher ist als in Westdeutschland. Dies liegt am unbefangeneren Umgang mit der Polizei im Osten, was zum Beispiel in den vielen runden Tischen unmittelbar nach der Wende zum Ausdruck kam und auf weniger stark ausgeprägte spezifische Handlungslogiken und geringere Konkurrenz einzelner Funktionsbereiche verweist. Insgesamt zeigt sich, wie auch bei den Befragungen der öffentlichen Träger und der Träger im Bereich der Jugendarbeit, dass Geschäftsstellen freier Träger in Ostdeutschland häufiger mit Behörden kooperieren als in Westdeutschland. Die Auskunft, eine Kooperationsbeziehung zu einzelnen Behörden zu unterhalten, sagt jedoch noch nichts über den Stellenwert dieser Kooperation aus. Die Geschäftsstellen wurden deshalb auch gefragt, in welcher Weise sie mit den Behörden und ausgewählten Einrichtungen kooperieren. Die wichtigsten Kooperationsformen sind Einzelprojekte und eine auf Einzelfälle bezogene Zusammenarbeit. Es zeigt sich, dass unter denen, die mit den hier abgefragten Behörden und Einrichtungen zusammenarbeiten, nur bei einer Kooperation mit dem Arbeitsamt und der Industrie- und Handelskammer (IHK) eine projektbezogene Form dominiert. Auffällig ist auch, dass alle außer dem Jugendamt bei einer Kooperation im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften oder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss kaum wahrgenommen werden. Dies bedeutet nun aufgrund der Auswahl der Befragten nicht unbedingt, dass es vor Ort, d. h. im Jugendamtsbezirk, keine Arbeitsgemein-

schaften mit Schule oder Polizei gibt – um zwei Beispiele herauszugreifen –, sondern, dass die befragten Geschäftsstellen nicht in solchen Arbeitsgemeinschaften vertreten sind.

Tab. 25: Formen der Kooperation mit verschiedenen Behörden und Einrichtungen

	bez. auf Problemlagen einzelner Kinder und Jugendlicher		AG nach § 78 KJHG	Kinder- und Jugendhilfeausschuss	Sonstige
	Jugendlicher	Einzelprojekt			
Jugendpsychiatrie	88%	36%	6%	1%	8%
Justizvollzugsbehörden	77%	32%	0%	1%	10%
Gerichte	75%	25%	0%	4%	12%
Polizei	74%	34%	4%	3%	15%
Schulen	70%	56%	6%	4%	12%
Jugendamt	66%	67%	58%	44%	20%
Sozialamt	65%	51%	7%	2%	18%
Schulamt	64%	53%	10%	5%	14%
Frühförderstellen	63%	49%	3%	5%	3%
Arbeitsamt	51%	66%	3%	5%	16%
Gesundheitsamt	44%	41%	4%	4%	27%
Industrie- und Handelskammer	43%	60%	3%	0%	14%

100 % entspricht jeweils denjenigen Geschäftsstellen, die mit der jeweiligen Behörde, Einrichtung kooperieren.

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Wenn nun aber von 280 befragten Geschäftsstellen insgesamt 85 % mit Schulen und knapp drei Viertel mit dem Schulamt kooperieren (vgl. Tab. 25) und von diesen wiederum nur 6 % mit Schulen und 10 % mit dem Schulamt in Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten, dann zeigt dies, dass die Absicht, mit Hilfe von Arbeitsgemeinschaften eine Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe in andere gesellschaftliche Bereiche hinein zu erreichen, nur bedingt gelingt. Dies ist keine Aussage über die Ursache hierfür. Ganz ähnlich ist die Situation bei der Kooperation im Kinder- und Jugendhilfeausschuss. 45 % der befragten Geschäftsstellen sind Mitglied in mindestens einem Kinder- und Jugendhilfeausschuss, dennoch kooperieren nie mehr als 2 % aller befragten Geschäftsstellen mit den aufgelisteten Behörden und Einrichtungen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss. Eine Ausnahme stellt natürlich das Jugendamt dar. Wobei auch beim Jugendamt nicht alle befragten Geschäftsstellen, die Mitglied in Kinder- und Jugendhilfeausschüssen sind, angeben, mit dem Jugendamt zu kooperieren (45 % Mitglied zu 20 % Kooperation im Kinder- und Jugendhilfeausschuss). Offensichtlich wird die Arbeit im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nicht von allen als Kooperation erlebt. Die Unterschiede in den gewählten Kooperationsformen zwischen Ost und West sind, wenn man sich nur die Gruppe der Kooperierenden betrachtet, sehr gering. Auffällig ist, dass Frühförderstellen im Osten häufiger Mitglied in Arbeitsgemeinschaften sind und der VertreterInnen der Jugendpsychiatrie sowie des Gesundheitsamtes im Westen. Diese Ergebnisse deuten alle darauf hin, dass die Erwartungen, die mit der beratenden Mitgliedschaft im Kinder- und -Jugendhilfeausschuss verbunden ist nur dann erfüllt werden kann, wenn sich die beratenden Mitglieder selbst aktiv in die Diskussionen einbringen.

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 u.a. 2000: 1330). Aufgrund dieser herausgehobenen Stellung haben wir zusätzlich zu der allgemeinen Abfrage, ob es mit einzelnen Behörden und Einrichtungen Arbeitsgemeinschaften gibt, 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? Die Abfrage bei den regionalen Geschäftsstellen der Träger erfolgte in drei Stufen: die erste Frage bezieht sich auf die Existenz von Arbeitsgemeinschaften im Zuständigkeitsbereich, die zweite auf eine Mitgliedschaft von MitarbeiterInnen der Geschäftsstelle und die dritte auf die Mitgliedschaft von MitarbeiterInnen aus Einrichtungen des befragten Trägers in diesen Arbeitsgemeinschaften. 81 % der befragten Geschäftsstellen, geben an, dass es Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG gibt und zwar durchschnittlich 3,1 Arbeitsgemeinschaften (im Median 2). Diese Zahl ist angesichts des im Verhältnis zum Jugendamt häufig etwas eingeschränkten Tätigkeitsfeldes der Geschäftsstellen (vgl. Kap.3.1) und gemessen an den Angaben der Jugendamtsbefragung (im Durchschnitt 5,2 und im Median 4 pro Jugendamtsbezirk) erstaunlich hoch. Dies ist ein weiterer Indikator für die wachsende Bedeutung von Kooperation im Feld der Kinder- und Jugendhilfe. Von den befragten Geschäftsstellen sind 63 % selbst Mitglied in solchen Arbeitsgemeinschaften. Bei diesen beträgt die durchschnittliche Anzahl dann 2,2 und der Median bleibt auf 2. Diese Werte zeigen, dass in einigen Regionen sowohl MitarbeiterInnen aus der Geschäftsstelle als auch aus Einrichtungen in Arbeitsgemeinschaften mitwirken, in anderen ausschließlich MitarbeiterInnen aus Einrichtungen. Und tatsächlich gibt ein höherer Anteil von Geschäftsstellen an, nämlich 71 %, dass die Einrichtungen selbst in Arbeitskreisen vertreten sind.

Vielleicht interessanter als die Tatsache, dass Arbeitsgemeinschaften existieren und sich auch Geschäftsstellen daran beteiligen, ist die Frage nach den Inhalten, die in diesen Arbeitsgemeinschaften thematisiert werden. Die Geschäftsstellen wurden deshalb im Fragebogen aufgefordert, die Themen aufzulisten. Dabei zeigt sich, dass ein relativ großer Anteil von Geschäftsstellen die Inhalte eines Arbeitskreises sehr allgemein und unspezifisch beschreibt (vgl. Tab. 26), weshalb diese der Kategorie „sonstige Themen“ zugeordnet wurden. Man hätte bei einem sehr großen Teil hier auch von thematisch offenen, auf aktuelle Anlässe reagierende Arbeitskreise reden können. Die Themen Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung sowie Jugendhilfeplanung sind die

zwei Themenbereiche, die mit Abstand am häufigsten genannt werden. Insofern gibt es eine gute Übereinstimmung mit den Angaben aus der Jugendamtsbefragung, in der diese Themen ebenfalls unter den vier am häufigsten genannten Themen sind. Die zwei anderen von den Jugendämtern erwähnten Themen, Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit, spielen im Zusammenhang mit der Befragung der Geschäftsstelle eine eher untergeordnete Bedeutung, da bei dieser Gruppe schon bei der Adressenauswahl ein Schwerpunkt auf Hilfen zur Erziehung gesetzt wurde. Auch der bei den Jugendämtern sichtbare Unterschied im Umgang mit der Jugendhilfeplanung wird durch die Befragung der Geschäftsstellen bestätigt. In ostdeutschen Jugendamtsbezirken gibt es häufiger eine aktive und kooperative Jugendhilfeplanung als in westdeutschen. Die Arbeitskreise zu Entgelten, Rahmen- sowie Leistungsvereinbarungen wurden getrennt von solchen zu Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung codiert, da sich anhand verschiedener Indikatoren herausgestellt hat, dass diese nicht unbedingt zusammengehören, obwohl sie zumindest gesetzlich in einem eindeutigen und engen Verhältnis zueinander stehen. Außerdem gibt es auch Einrichtungen, auf die die Regelungen §§ 78 a-g KJHG nicht angewendet werden, die sich aber trotzdem Gedanken über ihre Qualitätssicherung machen.

Tab. 26: Themen von Arbeitskreisen

Themen	Ost	West	insgesamt
Hilfen zur Erziehung	25%	24%	24%
sonstige Themen	22%	23%	22%
Jugendhilfeplanung	27%	20%	22%
Arbeitskreis zu den §§ 78 a-g	9%	8%	9%
Qualitätsmanagement, Qualitätsentwicklung	9%	8%	8%
Stadteitarbeit / sozialräumliche Orientierung	10%	6%	7%
Kooperation zwischen Trägern (Ö&F/ F&F/ etc)	12%	4%	7%
Finanzierungsfragen (ohne Entgelt)	3%	7%	6%
Jugendarbeit	3%	3%	3%
Schule und Jugendhilfe	3%	3%	3%
Jugendberufshilfe	3%	2%	2%
Zusammenarbeit mit Psychiatrie	0%	3%	2%
Jugendkriminalität & Jugendgerichtshilfe	3%	1%	2%
Verwaltungsmodernisierung	2%	2%	2%
Kindertagesbetreuung	2%	1%	1%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Alle anderen Themen werden relativ selten genannt. Dabei fällt auf, dass die in den letzten Jahren mit einiger Vehemenz geführte Diskussion über sozialräumliches Arbeiten (z.B. Hinte, Litges & Springer 1999; Bürger 1999; van Santen, Seckinger, Pluto & Pothmann 2000; SOS-Kinderdorf 2001; Lang, Mack, Reutlinger & Wächter 2001) offensichtlich nur einen Teil der Kinder- und Jugendhilfe berührt, da es nach wie vor eine übergroße Mehrheit von Geschäftsstellen gibt (95 %), die nicht an Arbeitsgemeinschaften teilnimmt, die dieses thematisieren. Dem kann man allerdings entgegen halten, dass dieses Thema vor sechs Jahren noch gar keine Relevanz hatte, wie die regelmäßigen Erhebungen bei Jugendämtern zeigen (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger, Zink 2003). Auch die Themen Schule und Kinder- und Jugendhilfe sowie Jugendkriminalität haben nicht die Brisanz und Bedeutung, die man aufgrund der Fachdiskussion hätte erwarten können. Insgesamt kennzeichnen sich die von den Ge-

schäftsstellen genannten Themenstellungen eher durch eine Nähe zur Infrastruktur und Verfahrensfragen als durch inhaltliche, fachliche, konzeptionelle Themensetzungen.

## 6.7 Jugendhilfeplanung als kooperatives Unterfangen

Jugendhilfeplanung hat seit der Einführung des KJHG, in dem sie verbindlich für die Jugendämter vorgeschrieben ist (§ 80 KJHG), an Bedeutung gewonnen. Inzwischen gibt es in fast allen Jugendamtsbezirken eine Jugendhilfeplanung gemäß § 80 KJHG, auch wenn es sich sehr häufig nur um eine Teilplanung und keine Gesamtplanung handelt (vgl. van Santen, Mamier, Pluto, Seckinger & Zink 2003). Die Arbeitsfelder, für die am häufigsten Planungen vorgelegt werden sind die Kindertagesbetreuung (89 % der Jugendamtsbezirke), die Jugendarbeit (76 % der Jugendamtsbezirke) und die Hilfen zur Erziehung (65 % der Jugendamtsbezirke). Die Jugendhilfeplanung ist auch vom Gesetzgeber als ein kooperatives Unterfangen konzipiert, in das rechtzeitig alle anerkannten Träger im Jugendamtsbezirk eingebunden werden sollen (vgl. § 80 (3) KJHG). Die Relevanz der Jugendhilfeplanung wächst mit dem Druck auf die öffentlichen Kassen, da die Jugendhilfepläne eine wichtige rechtliche Grundlage für die Förderung von Trägern sowie den Ausbau, die Beibehaltung oder auch den Abbau von Angeboten darstellen.

Von den befragten Geschäftsstellen sind 47 % an der örtlichen Jugendhilfeplanung beteiligt. Obwohl dieser Anteil dem Anteil der Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss ähnlich ist, sind diese beiden Gruppen nicht identisch. Das heißt, nicht alle Geschäftsstellen von Trägern, die an der Jugendhilfeplanung beteiligt sind, gehören auch dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss an. Eigentlich ist der Kinder- und Jugendhilfeausschuss die zentrale Planungsinstanz, dennoch ist ein Viertel der Geschäftsstellen, die in mindestens einem Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten sind, nicht in die Jugendhilfeplanung involviert. Dies kann eigentlich nur bedeuten, dass in diesen Regionen, der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seinen Aufgaben nicht gerecht wird. Entweder es wird nicht geplant oder aber die Planung ist als solche für die Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nicht erkennbar. Dieses Nicht-Wahrnehmen einer eigentlich zentralen Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfeausschusses wird in Ost wie West gleich häufig beschrieben. Einschränkend ist allerdings noch anzumerken, dass es in einigen Regionen, aus denen uns Antworten von mehreren Geschäftsstellen vorliegen, die Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, durchaus widersprüchliche Aussagen hinsichtlich der Jugendhilfeplanungsaktivitäten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses gibt, was die innerhalb der freien Trägerschaft auch noch mal differierende Bedeutungszuschreibungen hinsichtlich des Kinder- und Jugendhilfeausschusses unterstreicht.

Die Geschäftsstellen wurden auch aufgefordert, die Form der Zusammenarbeit im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu beschreiben. Es zeigt sich dabei ganz deutlich, dass die Arbeit in Arbeitsgemeinschaften am häufigsten genannt wird. Auch fällt auf, dass, wie man bereits im Abschnitt Arbeitsgemeinschaften vermuten konnte, sich auch solche Arbeitsgemeinschaften mit der Jugendhilfeplanung beschäftigen, die nicht explizit so genannt werden. Denn bei den

Themen der Arbeitsgemeinschaften geben 15 % Jugendhilfeplanung an (vgl. Tab. 27) bei der Frage nach der Jugendhilfeplanung sind ein Drittel der Geschäftsstellen in Arbeitsgemeinschaften zu diesem Thema.

Tab. 27: Form der Mitarbeit an der Jugendhilfeplanung (Mehrfachantworten)

Form	an Jugendhilfeplanung beteiligte Geschäftsstellen	alle befragten Geschäftsstellen
Mitarbeit in einer AG zur Jugendhilfeplanung	75%	34%
Beratung der JugendhilfeplanerIn im Jugendamt	52%	24%
eigene Vorschläge zur Bedarfsdeckung	45%	21%
eigene Umfragen	17%	8%
sonstige	2%	1%

Quelle: Erhebung bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe 2001, DJI

Bei 67 % der Geschäftsstellen gibt es neben der Zusammenarbeit mit anderen Trägern und dem Jugendamt auch innerverbandliche Aktivitäten zur Jugendhilfeplanung. Selbstverständlich unterschieden sich an diesem Punkt Geschäftsstellen von Trägern, die keinem Wohlfahrtsverband angehören sowie privat-gewerbliche Träger, von den Mitgliedsorganisationen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Dort, wo keine innerverbandlichen Struktur besteht, kann es auch keine innerverbandliche Aktivitäten geben. Die Frage, ob diese Gruppe von freien und privat-gewerblichen Trägern diesen Nachteil eines nicht vorhanden innerverbandlichen Austausches und Meinungsbildungsprozesses durch eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ausgleicht, kann hier nicht beantwortet werden. Die Daten weisen aber erneut daraufhin, dass es wichtig ist, sich gemeinsam vor Ort Formen zu überlegen, wie alle Träger in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können.

## 7 Ausblick

Die zu beobachtende und in Zukunft zu erwartende Bevölkerungsentwicklung stellt in quantitativer wie qualitativer Hinsicht eine besondere Herausforderung für alle Organisationen und Institutionen in der Kinder- und Jugendhilfe dar, weshalb wir hier an dieser Stelle dieses Thema aufgreifen. Die sich durch den demografischen Wandel ergebenden Folgen, sind nicht neu, aber sie haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und erfordern konzeptionelle, fachliche und organisatorische Antworten.

Im Elften Kinder- und Jugendbericht wird die demografische Entwicklung so zusammengefasst: „Als grobe Markierung kann festgehalten werden, dass in den westlichen Bundesländern die Anzahl der Kinder bis zum Alter von 14 Jahren kontinuierlich sinken, die Zahl der Jugendlichen hingegen vorerst noch weiter steigen wird. Und in den östlichen Bundesländern wird die Entwicklung fast genau entgegengesetzt verlaufen: Während die Anzahl der Kinder wieder ansteigt, wird die Anzahl der Jugendlichen zunächst dramatisch sinken. Diese



generellen Entwicklungen wirken sich aufgrund der ungleichen Altersbezüge unterschiedlich aus“ (BMFSFJ 2002: 119). Allein diese knappe Beschreibung der demografischen Entwicklung verdeutlicht die Notwendigkeit, sich auch in der Kinder- und Jugendhilfe mit möglichen Auswirkungen der eben dieser Entwicklung auf Angebotsstruktur und Nachfrage zu beschäftigen. Es sind unbedingt regionale und nach Altersgruppen getrennt durchgeführte Abschätzungen im Rahmen der kommunalen Jugendhilfeplanung notwendig, damit angemessen auf demografische Entwicklungen reagiert werden kann.

Die durch den demografischen Wandel bedingte Veränderung der Nachfrage führt zu Veränderungen im Bedarf nach Fachkräften. So steigt in den nächsten Jahren in einigen Bereichen, wie Kindertagesbetreuung in Ostdeutschland oder auch Jugendarbeit in Westdeutschland (vgl. BMFSFJ 2002: 120), der Bedarf an qualifiziertem Personal, um das Angebot auf dem bisherigen Niveau zu halten. Gleichzeitig wird es in anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zu einem Überhang an Personal kommen. Unterstellt man, dass die stürmische Wachstumsphase der Kinder- und Jugendhilfe, die in den letzten Jahrzehnten in allen sozialen Arbeitsfeldern zu verzeichnen war, vorüber ist, dann muss zukünftig mit qualitativ neuen Konzepten der Personalentwicklung auf Schwankungen der Geburtenzahlen reagiert werden. Bisher führten moderate Rückgänge in den Geburtenzahlen nicht zu Entlassungen, da durch einen Ausbau der Angebote ein zusätzlicher Bedarf an Fachkräften entstand. Durch die veränderte Ausgangslage (demografische Entwicklung und weniger Expansionschancen) muss zukünftig einerseits sichergestellt werden, dass genug qualifizierter Nachwuchs für einzelne Arbeitsfelder vorhanden ist. Allein für den Bereich der Kindertagesbetreuung werden in Ostdeutschland bis 2010 29.000 Vollzeitstellen (BMFSFJ 2002: 129) zu besetzen sein. Diese hohe Nachfrage trifft dann auf eine Alterskohorte, die selbst relativ geburtenschwachen Jahrgängen entstammt. So dass die Konkurrenz auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt um die Auszubildenden und Arbeitskräfte wächst. Bereits heute können in einigen Regionen aufgrund eines Fachkräftemangels nicht alle Stellen adäquat besetzt werden. Andererseits müssen qualifizierte MitarbeiterInnen für sich Perspektiven entwickeln können, die mehr bieten als eine zeitlich befristete Anstellung. Denn mangelnde berufliche Perspektiven werden bei einem schon rein aus demografischen Gründen zu erwartenden Rückgang der Arbeitslosenzahlen zu einer Dequalifizierung des gesamten Arbeitsfeldes führen, weil sich besonders qualifizierte und engagierte MitarbeiterInnen in anderen Arbeitsfeldern bewerben werden. An der Jugendarbeit in Ostdeutschland lässt sich beispielhaft zeigen, wie dramatisch sich der Arbeitskräftebedarf innerhalb kurzer Zeit verändern kann. Durch den Einbruch der Geburtenrate in Ostdeutschland – auch wenn diese seit 1994 wieder ansteigt, hat sie immer noch lange nicht das Niveau von vor der Wende erreicht – sowie der stark ausgeprägten Abwanderung in einzelnen ostdeutschen Bundesländern wird es in einigen Regionen mindestens zu einer Halbierung der Zielgruppe der Jugendarbeit in den nächsten Jahren kommen. Anschließend wird der Bedarf, ähnlich wie bei den Kinderbetreuungsplätzen bereits heute, wieder ansteigen. Jugendarbeit ist gerade der Bereich, in dem sich die neuen Bundesländer besonders positiv hervorgetan haben und eine gute Infrastruktur aufgebaut haben, auch wenn deren Finanzierung nicht in vollem Ausmaß gesichert ist.

Diese Problematik zeichnet sich auch in anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe ab, etwa bei den Hilfen zur Erziehung. Auch in diesen Arbeitsfeldern gilt es, den Bedarf an Fachkräften so zu regulieren, dass eine fachliche Absicherung der (zukünftigen) Qualität der Dienstleistungen gewährleistet wird.

Die quantitative Veränderung der Inanspruchnahme von Kinder- und Jugendhilfeleistungen in Folge des demografischen Wandels wird gravierende Änderungen für die Trägerlandschaft nach sich ziehen. So wie sich insbesondere in den neuen Ländern in Zeiten von Aufbau, Umbau und Expansion des Angebotes zumindest im direkten Vergleich zu Westdeutschland eine sehr bunte Trägerlandschaft entwickeln konnte (vgl. van Santen/Seckinger 2001), wird die quantitative Veränderung der Nachfrage und damit auch der bereitgestellten Finanzmittel nicht ohne spürbare Folgen für die Zusammensetzung und die Verhältnisse innerhalb der Trägerlandschaft bleiben. Hier gilt es rechtzeitig zu reagieren und die notwendigen Veränderungen zu gestalten, damit die Leistungsfähigkeit der Träger erhalten bleiben kann.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Notwendigkeit einer kontinuierlichen Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe. Die Ergebnisse zeigen einerseits, dass die Diskussion zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Praxis seine Spuren hinterlassen hat, aber andererseits auch, dass die Beschäftigung mit dem Thema Qualität noch keine Selbstverständlichkeit darstellt. Vielmehr scheint ein wie auch immer gearteter Zwang notwendig zu sein, um Strategien zur Qualitätsentwicklung anzugehen: Würde § 78 b KJHG keine Regelung zur Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen enthalten, würden wahrscheinlich fast alle Träger darauf verzichten, zumal Qualitätsentwicklungsvereinbarungen auch von den Jugendämtern kein besonderer Stellenwert zugemessen wird. Zwischen einigen Jugendämtern und freien Trägern werden Entgeltvereinbarungen abgeschlossen, ohne dass eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung vorliegt. So kommt es dazu, dass Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mancherorts nur unter formalen Gesichtspunkten betrachtet werden und somit keine Nutzenerwartungen über den formalen Akt hinaus vorhanden sind. Offenbar läuft die Qualitätsdiskussion Gefahr, sich in der Erfüllung formaler Vorgaben und Verfahren zu erschöpfen. Will sie aber wirklich Wirkung entfalten, braucht sie eine breitere Basis, getragen von der Einsicht, dass die Auseinandersetzung mit Fragen der Qualität allen Beteiligten zu Gute kommt. Dies impliziert aber auch eine Beteiligung der AdressatInnen der Hilfe. Qualität misst sich nicht zuletzt an dem Effekt der Hilfe für die Adressaten. Deren Sicht und Erfahrungen in den Prozess der Qualitätsentwicklung zu integrieren, wurde bislang weitgehend versäumt, obwohl es dazu eine Reihe von guten und in Prinzip auch relativ unaufwendigen Ansätzen gibt (vgl. z.B. Achberger 2000; Blandow, Gintzel & Hansbauer 1999, Eckmann 2000).

Die Instrumente der Finanzierung und ihre Anwendung beeinflussen ebenfalls nachhaltig die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Finanzwissen scheint trotzdem immer noch eine Art Geheimwissen zu sein oder zumindest ein Thema, mit dem sich nur wenige in der Kinder- und Jugendhilfe intensiver auseinandersetzen. So ist es nach wie vor eine offene Frage, ob durch die im KJHG vorgenommenen Veränderungen der Finanzierungsinstrumente (Einführung prospektiver Entgelte, gekoppelt an Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen) die bisherige Dominanz anerkannter freier Träger und

damit des Prinzips der Gemeinnützigkeit gegenüber privat-gewerblichen Trägern bestehen bleiben wird. Zum einen entfalten die Regelungen in den §§ 78 a-g KJHG, die eine gewisse Sogwirkung, weil auch andere als die im KJHG aufgezählten Arbeitsfelder sich nach diesen Prinzipien richten könnten. Zum anderen kommen diese Regelungen auch den Vorschriften und Vorstellungen Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union entgegen. Früher oder später wird es wahrscheinlich auch in Deutschland bei der Beauftragung mit sozialstaatlichen Dienstleistungen im Rahmen der Subsidiarität keine Vorrangstellung gemeinnützige Träger mehr geben. Hier gilt es für die Träger sich auf mögliche Veränderungen vorzubereiten.

Jugendhilfeplanung als das zentrale Steuerungsverfahren der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt nach unseren Ergebnissen noch (zu) oft ohne Beteiligung freier Träger. Einerseits kann dies auf eine mangelnde Einbindung der freien Träger seitens der Jugendämter und andererseits auf ein nicht vorhandenes Interesse seitens der freien Träger aufgrund geringer Verbindlichkeit oder steuerungsrelevanter Aussagekraft der Jugendhilfeplanung zurückzuführen sein. Trotzdem führt kein Weg an einer intensiveren Beteiligung der freien Träger an der Jugendhilfeplanung vorbei. Verbindlichkeit kann aufgrund des Stellenwertes der Jugendhilfeplanung im KJHG von freien Trägern auch eingefordert werden. Eine Jugendhilfeplanung, die transparent ist und möglichst viele in den Planungsprozess einbindet, erhöht die Realitätsnähe des Planungsergebnisses und Möglichkeiten, diese durchzusetzen. Eine qualifizierte Jugendhilfeplanung führt auch zu Planungssicherheit bei Trägern. Dies ist gerade in Zeiten von Nachfrageverschiebungen aufgrund des demografischen Wandels ein hohes Gut und Bedingung für erfolgreiche Anpassungsmaßnahmen.

## 8 Literatur

- Achberger, C. (2000): Qualitätssicherung durch Partizipation und Empowerment: Verbandliches Handeln im Fachbereich Psychiatrie des PARITÄTISCHEN Schleswig-Holstein und den Leitsätzen „Qualität sichern“ und „NutzerInnen beteiligen“. In: Seckinger, M., Stiemert-Strecker, S. & Teuber, K. (Hrsg.): Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen in die Qualitätsdebatte. Tübingen, 77-85
- ANBA - Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (2000): Bd. 7. Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit 2000: 878, 882
- Blandow, J., Gintzel, U. & Hansbauer, P. (1999): Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Eine Diskussionsgrundlage. Münster
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. 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. (2001b): Die Bevölkerungsentwicklung der kommenden Jahrzehnte in ihren Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung – Grundsätzliche Anmerkungen und exemplarische Modellberechnungen. In: Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfe e.V.(BVkE) (Hrsg.): Zukunft der Erziehungshilfen. Erlangen, S. 5–25
- Deutscher Bundestag (1998): BT-Drucksache 13 / 10330 1.4.1998
- Eckmann, B. (2000): Selbstorganisation und Qualität – Qualität entsteht, wenn Jugendliche zusammen mit PädagogInnen produzieren. In: Seckinger, M., Stiemert-Strecker, S. & Teuber, K. (Hrsg.): Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen in die Qualitätsdebatte. Tübingen, 103-110
- Gawlik, Marion; Krafft, Elena & Seckinger, Mike (1995): Jugendhilfe und sozialer Wandel. Die Lebenssituation Jugendlicher und die Aufbausituation der Jugendhilfe in Ostdeutschland. München: DJI
- Goetz, Michael (2002): Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag. [www.fh-fulda.de/bldw/goetz.htm](http://www.fh-fulda.de/bldw/goetz.htm) 18.10.2002 oder Blätter der Wohlfahrtspflege 7+8/99

- Hinte, W.; Litges, G. & Springer, W. (1999): Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin: Edition Sigma
- Iko-Netz: Interkommunaler Vergleich mittlerer Großstädte zum Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte und Schutzmaßnahmen. Abschlußbericht, Köln 1999.
- Interkommunale Vergleichsring der mittleren Großstädte (2002): Von Anderen Lernen heißt .... Ein Zwischenbilanz aus vier Jahren interkommunalen Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe (Download unter <http://www.akj-stat.fb12.uni-dortmund.de>)
- Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. In Bandemer, S. v. u.a.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich, S. 70 - 80
- Koch, G. (1995): Kinder- und Jugendhilfeausschuss. In: Planungsgruppe PETRA (Hrsg.): Beratung und Fortbildung beim Aufbau von Jugendhilfestrukturen in den neuen Bundesländern. Projektbericht
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1994): Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe. Bericht Nr. 9/1994. Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1996): Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1996. Köln
- 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
- Liebig, R. (2001): Strukturveränderungen des Jugendamts. Kriterien für eine "gute" Organisation der öffentlichen Jugendhilfe. Weinheim, München: Juventa
- Mamier, J./ Pluto, L./ van Santen, E./ Seckinger, M./Zink G. (2003): Jugendarbeit in Deutschland. Ergebnisse einer Befragung bei Jugendverbänden und -ringen zu Strukturen und Handlungsmöglichkeiten. München
- Merchel, J. (2001): Qualitätsentwicklung statt Zertifizierung: Zur Problematik der Zertifizierung von Einrichtungen und Diensten der Sozialen Arbeit. NDV, Heft 3, 75-81
- Schilling, M.: Die Kinder- und Jugendhilfe und die KGSt. Eine wechselseitige Anregung mit zeitweisen Irritationen, In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 48. Jg., 2000, Heft 2, S. 143-158
- van Santen, E./Seckinger, M. (2001): Neue Trägervielfalt in Ostdeutschland und ihre Folgen für das (neo)korporatistische System. In: Zeitschrift für Sozialreform, 47, Heft 1, 55-74

- van Santen, E./Seckinger, M. (2003): Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. München: DJI-Verlag
- van Santen, E./Seckinger, M./Pluto, L./Pothmann, J. (2000): Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumorientierung - ein Bermuda-dreieck für Fachlichkeit? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2, 101-134
- Schröer, H./Schwarzmann, B./Stark, W./Straus, F. (Hrsg.) (2000): Qualitätsmanagement in der Praxis. Freiburg im Breisgau: Lambertus
- Seckinger, M.; Stiemer-Strecker, S. & Teuber, K. (Hrsg.)(2000): Qualität durch Empowerment und Partizipation. Tübingen
- Seckinger, M. (1999): Organisationsentwicklung bei freien Trägern – neue Daten zum Umgang mit einer alten Herausforderung. In: Weigel, N., Seckinger, M., van Santen, E. & Markert, A. (Hrsg.): Freien Trägern auf der Spur. München
- Seckinger, Mike; Weigel, Nicole; van Santen, Eric & Markert, Andreas (1998): Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz. München: DJI Verlag
- Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf (Hrsg.) (2001): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. München
- Statistisches Bundesamt (2001): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III. Einrichtungen und tätigen Personen 1998. Arbeitsunterlage. Wiesbaden
- Wabnitz, R. J. (2002): Rechtliche Rahmenbedingungen für den „Dialog der Generationen“ <http://www.generationendialog.de/projekte/rahmenbedingungen.htm> , 18.10.02
- Weigel, Nicole, Seckinger, Mike, van Santen, Eric & Markert, Andreas (1999): Freien Trägern auf der Spur. Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe. München: DJI
- Wiesner, R/Mörsberger, T/Oberloskamp, H./Struck, J. (2000): SGB VIII Kinder und Jugendhilfe, 2. Auflage. München

## 9 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

**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:** Erhebung, bei der zu verschiedenen Zeitpunkten zu gleichen Fragestellungen und zum Teil mit den identischen Fragen 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:** Kreuzt man bei einer Frage mehrere vorgegebene Antwortkategorien an und ist dies auch vorgesehen, spricht man von Mehrfachnennungen oder auch Mehrfachantworten.

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

**Multivariate Analyse:** Statistisches Verfahren, bei dem gleichzeitig der Einfluss von verschiedenen unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable kontrolliert wird.

**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.

**Panelerhebung:** Erhebung, bei der zu verschiedenen Zeitpunkten die gleiche Population befragt wird.

**Pretest:** Bezieht sich hier auf eine Überprüfung des Erhebungsinstrumentes (Fragebogen). Von einigen Jugendämtern und freien Trägern 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 an einem bestimmten Punkt 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. Beim Ausfüllen ist keine InterviewerIn anwesend.

**Quartil:** Statistische Maßzahl, die eine Häufigkeitsverteilung in vier gleich große Teile teilt. Das zweite Quartil ist mit dem Median identisch.

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

**Range:** Differenz zwischen dem kleinsten und dem größten Wert einer Verteilung.

**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.

**Varianz:** Die Varianz ist eine Maßzahl, die angibt, wie weit die einzelnen Werte um den Mittelwert streuen. Je kleiner die Varianz ist, desto homogener sind die Werte, desto besser spiegelt der Mittelwert die einzelnen Werte wider.

**Vollerhebung:** Alle Mitglieder einer Population werden befragt. Beispiel: Alle Jugendringe in Deutschland werden befragt.

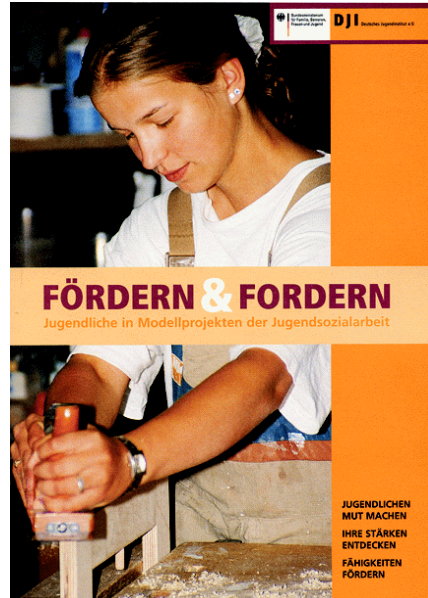
## Abkürzungsverzeichnis

AWO	Arbeiterwohlfahrt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Kinder
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DPWV	Der Paritätische Wohlfahrtsverband
ISE	Intensive sozialpädagogische Einzelhilfe
ISO	International Organization for Standardization
IKO	Interkommunaler Vergleich
JHA	Kinder- und Jugendhilfeausschuss
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

## Notizen



## Neuerscheinungen



Thomas Gericke/Tilly Lex/Maria Schreiber-Kittl/Haike Schröpfer: **Fördern und fordern.** Jugendliche in Modellprojekten der Jugendsozialarbeit.

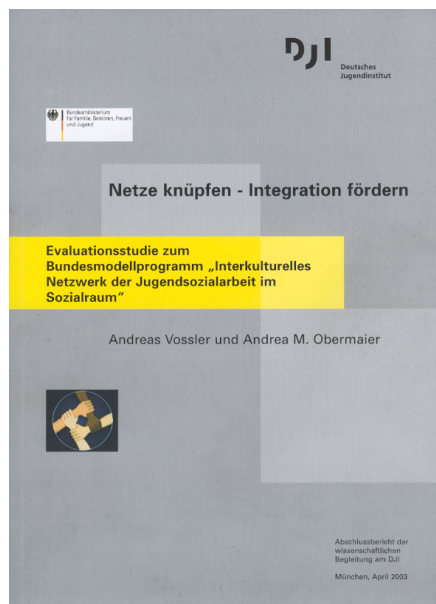
München/Leipzig: DJI 2001, 121 S.

Das Prinzip des Förderns und Forderns ist zu einer zentralen Kategorie der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion geworden. Es wird häufig verengt auf die Frage, ob - und gegebenenfalls wie - Jugendliche mit Sanktionen konfrontiert werden sollen, wenn sie die Teilnahme an Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten verweigern.

Die Ergebnisse des Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“ zeigen demgegenüber, dass die Förderung von Jugendlichen dann erfolgreich ist, wenn die „Forderung“ nicht in der Androhung von Sanktionen sondern in Herausforderungen mit Ernstcharakter liegt.

### Bezugsadresse:

Deutsches Jugendinstitut e.V. Regionale Arbeitsstelle Halle  
Franckesche Stiftungen  
Franckeplatz 1, 06110 Halle



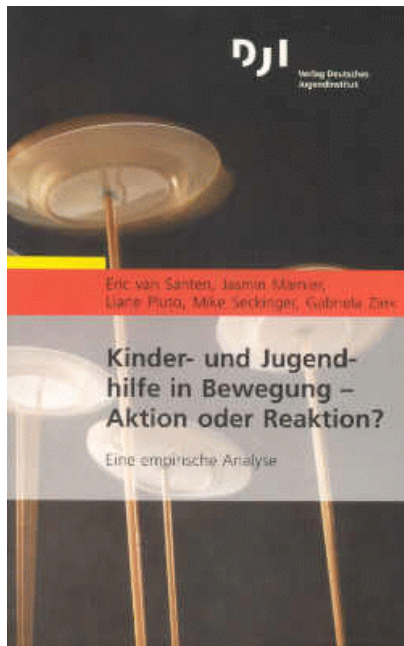
Andreas Vossler & Andrea M. Obermaier: **Netze knüpfen - Integration fördern. Evaluationsstudie zum Bundesmodellprogramm "Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum"**. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung - München: 2003

Mit dem Bundesmodellprogramm "Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum" (Laufzeit: Februar 2002 bis Dezember 2002) sollten modellhaft Einrichtungen der Jugendsozialarbeit (in der Regel Jugendgemeinschaftswerke) als zentrale Ansprechpartner für alle jungen Menschen mit Migrationshintergrund weiterentwickelt und durch Vernetzung und Einflussnahme auf kommunale Planungsprozesse eine Verbesserung der regionalen Angebotsstruktur für junge Migrant/innen erreicht werden.

Die wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprogramms zieht in ihrem Abschlussbericht eine fachliche Bilanz der Programmumsetzung, indem sie die durch die Modellprojekte erprobten Strategien beschreibt und hinsichtlich ihrer Auswirkungen im Sozialraum analysiert.

### Bezugsadresse:

Als DJI-Papier kostenlos zu beziehen über [vossler@dji.de](mailto:vossler@dji.de)  
oder als Download im Internet unter [www.dji.de/1\\_netzwerk/](http://www.dji.de/1_netzwerk/)

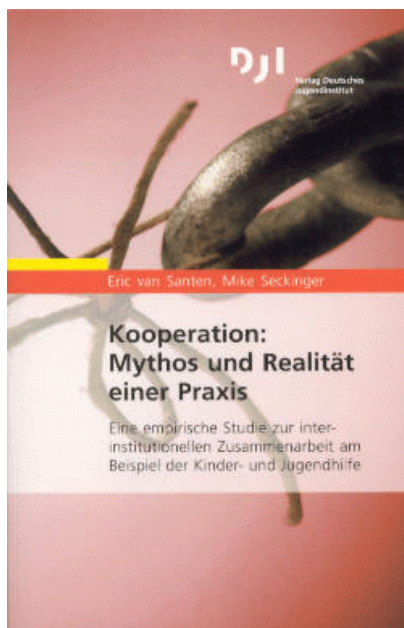


München, DJI Verlag 2003  
512 S., EUR 28,-  
ISBN: 3-87966-406-4

van Santen, Eric; Mamier, Jasmin; Pluto, Liane;  
Seckinger, Mike; Zink, Gabriela:  
**Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung - Aktion  
oder Reaktion?** Eine empirische Analyse

Die Kinder- und Jugendhilfe steht immer wieder in der Kritik; von ihren eigenen Adressaten auf der einen, von Politik und Medien auf der anderen Seite. Wie ist es um die Leistungsfähigkeit öffentlicher und freier Träger in der Bundesrepublik wirklich bestellt? Was für einen Bedarf und welche konkreten Angebote gibt es im Bereich flexibler Hilfe? Wie wirkt sich die schwierige Finanzlage des Sozialbereichs aus? Welche Konsequenzen haben Geburtenrückgang und Migration u.a. für die Personal- und Bedarfsplanung sowie die Aufgabenstruktur? Welchen Fortbildungsbedarf gibt es angesichts neuer Anforderungen und Aufgaben? Welche Kooperationsbeziehungen gibt es zwischen öffentlichen und freien Trägern?

Der Vergleich mit den früheren Ergebnissen und der amtlichen Kinder- und Jugendhilfe-Statistik zeigt, dass sich in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt viel zum Positiven hin bewegt hat. Zugleich weist das Buch auf Probleme, Defizite und konkreten Handlungsbedarf hin und gibt Anregungen für die fachlich-inhaltliche Weiterentwicklung vor Ort.



München: DJI Verlag 2003  
451 S., EUR 26,-  
ISBN: 3-87966-402-1

van Santen, Eric; Seckinger, Mike:  
**Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis**  
Eine empirische Studie zur interinstitutionellen  
Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und  
Jugendhilfe

Alle reden von Kooperation und Netzwerk, doch herrschen unterschiedliche Auffassungen, was darunter zu verstehen ist. Sind Menschen in Gemeinschaft oder in Konkurrenz leistungsfähiger? Ist Kooperation eher eine Belastung, die Zeit und Personal kostet, die im Alleingang besser eingesetzt werden könnten? Bedeutet Kooperation nicht zwangsläufig auch Autonomieverlust? Den Skeptikern stehen die euphorischen Befürworter gegenüber: Für sie bedeutet Kooperation, Verantwortung zu verteilen, Wissen und Ressourcen zu steigern und Problemlösungen zu optimieren. Damit aber werden Kooperationen unter einen Erwartungsdruck gesetzt, dem sie in der Praxis nicht standhalten können.

Die Autoren haben dazu Kooperationen öffentlicher und freier Träger der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe untersucht. Zugleich liefern sie damit einen umfassenden und empirisch fundierten Beitrag zu einer Theorie über Kooperation im Allgemeinen, über Kooperation sozialer Dienste im Besonderen.