

# MITTEILUNGS BLATT

Nr. 6 - November/Dezember 1996

## ● Eine Sozialleistung ist keine Ware

Über Irrungen und Wirrungen von Produktbeschreibungen und über die Möglichkeit, (Sozial-) Recht und (Sozial-) Management dennoch zusammenzubringen

### Anlaß

„Budgetierung“, „outputorientierte Steuerung“ oder „NSM“ (= Neue Steuerungsmodelle) und „Qualitätsmanagement“ sind weitverbreitete Schlüsselbegriffe einer komplizierten Diskussion über verschiedene Ansätze der Reform öffentlicher Verwaltungen. Das Landesjugendamt hatte im Rahmen seiner Beratungs- und Fortbildungsaufgaben und in Abstimmung mit den regionalen Arbeitsgemeinschaften der bayerischen Jugendämter bereits vor drei Jahren diese Entwicklung aufgenommen und die Thematik im Herbst 1994 zunächst auf insgesamt drei Jugendamtsleitungstagungen behandelt. Ziel dieser Tagungen war es, den Jugendamtsleitungen für die Beteiligung an einer eventuellen Neuorganisation ihrer Ämter bzw. an der Reformdiskussion auf kommunaler Ebene das nötige Wissen und Orientierungen zu vermitteln.

Aus der Nacharbeit dieser Jugendamtsleitungstagungen und der Aufarbeitung der Referate und Diskussionsergebnisse ging die Publikation „Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen. Von der outputorientierten Steuerung zum Total Quality Management“ des Landesjugendamts hervor<sup>(1)</sup>. Sie dokumentiert und beleuchtet den Diskussionsstand, wie er sich bis Ende 1995 darstellte, und enthält Hinweise für eine weiterführende Diskussion. Diese fand und findet statt, die Ergebnisse scheinen sich indes immer mehr in punktuellen, teils widersprüchlichen Meinungsbildungen zu verlieren. Begriffe wie Produkt, Steuerung oder Qualität werden mitunter wie modische Accessoires verwendet. Der Inhalt bleibt derselbe, das Mäntelchen wird modisch aufgepeppt<sup>(2)</sup>.

Hier soll nun noch einmal herausgearbeitet werden, wie innovatorische Ansätze, die tatsächlich qualitativ neue Wege in der Umsetzung der Jugendhilfesaufgaben beinhalten, aussehen müßten, wo die weitere Diskussion aus drohenden Sackgassen herausgeführt werden und vor welchem jugendhilfe-rechtlichen Hintergrund die Diskussion über Reformansätze innerhalb der Jugendhilfeverwaltungen stattfinden müßte. Für die erfreulicherweise sehr zahlreichen Leser der genannten Publikation handelt es sich insofern um die Fortschreibung des letzten Kapitels über „Denkmodelle zur ergebnisorientierten Steuerung in der Jugendhilfe“<sup>(3)</sup>.

### Was an der Diskussion müßte neu sein?

Mit ihrem Bericht „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“<sup>(4)</sup> hat die KGSt ein bestimmtes Modell der Organisation behördlicher Jugendhilfe vorgestellt und damit die jugendhilfespezifische Diskussion angestoßen und deutlich beeinflusst. Dieser Bericht ist insofern bedeutsam, als er das Augenmerk auf die Ergebnisse, also den „output“ von Dienstleistungen richtet. Der - wie unten zu zeigen sein wird überflüssige - Versuch, Leistungen der Jugendhilfe als „Produkte“ zu beschreiben, ergibt überhaupt nur Sinn, wenn diese Produkte als das Ergebnis von Tätigkeiten oder Leistungen verstanden werden. Das Begriffspaar „output“ - „input“ steht für eine unterschiedliche Philosophie in der Erbringung einer Leistung. Inputorientierung bedeutet, daß auf eine bestimmte Problemanzeige hin Ressourcen (Personal, Einrichtung, Geld) mobilisiert werden in der Annahme, mit diesen mobilisierten Ressourcen die Problemlage bewältigen zu können. Outputorientierung bedeutet, sich mit den Ergebnissen bestimmter Tätigkeiten oder Leistung zu befassen. Die Steuerung der Tätigkeiten erfolgt auf diese Ergebnisse hin. Je präziser die Vorstellungen über diese Ergebnisse, über den „output“ sind, desto genauer kann gesteuert werden. „Outputorientierte

Steuerung“ kann übersetzt werden mit „ergebnisorientierte Steuerung“: Der Ressourceneinsatz wird auf konkret benennbare Ergebnisse hin möglichst optimal organisiert. Das Konzept der Outputorientierung bedeutet

B A Y E R I S C H E S  
LANDESJUGENDAMT

## INHALTSVERZEICHNIS

### Thema

Eine Sozialleistung ist keine Ware	1
------------------------------------	---

### Berichte

Aus dem Landesjugendhilfeausschuß	10
Entscheidung der Bundesprüfstelle	10

### Info

Schulen für Behinderte und für Kranke in Bayern	11
Info-Broschüre für Jugendliche zum Thema Stottern	11
Medienpädagogik als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe	11
Alkohol? Jetzt lieber nicht.	12
Welt im Film 97/98 – Neuer Medienkatalog des Landesfilmdienstes Bayern	12
Neue Materialien zur Medienerziehung	12
Jugendaustausch mit der tschechischen Republik	12
Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Bewertung der Elternarbeit	13
Einzelvormundschaft und Hilfen zur Erziehung	13
Hilfe für seelisch behinderte junge Menschen als Aufgabe der Jugendhilfe gemäß § 35a SGB VIII	14
Adoptionsanzeiger	14
Adoptionsbewerbung für rumänische Kinder	14
Anerkennung von Auslandsadoptionen	15
Materialhinweis	15
Fortbildungsveranstaltungen	15
Verzeichnis der bayerischen Jugendämter	15
Personalia	16
<b>Tip</b>	
Kinder- und Jugendtelefon	16
Internationales Fachkräfteaustauschprogramm	16
Landesfilmdienst mit neuem Vorstand	16
Impressum	16

zwingend eine Veränderung des Verhältnisses „Politik“ und „Verwaltung“; erstere gibt die Ziele (erwartete Ergebnisse) vor und beschließt ein entsprechendes Budget, letztere ist für das „Wie“ der Zielerreichung und den darauf bezogenen Ressourceneinsatz verantwortlich.

Diese mit dem Konzept der outputorientierten Steuerung notwendig einhergehende Veränderung der Betrachtungsweise bereitet offensichtlich große Schwierigkeiten. Der „output“ im Konzept der outputorientierten Steuerung ist nämlich nicht dasselbe wie ein „Ziel“ der herkömmlichen Konzeptdiskussion oder herkömmlicher Projektbeschreibungen. Die unterschiedliche Betrachtungsweise von „input“ und „out-

put“ kann am Beispiel der Jugendgerichtshilfe erläutert werden: In den „Empfehlungen für die Jugendgerichtshilfe“ des Bayerischen Landesjugendamts<sup>(5)</sup> werden „Aufgaben und Ziele“ formuliert, und zwar in typischer, herkömmlicher „Inputlogik“: Aufgabe und Ziel sei es danach

- die Aufgaben der Jugendhilfe für den Bereich der Strafrechtspflege in vertrauensvoller Zusammenarbeit zum Wohl des jungen Menschen zu lösen,
- in der Jugendhilfe die Doppelfunktion von Leistungsgewährung in Form von Hilfen zur Erziehung einerseits und der Wahrnehmung von anderen Aufgaben in Form der Mitwirkung im Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz andererseits auszufüllen,
- mit den verschiedenen Trägern zusammenzuarbeiten,
- im Jugendstrafverfahren pädagogische und soziale Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen,
- jugendgemäße Reaktionen in allen Verfahrensstadien zu fördern,
- die Möglichkeit einer Suchtgefährdung zu bedenken und ggf. geeignete Behandlungsmöglichkeiten zu vermitteln, usw.

Dies alles ist richtig und entspricht durchaus dem Standard konventioneller Zielbeschreibungen innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe. Aber es ist eine typische Input-Betrachtungsweise: Auf eine Problemanzeige hin (delinquente Jugendliche) werden Ressourcen mobilisiert (Sozialarbeiter, Dienste, Richter, Staatsanwälte), um das Problem rechtskonform zu lösen. Alles, was im Hinblick auf eine so formulierte Zielsetzung richtig erscheint, ist es auch (auch dann, wenn das Ziel eigentlich nicht erreicht wird, was leicht mit äußeren widrigen Umständen erklärt werden kann). Outputorientierung, oder besser: Ergebnisorientierung hingegen bedeutet, sich präzisere Gedanken darüber zu machen, was das Ergebnis der Bemühungen um delinquente Jugendliche sein soll. Diese Ergebnisse müssen nachprüfbar sein, da die darauf bezogenen Tätigkeiten sonst nicht gesteuert werden können. Es muß beschrieben werden können, woran der Erfolg, die Erreichung des Ergebnisses gemessen werden soll, was konkret „herauskommen soll“. Wenn ein „output“ nicht beschrieben werden kann, läßt sich auch nicht outputorientiert „steuern“. Am Beispiel der Jugendgerichtshilfe wiederum könnten etwa folgende Ergebnisse der Bemühungen um delinquente Jugendliche beschrieben werden<sup>(6)</sup>:

- Vermeidung der U-Haft in allen aus Sicht der Jugendgerichtshilfe (!) geeigneten Fällen;
- Senkung der Rückfallquote bei Ersttätern auf unter 25 Prozent;
- Senkung der Sozialhilfeabhängigkeit der Fälle auf unter 5 Prozent;
- Erhöhung der Berufsausbildungsquote bei allen Fällen auf über 90 Prozent;
- Vorhandensein eines Kommunikationsnetzes von Richtern, Staatsanwaltschaft, Jugendgerichtshelfern und Einrichtungen, deren Teilnehmer sich persönlich bekannt sind und das kurzfristig, d.h. binnen eines halben Tages, funktionsfähig ist.

„Richtig“, d.h. hier: ergebnisorientiert, sind dann alle Tätigkeiten, die erwarten lassen, daß diese Ergebnisse erzielt werden können.

In der gewerblichen Wirtschaft ist das Instrument der Zielvorgabe im Sinne einer ergebnisorientierten Steuerung weit verbreitet: Es geht hierbei nicht um „möglichst viel“ Umsatz und um „glückliche Kunden“, sondern um die Umsatzsteigerung um einen bestimmten Wert; denn „möglichst“ viel kann in realen Zahlen sehr wenig sein, und das „Glück“ des Kunden hat nur eine funktionale Bedeutung, es ist kein materieller Wert. Die Grenzen des Denkmodells enden also dort, wo ideelle Werte, Befindlichkeiten usw. als eigener Zweck verfolgt werden. Dies bedeutet nun nicht, daß outputorientierte Steuerung in diesem Sinne innerhalb der Jugendhilfe nicht funktionieren kann, denn der Gesetzgeber hat vor den ideellen Zweck „Wohl des jungen Menschen“ Sozialleistungen mit einem leistungsrechtlichen Charakter zwischengeschoben, und diese sozialrechtlichen Leistungen können durchaus outputorientiert beschrieben und gesteuert werden<sup>(7)</sup>.

In diesem Zusammenhang muß einem weitverbreiteten Mißverständnis begegnet werden: Meßbar ist nicht nur Geld oder anderes Gegenständliches, meßbar sind auch Zustände oder Einstellungen. Meßbar sind Wahrnehmungen und schriftlich festgehaltene Konzeptionen. Meßbar ist, ob eine Mutter subjektiv zufrieden ist (sie muß nur gefragt werden). Dies miteinbezogen kann als weiteres Beispiel für die unterschiedliche Betrachtungsweise von „input“ und „output“ die sogenannte Trennungs- und Scheidungsberatung (hier nach § 17 Abs.2 SGB VIII) betrachtet werden. Sie ist weder Ziel noch Ergebnis, sondern eine sozialrechtlich ausgestaltete Dienstleistung. Allerdings ist der Zweck der Leistung sehr präzise beschrieben: Sie dient der Entwicklung eines einvernehmlichen Konzepts für die weitere Wahrnehmung der elterlichen Sorge. Output- bzw. ergebnisorientiert könnte also zum Beispiel beschrieben werden, daß alle Scheidungspaare mit minderjährigen Kindern Trennungs- und Scheidungsberatung in Anspruch nehmen (ist zählbar), dies als hilfreich empfinden (ist abfragbar), in jedem Fall einvernehmliche Regelungen zur Wahrnehmung der nahehelichen elterlichen Sorge finden (ist zählbar) und die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung für die betroffenen Kinder vermieden wird (ist erhebbar). Eine solche Zustandsbeschreibung, eine solche Ergebnisorientierung würde den politischen Mandatsträgern die notwendige Entscheidung zuordnen, ob sie diese (segensreiche) Beratung auf der Grundlage der ohnehin bestehenden Gewährleistungspflicht (§ 79 SGB VIII) für alle Fälle wünschen (dann ergibt sich bei Vorliegen entsprechender Personalbemessungswerte ganz automatisch der dazugehörige Personalbedarf) oder für welchen Anteil von Fällen sie diese Beratungsleistung vorgehalten wissen wollen; hieraus ergibt sich dann ein entsprechendes Budget. Die sozialpädagogischen Fachkräfte wären ggf. genötigt darzulegen, daß ihnen (und wieso und in welcher Höhe) eine Fehlerquote eingeräumt werden müßte (weil zum Beispiel niemand gezwungen werden kann, sich beraten zu lassen oder eine einvernehmliche Regelung zu wollen).

Diese veränderte Betrachtungsweise, um hier nicht auch noch das Wort vom Perspektivwechsel zu strapazieren, findet sich modifiziert wieder, wenn es um die Einführung von neueren Modellen des Qualitätsmanagements in die öffentlichen Verwaltungen geht. Es setzt nämlich voraus, daß die Qualität ei-

ner Dienstleistung tatsächlich beschrieben wird. Es müßten also Kriterien entwickelt werden, Merkmale, anhand derer bereits im Arbeitsprozeß festgestellt bzw. geprüft werden kann, ob z.B. eine juristische Stellungnahme den festgelegten oder erwartbaren Qualitätserfordernissen entspricht oder nicht. Auch die Beschreibung von Produkten (deren Sinnfälligkeit hier im übrigen in Abrede gestellt wird) wäre erst dann interessant, wenn sie sich mit einer definierten Qualität verbinden läßt (Beispiel: Der Bürger- der „Kunde“- will nicht eine Rechtsauskunft, sondern er will eine vollständige, umfassende, die neueste Rechtsprechung berücksichtigende, verbindliche, weiterführende... Rechtsauskunft, und diese freundlich und schnell). Die Qualität öffentlicher Dienstleistungen müßte also unter fachlichen Gesichtspunkten so beschrieben werden, daß sie operationalisierbar ist, d.h. die zur Erbringung der Qualität notwendigen Ressourcen berechnet werden können. Erst wenn der Zusammenhang zwischen gewünschter Qualität und zugemessenen Ressourcen offengelegt wird und transparent ist, läßt sich in letzter Konsequenz verantwortlich über ein Budget verhandeln, d.h. mit der Zuweisung von Ressourcen wird dann auch über die Qualität entschieden; umgekehrt darf für den Ressourceneinsatz eine bestimmte Qualität zuverlässig erwartet werden. Auch die Beschreibung einer Dienstleistung, die im Sinne modernen Managements auf Leistungsqualität und Qualitätssicherung abhebt, muß auf das Ergebnis bzw. den „output“ abheben, also darstellen, was erwartet werden darf und zugesichert wird.

Die Diskussion über Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe wurde vor allem über die Diskussion der sogenannten DIN-Familie ISO 9000 entfacht und bis heute am Leben gehalten. Dabei wird zu häufig übersehen, daß diese DIN-Norm und das darauf bezogene Qualitätsmanagement sich auf die Prozesse und Standards der Qualitätssicherung der Produktion oder der Dienstleistung, nicht jedoch die Qualität des Produkts oder der Dienstleistung selbst bezieht. Speziell im Bereich der Industrie ist dies kein Thema, da das Produkt in der Regel entweder über eigene DIN-Normen beschrieben ist oder umfangreiche Leistungsverzeichnisse existieren, die das Produkt (eine Ware, ein Verfahren, eine Dienstleistung) genau beschreiben. Logischerweise macht es also keinen Sinn, sich in der Beschreibung von Qualitätsmanagementprozessen zu ergehen, wenn die Qualität der Dienstleistungen selbst nicht beschrieben ist. Deshalb ist es auch wichtig, nochmals auf die Ausgangsdefinition von Qualität zurückzuführen und die Merkmale zu beschreiben, die in ihrer Gesamtheit eine bestimmte Leistungsqualität ausmachen. Welche Erfordernisse sind festgelegt und vorausgesetzt, die in ihrer Gesamtheit das erfüllen, was von einer bestimmten Dienstleistung erwartet werden kann? Eine solchermaßen verstandene Qualitätsbeschreibung ist etwas anderes als die Beschreibung der üblichen Standards in der Jugendhilfe, häufig in der Form einer bestimmten Anzahl von sozialpädagogischen und psychologischen Fachkräften einer bestimmten Vergütungsgruppe. Diese sagen noch nichts über die Qualität einer Dienstleistung aus, sondern nur darüber, daß gehofft wird, sie könnten eine (nicht näher) bestimmte Qualität von Dienstleistung erbringen. Mit anderen Worten: Die Beschreibung eines Qualitätsmanagements (oder gar seine Einführung) ist überhaupt nur dann sinnvoll, wenn die Qualität der Leistungen, um die es geht,

möglichst präzise beschrieben ist. Genau daran hapert es aber. Hier treffen sich die im Zusammenhang mit der Outputorientierung festgestellten Defizite in der Ergebnisbeschreibung mit jenen der nichtvorhandenen Qualitätsbeschreibungen. Wo diese Grundlagen fehlen, fehlt auch der innovatorische Teil jedweder Reformbemühungen, die sich auf wie auch immer beschriebene Konzepte des Qualitätsmanagements in Anlehnung an die gewerbliche Wirtschaft berufen.

Jugendhilfe muß sich kritisch befragen lassen und selbstkritisch fragen, inwieweit nicht (wieder einmal) neue Worthüllen geschickt über alte Gegebenheiten gestülpt werden: Vor der Fassade modischer Soziallyrik bleibt dahinter alles beim alten. Diese Praxis aber ist Anlaß des Unbehagens und verhindert keine Kürzungen oder Einschnitte seitens der Finanzverantwortlichen. Was immer an feinen Ausdifferenzierungen über neue Steuerungsmodelle und Modelle des Qualitätsmanagements verhandelt werden mag, eines ist sicher (und muß von der Jugendhilfe auch gewollt sein): Alle diese Modelle führen zu einer höheren Verbindlichkeit von Zusagen, Ergebnissen, Inhalten oder Prozessen, eben zu einer verbindlichen Definition und Einforderung einer bestimmten Qualität und Quantität von Sozialarbeit.

#### Irrungen – oder was ein alter Hut ist

Das Modell der outputorientierten Steuerung der KGSt bedarf der kritischen Auseinandersetzung vor allem wegen der mit der Terminologie des Sozialgesetzbuchs nicht abgestimmten Begrifflichkeit und der Außerachtlassung der im SGB VIII selbst vorgesehenen Steuerungsinstrumente. Abgesehen davon, daß häufig der ausgeführte Kontext des Modells negiert wird: Übersehen wird, daß die KGSt mit diesem Modell weder auf das Leistungsrecht Rücksicht genommen noch das naheliegende Instrument der Jugendhilfeplanung in seine Konzeption eingeordnet hat<sup>(8)</sup>. Übersehen wird, daß der „Produkt“-Begriff zwar für eine Analyse erhellend sein kann (nicht muß), daß dem Begriff des Produkts aber logisch immanent Begriffe wie Markt, Gewinn, Kosten, Wettbewerb, Angebot, Nachfrage entsprechen, Begriffe, deren notwendige Umsetzung in einen sozialrechtlichen Sachverhalt bisher nicht geleistet wurde. „Produkte“ selbst sind keine sozialrechtlichen Leistungen und keine sozialrechtlichen Kategorien.

Die vorfindbaren Modelle der Reform öffentlicher Verwaltungen verfolgen zum Teil eher quantitative Aspekte (Ressourcenknappheit), zum Teil eher qualitative Aspekte (öffentliches Dienstleistungsverständnis). Verwaltungsreformansätze, die über bisher praktizierte Projekte der Kostenreduzierung hinausgehen, also auch zu einer neuen Qualität öffentlicher Dienstleistungen führen sollen, erfordern deutliche Veränderungen auf der Leitungs- und Organisationsebene (z.B. weitgehende Delegation von Verantwortung, Führung durch Zielvereinbarung, Denken in Prozessen, Ergebnisorientierung), wie die KGSt richtig feststellte. Wo die Bereitschaft hierzu fehlt, lohnen sich Verwaltungsreformen jedenfalls in der Jugendhilfe nicht. Leistungs- bzw. Qualitätsbeschreibungen unter Verwendung der Anregungen aus der gewerblichen Wirtschaft führen nicht zu einer bloßen Wiederholung der

bisherigen „Standards“ von Jugendhilfearbeiten, sondern zu einer sehr viel detaillierteren und verbindlicheren Beschreibung dessen, was eine Leistung eigentlich bewirken soll, was man sich von ihr versprechen kann bzw. was von den Leistungserbringern zugesichert wird und woraus die Leistung besteht. Zum Beispiel: Ein Personenschlüssel 5:1 (5 Kinder auf eine Fachkraft) wird nicht schon deshalb einleuchtender, weil man in der Überschrift „Qualitätsstandard und Qualitätssicherung“ sagt. Er ist ohne eine genauere Beschreibung der Leistungsqualität im hier verwendeten Sinne genauso viel oder wenig plausibel wie ein Personenschlüssel 4:1 oder 6:1. Er ist ein Konstrukt als Ergebnis einer Aushandlung zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern, das bisher periodisch nach dem methodischen Regelwerk des Kuhhandels fortgeschrieben wird. Über Qualität sagt eine bloße Schlüsselzahl nicht viel aus.

Begriffe wie „Kunde“, „Markt“ oder „Wettbewerb“ lassen sich nicht nahtlos aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft in den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen. Rein rechtlich betrachtet steht dem die Gebundenheit der öffentlichen Verwaltung entgegen, psychologisch betrachtet wird sich etwa der Empfänger eines Strafbefehls nicht als König Kunde fühlen. Es erscheint auch wenig hilfreich, durch einen plakativen Sprachgebrauch beim Bürger Erwartungen zu wecken, welche leistungsrechtlich nicht eingelöst werden können.

#### Leistungsrechtliche Grundlagen

Die Jugendhilfe sollte sich konsequent auf ihre sozialleistungsrechtliche Basis besinnen, insoweit auch für eine größere begriffliche Klarheit Sorge tragen. Durch die Einordnung des Kinder- und Jugendhilferechts als Aechtes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB VIII) sind die Leistungen nicht nur nach der dortigen speziellen Beschreibung, sondern insgesamt nach den allgemeinen Vorschriften des Ersten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB I) als Sozialleistungen auszugestalten. „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten“ (§ 1 Abs.1 SGB I). Zur Erfüllung der allgemeinen Aufgaben dienen die sozialen Rechte (!). „Aus ihnen können Ansprüche (nur) insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalte durch die Vorschriften der besonderen Teile des Gesetzbuchs (in unserem Falle also SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, R.S.) im einzelnen bestimmt sind“ (§ 2 Abs.1 SGB I). Die sozialen Rechte „sind bei der Auslegung der Vorschriften... und bei der Ausübung von Ermessen zu beachten; dabei ist sicherzustellen, daß die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden“ (§ 2 Abs.2 SGB I). „Junge Menschen und Personensorgeberechtigte haben im Rahmen dieses Gesetzbuchs ein Recht, Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Sie sollen die Entwicklung junger Menschen fördern und die Erziehung in der Familie unterstützen und ergänzen“ (§ 8 SGB I).

„Gegenstand der sozialen Rechte sind die in diesem Gesetzbuch vorgesehenen Dienst-, Sach- und Geldleistungen (Sozi-

alleistungen). Die persönliche und erzieherische Hilfe gehört zu den Dienstleistungen“ (§ 11 SGB I). Die zuständigen Leistungsträger sind verpflichtet, „im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch aufzuklären“ (§ 13 SGB I). Gegenüber dem zuständigen Leistungsträger hat jeder „Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch“ (§ 14 SGB I). „Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß

1. jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell erhält,
2. die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen und
3. der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird ...“ (§ 17 Abs.1 SGB I).

„Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen dieses Gesetzbuchs dürfen nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden, soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zuläßt“ (§ 31 SGB I). Auf Sozialleistungen besteht ein Anspruch, soweit nicht nach den besonderen Teilen dieses Gesetzbuchs die Leistungsträger ermächtigt sind, bei der Entscheidung über die Leistung nach ihrem Ermessen zu handeln. Sind die Leistungsträger ermächtigt, bei der Entscheidung über Sozialleistungen nach ihrem Ermessen zu handeln, haben sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Auf pflichtgemäße Ausübung des Ermessens besteht ein Anspruch (§§ 38 und 39 Abs.1 SGB I). „Kommt derjenige, der eine Sozialleistung beantragt oder erhält, seinen Mitwirkungspflichten... nicht nach und wird hierdurch die Aufklärung des Sachverhalts erheblich erschwert, kann der Leistungsträger ohne weitere Ermittlung die Leistung bis zur Nachholung der Mitwirkung ganz oder teilweise versagen oder entziehen, soweit die Voraussetzungen der Leistung nicht nachgewiesen sind. Dies gilt entsprechend, wenn der Antragsteller oder Leistungsberechtigte in anderer Weise absichtlich die Aufklärung des Sachverhalts erheblich erschwert“ (§ 66 Abs.1 SGB I).

Man mag es für einen Konstruktionsfehler halten, Kinder- und Jugendhilfe als Sozialleistungsrecht auszugestalten und den allgemeinen Bestimmungen des Sozialgesetzbuchs zu unterwerfen<sup>(9)</sup>. Diese Frage aber hat der Gesetzgeber schon 1975 dem Grunde nach anders entschieden. Und es ist nirgendwo ein politischer Wille erkennbar, diese Entscheidung grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Einordnung der Kinder- und Jugendhilfe in das Sozialgesetzbuch und die damit verbundene sozialleistungsrechtliche Ausgestaltung hat unverkennbare Vorteile: Sie begründet nach Maßgabe der einzelnen Bestimmungen konkrete, individuell einklagbare Rechtsansprüche oder allgemeine Ansprüche an eine zumindest wahrnehmbare Angebotsstruktur, sagt dem Bürger also, was er erwarten kann und darf, welche Pflichten sich durch die Inanspruchnahme einzelner Leistungen ergeben, und sichert so auch ein Mindestmaß an sozialer, im Falle der Kinder- und Jugendhilfe erzieherischer Vorsorge. Eine solche Ausgestaltung begrenzt damit auch die Willkür höchst unter-

schiedlicher fachlicher oder politischer Entscheidungen, die es letztlich vom Zufall des Wohnorts abhängig machen würden, welche Jugendhilfeleistungen in Anspruch genommen werden können oder nicht.

Wenn die Bindung des Verwaltungshandelns an die Rechtmäßigkeit noch Sinn machen soll, dann geht diese sozialleistungsrechtliche Grundlegung jedweder Erörterung über die Art und Weise der Erbringung dieser Sozialleistungen vor. Organisations- und Steuerungsverfahren für die Kinder- und Jugendhilfe können nicht unabhängig vom Sozialleistungsrecht beschrieben werden. Dieser Grundfehler führt ebenso in die Irre wie ein unreflektiert verwendeter Produktbegriff, der entweder weitgehend durch den Begriff der (Sozial-)Leistung ersetzt werden kann (und dann nur eine modische Attitüde, also verzichtbar ist), oder aber vom Sozialleistungsrecht wegführt, damit rechtswidrig ist, da er suggeriert, über die mit Rechtsanspruch versehenen Sozialleistungen könne nach einem wie auch immer gearteten Marktmodell frei entschieden werden. Dies ist nicht der Fall. Vielmehr hat der Gesetzgeber nicht nur die Leistungen und anderen Aufgaben der Jugendhilfe ziemlich exakt beschrieben, er hat an einigen zentralen Punkten auch Verfahren vorgeschrieben, die zur näheren Bestimmung dieser Leistungen und zur Frage der Verfügbarkeit Auskunft geben (hier insbesondere die Jugendhilfeplanung).

Die KGSt selbst trägt nicht zur Erhellung bei, wenn sie in ihrem Bericht über kommunale Aufgaben und Produkte<sup>(10)</sup> den Begriff „Produkt“ nurmehr als Überschrift verwendet, um dann nach den „richtigen Leistungen“ oder der Qualität bzw. Quantität von Leistungen usw. zu fragen. Als ein Beispiel für ein Produkt nennt die KGSt in diesem Bericht die Hilfe zum Lebensunterhalt; hierbei handelt es sich jedoch um eine typische Sozialleistung mit Rechtsanspruch (BSHG). In ihrem weiteren Bericht über die „integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe“<sup>(11)</sup> wird das Problem des sozialrechtlichen Anspruchs nur im Zusammenhang mit der Gestaltung der Budgetierung angesprochen, die Jugendhilfeplanung zur Sozialberichterstattung umfunktioniert und die Festlegung von Fallzahlen bzw. mittleren Bearbeitungszeiten für sozialpädagogische Aufgaben abgelehnt. In letzter Konsequenz wird damit der sozialrechtliche Leistungsanspruch in das Korsett eines Budgets gepreßt, für dessen Bemessung auf leistungsrechtliche Maßgaben verzichtet wird - Jugendhilfe light.

Die Konzeption neuer Steuerungsmodelle muß, jedenfalls soweit sie die Jugendhilfe betreffen, zumindest die leistungsrechtliche Logik der Kinder- und Jugendhilfe begrifflich sauber abbilden. Rechtsansprüche sind zu gewährleisten, ob es nun einen Produktplan gibt oder nicht. Bedeutsam an den Berichten der KGSt ist das grundlegende Konzept, Planung und Aufgabenerfüllung von Leistungen der Jugendhilfe „vom Ergebnis her“ zu organisieren. Es müssen also prinzipiell konkrete Vorstellungen darüber entwickelt werden, was als Ergebnis von Leistungen (Veranstaltungen, Einrichtungen, Diensten) herauskommen soll. Diese projektierten Ergebnisse werden verbindlich im Sinne einer Zielvorgabe durch die politischen Entscheidungsträger bzw. durch Zielvereinbarungen innerhalb der Verwaltung. Die bisherigen Vorstellungen zum Produktbe-

griff und zur Beschreibung von Produktkatalogen erweisen sich eher als Sackgasse; hinter das Konzept einer klaren Ergebnisorientierung (und Ergebnisverantwortung) wird man aber perspektivisch nicht mehr zurückfallen können.

Im Hinblick auf die leistungsrechtliche Grundlegung wäre es im übrigen auch hilfreich, Sozialleistungen auch als solche gesetzeskonform zu bezeichnen, anderes mit anderen Begriffen zu versehen. Daß hier tatsächlich noch begrifflich nachgeschärft werden muß, mag das Beispiel der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) verdeutlichen. Der Begriff „die SPFH“ kommt im durchschnittlichen Sprachgebrauch der Jugendhilfe in mindestens fünf Varianten vor:

1. als eine Sozialleistung (Hilfe zur Erziehung) nach § 31 SGB VIII;
2. als Bezeichnung eines Dienstes oder einer Einrichtung, welche diese Leistung erbringt (z.B. „die SPFH des Landkreises XY“);
3. als Bezeichnung für eine Methode, ein bestimmtes Handlungskonzept oder Arrangement zur Umsetzung der Leistung SPFH, also zur Bezeichnung dessen, was die sozialpädagogische Fachkraft tut (oder wie sie es tut);
4. gelegentlich wird „die SPFH“ auch als Bezeichnung für ein „Projekt“ verwendet, in dem alle drei zuvor genannten Punkte ganz oder teilweise „mitgemeint“ sind;
5. neuestens ist die SPFH ein „Produkt“, wobei es sich meistens um die banale Form einer Leistungsbeschreibung handelt.

Es kommt hinzu, daß die Bevölkerung ohnehin kaum verstehen kann, was man sich unter einer SPFH vorzustellen habe. Dies hängt damit zusammen, daß sich die Sozialpädagogik (als Wissenschaft oder Profession) nur schwer auf eine „Regel der Kunst“ verständigen und allgemein verständlich vermitteln kann, aber auch damit, daß es ähnliche Begriffe gibt, bei denen nicht immer ganz klar ist, ob damit auch „die SPFH“ gemeint ist oder etwas anderes, also zum Beispiel die Familienhilfe, der Familienhelfer, sozialpädagogische Arbeit mit Familien und ähnliches. Wenn „SPFH“ gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII geeignet und notwendig ist, dann handelt es sich um eine Sozialleistung mit individuellem Rechtsanspruch. Und wenn der Gesetzgeber mit „Sozialpädagogische Familienhilfe“ nun einmal eine Sozialleistung beschrieben hat, sollten die Leistungsträger diesen Begriff auch für die Leistung verwenden und für sonst nichts. Alles andere sind dann eben Dienste, Methoden, Formen usw. der Sozialpädagogischen Familienhilfe.

Diese Unterscheidung ist nicht nur akademisch-trocken bedeutsam. Sie hat in den Köpfen und in der Praxis erheblichen Einfluß auf alle nachfolgenden Beschreibungsversuche. Bei der Beschreibung der Qualität der Leistung „Sozialpädagogische Familienhilfe“ geht es dann entschieden nicht um die Beschreibung einer Einrichtung oder des Personals oder eines Projekts, sondern konkret um die Beschreibung einer Leistung:

- Welches Ergebnis wird von der Leistung SPFH erwartet?
- Was wird der betroffenen Familie eigentlich zugesichert? Worauf hat sie konkret Anspruch?
- Welche Verpflichtungen und Anforderungen bestehen für

jene, die diese Leistung erbringen?

– Aus welchen Tätigkeiten besteht die Leistung „SPFH“?

– Was muß die Familie selbst beitragen?

Diese so beschriebene Sozialleistung ist von den entsprechenden Diensten zu erbringen. Es ist eben nicht umgekehrt so, daß alle Aktivitäten eines Dienstes, der Sozialpädagogische Familienhilfe heißt, auch der Leistung Sozialpädagogische Familienhilfe im leistungsrechtlichen Sinne entsprechen<sup>(12)</sup>.

Zusammenfassend kann der zentrale Bezugspunkt des Leistungsrechts am Beispiel der Forschungsprojekte in der Jugendhilfe verdeutlicht werden. Sie müßten konsequenter als bisher die sozialleistungsrechtliche Logik, wie sie schon durch die Einbindung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch grundgelegt wurde, zum Ausgangspunkt nehmen und das Forschungsinteresse auf die Erbringung von Jugendhilfeleistungen konzentrieren. Bestimmte Einrichtungen der Jugendhilfe erscheinen dann als eine Form der Leistungserbringung neben anderen (vorhandenen oder denkbaren) Varianten, die vergleichend bzw. kontrollierend mit einbezogen werden müßten. Fehlt die konsequente Orientierung am Leistungskatalog des SGB VIII, so kann im Extremfall die Situation eintreten, daß ein Forschungsbericht zum Beispiel einer Beratungsstelle zwar eine außerordentlich effektive Arbeit attestiert, das Beratungsangebot aber die notwendigen oder prioritär vorzuhaltenden jugendhilferechtlichen Beratungsleistungen verfehlt. Damit würde auch kein Beitrag zur fachlichen Weiterentwicklung der Jugendhilfe erbracht werden können.

## Nochmals ein Angebot zur Systematisierung

(siehe Graphik Seite 8 und 9)

Jugendhilfe sollte ihre immanenten Planungs- und Steuerungsinstrumente ernst nehmen, nicht nur, weil sie der Gesetzgeber vorgeschrieben hat (also die Träger der Jugendhilfe hierzu auch ohne weitere Begründung verpflichtet sind), sondern weil sie die sachadäquaten Instrumente sind. Eine zufriedenstellende Konvention über die selbstverständliche Anwendung dieser Instrumente in der Praxis hätte einen Großteil der zum Teil kuriosen Produktdiskussion überflüssig oder vermeidbar gemacht.

Vor diesem Hintergrund sollte die Jugendhilfe ferner schnellstmöglich vom Produktbegriff Abschied nehmen oder ihn jedenfalls soweit als möglich vermeiden. Im Hinblick auf die derzeit bekannten Produktkataloge, deren Qualität mit jeder Neuerscheinung zu sinken scheint, lassen sich in der Regel die Begriffe „Produkt“ und „Leistung“ synonym verwenden, ohne daß Schlimmeres passiert.

Die leistungsrechtliche Betrachtung nimmt darauf Bezug, wie der zuständige Gesetzgeber Leistungen beschreibt, welche Vorgaben er für die Umsetzung oder Gewährung der Leistungen macht und welche Vorgaben hinsichtlich der Leistungsgewährung für den zuständigen Leistungsträger bestehen. In der nebenstehenden Grafik ist der sozialrechtliche Zusammenhang (Jugendhilfeleistungen als Sozialleistungen) in der oberen Hälfte beschrieben:

- Die Beschreibung der Leistungen und anderen Aufgaben der Jugendhilfe nach § 2 SGB VIII, zuzüglich JGG, AdVerMiG, JöSchG und andere, aufgrund der politischen Entscheidung des Gesetzgebers. Die bekannten „Produktpläne“ sind in der Regel nichts anderes als diese Leistungsbeschreibungen (siehe Spalte 1).
- Auf der Grundlage der Leistungsbeschreibungen ergibt sich dann die Aufgabe, Planungsgrößen/Richtwerte zu finden und festzulegen, mit denen Grundlagen für den Leistungsumfang und die Ressourcenzuteilung geschaffen werden (siehe Spalte 2). Die Beschreibung von Planungsgrößen/Richtwerten ist unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung der Jugendhilfeplanung als gesetzliche Aufgabe (§ 80 SGB VIII, § 71 Abs. 2 SGB VIII), da anders weder Bestände erhoben noch Bedarfe geplant werden können. Nach der - hier für entbehrlich gehaltenen - Produktterminologie würde es sich hierbei um die Produktkosten handeln. In die Bestimmung der Planungsgrößen müssen auf fachlicher Grundlage festgelegte Qualitätsmerkmale (siehe unten) eingehen. Über Leistungsumfang und einzusetzende Ressourcen entscheidet letztlich der örtliche Träger in seinen politischen Gremien.
- Der konkrete Bedarf im örtlichen Bereich ist durch die Jugendhilfeplanung festzustellen, und zwar nach der individuellen und sozial-räumlichen Situation junger Menschen und ihrer Familien (siehe Spalte 3). Im Marktmodell treffen hier Angebot und Nachfrage aufeinander, dieses Modell ist aber systembedingt ungeeignet, da eine Sozialleistung auch dann prinzipiell vorgehalten werden muß, wenn eine Nachfrage aktuell nicht besteht oder die Kosten nicht hereingebracht werden können.
- Die konkrete Wahrnehmung und Durchführung der gesetzlichen Aufgaben konkretisiert sich auf der jeweiligen leistungsrechtlichen Grundlage: Die Leistungen werden erbracht („Fälle“) (siehe Spalte 4). Hier wäre, nach dem Marktmodell, das „Geschäft mit Kunden“ anzusiedeln, wobei der Kundenbegriff zumindest bei einem Teil der Aufgaben der Jugendhilfe falsche Erwartungen weckt und falsche Orientierungen provoziert. Für die Erbringung der Leistungen ist die Verwaltung zuständig, nach pflichtgemäßem Ermessen und fachgerechtem Handeln der beschäftigten Fachkräfte, und zwar „nach den Regeln der Kunst“<sup>(13)</sup>.

Mit diesem Modell auf sozialleistungsrechtlicher Grundlage und unter Beachtung der rechtsimmanenten Instrumente ist geklärt, wie Jugendhilfeleistungen zu beschreiben sind (ob mit der Produktterminologie/-ideologie oder nicht). Die Strukturierungsempfehlung des Bayerischen Landesjugendamts und die damit verbundenen konzeptionellen Grundlagen für eine ergebnisorientierte örtliche Jugendhilfeplanung folgen genau diesem Modell<sup>(14)</sup>.

Damit ist noch nicht geklärt, in welchem Zusammenhang die leistungsrechtliche Betrachtungsweise mit einer an Qualitätsnormen orientierten Betrachtungsweise in Deckung zu bringen ist. Unter dem Gesichtspunkt des Qualitätsmanagements ist zunächst lediglich unstrittig, daß es sich bei den Leistungen der Jugendhilfe im volkswirtschaftlichen und im kaufmännischen Sinne um Dienstleistungen handelt. Dienstlei-

stungen sind nicht nur Sozialleistungen, zur Dienstleistung zählt die öffentliche Verwaltung insgesamt, aber auch zum Beispiel die Gastronomie, die Rechtspflege usw. Auch hier verwirrt der Begriff des Produkts mehr als er aufklärt, da mit dem Produktbegriff eher gegenständliche Vorstellungen verbunden sind. Auch für die Dienstleistung bzw. die Dienstleistungsqualität gilt, daß sie nicht beliebig ist, sondern sich im Rahmen der gesetzlichen Leistungsbeschreibung (siehe oben) bewegen muß. Die qualitativen Fragestellungen zur Ausgestaltung als Dienstleistung - und hier kommen dann auch die Bezugswissenschaften zu ihrem Recht - werden in der unteren Hälfte der Grafik auf Seite 8/9 verdeutlicht.

- Auf der grundlegenden Ebene der Leistungsqualität (siehe Spalte 1) ist mindestens zu beschreiben:
  - Welche Leistungsergebnisse können erwartet werden?
  - Welche Merkmale und Anforderungen an die Leistung sind festgelegt?
  - Aus welchen Tätigkeiten besteht die Leistung?
  - Welche Prozesse sind vorgeschrieben?
  - Welche Steuerungs- und Sicherungssysteme bestehen, damit die Leistungserfordernisse erbracht sein können?
 Diese einzelnen Punkte heben also sowohl auf die Eigenschaften der Dienstleistung selbst bzw. deren Qualität ab als auch auf die Qualitätssicherung. Diese Leistungsqualität könnte in Qualitätshandbüchern zusammengefaßt werden. Maßgeblich zu beteiligen bzw. zuständig wären die Bezugswissenschaften und die entsprechenden Professionen.
- Auf der Grundlage einer detailliert beschriebenen Leistungsqualität ließe sich dann der Leistungsaufwand errechnen (siehe Spalte 2). Zum Teil geschieht dies heute schon, jedoch überwiegend auf spekulativer Grundlage. Die Darstellung des Leistungsaufwands hat sich an den Planungsgrößen zu orientieren, die das Gesetz vorgibt, dies sind Dienste/Personal, Einrichtungen und Maßnahmen (siehe Spalte 3).

Für Dienste/Personal muß definiert werden:

- Zeitwerte für die vorgeschriebenen Tätigkeiten,
- Zeitwerte für die vorgeschriebenen Prozesse,
- Zeitwerte für Steuerung und Sicherung,
- Werte für die professionelle Qualifikation.

Im Falle der Einrichtungen (stationär) kommen hinzu

- bauliche Investitions- und Unterhaltskosten sowie
- Kosten des Sachaufwands;

bei Maßnahmen kommen Sachkosten hinzu.

Wenn der Gesetzgeber zum Beispiel die Leistung „Tagespflege“ vorsieht und dem örtlichen Träger die Betreuung der Tagespflegeverhältnisse als Sozialleistung zuweist (§ 23 Abs. 2, 4 SGB VIII), so ist auf der Ebene der Leistungsqualität darzustellen, zum Beispiel in welcher Betreuungsdichte diese Dienstleistung erbracht soll. Aus der Betreuungsdichte ergeben sich Zeitwerte, aus denen der Aufwand für diese Leistung berechnet werden kann. Der Leistungsaufwand wird üblicherweise in Pflegesätzen, Kostenpauschalen, Zuschüssen, Fördersätzen, seltener in Personalrichtwerten zusammengefaßt. Der Leistungsaufwand ist immer auch von der angenommenen fachlichen Qualifikation des Personals beeinflusst. Die Jugendhilfe sollte den Widerstand gegen verbindliche zeitliche und Kostenvorgaben aufgeben und selbst fachlich vertretbare

und verantwortbare Zeit- und Meßwerte zur Kostenbemessung ihrer Leistungserbringung erarbeiten<sup>(15)</sup>.

- In welchem Umfang eine solchermaßen beschriebene Leistung erbracht werden muß (siehe Spalte 3), hängt von den immanenten Bedarfskriterien (sie stehen zum Teil im Gesetz), von Daten aus der vorhandenen Bevölkerungsstruktur, aus der sozialräumlichen Entwicklung, aus angrenzenden Leistungsbereichen (z.B. Schulentwicklung, Wirtschaftsentwicklung) ab. Aktuell ergibt sich der Bedarf ganz pragmatisch, vorausschauende Planung steuert den Bedarf insbesondere in präventiver und gestaltender Absicht.
- Aus dem Leistungsumfang und dem Leistungsaufwand (Spalten 3 und 2) ergeben sich die konkreten Kosten für die Durchführung der gesetzlich geregelten Sozialleistungen. Der Leistungsumfang wird in Indikatoren/Kenndaten zusammengefaßt, diese müssen rechtzeitig erfaßt werden, da sie den Bedarf mitsteuern. Bei der Durchführung der Leistungen sind die beschriebenen Leistungsqualitäten und Prozesse zu beachten, es ist zu fragen, welche Leistungsergebnisse konkret erwartet werden (siehe Spalte 4). Ebenso ist der vorgeschriebene Leistungsaufwand zu beachten. Gesteuert und hinsichtlich der Qualität gesichert wird die konkrete Durchführung der Leistung durch das Hilfeplanverfahren, wie es in § 36 SGB VIII geregelt und verbindlich vorgeschrieben ist, sowie über andere ergebnisorientierte Verfahren. Im Hilfeplanverfahren werden die sozialrechtlichen Ansprüche mit den fachlichen Möglichkeiten zusammengebracht. Die Durchführung der Leistung kann in internen Dienstanweisungen, Zielvereinbarungen, ergebnisorientierten Arbeitsplanungen zusammengefaßt werden. Es ist dies das Terrain der zuständigen Fachkräfte und des zuständigen Führungs- und Leitungspersonals.

## Ausblick

„Einen Hilfeplan brauchen wir nicht“.  
 „Wir machen keine Jugendhilfeplanung“.  
 „Bei uns gibt es keine Sozialpädagogische Familienhilfe“.  
 Wenn sich Fachkräfte und Entscheidungsträger in der Jugendhilfe auf diese Weise leichtfertig über die Rechtsgrundlagen des KJHG hinwegsetzen, dann muß sich niemand wundern, wenn es die Entscheidungsträger in den Gebietskörperschaften genauso tun:  
 „Wir zahlen keine neuen Heimplätze“.  
 „Seid froh, wenn wir nicht weiter kürzen!“  
 „Bei uns sind die Familien in Ordnung“.  
 Es sind die zwei Seiten der selben Medaille: Wenn Leistungsrecht zur beliebigen Verfügungsmasse umdeklariert wird, muß man sich über das Ergebnis nicht wundern: Die einen tun nur das, was sie für sinnvoll halten, die anderen zahlen nur das, was ihnen gefällt. Eine solche Praxis hat auch immer Recht und ist immer im Recht, weil sie Beliebigkeit zur ordnenden Systemgrundlage macht. In diesem Fall nützt weder ein Produktkatalog noch die outputorientierte Steuerung noch ein irgendwie geartetes Qualitätsmanagement.

In der Grafik kommen Pfeile mit durchgehender und gebrochener Linie vor. Durchgehende Linie bedeutet eine direkte Zuständigkeit oder Verantwortlichkeit. Nicht ohne Grund

Politische Entscheidung des Bundesgebers über die Leistungen und andere Aufgaben der Jugendhilfe

SGB VIII (§ 2),  
JGG, AdVermiG, JOSchG u. a.

Leistungsbeschreibung  
 [ Vom Gesetzgeber bestimmt ]

( ≈ Produktplan )

Sozialleistungen (Sozialrecht)

## Leistungsqualität

Welche Leistungsergebnisse können erwartet werden ?

Welche Merkmale und Anforderungen an die Leistung sind festgelegt?

Aus welchen Tätigkeiten besteht die Leistung?

Welche Prozesse sind vorgeschrieben?

Welche Steuerungs- und Sicherungssysteme bestehen, damit die Leistungserfordernisse erbracht werden können?

Dienstleistungsqualität

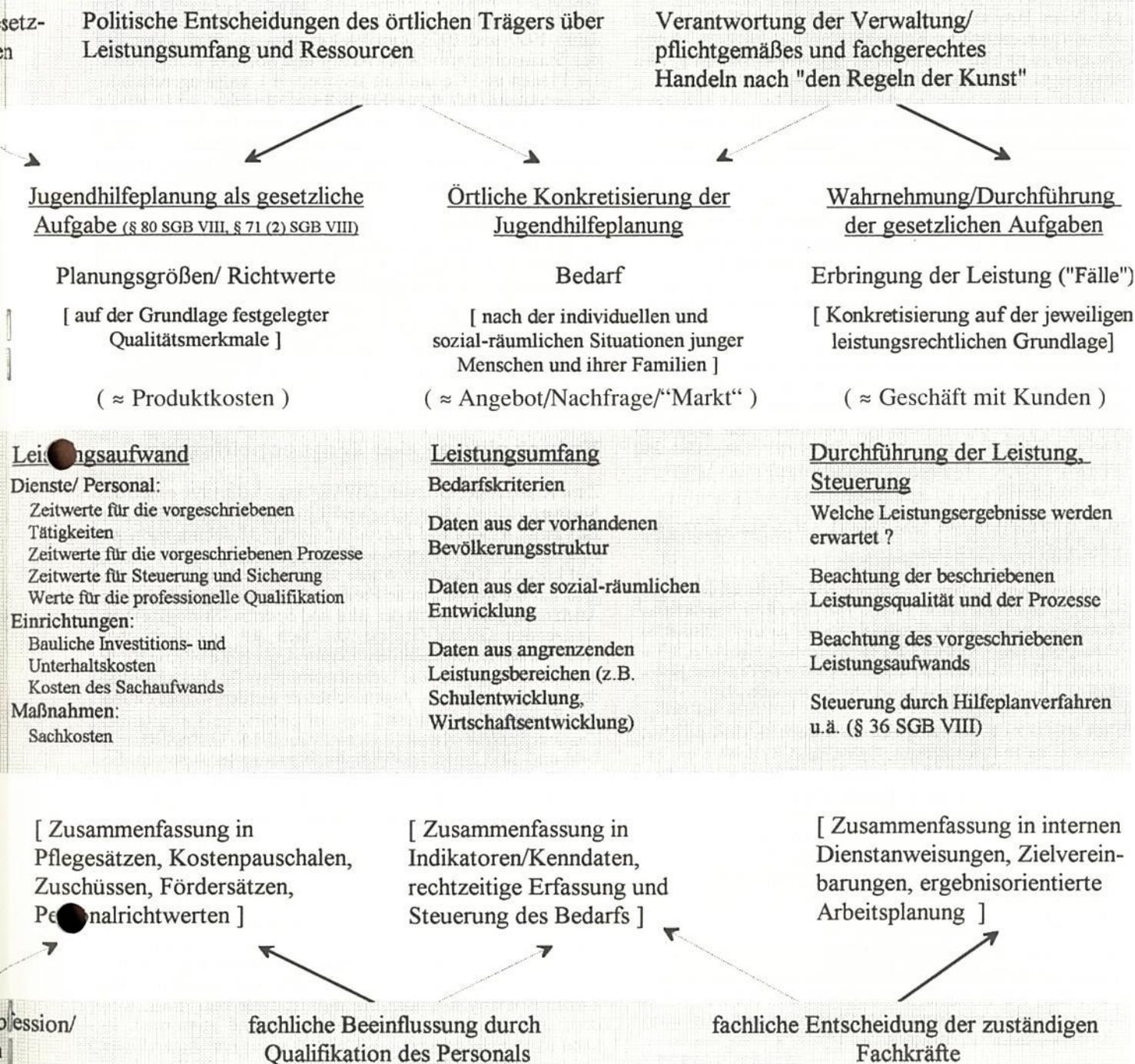
[ Zusammenfassung in einem  
Qualitätshandbuch ]

fachliche Entscheidung der  
Bezugswissenschaft

sind die auf die örtliche Jugendhilfeplanung bzw. auf den Leistungsumfang (Bedarf) gerichteten Pfeile in der Grafik gebrochen gezeichnet: Politische Entscheidungsträger und sozialpädagogische Fachkräfte entscheiden über das angemessene Leistungsangebot. Ob der Bürger und in welcher Weise er von seinem Sozialleistungsrecht Gebrauch macht, darf er nach wie vor selbst entscheiden.

## Anmerkungen:

- (1) Bayerisches Landesjugendamt (Hg.): Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen. Von der outputorientierten Steuerung zum Total Quality Management; Red.: Robert Sauter, München 1995. Bei dieser Publikation geht es vor allem um  
 – ein Strukturmodell, welches die verschiedenen Reformansätze öffentlicher Verwaltungen in einen sinnvollen Zusammenhang stellen läßt



© Sauter/Müller, Bayerisches Landesjugendamt

- (1) (Unterscheidung von eher quantitativ und eher qualitativ orientierten Reformmodellen),  
– die Klärung der Relevanz des Modells der outputorientierten Steuerung für die Jugendhilfe,  
– die Transfermöglichkeiten von Erkenntnissen des Qualitätsmanagements auf die Organisation und Ausgestaltung öffentlicher Jugendhilfeleistungen.
- (2) Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung markiert ein in Baden-Württemberg diskutierter „Kommunaler Produktplan“, der unter dem Begriff „Produkt“ nicht mehr als eine zum Teil noch abgespeckte Leistungsbeschreibung des SGB VIII enthält, die hinter allem zurückbleibt, was in der jüngeren Zeit an Leistungs- oder Produktbeschreibungen erstellt wurde, und nach einigen Unterabsätzen dann auch konsequent auf den „Produkt“-Begriff verzichtet - ohne die Beschreibungen selbst zu konkretisieren, wie dies vielleicht einmal vorgesehen war.

- (3) Wie schnell ohne eine gründliche Befassung sogenannte Reformen scheitern, dokumentiert der jüngste Beschluß eines großen bayerischen Landkreises, die Budgetierung des Kreishaushalts auszusetzen und den nächsten Kreishaushalt wieder nach den alten Regeln der Kameralistik aufzustellen. Verwaltungsspitze und Kreistag hatten übersehen, daß das Konzept der Budgetierung qualitativ etwas anderes ist als eine bequeme Form der Kostenbegrenzung, nämlich u. a. die Aufgabe nahezu aller heiligen Kühe des öffentlichen Haushaltsrechts, eine weitgehende Verantwortungsdelegation nach unten und wenigstens ansatzweise die Möglichkeit der Kostenrechnung. Wo dies alles nicht passiert, geschieht nichts Neues, sondern wird nur mit einem neuen Modewort das Ausgabevolumen gedeckelt.
- (4) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Köln (KGSt): Bericht Nr. 9/1994. Er nimmt auch auf folgende, bereits zu einem früheren Zeitpunkt erschienene Berichte Bezug: KGSt-Bericht

Nr.12/1991, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell; KGSt-Bericht Nr.19/1992, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg. Der später als Nr. 6/1995 erschienene Bericht Qualitätsmanagement mußte als weitere Grundlage des Gesamtkonzepts hinzugenommen werden.

- (5) Bayerisches Landesjugendamt (Hg.): Empfehlungen für die Jugendgerichtshilfe, Aufgaben der Jugendhilfe im Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz, Beschluß des Landesjugendhilfeausschusses, Gesetzesstand 1. April 1993, München 1993. Das Beispiel verdeutlicht, daß auch zu fragen wäre, welchen Stellenwert die fachlichen „Empfehlungen“ (§ 85 Abs.2 SGB VIII) im Konzept der outputorientierten Steuerung hätten. Nach dem hier vertretenen Denkmodell wären sie auf der Ebene der Beschreibung der Leistungsqualität (siehe Graphik) anzusiedeln.
- (6) Die Zahlen sind willkürlich gewählt und bedürften natürlich der genaueren Überprüfung.
- (7) Die Grenzen des Modells sind auch dann erreicht, wenn es um den puren Gesetzesvollzug geht. Nach dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns müssen nämlich die Gesetze auch dann befolgt werden, wenn sie zu unverständlichen Ergebnissen führen. Der Verwaltung kommt es jedenfalls nicht zu, hierüber Schiedsrichter zu spielen. Im Streitfall obliegt dies der Justiz, hinsichtlich der politischen Verantwortung dem Parlament.
- (8) Siehe KGSt-Bericht 9/1994, Seite 7 und 15. Auf die neueren KGSt-Berichte wird unten eingegangen.
- (9) Die in den frühen 70er Jahren diskutierten, bildungspolitisch motivierten und einer emanzipatorischen Theorie von Jugendhilfe verpflichteten Auffassungen zu dieser Frage führten teilweise zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der Einordnung der Kinder- und Jugendhilfe in ein Sozialgesetzbuch und verfolgten alternativ das Ziel der Etablierung eines eigenen Jugendgesetzbuchs außerhalb des Sozialgesetzbuchs.
- (10) KGSt-Bericht Nr. 11/1995: Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich.
- (11) KGSt-Bericht Nr. 3/1996.
- (12) Man mag dies für begriffliche Haarspalterei halten. Nur: Die Jugendhilfe profitiert hinlänglich vom Schmutzdelkinder-Image ihres Klientels. Sie muß dieses Image nicht noch dadurch verstärken, daß sie begrifflich weiterschlampt.
- (13) Wenn die Rede von Fachkräften, also von Professionalität innerhalb der Jugendhilfe Sinn machen soll, dann muß es ein gewisses Maß an Übereinstimmung über zweckmäßige Methoden, Formen, Verfahrensweisen, also „Regeln der Kunst“ geben, die eben professionelles Handeln unterscheiden von Laien- oder Alltagshandeln.
- (14) vgl. Bayerisches Landesjugendamt (Hg.): Strukturierungsempfehlung für eine ergebnisorientierte örtliche Jugendhilfeplanung. Arbeitsbuch; Redaktion: Marion Kapusta; München 1995.
- (15) Die jüngsten Untersuchungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands über die Personalbemessung in Jugendämtern können eine diskussionsfähige Grundlage darstellen.

Robert Sauter

## Aus dem Landesjugendhilfeausschuß

In der 12. Sitzung am 29. Oktober 1996 berichtete der Vorsitzende des Landesjugendhilfeausschusses, Prof. Dr. Roland Proksch, über ein Gespräch des Ministerpräsidenten mit Vertretern der freien Träger der Jugendhilfe zur Fortentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Bayern.

Die angekündigte Erhöhung des Haushaltsansatzes für das Jugendprogramm in Höhe von insgesamt 12 Mio. DM für die Jahre 1997 und 1998 wurde kontrovers diskutiert. Vertreter des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit als oberster Landesjugendbehörde betonten, daß diese Erhöhung angesichts umfassender Einsparungen in allen anderen Bereichen die hohe Bedeutung unterstreiche, die die Staatsregierung der Jugendpolitik beimesse. Ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände gab dabei zu bedenken, daß demgegenüber der Entwurf des Staatshaushaltes im Bereich des BayKJHG bzw. UVG Einsparungen in Höhe von 31 Mio. DM vorsehe, die als zusätzliche Kostenbelastung an die kommunalen Jugendhilfeträger weitergegeben werden sollen. Insofern entspreche es nicht der Realität, von einer Erhöhung des Haushaltsansatzes zu sprechen. Insgesamt wurde jedoch die Möglichkeit begrüßt, auf höchster politischer Ebene programmatische Aussagen für eine Fortschreibung der Jugendhilfe in Bayern vorbringen zu können.

Klaus Müller

## Entscheidung der Bundesprüfstelle

Zum Konzert der Gruppe „GWAR“ am 15.02.1996 erließ das Stadtjugendamt München gemäß § 10 Satz 1 JÖSchG den Bescheid, Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren nicht zuzulassen. Das Medienecho auf diese Entscheidung war heftig und kritisch. Unterstellt wurde vielfach ein zensurierender Angriff auf die künstlerische Freiheit durch die Jugendschützer. Auch nach dem Auftritt der Blut und Sperma (Surrogate) verspritzenden GWAR-Gruppe, die sich aus sozialkritischen New Yorker Kunststudenten rekrutierte, verteilte eine Reihe von Presseorganen die verantwortungsvolle Entscheidung des Stadtjugendamtes. Jugendschützer wurden wieder einmal als „Zensoren“ verleumdet.

Zu dem GWAR-Konzert wurde von BRAVO-Reportern in Bild und Text berichtet. Mehrere Jugendämter sahen in diesem Bericht eine Jugendgefährdung und beantragten die Indizierung der Ausgabe 8/96 der Kinder- und Jugendzeitschrift BRAVO. Die Bundesprüfstelle kam nun zu dem Ergebnis, daß allein der bildliche und textliche Bericht verrohend, kriegsverherrlichend und die Menschenwürde verletzend sei und verfügte die Indizierung der Zeitschrift. Mit dieser Entscheidung hat die Bundesprüfstelle die vorangegangene mutige Entscheidung des Stadtjugendamtes München gestützt.

Mit Bedauern stellen Jugendschützer regelmäßig fest, daß Äußerungen der Kunst in gesellschafts- und sozialkritischen Zusammenhängen häufig als unanfechtbar hingestellt werden, auch wenn sie sich jugendgefährdend auswirken. Es kann aber nicht angehen, daß viele Kinder und Jugendliche, die den kritischen Gehalt von gegebenenfalls künstlerisch bedeutsamen, jedoch mit intellektuellen Wendungen, gewaltigen Verfremdungen und Ironisierungen betrachteten Darstellungen gar nicht verstehen, dem ohne Schutz ausgesetzt werden sollen. Dies betrifft Konzerte ebenso wie multimediale Präsentationsformen.

In der zweifellos schwierigen Balance von einerseits notwendiger Freiheit journalistischer oder künstlerischer Äußerungen und andererseits dem notwendigen Schutz junger Menschen vor beeinträchtigenden oder schädigenden Sachverhalten haben Pädagogen auch von der Presse mehr Sensibilität für die Entwicklungsbedingungen von Kindern und Jugendlichen einzufordern. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich neben den Verfassungsrang der Meinungsfreiheit gleichwertig den des Jugendschutzes gesetzt (BVerfG, zuletzt im „Mutzenbacher-Beschluß“ 1991; nach R. Stefan „Jugendschutz und Kunstfreiheit“ in IMS-Report 4/95, Seite 47 ff.).

Luitpold Will