

Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe

*Zur Bedeutung und Verwendung eines
Messinstrumentes für Soziale Dienste*

Dissertation am Fachbereich Erziehungswissenschaft und
Soziologie der Universität Dortmund

vorgelegt von
Jens Pothmann

im März 2003

Gutachter:
Prof. Dr. Thomas Rauschenbach
Prof. Dr. Gaby Flösser

Inhaltsübersicht

| | |
|---|------------|
| Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine einführende Skizze | 6 |
| | |
| I. Ökonomisierung des Sozialen – zum Bedeutungsgewinn von Kennzahlen..... | 27 |
| 1. Tendenzen der Ökonomisierung | 28 |
| 1.1 Dimensionierungen | 31 |
| 1.2 Gesellschaftstheoretische Einordnung | 42 |
| 2. Beispiele für gesellschaftliche Ökonomisierungstendenzen..... | 54 |
| 2.1 Gesundheitswesen | 56 |
| 2.2 Öffentliche Verwaltung..... | 73 |
| 3. Die Ökonomisierung des Sozialen unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe | 103 |
| 3.1 Vorbemerkungen..... | 105 |
| 3.2 Beobachtungen..... | 113 |
| 3.3 Ursachen..... | 130 |
| 3.4 Gefahren..... | 137 |
| 3.5 Bedeutung für die Verwendung von Kennzahlen | 144 |
| 4. Resümee zur Bedeutung von Ökonomisierungstendenzen für eine zunehmende Relevanz von Kennzahlen..... | 148 |
| | |
| II. Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe | 155 |
| 5. Inhaltliche Bestimmung des Kennzahleninstrumentes | 158 |
| 5.1 Definitiorische Abgrenzung und Erörterung der Voraussetzungen | 160 |
| 5.2 Differenzierungsmodi | 177 |
| 5.3 Funktionsspektrum..... | 181 |
| 5.4 Kennzahlensysteme..... | 187 |
| 6. Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen..... | 196 |
| 6.1 Sozialmanagement | 203 |
| 6.2 Zielorientierte Leistungsvereinbarungen und Kontraktmanagement.... | 213 |
| 6.3 Struktur- und Leistungsvergleiche | 218 |
| 6.4 Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe | 231 |
| 6.5 Finanzielle Ressourcenverteilung und -steuerung am Beispiel der Sozialraumbudgetierung | 245 |
| 7. Zwischenbilanz zum Erkenntnisstand über Kennzahlen und Kennzahlensysteme der Kinder- und Jugendhilfe..... | 252 |
| | |
| III. Interkommunale Vergleiche – eine Fallstudie zur Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe..... | 262 |
| 8. Untersuchungsgegenstand und methodisches Setting..... | 265 |
| 9. Interkommunale Vergleichsarbeit in rekonstruktiver Perspektive..... | 282 |

| | | |
|-------|--|------------|
| 9.1 | Notizen zum Selbstverständnis der Akteure im Spiegel konzeptioneller Überlegungen | 282 |
| 9.2 | Verwendung von Kennzahlen in der Praxis interkommunaler Vergleiche..... | 302 |
| 9.2.1 | Zugang der Jugendämter | 306 |
| 9.2.2 | Festlegung des Vergleichsthemas..... | 311 |
| 9.2.3 | Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems..... | 314 |
| 9.2.4 | Erhebung der Grundzahlen..... | 324 |
| 9.2.5 | Kennzahlen zur Diskussion gestellt – zwischen Erkenntnis-, Steuerungs- und Rechtfertigungsdimension..... | 329 |
| 9.2.6 | Rückführung der Ergebnisse | 355 |
| 10. | Bilanz und Diskussion der Befunde aus der Fallstudie | 392 |
| 10.1 | Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse..... | 393 |
| 10.2 | Diskussion von Strukturproblemen | 407 |
| | Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine abschließende Bilanz | 418 |
| | Literatur | 440 |
| | Anhang | 477 |

Inhaltsverzeichnis

Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine einführende

| | |
|--|----------|
| Skizze | 6 |
| (A) Kinder- und Jugendhilfe als Untersuchungsgegenstand..... | 8 |
| (B) Entwicklung der forschungsleitenden Fragestellung..... | 12 |
| (C) Bezugspunkte zur sozialpädagogischen Forschung und Jugendhilfeforschung | 18 |
| (D) Aufbau der Arbeit..... | 24 |

I. Ökonomisierung des Sozialen – zum Bedeutungsgewinn von

Kennzahlen..... 27

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Tendenzen der Ökonomisierung | 28 |
| 1.1 | Dimensionierungen | 31 |
| 1.2 | Gesellschaftstheoretische Einordnung | 42 |
| 2. | Beispiele für gesellschaftliche Ökonomisierungstendenzen..... | 54 |
| 2.1 | Gesundheitswesen..... | 56 |
| | (A) Strukturen und Regulierungen..... | 57 |
| | (B) Krisensymptome | 58 |
| | (C) Tendenzen einer Ökonomisierung im Spannungsfeld von marktlicher und staatlicher Regulierung | 61 |
| | (D) Risiken der Ökonomisierung | 65 |
| | (E) Perspektiven zwischen Markt und Staat | 68 |
| | (F) Parallelen zur und Konsequenzen für die Kinder- und Jugendhilfe.. | 71 |
| 2.2 | Öffentliche Verwaltung..... | 73 |
| | (A) Strukturprinzipien..... | 76 |
| | (B) Krisensymptome | 79 |
| | (C) Ökonomisierungstendenzen am Beispiel der Verwaltungsmodernisierung..... | 81 |
| | (D) Ökonomisierung der Verwaltung und die Konsequenzen für die Jugendhilfe | 100 |
| 3. | Die Ökonomisierung des Sozialen unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe | 103 |
| 3.1 | Vorbemerkungen..... | 105 |
| 3.2 | Beobachtungen..... | 113 |
| | (A) Ökonomisierung des Sozialen als Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen..... | 113 |
| | (B) Ökonomisierung des Sozialen als ein sich verändernder Denk- und Handlungsmodus der Akteure in der Sozialen Arbeit..... | 120 |
| | (C) Katalysatoren einer Ökonomisierung des Sozialen | 124 |
| 3.3 | Ursachen..... | 130 |
| 3.4 | Gefahren..... | 137 |
| 3.5 | Bedeutung für die Verwendung von Kennzahlen | 144 |
| 4. | Resümee zur Bedeutung von Ökonomisierungstendenzen für eine zunehmende Relevanz von Kennzahlen..... | 148 |

II. Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und

Jugendhilfe..... 155

| | | |
|-----|---|-----|
| 5. | Inhaltliche Bestimmung des Kennzahleninstrumentes..... | 158 |
| 5.1 | Definitorische Abgrenzung und Erörterung der Voraussetzungen | 160 |
| | (A) Quantifizierbarkeit und Messbarkeit..... | 163 |
| | (B) Komprimierbarkeit..... | 172 |
| | (C) Standardisierbarkeit..... | 174 |
| 5.2 | Differenzierungsmodi..... | 177 |
| 5.3 | Funktionsspektrum | 181 |
| 5.4 | Kennzahlensysteme | 187 |
| 6. | Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen | 196 |
| 6.1 | Sozialmanagement..... | 203 |
| | (A) Beobachtungen zum Einsatz von Kennzahlen im Rahmen von Qualitätsmanagementprozessen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe..... | 204 |
| | (B) Bedeutung und Umsetzung des Kennzahleninstrumentes im Rahmen der Neuen Steuerung bei Jugendämtern | 208 |
| 6.2 | Zielorientierte Leistungsvereinbarungen und Kontraktmanagement | 213 |
| 6.3 | Struktur- und Leistungsvergleiche | 218 |
| | (A) Kennzahlenvergleiche zwischen Regionen..... | 220 |
| | (B) Kennzahlenvergleiche zwischen Einrichtungen | 226 |
| 6.4 | Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe | 231 |
| | (A) Jugendhilfeplanung | 232 |
| | (B) Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe..... | 237 |
| 6.5 | Finanzielle Ressourcenverteilung und -steuerung am Beispiel der Sozialraumbudgetierung..... | 245 |
| 7. | Zwischenbilanz zum Erkenntnisstand über Kennzahlen und Kennzahlensysteme der Kinder- und Jugendhilfe..... | 252 |

III. Interkommunale Vergleiche – eine Fallstudie zur Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe.....262

| | | |
|-------|---|-----|
| 8. | Untersuchungsgegenstand und methodisches Setting..... | 265 |
| | (A) Teilnehmende Beobachtungen in einem Vergleichsring | 269 |
| | (B) Experteninterviews mit Moderatoren interkommunaler Vergleichsringe..... | 271 |
| | (C) Dokumentenanalyse von Abschlussberichten zu interkommunalen Vergleichsphasen | 277 |
| | (D) Dokumentenanalyse von Vorlagen für den Jugendhilfeausschuss .. | 280 |
| 9. | Interkommunale Vergleichsarbeit in rekonstruktiver Perspektive | 282 |
| 9.1 | Notizen zum Selbstverständnis der Akteure im Spiegel konzeptioneller Überlegungen | 282 |
| | (A) Kennzahlen als Herzstück interkommunaler Vergleichsarbeit im Feld der Hilfen zur Erziehung | 286 |
| | (B) Funktionsebenen interkommunaler Vergleiche in der Kinder- und Jugendhilfe für den Bereich der Hilfen zur Erziehung | 293 |
| 9.2 | Verwendung von Kennzahlen in der Praxis interkommunaler Vergleiche..... | 302 |
| 9.2.1 | Zugang der Jugendämter | 306 |
| 9.2.2 | Festlegung des Vergleichsthemas..... | 311 |
| 9.2.3 | Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems..... | 314 |

| | |
|---|-----|
| (A) Jugendamtsinteressen zur Minimierung des Ressourcenaufwandes bei der Erhebung von statistischen Daten | 316 |
| (B) Zum Interesse von Jugendämtern an einem Kennzahlensystem mit einer hohen Abbildungsgenauigkeit | 321 |
| (C) Bilanzierung der Interessenkonstellationen | 323 |
| 9.2.4 Erhebung der Grundzahlen | 324 |
| 9.2.5 Kennzahlen zur Diskussion gestellt – zwischen Erkenntnis-, Steuerungs- und Rechtfertigungsdimension | 329 |
| (A) Erkenntnisdimension | 331 |
| (B) Steuerungsdimension | 343 |
| (C) Rechtfertigungsdimension | 350 |
| (D) Modell zur Dimensionierung von Diskussionen und Erörterungen interkommunaler Vergleichskennzahlen | 352 |
| 9.2.6 Rückführung der Ergebnisse | 355 |
| (A) Form und Inhalt der Rückführung | 358 |
| Exkurs zur Bewertung von Kennzahlenwerten | 366 |
| (B) Effekte der Rückführung in der kommunalen Jugendhilfe | 372 |
| 10. Bilanz und Diskussion der Befunde aus der Fallstudie | 392 |
| 10.1 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse | 393 |
| (A) Fremd- und selbstbestimmte Teilnahme von Jugendämtern | 394 |
| (B) Gestaltung von Rahmenbedingungen | 396 |
| (C) Auswertung der interkommunalen Vergleichsergebnisse | 399 |
| (D) Notizen zum Ergebnistransfer und dessen Auswirkungen | 403 |
| 10.2 Diskussion von Strukturproblemen | 407 |
| (A) Interkommunale Vergleiche – Instrument einer Kosten- und Leistungsminimierung | 408 |
| (B) Interkommunale Vergleiche – Katalysator für eine Erstarrung von Jugendhilfestrukturen | 412 |
| (C) Interkommunale Vergleiche – Berichtswesen mit „blinden“ Flecken | 414 |

Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine abschließende Bilanz

| | |
|--|-----|
| (A) Kennzahlen (in) der Kinder- und Jugendhilfe | 418 |
| (B) „Das Kennzahlenrisiko“ – Abwägungen zur Implementation des Kennzahleninstrumentes in die Kinder- und Jugendhilfepraxis | 432 |

Literatur

Anhang

| | |
|---|-----|
| (A) Leitfaden zu den Experteninterviews im Rahmen der Fallstudie über die interkommunale Vergleichsarbeit | 477 |
| (B) Abkürzungsverzeichnis | 481 |
| (C) Abbildungsverzeichnis | 482 |
| (D) Tabellenverzeichnis | 483 |

Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine einführende Skizze

Erzählt man einem Freund¹ oder einem Bekannten von der Geburt eines Kindes, so zielen in den meisten Fällen die ersten Nachfragen auf das Gewicht, die Größe sowie manchmal noch auf den Kopfumfang. Berichtet man jemandem über das Ableben eines anderen Menschen, so wird die Frage nach dem Alter des Verstorbenen zumeist nur in den Fällen ausgelassen, wenn man als Zuhörer um die Zahl der Lebensjahre weiß. Während der Schulzeit werden Leistungs- und Wissensstand von Kindern und Jugendlichen in der Regel ab dem dritten Schuljahr kontinuierlich über Schulnoten dokumentiert. Wollen Mediziner etwas über den Gesundheitszustand bzw. die körperliche Verfassung eines Patienten erfahren, so sind Blutdruckwerte oder auch die Pulsfrequenz nahezu unverzichtbare Indikatoren. Vielleicht stimmt sogar die Vermutung von Walter Krämer in seinem Vorwort zu „So lügt man mit Statistik“, dass, wenn wir morgens die Zeitung aufschlagen und diese durchblättern, wir mehr Statistiken – zu denken ist dabei beispielsweise an Arbeitslosenzahlen, Börsenkurse, Sportresultate oder auch Wahlergebnisse – gesehen haben als z.B. Friedrich Schiller während seiner gesamten Lebenszeit (vgl. Krämer 1995, S. 7). Wir leben offensichtlich im Bild gesprochen, um noch einmal Walter Krämer zu bemühen, in einer Informationsgesellschaft, die durchdringt ist von einer Art Datenschwungel (vgl. Krämer 1994, S. 7). Oder etwas neutraler formuliert: Unser Alltag wird auf vielfältige Weise von Zahlen bestimmt. Das Zählen und die Zahlen sind wohl ein unverzichtbarer Bestandteil unserer Kultur. Man könnte mit den Worten des Mathematikers und Physikers John D. Barrow schlicht festhalten, „wir sind eine Kultur, die zählt“ (Barrow 1999, S. 53). Dabei vermittelt uns offensichtlich die Abstraktion der materiellen Welt in eine mathematische eine Art von Sicherheitsgefühl. Man vertraut der Übersetzung des Tatsächlichen in das Numerische.

Sieht man die Zahlen als Teil unserer Kultur und klassifiziert sie zudem noch als charakteristisches, wenn auch nicht unbedingt zwingendes Merkmal für die Herausbildung einer hochentwickelten Kultur und erkennt weiter aus einem Blick in die Zeitgeschichte, dass die Bedeutung von numerischen Wirklichkeitsdarstellungen bzw. statistischen Daten gerade auch vor dem Hintergrund dessen, was man als die Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft bezeichnen könnte, zunimmt (vgl. Stehr 1994 oder auch im Kontext der Analysen zur Risikogesellschaft Beck 1997a), drängt sich zweifelsohne die Frage auf, ob möglicherweise diese Entwicklung untrennbar mit zu unserer Kulturevolution dazugehört. Selbstredend kann diese Frage im Folgenden weder bearbeitet noch erst recht beantwortet werden. Gleichwohl formuliert

¹ Aus pragmatischen Gründen wird in der folgenden Arbeit auf eine Unterscheidung von femininer und maskuliner Form bei Personen und Personengruppen verzichtet. Die stets verwendete männliche Form impliziert die weibliche Form.

sie sich bei der Durchführung einer Untersuchung, die sich mit der Einführung und der Verbreitung eines Messinstrumentes für ein – aus systemtheoretischer Perspektive betrachtet (vgl. etwa Baecker 1994; Luhmann 1973 sowie zusammenfassend Gängler 2001) – Funktionssystem der organisierten Hilfe befasst, stets auf ein Neues, zumal die gesellschaftlich organisierte Hilfe selbst genauso wie der Vertrauensgewinn der Abstraktion des Tatsächlichen in das Numerische eine Folge der soziokulturellen Evolution darstellt.

Damit wird m.E. bereits auf ein grundsätzliches Dilemma dieser Untersuchung hingewiesen. Als ich im Herbst 1999 das Exposé für diese Untersuchung im Rahmen einer Bewerbung für das Graduiertenkolleg „Jugendhilfe im Wandel“ der Universitäten Dortmund und Bielefeld vorstellte, wurde ich von den Gutachtern gefragt, was ich denn von den Kennzahlen halten würde, zumal wenn sie in einem Feld wie das der Kinder- und Jugendhilfe verwendet werden? Ist das gut oder ist das schlecht?² Diese Frage ist mir während meiner Arbeit an dieser Untersuchung immer wieder gestellt worden. Manchmal konnte man sich des Eindrucks nur schwer erwehren, dass man es mit einer Art Fragereflex zu tun hat. Berichtete man von seinem Dissertationsprojekt in formellen oder auch informellen Kontexten, konnte man immer die Frage erwarten, ob die Ergebnisse dieser Arbeit Kennzahlen ‚verteufeln‘ oder ‚glorifizieren‘ werden. Es wurde regelmäßig eine Erwartungshaltung an das Dissertationsprojekt herangetragen, sich am Ende dieser Arbeit entweder bedingungslos für oder (noch besser) gegen die Verwendung des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe auszusprechen. Doch scheint mir, nachdem man im Verlauf der Untersuchung selbst nicht nur einmal in diese Falle getappt ist, eine derartige pauschale Einschätzung als Forschungsziel für diese Arbeit eher unangemessen. Hinzu kommt, und dies mutet möglicherweise banal an, dass eine Zahl selbst weder ‚gut‘ noch ‚schlecht‘ sein kann. Gleiches ist auch für die Kennzahlen zu konstatieren. Dies gilt umso mehr, da davon auszugehen ist, dass eine Kennzahl zwar immer eine Zahl ist, aber eine Zahl – wie zu zeigen sein wird – nicht immer eine Kennzahl (vgl. Teil II). Somit ist nicht die Zahl selbst das Entscheidende, sondern eher die gestaltbaren Rahmen- und Kontextbedingungen, die eine Zahl zu einer Kennzahl werden lassen, die somit auch über Funktionalität bzw. Dysfunktionalität des Instrumentes entscheiden.

² An dieser Stelle ist dem Graduiertenkolleg „Jugendhilfe im Wandel“ der Universitäten Bielefeld und Dortmund in zweierlei Hinsicht zu danken, sieht man einmal davon ab, dass vermutlich allein die Zugehörigkeit zum Kolleg und die damit verbundenen Rahmenbedingungen die Fertigstellung dieser Arbeit beschleunigt hat. Zum einen boten sich in diesem Rahmen vielfältige Möglichkeiten, Anschlüsse zwischen dem Dissertationsthema und den Diskursen in der wissenschaftlichen Sozialpädagogik sowie den Nachbardisziplinen herzustellen. Diesbezüglich sind nicht nur die zahlreichen Veranstaltungen mit nationalen und internationalen Gästen, sondern auch die kontinuierlichen internen Diskussionen mit den Kollegiaten zu nennen. Zum anderen ist hervorzuheben, dass man über das Graduiertenkolleg jederzeit nahezu unmittelbar die Möglichkeit hatte, die eigenen Forschungsergebnisse zu präsentieren und vor allem diese kritisch zu diskutieren.

(A) Kinder- und Jugendhilfe³ als Untersuchungsgegenstand

War bereits bei den ersten ‚Federstrichen‘ dieser einführenden Skizze zu den Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe von einer vergesellschafteten Form des Helfens die Rede (vgl. dazu auch Gängler 2001), die sich nunmehr offenbar mehr als bislang mit numerischen Darstellungen ihrer Wirklichkeit auseinandersetzen müssen bzw. diese selbst anwenden, so stellt sich diesbezüglich die Kinder- und Jugendhilfe als eines der zentralen Segmente dar. Auf diesem Teilbereich liegt der Fokus der vorliegenden Untersuchung. Mit der Kinder- und Jugendhilfe wird dabei ein Feld des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens in Deutschland in den Blick genommen, das im Vergleich zu anderen Bereichen aus der Sicht von Forschung und Wissenschaft nur mit großen Schwierigkeiten sowie in Kauf zu nehmenden blinden Flecken zu beschreiben ist (vgl. auch Bissinger u.a. 2002, S. 12; Bock 2002, S. 299f.; Jordan 1996, S. 315). So hat es zumindest den Anschein, dass es derzeit nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität des Feldes kaum möglich ist, die vollständigen Konturen der Jugendhilfe sichtbar zu machen. Vielmehr müssen immer einzelne Aspekte, Arbeitsfelder oder auch bestimmte Perspektiven auf dieses Segment der Sozialen Arbeit ausgeblendet werden (vgl. auch Bock/Seelmeyer 2001). Doch nicht nur die Unterschiedlichkeit der Arbeitsfelder sowie das weit verzweigte Netz von Handlungsfeldern erschwert eine begriffliche Eingrenzung und Beschreibung der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus ist nach Bissinger u.a. (2002, S. 11) zu konstatieren, dass der breite Konsens über das Verständnis einer Kinder- und Jugendhilfe als Agentur des Sozialstaats aus den 1970er- und 1980er-Jahren spätestens Ende der 1990er-Jahre erheblich an Selbstverständlichkeit eingebüßt hat (vgl. auch Rauschenbach 2000a). Nicht zuletzt eine erste bundesweite Jugendamtsbefragung als Vollerhebung über die bis in die 1990er-Jahre als festgelegt geltende organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in den Kommunalverwaltungen (vgl. Marmier u.a. 2002) sowie die Identifizierung ökonomisch zumindest beeinflusster Diskurse über Verwaltungsmodernisierung und das Verhältnis von öffentlichen, freien und privatgewerblichen Trägern zueinander (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 15ff.) oder auch nicht zuletzt die hier vorliegende Untersuchung über die Bedeutung und Verwendung eines Kennzahleninstrumentes, das man bislang eher dem Bereich der Ökonomie bzw. der Statistik zugeordnet hat, in diesem Segment der Sozialen Arbeit stützen diese Beobachtungen.

Die Diffusität und Komplexität der Kinder- und Jugendhilfe sowie die gleichzeitig zu beobachtende Erodierung von bislang nicht zur Disposition stehenden Strukturmerkmalen in diesem Segment der Sozialen Arbeit und deren Substitution durch z.B. Implantate aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen erschweren eine Untersu-

³ Im Folgenden werden die Begriffe „Kinder- und Jugendhilfe“ und „Jugendhilfe“ synonym verwendet.

chung über die Kinder- und Jugendhilfe. Dies gilt auch oder möglicherweise erst recht für eine Arbeit, die gerade diese beschriebenen Veränderungen der Kinder- und Jugendhilfe selbst fokussiert. Alle bereits genannten sowie auch die hier nicht erwähnten Unzulänglichkeiten bezogen auf eine systematische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes Kinder- und Jugendhilfe ändern allerdings nichts an der Notwendigkeit, eine – wenn auch nur vorläufige – Begriffsbestimmung zu diesem Teilssegment der Sozialen Arbeit für den weiteren Verlauf dieser Forschungsarbeit zugrunde zu legen. Rekuriert wird hier an die von Bock/Seelmeyer (2001) in der von Hans Thiersch und Hans-Uwe Otto herausgegebenen Neuauflage des Handbuchs zur Sozialarbeit und Sozialpädagogik vorgeschlagene vorläufige Umschreibung zur Kinder- und Jugendhilfe. Hier heißt es: „Kinder- und Jugendhilfe (ist) (...) ein ausdifferenziertes Teilsystem innerhalb der Sozialen Arbeit, das die Sozialisationsbedingungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien vor dem Hintergrund der durch andere Instanzen und Milieus (Schule, Familie usw.) geprägten Lebens- und Aufwuchsbedingungen öffentlich organisiert und dafür einen gesellschaftlichen Auftrag hat“ (ebd., S. 985). Diese differenzierte Umschreibung beinhaltet einige der zentralen Dimensionen zur Konturierung der Kinder- und Jugendhilfe im sozialpädagogischen Diskurs, die sich gleichermaßen in anderen Versuchen einer Begriffsbestimmung und -eingrenzung wiederfinden lassen. So wird bei Bock/Seelmeyer (2001) in Übereinstimmung mit

- Faltermeier/Wiesner (2002) zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Kinder- und Jugendhilfe um ein komplexes Feld sozialer Leistungen zur Förderung der Entwicklung junger Menschen und deren Familien handelt.
- Jordan (1996) skizziert, dass die Kinder- und Jugendhilfe eine vor allem ergänzende Leistung und Sozialisationshilfe darstellt, die sich neben Familie und Schule als eigenständige Erziehungsinstanz mit spezifischen Methoden und Organisationsformen etabliert hat.⁴
- Lauer (2000) und seinem erweiterten Jugendhilfebegriff verdeutlicht, dass zur Kinder- und Jugendhilfe alle Sozialisationsbedingungen und Sozialisationsleistungen gehören, die sich neben den familialen, schulischen und berufsbildungs-

⁴ An dieser Stelle illustriert sich noch einmal die gesellschaftliche Stellung der Kinder- und Jugendhilfe. Dieses Segment der Sozialen Arbeit im Bereich der öffentlichen Erziehung muss auf der Basis des Grundgesetzes (Artikel 6) nachrangig zur natürlichen elterlichen Erziehungsaufgabe sein, gleichwohl der Elfte Kinder- und Jugendbericht zuletzt von einem veränderten Verhältnis von privater und öffentlicher Erziehung mit einer stärkeren Akzentuierung der letztgenannten Dimension spricht, ohne dabei allerdings eine Verstaatlichung von Erziehung zu implizieren (vgl. Deutscher Bundestag 2002). Hierin verdeutlicht sich trotz der zuletzt eingeforderten Koordinatenverschiebung das Subsidiaritätsprinzip als das zentrale Strukturprinzip der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings wird damit gleichzeitig auch ein Grundkonflikt dieses sozialstaatlichen Leistungsbereichs markiert. Dieser bewegt sich zwischen einer offensiven Jugendhilfe auf der einen Seite und einer Jugendhilfe, die auf einen Ausfallbürgen für den Rückgang familiärer Sozialisationsleistungen bzw. auf eine Agentur für kompensatorische Erziehungs- und Sozialleistungen reduziert wird, auf der anderen Seite (vgl. Lauer 2000, S. 351f.).

bezogenen Aufgabenfeldern mit der individuellen und gemeinschaftsbezogenen Entwicklung junger Menschen auseinandersetzen.

Den Ordnungsrahmen dieses gesellschaftlichen Teilbereichs stellt das Kinder- und Jugendhilfegesetz als achttes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) dar (vgl. zur rechtlichen Kommentierung der jeweiligen Bestimmungen ausführlich z.B. Fieseler/Schleicher 1998; Münder u.a. 2003; Schellhorn 2000; Wiesner u.a. 2000). Hier sind die zentralen rechtlichen Vorschriften zur Regelung der Leistungserbringung sowie zur strukturellen Beschaffenheit zu diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit kodifiziert.⁵ Vor dem Hintergrund dieser Rechtsgrundlage können gekoppelt mit Grundprinzipien, Leitideen, Konzepten und theoretischen Versatzstücken der Sozialen Arbeit folgende Strukturmerkmale für die Kinder- und Jugendhilfe als zentrale Bedingungen für die Konstituierung des Feldes benannt werden:

- Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe sind aus juristischer Perspektive zu kategorisieren in individuelle Leistungsansprüche und infrastrukturelle Gewährleistungsverpflichtungen (vgl. Münder 2001, S. 1002). Aus einer sozialpädagogischen Sichtweise zeigt sich hierin die Ambivalenz von fallbezogenen und feldorientierten Hilfen oder auch die Kombination aus Einzelfallhilfe und Casemanagement einerseits sowie einer Gemeinwesen- oder auch Sozialraumorientierung andererseits (vgl. Bissinger u.a. 2002, S. 16). Gegenwärtig ist auch nach den Beobachtungen von van Santen u.a. (2002, S. 19ff.) diesbezüglich eine deutliche Orientierung hin zu einer sozialraumorientierten Leistungserbringung zu beobachten, wobei diese Entwicklung nicht zuletzt auf einer lebensweltorientierten Jugendhilfe beruht bzw. diese nicht zuletzt auch als fachlicher Standard einer modernen Jugendhilfe (vgl. Bissinger u.a. 2002, S. 14f.) den Rahmen für eine Sozialraumorientierung schafft (vgl. Frey 2002; Wolff 2002).
- Die Kinder- und Jugendhilfe hat ein ambivalentes Aufgabenprofil, das zwischen Hilfe und Kontrolle anzusiedeln ist (vgl. Jordan/Sengling 2000, S. 11ff.). Das SGB VIII trägt dieser Tatsache insofern Rechnung, als dass neben den Leistungen im zweiten Kapitel (Leistungen der Jugendhilfe), dem sozialpädagogischen Kern des Gesetzes, auch hoheitliche Aufgaben im dritten Kapitel (Andere Aufgaben der Jugendhilfe) kodifiziert sind. Beispiele hierfür sind die Regelungen zur Mitwirkung in jugendgerichtlichen Verfahren oder auch die vorläufigen Schutz-

⁵ Die quantitative und qualitative Umfassenheit und Ausdifferenziertheit des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die zuletzt anlässlich des 10-jährigen Bestehens zum wiederholten Male herausgestellt worden ist (vgl. u.a. BMFSFJ 2001 sowie Recht der Jugend und des Bildungswesens, 48. Jg., H. 2, 2000), verdeutlicht sich bereits daran, dass eine begriffliche Präzisierung der Kinder- und Jugendhilfe mitunter anhand der Gesetzesvorschriften im SGB VIII nicht nur möglich ist, sondern auch vorgenommen wird (vgl. z.B. Lauer 2000 für einen Jugendhilfebegriff im engeren Sinne oder auch die Hinweise bei Bock 2002; Bock/Seelmeyer 2001 zu den prinzipiell möglichen Perspektiven auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe). Gleichwohl ist dies nicht nur eine Stärke des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, sondern gleichzeitig auch Anzeichen für eine Schwäche von Profession und

maßnahmen (vgl. auch Münder u.a. 2003, S. 80ff.). Gemeinsam ist beiden Aufgabenbereichen, dass es sich jeweils im Unterschied zu einer Reihe anderer sozialstaatlicher Leistungsbereiche im Wesentlichen um immaterielle Hilfen handelt (vgl. Bissinger u.a. 2002, S. 17).

- Wie bei allen Sozialleistungen sind die Steuerungsmittel Recht und Geld auch im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe von zentraler Bedeutung. Allerdings zeichnet sich dieser sozialstaatliche Leistungsbereich zusätzlich dadurch aus, dass bei der Durchführung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe als eine Form der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen diese Faktoren alleine nicht ausreichen. Vielmehr müssen diese um das Klientel als einen weiteren relevanten Produktionsfaktor erweitert werden (vgl. Münder 2001, S. 1002f.). Hierin kommt die Dienstleistungsorientierung in der Jugendhilfe zum Ausdruck, die die Qualität der Interaktion zwischen Fachkraft und Adressat fokussiert und die den „Uno-actu-Gedanken“ sowie die „Koproduzentenrolle des Adressaten“ in besonderer Weise akzentuiert (vgl. Bissinger u.a. 2002, S. 15 oder auch Schaarschuch 1999).⁶
- Die organisatorische Verfasstheit der Kinder- und Jugendhilfe ist geprägt durch das Subsidiaritätsprinzip. Dies gilt nicht nur, wie gesehen, bezogen auf das Verhältnis der öffentlichen Erziehung zur privaten Erziehung, sondern auch für die Trägerstrukturen. Bleibt man zunächst nur auf der Ebene der öffentlichen Träger, so ist hier zu beobachten, dass im Rahmen der Entwicklung des Jugendhilfrechts und hier insbesondere mit dem Inkrafttreten des SGB VIII sowie in den darauffolgenden Jahren eine Kommunalisierung der Aufgabenwahrnehmung zu beobachten ist, während sich die Bundes- und Landesebene zunehmend auf gesetzgeberische sowie anregende und fördernde Funktionen beschränkt (vgl. Bissinger u.a. 2002, S. 12f.). Darüber hinaus ist das Subsidiaritätsprinzip gleichermaßen für die Gestaltung des Verhältnisses von öffentlichen und freien Trägern maßgeblich. Dieses partnerschaftliche Verhältnis zwischen den Trägergruppen ist als ein Korporatismus zu bezeichnen (vgl. Münder 2001, S. 1015f.).

Diese Merkmale einer aktuellen Bestandsaufnahme zur Kinder- und Jugendhilfe am Anfang des 21. Jahrhunderts haben sich vor dem Hintergrund der zeitgeschichtlichen Entwicklung insbesondere im vorangegangenen „sozialpädagogischen Jahrhundert“ (Rauschenbach 1999a) entwickelt. Lässt man diese unberücksichtigt, scheint es nur schwer nachvollziehbar, warum immaterielle sozialstaatliche Leistungen für junge Menschen und deren Familien in den letzten 100 Jahren und hier insbesondere in den letzten Jahrzehnten eine derartige Erfolgsgeschichte haben schreiben können. Dies

⁶ Disziplin, einen eigenständigen allgemeingültigen Kinder- und Jugendhilfebegriff herauszuarbeiten.

gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Kinder- und Jugendhilfe, so wie sie in der Bundesrepublik existiert, in der Form im internationalen Vergleich in keiner anderen europäischen, auch nicht westeuropäischen Gesellschaft vorhanden ist (vgl. auch Walther 2002). Es würde allerdings den Rahmen einer einleitenden Skizze sprengen, wollte man nunmehr die Geschichte der Jugendhilfe im Detail noch einmal ausbreiten. Vielmehr muss es an dieser Stelle genügen, schlagwortartig historische Kontinuitäten zu benennen, die für die Konstituierung der heutigen Kinder- und Jugendhilfe von zentraler Bedeutung sind. Zu nennen sind dabei eine Verrechtlichung, Institutionalisierung und Pädagogisierung (vgl. Bock/Seelmyer 2001, S. 987f.) sowie gleichermaßen eine Expansion und Ausdifferenzierung sowie eine Professionalisierung und Verwissenschaftlichung (vgl. Flösser u.a. 1998, S. 226ff.; Rauschenbach 2000a, S. 468ff.) des Feldes (vgl. hierzu u.a. Bock 2002 oder auch die immer wieder mitunter auf die Kinder- und Jugendhilfe rekurrierenden Beobachtungen und Überlegungen zur Sozialen Arbeit als Profession und Disziplin von Thole 2002). Neben diesen historischen bzw. zeitgeschichtlichen Kontinuitäten in der Kinder- und Jugendhilfe bleibt abzuwarten, ob sich in der Rückschau eine insbesondere seit den 1990er-Jahren prägende Entwicklungslinie als ähnlich bedeutsam herausstellen wird, wie die bereits genannten Kategorien. So ist zu konstatieren, dass sich in den letzten rund 10 Jahren „die Soziale Arbeit (...) auf die Suche nach neuen Modellen, Konzepten, Strukturen, Strategien und Instrumenten gemacht (hat), um den zeitgemäßen Charakter ihrer Produktionsweisen öffentlich unter Beweis zu stellen. Management-, Organisations- und Personalentwicklungskonzepte haben deshalb Konjunktur und bündeln eine Vielzahl von Optimierungsbestrebungen im Sektor der Sozialen Dienste“ (Flösser 2001a, S. 175).

(B) Entwicklung der forschungsleitenden Fragestellung

Greift man die Verwissenschaftlichung als eine der zu beobachtenden Entwicklungslinien für die Kinder- und Jugendhilfe des 20. Jahrhunderts auf, so hat sich diese mindestens genauso unauffällig ereignet wie das beispielsweise von Rauschenbach/Schilling (2001b, S. 16f.) diagnostizierte Wachstum dieses Feldes zu einem der quantitativ großen und eigenständigen Segmente des Sozial- und Erziehungswesens. Das heißt, parallel zu den bereits genannten Entwicklungslinien des Praxisfeldes Kinder- und Jugendhilfe hat sich eine Forschung zu diesem Feld, eine Jugendhilfeforschung unscheinbar, dafür aber genauso unübersichtlich entwickelt (vgl. Bock/Seelmeyer 2001, S. 990f.). Jugendhilfeforschung ist ein uneinheitliches Gebilde mit unklaren Grenzen und Binnendifferenzierungen sowie heterogenen und bislang nicht ausreichend systematisierten methodischen Zugängen und thematischen

⁶ Bissinger u.a. (2002, S. 14ff.) sehen in der Dienstleistungsorientierung einen der zentralen fachlichen Standards für eine moderne Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus wird der Lebensweltorientierung sowie der Professionalität fachlichen Handelns eine ähnliche Bedeutung beigemessen.

Schwerpunkten. Es mangelt sowohl an breit rezipierten Studien als auch an einem kontinuierlichen und eigenständigen Forschungsdiskurs, der die Ergebnisse bündelt und einen Beitrag dazu leistet, Beurteilungskriterien für Jugendhilfeforschung zu formulieren (vgl. Flösser u.a. 1998, S. 229). Bilanzierend zur Forschung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kommen entsprechend Flösser u.a. (1998) zu folgendem Ergebnis: Insgesamt ist „die Gesamtlage der Jugendhilfeforschung in doppelter Weise als defizitär einzuschätzen: mit Blick auf das notwendige und mögliche Forschungsvolumen einerseits, aber auch mit Blick auf disziplinar angesammeltes, latentes Forschungswissen über Jugendhilfeforschung andererseits“ (ebd., S. 244). Vor diesem Hintergrund eröffnen sich in Bezug auf eine organisationsbezogene, professions- und personalbezogene, eine arbeitsfeldbezogene, adressatenbezogene sowie eine disziplinarbezogene Jugendhilfeforschung verschiedene Forschungsperspektiven. So ist auch ein aktueller Forschungsbedarf vorhanden hinsichtlich der Bestrebungen zur Umorganisation Sozialer Dienste. Es ist in diesem Zusammenhang eine Rekonstruktion der initiierten Reformprozesse dringend notwendig (vgl. ebd., S. 244ff.). Dies schließt auch mit ein, die vermehrte Verwendung von Instrumenten der Ökonomie in der Kinder- und Jugendhilfe eingehender zu untersuchen.

Denn nicht zuletzt ist gegenwärtig wohl kaum zu übersehen, dass das komplexe und ausdifferenzierte Feld der Kinder- und Jugendhilfe sich auf verschiedenen Ebenen mit markt- und wettbewerbsorientierten Steuerungsmodellen in nationaler wie auch in internationaler Perspektive auseinandersetzt (vgl. z.B. Otto/Schnurr 2000), dass im sozialpädagogischen Alltag betriebswirtschaftliches Denken an Bedeutung gewinnt (vgl. z.B. Rauschenbach 1999b; Thole/Cloos 2000) oder auch dass die Kinder- und Jugendhilfe wie die Soziale Arbeit insgesamt von einer Art „Qualitäts-Boom“ überrollt wird (vgl. Merchel 1998a, S. 9ff.; 2000a, S. 11ff.). Zumindest auf einer semantischen Ebene haben diese Entwicklungen vordergründig das begriffliche Repertoire der Debatten um Kinder- und Jugendhilfe wenn nicht verändert, so doch zumindest erweitert. Betriebswirtschaftliche Vokabeln wie Controlling, Kontraktmanagement, Produktorientierung oder aber Markt und Wettbewerb im Sprachgebrauch der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe sind nur einige Indizien für diese Entwicklung. Dabei ist für Lüders (1997a) nicht nur auffällig, dass die „neuen“, bislang professionsfremden Begrifflichkeiten durchaus unterschiedlich verstanden werden, sondern auch, dass in diesen Diskussionszusammenhängen die Frage nach der Angemessenheit dieser Begrifflichkeiten Auslöser heftiger Kontroversen ist.

Hinzu kommt, dass bei der Umsetzung von markt- und wettbewerbsorientierten Steuerungsmodellen sowie damit einhergehenden Konzepten des Qualitätsmanagements in das Feld der Kinder- und Jugendhilfe entweder eine uneinheitliche Praxis zu beobachten, oder aber festzustellen ist, dass der Transfer von aus der Ökonomie stammenden Instrumenten in die Jugendhilfepraxis (noch) nicht stattgefunden hat. So weisen die Ergebnisse einer repräsentativen Jugendamtsbefragung des DJI darauf

hin, dass sich die meisten Jugendämter in Deutschland lediglich mit Planungen der Umstrukturierung nach dem Ansatz der KGSt beschäftigen, (noch) nicht aber mit deren konkreter Durchführung (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 116ff.). Eine ebenfalls seitens des DJI für die erste Hälfte des Jahres 2000 durchgeführte Vollerhebung bei den Jugendämtern in Deutschland zeigt darüber hinaus, dass auf der einen Seite zwar konkrete Umsetzungsprozesse vermehrt initiiert und durchgeführt werden, auf der anderen Seite jedoch auch deutlich wird, dass beispielsweise für das Instrument der Budgetierung nicht nur große Diskrepanzen zwischen konzeptionellen Ideen und der praktischen Umsetzung bestehen, sondern z.T. auch „Etikettenschwindel“ betrieben wird (vgl. Marmier u.a. 2002, S. 314). Diese Beobachtungen gelten so oder ähnlich auch für andere Elemente der Verwaltungsmodernisierung in der Kinder- und Jugendhilfe.⁷ Merchel (1999b, S. 139f.) wirft den Jugendämtern in diesem Zusammenhang vor, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung u.a. das Kennzahleninstrument bürokratisch zwar abzuarbeiten, aber strategisch nicht zu verstehen. Diese Einschätzung wird nachvollziehbar, wenn interkommunal vergleichende Perspektiven sich beispielsweise ausschließlich auf Kosten und Finanzkennzahlen beziehen und dafür vor allem von Seiten der Praxis und Wissenschaft berechtigterweise kritisiert werden oder auch wenn im Rahmen einer outputorientierten Jugendhilfeverwaltung Produkte der Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien gemessen werden (vgl. zusammenfassend Liebig 2001, S. 63ff. oder auch für die Sozialhilfe am Beispiel interkommunaler Vergleiche Spindler 1999).

Möglicherweise ist diese Beobachtung eines unsachgemäßen Umganges mit Instrumenten der Ökonomie in der Kinder- und Jugendhilfepraxis im Allgemeinen und mit Kennzahlen im Besonderen auch darauf zurückzuführen, dass im Kontext von Jugendhilfeforschung eine reflexive Beobachtung der Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe bislang noch aussteht. Es fehlen Analysen zu der Bedeutung und der Verwendung dieses in der Ökonomie besonders verbreiteten Messinstrumentes bezogen auf Soziale Dienste für junge Menschen und deren Familien. So liegen bezogen auf das Thema Kennzahlen bislang z.B. keine Erkenntnisse darüber vor,

- welche Merkmale für eine Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe charakteristisch sind,
- welche Formen und Ausdifferenzierungen von Kennzahlen für die Kinder- und Jugendhilfe unterschieden werden können,
- welche Verwendungskontexte in der Kinder- und Jugendhilfe empirisch nachzuweisen sind,

⁷ So stellt Merchel (2000b, S. 12) fest, dass die im Produktbegriff enthaltene Qualitätsdimension bislang lediglich konzeptionell ausgefüllt werden konnte, während bei Produktbeschreibungen aus der Jugendhilfepraxis diese Dimensionen zumeist ausgelassen worden sind.

- welche Phasen, Störfaktoren und Akteursgruppen bei der Generierung und Festlegung von Kennzahlen zu beobachten sind oder auch
- welche Effekte sich bei der Nutzung des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe zeigen.

Gleichzeitig ist aber in der aktuellen Landschaft zur Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten,

- dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells (vgl. speziell für die Jugendhilfe vor allem KGSt 1994; 1996; 1998a; 2000d oder auch Schilling 2000) als Produkte auf der Grundlage von quantifizierten Informationen beschrieben werden (vgl. beispielhaft für die Kinder- und Jugendarbeit Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1996; Rech 1997),
- dass Leistungsvereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Richtwerte zu Qualitätsmerkmalen beinhalten (vgl. exemplarisch für die Situation in Niedersachsen im Feld der stationären Hilfen zur Erziehung Kröger 1999a),
- dass sich Jugendämter auf der Grundlage von Fallzahlen oder auch Abbruchquoten interkommunal vergleichen (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002; Schilling 2000, S. 154ff.),
- dass auf verschiedenen Ebenen über Strukturen und Leistungen auf der Basis von quantitativ empirischen Daten Bericht erstattet wird (vgl. z.B. Strohmeier u.a. 2000; Rauschenbach/Schilling 1997b; Rauschenbach/Schilling 2001a).

In diesen zu beobachtenden Kontexten des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe werden mit anderen Worten Kennzahlen generiert, werden Messziffern als Informations- und/oder als Steuerungsinstrumente in einer Weise genutzt, wie man es sicherlich aus der Statistik, aber vor allem eben auch aus der Ökonomie und hier aus der Betriebs- und der Volkswirtschaft kennt. Das heißt wiederum nicht, dass die nachfolgende Abhandlung davon ausgeht, dass es so etwas wie Kennzahlen, im Sinne von Messziffern mit einer Informations- und/oder auch richtungsweisenden Funktion, vor den 1990er-Jahren für die Kinder- und Jugendhilfe oder gar grundsätzlich eine Verwendung von statistischen Daten in diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit nicht gegeben hat. Allein die historischen Rekonstruktionen von Rauschenbach/Schilling (1997a) zur Verwendung der Jugendhilfestatistik beweisen diesbezüglich das Gegenteil (vgl. auch Schilling 2002d, S. 30ff.). Allerdings ist in diesen Zusammenhängen nicht von Kennzahlen oder gar Kennzahlensystemen die Rede. Zudem haben vor allem in den 1990er-Jahren nicht zuletzt über die Debatte um eine Verwaltungsmodernisierung und das Neue Steuerungsmodell Formen einer komplexitätsreduzierenden Realitätsdarstellung an Bedeutung gewonnen.

Greift man noch einmal die im Vorangegangenen formulierten einfachen, bislang unbeantworteten Fragestellungen zum Kennzahleninstrument und dessen Anwendung in der Kinder- und Jugendhilfe auf, werden die Erkenntnislücken der Jugend-

hilfeforschung speziell bezogen auf die Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe deutlich. Es fehlt das nötige Wissen, um Möglichkeiten und Grenzen respektive Gefahren eines offensichtlich in der Praxis stattfindenden Transfers des Kennzahleninstrumentes von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe angemessener einordnen zu können. Es lässt sich bislang weder sagen, welche Bedeutung überhaupt das Kennzahleninstrument in einem Feld wie der Kinder- und Jugendhilfe hat, noch verfügt man über einen zufriedenstellenden Wissensstand, was die Nutzungspotenziale sowie die faktischen Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen angeht. Vor diesem Hintergrund fokussiert die vorliegende Untersuchung folgende Fragestellung als ihr erkenntnisleitendes Interesse:

Welche Bedeutung hat das Kennzahleninstrument für die Kinder- und Jugendhilfe und wie wird es in diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit verwendet?

Die zentrale Fragestellung untergliedert sich für eine notwendige Eingrenzung des Erkenntnisinteresses dieser Untersuchung in folgende Teilfragen:

1. Warum bekommen Kennzahlen und Kennzahlensysteme neben anderen gesellschaftlichen Teilbereichen auch in Feldern der Sozialen Arbeit wie der Kinder- und Jugendhilfe eine immer größer werdende Bedeutung?
2. Was sind Kennzahlen insbesondere in Ökonomie und Verwaltung und welche Konsequenzen hat dies für die Beschreibung des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe?
3. In welchen Kontexten von Praxis, Politik und Wissenschaft der Kinder- und Jugendhilfe werden Kennzahlen verwendet?
4. Welche Kennzahlen und Kennzahlensysteme werden zur Kinder- und Jugendhilfe konstruiert?
5. Wie entstehen Kennzahlen bzw. wie werden Kennzahlen generiert?
6. Welche Auswirkungen hat die Verwendung von Kennzahlen auf Strukturelemente der Kinder- und Jugendhilfe?

Die Bearbeitung dieser forschungsleitenden Fragestellung und ihrer Operationalisierungen beinhaltet verschiedene Dimensionierungen des Untersuchungsgegenstandes. Dies sind im Einzelnen

- die Beobachtung und Aufarbeitung von Modernisierungs- und Reformprozessen in der Jugendhilfe z.B. im Hinblick auf Reorganisationsbestrebungen auf kommunaler Ebene. Dabei sind insbesondere die Konsequenzen organisationsbezogener Reformen für den beruflichen Handlungsalltag sowie vor allem auch hinsichtlich der Veränderungen in den Organisationen durch den vermehrten Einsatz ökonomischer und technikunterstützter Instrumente von Interesse (vgl. auch Flösser u.a. 1998, S. 244f.).

- die Herleitung und Definition eines Kennzahlenbegriffs für die Kinder- und Jugendhilfe ausgehend vom Stand der Forschung in anderen Disziplinen, wie der Ökonomie oder der Verwaltungswissenschaft, die sich bereits reflexiv-beobachtend mit dem Kennzahleninstrument und dessen Anwendung auseinandergesetzt haben.
- die Aufarbeitung von Prozessen und Verfahren zur Generierung von Kennzahlen sowie zur Auswertung und zum Umgang mit den Kennzahlenergebnissen sowie mit den hier genannten Aspekten unmittelbar einhergehend.
- die exemplarische Rekonstruktion der Verwendung des Kennzahleninstrumentes im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit als einem möglichen Verwendungskontext in der Kinder- und Jugendhilfe, wobei hier auch die Frage nach den Effekten bzw. Auswirkungen eines Kennzahleninstrumentes in einem ersten Ansatz empirisch untersucht wird.

Es ist das übergeordnete Forschungsziel der Arbeit, die Auswirkungen der Implementierung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen als vor allem aus der Ökonomie importierte Informations- und Steuerungsinstrumente insbesondere hinsichtlich der Bedeutung und Verwendung dieses Messinstrumentes im Kontext Sozialer Dienste zu untersuchen, um auf diese Weise einen Diskussionsbeitrag zu den Möglichkeiten und Grenzen der Implementierung von Kennzahlen in die Kinder- und Jugendhilfe zu formulieren. Damit soll ein Beitrag zu einer nach Flösser u.a. (1998, S. 244f.) notwendigen reflexiven Beobachtung der Verwendung von Instrumenten aus der Ökonomie in der Kinder- und Jugendhilfe geleistet werden.⁸ Aus diesen Formulierungen wird bereits deutlich, dass das Forschungsdesiderat der Jugendhilfeforschung zu der Bedeutung und vor allem der Verwendung von Kennzahlen in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe mit dieser Abhandlung keineswegs abgearbeitet sein kann. Vielmehr sollen die hier erzielten Erkenntnisse insbesondere für die Erforschung der Anwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe Grundlage zur Beantwortung von weiterführenden Fragestellungen sein. So wird sich beispielsweise auch diese Arbeit im Rahmen einer Fallstudie zur Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der interkommunalen Vergleichsarbeit von Jugendämtern mit der Frage nach den Effekten eines Einsatzes dieser Messinstrumente für Organisation, Profession, Adressaten sowie die einzelnen Arbeitsfelder der Jugendhilfe befassen. Damit wird die Untersuchung diesbezüglich vorhandene Erkenntnisdefizite zu einem Teil beseitigen können. Zu einem anderen Teil muss es allerdings auch darum gehen, entsprechende Wissenslücken beispielsweise zu den Auswirkun-

⁸ Es sei in diesem Zusammenhang als Randnotiz erwähnt, dass dieser Beitrag auch seitens der Kinder- und Jugendhilfepraxis und der -politik von der Wissenschaft eingefordert wird. So fordert die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1999) ein, einzelne Elemente des Neuen Steuerungsmodells auf deren Übertragbarkeit auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu überprüfen.

gen einer Implementation dieses Messinstrumentes für professionelles Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe erst einmal zu markieren.

(C) Bezugspunkte zur sozialpädagogischen Forschung und Jugendhilfeforschung

Die disziplinären Bezugspunkte der vorliegenden Untersuchung sind vom Standpunkt der Jugendhilfeforschung aus sowohl auf einer internen als auch einer externen Ebene zu markieren. Bezogen auf eine externe Ebene sind dabei die Verknüpfungen oder auch Schnittstellen zur sozialpädagogischen Forschung gemeint. Diesbezüglich könnte man es sich zunächst einfach machen, wenn man lapidar feststellt, dass Jugendhilfeforschung ein Teil der sozialpädagogischen Forschung ist (vgl. auch Rauschenbach/Thole 1998). Oder aber man könnte in Anlehnung an eine erste begriffliche Annäherung bei Schefold (2002, S. 875) formulieren, dass diese Arbeit insofern einer sozialpädagogischen Forschung zuzuordnen ist, da wissenschaftlich bzw. methodisch kontrolliert Wissen mit dem Ziel allgemeingültiger Aussagen über die soziale Wirklichkeit generiert wird, die für die Soziale Arbeit von Bedeutung sind. Gleichwohl diese Aussagen nicht falsch sind, reichen sie hier nicht aus. Allerdings würde es wiederum auch zu weit führen, die Untersuchung in die immer neu entwickelten Kategorisierungen sozialpädagogischer Forschung einzusortieren (vgl. zu den entsprechenden Vorschlägen zusammenfassend Rauschenbach 2000c; Thole 1999 sowie als Beispiel für einen aktuellen Vorschlag Schefold 2002).⁹ Die damit verbundenen Fragen sowie erst recht die dadurch wahrscheinlichen Irritationen stehen wohl in keinem Verhältnis zu den wenigen dadurch gewonnenen Orientierungs- und Strukturierungshilfen.

Um ein Beispiel zu geben, könnte die Untersuchung zumindest in einem ersten Ansatz in der Dichotomie von Grundlagenforschung und anwendungsbezogener Forschung eher dem letztgenannten Bereich zugeordnet werden. Gleichwohl versteht sich die Forschungsarbeit nicht als Praxisforschung im Sinne eines Kooperationsprojektes von Wissenschaft und Praxis bzw. im Sinne einer Forschung durch Praxis (vgl. Schone 1995, S. 56f.)¹⁰ und schon gar nicht im Sinne einer Aktionsforschung (vgl. dazu Munsch 2002). Auch wäre es wohl unzutreffend, würde man die Untersuchung einer Praxisforschung als externe Wirkungskontrolle (vgl. Schone 1995, S. 55) zuordnen, gleichwohl diesbezüglich durchaus Anknüpfungspunkte bezogen auf die Konstellationen im Forschungssetting zu identifizieren sind. Eher jedoch als diese Systematisierungsvorschläge zur Praxisforschung würde zur näheren Bestimmung

⁹ Allein die Fülle und Heterogenität der Typisierungs- bzw. Systematisierungsvorschläge bestärken noch einmal eindrucksvoll die Beobachtung von einer sozialpädagogischen Forschung als einem offensichtlich noch wenig bzw. unzureichend konsolidierten Träger wissenschaftlicher Sozialpädagogik (vgl. u.a. auch die Beobachtungen und Überlegungen von Lüders/Rauschenbach 2001; Schefold 2002; Rauschenbach/Thole 1998; Thole 1999).

¹⁰ Die von Schone (1995) herausgearbeiteten Typen einer Praxisforschung basieren auf Überlegungen von Heiner (1988) zur Typologisierung von praxisorientierter Forschung.

dieser Untersuchung als Beitrag zu einer anwendungsbezogenen Forschung der von Galuske (1992, S. 334f.) eingeführte Terminus einer praxisfeldbezogenen Forschung zutreffen, steht dieser Typus für einen Forschungszugang zu einem konkreten und abgrenzbaren Segment sozialpädagogischer Praxis, das wiederum mit kontrollierten empirischen Methoden untersucht wird. Allerdings werden diese und ähnliche Überlegungen wiederum weitgehend überflüssig, folgt man der Argumentation von Lüders/Rauschenbach (2001) zu dieser Unterscheidung. Hier heißt es: „Es macht (...) wenig Sinn, die beliebten Unterscheidungen zwischen Grundlagenforschung und anwendungsbezogener, praxisnaher Forschung bzw. ähnlich gelagerter Unterscheidungen für die Sozialpädagogik zu übernehmen. Was jeweils als grundlegend und was als hilfreich, als „brauchbar“ für die praktische Anwendung verstanden wird, definieren allein die Nutzerinnen und Nutzer und nicht die Forschung. Und dies gilt selbstredend auch für die Gruppe der forschenden Kolleginnen und Kollegen, also den disziplinären Forschungsdiskurs“ (ebd., S. 573). Diese Einschätzung weist auf ein verändertes Verständnis von Verwendungsforschung hin, das die Eigenständigkeit bzw. den Eigenwert entsprechender Erkenntnisse akzentuiert. Es greift nach Dewe/Otto (1996, S. 149) zu kurz, wenn man Verwendungsforschung allein anhand der Anwendung von herausgearbeitetem, wahren Wissens reduziert. Zu konstatieren ist vielmehr eine eigensinnige Rezeption sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse unter pragmatischen Gesichtspunkten seitens der gesellschaftlichen Akteure.

Geht somit eine bloße Zuschreibung der Untersuchung zur sozialpädagogischen Forschung auf der einen Seite nicht weit genug und scheint, wie das vorangegangene Beispiel illustriert, eine Verortung der Untersuchung zu einer der vielzähligen Systematisierungsvorschläge nur wenig ertragreich zu sein, stellt sich die Frage, inwiefern für diese Untersuchung Anknüpfungspunkte zu einer sozialpädagogischen Forschung benannt werden können. Um hierauf eine Antwort zu geben, werden im Folgenden zwei m.E. zentrale Kriterien von sozialpädagogischer Forschung hervorgehoben, die für die Durchführung dieser Untersuchung wichtige Orientierungspunkte darstellen:

1. In einer hier aus den bereits genannten Gründen nicht weiter beachteten Typologisierung sozialpädagogischer Forschung unterscheiden Rauschenbach/Thole (1998) sowie Thole (1999; 2002) zwischen einer sozialpädagogischen Import-Forschung, einer sozialpädagogischen Export-Forschung sowie einer genuin sozialpädagogischen Forschung im Feld der Sozialen Arbeit. Letztere zeichnet sich durch einen spezifischen sozialpädagogischen Forschungsblick für die Beantwortung forschungsleitender Fragestellungen für die Soziale Arbeit aus. Folgt man Thole (2002, S. 37f.), so kennzeichnet sich dieser sozialpädagogische Forschungsblick dadurch, dass über multiperspektivische Verknüpfungen eine ei-

genständige sozialpädagogische Perspektive eingenommen werden kann.¹¹ Die hier vorliegende Arbeit versteht sich vor diesem Hintergrund insofern als ein Beitrag zur sozialpädagogischen Forschung, als dass es um die Bedeutung und Verwendung eines professionsfremden Informations- und Steuerungsinstrumentes geht, das im Kontext von Modernisierungsimpulsen zunehmend in die Kinder- und Jugendhilfe übertragen wird. Diese Entwicklungen sowie die Eruierung der damit verbundenen Möglichkeiten und Grenzen werden aus einer spezifischen sozialpädagogischen Perspektive beleuchtet. Dies umfasst Wechsel zwischen einer Subjekt- und Strukturperspektive genauso wie zwischen institutionellen und personellen Aspekten (vgl. z.B. Teil I oder auch die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit im Teil III).

2. Eine so verstandene sozialpädagogische Forschung ist allerdings noch nicht als solche zu bezeichnen, wenn man sich ausschließlich auf den Erkenntnisgewinn beschränkt. Intention der hier vorliegenden Untersuchung ist somit über den Erkenntnisgewinn hinaus die Markierung und Vermessung von Erkenntnislücken. Somit können in Anlehnung an Rauschenbach (2000c, S. 90ff.) zwei Sorten von Forschung respektive zwei Beobachtungsebenen, eine Beobachtung erster und zweiter Ordnung, identifiziert werden, die als konstituierend für sozialpädagogische Forschung gelten müssen. Bleibt man noch bei der Beobachtung zweiter Ordnung, so beschränkt diese sich bezogen auf die hier vorliegende Untersuchung keineswegs auf eine Markierung von Erkenntnislücken als Herausforderungen für zukünftige Forschungsprojekte. Über diese Form einer Selbstbeobachtung von Forschung hinaus ist gleichermaßen eine Fremdbeobachtung von Forschung zu konstatieren. Greift man noch einmal die forschungsleitende Fragestellung nach der Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe auf, so versteht sich das Projekt als eine Forschungsarbeit über die reflexive Beobachtung der Implementation eines aus der Ökonomie importierten und in der Kinder- und Jugendhilfe nachweislich verwendeten Messinstrumentes. Damit wird ein Instrument wissenschaftlich untersucht, das offensichtlich im Feld der Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf eine Selbstbeobachtung der Praxis nicht nur thematisiert wird, sondern auch vermehrt zum Einsatz kommt. Anders formuliert: Die Beobachtungsdimension zweiter Ordnung bezieht sich aufgrund der Anlage der Untersuchung auf die wissenschaftliche Analyse eines Forschungstypus, den Schefold (2002, S. 884ff.) „Forschung als Selbstbeobachtung der Praxis“ nennt. Dies gilt umso mehr, wenn Werner Schefold in seinen Ausführungen als Dimensionen dieses Forschungstypus Evaluation und Qualitätsmanagement benennt, die wiederum gleichzeitig –

¹¹ Der Forscher bewegt sich dabei zwischen Feld- und Bildungsbezug, zwischen Subjekt- und Strukturperspektive oder auch zwischen institutionellen und personellen Aspekten (vgl. auch Thole 1999, S. 230f.).

wie insbesondere im Teil II noch zu zeigen sein wird – Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen darstellen.

Da zuvor mögliche Versuche zur Einordnung dieser Untersuchung in eine oder mehrere der bestehenden Systematisierungsvorschläge zur sozialpädagogischen Forschung als wenig ertragreich eingestuft worden sind, fehlt es bislang an einer Zuordnung dieser Arbeit an eine Forschungsfeldsystematik. Bleibt man diesbezüglich bei der Jugendhilfeforschung, so liegt hier ein Differenzierungsvorschlag vor (vgl. Flösser u.a. 1998), der – und dies kann man wohl durchaus als ein positives Qualitätskriterium bewerten – mitunter bereits auch auf das gesamte Feld der sozialpädagogischen Forschung übertragen wird (vgl. Lüders/Rauschenbach 2001, S. 564ff.). Es ist angesichts dieses Sortiervorschlages für die Jugendhilfeforschung zu konstatieren, dass die wissenschaftliche Beobachtung eines Technologietransfers von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe aus einer sozialpädagogischen Perspektive ein Forschungsansatz ist, der Anknüpfungspunkte an unterschiedliche Fragestellungen des Forschungsprogramms einer Kinder- und Jugendhilfeforschung hat. Folgt man der analytischen Trennung von Flösser u.a. (1998), so differenziert sich Kinder- und Jugendhilfeforschung in eine organisationsbezogene Jugendhilfeforschung, eine professions- und personalbezogene Jugendhilfeforschung, eine adressatenbezogene Jugendhilfeforschung, eine angebots- und arbeitsfeldbezogene Jugendhilfeforschung sowie eine disziplinäre Jugendhilfeforschung. Verortet man in diesem Spektrum die Fragestellungen zu der Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument in der Kinder- und Jugendhilfe, so lassen sich jeweils Schnittstellen zu den vier genannten Bereichen erkennen:

1. Organisationsbezogene Jugendhilfeforschung: Bereits erste kursorische Beobachtungen zu der Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe zeigen, dass die Implementation derselben als Informations- und Steuerungsinstrument zu einem wesentlichen Teil über die Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe stattfinden muss. Hier nehmen Kennzahlen mitunter eine zentrale Stellung bei der Regelung und Steuerung ein. Ein unmittelbar naheliegendes Beispiel stellen Kommunen dar, die das produktorientierte Steuerungsmodell nach der Vorgabe der KGSt implementiert haben (vgl. zu der quantitativ-empirischen Relevanz dieses Phänomens Seckinger u.a. 1998, S. 116ff. für die Mitte der 1990er-Jahre sowie van Santen u.a. 2002 für das Jahr 2000).

Vor diesem Hintergrund fokussieren die formulierten Fragestellungen zur Begrifflichkeit, zur Verwendung, zur Genese und zu den Effekten von Kennzahlen Organisationsformen der Kinder- und Jugendhilfe, die im Rahmen eines New Public Managements mit Auf-, Aus- und Umbauprozessen konfrontiert sind. Speziell die Forschungsfrage nach den Auswirkungen von Kennzahlen thematisiert auch die sich möglicherweise wandelnden Handlungs- und Deutungsmuster der Professionellen in Organisationen sowie vor allem ein verändertes Handeln

von Organisationen aufgrund der Einführung von Kennzahlen als neues Regelungsinstrument. Schließlich nehmen die forschungsleitenden Fragestellungen im Rahmen einer organisationsbezogenen Jugendhilfeforschung Bezug auf qualitätsbezogene Forschung, die Programmstrukturen und Arbeitsvollzüge von Organisationen der Jugendhilfe zum Gegenstand hat (vgl. hierzu auch als einen Schwerpunkt der Untersuchung die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit im Teil III dieser Untersuchung).

2. Professions- und personalbezogene Jugendhilfeforschung: Das Forschungsprogramm einer professions- und personalbezogenen Jugendhilfeforschung beinhaltet auf einer quantitativ-empirischen Ebene u.a. auch eine Arbeitsmarktforschung speziell zum Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Universität Bielefeld/Universität Dortmund 1998, S. 15). Neben den Arbeitsmarktstatistiken verfügt die Kinder- und Jugendhilfe mit der Einrichtungs- und Personalstatistik im Rahmen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik über umfangreiches und differenziertes Datenmaterial zu Forschungs- und Berichtszwecken (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a; 1997b; Schilling 2002d). Spätestens seit Mitte der 1980er-Jahre werden diese Daten regelmäßig in wissenschaftlichen Kontexten analysiert und ausgewertet (vgl. für die 1980er-Jahre z.B. Rauschenbach 1986 sowie zuletzt beispielsweise Rauschenbach 2000d; Rauschenbach/Schilling 2001a; 2001b; 2001d; Rauschenbach/Züchner 2001a; Züchner 2000).¹² Auf dieser Datengrundlage ist es der Kinder- und Jugendhilfe möglich sich beispielsweise im Rahmen einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe nicht nur – wie der Elfte Kinder- und Jugendbericht es formuliert – auf eine rein deskriptive Sozialstaatsbeobachtung zu beschränken, sondern darüber hinaus wird man auch in die Lage versetzt, wichtige Anregungen für die Beseitigung von Versäumnissen und Defiziten genauso zu formulieren wie zentrale Eckwerte für künftige Herausforderungen des Feldes der Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 94ff.). Bleibt man bei diesem modernen Verständnis einer Kinder- und Jugendberichterstattung, so markiert sich die Schnittstelle einer professions- und personalbezogenen Jugendhilfeforschung zu einer Forschungsarbeit über die Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe darüber, dass im Rahmen dieser Untersuchung zentrale Grundlagen für die Arbeitsmarktforschung zur Kinder-

¹² Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik bzw. deren Vorläufer im 20. Jahrhundert sind allerdings bereits vor den 1980er-Jahren punktuell in unterschiedlichen Kontexten genutzt worden (vgl. dazu auch Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 23ff.). Dies gilt keineswegs nur für die Teilstatistik zu den Einrichtungen und tätigen Personen in der Jugendhilfe. Gleichwohl mangelte es grundsätzlich an einer systematischen Aufarbeitung und Nutzung dieser Instrumente beispielsweise zur Erhöhung des defizitären empirischen Eigenwissens der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. auch Lüders 1997b). Ein Anfang hierzu ist mit der Implementierung der „Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik“ seit 1994 an der Universität Dortmund gemacht worden (vgl. hierzu ausführlicher www.akj-stat.fb12.uni-dortmund.de am 11.03.2003).

und Jugendhilfe herausgearbeitet werden können (vgl. dazu auch die Hinweise im Teil II dieser Untersuchung). Dies beinhaltet beispielsweise die Auseinandersetzung mit Aspekten wie

- ❑ der Messung der Entwicklungsdynamik von Personal und Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie den Möglichkeiten einer differenzierten Darstellung von Arbeitsmarktstrukturen oder auch
- ❑ der Messung von Absorptions- und Substitutionsprozessen auf dem Arbeitsmarkt Kinder- und Jugendhilfe (vgl. beispielsweise Rauschenbach/Behr/Knauer 1995; Schilling 1997; Pothmann/Schilling 1998).

3. Adressatenbezogene Jugendhilfeforschung: Ein Ziel des Forschungsprogramms „Jugendhilfe im Wandel“ ist im Rahmen einer adressatenbezogenen Jugendhilfeforschung die Entwicklung von Methoden der Sozialberichterstattung „im Hinblick auf eine einschlägige Indikatorenbildung zu jugendhilferelevanten Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien“ (Universität Dortmund/Universität Bielefeld 1998, S. 49). Wie bereits bezogen auf die Schnittstelle zur professions- und personalbezogenen Jugendhilfeforschung angedeutet worden ist, ist eine Untersuchung zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen insofern auch als ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung zu verstehen. Dies gilt nicht nur insofern, als dass Nutzungsmöglichkeiten von amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten zumindest teilweise aufgezeigt werden, sondern umfasst allgemeiner u.a. auch eine Sammlung, Auswertung und Analyse von Praxisbeispielen zur Verwendung von Kennzahlen in Prozessen der Jugendhilfeplanung und -berichterstattung (vgl. exemplarisch Strohmeier u.a. 2000 sowie ausführlicher Teil II dieser Untersuchung).
4. Arbeitsfeldbezogene Jugendhilfeforschung: Schnittstellen zur arbeitsfeldbezogenen Jugendhilfeforschung beinhaltet die vorliegende Untersuchung insofern, als dass immer wieder exemplarisch im Rahmen der Analysen auf einzelne Arbeitsfelder rekurriert wird (vgl. insbesondere Teil II) sowie die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit sich differenziert mit dem Bereich der Hilfen zur Erziehung auseinandersetzt (vgl. Teil III). Zu den einzelnen Arbeitsfeldern wird die Frage von Messbarkeit bzw. Nicht-Messbarkeit von Leistungen bzw. der Wirkung von entsprechenden Maßnahmen zu stellen und zu beantworten sein, zumal sich diesbezüglich hier bereits zahlreiche Umsetzungsversuche in der Praxis beobachten lassen (vgl. beispielhaft für die Erziehungsberatung Menne 1998). Speziell für die Jugendarbeit sind Ergebnisse zu erwarten in Bezug auf die Generierung von Kennzahlen, die Auswertung der entsprechenden Kennzahlenergebnisse sowie die Effekte einer Einführung dieses Informations- und Steuerungsinstrumentes im Rahmen einer produktorientierten Steuerung.

Es wird somit deutlich, dass die vorliegende Untersuchung mehrere, auf verschiedenen Ebenen liegende Anknüpfungspunkte zum Programm der Jugendhilfeforschung

hat. Dies lässt sich sicherlich zum einen darauf zurückzuführen, dass – wie bereits angeführt – eine Forschungsarbeit über die Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe nicht zuletzt auch die Untersuchung eines Instrumentes zur Selbstbeobachtung der Praxis als ein Bereich von sozialpädagogischer Forschung (vgl. Schefold 2002, S. 884ff.) bzw. als Segment einer Praxisforschung in diesem Bereich (vgl. Schone 1995, S. 20ff.) darstellt. An diesen benannten Schnittstellen muss es im Rahmen dieser Untersuchung vor allem auch um die differenzierte Analyse von Verwendungs- und Nutzungsmodi von Kennzahlen und Kennzahlensystemen seitens der Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe gehen. Ein anderer Grund hierfür ist aber auch, dass Kennzahlen und Kennzahlensysteme selbst – blickt man in die Ökonomie – hier sowohl ein betriebswirtschaftliches aber auch ein volkswirtschaftliches Instrument darstellen. Das heißt, diese Messziffern werden – und dies deutet sich eben auch für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe an – sowohl auf der Ebene von einzelnen Organisationen als auch auf einer übergreifenden Ebene angewendet. Übertragen auf die Kinder- und Jugendhilfe heißt dies, dass eine Untersuchung über den Einsatz von Kennzahlen in diesem Segment der Sozialen Arbeit sowohl die einzelnen Organisationseinheiten mit ihren Kennzahlensystemen auf der einen Seite als auch die großflächiger angelegten Indikatorenkataloge für das gesamte Feld der Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite fokussieren muss. Gleichwohl wird im Rahmen dieser Arbeit mit der Fallstudie zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen interkommunaler Vergleiche (vgl. Teil III) ein besonderer Akzent auf eine organisationsbezogene Kennzahlenverwendung und damit auch ein entsprechender Forschungsschwerpunkt gesetzt.

(D) Aufbau der Arbeit

Ist es möglicherweise, so fragt beispielsweise Stephen Jay Gould (1999) in einem der zahlreichen Bücher, die sich in den 1990er-Jahren dem Zahlenzauber des letzten Jahrtausendwechsels widmen, eine menschliche Obsession, alles in numerische Ordnungen zu bringen? Nun, eine Antwort hierauf wird die hier vorliegende Untersuchung selbstredend nicht formulieren können. Doch immerhin haben diese einleitenden Skizzierungen sowie die ersten Annäherungen an die Themenstellung zeigen können, dass es deutliche Hinweise darauf gibt, dass sich eine Gesellschaft wie die der Bundesrepublik – zugespitzt formuliert – auf dem Weg in eine Zahlengesellschaft befindet. Diese Entwicklung macht dabei keineswegs halt vor den Sozialen Diensten als sozialstaatliche Leistungen insgesamt sowie insbesondere für junge Menschen und deren Familien. Damit ist der Ausgangspunkt zur Formulierung der für diese Untersuchung zugrundeliegenden forschungsleitenden Fragestellung markiert. Ausgehend von der Herausarbeitung und Operationalisierung eines Kinder- und Jugendhilfebegriffs für die weiteren Forschungsarbeiten wird gefragt: Welche Bedeutung hat das Kennzahleninstrument für die Kinder- und Jugendhilfe und wie

wird es in diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit verwendet? Die Durchführung der auf dieser Fragestellung aufbauenden Untersuchung versteht sich als ein Beitrag zur sozialpädagogischen Forschung und hier insbesondere zum Programm der Jugendhilfeforschung.

Die Formulierung einer Antwort auf diese forschungsleitende Fragestellung gliedert sich in drei Teile, die ergänzt werden durch eine abschließende Bilanzierung der Forschungsergebnisse zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe. Der erste Teil der Arbeit wird den Gründen für den offensichtlich zu beobachtenden Bedeutungsgewinn von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen nachgehen. Herausgearbeitet wird dabei ein Modell gesellschaftlicher Ökonomisierungstendenzen, das sich als Motor, zumindest aber als eine Art Katalysator für den Bedeutungsgewinn von Messgrößen und Richtwerten bezeichnen lässt. Dieses Modell wird empirisch nicht nur für das Feld der Sozialen Arbeit insgesamt sowie hier speziell für das Segment der Kinder- und Jugendhilfe überprüft, sondern darüber hinaus werden auch relevante an die Kinder- und Jugendhilfe angrenzende Bereiche wie das Gesundheitswesen und die öffentliche Verwaltung diesbezüglich fokussiert. Theoretisch gestützt und unterfüttert wird dieses entworfene Modell zu Ökonomisierung durch die gesellschaftstheoretischen Überlegungen und Analysen von Jürgen Habermas zur Dichotomie von System und Lebenswelt im Kontext seiner Theorie des kommunikativen Handelns.

In einem zweiten Teil werden in gewisser Weise die Auswirkungen dieser Ökonomisierungstendenzen speziell für die Kinder- und Jugendhilfe anhand einer Verbreitung und Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen fokussiert. Die Beobachtungen und Analysen zur Anwendung des Kennzahleninstrumentes in einem Teilsegment der Sozialen Arbeit basieren dabei auf der Herausarbeitung und einer damit verbundenen Eingrenzung des Kennzahlenbegriffs für die Kinder- und Jugendhilfe. Ausgehend vor allem vom Erkenntnisstand in Ökonomie und öffentlicher Verwaltung sowie mit Abstrichen der Soziologie werden die Voraussetzungen zur Nutzung dieses Instrumentes markiert und speziell für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe erörtert.

Ein dritter Teil wird die interkommunale Vergleichsarbeit als einen der zentralen Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in Form einer Fallstudie in den Blick nehmen. Aufgegriffen werden dabei insbesondere die Fragen nach der Generierung und Auswertung von Kennzahlen und deren Ergebnissen sowie nach zu identifizierenden Auswirkungen dieses Instrumentes auf Strukturelemente einer Kinder- und Jugendhilfe. Dieser Teil der Arbeit stellt einen zentralen empirischen Forschungsschwerpunkt dieser Untersuchung dar. Auf der Grundlage eines methodischen Settings von Experteninterviews, Dokumentenanalysen sowie einer teilnehmenden Beobachtung wird interkommunale Vergleichsarbeit am Bei-

spiel des Feldes der Hilfen zur Erziehung unter dem Aspekt einer Anwendung des Kennzahleninstrumentes rekonstruktiv untersucht.

Auf der Basis des Erkenntnisgewinns aber auch vor dem Hintergrund der im Rahmen der Forschungsarbeit zusätzlich deutlich gewordenen und nicht zu schließenden Wissenslücken dieser dreiteiligen Untersuchung werden abschließend die Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe bilanziert. Dabei wird es nicht nur um eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse gehen, sondern darüber hinaus ist intendiert, aus einer disziplinären Perspektive anwendungsbezogen die Potenziale und Gefahren von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe zu benennen und zu erörtern.

I. Ökonomisierung des Sozialen – zum Bedeutungsgewinn von Kennzahlen

Sucht man nach Gründen für die Tatsache, dass vor allem seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre offensichtlich Kennzahlen als ein Informations- und Steuerungsinstrument aus der Ökonomie zunehmend auch in der Kinder- und Jugendhilfe als einem Bereich der Sozialen Arbeit angewendet werden, so ist davon auszugehen, dass diese Entwicklungen zu wesentlichen Teilen auf einen gesellschaftlichen Veränderungsprozess, der mit dem Terminus der Ökonomisierung gefasst werden kann, zurückzuführen sind (vgl. dazu auch ausführlicher Kap. 3.5). Es wird im Folgenden zu zeigen sein, dass es sich dabei um einen Transfer von Konzepten und Modellen von der Ökonomie insbesondere auch in das Feld der Kinder- und Jugendhilfe handelt, der u.a. die Anwendung des Kennzahleninstrumentes intendiert. Dies deutet sich beispielsweise darin an, dass die Implementation des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe u.a. auf das Modell eines outputorientierten respektive produktorientierten Steuerungsmodells und deren Umsetzung in die Verwaltungspraxis des kommunalen Jugendamtes oder auch auf Ansätze der Einführung von Qualitätsentwicklungsprozessen bei öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zurückzuführen ist. Einer Verwaltungsmodernisierung nach dem Modell der Neuen Steuerung sowie den Ansätzen des Qualitätsmanagements ist gemeinsam, dass die entsprechenden Grundlagen auf Erkenntnissen und Erfahrungen aus Theorie und Praxis der Ökonomie und hier vor allem der Betriebswirtschaft basieren. Anders formuliert: Sowohl die Ansätze der Verwaltungsmodernisierung als auch des Qualitätsmanagements haben ihren Ursprung in der Wirtschaft, sind demnach von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe respektive die Soziale Arbeit im Allgemeinen transferiert worden. Folgerichtig muss davon ausgegangen werden, dass sich somit an diesen Beispielen ein Konzept- und Technologietransfer von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe beobachten lässt.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen ist es für die Befassung mit dem Kennzahleninstrument bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe notwendig, sich mit diesen Transferprozessen allgemein und speziell in Bezug auf die Kinder- und Jugendhilfe sowohl auf einer beschreibenden und dimensionierenden als auch auf einer theoretischen Ebene näher auseinander zu setzen. Es wird somit im Folgenden zu zeigen sein, dass gesellschaftlich in einzelnen Teilsegmenten Prozesse einer so genannten Ökonomisierung zu beobachten sind, die eine wachsende Bedeutung von quantifizierbaren Messgrößen mit sich bringt. Dies gilt es nicht zuletzt an einer beginnenden und sich verstetigenden Verwendung von Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument für die einzelnen Bereiche nachzuweisen. Theoretisch verortet werden diese zu beobachtenden Prozesse einer Ökonomisierung und der

damit verbundenen Aufwertung von quantifizierbaren Messgrößen bei den entsprechenden Ausführungen von Habermas (1981b, S. 173ff.) bezogen auf Prozesse der sozialen Evolution, die eine systemisch induzierte Kolonialisierung der Lebenswelten mit einschließen.

Somit werden in diesem Teil der Arbeit in einem ersten Schritt Dimensionen der Ökonomisierung auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene gleichwohl mit einem besonderen Fokus hinsichtlich der Sozialen Arbeit beschrieben und gesellschaftstheoretisch verortet (vgl. Kap. 1). Es wird zu zeigen sein, dass diese mit einer auf das Individuum bezogenen und einer auf die Regelungsstrukturen bezogenen Ebene zwei Dimensionen beinhaltet, die zur Zeit durch verschiedene gesellschaftliche bzw. gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen begleitet und auch begünstigt werden. Diese für eine gesamtgesellschaftliche Ebene umrissenen Konturen einer Ökonomisierung werden am Beispiel des Gesundheitswesens und der öffentlichen Verwaltung differenzierter ausbuchstabiert (vgl. Kap. 2), da es sich hier um zwei Bereiche handelt, die für die Soziale Arbeit im Allgemeinen und die Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen hinsichtlich des Ökonomisierungsprozesses eine besondere Bedeutung haben. Dabei wird deutlich werden, dass die zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen nicht zuletzt auch eine Verwendung von Kennzahlen nach sich ziehen. Ausgehend von den Beobachtungen zum Gesundheitswesen und zur öffentlichen Verwaltung werden in einem letzten Schritt dieses Teils der Arbeit die Ökonomisierungsprozesse im Feld der Sozialen Arbeit unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben und analysiert (vgl. Kap. 3). Auch für diesen gesellschaftlichen Teilbereich wird zu zeigen sein, dass in Folge dieser Entwicklungen sich die Bedeutung von Mengenangaben und Messgrößen verändert hat.

1. Tendenzen der Ökonomisierung

Wenn im Folgenden von Tendenzen bzw. Prozessen einer Ökonomisierung die Rede ist, so greift es zu kurz, diese mit einer ausschließlichen BWL-isierung oder auch VWL-isierung gleichzusetzen. Zwar ist auf der einen Seite zu beobachten, dass – am Beispiel der Sozialen Arbeit verdeutlicht – durch Ökonomisierungsprozesse von Trägern und Einrichtungen im Sozialsektor unternehmerisches betriebswirtschaftliches Handeln erfordert wird (vgl. u.a. Flösser 2000a, S. 295ff.), doch auf der anderen Seite entstehen dadurch gleichermaßen mikro- und makroökonomische respektive volkswirtschaftliche Zusammenhänge. Letzteres wird für den Bereich der Sozialen Arbeit allein daran deutlich, dass eben nicht nur unternehmerisches betriebswirtschaftliches Handeln der Sozialen Dienste zu beobachten ist, sondern auch Interaktionen der „Sozialunternehmen“ unter Marktbedingungen und damit mikroökonomische Prozesse stattfinden (vgl. beispielhaft Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 319ff.; Hofemann 2001, S. 34f.) bzw. diese strategisch – wie im Falle der interkommunalen

Vergleichsringe – inszeniert werden (vgl. hierzu Schilling 2000, S. 154ff.).¹³ Es lassen sich somit zumindest für eine erste Annäherung an den Ökonomisierungsbegriff in Anlehnung an Schädler (2001, S. 23) aus der Perspektive von Einrichtungen und Diensten entsprechende nach innen und nach außen gerichtete Prozesse unterscheiden. Dabei stehen die nach innen gerichteten Ökonomisierungstendenzen für eine Verbetriebswirtschaftlichung, indem beispielsweise Controlling-Verfahren implementiert, Dienstleistungsprodukte verglichen oder auch Effizienzaussagen getroffen werden. Prozesse einer nach außen gerichteten Ökonomisierung umfassen Außenbeziehungen zwischen Diensten und Einrichtungen in marktlichen Kontexten, stehen demnach für mikroökonomische und damit volkswirtschaftliche Aspekte.

Geht man nun vor dem Hintergrund dieser Vorbemerkung vom Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie allgemeiner noch vom gesamten Feld der Sozialen Arbeit aus, so lässt sich feststellen, dass die Beobachtung von Transferprozessen von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe respektive die Soziale Arbeit unterschiedlich benannt wird: „Marktorientierung“ (Olk 1995a), „BWL-isierung“ (Schmidt-Grünert 1996) und vor allem der nachfolgend verwendete Begriff der „Ökonomisierung“ (Gaitanides 2000; Speck 1999 oder auch Wohlfahrt 1999) sind nur einige der Termini, die in diesem Zusammenhang benutzt werden. Die verwendeten Begrifflichkeiten benennen vor allem die zumindest z.T. staatlich bzw. politisch inszenierten Transferprozesse vor dem Hintergrund einer aus der Ökonomie abgeschauten Markt- und Wettbewerbsorientierung für den Bereich der Sozialen Arbeit und speziell der Kinder- und Jugendhilfe. So nennt beispielsweise Gaitanides (2000, S. 125) die Einführung von mehr „freiem Wettbewerb“ (ebd.) als eines der wesentlichen Elemente einer Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. Oder aber Wohlfahrt (1999) formuliert: „Die Einführung von marktorientierten Elementen in ein traditionell weitgehend politisch gesteuertes Subsystem wird vielfach als „Ökonomisierung“ des Sozialsektors bezeichnet und verdankt sich der Annahme, daß Qualitätsverbesserungen durch Leistungswettbewerbe über Marktsteuerung effektiver zu realisieren sind“ (ebd., S. 5).

Das hierin zum Ausdruck kommende Verständnis von Markt und Wettbewerb als Elemente einer Ökonomisierung rekurriert zugespitzt formuliert auf den Markt als einen ökonomischen Ort in modernen Gesellschaften des zumeist mittelbaren Tausches, an dem sich durch Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage Preise bilden (vgl. Oberender/Büttner 1997, S. 580). Allgemeiner formuliert ist der Markt

¹³ In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden die Betriebswirtschaft und die Volkswirtschaft als die zwei wesentlichen Gegenstandsbereiche der Ökonomie bezeichnet. Zur Unterscheidung heißt es: „Im Bezug auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge spricht man auch von Makroökonomie, bei markt- und unternehmensbezogenen Sachverhalten von Mikroökonomie. Beide Bereiche vermitteln die Volkswirtschaftslehre (VWL). Dagegen sind sämtliche unternehmensrelevanten Elementen, Strukturen und Prozesse Gegenstand der Betriebswirtschaft (BWL)“ (Walter 1997, S. 19). Das heißt, die Betriebswirtschaft fokussiert das einzelne Unternehmen, während die Mikroökonomie als Teil der Volkswirtschaft die Interaktionen der Unternehmen unter Marktbedingungen in den Blick nimmt (vgl. Heine/Herr 2000, S. 7).

„die Gesamtheit der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern eines bestimmten Gutes oder einer bestimmten Gütergruppe“ (Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 28). Es geht in diesem Zusammenhang sowohl um lokalisierbare als auch nicht konkret zu verortende Wirtschaftsplätze zwecks eines Güter- und Leistungsaustauschs, zu denen idealtypisch weder auf der Angebots- noch auf der Nachfragerseite Zugangsbeschränkungen bestehen (vgl. Klein 2000). Auf diesen Märkten gibt es einen Wettbewerb auf der Anbieterseite, der laut Gabler Wirtschaftslexikon wiederum idealtypisch darauf abzielt, dass im Kontext von Selektionsprozessen die besten Leistungen zu den niedrigsten Preisen vorhanden sind. Diese Zuspitzung der Zweckgebundenheit des Wettbewerbs als einem allgemeines Ordnungsprinzip zur Koordination und Steuerung des Verhältnisses zwischen Individuen und/oder Gruppen, die das gleiche Ziel anstreben, in der Marktwirtschaft differenziert sich in der Allokations-, Innovations- und Verteilungsfunktion aus (vgl. ausführlicher z.B. Nullmeier 1998a, S. 81f. sowie die Ausführungen in Kap. 1.1).

Eine wesentliche Ergänzung zur eingeführten Markt- und Wettbewerbsdimension bezogen auf den semantischen Gehalt eines Ökonomisierungsbegriffs nimmt für die Soziale Arbeit und speziell die Kinder- und Jugendhilfe Olk (1995a) vor, indem er auf ein offensichtlich aus der Ökonomie übernommenes Verhaltensmodell von Individuen in diesem Zusammenhängen Bezug nimmt. Der Autor sieht den Sozialbereich seit den 1980er-Jahren nicht nur durch ein ideologisches Primat des Marktes bestimmt. Darüber hinaus ist auch zu beobachten, dass „betriebswirtschaftliches Denken, ökonomische Effektivitäts- und Effizienzkriterien (...) die Reformdiskussionen auch im öffentlichen Sozialsektor (beherrschen)“ (Olk 1995a, S. 22). Noch deutlicher hebt Speck (1999) diese spezifische Verhaltens- und Denkweise als ein weiterer Inhalt des Ökonomisierungsprozesses neben einer Markt- und Wettbewerbsorientierung hervor: „Sie [die Ökonomisierung gesellschaftlicher Verhältnisse, J.P.] macht blind für andere Probleme und verleitet zu einer Verabsolutierung ökonomischen Denkens“ (ebd., S. 87).¹⁴

Somit zeichnet im semantischen Gehalt des Ökonomisierungsbegriffs eine Dualität von Markt- und Wettbewerbsorientierung auf der einen sowie eines ökonomischen Denk- und Verhaltensmodells auf der anderen Seite ab. Dies lässt sich für verschiedene von Tendenzen der Ökonomisierung berührte gesellschaftliche Teilbereiche beobachten. Beispielsweise identifiziert für das Gesundheitswesen Regus (2001, S. 70ff.) u.a. den Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie einen sich aus der Sicht des Arztes abzeichnenden Konflikt in der Arzt-Patient-Beziehung

¹⁴ Es handelt sich hierbei somit um einen Modus der Ökonomisierung mit einem Leitbild, das Profit- und Gewinnmaximierung fokussiert. An dieser Stelle wird beispielsweise nicht näher eingegangen auf die Verwendung eines Ökonomisierungsbegriffs, wie er beispielsweise im sozialarbeitswissenschaftlichen Diskurs zu finden ist, der eher die Verschränkung von Ökonomie und in diesem Falle Sozialer Arbeit benennt als eine Dominanz des Ökonomischen (vgl. dazu u.a. Elsen/Lange/Wallimann 2000, S. 5ff.; Wendt 1998; 2000).

zwischen einer Loyalität zum Patienten und dem wirtschaftlichen Interesse des Kleinunternehmens Arztpraxis bei der medizinischen Behandlung. Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung führt Czada (1998) Markt- und Wettbewerbsorientierung einerseits sowie die Übernahme eines ökonomischen Denk- und Verhaltensmodells als zentrale Indikatoren zur Kennzeichnung einer Ökonomisierung der Staats- und Verwaltungstätigkeit im Übergang von einem bürokratischen zu einem postbürokratischen Leitbild der öffentlichen Verwaltung.

Nachfolgend geht es nunmehr erstens darum, die Dualität von Markt- und Wettbewerbsorientierung einerseits und eines spezifischen ökonomischen Denk- und Handlungsmodus andererseits auszuführen (vgl. Kap. 1.1). Zweitens beinhalten die Ausführungen eine gesellschaftstheoretische Einordnung der zu beobachtenden Ökonomisierungsprozesse. Die Ausführungen in diesem Zusammenhang werden entsprechende Ökonomisierungsentwicklungen auf das Gesellschaftsmodell Jürgen Habermas von System und Lebenswelt (vgl. Habermas 1981b, S. 171ff.) beziehen (vgl. Kap. 1.2).

1.1 Dimensionierungen

Greift man die eingangs zu diesem Kapitel referierten Beobachtungen und Assoziationen aus dem Feld der Sozialen Arbeit und speziell aus der Kinder- und Jugendhilfe sowie aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen wie dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung noch einmal auf, so stellen diese einen deutlichen Hinweis darauf dar, dass Prozesse respektive Tendenzen einer Ökonomisierung sowohl als Expansionstendenzen ökonomischer Entscheidungslogik in Bereiche außerhalb der Wirtschaft (vgl. dazu auch Ortmann 1997, S. 592) als auch als Implementationsprozesse von Markt-, Wettbewerbs- und Konkurrenzmechanismen in andere gesellschaftliche Teilbereiche (vgl. z.B. Butterwege 1997, S. 27; Engelhardt 1989, S. 45) beschrieben werden müssen (vgl. Abbildung 1).

Auf der einen Ebene beinhaltet die Ökonomisierung eine Veränderung menschlichen Denkens und Handelns hin zu einer Dominanz ökonomischer Rationalität (vgl. Ortmann 1997, S. 592). U.a. Aretz (1997) bezeichnet dies als ein Verhaltensmodell des homo oeconomicus, das sich durch individualistisches, eigeninteressiertes, zielstrebiges und wohlinformiertes Handeln auszeichnet (vgl. auch Retzmann 2000).¹⁵ Nach Thielemann (1999) resultiert die Entwicklung der Lebensform des homo oeconomicus bezogen auf die Individuen aus einer Zunahme des Egoismus bzw. der Eigeninteressenorientierung. Damit geht einher, dass Denken und Handeln der Subjekte von einer ökonomischen Rationalität bestimmt werden. Es entsteht vor dem Hintergrund eines Handels-, Finanz- und Industriekapitalismus ein neues Weltbild re-

¹⁵ Kritisch gependet: „Der aufgeklärte homo oeconomicus [ist] ein Menschentyp, der davon ausgeht, dass er sehr re-aktiv, von Inputs getrieben, hedonistisch, egozentrisch, asozial und bar jeden Affektes sei und jeder Persönlichkeit entbehre“ (Speck 1999, S. 120).

spektive eine neue Ordnung, die geprägt ist durch rechnerisches Kalkül. Es wird Abschied genommen von der traditionellen Gesellschaft mit seiner unwandelbaren Ordnung, in der „jeder (...) die ihm von Geburt an zugewiesene Stellung (besetzte), (...) und sich darin beschied“ (Gorz 1994, S. 239). Ausgestattet mit dem rechnerischen Kalkül einer ökonomischen Rationalität wird der Mensch in die Lage versetzt, seine eigene Lebensführung zu organisieren. Mit Habermas (2001, S. 112) gesprochen, wird das Individuum zu einem rational entscheidenden Unternehmer. Dabei zielt die Eigenschaft einer ökonomischen Rationalität jenseits ihrer materiellen Zwecksetzungen darauf ab, „die Gesetze der menschlichen Tätigkeit (...) strikt berechenbar und vorhersagbar zu machen (...)“ (Gorz 1994, S. 240), was im übrigen eine Voraussetzung für die Kennzahlentechnologie als betriebswirtschaftliches und volkswirtschaftliches Steuerungsinstrument darstellt. Diese dem Kapitalismus angepasste Lebensform kennt nach Gorz (ebd.) kein Prinzip der Selbstbegrenzung von Bedürfnissen, zumal die Reichtumsakkumulation der Beweis für die Richtigkeit der ständig zu überprüfenden selbstorganisierten Lebensordnung ist. „Der Erfolg war damit keine Frage der persönlichen Wertschätzung und Lebensqualität mehr, er war meßbar durch die verdienten Geldmengen (...). Die Effektivität konnte gemessen werden, und mit ihr wurde auch die Fähigkeit des Individuums, seine Tugend meßbar“ (ebd.). Somit ist es nur folgerichtig, dass das idealtypische Handeln des homo oeconomicus marktfremde Aspekte unberücksichtigt lässt. Die Logik von Markt und Wettbewerb stellt somit eine eigene Lebensform dar (vgl. Thielemann 1999). Weiter noch gehen in diesem Zusammenhang die Ausführungen von Neumann (2000, S. 377f.), der Wettbewerb als einen elementaren Lebensvorgang bezeichnet: „Der Wettbewerb hat (...) einen über das Ökonomische hinausreichenden Rang, er ist primär ein elementarer soziologischer Lebensvorgang, der sich überall in der Gesellschaft (...) findet“ (Wiedemann 1971, S. 141, zit. n. Neumann 2000, S. 377). Diese Position ist Bestandteil und Voraussetzung für einen im Rahmen von Ökonomisierungstendenzen zu beobachtenden Transfer von ökonomischen Konzepten, genauer neoklassischen ökonomischen Konzepten auf Bereiche menschlichen Handelns (vgl. dazu Söllner 1999, S. 172f.)¹⁶, der nur dann funktionieren kann, wenn die Ökonomie nicht nach ihrem Objektbereich – Güterproduktion und -konsum, Geld- und Fiskalpolitik usw.–, sondern nach ihrer zentralen Analyse- und Optimierungsmethode, der Optimierung unter Nebenbedingungen, interpretiert wird. Das heißt, sie stellt eine spezifische Form eines Entscheidungskalküls dar, das sich generell auf alle Entscheidungen anwenden lässt. „I contend that the economic approach is uniquely powerful because it can integrate a wide range of human behavior. (...) The economic approach is clearly not restricted to

¹⁶ Die Neoklassik (auch Marginalismus genannt) in der Ökonomie umfasst den modernen »mainstream« vor allem mikroökonomischer Konzepte. In der theoretischen Grundstruktur der Neoklassik lassen sich drei Hauptelemente unterscheiden: (1) Prinzip der Optimierung unter Nebenbedingun-

material goods and wants, nor even to the market sector. (...) [T]he economic approach provides a valuable unified framework for understanding all human behavior (...). [A]ll human behavior can be viewed as involving participants who maximize their utility from a stable set of preferences and accumulate an optimal amount of information and other inputs in a variety of markets” (Becker 1976, zit. n. Söllner 1999, S. 172).

Auf einer strukturellen Ebene stehen die zu beobachtenden Tendenzen einer Ökonomisierung für eine sich intensivierende und beschleunigende Reproduktion von Markt und einem damit verbundenen Wettbewerb (vgl. Thielemann 1999).¹⁷ Dies beinhaltet beispielsweise, Nachfrage nach Konsumgütern zu schaffen. „Es galt, Konsumenten für die am rentabelsten produzierbaren Güter zu schaffen und zu diesem Zweck mitten im Überfluß ohne Unterlaß neue Knappheiten zu produzieren“ (Gorz 1994, S. 243). Die Eigendynamik des sich ausweitenden ökonomischen Subsystems liegt somit nach Gorz (1994, S. 249) u.a. darin, dass der Konsum, unabhängig von den tatsächlich empfundenen Bedürfnissen, in den Dienst der Produktion und somit der Bedürfnisse des Kapitals gestellt wird. Ökonomisierung steht somit für die Einführung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen in immer mehr gesellschaftliche Lebensbereiche. Es geht in diesem Zusammenhang um die Institutionalisierung und Neuschaffung von Märkten (vgl. Habermas 2001, S. 15f.; Kirchgässner 1998). Dies geht auf ein nahezu unbegrenztes Vertrauen sowie eine feste Überzeugung von der Steuerungsfähigkeit und Regelungskraft des Marktes zurück. Es wird davon ausgegangen – und dies ist empirisch keineswegs unumstritten (vgl. Widmeier/Freriks 1996) –, dass private, auf einem Markt konkurrierende Organisationen effizienter und effektiver agieren können als traditionell öffentlich-staatliche Organisationen (vgl. Hengsbach 2001, S. 10f.). Somit werden formale Märkte zunehmend als Regulationsform installiert. Diese Ausweitung, auch auf gesellschaftliche Bereiche außerhalb der Ökonomie, hat verschiedene analytisch zu trennende Konsequenzen mit den entsprechenden Anforderungen an die Lebensform von Subjekten (vgl. Thielemann 1999, S. 5ff.):

- Die Expansion von Marktmechanismen bedeutet eine Ausweitung von Tauschbeziehungen bzw. genauer das Ersetzen von Nicht-Tauschbeziehungen durch geldvermittelte Tauschbeziehungen. Der Markt und die damit verbundenen Wettbewerbskonstellationen übernehmen dabei eine Allokationsfunktion (opti-

gen; (2) Gleichgewichtsprinzip; (3) Methodologischer Individualismus (vgl. dazu ausführlich Söllner 1999, S. 52ff.).

¹⁷ Wettbewerb in dem hier verwendeten Sinne beinhaltet sowohl statische als auch dynamische Funktionen. Zu den statischen Funktionen sind zu zählen die Ausrichtung der Produktion an den Nachfrager, die Herbeiführung einer optimalen Allokation der Ressourcen sowie die Generierung einer am Leistungsprinzip orientierten Einkommensverteilung. Bei den statischen Funktionen sind zu nennen die Förderung des technischen und organisatorischen Fortschritts und die flexible Anpassung der Produktion und der Produktionstechnologie an veränderter Nachfrage oder veränderten staatlichen Rahmendaten (vgl. Burr/Seidmeier 1998, S. 57f.).

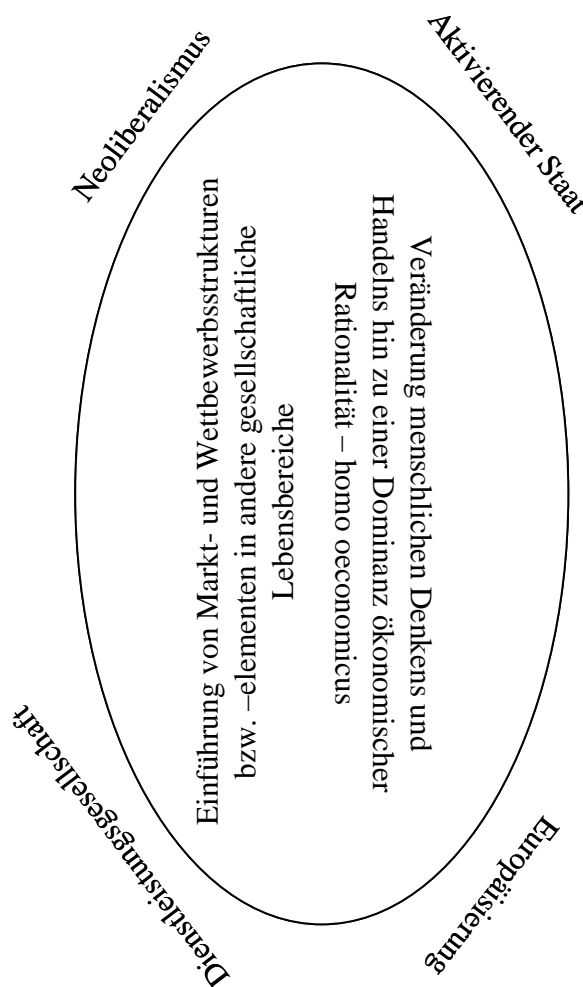
malen Einsatz der ökonomischen Ressourcen zur Zielerreichung der Tauschpartner, sprich von Produzenten und Nachfragern), eine Innovationsfunktion (Förderung der Verwendung der jeweils fortgeschritteneren Technologien bei der Güter- und Dienstleistungsbereitstellung) sowie eine Verteilungsfunktion (Gewährleistung einer ökonomisch leistungsgerechteren Verteilung von Einkommen und Absicherung gegen Monopol- und Kartellbildung) (vgl. Nullmeier 1998a, S. 81).

- Damit geht einher, dass marktfremde Gesichtspunkte zunehmend eliminiert werden. Somit gewinnt der Kostenaspekt im Handeln und Denken des Einzelnen an Bedeutung. Dies gehört einerseits mit zur Lebensform von Markt und Wettbewerb, ist aber auch begründet in der eigendynamischen Logik des Wettbewerbs.
- Eine dritte Konsequenz ist die Expansion des Wettbewerbs als Folge der Ausweitung von Tauschbeziehungen zwischen Käufern und Verkäufern. Dies geht allerdings einher mit der Tatsache, dass bestehende Tauschbeziehungen – wenn auch nicht in gleichem Maße – aufgegeben werden. Somit ist der Prozess des Wettbewerbs und deren Ausweitung eine Entwicklung „schöpferischer Zerstörung“ (Thielemann 1999). Diese Ambivalenz von Wettbewerbsprozessen ist allerdings nicht unmittelbar transparent, so dass die Vorteile zumeist offensichtlich sind, nicht aber die sich daraus ergebenden Zwänge.
- Eine vierte Konsequenz nimmt Bezug auf die individuelle Lebensführung von Personen als Unternehmer. Der Begriff des Unternehmertums meint in diesem Zusammenhang, sich selbst als Humankapital zu begreifen, in das lebenslang investiert werden muss. Dies bedeutet auch, dass aus der Logik von Markt und Wettbewerb heraus die Individuen in der Eigenverantwortung stehen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Das sozialpolitische Paradigma von der „Hilfe zur Selbsthilfe“ erhält in diesem Zusammenhang „den ökonomischen Sinn eines Fitnessstrainings, das alle instand setzen soll, persönlich Verantwortung zu übernehmen und Initiative zu entfalten, um sich kompetent am Markt behaupten zu können“ (Habermas 2001, S. 95).

Diese Aspekte machen noch einmal deutlich, dass es sich bei den beiden genannten Ebenen einer Ökonomisierung um eine analytische Trennung handelt. Es sind somit keineswegs zwei Ebenen, die unabhängig voneinander zu betrachten sind, sondern vielmehr haben sich nach Speck (1999, S. 86) ein uneingeschränkter Individualismus und eine Ideologie des Marktfundamentalismus wechselseitig verstärkt. So beinhaltet beispielsweise das Selbstverständnis eines jeden Individuums als Humankapital unmittelbare Anknüpfungspunkte an das beschriebene Verhaltensmodell eines homo oeconomicus. Gleichmaßen wird allerdings auch deutlich, dass sich die Herausbildung eines homo oeconomicus auf der einen und die zunehmende Implementierung von Markt- und Wettbewerbselementen außerhalb des Subsystems der Ökonomie auf der anderen Seite einander wechselseitig bedingen und insgesamt den Prozess der Ökonomisierung fortschreiben. Es liegt auf der Hand, dass durch die Ausbreitung

von (formalen) Märkten, d.h. die Expansion von geldvermittelten Tauschbeziehungen, im Denken und Handeln der Individuen marktfremde Gesichtspunkte an Bedeutung verlieren. Somit stellt die Ausweitung der geldvermittelten Tauschbeziehungen für das Individuum nach Thielemann (1999) einen notwendigen Erziehungsprozess zum homo oeconomicus dar, zumal wenn die Individuen bestrebt sind, sich den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Hieraus erwächst weiter gedacht die Logik von Markt und Wettbewerb als eine Lebensform. Umgekehrt heißt dies allerdings auch, dass durch den Bedeutungsgewinn ökonomischer Rationalität im Denken und Handeln der Menschen der Markt als dominantes Regulationsmodell gestärkt und zunehmend implementiert wird (vgl. Gorz 1994, S. 239ff.).

Abbildung 1: Schematische Darstellung von Ökonomisierungstendenzen¹



¹ Die grafische Darstellung dient lediglich noch einmal der Veranschaulichung der bisherigen Ausführungen und ist in ihren inhaltlichen Dimensionen komplexitätsreduzierend dargestellt. Es soll in diesem Zusammenhang noch einmal verdeutlicht werden, dass Ökonomisierungstendenzen sowohl eine Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen als auch eine Veränderung menschlichen Denkens und Handelns beinhalten sowie diese entsprechenden Tendenzen gerahmt werden durch die politische Ideologie des Neoliberalismus, das Selbstverständnis von einem aktivierenden Staat, den Bedingungen einer Dienstleistungsgesellschaft sowie die Prozesse einer Europäisierung. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Skizze, und dies ist ein Indiz für die hier gewählte Form der komplexitätsreduzierenden Darstellung, beispielsweise die Interferenzen und Überlappungen zwischen den genannten ausgewählten Katalysatoren von Ökonomisierungstendenzen.

Quelle: eigene Darstellung

Der Prozess der Ökonomisierung in seinen beschriebenen Dimensionen verläuft jedoch nicht in einem gesellschaftlichen Vakuum, sondern wird von anderen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen begleitet, die mitunter auf Ökonomisierungstendenzen eine katalytische Wirkung haben (vgl. Abbildung 1). Im Folgenden sollen vier dieser Katalysatoren des Ökonomisierungsprozesses benannt und kurz skizziert werden. Dies sind

- der Neoliberalismus (a),
- die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft vor dem Hintergrund von Veränderungen bei der Beschäftigtenstruktur (b),
- die politische Europäisierung (c) sowie
- der Wandel eines Politik- und Staatsverständnisses hin zu einem aktivierenden Staat (d).

Bevor näher auf diese verschiedenen Faktoren eingegangen wird, gilt es, grundsätzlich zweierlei zu berücksichtigen. Erstens wird nachfolgend ausgeblendet werden, dass diese gesellschaftlichen Strömungen keinesfalls isoliert voneinander wirken, sondern sich z.T. gegenseitig bedingen sowie gemeinsame Schnittmengen aufweisen. Zweitens erhebt diese Auflistung von Katalysatoren einer tendenziellen Ökonomisierung keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Allerdings wird nachfolgend davon ausgegangen, dass diese Faktoren speziell für die öffentliche Verwaltung, das Gesundheitswesen und gerade auch für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe als Teilbereich der Sozialen Arbeit von zentraler Bedeutung sind.

(a) Neoliberalismus

Ein gegenwärtig zu beobachtender zentraler Katalysator von Ökonomisierungstendenzen ist die Ideologie des Neoliberalismus und deren politische Umsetzung in Konzepte von einem schlanken Staat (vgl. Lamping u.a. 2002, S. 12ff.). Der Kern des Neoliberalismus ist die Durchsetzung eines sich selbst regulierenden Marktes und freien Wettbewerbs als ein Mittel zur Erlangung individueller Freiheit (vgl. Brand u.a. 2000, S. 58ff.). Dabei basiert der Neoliberalismus ebenso wie die expansiven Tendenzen ökonomischer Strukturen und Rationalitäten auf den theoretischen Ansätzen neoklassischer ökonomischer Konzepte (vgl. Söllner 1999, S. 172). Als politisches Projekt hat sich der Neoliberalismus aus einer Krise des Fordismus Anfang der 1970er-Jahre zunächst in Chile dann Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre in Großbritannien und den USA sowie kurze Zeit darauf auch in anderen westeuropäischen Staaten durchgesetzt (vgl. Brand u.a. 2000, S. 59ff. sowie speziell zu der Entwicklung in Chile u.a. Flock/Jungblut 2001, S. 1632ff.).¹⁸ In diesem Zusammenhang ist zunehmend vor dem Hintergrund der Formel von Globalisierung

¹⁸ Nicht näher soll an dieser Stelle auf die Tatsache eingegangen werden, dass sich gerade in Staaten Westeuropas die Ideen des Neoliberalismus mit denen eines Neokonservatismus vermischt haben (vgl. Brand u.a. 2000, S. 60ff.).

eine stärkere politische, ökonomische und ideologische Ausrichtung am internationalen Wettbewerb zu beobachten, so dass demnach empirisch der Prozess der Globalisierung wiederum eine Folge von politischem Handeln auf der Basis des Neoliberalismus ist (vgl. dazu auch Rieger/Leibfried 2001), aber auch umgekehrt die strukturellen Veränderungen der Globalisierung im weltwirtschaftlichen System wiederum neoliberale Politikentwürfe stützen (vgl. Habermas 1998, S. 79ff.).

Die weit verbreitete Ideologie des Neoliberalismus und seine politische Umsetzung ist mit dafür verantwortlich, dass sich gegenwärtig die Bewertung vernünftigen Handelns an der Orientierung von möglichst internationalen Markt- und Wettbewerbsprinzipien bemisst. Dies wird noch durch den Zusammenbruch des Realsozialismus begünstigt. „Der Neoliberalismus gelangte im Umbruch zu den 1990er-Jahren in die Position eines alternativlosen Sachzwangs zur Privatisierung und Durchkapitalisierung der Gesellschaft, der sich nun weitgehend unabhängig von parteipolitischen Ideologien und Regierungsmehrheiten durchzusetzen vermochte“ (Röttger 1997, S. 8 n. Brand u.a. 2000, S. 65).¹⁹ Das heißt, nicht zuletzt durch den Triumph des Kapitalismus über den Realsozialismus erfolgt eine Legitimation des Kapitalismus und des damit einhergehenden Marktmodells als Regulationsinstrument auch für das Vordringen in andere gesellschaftliche Teilbereiche (vgl. von Dönhoff 1999; Habermas 1990, S. 154f.).²⁰

(b) Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft

Eine weitere, die Ökonomisierung begünstigende längerfristige gesellschaftliche Entwicklung ist der Wandel der Beschäftigtenstruktur zu einer Dienstleistungsgesellschaft (vgl. Fourastie 1954).²¹ Zwar zeigt sich für die Bundesrepublik Deutschland zumindest bis in die 1990er-Jahre hinein im internationalen Vergleich zu den USA und Schweden eine gewisse Rückständigkeit in der Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft, gleichwohl das Beschäftigungswachstum im tertiären Sektor unübersehbar ist (vgl. ausführlich Häußermann/Siebel 1995, S. 51ff.). Diese Entwick-

¹⁹ Ein Indiz hierfür deutet sich in der programmatischen Debatte der europäischen Sozialdemokratie an. Das so genannte Schröder-Blair-Papier aus dem Juni 1999 beinhaltet auf der ideologischen Basis des Neoliberalismus eine Stärkung des Marktgedankens sowie der Selbstständigkeit und des Unternehmertums (vgl. Butterwegge 1999, S. 438; Brand u.a. 2000, S. 87f.).

²⁰ Diesen neoliberalen, den ökonomischen Imperialismus beschleunigenden Entwicklungen stehen Konzepte des Global Governance oder auch einer globalen bzw. internationalen Strukturpolitik entgegen (vgl. Brand u.a. 2000, S. 13f.). Geht man von einem ökonomischen Imperialismus aus, der auf eine Deregulierung und Entgrenzung von Markt und Wettbewerb abzielt, so stellen Konzepte des Global Governance Strategien des Zusammenwirkens von Regierungen sowie von verschiedenen Politikfeldern dar. Dabei geht es nicht nur um eine zeitdiagnostische Erfassung bzw. die empirisch-analytische Beobachtung neoliberaler Globalisierung, sondern auch um begriffliche, theoretische und normative Neuorientierungen von Weltpolitik sowie damit einhergehend um die Neugestaltung von Staatlichkeit unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. Brand u.a. 2000, S. 21f.).

²¹ In Anlehnung an Häußermann/Siebel (1995, S. 21) werden als Dienstleistungsgesellschaften solche Gesellschaften bezeichnet, deren Beschäftigungsstruktur durch ein Übergewicht von Dienstleistungen gekennzeichnet ist.

lung wird wesentlich gestützt durch soziale Wandlungsprozesse wie der Rationalisierung der Produktion, der Trennung von Produktion und Reproduktion, die Rationalisierung der Reproduktion sowie die Herausbildung von neuen Dienstleistungssegmenten, wie z.B. im Bereich der Sozialisationsinstanzen.²² Im Zusammenhang mit diesen Dimensionen des gesellschaftlichen Wandels übernehmen Dienstleistungstätigkeiten die Funktion, die sozialen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen der Reproduktion zu sichern (vgl. ebd. 1995, S. 155ff.). Dieser vorgezeichnete Weg in die Dienstleistungsgesellschaft beinhaltet eine Vergesellschaftung, „in deren Verlauf menschliche Lebenstätigkeit zur betrieblich organisierten Lohnarbeit wird und der Kauf und Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen zum dominanten Modus der Bedürfnisbefriedigung“ (ebd. 1995, S. 169). Der Bedeutungszuwachs des tertiären Beschäftigungssektors geht somit einher mit einer „Durchsetzung der Warenform bis in die letzten Winkel menschlicher Lebensäußerungen“ (ebd., S. 174). Exemplarisch wird dies deutlich im Kontext der Emanzipationsbewegung der Frauen, die entsprechend der Logik der Arbeitsgesellschaft im Kern eine Vergesellschaftung des weiblichen Arbeitsvermögens beinhaltet (vgl. ebd., S. 196f.). Diese schließt eine gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am Wirtschaftsprozess ein, mit der Konsequenz, dass die Frau traditionelle Rollen – wie z.B. das Aufziehen der Kinder oder auch die Sorge um die Alten – gar nicht mehr wahrnehmen kann, gleichzeitig aber auf der anderen Seite die gleichberechtigte Teilnahme des Mannes am Wirtschaftsprozess nach wie vor Gültigkeit hat (vgl. Kirchgässner 1998).²³

Aus diesen widersprüchlichen Konstellationen im Kontext der Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft erwächst eine markt- oder staatsförmige Vergesellschaftung der Privatsphäre in Form einer zunehmenden Transformation von informeller Hausarbeit zu formeller Berufsarbeit.²⁴ Somit wird die Expansion konsumorientierter Dienstleistungen befördert, wird die kapitalistische Kultur fortgeschrieben hin zu einer Marktgesellschaft, „in der jedes Individuum in die Lage versetzt ist, durch Erwerbsarbeit so viel Einkommen zu erzielen, daß das persönliche Leben mit

²² Darüber hinaus sind als weitere Ursachen für die Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft jenseits systemfunktionaler Erklärungen neben dem demografischen Wandel gesellschaftlich bedingte Begründungen zu nennen, wie z.B. die Erklärung des Wachstums von Dienstleistungen im Freizeitbereich aufgrund gesellschaftlichen Wohlstandes (vgl. Häußermann/Siebel 1995, S. 164ff.).

²³ Bezogen auf den Bereich der Erziehung und der Sozialisation der nachwachsenden Generation bedeutet dies, dass die zu beobachtende Entwicklung eines Bedeutungszuwachses und eines Funktionswandels öffentlicher Erziehung hin zu einer kulturellen Selbstverständlichkeit (vgl. Rauschenbach 2000b) eine notwendige gesellschaftspolitische Reaktion auf eine Vergesellschaftung des weiblichen Arbeitsvermögens ist.

²⁴ Vor diesem Hintergrund gehen Häußermann/Siebel (1995, S. 196f.) grundsätzlich davon aus, dass die Konturierung einer Dienstleistungsgesellschaft nur durch staats- und eben auch marktförmige Vergesellschaftungsprozesse möglich ist. Dabei zielt letzteres auf die Expansion von konsumorientierten Dienstleistungen ab, mit der Konsequenz, die kapitalistische Kultur in Form einer Marktgesellschaft zu vollenden.

Hilfe formeller Dienstleistungsarbeiten organisiert werden kann“ (Häußermann/Siebel 1995, S. 197).²⁵

(c) Europäisierung

Als eine dritte, vor allem politisch gewollte und unterstützte Entwicklung mit einer Katalysatorfunktion für einen Prozess der Ökonomisierung soll an dieser Stelle auf den Prozess der Europäisierung hingewiesen werden. Die Gemeinschaftsbildung in Europa hat sich rückblickend im Kern auf die Schaffung und Gestaltung eines europäischen Wirtschaftsraumes konzentriert, während andere Politik- und Gesellschaftsbereiche zunächst in der alleinigen Verantwortung der Nationalstaaten verblieben sind (vgl. u.a. Woyke 1995, S. 159).²⁶ Es ist in diesem Zusammenhang anzuerkennen, dass zwar der Zusammenschluss Europas zu einer höheren Gemeinschaft Realität geworden ist, aber dass Wirtschaft und Markt dafür Wegbereiter gewesen sind und zumindest vorerst weiter bleiben werden (vgl. Habermas 2001, S. 106ff.). Geht man davon aus, dass der Motor der europäischen Einigung die wirtschaftliche/ökonomische Ebene ist, so ist gleichermaßen zu konstatieren, dass – in Anlehnung an ein neoliberales Staatsverständnis – die Funktion des Staates sich in diesem Zusammenhang darauf beschränkt, die politischen Rahmenbedingungen von Markt und Wettbewerb zu gestalten.²⁷ Vor diesem Hintergrund liegt es im Interesse der EU, internationale respektive europäische Märkte und Wettbewerbsräume als Regulationsinstrument für immer mehr gesellschaftliche Teilbereiche zu implementieren (vgl. dazu kritisch Habermas 1998, S. 79ff.). Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang nur auf die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache Decker und in der Rechtssache Kohll verwiesen, die die grundsätzliche Gültigkeit wirtschaftlicher Grundfreiheiten und des gemeinsamen Marktes auch im Bereich der Sozialen Sicherung unterstreichen und diesbezüglich Verstöße nationalen Rechts gegenüber Artikeln des EG-Vertrages benennen (vgl. dazu ausführlich Schulte 2001a; Schulte 2001b).²⁸

²⁵ Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass der Neoliberalismus und deren politische Umsetzung die von Häußermann/Siebel (1995) rekonstruierten Prozesse unterstützen, gleichwohl in Analysen der bisherigen Konsequenzen des Neoliberalismus beispielsweise die Veränderungen der gesellschaftlichen Rollen von Frauen und Männern – anders als bei Häußermann/Siebel (1995) – mitunter als gering eingestuft werden (vgl. z.B. Brand u.a. 2000, S. 82f.).

²⁶ Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf den Bereich der Sozialpolitik verwiesen. „Wir müssen uns auf absehbare Zeit darauf einstellen, daß die Zuständigkeit für wirtschaftspolitische Fragen sich zunehmend auf die europäische Ebene verschiebt, während der Kompetenzbereich der Sozialpolitik im wesentlichen auf der nationalstaatlichen Ebene verbleibt“ (Kaufmann 1997, S. 10).

²⁷ Die Aktualität eines entsprechenden Staatsverständnisses wird deutlich, wenn sozialdemokratische Politikentwürfe von einem steuernden statt einem rudernden Staat sprechen bzw. die Aufgabe der Politik darin gesehen wird, die Steuerungsfunktion von Märkten zu ergänzen und zu verbessern (vgl. Schröder/Blair 1999).

²⁸ „Was speziell die Konsequenzen der Decker/Kohll-Urteile des Europäischen Gerichtshofs für die Bundesrepublik Deutschland angeht, so ist zunächst darauf hinzuweisen, dass beide Urteile in luxemburgischen Verfahren ergangen sind und sich demzufolge auch ihre Rechtswirkungen auf die luxemburgischen Rechtsparteien beschränken. Darüber hinaus beziehen sich die Entscheidungen

(d) Aktivierender Staat

Der vierte und in diesem Zusammenhang abschließend zu nennende Katalysator von Ökonomisierungsprozessen, der vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an Bedeutung hinzugewonnen hat, beinhaltet den Wandel eines Staatsverständnis hin zu einem aktivierenden Staat. Insbesondere nach dem Regierungswechsel 1998 hat dieses Staatsverständnis eine politische Leitbildfunktion eingenommen und versteht sich in diesem Zusammenhang als eine Antwort auf die Frage nach dem dritten Weg zwischen neoliberalem Minimalstaat und universellem Wohlfahrtsstaat (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2001b, S. 10). Das Konzept vom aktivierenden Staat verbindet im Kontext einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung eine Qualitäts- und Produktivitätssteigerung der öffentlichen Leistungserbringung, wobei es eben nicht um eine starre Alternative zwischen privatem und staatlichen Sektor geht, sondern um eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. Lamping u.a. 2002, S. 27ff.) Damit ist der aktivierende Staat nach von Bandemer (1999) abzugrenzen von anderen Leitbildentwürfen, wie z.B. denen

- eines schlanken Staates, der sich allein durch eine Reduzierung der Staatstätigkeit auf so genannte Kernaufgaben auszeichnet,
- eines nahezu allzuständigen Staates, der von einer notwendigen weitestgehenden hierarchischen Steuerungsfunktion des demokratischen Rechtsstaates ausgeht,
- eines verhandelnden Staates, der darauf abzielt, Handlungsmöglichkeiten des Staates zwischen zentralen Imperativen und gesellschaftlicher Selbstkoordination zu finden sowie
- eines unterstützenden Staates, der aus der Perspektive der Bürger die jeweilige ergänzende Funktion in Bezug auf die bürgerschaftlichen Eigenaktivitäten ausfüllt.

Gleichwohl ist damit nicht ausgeschlossen, dass Berührungspunkte zwischen dem aktivierenden Staat und den genannten alternativen Leitbildentwürfen vorhanden sind. Anders formuliert: Das Leitbild des aktivierenden Staates liegt quer zu diesen Entwürfen, indem es vor allem auf die Steuerungsdimension staatlichen Handelns abhebt. „Unter dem aktivierenden Staat wird ein Staat verstanden, der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben festhält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muß. Seine Aufgabe ist vielmehr, die Gesellschaft einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren. Dieser Staat ist keineswegs ein Minimalstaat, der nur dort tätig wird, wo die Gesellschaft dies fordert, sondern im Gegenteil, der aktivierende Staat tritt der Gesellschaft und ihren Individuen fordernd und fördernd gegenüber“ (von Bandemer/Hilbert 1998, S. 29).

in der Sache auf ein Krankenversicherungssystem, das auf dem Kostenerstattungsprinzip beruht. Verlässliche oder gar rechtsverbindliche Schlussfolgerungen für andere Systeme (...) sind deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich“ (Schulte 2001b, S. 44).

Das heißt, als wesentliche Merkmale eines aktivierenden Staatskonzeptes könnte man in Anlehnung an Olk (2000a) festhalten, dass es sich um einen befähigenden und ermöglichenden Staat (enabling state) handelt, dass die Elemente des ‚Förderns‘ und ‚Forderns‘ miteinander verknüpft werden²⁹ sowie dass Mechanismen und Instrumente für eine permanente Leistungsverbesserung und Innovation installiert sind. Zudem formulieren Lamping u.a. (2002, S. 34f.) folgende Leitlinien für das Konzept eines aktivierenden Staates, an denen sich entsprechende Ansätze einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung unter dem Label eines aktivierenden Staatsverständnis messen lassen können:

- „Dialog statt Dekret – Entwicklung von Prioritäten.
- Zielklare Kooperationen statt gegenseitiger Schuldzuweisungen und Domänendenken.
- Produkt- und Prozessoptimierung, z.B. Purchaser-provider-split, One Stopp shop, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Quasi-Märkte, Leistungsvergleiche etc.
- Ko-Produktion – Zusammenwirken von öffentlichen Leistungserbringern und aktiven und selbstverantwortlichen Bürgern/Klienten“ (ebd.).

Dieser Wandel im Staatsverständnis beschleunigt insofern auch Tendenzen der Ökonomisierung, gleichwohl konzeptionell der aktivierende Staat – wie bereits ausgeführt – keinesfalls eindimensional auf eine Privatisierung von Staatsaufgaben abzielt, als dass dieses Leitbild dennoch zum einen eher auf eine geringere Leistungstiefe staatlichen Handelns ausgerichtet ist. Dies schließt Dezentralisierung und Privatisierung als Handlungsvarianten eines aktivierenden Staates verbunden mit Qualitätsmanagement, Wettbewerbsimplementierung und Benchmarking (s.o.) mit ein (vgl. von Bandemer/Hilbert 1998, S. 31). Anders bezogen auf den Sozialstaat formuliert: „Der autoritäre Charakter des aktivierenden Sozialstaates bleibt (...) latent. Die neuen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, neue Managementmethoden, kurz der Universalanspruch des Effizienzimperativs, der immer mehr Teilsysteme nach der Logik des Wirtschaftssystems steuern will und dabei die Lebenswelt kolonialisiert, treten als Sachzwänge, überpersönliche Notwendigkeiten auf, die ihre Zumutungen der kritischen Bewertung entziehen“ (Dahme/Wohlfahrt 2001b, S. 12).

Zum anderen finden sich Tendenzen der Ökonomisierung fördernde Aspekte in einem Leitbild von einem aktivierenden Staat insofern wieder, als dass – wie bei von Bandemer/Hilbert (1998, S. 29) angedeutet – im Sinne eines Rational-Choice-Ansatzes davon ausgegangen wird, dass der Einzelne sein Handeln und Denken daran ausrichtet, den persönlichen Nutzen zu maximieren. Das Konzept des aktivieren-

²⁹ Ein vergleichsweise aktuelles Beispiel für das Agieren eines dem Selbstverständnis nach aktivierenden Staates ist das seit 01.01.2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz als ein Beitrag zur Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente, das gerade auf den Prinzipien von ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ beruht (vgl. auch Beck 2002).

den Staates versucht vor dem Hintergrund dieser Eigenschaften der Individuen, die sich auch in der Charakterisierung des homo oeconomicus wiederfinden lassen, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein Engagement des Einzelnen sich für das Individuum lohnt und gleichzeitig der Gemeinschaft nützt (vgl. Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001).

1.2 Gesellschaftstheoretische Einordnung

Fasst man die vorangegangenen Beschreibungen zusammen, so ist festzuhalten, dass Tendenzen der Ökonomisierung sich einerseits durch die Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen sowie andererseits durch Denk- und Handlungsweisen eines homo oeconomicus kennzeichnen lassen. Hinzu kommt, dass diese Tendenzen noch bestärkt werden durch die Ideologie des Neoliberalismus als ein politisches Projekt, die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft vor dem Hintergrund von Veränderungen bei der Beschäftigtenstruktur, den politischen Europäisierungsprozess sowie der Wandel eines Politik- und Staatsverständnisses hin zu einem aktivierenden Staat. Vor diesem Hintergrund stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage nach der gesellschaftstheoretischen Einordnung dieser zu beobachtenden Entwicklungen.

Im Folgenden soll diesbezüglich auf das Gesellschaftsmodell von System und Lebenswelt rekuriert werden, das Habermas im Rahmen der „Theorie des kommunikativen Handelns“ (Habermas 1981a; 1981b) entwickelt hat.³⁰ Der Vorteil der in diesem Zusammenhang formulierten gesellschaftstheoretischen Überlegungen liegt darin, dass hiermit der Versuch unternommen wird, handlungstheoretische und systemtheoretische Aspekte einer Beschreibung von Gesellschaft aufeinander zu beziehen und miteinander zu integrieren (vgl. Habermas 1981b, S. 173ff.).³¹ Dies darf allerdings nach Rauschenbach (1999a, S. 92f.) nicht als eine Art von Vermittlungskonzept zwischen einer auf die Subjekte bezogenen Ebene und einer gesellschaftlichen Ebene missverstanden werden, sondern stellt eine grundbegriffliche Differenzierung der gesellschaftlichen Ebenen selbst dar.³²

³⁰ Wenn hier und im Folgenden der Begriff der Lebenswelt verwendet wird, so ist dieser abzugrenzen vom Lebensweltbegriff von Hans Thiersch (vgl. z.B. Thiersch 1992). Somit besteht zwar eine begriffliche, keineswegs aber eine inhaltlich-kategoriale Übereinstimmung (vgl. auch Rauschenbach 1999b, S. 227).

³¹ Mit diesem Entwurf einer Gesellschaftstheorie erhebt Jürgen Habermas den Anspruch, kritische Gesellschaftstheorie auf dem hohen Niveau wissenschaftlicher Rationalität zu begründen, nachdem aus der Sicht von Jürgen Habermas die Ausführungen von Horkheimer und Adorno sich in den Aporien der Bewusstseinsphilosophie verstricken (vgl. Kneer 1990, S. 11, S. 38).

³² Die hier und im Folgenden herangezogenen Querverweise zu Rauschenbach (1999a, S. 75-122) gehen auf einen mit Rainer Treptow verfassten Beitrag für den von Siegfried Müller, Hans-Uwe Otto, Hilmar Peter und Heinz Sünker im Jahr 1984 herausgegebenen Band „Handlungskompetenz II. Theoretische Konzepte und gesellschaftliche Struktur“ (vgl. Rauschenbach/Treptow 1984) zurück. Dieser wurde für die erneute Veröffentlichung im Jahr 1999 mit einem neuen Titel versehen sowie sprachlich überarbeitet (vgl. Rauschenbach 1999a, S. 74).

Damit werden zwei Perspektiven auf einer gesellschaftstheoretischen Ebene differenziert, die gleichermaßen dem in Kap. 1.1 entwickelten Modell zur Beschreibung von Ökonomisierungstendenzen zugrunde liegen. Es wird zu zeigen sein, dass auf der einen Seite die ökonomische Rationalisierung der Denk- und Handlungsmodi als eine Ebene von Ökonomisierungstendenzen zwar nicht gleichzusetzen ist mit dem, was Jürgen Habermas als Rationalisierung der Lebenswelt bezeichnet, aber sich doch zumindest Verbindungslinien in der Form identifizieren lassen, dass eine kommunikative Rationalisierung des Alltagshandelns sich komplementär entwickelt zu einem Bedeutungsgewinn erfolgsorientierten Handelns im Zuge der Subsystembildung für zweckrationales Wirtschafts- und Verwaltungshandeln (vgl. Habermas 1981a, S. 457). Zudem wird auf der anderen Seite nachzuweisen sein, dass die Implementierung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen durchaus Parallelen aufweist zu dem was Jürgen Habermas mit den Termini eine Mediatisierung sowie vor allem einer systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelten fasst. Vor diesem Hintergrund geht es nachfolgend sowohl darum, skizzenhaft das Gesellschaftsmodell von Jürgen Habermas im Rahmen der Theorie des kommunikativen Handelns zu beschreiben, als auch darum, die Verbindungslinien zwischen dem genannten gesellschaftstheoretischen Entwurf und dem Beschreibungsmodell bezogen auf Ökonomisierungstendenzen zu verdeutlichen.

Skizzierung der gesellschaftstheoretischen Grundbegriffe und -positionen von Jürgen Habermas

Grundsätzlich beschreibt Jürgen Habermas Gesellschaften mit den Kategorien „Lebenswelt“ und „System“ (vgl. Habermas 1981b, S. 180f.). Damit werden, wie bereits angedeutet, Theoriestränge einer gesellschaftsbezogenen Perspektive auf der einen und einer subjektbezogenen Perspektive auf der anderen Seite gleichermaßen berücksichtigt, die sich zugleich komplementär ergänzen (vgl. dazu auch Habermas 1998, S. 212 sowie u.a. die Rezeption von Rauschenbach 1999a, S. 92f.). Dies ist u.a. auf die Annahmen zurückzuführen, dass soziale Handlungen sich grundsätzlich als erfolgsorientiert oder verständigungsorientiert beschreiben lassen sowie vor allem auch dass „Handlungen nicht nur über Prozesse der Verständigung koordiniert (werden), sondern auch über funktionale Zusammenhänge, die von ihnen nicht intendiert sind und innerhalb des Horizontes der Alltagspraxis meistens auch nicht wahrgenommen werden“ (Habermas 1981b, S. 225f.). Damit ist das von Jürgen Habermas entworfene Theoriekonzept zur Beschreibung von Gesellschaft vom Anspruch her bzw. bezüglich der eigenen Positionierung weder Handlungs- noch Systemtheorie, denn: „Jede auf Kommunikation eingeschränkte Gesellschaftstheorie unterliegt Beschränkungen (...). Das Konzept der Lebenswelt, das sich aus der begrifflichen Perspektive des verständigungsorientierten Handelns anbietet, hat nur eine begrenzte

gesellschaftstheoretische Reichweite. Ich möchte deshalb vorschlagen, Gesellschaften gleichzeitig als Lebenswelt (...) und System (...) zu konzipieren“ (ebd., S. 180).³³

Bezogen auf das Lebensweltkonzept bei Jürgen Habermas muss grundsätzlich vorangeschickt werden, dass dieses das kategoriale Grundgerüst darstellt, in deren Zusammenhang die erarbeiteten, erweiterten handlungstheoretischen Überlegungen (vgl. vor allem Habermas 1981a) in eine adäquate Gesellschaftstheorie transferiert werden sollen (vgl. Kneer 1990, S. 61). Somit ist es nur naheliegend, dass das kommunikative Handeln den zentralen Modus der Lebenswelt darstellt³⁴, ist es doch das Verständigungsmedium für die Subjekte (vgl. Habermas 1981a, S. 189f.; 1990, S. 133f.). Die Lebenswelt konstituiert sich aus Hintergrundwissen und moralischen Überzeugungen, auf das die Subjekte im Rahmen des kommunikativen Handelns zurückgreifen. Das heißt, die Lebenswelt ist eine intersubjektiv geteilte Grundlage für das Austragen von Dissense auf der einen, aber auch für Verständigungsprozesse auf der anderen Seite. Präziser formuliert mit dem Blick auf den Prozess einer Rationalisierung der Lebenswelt, müssen in diesem Zusammenhang zwei Kräfte für das Lebensweltkonstrukt unterschieden werden, die voneinander abhängig im Rahmen der sozialen Evolution der Lebenswelt wirken. Dies sind einerseits Weltbilder einschließlich der damit verbundenen Traditionen und ist andererseits das kommunikative Handeln. Verlieren in diesem Zusammenhang Weltbilder bzw. Traditionen an Bedeutung, so können rationale Handlungsmuster im Kontext des kommunikativen Handelns dies substituieren (vgl. Habermas 1998, S. 225f. sowie die Rezeption von Restorff 1997, S. 59f.).

Das Konstrukt Lebenswelt setzt sich nach dem Verständnis von Habermas (1981b, S. 182ff.) aus den drei Strukturelementen Kultur, Gesellschaft und Person zusammen. Dabei meint „Kultur“ das latent vorhandene Wissen, aus dem Kommunikationsteilnehmer Interpretationen zu Verständigungszwecken schöpfen. Der Terminus der „Gesellschaft“ steht in diesem Zusammenhang für die legitimen Ordnungen, mittels derer die Kommunikationsteilnehmer vor dem Hintergrund des Zwecks der Solidaritätssicherung Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen regeln. Persönlichkeit schließlich ist bei Jürgen Habermas so zu verstehen, dass hiermit die vorauszusetzenden Kompetenzen für Sprach- und Handlungsfähigkeit des Subjektes in der Form gemeint sind, dass an Verständigungsprozessen teilgenommen wird, ohne die eigene Identität zu verlieren. Über den Modus der symbolischen Reproduktion erneuern und reproduzieren sich diese lebensweltlichen Strukturen mit jeder kommunikativen

³³ Vgl. kritisch zu diesem theoretischen Ansatz u.a. Beer 1999; Chung 1994.

³⁴ Das Verständnis von Jürgen Habermas zum kommunikativen Handeln führt er in einem 1990 veröffentlichten Interview wie folgt aus: Kommunikatives Handeln vollzieht sich normalerweise in einer gemeinsamen Sprache und einer sprachliche erschlossenen vorinterpretierten Welt, in geteilten kulturellen Lebensformen, normativen Kontexten, Überlieferungen, Routinen und so weiter, kurz: in Lebenswelten, die füreinander porös sind, sich durchdringen und vernetzen“ (Habermas 1990, S. 147).

Handlung im Rahmen von kultureller Reproduktion, sozialer Integration und Sozialisation.³⁵ In diesem Zusammenhang wird das kommunikative Handeln bei Jürgen Habermas folgendermaßen differenziert: „Unter dem funktionalen Aspekt der Verständigung dient kommunikatives Handeln der Tradition und der Erneuerung kulturellen Wissens [kulturelle Reproduktion, J.P.]; unter dem Aspekt der Handlungskoordination dient es der sozialen Integration und der Herstellung von Solidarität; unter dem Aspekt der Sozialisation schließlich dient kommunikatives Handeln der Ausbildung von personalen Identitäten“ (ebd., S. 208).³⁶

Im Gegensatz zur Lebenswelt umfasst die systemische Ebene die Bereiche von Gesellschaft, in denen funktionale Vernetzungen von nicht normativ gesteuerten Handlungsfolgen zu beobachten sind (vgl. auch Rauschenbach 1999a, S. 92ff.).³⁷ Diese Perspektive ist nach der Ansicht von Jürgen Habermas für eine Gesellschaftstheorie unverzichtbar, da die Integration in die Gesellschaft nicht allein über Prozesse des verständigungsorientierten Handelns stattfinden. Somit unterscheidet Jürgen Habermas den Modus der Sozialintegration für die Lebenswelt von einem Modus der systemischen Integration (vgl. Habermas 1981b, S. 225f.). Letzterer basiert darauf, dass die Handlungen von Angehörigen einer soziokulturellen Lebenswelt auch von funktionalen Zusammenhängen bestimmt werden, auch wenn diese in der Alltagspraxis zumeist nicht wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund ist es nur folgerichtig, dass durch die Differenzierungsprozesse im System eine Ebene erreicht wird, „auf der autonom gewordene Organisationen über entsprachlichte Kommunikationsmedien miteinander in Verbindung stehen“ (ebd., S. 230).³⁸ In diesem Zusammenhang wird von Jürgen Habermas der Begriff des Steuerungsmediums für das System eingeführt. Dabei werden bezogen auf das System zwei zentrale Steuerungsmedien identifiziert: „Macht“ und „Geld“.³⁹ Das Steuerungsmedium „Macht“ wird dem Subsystem „Staat“ und das Steuerungsmedium „Geld“ dem Subsystem

³⁵ Rauschenbach (1999a, S. 94) bezeichnet in diesem Zusammenhang die intersubjektiven Verständigungsprozesse im Rahmen von kommunikativen Handlungen als das Medium für die symbolische Reproduktion der Lebenswelt.

³⁶ Vor diesem Hintergrund führt Habermas (1981b, S. 212ff.) nicht nur die Beiträge der Reproduktionsprozesse zur Erhaltung der strukturellen Komponenten der Lebenswelt aus, sondern legt auch entsprechende Krisenerscheinungen bei Reproduktionsstörungen sowie die Funktionen der Reproduktionsmodi dar. Hierauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

³⁷ Es wäre in diesem Zusammenhang die nahe liegende Annahme falsch, dass es sich bei System und Lebenswelt um zwei unabhängig voneinander bestehende gesellschaftliche Teilbereiche handelt. Vielmehr ist auch das System in der Lebenswelt verankert, wie auch die Teilprozesse der sozialen Evolution dies verdeutlichen (vgl. Habermas 1981b, S. 230f.).

³⁸ Dies darf allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass in zweckrationalen Handlungsbereichen kommunikatives Handeln ausgeschlossen ist. Vielmehr verliert kommunikatives Handeln im Kontext von Staat und Wirtschaft insofern seine Geltungsgrundlage, als dass die Organisationsmitglieder unter Vorbehalt kommunikativ handeln. Das heißt, sie wissen, dass sie nicht auf einen Konsens im Sinne verständigungsorientierten Handelns angewiesen sind, da sie auf formelle Regelungen zurückgreifen können (vgl. Beer 1999, S. 59f.).

³⁹ Zur Charakterisierung dieser beiden unterschiedlichen Steuerungsmedien vgl. ausführlich Habermas 1981b, S. 400ff..

„Wirtschaft“ zugeordnet (vgl. ebd., S. 471 ff).⁴⁰ Das Subsystem Wirtschaft ist in diesem Zusammenhang durch eine Entpolitisierung von gesellschaftlichen Funktionen entstanden. Das heißt, es verdankt seine Konstituierung nicht nur der Entstehung des Steuerungsmediums Geld, sondern gleichzeitig der Abgabe von staatlichen Funktionen an nichtstaatliche Subsysteme (vgl. ebd., S. 255f.).

Vor dem Hintergrund der Beschreibung von Gesellschaft mit den Kategorien System und Lebenswelt entwirft Habermas (1981b, S. 471ff.) ein Gesellschaftsmodell, das auf der lebensweltlichen Ebene Privatsphäre und Öffentlichkeit als institutionelle Ordnungen der Lebenswelt sowie auf der systemischen Ebene zwischen Wirtschaftssystem und administrativem Teilsystem unterscheidet (vgl. Abbildung 2). Die Austauschbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Komponenten geschehen über Geld und Macht als Steuerungsmedien. Dies setzt allerdings voraus, dass aus der Perspektive der Lebenswelt sich soziale Rollen zur Gewährleistung der Austauschbeziehungen mit den mediengesteuerten Subsystemen herausbilden. Dies sind zum einen die des Beschäftigten und des Konsumenten sowie zum anderen die des Klienten und des Staatsbürgers.

Abbildung 2: Beziehungen zwischen System u. Lebenswelt aus der Systemperspektive

| institutionelle Ordnungen der Lebenswelt | Austauschbeziehungen | mediengesteuerte Subsysteme |
|--|---|-----------------------------|
| Privatsphäre | 1) >> Arbeitskraft (M) >> << Arbeitseinkommen (G) << 2) << Güter und Dienste (G) << >> Nachfrage (G) >> | Wirtschaftssystem |
| Öffentlichkeit | 1a) >> Steuern (G) >> << Organisationsleitungen << 2a) << Politische Entscheidungen (M) << >> Massenloyalität (M) >> | Verwaltungssystem |

Quelle: Habermas (1981b, S. 473)

Dabei sind die Rollen des Beschäftigten und des Klienten (vgl. Abbildung 2, 1) und 1a)) organisationsabhängige Rollen. Das Beschäftigungssystem als Teil des Wirtschaftssystems koordiniert die Austauschbeziehungen mit der Lebenswelt über die rechtlich konstituierte Rolle des Organisationsmitgliedes. Die publikumsbezogene Administration regelt seinen Austausch mit der Lebenswelt über die ebenfalls rechtlich konstituierte Rolle des Klienten. Die Rollen des Konsumenten und des Staats-

⁴⁰ Die von Habermas für die beiden Subsysteme verwendeten Begrifflichkeiten sind nicht immer gleich. So benutzt er in seinen Ausführungen für den Staat als Subsystem beispielsweise auch den Verwaltungsterminus (vgl. Habermas 1981b, S. 473; Rauschenbach 1999a, S. 96) oder aber für das Subsystem Wirtschaft mitunter auch den Begriff des Kapitalismus (vgl. Habermas 1981b, S. 471). Grundsätzlich wird im Rahmen dieser Ausführungen zur Beschreibung der systemischen Ebene auf die begrifflichen Kategorien von Staat und Wirtschaft rekuriert. Dabei steht das Subsystem Wirtschaft mit dem Steuerungsmedium Geld für eine kapitalistische Wirtschaftsordnung (vgl. ebd., S. 225ff. oder auch Kneer 1990, S. 74f.).

bürgers (vgl. Abbildung 2, 2) und 2a)) sind hingegen nicht organisationsabhängig definiert, gleichwohl diese sich auch auf formal organisierte Handlungsbereiche beziehen.

Geht man von diesen beschriebenen Konstellationen moderner Gesellschaften aus, so sind diese Zwischenergebnis eines Prozesses, den Jürgen Habermas als „soziale Evolution“ bezeichnet (vgl. Habermas 1981b, S. 229ff.). Der Prozess der sozialen Evolution stellt einen Differenzierungsprozess zweiter Ordnung dar.⁴¹ Dieser beinhaltet einerseits Veränderungen innerhalb der beiden gesellschaftlichen Teilbereiche System (a) und Lebenswelt (b) sowie andererseits Wandlungsprozesse im Verhältnis von System und Lebenswelt (c).

a. Bezogen auf die Lebenswelt als gesellschaftlicher Teilbereich, der „den Bestand des Gesellschaftssystems im Ganzen definiert“ (Habermas 1981b, S. 230), ist im Rahmen der sozialen Evolution eine Rationalitätszunahme oder anders ausgedrückt eine „kommunikative Rationalisierung“ (ebd., S. 259) zu beobachten (vgl. u.a. auch Habermas 1998, S. 226). Dieser Prozess beinhaltet nach Jürgen Habermas in Anlehnung an Mead und Durkheim eine strukturelle Differenzierung der Lebenswelt⁴², eine Trennung von Form und Inhalt⁴³ sowie das Reflexivwerden der symbolischen Reproduktion respektive die funktionale Spezifizierung der Reproduktionsprozesse⁴⁴ (vgl. ebd., S. 219ff.). Somit bedeutet der Prozess einer kommunikativen Rationalisierung auch die Auflösung von traditionellen Wert- und Normkodizes, wie es sich beispielhaft am Säkularisierungsprozess zeigen lässt (vgl. auch Flösser 1994, S. 9). „Die Auflösung traditionaler Lebenswelten spiegelt sich andererseits in der Zersetzung religiöser Weltbilder, stratifizierter Herrschaftsordnungen und jener funktionsbündelnder Institutionen, welche die Gesellschaft noch im ganzen prägen“ (Habermas 1994, S. 441). Dies kennzeich-

⁴¹ Dies setzt voraus, dass die Prozesse weder ausschließlich aus der Perspektive des Systems noch aus der der Lebenswelt betrachtet werden. Vielmehr ist es vor dem Hintergrund der Symbiose einer gesellschaftlichen Perspektive und einer subjektbezogenen Perspektive im Rahmen der Gesellschaftstheorie von Jürgen Habermas notwendig, System- und Lebensweltperspektive ineinander zu transformieren (vgl. Habermas 1981b, S. 232).

⁴² Der Prozess der strukturellen Differenzierung der Lebenswelt bezieht sich auf Kultur, Gesellschaft und Person als Komponenten der Lebenswelt. „Im Verhältnis von Kultur und Gesellschaft zeigt sich die strukturelle Differenzierung an einer zunehmenden Entkoppelung des Institutionensystems von den Weltbildern; im Verhältnis von Persönlichkeit und Gesellschaft an der Erweiterung des Kontingenzspielraums für die Herstellung interpersonaler Beziehungen und im Verhältnis von Kultur und Persönlichkeit zeigt sie sich daran, daß die Erneuerung von Traditionen immer stärker von der Kritikbereitschaft und Innovationsfähigkeit der Individuen abhängig wird“ (Habermas 1981b, S. 219).

⁴³ Die Trennung von Form und Inhalt als Teilprozess einer Rationalisierung der Lebenswelt umfasst beispielsweise bezogen auf die Gesellschaft als Strukturelement der Lebenswelt in modernen Gesellschaften die Durchsetzung von Recht und Moral, die ihrerseits nicht auf konkrete Lebensformen zugeschnitten sind (vgl. Habermas 1981b, S. 220).

⁴⁴ Eine funktionale Spezifizierung der Reproduktionsprozesse der Lebenswelt zeigt sich empirisch in modernen Gesellschaften an der Herausbildung von Handlungssystemen bezogen auf kulturelle Überlieferung, soziale Integration sowie die Sozialisation bzw. die Erziehung. Ein Beispiel hierfür

net einen Prozess der sozialen Evolution, den Restorff (1997, S. 59f.) in der Form zusammenfasst, dass im Rahmen der zwei in der Lebenswelt wirkenden Kräfte Weltbilder und Traditionen an Bedeutung verlieren und durch das kommunikative Handeln ersetzt werden. Dabei bestimmt der Grad der Abnabelung von tradiertem Wissen das Maß der Rationalisierung der Lebenswelt (vgl. ebd., S. 67f.). In diesem Prozess kommt der Entwicklung von Recht und Moral eine zentrale Bedeutung zu, denn die Evolution von Recht und Moral ist eine notwendige Bedingung für die Entstehung des institutionellen Rahmens von politischen bzw. ökonomischen Klassengesellschaften (vgl. Habermas 1981b, S. 266f.). Grundsätzlich sind die lebensweltlichen Komponenten Recht und Moral als Handlungsnormen zweiter Ordnung darauf ausgerichtet, „offene Konflikte so einzudämmen, daß die Grundlage verständigungsorientierten Handelns und damit die soziale Integration der Lebenswelt nicht zerfällt“ (ebd., S. 259). Im Rahmen der bereits erwähnten strukturellen Differenzierung der Lebenswelt als Teilprozess einer Rationalisierung der Lebenswelt zeigt sich eine Trennung von Moral und Recht in der Form, dass die Moral eine Entinstitutionalisierung erfährt und lediglich im Persönlichkeitssystem verankert ist, während sich das Recht zu einer externen, äußerlich imponierten Gewalt entwickelt (vgl. ebd., S. 261).⁴⁵ Aus dieser Entwicklungsdynamik der Lebenswelt heraus kann die Entstehung von Steuerungsmedien als generalisierte Form von Kommunikation beobachtet werden, die wiederum eine Voraussetzung dafür darstellen, dass sich das System als gesellschaftlicher Teilbereich konstituiert (vgl. ebd., S. 267ff.). Das heißt, grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Entwicklungsstufen bezogen auf Recht und Moral sowie generell die Prozesse einer Rationalisierung der Lebenswelt die Voraussetzung dafür sind, dass Systemdifferenzierungsprozesse stattfinden können. Anders formuliert bedeutet dies, dass die Rationalisierung der Lebenswelt mit zu einer Herausbildung des Systems als weiteren gesellschaftlichen Teilbereich neben der Lebenswelt führt, wobei die entsprechenden Subsysteme sich aus den Strukturelementen und dynamischen Prozessen der Lebenswelt heraus bilden können (vgl. auch Habermas 1998, S. 225ff.).

- b. Verfolgt man diesen Gedanken – die Rationalisierung der Lebenswelt schafft Voraussetzungen für die Herausbildung des Systems bzw. von Subsystemen – weiter, so konnte im vorangegangenen Abschnitt zu Prozessen der sozialen Evolution im Kontext der Lebenswelt nachgezeichnet werden, wie es im Rahmen einer Rationalisierung der Lebenswelt bis zur Herausbildung von Steuerungsme-

ist die Entstehung des heutigen Bildungssystems als ein Resultat der Pädagogisierung von Erziehungsprozessen im 18. Jahrhundert (vgl. Habermas 1981b, S. 221).

⁴⁵ Die Rechts- und Moralentwicklung beinhaltet jeweils eine Wertegeneralisierung, die nach Habermas (1981b, S. 268f.) eine notwendige Bedingung für die Entbindung des Rationalitätspotenzials im kommunikativen Handeln darstellt. Dies macht den Zusammenhang von Wertegeneralisierung und Lebensweltrationalisierung deutlich.

dien kommt. Dabei ist die Umstellung der Handlungskoordination von Sprache auf Steuerungsmedien als eine Art Kristallisationspunkt für die Identifikation des Systems als gesellschaftlichen Teilbereich zu verstehen, denn von da an wird die Lebenswelt für Handlungskoordination nicht mehr benötigt. „Diese entsprachlichten Kommunikationsmedien steuern einen von Normen und Werten, von sprachlicher Konsensbildung überhaupt weitgehend abgehängten sozialen Verkehr“ (Habermas 1984, S. 604). Dies hat zur Konsequenz, dass sich die systemischen Mechanismen eigene, normfreie Sozialstrukturen bilden, die allerdings gleichwohl mit der Lebenswelt über das bürgerliche Recht rückgekoppelt sind. Jürgen Habermas benennt in diesem Zusammenhang als gesellschaftliche Subsysteme, wie bereits eingeführt, in erster Linie Staat und Wirtschaft mit den Steuerungsmedien Macht und Geld als Komponenten des Systems (vgl. auch Rauschenbach 1999a, S. 96). Staat und Wirtschaft als Protagonisten des Systems sowie die Herausbildung von Macht und Geld als die entsprechenden systemischen Steuerungsmechanismen sind das Resultat von funktionalen Ausdifferenzierungen im Rahmen einer gesellschaftlichen Modernisierung, denn „die komplementäre Ausdifferenzierung eines über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerten Wirtschaftssystems sowie eines bürokratischen und gewaltmonopolisierenden, also machtgesteuerten Systems der öffentlichen Verwaltung dient als das große historische Beispiel für eine Entwicklungslinie, auf der moderne Gesellschaften nach und nach in ihren funktional spezifizierten Teilsystemen aufgehen“ (Habermas 1994, S. 441).

Konkretisiert man die Herausbildung von mediengesteuerten Subsystemen als Prozesse der sozialen Evolution auf der systemischen Ebene am Beispiel der Wirtschaft, so markiert die Herausbildung des kapitalistischen Wirtschaftssystems den Durchbruch für ein Subsystem Wirtschaft, denn „es verdankt seine Entstehung einem neuen Mechanismus, dem Steuerungsmedium Geld. Dieses Medium ist auf die vom Staat abgegebene gesamtgesellschaftliche Funktion des Wirtschaftens spezialisiert und bildet die Grundlage für ein normativen Kontexten entwachsendes Subsystem“ (Habermas 1981b, S. 255f.). Hieran verdeutlicht sich nicht nur die Herausbildung des Subsystems Wirtschaft über das Steuerungsmedium Geld, sondern auch zeigt sich, folgt man der Argumentation von Jürgen Habermas, dass das Wirtschaftssystem nur entstehen konnte, weil auf der systemischen Ebene der Staat gesamtgesellschaftliche Funktionen an nicht-staatliche Subsysteme abgibt. Das heißt, die systemischen Evolutionsprozesse beinhalten eine funktionale Ausdifferenzierung von Subsystemen auch jenseits des Staates.⁴⁶

⁴⁶ Habermas (1981b, S. 247ff.) identifiziert in diesem Zusammenhang die segmentäre Differenzierung, die Stratifikation, die staatliche Organisation und die Herausbildung von Steuerungsmedien als entsprechende Mechanismen der Systemdifferenzierung, die die Entwicklung von der egalitären Stammesgesellschaft zur ökonomisch konstituierten Klassengesellschaft bestimmen.

- c. Das Verhältnis von System und Lebenswelt als die die Gesellschaft konstituierende Kategorien ist nach Habermas (1981b, S. 229ff.) genauso einem kontinuierlichen Veränderungsprozess unterworfen, wie auch die Ebenen von System und Lebenswelt sich im Rahmen des Prozesses der „sozialen Evolution“ ständig weiterentwickeln. Aus der Dynamik der sozialen Evolution in System und Lebenswelt heraus diagnostiziert Habermas in diesem Zusammenhang eine Entkopplung von System und Lebenswelt, die in modernen Gesellschaften über einen Prozess der Mediatisierung unter bestimmten Voraussetzungen zu einer systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelten führt (vgl. zusammenfassend Rauschenbach 1999a, S. 95ff.). In diesem Zusammenhang beschreibt Habermas (1981b, S. 230f.) den Prozess der Entkopplung von System und Lebenswelt in der Form, dass ausgehend von einer Koexistenz von Lebenswelt und Gesellschaftssystem die Lebenswelt den Status eines Subsystems erhält. Dies ist dadurch möglich, dass sich die systemischen Mechanismen von den sozialen Strukturen lösen, über die die soziale Integration stattfinden. In modernen Gesellschaften ist in diesem Zusammenhang die Herausbildung der bereits angesprochenen Steuerungsmedien zu beobachten, die eine von Normen und Werten unabhängige Handlungskoordination ermöglichen. Gleichwohl sich System und Lebenswelt voneinander entkoppeln, gilt jedoch erstens, dass die systemischen Mechanismen in der Lebenswelt verankert sind (vgl. Habermas 1981b, S. 230), sowie zweitens, dass dennoch System und Lebenswelt in einem dialektischen Verhältnis zueinander stehen. Letzteres verdeutlicht noch einmal die grundsätzliche Gewichtung zwischen lebensweltlichen und systemischen Modus, die es erlaubt, „die funktionale Eigendynamik systemischer Imperative und den Eigensinn kommunikativer Rationalität in ihrer je eigenen Entwicklungsdynamik und in ihrer historisch zu fassenden Interdependenz zu analysieren“ (Rauschenbach 1999a, S. 96).

Eine weitere Stufe der sozialen Evolution im Verhältnis von System und Lebenswelt umschreibt Jürgen Habermas mit der Formel von der systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelt. Darunter ist zu verstehen, dass kommunikativ strukturierte Lebensbereiche sich den Imperativen verselbständigter, formal organisierter Handlungssysteme unterwerfen (vgl. Rauschenbach 1999a, S. 97).⁴⁷ Dies schließt eine Umstellung auf einen anderen Mechanismus der Handlungskoordination mit ein und stellt somit auch einen anderen Modus der Vergesellschaftung dar. In diesem Zusammenhang spricht Habermas allerdings nur dann von einer systemisch induzierten Kolonialisierung, „wenn sich die Lebenswelt aus den betroffenen Funktionen nicht zurückziehen kann, wenn sie diese

⁴⁷ Die Voraussetzung hierfür ist eine „Mediatisierung der Lebenswelt“ (Habermas 1981b, S. 277). Damit ist gemeint, dass „System und Lebenswelt sich soweit voneinander entkoppelt und ausdifferenziert haben, daß sie aufeinander einwirken können und die Systemintegration in Formen der Sozialintegration eingreift“ (Rauschenbach 1999a, S. 137).

Funktionen nicht (...) an mediengesteuerte Handlungssysteme abgeben kann“ (Habermas 1981b, S. 549). Somit ist der Prozess der Kolonialisierung der Lebenswelt daran zu erkennen, dass eine Unterordnung kommunikativ strukturierter Lebensbereiche unter systemische Imperative soziale Pathologien in der Lebenswelt zur Folge hat (vgl. Habermas 1998, S. 227f. sowie die Rezeption von Rauschenbach 1999a, S. 97).⁴⁸

Ökonomisierungstendenzen im Spiegel der gesellschaftstheoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftstheoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas kann gezeigt werden, dass Tendenzen einer Ökonomisierung von gesellschaftlichen Teilbereichen als Prozesse eines Modus gesellschaftlicher Entwicklung verstanden werden können, den Jürgen Habermas mit dem Terminus der „sozialen Evolution“ bestimmt. Dabei ist in diesem Kontext zum einen von Bedeutung, dass Entwicklungslinien einer sozialen Evolution eine Rationalisierung der Lebenswelt beinhalten, die wiederum grundsätzlich Verschiebungen im Spannungsfeld von verständigungs- und erfolgsorientiertem Handeln zur Folge haben sowie je nach Entwicklungsstufe auf der systemischen Ebene Prozesse der funktionalen Differenzierung nach sich ziehen und nicht zuletzt zu einer Mediatisierung der Lebenswelt führen (1). Zum anderen ist für die gesellschaftstheoretische Einordnung der Beschreibungsdimensionen von Ökonomisierungstendenzen relevant, dass soziale Evolutionsprozesse eine systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelt umfassen (2).

1. Diese Einordnung von Tendenzen einer gesellschaftliche Ökonomisierung in einen sozialen Evolutionsprozess resultiert daraus, dass in der Ambivalenz von verständigungsorientiertem und erfolgsorientiertem Handeln im Zuge der Rationalisierung der Lebenswelt zweckrationales Handeln nach ökonomischen Maßstäben – Habermas (1981a, S. 457) benutzt in diesem Zusammenhang den Terminus des „Wirtschaftshandeln“ – an Bedeutung gewinnt. Das heißt, eine Ausweitung und Ausdifferenzierung des Subsystems Wirtschaft erfolgt mittelbar durch kommunikative Rationalisierungsprozesse. Damit soll nicht der Terminus der Rationalisierung der Lebenswelt mit dem Begriff der ökonomischen Rationalisierung gleichgesetzt werden. Vielmehr soll verdeutlicht werden, dass erstens durch die Auflösung normativer Strukturen, die Enttraditionalisierung kommunikativen Handelns und die damit freigesetzten Rationalitätspotenziale in der Lebenswelt der Koordinationsbedarf in derselben im Kontext von verständigungsorientiertem Handeln steigt. Komplementär hierzu ist zweitens zu beobachten,

⁴⁸ Der Prozess einer Kolonialisierung der Lebenswelten ist in diesem Zusammenhang für Habermas (1994) durchaus anschlussfähig an die von Beck (1986) ausgeführten Beobachtungen zu einer gesellschaftlichen Individualisierung.

dass durch zweckrationales erfolgsorientiertes Handeln Subsysteme, die Handeln über Steuerungsmedien koordinieren, entstehen und an gesellschaftlicher Bedeutung hinzugewinnen, sowie drittens zu konstatieren ist, dass durch eine Differenzierung von System und Lebenswelt im Zusammenhang mit einer „Mediatisierung der Lebenswelt“ (Habermas 1981b, S. 277) Interferenzphänomene zwischen diesen gesellschaftlichen Polen zu beobachten sind. Das heißt zusammengefasst, es „lassen sich die kommunikative Rationalisierung des Alltagshandeln und die Subsystembildung für zweckrationales Wirtschafts- und Verwaltungshandeln als komplementäre Entwicklungen begreifen“ (Habermas 1981a, S. 457).

Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang angeführt, dass vor dem Hintergrund der Expansionsentwicklung im Feld der Sozialen Arbeit und den sich daraus ergebenden Steuerungsproblemen eine Orientierung an Managementkonzepten, Controllingverfahren, Qualitätssicherungsprozessen- oder auch Wirkungsevaluationen und Kosten-Nutzen-Analysen zu beobachten ist. Dies hat zur Konsequenz, dass diese Konzepte, Methoden und Verfahren und deren Instrumente in die kommunikativ strukturierte Alltagswelt der Adressaten Sozialer Arbeit eintreten (vgl. ausführlich Rauschenbach 1999b, S. 229ff. sowie Kap. 3).⁴⁹ Führt man diesen Gedanken weiter, so stellt sich in Anlehnung an Kaufmann (1997, S. 6f.) die Frage, ob in diesem Zusammenhang wohlfahrtsstaatliches Handeln zu einem Protagonist einer Ökonomisierung sozialer Beziehungen wird bzw. werden kann (vgl. auch Luhmann 1973).

2. Dies stellt allerdings nur die eine Seite einer Verbindung von gesellschaftlichen Prozessen der sozialen Evolution zwischen System und Lebenswelt dar bzw. beleuchtet nur den einen Aspekt einer Verknüpfung zwischen einer auf das Handeln des Einzelnen bezogenen und einer auf die strukturellen Veränderungen bezogenen Ebene der Ökonomisierung. Zudem stellt zweitens die zunehmende Einführung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen in immer mehr gesellschaftliche Lebensbereiche vor dem Hintergrund der hier zugrundegelegten gesellschaftstheoretischen Überlegungen einen Teilprozess dessen dar, was Jürgen Habermas als eine systemisch induzierte Kolonialisierung der Lebenswelt bezeichnet. Zürcher (1998, S. 11f.) benennt diesen Prozess in Anlehnung an Jürgen Habermas als eine zunehmende Vereinnahmung sämtlicher Lebensbereiche durch die Ökonomie als ein Aspekt des Eindringens systemischer Imperative in kommunikativ strukturierte Lebensbereiche, die deshalb als Prozesse der Kolonialisierung und nicht als der Mediatisierung zu klassifizieren sind, da „anders als die materielle Reproduktion der Lebenswelt (...) deren symbolische Reproduktion nicht ohne pathologi-

⁴⁹ Diese Prozesse sind solange nicht einer systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelt zuzuordnen, wie keine pathologischen Nebeneffekte in diesem Zusammenhängen zu beobachten sind (vgl. dazu für die Soziale Arbeit Rauschenbach 1999a, S. 138ff. in Anlehnung an Gängler/Rauschenbach 1986).

sche Nebeneffekte auf die Grundlage systemischer Integration umgepolt werden [kann]“ (Habermas 1981b, S. 476f.). Diese Entwicklung kommentiert Jürgen Habermas kritisch, wenn er beispielsweise aktuell eher eine Institutionalisierung und Neuschaffung von Märkten statt einer Zähmung des Kapitalismus beobachten kann (vgl. Habermas 2001, S. 15f.) oder auch indem er die Frage formuliert, „ob sich eine Zivilisation als ganze in den Strudel der Antriebskräfte eines einzigen ihrer Subsysteme, auch wenn diese zum Schrittmacher der Evolution geworden ist, hereinziehen lassen darf, (...) (ob sie sich) in den Sog eines rekursiv geschlossenen Wirtschaftssystems, dessen Selbststabilisierung davon abhängt, daß es alle relevanten Informationen allein in der Sprache betriebswirtschaftlicher Rentabilität aufnimmt und verarbeitet“ (Habermas 1990, S. 155).

Die in diesem Zusammenhang zugrundegelegten Prozesse der sozialen Evolution werden in den gesellschaftstheoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas keineswegs isoliert voneinander betrachtet, sondern es wird vielmehr davon ausgegangen, dass die Rationalisierung der Lebenswelt und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten der Handlungskoordination für die Subsysteme Staat und diesem Falle Wirtschaft mit dem Steuerungsmedium Geld auf der einen Seite sowie der systemisch induzierten Kolonialisierung der Lebenswelten wechselseitig aufeinander einwirken, gleichwohl der Ausgangspunkt die kommunikative Rationalisierung der Lebenswelt ist. Denn diese ermöglicht die Steigerung von Systemkomplexität und deren funktionale Ausdifferenzierung und bildet somit eine Voraussetzung für Kolonialisierungstendenzen. Das heißt zugespitzt formuliert, „die rationalisierte Lebenswelt ermöglicht die Entstehung und das Wachstum der Subsysteme, deren verselbständigte Imperative auf sich selbst zurückschlagen“ (Habermas 1981b, S. 277), oder anders ausgedrückt: „Zunächst hat eine gewisse Rationalisierung der vormodernen Lebenswelten die kognitiven und motivationalen Startbedingungen für eine kapitalistische Wirtschaftsform und den administrativen Staat erfüllt“ (Habermas 1998, S. 227). Folgt man dieser Kette von sich gegenseitig bedingenden Ereignissen einer sozialen Evolution der Gesellschaft und überträgt diese auf das eingeführte Modell einer Beschreibung von Prozessen der Ökonomisierung, so würde dies bedeuten, dass Tendenzen einer Ökonomisierung im Allgemeinen sowie bezogen auf die Soziale Arbeit im Besonderen eine Rationalisierung der Lebenswelt sowie deren Mediatisierung und Kolonialisierung beinhalten kann. Zudem heißt dies, dass Prozesse der Ökonomisierung ihren Anfang in einer Veränderung von Handlungsrationaltäten nehmen. Dies ist allerdings eine an dieser Stelle empirisch weder zu verifizierende noch zu falsifizierende Hypothese.

2. Beispiele für gesellschaftliche Ökonomisierungstendenzen

Der Prozess der Ökonomisierung ist ein Phänomen, das im Rahmen der Modernisierung von Gesellschaft nicht zu übersehen ist. Viele Teilbereiche der Gesellschaft sind von Ökonomisierungstendenzen betroffen. Die vorangegangenen Ausführungen im Kap. 1 haben die beschreibenden Dimensionen und deren gesellschaftstheoretische Verankerung aufzeigen können. Vor diesem Hintergrund geht es im Rahmen dieses Kapitels um eine empirische Beweisführung zu dem hier zugrundegelegten Modell einer Beschreibung von Ökonomisierungsprozessen.⁵⁰ Grundsätzlich sind die Beispiele für eine Ökonomisierung von gesellschaftlichen Teilbereichen mit dem Fokus einer Profit- und Gewinnmaximierung durchaus offensichtlich. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang schlagwortartig z.B. die Politik (vgl. z.B. Eichenberger 2001; Pelizzari 2001), der kulturelle Bereich (vgl. z.B. Giese/Göke 1999), das Bildungswesen (vgl. z.B. Hoffmann/Maack-Rheinländer 2001), das Gesundheitswesen (vgl. z.B. Stegmüller 1996) sowie allgemein der Bereich der öffentlichen Verwaltung (vgl. z.B. Blanke u.a. 2000; König/Beck 1997). Für jeden dieser genannten aber auch der hier nicht genannten Bereiche könnte in einem nächsten Schritt überprüft werden, wie sich die zugrundegelegten Dimensionen von Tendenzen einer Ökonomisierung ausgestalten.

Nachfolgend wird exemplarisch anhand des Gesundheitswesens und der öffentlichen Verwaltung der Prozess der Ökonomisierung analysiert, da es sich hierbei um Felder handelt, die eng mit Segmenten der Sozialen Arbeit und insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe verwoben sind und zum Teil auch Überschneidungsbereiche aufweisen.⁵¹ Möglicherweise hat man gerade wegen dieser offensichtlichen Verzahnungen beobachten können, dass zu beobachtende Entwicklungen im Gesundheitswesen oder auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung bezüglich Ökonomisierungstendenzen so oder ähnlich auch zeitversetzt im Feld der Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten gewesen sind. So macht beispielsweise die Analyse von Rothenburg (2001) zu den rechtlichen Regelungen innerhalb und außerhalb des SGB VIII bezüglich der rechtlich vorgesehenen gesundheitsfördernden Strategien für Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe die formalen Verknüpfungen zwischen Gesund-

⁵⁰ Hingegen wird es nachfolgend in diesem Kapitel nicht darum gehen, die gesellschaftstheoretischen Überlegungen Jürgen Habermas anhand der zu beobachtenden Entwicklungen in gesellschaftlichen Teilbereichen empirisch zu stützen oder zu widerlegen. Vielmehr geht es um die Verifizierung des in Kap. 1.1 zugrundegelegten Modells zur Beschreibung von Ökonomisierungstendenzen, das allerdings – wie gezeigt – durchaus Analogien zum Prozess der sozialen Evolution im Gesellschaftsmodell Jürgen Habermas aufweist (vgl. Kap. 1.2). Die Ausführungen von Jürgen Habermas zur Gesellschaftstheorie von System und Lebenswelt werden hingegen explizit noch einmal im Kontext der Erörterung der Entwicklungen und der Situation der Sozialen Arbeit aufgegriffen werden (vgl. Kap. 3).

⁵¹ Dies soll auf der anderen Seite keineswegs bedeuten, dass die anderen Bereiche für wie die Politik im Allgemeinen oder auch das Bildungswesen in diesem Zusammenhang bedeutungslos sind. Auch für diese Felder lassen sich durchaus Anknüpfungspunkte bzw. Überschneidungsbereiche

heitshilfe und Kinder- und Jugendhilfe deutlich.⁵² Bleibt man auf der Ebene der rechtlichen Rahmenbedingungen, so zeigt sich zudem, dass die in den 1990er-Jahren in Kraft getretenen rechtlichen Regelungen zur Veränderung von Finanzierungsstrukturen für die Kinder- und Jugendhilfe und auch anderer Bereiche der Sozialen Arbeit hin zu mehr Markt und Wettbewerb (vgl. Freier 2000, S. 301 sowie speziell für die Kinder- und Jugendhilfe u.a. Wiesner 1999a, S. 11f.) sich an den Ansätzen zur Reform der Krankenhausfinanzierung Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre orientiert haben (vgl. dazu Schädler 2001, S. 19ff.). An diesem Beispiel aus der Gesetzgebung seit dem Ende der 1980er-Jahre wird deutlich, dass offensichtlich die Bereitstellung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Gesundheitswesen ein Abbild für eine mögliche künftige Gestalt anderer Bereiche des Systems sozialer Sicherung wie z.B. auch der Kinder- und Jugendhilfe sein kann (vgl. dazu auch Schütte 2001, S. 72f.).⁵³ Abgesehen von diesen rechtlichen Verknüpfungen und Parallelen zeigen sich darüber hinaus allein bei den Stichworten Krankenhaussozialarbeit, Psychiatrie Such(kranken)hilfe oder anderen Feldern gesundheitsbezogener Sozialer Arbeit Überschneidungsbereiche zwischen dem Gesundheitswesen und Segmenten der Sozialen Arbeit (vgl. auch Filsinger/Homfeld 2001, S. 705f.).

Die Verknüpfung von öffentlicher Verwaltung gerade auf der kommunalen Ebene auf der einen und Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite liegt mit dem kommunalen Jugendamt auf der Hand (vgl. Liebig 2001). Dementsprechend gilt, dass wenn über eine Modernisierung der Verwaltung z.B. nach dem Modell der Neuen Steuerung gesprochen wird, immer auch zumindest indirekt das kommunale Jugendamt als Teil der öffentlichen Verwaltung gemeint ist. Hinzu kommt noch, dass – bleibt man beim Reformkonzept der Neuen Steuerung – das Jugendamt – wie andere Sozialverwaltungen auch – insofern eine besondere Rolle einnimmt, als dass diesem Teil der Verwaltung bezüglich der Entwicklung und Erprobung einer Modernisierung eine Pionierfunktion zukommt (vgl. u.a. Gernert 1996, S. 25; Merchel/Schrappner 1996, S. 10; Otto/Peter 2002, S. 7ff.). Dies ist aller Voraussicht nach

zum Feld der Kinder- und Jugendhilfe identifizieren, die allerdings im Folgenden nicht näher behandelt werden können.

⁵² Gleichwohl ist auch die Feststellung der Kommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht richtig, dass SGB VIII zumindest kein direktes Verhältnis zum Gesundheitsbereich formuliert (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 226ff.). Vielmehr handelt es sich dabei wie z.B. in den §§ 2, 11, 14 oder auch 16 um eher indirekte Hinweise auf Verknüpfungen zwischen der Gesundheitsförderung und der Kinder- und Jugendhilfe.

⁵³ Ein anderes mögliches zukünftiges Abbild einer ökonomisierten Kinder- und Jugendhilfelandchaft präsentieren die Ergebnisse der ersten Erhebung zur amtlichen Pflegestatistik. Fasst man den Anteil von privatgewerblichen Trägern als einen Indikator für den Ökonomisierungsgrad eines Feldes sozialer Dienstleistungen, so scheint diese im Bereich der Pflege weiter voran geschritten zu sein als in der Kinder- und Jugendhilfe. Während in der Kinder- und Jugendhilfe laut KJH-Statistik zum 31.12.1998 sich 1,4% der Einrichtungen in privatgewerblicher Trägerschaft befinden, sind dies im Pflegesektor knapp 44% (vgl. Behr 2001a). Es wird für die Kinder- und Jugendhilfe abzuwarten bleiben, ob beispielsweise aufgrund der seit 1999 gültigen Finanzierungsregelungen nach den §§ 78a ff. ähnliche Entwicklungen für diesen Bereich sozialer Dienstleistungen zu beobachten sein werden.

weniger darauf zurückzuführen, dass möglicherweise diese Verwaltungsteile eine besondere Bereitschaft für eine Modernisierung der eigenen Strukturen demonstriert haben, sondern steht mit den hohen finanziellen Aufwendungen der kommunalen Haushalte in einem Zusammenhang.

2.1 Gesundheitswesen

Das was zur Zeit in der Kinder- und Jugendhilfe oder allgemein in der Sozialen Arbeit als Ökonomisierungstendenzen kritisch diskutiert oder auch schon pragmatisch umgesetzt wird, ist im bundesdeutschen Gesundheitssektor zumindest bis in die 1970er-Jahre zurückzuverfolgen. Vor diesem Hintergrund lohnt die Betrachtung der Entwicklungen im Gesundheitswesen hinsichtlich der Stärkung von Eigenverantwortlichkeiten sowie der Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen, da sich hieraus nicht nur Unterschiede und Gemeinsamkeiten zur Kinder- und Jugendhilfe ableiten, sondern möglicherweise auch Anhaltspunkte für zukünftige Entwicklungen in diesem Teilssegment der Sozialen Arbeit prognostizieren lassen. Dies gilt sowohl für Tendenzen der Ökonomisierung eines gesellschaftlichen Teilbereiches insgesamt als auch speziell für den Bedeutungswandel von Kennzahlen und Indikatoren im Rahmen der zu beobachtenden Veränderungen im Gesundheitssektor. Im Folgenden soll mit Hilfe einiger ausgewählter beobachteter Entwicklungen zum Gesundheitssektor zum einen die zuvor aufgezeigten Dimensionen des Ökonomisierungsprozesses kenntlich gemacht werden sowie zum anderen die Aspekte hervorgehoben werden, die für eine Beschreibung von Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit im Allgemeinen und der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen anschlussfähig sind.

Das heißt konkret, in einem ersten Schritt werden zunächst die derzeitigen Strukturen und Regelungsformen des bundesdeutschen Gesundheitssystems in seinen Grundzügen dargestellt (A). In einem zweiten Schritt wird die Krise des Gesundheitssektors thematisiert. Der Fokus ist dabei der bemängelte Anstieg der Gesundheitsausgaben der letzten Jahren, der vor allem auf der politischen Ebene einige Veränderungen in Gang gesetzt hat (B). In einem dritten Schritt wird verdeutlicht, dass die finanzielle Situation des Gesundheitssektors den Ausgangspunkt für Ökonomisierungstendenzen im Gesundheitswesen darstellt. Diese werden exemplarisch für einzelne Segmente des Gesundheitssektors beschrieben (C). Im Anschluss an eine kritische Analyse der zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen im vierten Schritt (D) wird fünftens zu diskutieren sein, ob diese auf die Einführung eines deregulierten und damit uneingeschränkten Gesundheitsmarktes abzielen oder aber ob es sich hierbei eher um eine Neupositionierung des Gesundheitswesens zwischen wettbewerblichen und staatlichen Regelungsstrukturen handelt (E). Ein sechster Schritt wird die Beobachtungen und Analysen für das Gesundheitswesen noch einmal aufgreifen, um Parallelen sowie Konsequenzen für das Feld der Jugendhilfe zu benennen (F).

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Dimensionen des Ökonomisierungsprozesses werden somit nachfolgend die Ausgangslage im Gesundheitswesen sowie Tendenzen einer Ökonomisierung auf einer strukturellen und das Handeln des Individuums betreffenden Ebene thematisiert, um letztlich auch auf einen sich abzeichnenden Transfer von Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument in den Gesundheitssektor einzugehen. Hingegen wird in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen auf die zweifelsohne vorhandenen und bereits genannten Rahmenbedingungen von Tendenzen einer Ökonomisierung mit einer katalytischen Wirkung, gleichwohl davon ausgegangen wird, dass der Neoliberalismus (vgl. dazu Butterwegge 1999), die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft (vgl. dazu Hartmann 2000, S. 205ff.), der Prozess einer politischen Europäisierung (vgl. dazu Busse 2001) sowie auch die Veränderung des Staatsverständnisses zu einem eher aktivierenden Staat (vgl. dazu von Bandemer 1999; Dahme/Wohlfahrt 2001a) derartige Effekte auch für den Gesundheitssektor zur Folge haben.

(A) Strukturen und Regulierungen

Das Gesundheitswesen beinhaltet zunächst einmal ganz allgemein formuliert Dienste, Einrichtungen und Maßnahmen sowie Vorkehrungen, welche die Gesundheit der Bevölkerung erhalten, fördern und wiederherstellen. Dabei lässt sich das Gesundheitswesen in Deutschland in verschiedene Bereiche differenzieren (vgl. Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 4):

- Behandlung, Pflege
- Rehabilitation
- Ausbildung, Lehre, Forschung
- Vorsorge, Früherkennung, Hygiene, Aufklärung

Daneben ist das Gesundheitswesen gleichermaßen nach Funktion, Lokalisation und Trägerschaft zu gliedern. In diesem Zusammenhang wird unterschieden zwischen einer präventiven und kurativen Funktion des Gesundheitswesens⁵⁴, einem ambulanten, teilstationären und stationären Bereich sowie öffentlich-rechtlichen, freigemeinnützigen und privaten Trägern (vgl. Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 7).

Insgesamt werden für den Gesundheitssektor seit Mitte der 1990er-Jahre jährlich mehr als rund 200 Mrd. €aufgewendet. Im Jahre 1998 werden nach einer Modifizierung der Gesundheitsausgabenrechnung finanzielle Aufwendungen in Höhe von 211 Mrd. €ermittelt (vgl. zu den Ergebnissen sowie zum Verfahren der Gesundheitsausgabenrechnung Statistischen Bundesamtes 2001; 2002). In den Einrichtungen des Gesundheitswesen sind im Jahre 2000 insgesamt über 4 Mio. Frauen und Männer beschäftigt. Von diesen sind knapp 1,7 Mio. in ambulanten Einrichtungen, z.B. Arztpraxen, Apotheken oder auch Einrichtungen der ambulanten Pflege, sowie etwas

⁵⁴ Dies schließt den Bereich der Rehabilitation mit ein.

mehr als 1,7 Mio. in teilstationären und stationären Einrichtungen tätig. Allein in den Krankenhäusern der Bundesrepublik sind über 1,1 Mio. Menschen in etwas mehr als 2.200 Einrichtungen mit ca. 560.000 Betten beschäftigt.⁵⁵

Die Regelungs- und Steuerungsmechanismen des gegenwärtigen Gesundheitswesens sind neben einem korporatistischen Modus (vgl. dazu Kaufmann 1999) sowohl von Markt und Wettbewerb als auch durch staatliche Reglementierungen vor allem des SGB V geprägt, so dass im Bild gesprochen der Gesundheitssektor zwischen Markt und Staat zu verorten ist. Diese Positionierung ist allerdings nicht einheitlich für das gesamte Gesundheitswesen, sondern auch die einzelnen Bereiche, wie Krankenhauswesen, Krankenversicherungen, Arzneimittelbereich usw., bewegen sich, wie noch zu zeigen sein wird, unterschiedlich zwischen diesen Regelungsmodi (vgl. Wasem 1999, S. 25; Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 117ff.). In diesen sowohl marktwirtschaftlich als auch staatlich organisierten Regelungsstrukturen des Gesundheitswesens agieren neben den staatlichen Stellen in Bund, Land und Kommunen vor allem die gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen, die verbandsmäßig zusammengeschlossenen Anbieter von Gesundheitsleistungen (u.a. Ärzteverbände, Krankenhausverbände, Verbände der Produzenten von Arznei- und Hilfsmitteln) sowie die Konsumenten von Gesundheitsleistungen, sprich die Gesundheitsbürger. Vor diesem Hintergrund spricht man beim bundesdeutschen Gesundheitswesen weder von einem rein marktlich organisierten Gesundheitssystem wie in den USA noch von einem ausschließlich staatlich strukturierten Gesundheitssystem, sondern von einem Gesundheitssektor, der wesentlich durch korporatistische Strukturen mitgeprägt ist.

(B) Krisensymptome

Eine der zentralen politischen Streitpunkte hinsichtlich des Gesundheitswesens sind die hohen Kosten von mittlerweile weit über 200 Mrd. € jährlich. Dies ist allerdings kein neues Problem. Vielmehr ist bereits über Jahrzehnte ein politischer Streit mit verschiedenen Interessenlagen z.B. von Krankenkassen und Leistungsanbietern zu beobachten, der sich mitunter z.B. im internationalen Vergleich durch eine ausgeprägte Steuerungs- und Reformresistenz auszeichnet (vgl. Hartmann 2000, S. 257). Sowohl nach der Ölkrise 1973 als auch in den 1980er-Jahren war die gesundheitspolitische Debatte darum bemüht, Strategien zur Kostendämpfung zu entwickeln und durchzusetzen. Dies galt insbesondere für die Jahre, in denen sich die wirtschaftlichen Rahmendaten verschlechterten (vgl. Hartmann 2000, S. 150ff.). Auch in den 1990er-Jahren lässt sich dieses beobachten und äußert sich nach Hartmann (2000, S. 256ff.) beispielsweise 1996 und 1997

⁵⁵ Vgl. zu den Daten www.destatis.de in der Rubrik Gesundheitswesen vom 11.03.2003.

- im Gesetz zur Stabilisierung der Krankenhausaufgaben, das eine Deckelung der Ausgaben im stationären Bereich vorsah oder aber
- in dem Beitragsentlastungsgesetz, das Kassenleistungen einschränkte, Zuzahlungen von Versicherten regelte sowie die gesetzlichen Krankenversicherungen dazu verpflichtete, die Beitragssätze um 0,4% zu senken sowie
- im ersten und zweiten Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung.

Trotz einer langen Reformgeschichte und verschiedenen politischen Steuerungsaktivitäten (vgl. dazu u.a. Erbe 2000) weist das bundesdeutsche Gesundheitswesen Defizite auf, die nicht nur nach dem jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates für die „Konzertierte Aktion“ im Gesundheitswesen (2000/2001) zu Über-, Unter- und Fehlversorgungen der Gesundheitsbürger führen, sondern darüber hinaus auch einen erheblichen Anstieg der Kosten für das Gesundheitswesen zur Konsequenz haben. Dieser beziffert sich zwischen 1992 und 1998 auf ca. 47,09 Mrd. EUR. Wurden 1992 noch 163,9 Mrd. € für das Gesundheitswesen aufgewendet, so sind dies im Jahre 1998 bereits 211,01 Mrd. € (vgl. Statistisches Bundesamt 2001; 2002).⁵⁶ Die Gründe für den Anstieg der Gesundheitsausgaben sind nach Pitchas (1999, S. 169) oder auch nach Zdrowomyslaw/Dürig (1997, S. 89ff.):

- der technisch-medizinische Fortschritt,
- die demografische Entwicklung,
- Effektivitäts- und Effizienzprobleme im Gesundheitswesen sowie auch
- die Bindung der Kassenfinanzierung an den Faktor Erwerbsarbeit.

Zudem wird von Seiten der gesetzlichen Krankenversicherungen z.T. beklagt, dass durch gesetzgeberische und höchstrichterliche Entscheidungen, wie z.B. bei der Rentenreform in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre, dem GKV Solidaritätsgesetz zum 01.01.1999 oder aber den Bundesverfassungsgerichtsurteilen zur Beitragspflicht von Einmalzahlungen sowie zur Beitragszahlung von Rentnern, sich speziell die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenversicherungen erheblich verschlechtert hat (vgl. Klusen 2001; Sing 2001).

Gerade im Kontext dieser wahrgenommenen Verschlechterung der finanziellen Situation des Gesundheitswesens hat sich in der gesundheitspolitischen Debatte eine Krisenrhetorik entfaltet, deren empirische Nachweisbarkeit bislang zumindest umstritten zu sein scheint. Während auf der einen Seite vor allem vor dem Hintergrund von Angaben zur finanziellen Lage im Gesundheitssektor Krisenszenarien zur Zukunft des Gesundheitssystems ausformuliert werden (vgl. z.B. Niejahr 2001a; Ziesche 2000), fragen andere eben genau nach diesen empirischen Hinweisen für eine

⁵⁶ Nominal haben sich Gesundheitsausgaben nach aktuellen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zwischen 1992 und 2000 von 163,2 Mrd. € auf 218,4 Mrd. € erhöht (+33,9%). Berücksichtigt man die Preisentwicklung für Gesundheitspflege in diesem Zeitraum (+19,2%) ist real von ei-

vorhandene oder sich abzeichnende Krise des Gesundheitswesens. So ist nach der Auffassung von Schwartz/Krauth (1999, S. 87) eine Krise des Gesundheitswesens bzw. nach der Meinung von Erbe (2000) eine Kostenexplosion im Gesundheitswesen durch Fakten kaum zu belegen. Zwischen Mitte der 1970er-Jahre und Anfang der 1990er-Jahre blieb die Gesundheitsquote⁵⁷ vergleichsweise konstant. Auch zwischen 1992 und 2000 zeigen sich diesbezüglich nur geringfügige Veränderungen. Beträgt der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt 1992 10,1%, so ist dieser nach 11,1% im Jahre 1996 im Jahre 2000 mit 10,8% nur geringfügig höher als zu Beginn der 1990er-Jahre (vgl. Zifonun 2002, S. 601f.).

Auch die zuletzt genannte Entwicklung hat mit dazu beigetragen, dass – über einen längeren Zeitraum betrachtet – zwar nicht das Ziel der Beitragsstabilität zur gesetzlichen Krankenversicherung erreicht werden konnte, doch immerhin ist es gelungen, die starken Beitragserhöhungen aus der ersten Hälfte der 1970er-Jahre zu vermeiden (vgl. Wasem 1999, S. 16f.).⁵⁸ Nicht nur vor diesem Hintergrund ist nach Schwartz/Krauth (1999, S. 87) das bundesdeutsche Krankenversicherungssystem in den letzten Jahrzehnten ein im internationalen Vergleich äußerst erfolgreiches Modell der Kostensteuerung im Gesundheitswesen bei zugleich hoher flächendeckender Effektivität und weitestgehend gleichen Zugangschancen zu den Leistungen und Maßnahmen. Dies wird vor allem im Vergleich zu den USA deutlich, die im Rahmen ihres marktwirtschaftlichen Gesundheitssystems ein hohes Preisniveau haben, eine nur geringe Effizienz nachweisen können, sehr viel höhere Verwaltungskosten sowie ungleiche Zugangschancen haben (vgl. Erbe 2000; Kaufmann 1999, S. 31ff.). Gleichwohl zeigen die Angaben der Weltgesundheitsorganisation und andere Datenquellen für das Jahr 1998, dass die Jahresaufwendungen für das Gesundheitswesen in Deutschland einen Anteil von 10,9% am Bruttosozialprodukt ausmachen und somit eben nur noch in den USA (13,7%) im internationalen Vergleich höher liegen (vgl. Eckardstein/Kiwitt 2001, S. 263; Zifonun/Cordes 2001, S. 201f.).⁵⁹ Sogar noch höher als in den USA ist nach Angaben des Wissenschaftsrates beim nationalen Wirtschaftsministerium im bundesdeutschen Gesundheitswesen der Ressourceneinsatz

nem Anstieg der Gesundheitsausgaben in einem Volumen von 12,3% auszugehen (vgl. Zifonun 2002, S. 596f.).

⁵⁷ Die Gesundheitsquote ist der Anteil der Gesundheitsausgaben in Prozent am Bruttoinlandsprodukt.

⁵⁸ Der geringe Anstieg der Beitragssätze trotz einer Kostendämpfungspolitik ist in diesem Zusammenhang nach Wasem (1999, S. 17) auf die Erodierung der Normalarbeitsverhältnisse, die Abkopplung von Lohn- und Gehaltsentwicklung der abhängig Beschäftigten vom Wirtschaftswachstum oder auch auf diskretionäre staatliche Eingriffe zurückzuführen.

⁵⁹ Da die Validität der Angaben der WHO zu einem internationalen Vergleich der nationalen Gesundheitssysteme in diesem Zusammenhang durchaus umstritten sind, wird an dieser Stelle bewusst auf entsprechende Analysen und Befunde verzichtet. So kritisiert sowohl die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 13.06.2001 unter Berufung auf verschiedene Beiträge des Medizinjournals „The Lancet“ als auch die Europäische Union im August des Jahres 2000 die Datengrundlage des Weltgesundheitsberichts 2000 und das damit einhergehende Länderranking, bei dem das deutsche Gesundheitswesen auf Position 25 platziert wird.

pro Krankheitsfall in Form von medizinischem Personal, Krankenhauskapazitäten und Arzneimittelkonsum (vgl. Schönbach 2001, S. 12).⁶⁰

(C) Tendenzen einer Ökonomisierung im Spannungsfeld von marktlicher und staatlicher Regulierung

In der Auseinandersetzung dieser kontroversen Einschätzungen und Befunde zum bundesdeutschen Gesundheitswesen hat sich eine Position durchgesetzt, die den politischen Handlungsbedarf markiert und artikuliert. Der daraus erwachsende Modernisierungsdruck lässt die Akteure des Gesundheitswesens nach Veränderungs- und Innovationsmöglichkeiten suchen. Dabei scheinen die Ökonomie bzw. ökonomisch rationales Handeln gekoppelt mit Markt- und Wettbewerbsstrukturen geeignete Lösungen zur Senkung der Gesundheitsausgaben bereit zu halten bzw. werden die Instrumente der Ökonomie als Innovationsreserve für das Gesundheitswesen bezeichnet (vgl. u.a. Busse 2001, S. 221; Schönbach 2001). In diesem Zusammenhang geht es allerdings nicht nur um die Einführung und Implementation von Markt- und Wettbewerbselementen, sondern auch um eine verstärkte Eigenverantwortung des Gesundheitsbürgers (vgl. Oberender 1999, S. 84f.; Pitchas 1999, S. 170).

Hierbei deuten sich somit die eingangs grundsätzlich unterschiedenen Dimensionen der Ökonomisierung auch für das Gesundheitswesen an. Eine Dimension beinhaltet die Stärkung der Eigenverantwortung des Einzelnen in Bezug auf das Verhaltensmodell des homo oeconomicus, das sich – wie bereits ausführlich dargelegt – nach Retzmann (2000) durch individualistisches, eigeninteressiertes, zielstrebiges und wohlinformiertes Handeln auszeichnet. Das heißt, sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite wird seitens des Gesundheitsbürgers durch die Betonung von Marktsteuerung im Gesundheitswesen das Verhalten der Beteiligten wieder mehr durch ökonomische Überlegungen geprägt. Dies drückt sich auf der Nachfragerseite nicht nur in einem Recht auf Gesundheit aus, sondern auch in einer Eigenverantwortung des Individuums in Bezug auf die eigene Gesundheit einhergehend mit der Pflicht zur Gesundheitserhaltung und -förderung (vgl. Oberender 1999, S. 84f.). Damit wird „die Wiederherstellung der Gesundheit (...) ein privates, dem einzelnen zu überlassendes und zuzurechendes Gut (...), das der Einzelne aufgrund seiner individuellen Präferenzen unter Berücksichtigung seiner freien Entscheidung, wie viel seines Einkommens er darauf verwenden will, auch am besten bestimmen (kann)“ (Stegmüller 1996, S. 278). Diese Strategie findet sich beispielsweise in Vorschlägen um eine mögliche Differenzierung von Leistungen der Krankenkasse in

⁶⁰ An dieser Stelle fällt für das Gesundheitswesen etwas auf, was im weiteren Verlauf der Untersuchung für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe noch einmal aufzugreifen sein wird. Die Verwendung von statistischen Daten beschränkt sich in der gesundheitspolitischen Debatte weder auf die Befürworter noch auf die Gegner des derzeit bestehenden Systems. Vielmehr stützen beide Parteien ihre Argumente auf über Indikatoren, Indexwerte, Kennziffern und Quoten dargestellte quantitative Entwicklungen.

Grund- und freiwilligen Wahlleistungen, also die Ergänzung öffentlich verbrieftener Versorgungsansprüche durch privat abgedeckte (vgl. Blanke 1999, S. 22). Ein weiteres Beispiel zumindest für eine mögliche zunehmende Eigenverantwortung des Gesundheitsbürgers hinsichtlich einer Vermeidung von Gesundheitsrisiken bezieht sich zudem auf Diskussionen, die die Frage aufwerfen, „ob Risiken, die durch eine besondere, willkürlich gewählte Lebensführung bestehen, tatsächlich von der Solidargemeinschaft getragen werden müssen (...) (oder aber ob) gesundheitsbewusste Lebensführung mit einem Bonussystem auf die Kassenbeiträge zu belohnen (sind)“ (Eckardstein/Kiwitt 2001, S. 265).

Neben diesen faktischen und sich andeutenden Veränderungen auf der subjektiven Denk- und Verhaltensebene bedeutet Ökonomisierung in einer weiteren Dimension auch die Schaffung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen im Gesundheitswesen, z.B. durch den Umbau von Krankenkassen zu Versicherungsunternehmen (vgl. Pitchas 1999, S. 170). Über die Regulierung des Gesundheitswesens auf der Grundlage von Wettbewerbsstrukturen soll erreicht werden (vgl. Henke/Rachold 1999, S. 14ff.),

- die Wohlfahrt und Versorgung für die Gesundheitsbürger zu steigern,
- die Wirtschaftlichkeitsreserven im Gesundheitswesen zu mobilisieren sowie
- eine höhere bedarfsgerechte Ausgestaltung des Leistungsspektrums zu erreichen.⁶¹

Faktisch sind Ökonomisierungsprozesse bzw. Veränderungen in der Regelungsstruktur von Sektoren des Gesundheitswesens zwischen marktlichen und staatlichen Steuerungsmechanismen zumindest seit den 1970er-Jahren zu beobachten. Dies soll nachfolgend verdeutlicht werden anhand der gesetzlichen Krankenversicherung und des Krankenhauswesens als zwei Bereichen, in denen Tendenzen der Ökonomisierung seit Jahrzehnten sichtbar werden, sowie anhand des Arzneimittelbereichs als einem Sektor des Gesundheitswesens, in dem zumindest einige Indizien auf eine gegenläufige Entwicklung hindeuten.

Für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung wurde man seitens Politik und Wissenschaft Mitte der 1970er-Jahre auf einen sich entwickelnden gleichsam

⁶¹ In den Analysen und Beobachtungen zum Gesundheitswesen wird bezüglich dieser Ebene der Ökonomisierung die Bedeutung der europäischen Ebene besonders hervorgehoben. Das heißt, die Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen im Gesundheitswesen wird offensichtlich im besonderen Maße begünstigt durch Anforderungen der europäischen Integration, zumal durch den europäischen Prozess von einer Öffnung bzw. Ausweitung des Marktes auszugehen ist (vgl. Schulte 2001b). Anders formuliert: Es bestätigt sich für das Gesundheitswesen, dass die Europäisierung den Wettbewerb bzw. den Prozess der Ökonomisierung beschleunigt (vgl. Busse 2001), zumal das europäische Verfassungs-, Sozial- und Gesundheits- und Wettbewerbsrecht für das Gesundheitswesen einen sozialgebundenen Wettbewerbsrahmen mit einer erheblich verstärkten Eigenverantwortung der Gesundheitsbürger sowie der Schaffung von marktgängigen Steuerungskonzepten vorsieht. Beispielhaft für die Relevanz der europäischen Ebene für die Ausweitung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen sind die Urteile des Europäischen Gerichtshofes in den Rechtssachen „Decker“ und „Kohll“, die entsprechend des EG-Vertrages für eine Öffnung des Marktes medizinischer Erzeugnisse sowie der ärztlichen Behandlung Rechtsprechen (vgl. Schulte 2001b, S. 38).

begrenzten Wettbewerb aufmerksam. Dieser wurde aufgrund offensichtlicher negativer Effekte eher kritisch beäugt, zumal „(es) unter dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot als problematisch angesehen (wurde), daß bestimmten Personengruppen individuelle wie kollektive Kassenwahlrechte offenstünden, die andere nicht hatten“ (Wasem 1999, S. 15). Dies führte letztendlich bei den Gesundheitsbürgern zu einer Risikoentmischung aufgrund von unterschiedlichen Beitragssätzen, was letztendlich Abwanderungsprozesse beförderte und für Krankenkassen somit Wettbewerbsnachteile bedeutete. In den 1990er-Jahren reagierte man darauf mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992/1993, das die Möglichkeiten der Kassenwahlfreiheit erhöhte sowie einen Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen rechtlich kodifizierte (vgl. Stegmüller 1996, S. 106ff.).⁶² Somit werden Voraussetzungen für die Herausbildung von Marktstrukturen geschaffen, die gleichermaßen über staatliche Normierungen reguliert werden. Es mischen sich somit marktwirtschaftliche und interventionistische Steuerungsansätze mit dem Ziel, für die soziale Krankenversicherung den Systemwechsel zu steuern. Dabei wird einerseits die Eigenverantwortlichkeit der Bürger eingefordert sowie auf Kräfte des Gesundheitsmarktes jenseits eines bloßen Mitgliederwettbewerbs gesetzt. Andererseits werden aber dem Wandel erneut solidarische und institutionell-bürokratische Korsettstangen eingezogen (vgl. Pitchas 1999, S. 177). Dennoch ist die Folge dieses Ökonomisierungsprozesses im Bereich der Krankenkassen eine Form der Marktauslese. Beispielsweise zwingt der bestehende Wettbewerb und der damit verbundene Zwang zum Einsparen von Kosten die Krankenversicherungen u.a. zunehmend zur Fusion. Dies bedeutet in Zahlen, dass 1996 noch 651 Krankenversicherungen gezählt wurden, während es im Januar 2001 noch 390 sind.

Indizien für einen Prozess der Ökonomisierung im Gesundheitswesen finden sich zudem im Rahmen einer Privatisierung von Krankenhäusern. Krankenhäuser verstehen sich zunehmend als Dienstleistungsunternehmen, in denen die Patienten zu Kunden werden. Es gibt mittlerweile nicht nur Krankenhäuser in Trägerschaft von z.B. Diakonie oder Caritas, sondern auch in Besitz von Konzernen wie beispielsweise der Rhön-Klinikum AG.⁶³ Damit geht einher, dass die Ebene der Organisationsentwick-

⁶² Nicht näher eingegangen wird an dieser Stelle auf politische Strategien zur Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs hin zu einem morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs bzw. die Implementierung eines Risikopools für die gesetzliche Krankenversicherung oder auch die Errichtung eines Chronikerpools (vgl. dazu z.B. Korf 2001). Dies würde den Rahmen dieser Arbeit an dieser Stelle insofern sprengen, da es hier lediglich darum geht aufzuzeigen, dass die Implementierung von Markt und Wettbewerb im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen gleichzeitig an die Einführung von staatlichen Regulierungsinstrumenten gekoppelt ist.

⁶³ Nach Informationen der Teledata Börsen-Informationen GmbH ist die Rhön-Klinikum AG eines der am stärksten wachsenden Unternehmen im deutschen Gesundheitswesen. Für das Geschäftsjahr 2000 erwirtschaftet das Unternehmen pro Fall einen durchschnittlichen Erlös von 2.130 € Insgesamt leistete der Klinikbetrieb mit 635 Mio. € den größten Beitrag zum Konzernumsatz insgesamt von knapp 670 Mio. € Dabei wurde ein Überschuss in Höhe von 61,9 Mio. € erzielt. Insgesamt handelt es sich damit bei der Rhön-Klinikum AG um die größte private Krankenhauskette in Deutschland (vgl. Kirbach 2000).

lung in Krankenhäusern sich sehr stark an Managementkonzepten orientiert. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung von managementorientierten Informations- und Kennzahlensystemen für Krankenhäuser in den letzten Jahren (vgl. Brüggemann/Henke 1996) oder aber generell die Entwicklung von Managed Care Konzepten für die Organisationsentwicklung in Krankenhäusern (Knieps 1996; Oberender 1999, S. 83f.).⁶⁴ Damit hat sich das Krankenhauswesen seit den 1970er-Jahren nachhaltig verändert. Mit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 und den entsprechenden Krankenhausgesetzen der Bundesländer wurde Anfang der 1970er-Jahre ein System staatlicher Krankenhausplanung implementiert. Im Rahmen dieser Strukturen eines Krankenhauswesens war allerdings eine Kostendämpfungspolitik bezüglich dieses Sektors des Gesundheitswesens nicht durchführbar, mit der Konsequenz, dass der Gesetzgeber Regulationsstrukturen und Steuerungsmechanismen auf eine markt- und wettbewerbsbezogene einerseits sowie auf eine korporative Steuerung andererseits ausgerichtet hat (vgl. Wasem 1999, S. 23). Dies wird beispielsweise durch die Entwicklung vom Pflegesatz zu Leistungsentgelten im Rahmen der Finanzierung von Leistungen, durch die Begrenzung des staatlichen Einflusses auf Kapazitätsplanungen zugunsten eines korporativen Aushandlungsmodells oder auch die Einführung von korporativen Regulationsstrukturen z.B. in Form von Kollektivverträgen im stationären und ambulanten Bereich deutlich.

Während für das Krankenhauswesen eine Verlagerung der Regulationsformen von einer staatlichen Steuerung hin zu einer Mischform von korporativer und marktlicher respektive wettbewerblicher Steuerung zu beobachten ist und sich auch im Bereich der Krankenversicherungen eine Orientierung hin zu mehr Wettbewerb abzeichnet, stellt sich die Entwicklung in anderen Feldern des Gesundheitswesens gegenläufig dar. Das heißt, spricht man von einer Ökonomisierung des Gesundheitswesens, so gilt dies nicht durchgängig für alle Bereiche des Gesundheitssystems. Dies betrifft beispielsweise den Arzneimittelbereich, der grundsätzlich stärker marktwirtschaftlich organisiert ist als andere Segmente des Gesundheitssektors. So können die Pharmakonzerne die Preise für Arzneimittel frei gestalten. Im Vergleich zum Krankenhauswesen hat im Pharmabereich aber eine Entwicklung weg vom Markt und hin zur staatlichen Regulierung stattgefunden. Das heißt, es ist für die 1980er- und 1990er-Jahre und auch in der aktuellen Situation nachzuvollziehen, dass in diesem Sektor des Gesundheitswesens eher staatlich regulierend auf den Arzneimittelmarkt eingegriffen wurde (vgl. Wasem 1999, S. 24).⁶⁵

⁶⁴ Managed Care Konzepte beinhalten u.a. Instrumente des Kontraktmanagements oder auch Verfahren der Prozessoptimierung bzw. allgemein der Qualitätssicherung (vgl. Oberender 1999, S. 83f.).

⁶⁵ Auch gegenwärtig ist diese staatliche Regulierung für den Pharmabereich zu beobachten. Deutlicher Hinweis hierfür ist das zum 15.02.2002 in Kraft getretene Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz, das nach Pressemitteilung des Bundesgesundheitsministeriums vom 01.02.2002 preisregulierend auf den Pharmabereich einwirken soll.

Würde man diese Entwicklung als eine Form des Marktversagens bewerten, könnte seitens der Wettbewerbsbefürworter erwidert werden, dass Verwerfungen durch Markt und Wettbewerb nur auf deren staatliche Regulierung zurückzuführen sind. Dennoch ist es an dieser Stelle durchaus plausibel anzunehmen, dass die stärkere Regulierung des Marktes in diesem Segment des Gesundheitssektors zumindest einen Hinweis auf erste Risse in dem ‚Glauben‘ an die alleinige Regelungskraft des Marktes darstellt (vgl. Sassen 2001). Daraus erwächst eine zu beobachtende Skepsis auf der politischen Ebene hinsichtlich der Regelungskraft von Markt und Wettbewerb im Gesundheitswesen (vgl. Behrends 2000, S. 408), die nicht zuletzt auch auf den offensichtlichen Risiken einer Ökonomisierung des Gesundheitswesens basiert.

(D) Risiken der Ökonomisierung

Risiken bzw. negative Konsequenzen der Ökonomisierungstendenzen im Gesundheitswesen sind grundsätzlich auch darauf zurückzuführen, dass durch die Implementation einer marktanalogen Konkurrenz- und Wettbewerbsordnung im Gesundheitswesen eine fremde Handlungsrationalität sowie andere Regelungsstrukturen implementiert werden, die hauptsächlich die Entwicklung von Effizienz- und Nutzenmaximierungsstrategien beinhalten und dabei die Ziele einer sozialstaatlich intendierten Verteilungsgerechtigkeit und der Herstellung vergleichbarer Lebensbedingungen in den Hintergrund drücken (vgl. Stegmüller 1996, S. 277). Als Konsequenzen aus diesen Prozessen werden in der sozialpolitischen Debatte beispielsweise die Reduzierung sozialer Standards und der Verlust des Sozialstaats an ethischer Qualität befürchtet (vgl. Diakonisches Werk 1998).⁶⁶ In der gesundheitsökonomischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang häufig der Terminus von einer Rationierung medizinischer Leistungen in einer expliziten und impliziten Form gebraucht. Die Rationierungsentscheidung wird mitunter auch in Einzelfällen von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten abhängig gemacht, wie Entscheidungen über Organtransplantationen bei geringen Erfolgsaussichten zeigen (vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 42).

Ökonomisierungstendenzen im Gesundheitswesen beinhalten erstens auf einer individuellen Ebene die Stärkung der Eigenverantwortung der Akteure im Gesundheitswesen einschließlich der Patienten sowie zweitens auf einer strukturellen Ebene die Implementation von Markt und Wettbewerb. Dabei steht das Postulat einer nicht zuletzt auch zu stärkenden Eigenverantwortung des Gesundheitsbürgers dem auch von der WHO vertretenen Prinzip entgegen, Krankheiten eben nicht isoliert bezogen auf den Einzelfall zu betrachten, sondern in soziale Kontexte gesellschaftlicher Lebensbedingungen einzuordnen. Krankheiten sind in diesem Verständnis in sozialen

⁶⁶ Soziale Standards oder auch die ethische Qualität des Sozialstaats sind in hohem Maße definitionsabhängig und nicht absolut gesetzte unveränderbare Normen. Somit ist es nur folgerichtig, dass im Rahmen von Überlegungen zur Umsteuerung im Gesundheitswesen hin zu mehr Markt und Wettbewerb auch die Neudefinition von sozialen Standards und ethischen Prinzipien des Sozialstaats thematisiert werden (vgl. z.B. Ziesche 2000, S. 285ff.).

Zusammenhängen verursachte und nur gesellschaftlich zu bewältigende Defizite der individuellen Lebensführung. Somit ist festgelegt, dass der Zugang zu Leistungen des Gesundheitssystems über den Bedarf und eben nicht über individuelle Zahlungsfähigkeit geregelt werden darf (vgl. Stegmüller 1996, S. 280). Bei Letzterem besteht generell die Gefahr für die medizinische Professionalität der Fachkräfte. Dies könnte sich beispielsweise zeigen in der Arzt-Patient-Beziehung, „wo sich der Konflikt zwischen der Loyalität zum Patienten und dem wirtschaftlichen Interesse der Einrichtung verstärkt und berufsethische Standards auszuhöhlen versucht“ (Regus 2001, S. 72). Hinzu kommt, dass das Verhalten eines Gesundheitsbürgers nicht dem eines klassischen Konsumenten auf dem gemeinen Dienstleistungs- und Gütermarkt entspricht. „Eine für die neoliberale Gesundheitsökonomie grundlegende theoretische Annahme im Hinblick auf die zu erwartende Wirkung eines wettbewerbsgesteuerten Anreizsystems im Gesundheitswesen, wonach das Verhalten der Versicherten im Wesentlichen durch Nutzenmaximierungskalküle bestimmt sei und dem Beitragssatz insoweit die zentrale Anreizfunktion für das Versichertenverhalten zukomme, können nicht nur theoretisch hinterfragt, sondern müssen vor dem Hintergrund (empirischer) Ergebnisse als unzutreffend bezeichnet werden“ (Stegmüller 1996, S. 289).

Den strukturellen Veränderungen im Gesundheitswesen durch Prozesse der Ökonomisierung hin zu mehr Wettbewerb steht entgegen, dass das Gut Gesundheit im Gegensatz zu marktkäuflichen Gütern einige Besonderheiten aufweist, die den Voraussetzungen von funktionierenden Marktmechanismen widersprechen. Dies ist beispielsweise die nicht vorhandene Quantifizierbarkeit von Gesundheit oder aber konkret im Verhältnis von Arzt und Patient die bestehende Informationsasymmetrie (vgl. Stegmüller 1996, S. 277ff.). Hartmann (2000) konkretisiert diesen Gedanken und kommt zu dem Schluss, dass zunächst grundsätzlich der Gesundheitssektor über Markt- sowie Wettbewerbsstrukturen und -prozesse geregelt werden könnte. Allerdings steht dem entgegen, dass es sich hierbei aufgrund gesellschaftspolitischer Entscheidungen um ein öffentliches Gut handelt. Hierfür ist ausschlaggebend, dass der Bedarf an Gesundheit in unregelmäßigen Abständen auftritt und zudem unvorhersehbare Kosten beinhaltet. Überließe man unter diesen Voraussetzungen die Erbringung des Gutes Gesundheit den freien Kräften des Marktes, „wäre eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Versorgung für alle Mitglieder der Bevölkerung gefährdet“ (Hartmann 2000, S. 65).

Nicht zuletzt können sich die Skeptiker hinsichtlich einer Ökonomisierung des Gesundheitswesens auf Ergebnisse von internationalen Vergleichen verschiedener Gesundheitssysteme stützen, gleichwohl diese mitunter weite Interpretationsspielräume zulassen. So zeigt, wie oben bereits angedeutet, Kaufmann (1999, S. 33) im internationalen Vergleich eines marktgesteuerten, hierarchisch gesteuerten sowie einem korporatistisch gesteuerten Gesundheitswesen, dass das überwiegend marktgesteuerte Gesundheitssystem der USA besonders kostspielig und wenig effektiv ist

sowie sich durch eine schlechte Versorgung der Gesundheitsbürger auszeichnet. Es zeigt sich auf der einen Seite, dass in den USA im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt die meisten Gelder für das Gesundheitswesen aufgewendet werden, wobei die Aufwendungen vor allem in den 1980er- und den 1990er-Jahren angestiegen sind, während auf der anderen Seite die USA im Qualitätsvergleich der nationalen Gesundheitssysteme z.B. weitaus schlechter abschneiden als die EU-Länder im Durchschnitt (vgl. Erbe 2000).⁶⁷ Hingegen positioniert sich das bundesdeutsche Gesundheitswesen nach den Analysen von Kaufmann (1999) als ein korporatistisch gesteuertes Gesundheitssystem im Vergleich nationaler Gesundheitssysteme aus den 1990er-Jahren in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Effektivität bei einem gleichzeitigen hohen Versorgungsstand im oberen Mittelfeld. Das hierarchisch gesteuerte Gesundheitswesen in Großbritannien zeichnet sich durch günstige Kosten und eine hohe Effizienz aus bei einer gleichzeitigen Tendenz zu Leistungseinschränkungen.⁶⁸ Das schlechte Abschneiden der überwiegend marktgesteuerten Gesundheitssysteme wird auch dort deutlich, wo Markt- und Wettbewerbsstrukturen reguliert werden, wie dies beispielsweise in den Niederlanden oder auch der Schweiz zu beobachten ist. Die hier bestehenden privaten Krankenversicherungssysteme nähern sich dem Sozialversicherungsmodell an, indem eine Form des Risikoausgleichs zwischen den Versicherungen staatlich reguliert wird oder aber risikoorientierte Versicherungsbeiträge abgeschafft werden (vgl. Schwartz/Krauth 1999, S. 87).

Zusammengefasst deuten sich somit auf der Grundlage dieses internationalen Vergleichs verschiedener Gesundheitssysteme zu hohe Kosten, Ineffektivität und Versorgungsdefizite als negative Folgen eines marktgesteuerten Gesundheitssystems an. Augenscheinlich ist somit die Stärkung von marktlichen Regelungsstrukturen im Gesundheitswesen keine Garantie für mehr Wirtschaftlichkeit. Es muss in diesem Zusammenhang zumindest in Frage gestellt werden, ob nicht die Einführung von Markt und Wettbewerb eher höhere Kosten für die Akteure im Gesundheitssektor verursachen als durch diese veränderten Regelungsstrukturen an anderer Stelle eingespart werden können. Die Gründe für einen derartigen überproportionalen Kostenanstieg im Gesundheitswesen durch die Einführung einer Markt- und Wettbewerbs-

⁶⁷ Diese Befunde zu den USA deuten darauf hin, dass eine private Orientierung und Finanzierung des Gesundheitswesens keinesfalls eine Garantie für eine Kostensenkung oder aber wenigstens einer moderaten Entwicklung der Gesundheitsausgaben sein muss. Dies zeigt sich darüber hinaus auch anhand der Entwicklungen in Griechenland, Portugal und der Schweiz (vgl. Erbe 2000 sowie speziell zur Situation in der Schweiz Oxely/Zarin-Nejadan 2000).

⁶⁸ Kaufmann (1999) begründet das schlechte Abschneiden der vor allem markt- und wettbewerblich gesteuerten Gesundheitssysteme durch eine vorhandene Informationsasymmetrie zwischen Patient und Anbieter bei den Gesundheitsleistungen, durch die Klassifizierung von Gesundheit als prioritäres Gut, d.h. im Krankheitsfall ist in der Regel der Patient bereit, jeden Preis für die Wiederherstellung seiner Gesundheit zu zahlen, sowie durch die Tatsache, dass es sich bei den Maßnahmen des Gesundheitswesens um personengebundene Dienstleistungen handelt und eben nicht um anonyme Waren. Diese Faktoren haben beispielsweise zur Folge, dass eine Anbieterkontrolle durch den Konsumenten grundsätzlich nicht möglich ist.

ordnung sind nach Regus (2001, S. 74) der sich aus den veränderten Strukturen ergebende Bedarf

- an finanziellen Mitteln für den Bereich Marketing,
- an zusätzlichen Ressourcen für die Kontrolle nicht erwünschter Effekte,
- an einzusetzenden Mitteln für Verwaltungs- und Abrechnungssysteme,
- an zusätzlichen Aufwendungen für den Aufbau und die Unterhaltung von Bürokratien zur Flankierung und Steuerung bzw. Regulierung des Wettbewerbs.

Ein weiterer Grund für Kostensteigerungen in einem marktlich regulierten Gesundheitswesen sind zu erwarten bzw. waren in der Vergangenheit zu beobachten, da es sich beim Gesundheitssektor nicht um konsumentenorientierte, sondern um angebotsorientierte Marktstrukturen handelt. Dies hat zur Folge, dass ärztliches Leistungsgebaren expandiert, da die Konkurrenz der einzelnen Arztpraxis als Kleinunternehmen durch eine stetige Erhöhung der Anzahl der Ärzte zunimmt (vgl. Stegmüller 1996, S. 281).⁶⁹

Ein weiteres Ergebnis des internationalen Vergleichs der verschiedenen Gesundheitssysteme beinhaltet, dass marktlich organisierte Systeme die Gesundheitsbürger bzw. die Patienten mit schlechteren Leistungen versorgen. Dies ist dadurch erklärbar, dass wirtschaftliche Konkurrenz im Gesundheitswesen nicht zu einem Qualitätswettbewerb, sondern zur Entwicklung von Selektionsstrategien führt, bei denen die gesundheitspolitische Verfassung, die Art der Erkrankung und die Zahlungsfähigkeit der Patienten zum vorrangigen Auswahlkriterium werden (vgl. Regus 2001, S. 72). Hinzu kommt, dass gesundheitspolitische Debatten mehr als bisher von taktischem Kalkül und individuellen Anbieterinteressen bestimmt werden und dass die Interessen von Markt und Wettbewerb gegenüber gemeinnützig orientierten Wertorientierungen dominieren (vgl. ebd., S. 73f.).

(E) Perspektiven zwischen Markt und Staat

Vor dem Hintergrund dieser Skepsis gegenüber einer uneingeschränkten Ökonomisierung des Gesundheitswesens geht es in der aktuellen gesundheitspolitischen Strategie erstens um eine Neupositionierung des Gesundheitswesens zwischen marktlicher und staatlicher Steuerung. Es ist in diesem Zusammenhang die zentrale Frage zu beantworten, wie viel Wettbewerb im Gesundheitswesen zugelassen werden kann (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 323; Niejahr 2001b). Das heißt, es geht nicht um eine radikale Umwälzung des Gesundheitswesens, sondern vielmehr um eine Neupositionierung des Gesundheitssystems zwischen Markt und Staat. Denn auch das zur Zeit bestehende bundesdeutsche Gesundheitswesen mit all seinen aufgezeigten Defiziten steht, wie oben bereits angedeutet, im Bild gesprochen zwischen marktlichen

⁶⁹ So hat sich zwischen 1970 und 2000 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Anzahl der niedergelassenen tätigen Ärzte von knapp 127.000 auf ca. 295.000 erhöht. Kamen 1970 noch 615 Einwohner auf einen Arzt bzw. eine Ärztin, so sind dies 1995 nur noch 299.

und staatlichen Regelungsinstrumenten. Es lässt sich nicht eindeutig einer reinen Steuerung über den Markt aber auch nicht einer ausschließlich staatlichen Regelung zuordnen (vgl. Pitchas 1999, S. 175; Schwartz/Krauth 1999, S. 88; Wasem 1999, S. 10f.). Das heißt, es finden sich auf der einen Seite Elemente von öffentlicher respektive staatlicher Planung sowie auf der anderen Seite Elemente eines ausgeprägten Organisations- und Leistungswettbewerbs statt, wie z.B. im Krankenhausbereich oder aber im pharmazeutischen Sektor, sowie eine Betonung der Eigenverantwortlichkeit des Gesundheitsbürgers. Zielrichtung muss es in diesem Zusammenhang sein, eine angemessene Balance zwischen Markt und Wettbewerb und deren staatlicher Regulierung zu schaffen.⁷⁰ „Ein völlig freier Wettbewerb ohne Ordnungsrahmen und Aufsicht durch den Staat oder ein Organ der Selbstverwaltung steht nicht zur Diskussion und ist auch aus ökonomischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert. Ein möglicher Ordnungsrahmen könnte das (...) Konzept des sozialgebundenen Wettbewerbs sein“ (vgl. Henke/Rachold 1999, S. 24). Diese hier mit dem Begriff des „sozialgebundenen Wettbewerbs“ oder auch „solidarischen Wettbewerbs“ (vgl. Pitchas 1999, S. 194; Buchner/Wasem 2000, S. 362) bezeichnete Strategie drückt sich gleichermaßen in aktuellen politischen Programmen aus.⁷¹ Es geht um Kosteneindämmung und Beitragsstabilität bei Gewährleistung von Solidarität mit den Kranken, Wettbewerb um die beste Versorgung, die Erbringung von optimalen Leistungen sowie Prävention und Vorsorge (Bundesgesundheitsministerin Schmidt am 27.09.2001 im Deutschen Bundestag).⁷²

Fragt man nunmehr vor diesem Hintergrund nach der Relevanz des Kennzahleninstrumentes sowie dessen Bedeutungsgewinn, so wäre es sachlich falsch, würde man behaupten, dass im Rahmen von Ökonomisierungstendenzen im Gesundheitswesen Kennzahlen und Indikatoren ausnahmslos als ein neues bislang und unbekann-

⁷⁰ Es geht allerdings dabei nicht nur um die Frage Markt oder Staat. Darüber hinaus ist derzeit und auch zukünftig im Gesundheitswesen eine Art Spagat zwischen einer ökonomischen Rationalität auf der einen und einer „medizinischen“, sozialen (ethischen) Rationalität auf der anderen Seite notwendig. Möglicherweise wird die Frage danach, wie viel Markt bzw. Staat das Gesundheitswesen vertragen kann, darin entschieden, unter welchen Regulierungsbedingungen eine angemessene Ressourcenverwendung mit medizinisch-ethischen Handlungsprämissen am besten zu gewährleisten ist.

⁷¹ Es sei an dieser Stelle nur angemerkt, dass dieses Konzept eine Auffassung voraussetzt, dass zwischen dem ökonomischen Wirtschaftlichkeitsprinzip und ethisch-medizinischen Normen kein prinzipieller Widerspruch gesehen wird (vgl. Wille 1999, S. 331). In diesem Zusammenhang gilt es dann allerdings zu klären, welche Bedeutung ökonomische Zieldimensionen in diesen Strategien haben und in welchem Verhältnis diese zu den Ebenen von Output und Outcome stehen (vgl. z.B. ebd. 1999, S. 334f.).

⁷² Vor diesem Hintergrund werden zur Zeit beispielsweise neue Vergütungssysteme – Stichwort: diagnoseorientiertes Fallpauschalensystem –, die Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs, die Stärkung von präventiven gegenüber kurativen Maßnahmen oder auch die Anwendung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung – Stichwort Disease-Management-Programme – diskutiert und politisch vorangetrieben (vgl. Schaich-Walch 2001). Zum 01.01.2003 ist ein entsprechendes Gesetz zur Einführung des diagnose-orientierten Fallpauschalensystem für Krankenhäuser (Fallpauschalengesetz – FPG) in Kraft getreten (vgl. als Diskussionsbeiträge dazu Clade 2001; Lünge/Lauterbach 2002).

tes Informations- und Steuerungsinstrument verwendet werden. Vielmehr blickt das Gesundheitswesen und in dem Zusammenhang z.B. die Gesundheitsforschung auf eine lange Tradition der Nutzung von Gesundheitsindikatoren zurück. Der gesamte Forschungsbereich der Epidemiologie mit seiner mindestens 150-jährigen Geschichte⁷³ und damit einhergehend die Gesundheitsberichterstattung basiert beispielsweise in seinem Kern auf der Anwendung und Analyse von Gesundheitsindikatoren (vgl. Raspe 1999, S. 92ff.; Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 110ff.).

Allerdings lässt sich beobachten, dass die Einführung und Verwendung von Kennzahlen und Indikatoren im Rahmen der Ökonomisierungsprozesse zu einem Bedeutungsgewinn von numerischen, quantifizierbaren Größen im Gesundheitswesen geführt hat. So ist es wichtiger geworden, internationale Kennzahlenvergleiche von nationalen Gesundheitssystemen durchzuführen, um aus diesen Standortbestimmungen und gesundheitspolitische Strategien abzuleiten (vgl. z.B. Behrends 2000, S. 391; Zdrowomyslaw/Dürig 1997, S. 101ff.). Darüber hinaus haben im Rahmen der Einführung von Wettbewerbs- und Marktstrukturen in den Gesundheitssektor sowie der Veränderungen von Finanzierungsregelungen Krankenhäuser als stationäre Einrichtungen des Gesundheitswesens einen Anreiz zu einer (betriebs)wirtschaftlichen Krankenhausleitung, zumal bereits zu Beginn der 1990er-Jahre in diesem Zusammenhang die Überlebensgarantie für Krankenhäuser vom Gesetzgeber nicht länger aufrecht erhalten wurde. Dies hat mit zur Konsequenz, dass – wie oben bereits angedeutet – das heutige Krankenhauswesen mit dem von vor rund 30 Jahren kaum noch vergleichbar ist. Krankenhäuser verstehen sich heute eher als Dienstleistungs- und Wirtschaftsunternehmen, die auch entsprechend geführt werden müssen (vgl. Behrends 2000). Dies schließt wiederum beispielsweise auch die Implementation von Instrumenten eines strategischen Krankenhausmanagement mit ein, wie z.B. kennzahlengestützte Benchmarkingverfahren und/oder Balanced Scorecards. Diese modernen kennzahlengestützten Controllingverfahren zielen je nach Ansatz vor allem darauf ab, Kosten-, Wirtschaftlichkeits- und/oder Qualitätsanalysen durchzuführen (vgl. z.B. Behrends 2000, S. 400; Brüggemann/Henke 1996 sowie zusammenfassend zu den ersten Kennzahlensystemen für Krankenhäuser Ende der 1980er-Jahre Güntert 1990).

Ähnlich wie die Krankenhäuser sehen sich Sozialstationen mit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1995 mit einer Marktsituation konfrontiert. Dies hat zur Konsequenz, dass auch in diesen Einrichtungen das betriebswirtschaftliche Denken an Bedeutung hinzugewinnt. Gekoppelt mit dem in den letzten Jahren zunehmenden Kosten- und Konkurrenzdruck in diesem Bereich hat dies in Sozialstationen auch

⁷³ Der Arzt John Snow konnte Mitte des letzten Jahrhunderts (1854) in London durch erste wissenschaftliche Untersuchungen nach epidemiologischen Grundsätzen einen Seuchenausbruch der Cholera erfolgreich bekämpfen. Hierbei handelt es sich somit um die erste epidemiologische Studie mit Hypothese sowie gezielter Datenerhebung und Auswertung.

dazu geführt, dass im Rahmen der Implementierung von Controllingstrukturen der Umgang mit Kennzahlen selbstverständlicher geworden ist. Die Leistungsfähigkeit des Kennzahleninstruments wird in diesem Zusammenhang darin gesehen, Stärken und Schwächen der Betriebseinheiten sowie der Aufbau- und Ablauforganisationen für die aktuelle Situation und zukünftige mögliche Szenarien zu analysieren (vgl. exemplarisch Niewiadomski/Fesenmeier 2001).

(F) Parallelen zur und Konsequenzen für die Kinder- und Jugendhilfe

Die vorgenommenen Beschreibungen und Analysen zu den Tendenzen einer zu beobachtenden Ökonomisierung des bundesdeutschen Gesundheitswesens sind für die Kinder- und Jugendhilfe allein vor dem Hintergrund von Bedeutung, weil sich hier in den vergangenen Jahren sowohl Regelungsstrukturen als auch Rationalitäten in einer Weise verändert haben, die auch für die gegenwärtige und zukünftige Situation der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung sind und weiter sein können. Vor diesem Hintergrund können folgende Erkenntnisse aus den Beobachtungen des Gesundheitssektors festgehalten werden:

1. Der Ausgangspunkt einer Ökonomisierung des Gesundheitswesens ist die Beschreibung einer Krisensituation für den Gesundheitssektor aufgrund verschiedener sich verändernder Rahmenbedingungen. Dominant in diesem Zusammenhang ist der Anstieg der Kosten des Gesundheitswesens. Dabei ist auffällig, dass die vermeintlich empirisch abgesicherten Ausgangsbefunde für die Feststellung dieses Veränderungsbedarfs nicht unumstritten sind. Ähnliches lässt sich für die Kinder- und Jugendhilfe insofern zeigen, als dass auch für dieses Segment im politischen Raum eine Kostenexplosion proklamiert wird, die sich allerdings in der empirischen Wirklichkeit – nimmt man die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik – nicht in dieser Form wiederfindet (vgl. Liebig/Struck 2001).
2. Der in den einzelnen Segmenten des Gesundheitswesens nicht homogen verlaufende Prozess der Ökonomisierung bildet sich erstens auf einer Subjektebene durch die Erhöhung von Eigenverantwortlichkeiten sowie zweitens auf einer strukturellen Ebene durch die Herausbildung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen ab. Letztgenannte Veränderungen im korporatistischen Gesundheitswesen werden im Wesentlichen durch die Veränderung von rechtlichen Rahmenbedingungen begünstigt. Diese sind für die Sozialgesetzgebung in den 1990er-Jahren zum BSHG, zum Pflegeversicherungsgesetz und nicht zuletzt auch für das Kinder- und Jugendhilfegesetz – Stichwort §§ 78a ff. SGB VIII – von prägender Bedeutung (vgl. Schädler 2001, S. 19ff.).
3. Veränderungen im Gesundheitswesen, die beispielsweise aus den sich verändernden rechtlichen Rahmenbedingungen resultieren, sind Deregulierungen bei der Wahl der Krankenkasse oder aber die Herausbildung von Konzernstrukturen im Krankenhausbereich sowie darüber hinaus im Rahmen von managementorien-

tierten Ansätzen der Unternehmensführung im Gesundheitssektor die Implementation von kennzahlengestützten Informations- und Steuerungssystemen. Dies deutet auf einen Zusammenhang hin, der sich auch für die Kinder- und Jugendhilfe andeutet und sich perspektivisch konsolidieren wird. So wird nahezu übereinstimmend in der Fachdebatte davon ausgegangen, dass aufgrund der seit 01.01.1999 gültigen Regelungen zur Vereinbarung von Leistungsangeboten, Entgelten und Qualitätsentwicklungsprozessen (§§ 78a ff. SGB VIII) vor allem für den Bereich der stationären und teilstationären Hilfen das bislang bestehende Trägerspektrum in dieser Zusammensetzung nicht länger Bestand haben können. Aus den rechtlichen Regelungen geht hervor, dass es Träger, wie man sie bislang gekannt hat, nicht weiter geben wird, sondern nur noch Leistungserbringer. Das heißt, der Zugang speziell zum Markt Kinder- und Jugendhilfe gilt nunmehr nicht mehr nur für die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, sondern für alle geeigneten Anbieter, einschließlich der privatgewerblichen Träger (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 319ff.; Münder 1998, S. 11).

4. Veränderungen im Gesundheitswesen beinhalten nicht durchgängig Ökonomisierungstendenzen, zumal es nicht gesundheitspolitische Zielperspektive ist, den Gesundheitssektor ausschließlich über Markt- und Wettbewerbsprozesse zu regulieren. Vielmehr geht es in diesem Zusammenhang um eine Neubestimmung der Koordinaten des Gesundheitswesens zwischen marktlicher und staatlicher Steuerung, was letztendlich auch auf die offensichtlich möglichen Verwerfungen im Rahmen eines ausschließlich über den Markt organisierten Gesundheitssektors geschuldet ist. Somit beinhalten Veränderungen hinsichtlich einer Stärkung von Eigenverantwortlichkeiten sowie der Implementation von Markt- und Wettbewerbsprozessen im Gesundheitssektor einerseits Chancen einer innovativen Weiterentwicklung des Feldes sowie andererseits Gefahren beispielsweise hinsichtlich eines Überschreitens von ethisch-moralischen Grenzen. Gleichwohl Tendenzen einer Ökonomisierung im Feld der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht in der Form ausgeprägt zu sein scheinen wie im Gesundheitswesen, zeichnet sich dennoch ab, dass es auch in der Kinder- und Jugendhilfe zukünftig um eine Neubestimmung des Verhältnisses von marktlicher und staatlicher Steuerung gehen wird (vgl. auch Jordan/Reismann 1998, S. 88ff.; Kulbach 2000, S. 19).
5. Die Prozesse der Ökonomisierung haben neben anderen Folgeerscheinungen zur Konsequenz, dass generell numerische, quantitative Angaben eine höhere Bedeutung im Gesundheitswesen erlangen. Damit geht auch einher, dass die Verwendung von Kennzahlen und Indikatoren zunimmt. Diese Konsequenz aus den zu beobachtenden Ökonomisierungsprozessen sind für die weiteren Ausführungen von zentraler Bedeutung und deuten sich auch für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe an. So ist seit der ersten Hälfte bzw. vor allem seit der Mitte der 1990er-Jahre für dieses Segment der Sozialen Arbeit parallel zu den sich ab-

zeichnenden Tendenzen einer Ökonomisierung (vgl. dazu Kap. 3) zu beobachten, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als Produkte auf der Basis von quantifizierten Informationen beschrieben und gesteuert werden (vgl. zusammenfassend Liebig 2001), dass sich Jugendämter auf der Grundlage Fallzahlen oder auch Abbruchquoten interkommunal vergleichen (vgl. Schilling 2000, S. 154ff.) oder auch dass ableitbar aus der Gesetzgebung nach § 78c SGB VIII Leistungsvereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Richtwerte zu Qualitätsmerkmalen beinhalten sollten (vgl. Merchel 1999a, S. 178ff.).

2.2 Öffentliche Verwaltung

Ein gesellschaftlicher Teilbereich, der für eine Ökonomisierung des Sozialen bzw. speziell dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe von besonderer Bedeutung ist, ist der der öffentlichen Verwaltung. Wie das Gesundheitswesen und andere gesellschaftliche Teilbereiche ist auch die öffentliche Verwaltung von Tendenzen der Ökonomisierung betroffen. Es zeigt sich, „daß auch die Verwaltungen effektiver und effizienter werden sollen, und daß es dabei durchaus sinnvoll sein kann, aus privatwirtschaftlichen Erfahrungen zu lernen. Die Ökonomisierung gesellschaftlicher Strukturen macht auch vor dem öffentlichen Sektor nicht halt. Die Marktwirtschaft endet nicht mehr länger vor den Verwaltungstoren“ (Bogumil 1998, S. 85).

Diese Ökonomisierungstendenzen im Bereich der öffentlichen Verwaltung haben offensichtlich zu einem wesentlichen Teil mit dazu beigetragen, dass auch die Kinder- und Jugendhilfe als Teilsegment der Sozialen Arbeit von Ökonomisierungstendenzen betroffen ist. Allein durch die Schnittmenge „Jugendamt“ mit der Kinder- und Jugendhilfe auf der einen und der öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite haben sich Tendenzen der Ökonomisierung über die Verwaltung auch im Kinder- und Jugendhilfealltag ausgeweitet. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unter dem Label „Neue Steuerung“. Dieses Konzept zielt darauf ab, „Managementdenken und im Marktgeschehen erprobte Managementmodelle auf die öffentliche Verwaltung zu Übertragen [sic!] und die Kommunalverwaltung auf diese Weise einem Veränderungsprozeß in Richtung einer stärker [sic!] betriebswirtschaftlichen Ausrichtung zu unterziehen“ (Merkel/Schrappner 1996, S. 8).⁷⁴ Bereits im Jahre 1996 wird konstatiert, dass dieser Modernisierungs-

⁷⁴ Damit verbindet sich unmittelbar eine Kritik an dem von Max Weber geprägten Bürokratiemodell (vgl. auch Kühn 1999, S. 17ff.). Es soll in diesem Zusammenhang undiskutiert bleiben, dass das Bürokratiemodell keineswegs auf die öffentliche Verwaltung beschränkt ist. Vielmehr trennt Max Weber zwischen bürokratischer Verwaltung und bürokratischen Modellen, so dass Bürokratie als Organisationsprinzip und Rationalitätsmodus über die öffentliche Verwaltung hinausreicht (vgl. etwa Lankenau/Zimmermann 2000). Zweitens soll an dieser Stelle gleichermaßen nur angedeutet werden, dass es wohl präziser wäre, wenn man von einer Kritik an der Umsetzung des Bürokratiemodells Max Webers in der öffentlichen Verwaltung spricht. Die Neue Steuerung ist nach Jann (1998) nur bedingt ein neuer Entwurf administrativer Steuerung. Eher ist es ein Gegenbild einer

entwurf die kommunale Verwaltung im Allgemeinen sowie die Sozialverwaltung im Besonderen und damit u.a. auch das Jugendamt erreicht hat. Mehr noch, es wird dem Jugendamt im Kontext der Implementation einer outputorientierten Steuerung eine besondere Bedeutung insofern beigemessen, als dass die entsprechenden Bemühungen einer Verwaltungsmodernisierung als ein „Pilotprojekt zur Neuen Steuerung“ (Merchel/Schrapper 1996, S. 10) bezeichnet werden (vgl. auch Otto/Peter 2002, S. 7ff.).⁷⁵ Damit ist allerdings noch nichts über die Umsetzung dieses Konzeptes in die Verwaltungspraxis gesagt. Diesbezüglich scheint nach wie vor auch nach Einschätzung der KGSt ein Defizit zu bestehen (vgl. Heinz 2000, S. 4) bzw. positiv nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände formuliert, scheint die Phase der vollständigen Realisierung des Neuen Steuerungsmodells und dessen erster Bewährung in den Kommunalverwaltungen unmittelbar bevorzustehen (vgl. Endlein 1998). Erste empirische Hinweise diesbezüglich weisen nicht nur speziell bezogen auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe darauf hin, dass Verwaltungsmodernisierung auf der konzeptionellen Ebene noch eine größere Bedeutung als im Alltag des Verwaltungshandelns hat (vgl. Bogumil 1998, S. 95ff.; Brandel u.a. 1998; Reichard 2001 sowie speziell für die Kinder- und Jugendhilfe Seckinger u.a. 1998, S. 116ff. sowie Marmier u.a. 2002 oder auch Deutscher Bundestag 2002, S. 82). Allerdings ist das empirische Wissen um die Realisierung von konzeptionellen Ideen im Verwaltungshandeln nach der Einschätzung von Jann (1998, S. 76) noch sehr lückenhaft, so dass entsprechende Hinweise noch einer weiteren empirischen Fundierung bedürfen.

Die Unterscheidung zwischen einer programmatisch-konzeptionellen Ebene des Neuen Steuerungsmodells und dessen Realisierung in der Praxis ist eine notwendige Differenzierung bei der Analyse von Ökonomisierungstendenzen für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben daher erstens modellhaft die grundsätzlichen Prinzipien der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und der „deutschen Verwaltungskultur“ (Ellwein 1987, S. 22) (A). In einem zweiten Schritt geht es darum, die Krise der öffentlichen Verwaltungspraxis am Beispiel der Kommunalverwaltungen und den sich daraus folgenden Reformbedarf darzustellen. Diese Ausführungen beziehen sich sowohl auf Strukturprobleme des bürokratischen Verwaltungsmodells als auch auf Defizite im Handlungsalltag der Verwaltungspraxis (B). In einem

lange Zeit gültigen Verwaltungs- und Steuerungspraxis. So ist beispielsweise die Vorgabe, Verwaltungshandeln zielorientiert auszurichten keineswegs eine Innovation, die auf das Neue Steuerungsmodell zurückzuführen ist. Bereits Max Weber sieht im Rahmen der Verwaltungshierarchie vor, dass der Vorgesetzte (...) jeweils die einzelnen Arbeiten seiner Untergebenen im Hinblick auf die der Verwaltung gesetzten Ziele (koordiniert)“ (Ortmann 1994, S. 23). Gleichwohl ist davon auszugehen, dass das Prinzip der Zielorientierung im Gegenentwurf zur bürokratischen Verwaltungssteuerung weitaus stärker akzentuiert wird.

⁷⁵ Zugespielt könnte man nach Corsa (1997) formulieren, dass die Ökonomisierung des Sozialen über eine Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung unter dem Label der neuen Steuerung bzw. eines New Public Managements stattfindet.

dritten Schritt wird das für die Bundesrepublik prägende „Neue Steuerungsmodell“ (KGSt 1993) für eine Verwaltungsmodernisierung vor allem bei den Kommunen und die darin enthaltenen Tendenzen einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung analysiert. Dies schließt neben einer Auseinandersetzung auf der programmatisch-konzeptionellen Ebenen mit ein, sich auf der Grundlage von empirischen Hinweisen mit dem gegenwärtigen Stand der Umsetzung von Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik zu befassen. Somit fokussieren die Ausführungen sowohl auf der programmatisch-konzeptionellen Ebene als auch bezüglich der Realisierungsbemühungen des Modells insbesondere die aus der Ökonomie importierten Verfahren und Instrumente des Neuen Steuerungsmodells. Dies schließt die besondere Berücksichtigung des Kennzahleninstruments sowie die Formulierung zentraler Kritikpunkte am Neuen Steuerungsmodell mit ein (C). Abschließend gilt es in einem vierten Schritt, die Bedeutung der zu beobachtenden Tendenzen einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe zu verdeutlichen (D).

Wie bereits bei der inhaltlichen Skizzierung der nachfolgenden Ausführungen angedeutet, werden sich die Analysen zu den Tendenzen einer Ökonomisierung auf die kommunale Ebene beschränken, da dieser Bereich im Kontext von Verwaltungsmodernisierung weiter vorangeschritten ist als entsprechende Entwicklungen in Bund und Ländern (vgl. u.a. Bundesministerium des Inneren 2000; Bürsch/Müller 1999, S. 5f.; Bogumil 1998, S. 85). Zudem ist vor allem die Ebene der kommunalen Verwaltung aus Sicht der Sozialen Arbeit sowie vor allem mit der Kinder- und Jugendhilfe aufgrund der Organisationseinheit Jugendamt als unmittelbare Schnittstelle von Verwaltung und Kinder- und Jugendhilfe von besonderem Interesse.

Ähnlich wie im Rahmen der Ausführungen zum Gesundheitswesen werden somit nachfolgend die Ausgangslage in der öffentlichen Verwaltung sowie Tendenzen einer Ökonomisierung auf einer strukturellen und das Handeln des Individuums betreffenden Ebene thematisiert, um letztlich auch auf einen sich abzeichnenden Transfer von Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument eingehen zu können. Hingegen wird in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen auf die zweifelsohne vorhandenen und bereits genannten Rahmenbedingungen von Tendenzen einer Ökonomisierung mit einer katalytischen Wirkung. Allerdings ist vor dem Hintergrund des bisherigen Erkenntnisstandes zu den Tendenzen einer Ökonomisierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung davon auszugehen, dass derartige Zusammenhänge bezogen auf neoliberales Gedankengut (vgl. dazu Butterwegge 1999), der Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft bzw. einer vor diesem Hintergrund stattfindenden Selbstdefinition öffentlicher Verwaltungen als Dienstleistungsunternehmen (vgl. dazu Adamaschek 1998; Brinckmann 1995), dem Prozess einer politischen Europäisierung (vgl. Hänsch 2000) sowie auch der Veränderung des Staatsverständnisses hin zu einem eher aktivierenden Staat (vgl. dazu van Bandemer/Hilbert 1998) bestehen.

(A) Strukturprinzipien

Grundsätzlich sind in einem demokratischen Rechtsstaat die staatlichen Gewalten in eine Exekutive, Legislative und Judikative geteilt. Auf der Ebene der exekutiven Gewalt ist noch einmal in Regierung auf der einen und Verwaltung auf der anderen Seite zu unterscheiden. Die Verwaltung wiederum ist noch einmal auf drei Ebenen zu differenzieren in die Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die Verwaltung auf diesen Ebenen steht für die Staatstätigkeit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung. In diesem Kontext ist Verwaltungshandeln als staatliches Handeln grundgesetzlich und über die Verfassungen der Länder rechtlich legitimiert (vgl. etwa Böttcher 1997, S. 1002f.). Mit anderen Worten: „(Verwaltung) hat einen verfassungsrechtlichen Gesamtauftrag zu erfüllen, der sich nach den Regelungen des Grundgesetzes und der Länderverfassungen richtet“ (Jordan/Reismann 1998, S. 42). In diesem verfassungsrechtlichen Gesamtauftrag der Verwaltung sind eine Vielzahl von Handlungsgrundsätzen zur Erfüllung und Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben enthalten. Dies sind im Einzelnen (vgl. Pichas 1996, S. 117):

- Rechtmäßigkeit,
- Zweckmäßigkeit,
- Wirtschaftlichkeit,
- Einsichtlichkeit und
- Gemeinwohlverpflichtung.

Diese handlungsleitenden Prinzipien gehen zurück auf das Modell der bürokratischen Verwaltung bzw. genauer auf die „bürokratische Form“ (Widmaier/Freriks 1996) als ein Rationalitätsmodus zur Schaffung von Organisationsstrukturen im Kontext von Markt und Staat. Das heißt, auch die heutige öffentliche Verwaltung ist im Wesentlichen nach den Grundsätzen, die bereits Max Weber für das idealtypische Modell der bürokratischen Verwaltung formuliert hat, ausgerichtet (vgl. dazu im Folgenden Kühn 1999, S. 18ff.; Ortmann 1994, S. 20ff.).⁷⁶

Das bürokratische Verwaltungsmodell beinhaltet die Existenz eines regelgebundenen, damit ist die Orientierung des Handelns an festgelegten Regeln gemeint, und kontinuierlichen – im Sinne von auf Dauer angelegten Amtsgeschäften – Betriebes für die Amtsgeschäfte. Für diesen institutionellen Kontext prägt Weber den Begriff der „Behörde“. In diesen Behörden sind nach Weber Beamte tätig, die gleichermaßen nach den genannten Prinzipien regelgebunden und kontinuierlich Handeln. Das Handeln der Behörden sowie die Bestimmung von Zuständigkeiten im Verwaltungsapparat richtet sich nach festen abstrakten Regeln.

⁷⁶ In diesem Zusammenhang hätte man sich auch anderen Bürokratie- und Verwaltungstheorien bedienen können (vgl. z.B. Kieser 1995; Scott 1986). Auf das klassische Bürokratiemodell von Max Weber wird in diesem Zusammenhang zurückgegriffen, da es u.a. nach den Beobachtungen von Banner (1993, S. 350ff.), Budäus (1998, S. 1f.) oder auch aus der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe bei Jordan/Reismann (1998, S. 42) nach wie vor eine grundsätzliche Gültigkeit zur Beschreibung von Verwaltung besitzt.

Die mit den Amtsgeschäften betraute Behörde ist hierarchisch auf der Basis einer Vorgesetzten-Untergebenen-Struktur gegliedert und funktioniert in diesem Rahmen nach dem Dienstwegprinzip. Dabei handelt es sich um eine feste Amts- und Autoritätshierarchie auf der Grundlage eines Systems der Über- und Unterordnung zur Kontrolle und Steuerung der Untergebenen. Es sind somit Kommunikations- und Entscheidungswege festgelegt, bei der keine Hierarchieebene übersprungen werden darf. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass ein Vorgesetzter das Handeln seiner Untergebenen im Hinblick auf die seitens der Verwaltung gesetzten Ziele koordiniert. Diese wiederum werden für den jeweiligen speziellen Aufgabenbereich von den Vorgesetzten für die Verwaltung definiert.⁷⁷ Damit wird nach Weber erstens eine Spezialisierung der Organisation und damit die Ansammlung eines differenzierten Profils von Fachkompetenzen möglich, was nicht zuletzt die technische Überlegenheit dieses Verwaltungstyps ausmacht. Zweitens soll durch die koordinative Aufgabe des Vorgesetzten gegenüber den Untergebenen widerspruchsfreies und zweckrationales Handeln einer Organisation gewährleistet werden. Ein Ausdruck dessen ist, dass die Verwaltungsspitze bzw. die Leitung eines Amtes die Organisation nach außen kommuniziert. Das heißt, der Informationsfluss und die Entscheidungsbefugnisse konzentrieren sich letztendlich in der Verwaltungsspitze.

Darüber hinaus ist für das Modell der bürokratischen Verwaltung charakteristisch, dass:

- im Sinne der Verwaltung nur das als existent angesehen wird, was schriftlich fixiert und aktenmäßig erfasst ist, mit der Konsequenz, dass handlungsrelevante Informationen schriftlich vermittelt und dokumentiert werden; dieses Prinzip der Aktenmäßigkeit beinhaltet für die Verwaltung eine Kontroll- und Belegfunktion.
- die Laufbahn der in den Verwaltungen tätigen Beamten abhängig von der Eingangsstufe in die Karriereleiter sowie im Folgenden von der Beurteilung des Vorgesetzten und des Dienstalters ist.⁷⁸
- der Behördenapparat insgesamt sich dahingehend ausdifferenziert, dass einzelne Organisationseinheiten im Sinne einer Spezialisierung für bestimmte Aufgaben zuständig und für diesen Bereich nach festgelegten Reglementierungen mit Befehlsgewalt ausgestattet sind, die auch Zwangsmittel zur Durchsetzung der Befehle beinhaltet.

Vor dem Hintergrund dieser Beschreibungen bürokratischer Verwaltung formuliert Max Weber: „Die rein bureaukratische, also bureaukratische-monokratische akten-

⁷⁷ In diesem Zusammenhang wird bereits deutlich, dass die Zielorientierung von Verwaltungshandeln keineswegs ein charakteristisches Merkmal einer modernisierten Verwaltung ist, sondern ein genuines Merkmal bürokratischen Handelns darstellt.

⁷⁸ Grundsätzlich gilt es als ein Strukturprinzip der bürokratischen Verwaltung, dass Auswahl und Beförderung der Beschäftigten nach Ausbildung und Leistung erfolgt. In der Realität hingegen spielen darüber hinaus auch Aspekte wie Parteizugehörigkeiten sowie Konstellationen von bestimmten Seilschaften eine gewichtige Rolle.

mäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ (Weber 1964, S. 164 zit. n. Ortman 1994, S. 25).

Im Rahmen dieses nach wie vor die Praxis bestimmenden Verwaltungsmodells sind in der Bundesrepublik Deutschland 1997 rund 5,3 Mio. Personen bei Bund, Ländern und Gemeinden beschäftigt.⁷⁹ Damit hat sich die Zahl der Beschäftigten seit 1991 um mehr als 1,5 Mio. Personen verringert (vgl. Statistisches Bundesamt 2000, S. 245). Dieser Trend schreibt sich nach Auskünften des Statistischen Bundesamtes auch für die Jahre 1998 bis 2000 weiter fort. So werden zum 30.06.2000 ca. 4,9 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Dienst gezählt. Die Gründe für diesen zu beobachtenden Trend sind (vgl. Rothenbacher 1999, S. 2; Statistisches Bundesamt 2000, S. 245f.):

- eine Strategie zur Verminderung der Personalkosten im Rahmen einer Konsolidierung der Ausgaben der Öffentlichen Hand,
- eine Beschränkung staatlicher Aufgaben,
- eine Neuverteilung der Arbeit durch Ersetzung von Vollzeitstellen durch Teilzeitarbeitsplätze,
- Privatisierungen, z.B. von Post und Bahn von Seiten des Bundes, oder aber generell rechtliche Verselbständigungen von bisher rechtlich unselbständigen staatlichen und kommunalen Einrichtungen oder auch
- die Anpassung des notwendigen Personalbestands bei der Bundeswehr aufgrund der sich in den 1980er- und 1990er-Jahren veränderten sicherheitspolitischen Gegebenheiten.

Diese für die Bundesrepublik zu beobachtende Entwicklung hinsichtlich der Beschäftigten im öffentlichen Sektor ist einzuordnen in einen globalen Beschäftigungsabbau in diesem Bereich.⁸⁰ Diese Entwicklung ist zumindest für den europäischen

⁷⁹ Von den 5,3 Mio. Beschäftigten im Jahre 1997 stehen die meisten im Dienst der Länder (45,3%). Daneben sind knapp 32% in den Kommunalverwaltungen, rund 12% beim Bund sowie ca. 8% beim so genannten mittelbaren öffentlichen Dienst (z.B. Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit) und 1,9% im Kontext des so genannten Bundeseisenbahnvermögens tätig. Gegliedert nach dem Dienstverhältnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden für das Jahr 1997 knapp 2,5 Mio. Angestellte, rund 1,7 Mio. Beamte, ca. 780.000 Arbeiter sowie 326.000 Soldaten gezählt (vgl. Statistisches Bundesamt 2000, S. 243ff.).

⁸⁰ Im internationalen Vergleich zeigen die nationalen amtlichen Statistiken nicht nur durchgängig eine Reduzierung der Beschäftigtenzahlen. Darüber hinaus machen die Daten bis Mitte der 1990er-Jahre deutlich, dass die Bundesrepublik zumindest im europäischen Vergleich im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl insgesamt weniger Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt als Schweden, Großbritannien, Belgien oder Frankreich (vgl. Rothenbacher 1999, S. 2). Vor diesem Hintergrund kann darüber spekuliert werden, inwiefern diese Datenlage mit dazu geführt hat, dass der Modernisierungsdruck in den deutschen Verwaltungen lange Zeit bzw. möglicherweise noch immer geringer ist als in anderen Industriestaaten. Dies könnte mit ein Grund dafür sein, dass die bundesdeutsche Verwaltung im Modernisierungsprozess eines New Public Managements im internationalen Vergleich eher als ein Nachzügler einzustufen ist (vgl. Bogumil 1998, S. 82f.).

Raum auf Maßnahmen der Modernisierung des öffentlichen Dienstes sowie auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen zurückzuführen (vgl. Rothenbacher 1999, S. 2), die aus einer Krise der öffentlichen Verwaltung resultieren.

(B) Krisensymptome

Die Formel von der Krise der öffentlichen Verwaltung geht zurück auf eine grundsätzliche Diskrepanz von steigenden Anforderungen an das Leistungsspektrum auf der einen Seite und Begrenzungen von zur Verfügung stehenden Ressourcen auf der anderen Seite. Mit anderen Worten, parallel zu einer akuten Finanzknappheit öffentlicher Kassen⁸¹ steigt das Anspruchsvolumen bzw. -niveau von Aufgaben der Kommunalverwaltung z.B. aufgrund eines demografischen Wandels und den sich daraus ergebenden Konsequenzen, einer Veränderung von familialen Lebensformen, die beispielsweise einen zusätzlichen Bedarf an Kindertagesbetreuung nach sich zieht, einen Bedeutungsgewinn von Kultur, Sport und Freizeit oder aber eines zunehmenden Bedarfs an Qualifizierungsangeboten für den Arbeitsmarkt (vgl. Tegethoff/Wilkesmann 1995, S. 29f.). Vor diesem Hintergrund wächst die Kritik am bürokratischen Modell sowie damit einhergehend die Bereitschaft zur Umorganisation von Verwaltung. Bürokratische Verwaltung wird nicht nur polemisch gleichgesetzt mit einer „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1993, S. 350) Darüber hinaus stützt sich die Kritik auf einen diagnostizierten Modernisierungsrückstand der öffentlichen Verwaltung im internationalen Vergleich sowie auf eine Staats- und Bürokratieverdrossenheit und einen wachsenden Einfluss sich verändernder politisch-ideologischer Strömungen wie vor allem den Neoliberalismus (vgl. Merchel/Schrappner 1996, S. 7f.; Reichard 1994a, S. 17f.).⁸²

Systematisch referiert Kühn (1999, S. 20f.) in Anlehnung an das Gutachten der KGSt (1993) sowie Reichard (1994b) und Budäus (1994) fünf Modernisierungslücken als Mängel heutiger Kommunalverwaltungen:

- eine Strategielücke,
- eine Managementlücke,
- eine Attraktivitätslücke,
- eine Legitimationslücke sowie
- ein überholtes Leitbild.

⁸¹ Vgl. für Zahlenbelege zur Finanzkrise der öffentlichen Verwaltung sowie für deren Gründe Hartmann (1997, S. 112f.) sowie Jordan/Reismann (1998, S. 51ff.). Diese Finanzkrise hat nicht zuletzt zur Konsequenz, dass die Kommunen sich nicht mehr in der Lage sehen, freiwillige Leistungen zu finanzieren (vgl. z.B. Wienand 2000).

⁸² An dieser Stelle zeigt sich vor dem Hintergrund der inhaltlichen Verknüpfung des Neoliberalismus und der Verwaltungsmodernisierung exemplarisch, dass Tendenzen einer Ökonomisierung von gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen wie neoliberalen Ideen, der Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft, dem Prozess der politischen Europäisierung sowie dem Wandel des Staatsverständnisses hin zu einem aktivierenden Staat nachhaltig beeinflusst werden.

Die Strategielücke markiert das Defizit örtlicher Kommunalpolitik, das eigene Handeln an einem Leitbild der kommunalen Entwicklung zu orientieren, das sich auf Entwicklungen der jeweils nächsten 10 Jahre bezieht und auf deren Grundlage Fach- und Finanzplanungen durchgeführt werden. Somit beinhaltet in diesem Zusammenhang die Kritik am bürokratischen Verwaltungsmodell die Anforderung an das Verwaltungshandeln, mittel- und langfristig zu planen.

Die Managementlücke in der öffentlichen Kommunalverwaltung steht für eine bürokratische Übersteuerung des Verwaltungshandelns sowie das Fehlen eines präzisen Leistungsauftrages und eines definierten Ressourcenrahmens einhergehend mit einer nicht vorhandenen Ressourcenverantwortung und mangelnder Anpassungsbereitschaft an das „Nachfrageverhalten“ der Bürger. Kommunales Handeln in Verwaltungen ist somit inflexibel hinsichtlich der Gestaltung und vor allem Umgestaltung des Aufgaben- und Leistungsspektrums. Darüber hinaus sind Fach- und Ressourcenverantwortung weitestgehend in der Organisation getrennt, so dass die Mitarbeiter in den Verwaltungen keine Verantwortung zu tragen haben sowie kaum über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen (vgl. auch Banner 1993, S. 352).

Die im Kontext der Strategielücke konstatierten fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten der Mitarbeiter schließen an die Attraktivitätslücke der Kommunalverwaltungen an. Diese Einschränkungen und Begrenzungen für die Beschäftigten führen letztendlich dazu, dass nicht nur auf dem Arbeitsmarkt die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung für leistungsfähige und qualifizierte Arbeitnehmer nur wenig attraktiv ist, sondern auch, dass innerhalb der Kommunalverwaltung hohe Ausfallzeiten des Personals zu beobachten sind.

Die Legitimationslücke resultiert aus einer generellen Unzufriedenheit der Bürger gegenüber den Leistungen von Kommunalverwaltungen und steht somit für die bereits genannte Staats- und Bürokratieverdrossenheit.⁸³ Diese kommt nicht zuletzt dadurch zustande, dass die öffentliche Verwaltung nicht nachweisen kann, dass die erbrachten und abrufbaren Leistungen ihr Geld wert sind, zumal eine kontinuierliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität öffentlicher Leistungen fehlt (vgl. dazu Jann 1998, S. 71).

Schließlich benennt Kühn (1999, S. 21) ein überholtes Leitbild als weiteren Mangelzustand von Kommunalverwaltungen. Die Anforderungen an eine moderne Leistungsverwaltung kann mit Hilfe einer auf den Prinzipien der Bürokratie beruhenden Ordnungsverwaltung nicht mehr eingelöst werden. Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung eines neuen Leitbildes für die Kommunalverwaltung notwendig.

⁸³ Jordan/Reismann (1998, S. 53f.) benutzen in diesem Zusammenhang auch den Terminus der Systemkrise.

(C) Ökonomisierungstendenzen am Beispiel der Verwaltungsmodernisierung

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass eine Analyse der Ökonomisierungstendenzen in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen eines Modernisierungsprozesses eine konzeptionelle und praktische Ebene der Entwicklung und Umsetzung von Verwaltungsreformen nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben unterscheiden muss. Dieser Notwendigkeit wird nachfolgend insoweit Rechnung getragen, als dass in einem ersten Schritt das Konzept des Neuen Steuerungsmodells in Bezug auf seine offensichtlichen Tendenzen zu einer Ökonomisierung der Verwaltung beschrieben wird (a). Ebenenfalls auf der konzeptionellen Ebene wird in einem zweiten Schritt untersucht, welche Bedeutung dem Kennzahleninstrument in diesem Zusammenhang zukommt (b). In einem dritten Schritt werden nach wie vor auf der konzeptionellen Ebene zentrale Kritikpunkte am Neuen Steuerungsmodell formuliert (c).

(a) Neue Steuerung in der Perspektive von Markt und homo oeconomicus

Vor dem Hintergrund dieser Defizitanalysen zur Kommunalverwaltung stellt sich die Frage, wie dieser offensichtlichen Mangelsituation konzeptionell begegnet wird? International lautet die Antwort: „New Public Management“.⁸⁴ Dieser Terminus steht nachfolgend für eine Verwaltungsmodernisierung, die u.a. ausgerichtet ist auf eine Übertragung von Managementstrategien der privaten Unternehmen auf die öffentliche Verwaltung, die Stärkung von Markt und Wettbewerb, eine Kundenorientierung des Verwaltungshandelns, eine Privatisierung von Aufgaben und Leistungen, eine Mobilisierung und Motivation von Mitarbeitern oder auch auf eine strikte Rollentrennung von Politik und Verwaltung (vgl. Kühn 1999, S. 24; Reichard 1994a, S. 16f.). Es geht in dem hier verwendeten Verständnis eines New Public Managements im Kern darum, Wettbewerbselemente zur systematischen Bewertung öffentlicher Verwaltungen zu installieren, sowie darum, betriebswirtschaftliche Instrumente und Managementkonzepte der Privatwirtschaft auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu übertragen (vgl. dazu u.a. Bogumil 1998, S. 82f.; Klages 1995, S. 207; Kühn 1999, S. 24f.; Schröter/Wollmann 1998, S. 59f.).

Folgt man den Beobachtungen von Brinckmann (1995, S. 308) ist diese Ausrichtung auf den Property Rights-Ansatz und den Agency-Ansatz in der Ökonomie zurückzuführen. Bleibt man zunächst beim Property Rights-Ansatz oder auch einer Theorie zu den Verfügungsrechten und blickt vor diesem Hintergrund auf öffentliche Verwaltung, so birgt diese strukturell die Gefahr in sich, mit Ressourcen verschwenderisch umzugehen, da Anreize zu einem sparsamen Ressourcenumgang weitgehend

⁸⁴ Budäus (1998, S. 1) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seit den 1980er-Jahren in den Industriestaaten Umstrukturierungs- und Erneuerungsvorhaben bzw. -prozesse im Kontext verschiedener programmatischer Ausformulierungen zu beobachten sind. Dabei hat sich allerdings nach der Einschätzung von Budäus (1998, S. 1ff.) in der internationalen Diskussion der Terminus eines New Public Managements durchgesetzt, gleichwohl damit mitunter auch heterogene Reformansätze gemeint sein können.

fehlen (vgl. Burr/Seidlmeier 1998, S. 59ff.). Die Umsetzung des Property Rights-Ansatzes findet sich beispielsweise im Modell der Neuen Steuerung in der dezentralen Ressourcenverantwortung wieder und geht entsprechend davon aus, dass „je vollständiger die Rechte an einem Gut dem Handelnden zugeordnet sind, desto effizienter ist dessen Umgang mit dem Gut. (...) Im Eigentum solcher Rechte liegt demnach ein immanenter Ansatz zu effizientem Handeln“ (Brinckmann 1995, S. 308; vgl. auch Picot/Wolff 1994, S. 66ff.).

Der Agency-Ansatz geht von verschiedenen Formen von Informationsasymmetrien zwischen Prinzipial (Auftraggeber) und Agent (Auftragnehmer) aus, die in einer Organisation untersucht und klassifiziert werden sollten.⁸⁵ Diese Informationsasymmetrien bezogen auf Politiker und Bürger auf der einen und der öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite stellen eines der Kernprobleme öffentlicher Verwaltung dar (vgl. Burr/Seidlmeier 1998, S. 63f.). Die Anwendung und Umsetzung dieses Ansatzes beinhaltet die Gestaltung der Leistungsbeziehungen, wobei die Beseitigung des Informationsgefälles sowie die Angleichung der Interessen zwischen Prinzipial und Agent mit intendiert ist (vgl. ausführlicher ebd., S. 6 oder auch Picot/Wolff 1994, S. 71ff.).

Diese internationale Entwicklung einer Verwaltungsmodernisierung ist auch für die Bundesrepublik nicht folgenlos geblieben, sondern hat Ende der 1980er-Jahre bzw. Anfang der 1990er-Jahre die KGSt dazu veranlasst, als deutsche Variante eines New Public Managements, das Neue Steuerungsmodell zu entwickeln (vgl. zu dieser Entwicklung Reiss/Reis/Brülle 2002, S. 1021ff.; Jann 1998, S. 72f.; Kühn 1999, S. 24ff.).⁸⁶ Es wäre in diesem Zusammenhang allerdings ein Irrtum anzunehmen, dass Bestrebungen zur Modernisierung bzw. Veränderung der Verwaltung bislang unbekannt waren. Vielmehr gilt, dass die spätestens seit den 1990er-Jahren zu beobachtende Phase der Verwaltungsmodernisierung nicht die erste in der Nachkriegsgeschichte in der Bundesrepublik ist. Vielmehr ist die Reform der öffentlichen Verwaltung ein über mehrere Jahrzehnte andauerndes Projekt mit immer wieder wechselnden Schwerpunktsetzungen (vgl. dazu zusammenfassend Brinckmann 1995, S. 304f. sowie aus der Perspektive der sozialen Dienste Flösser 1996). Die Besonderheit der Verwaltungsmodernisierungsprozesse zumindest der 1990er-Jahre ist allerdings nach Herrmann (1995, S. 310f. n. Jordan/Reismann 1998, S. 47) der betriebswirtschaftliche Akzent der Reformbestrebungen, während vorangegangene Reformphasen eher politisch oder auch planungstechnisch geprägt waren (vgl. auch Hinweise bei Czada

⁸⁵ Burr/Seidlmeier (1998, S. 61f.) unterscheiden in diesem Zusammenhang drei Kategorien von Informationsasymmetrien: (a) Hidden characteristics (b) Hidden action (c) Hidden intention.

⁸⁶ Darüber hinaus ist allerdings zu beobachten, dass der Terminus des Neuen Steuerungsmodells über die konzeptionellen Ansätze der KGSt hinaus mitunter zu einer Art Sammelbegriff für sämtliche Bestrebungen bezüglich einer Modernisierung bzw. Reform der öffentlichen Verwaltung geworden ist (vgl. Jann 1998, S. 70f.). Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich allerdings

1998; Widmaier/Freriks 1996).⁸⁷ Gleichwohl lassen sich sehr wohl Verbindungslinien zwischen den seit den 1990er-Jahren zu beobachtenden Reformvorhaben und der steckengebliebenen Funktionalreform der öffentlichen Verwaltung in den 1970er-Jahren erkennen (vgl. Flösser 1994, S. 134).

Es kann somit festgehalten werden, dass Verwaltungsmodernisierung im Rahmen eines New Public Managements in den bundesdeutschen Kommunen seit den 1990er-Jahren in der Regel gekoppelt ist an das Konzept der Neuen Steuerung als ein nicht federführend von Wissenschaft und Forschung entwickeltes Modell, sondern vielmehr als ein aus einzelnen Umorganisationsprozessen vor allem in niederländischen Kommunalverwaltungen (vgl. Banner 1993, S. 353; KGSt 1992) sowie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (vgl. dazu für den Anfang der 1990er-Jahre KGSt 1992; 1993 sowie aktuell Heinz 2000) gestalteter Entwurf einer Verwaltungsmodernisierung. Darüber hinaus wird deutlich, dass das Neue Steuerungsmodell ein vor allem von betriebswirtschaftlichen Instrumenten und ökonomischen Denkweisen geprägtes Konzept der Verwaltungsmodernisierung ist.

Es wird an dieser Stelle darauf verzichtet, die konzeptionellen Grundlagen des Neuen Steuerungsmodells zu referieren (vgl. hierzu z.B. Hartmann 1997, S. 114ff.; Jann 1998, S. 73ff.; KGSt 1993; Kühn 1999, S. 26ff.; Liebig 2001, S. 36ff.; Reichard 1994b). Vielmehr wird es im Folgenden darum gehen, Ökonomisierungstendenzen sowohl auf einer personenbezogenen individuellen als auch auf einer strukturellen Ebene im Rahmen des Konzeptes der Neuen Steuerung als deutsche Variante einer Verwaltungsmodernisierung zu analysieren. Es soll in diesem Zusammenhang gezeigt werden, dass das Modell der Neuen Steuerung zumindest Tendenzen zu einer Ökonomisierung des Verwaltungshandeln beinhaltet, die sowohl eine Veränderung von Rationalitäten im Erbringungskontext kommunaler Leistungen als auch die Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen in den Binnenstrukturen und in der Gestaltung der Außenbeziehungen vorsehen.

Bereits ein erster flüchtiger Blick in die konzeptionellen Ansätze zum Neuen Steuerungsmodell hat gezeigt, dass allein die Semantik der Verwaltungsmodernisierung darauf hinweist, dass es sich bei diesem Ansatz um eine Strategie zur Veränderung öffentlicher Verwaltung handelt, die stark durch ökonomische Begrifflichkeiten geprägt ist. „Die zunehmende Relevanz von Begriffen wie Effektivität, Effizienz, Kundenorientierung, Budgetierung, Zielvereinbarung, Controlling etc. markiert die Bereitschaft, in stärkerem Maße betriebswirtschaftliche Denk- und Verfahrensweisen in der Kommunalverwaltung zur Geltung zu bringen“ (Merchel/Schrappner 1996, S. 7). Dieses Zitat aus einem einleitenden Aufsatz zu dem 1996 erstmalig erschienenen

auf das seitens der KGSt entwickelte Modell einer Veränderung von Verwaltungsstrukturen, das mit der Formel „Neue Steuerung“ (KGSt 1993) bekannt geworden ist.

⁸⁷ Die Akzentuierung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Rationalitäten wird mitunter auch in der internationalen Außenwahrnehmung in dieser Form registriert (vgl. z.B. Blom 1998, S. 34).

Sammelband „Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung“ verdeutlicht allerdings nicht nur, dass zumindest auf der semantischen Ebene eine auf Modulen der Ökonomie basierende Modernisierung bzw. Veränderung der öffentlichen Verwaltung zu beobachten ist, sondern zeigt zudem auch, dass dieser Wandel im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowohl die Einführung von am Markt und Wettbewerb ausgerichtete Verfahren und Strukturen als auch eine Veränderung der Denk- und Handlungsformen von Anbietern und Nutzern kommunaler Dienstleistungen beinhaltet. Somit bestätigen sich auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung die eingangs zu diesem Teil unterschiedenen Dimensionen von Ökonomisierungsprozesse. Die eine umfasst eine Veränderung des Individuums zum homo oeconomicus, die andere den Strukturwandel zu mehr Markt und Wettbewerb.

Auf der strukturellen Ebene der Implementation von Markt und Wettbewerb stellt sich zunächst weniger die Frage nach den möglichen damit verbundenen Veränderungen im Binnengefüge von Verwaltungsorganisationen. Wenn es nach Reichard (1994a, S. 16ff.) beim New Public Management grundsätzlich um die Stärkung des Wettbewerbsgedankens, um die Entfaltung von Marktkräften geht, so betrifft dies nicht in erster Linie Veränderungen im Binnengefüge von Verwaltungsstrukturen. Vielmehr wird in diesem Zusammenhang die Frage berührt, welche Leistungen und Aufgaben der Staat in Zukunft noch wahrnimmt und aus welchen er sich über Prozesse der Privatisierung zurückzieht (vgl. Zimmer 1996, S. 286).⁸⁸ Anders formuliert geht es um eine Neuvermessung des Staatsaufgabenkonzeptes vor allem in Bezug auf die Leistungstiefe der staatlichen Aufgabenerledigung. Zur Disposition steht somit der Grenzverlauf zwischen Staat und Gesellschaft bzw. die Übergänge zwischen verschiedenen konkurrierenden Regulationsmechanismen (vgl. Liebig 2001, S. 25ff.).⁸⁹ Der Prozess der Ökonomisierung und die damit verbundene Stärkung von Markt und Wettbewerb bedeutet vor diesem Hintergrund ein Rückzug des Staates und damit auch öffentlicher Organisationen aus der Wahrnehmung von Aufgaben.

Dies ist aber nur eine Konsequenz aus Tendenzen der Ökonomisierung auf einer strukturellen Ebene. Eine andere betrifft den Wandel des Binnengefüges von Verwaltungsstrukturen. Wiederum haben in diesem Zusammenhang die Implementation von

⁸⁸ Dabei ist der Prozess der Privatisierung in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit dem der Kommerzialisierung.

⁸⁹ In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, welche Dimensionen eine derartige Entwicklung annehmen könnte, zumal im politischen Raum Befürchtungen geäußert werden, dass durch die Liberalisierung der Märkte die kommunale Selbstverwaltung gefährdet scheint. Zwar ist diese grundgesetzlich im Art. 28 GG verankert, doch ist dadurch eine Privatisierung von öffentlichen Aufgaben bzw. die Schaffung von Marktstrukturen keineswegs unzulässig, wie beispielsweise das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts belegt (vgl. BverfG, 2 BvR 1646/98 vom 09.09.1999). Gleichwohl ist nach der Einschätzung von Jann (1998, S. 72) im Neuen Steuerungsmodell als deutsche Variante eines New Public Managements die Tendenz zu einer Privatisierung zumindest weniger stark ausgeprägt als in anderen Varianten des New Public Managements.

virtuellen und realen Markt- und Wettbewerbsstrukturen als eines der wesentlichen Leitmotive des New Public Managements eine zentrale Bedeutung, da somit die Voraussetzungen und der Veränderungsdruck für eine entsprechende Reorganisation der Verwaltungsstrukturen erzeugt werden sollen. Reiss/Reis/Brülle (2002) sehen hierin ein Leitbild der Marktorientierung für den Prozess der Verwaltungsmodernisierung. Dies beruht auf der Überzeugung, dass Organisationen als Markt- und Wettbewerbsakteure effizienter und effektiver handeln als die notorisch ineffektiven und ineffizienten öffentlich-staatlichen Organisationen (vgl. Widmeier/Freriks 1996).⁹⁰ So wird von Seiten der Akteure der Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich davon ausgegangen, dass Monopolbetriebe ineffizienter arbeiten oder aber dass streng hierarchische Organisationsstrukturen nicht wettbewerbsfähig sind (vgl. z.B. Adamscheck 1997, S. 25ff.). Vor diesem Hintergrund erscheint es als nur folgerichtig, dass das Ziel der Neuen Steuerung, Organisationseinheiten der Verwaltung nach privatwirtschaftlichen Vorbildern zu reorganisieren, nur bei einer Förderung des Wettbewerbsgedankens sowie der Etablierung von konkreten Marktsituationen zu erreichen ist. Langfristig könnten somit Wettbewerbssituationen eine ständig vorhandene Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit der Organisationseinheiten befördern. Die Einheiten im System Verwaltung würden somit durch den Konkurrenzdruck unter Marktbedingungen unmittelbar Antworten auf sich verändernde Umweltbedingungen finden, würden in einen sich ständig selbst steuernden anpassungsfähigen Wandlungsprozess eintreten (vgl. Adamscheck 1997, S. 18ff.). Somit werden Konkurrenz und Wettbewerb als zentrale Mechanismen bei der Steigerung von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns angesehen. Die daraus folgende Marktorientierung des Veränderungsprozesses hat sowohl verwaltungsintern als auch im Außenverhältnis zwischen Verwaltung und anderen Leistungsanbietern, was vor allem für die Bereiche der Sozialverwaltung noch einmal von besonderer Bedeutung ist, Gültigkeit (vgl. Liebig 2001, S. 41f.), gleichwohl bei der Verwirklichung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen auf diesen beiden Ebenen, wie noch herauszustellen sein wird, das Reformtempo in Bezug auf das Binnengefüge schneller ist.

Ungeachtet der empirisch keineswegs abgesicherten Erkenntnisse über die Effekte von Markt und Wettbewerb bezüglich einer Steigerung von Effizienz und Effektivität sowie Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit von Organisationseinheiten sieht das Konzept der Neuen Steuerung eine Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen vor. Allerdings besteht im öffentlichen Sektor die Schwierigkeit, dass es im Bereich der kommunalen Leistungserbringung Wettbewerb, wie man ihn aus der Privatwirtschaft kennt, nur eingeschränkt geben kann, so dass man gezwungen ist,

⁹⁰ Zu dieser Annahme merken vor dem Hintergrund empirischer Erkenntnisse Widmeier/Freriks (1996) an, dass empirische Studien keineswegs durchgängig zeigen, dass private Unternehmen effizienter und effektiver als öffentliche Organisationen sind.

Quasi-Markt-Situationen zu schaffen (vgl. Jann 1998, S. 74f.; Jordan/Reismann 1998, S. 69). Solche Quasi-Formen des Wettbewerbs sind

- Vergleiche mit externen Anbietern, interkommunale Vergleiche,
- intrakommunale Vergleiche oder auch
- zeit- und zielbezogene Vergleiche.

Das heißt, der an den Maßstäben der Privatwirtschaft ausgerichtete Wandel der Verwaltung vollzieht sich nicht ausschließlich unter den Herausforderungen realer Markt- und Wettbewerbsbedingungen. Vielmehr ist konzeptionell angedacht diese Veränderungen auch über Formen eines „virtuellen“ Wettbewerbs zu erreichen.

Unabhängig von der Frage, ob realer oder simulierter Wettbewerb, beinhalten die sich aus den Marktformen ergebenden Veränderungen zu großen Teilen den Transfer von betriebswirtschaftlichen Instrumenten in Verwaltungsorganisationen. Von diesen nehmen zumindest auf einer konzeptionellen Ebene im von der Strategie der Outputorientierung geprägten Neuen Steuerungsmodell die Produktbildung, die Budgetierung, das Kontraktmanagement sowie das Controlling eine zentrale Bedeutung ein (vgl. u.a. Hartmann 1997; Jordan/Reismann 1998; Klages 1995; Kühn 1999; Tegethoff/Wilkesmann 1995, S. 37ff.). Diese und andere Instrumente sind vor dem Hintergrund der Markt- und Wettbewerbsbedingungen grundsätzlich darauf ausgerichtet, „das Handeln der öffentlichen Verwaltung betriebswirtschaftlichen Anforderungen zu unterwerfen und somit zunächst einer ökonomischen Steuerung zugänglich zu machen“ (Hartmann 1997, S. 115). Anders formuliert: „Ansätze einer Konkurrenzbürokratie sollen die traditionelle Bürokratie entflechten und marktwirtschaftliche Mechanismen fördern. Man erhofft sich eine Steigerung von Produktivität und Kundenorientierung durch die Installierung interner und externer Wettbewerbsstrukturen und die Vornahme von Leistungsvergleichen“ (Bogumil 1998, S. 91).

Das zentrale betriebswirtschaftliche Instrument, das im Rahmen des auf eine Outputorientierung hin ausgerichteten Neuen Steuerungsmodells Verwaltungshandeln neu strukturiert, ist die Steuerung über Produkte (vgl. KGSt 1993, S. 20f.). Das Produkt, in der Betriebswirtschaft auch als das Sachziel einer Unternehmung bezeichnet, übernimmt in diesem Zusammenhang die Funktion des zentralen Informationsträgers für die Verwaltung, indem die zahlreichen Einzelaktivitäten des Verwaltungshandelns zu Leistungspaketen gebündelt werden. „In diesem Sinne sind Produkte „das Grundmodul für die Gliederung der Haushaltspläne, der Wirtschafts- und Maßnahmenpläne der Dienste, des Berichtswesens, aber auch der Aufbauorganisation“ (Jordan/Reismann 1998, S. 64). Die Beschreibung von sowie die Steuerung über Produkte stellt für Verwaltungen eine der wesentlichen Voraussetzungen dar, um an den nach dem Neuen Steuerungsmodell angestrebten realen oder virtuellen Marktconstellationen teilnehmen zu können. Dies setzt allerdings weiter voraus, dass nicht nur jede Verwaltung die Produkte ihres Handelns beschreibt, sondern es ist auch für eine Implementation von Markt- und Wettbewerbssimulationen für die Leistungserbrin-

gung öffentlicher Verwaltungen notwendig, die verschiedenen Produktpläne zu standardisieren, um auf diesem Wege interkommunale Vergleiche als eine Variante von Quasi-Märkten unter angemessenen Rahmenbedingungen durchführen zu können (vgl. Kühn 1999, S. 37).

Zur Erstellung der Produkte einer Verwaltung muss die Finanzierung der Leistungen geregelt sein. Hierfür sieht das Neue Steuerungsmodell das Instrument der Budgetierung vor. Unter dem Budget versteht man „das im Haushaltsplan festgelegte Geldvolumen, das einer Organisationseinheit für eine Periode von den Entscheidungsträgern (Rat und Verwaltung) zugeteilt und durch Zielvereinbarungen abgesichert wird“ (Kühn 1999, S. 29). Das Instrument der Budgetierung beinhaltet somit die Aufstellung der Budgets für die entsprechenden Produkte sowie deren Handhabung, Kontrolle und Anpassung – auf deren einzelne Differenzierungsmöglichkeiten an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll (vgl. dazu z.B. Jordan/Reismann 1998, S. 66f.; Kühn 1999, S. 29ff.; Reiss 2002b, S. 162f.) –, um somit eine größere Flexibilisierung des Haushaltswesens zu erreichen. Vor diesem Hintergrund stellt das Instrument der Budgetierung ein wichtiges, aus der Betriebswirtschaft übernommenes Instrument der Kommunalverwaltung dar, um die eigene Situation gegenüber den Konkurrenten auf dem virtuellen Markt erfolgreich steuern zu können.

Das Kontraktmanagement stellt das zentrale Steuerungsinstrument im mitunter virtuellen Marktgeschehen kommunaler Leistungserbringung dar. Dies gilt sowohl für den internen Wettbewerb zwischen einzelnen Verwaltungsteilen als auch bei der Gestaltung der meist realen Marktbeziehungen zu Umweltsystemen der Verwaltung (vgl. ausführlich Kühn 1999, S. 51ff.; Zimmer 1996, S. 294f.). Anders formuliert: „Das Management auf der Grundlage von Kontrakten bietet sich im Kontext kommunaler Strukturen als multifunktionales Steuerungsinstrument an, d.h. [sic!] es soll sowohl in die Beziehungen zwischen der Politik und der Verwaltungsspitze und verwaltungsintern Eingang finden als auch das Verhältnis von Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppierungen prägen“ (vgl. Liebig 2001, S. 42).

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells ist das Controlling als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument in den Kommunalverwaltungen zur Steuerungsunterstützung eingeführt worden. Die zentrale Aufgabe des Controllings ist die Koordination und Informationsbeschaffung und -bewertung. Vor diesem Hintergrund sind erstens die Planung und Implementation von Planungs-, Kontroll- und Informationssystemen sowie zweitens die laufende Beratung von Verantwortungsträgern bei ihrer Entscheidung die Hauptfunktionen des Controllings (vgl. Kühn 1999, S. 43ff.). Das heißt zusammengefasst: „Controlling (ist) (...) ein zentrales Instrument der Verwaltungssteuerung, dem zunächst die Aufgabe einer Einholung von Berichten und einer Sammlung, Systematisierung, Aufbereitung und Verarbeitung von Daten aus dem laufenden Verwaltungsprozeß und ihrer Verteilung an alle Betei-

ligten in der Form von Berichten und Auswertungen zukommt und das darüber hinaus Hilfestellungen bei der Interpretation dieser Daten und bei der Ableitung von Folgerungen aus ihnen übernimmt“ (Klages 1995, S. 211). Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Controllingmodelle zu unterscheiden, die die Gemeinsamkeit haben, dass erstens erfasste Ist-Daten mit entsprechenden Soll-Werten verglichen werden sowie zweitens diese Informationen an die entsprechenden Entscheidungsträger weitergeleitet werden (vgl. Machura 1999).⁹¹ Somit stellen gerade Kennzahlen im Kontext von Soll-Ist-Vergleichen im Rahmen von Controllingprozessen ein zentrales Hilfsinstrument dar.

Diese Beispiele von einer Implementation betriebswirtschaftlicher Instrumente in Verwaltungsstrukturen zeigen, dass diese Transferprozesse einzuordnen sind in das Leitparadigma der Neuen Steuerung von einer Markt- und Wettbewerbsorientierung. Nicht zuletzt durch diesen Transfer betriebswirtschaftlicher Instrumente in den Verwaltungsbereich wird der Prozess der Verwaltungsmodernisierung als ein Akt der Ökonomisierung gekennzeichnet.

Der homo oeconomicus steht, wie in Kap. 1 ausführlich dargelegt, für eine Dominanz der ökonomischen Rationalität im Handeln und Denken der Individuen. Das schließt im Kern mit ein, dass marktfremde Aspekte unberücksichtigt bleiben. Dieses Handeln ist individualistisch, eigeninteressiert, zielstrebig und wohlinformiert (vgl. Aretz 1997; Retzmann 2000). Diese Merkmale einer von der ökonomischen Perspektive geprägten Rationalität werden auf der Grundlage des Neuen Steuerungsmodells im Erbringungskontext kommunaler Dienstleistungen sowohl auf Seiten der Anbieter als auch der Abnehmer eingefordert. So kommt im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells der Personalentwicklung eine zentrale Bedeutung zu (vgl. Bogumil 1998, S. 88; Klages 1997, S. 132). Im Kontext von dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung und den damit einhergehenden größer werdenden Verhaltens- und Verantwortungsspielräumen (vgl. KGSt 1993, S. 15ff.) wird erwartet, dass sich innerhalb der Verwaltungshierarchie andere Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern konstituieren, die sich durch größere Verhaltens- und Verantwortungsspielräumen auf der Mitarbeiterebene kennzeichnen lassen (vgl. Klages 1995, S. 211; Pitchas 1998, S. 325f.). In diesem Zusammenhang sollte sich der Mitarbeiter im Kontext von Neuer Steuerung in seinem Handeln auszeichnen durch Selbstständigkeit, Eigeninitiative, Risiko- und Verantwortungsbereitschaft, Kundenorientierung, Qualitäts- und Kostenbewusstsein und Flexibilität (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 73f.). Dieses Profil der Beschäftigten in Verwaltungen, die sich nach dem Neuen Steuerungsmodell organisieren, zielt darauf ab, durch ein höheres Maß an Autonomie die im Kon-

⁹¹ Neben der organisatorischen Ausgestaltung unterscheiden sich die verschiedenen Controllingmodelle in Bezug auf die Berücksichtigung einer Mitarbeit an Unternehmensplanung, einer Umweltbeobachtung, einer Analyse von Schwachstellen und Engpässen der Organisation, dem Vorschlagen von Verbesserungen oder auch einem Gegensteuern im Falle von Abweichungen.

text der Krisendiagnose der öffentlichen Verwaltung beobachtete Motivationslücke zu schließen (vgl. Klages 1995, S. 213). Dies umfasst auch, dass sich im Kontext von Dezentralisierung ein Modus der unternehmerischen Selbstbestimmung in den autonomen Substrukturen herausbildet mit der entsprechenden Konsequenz, dass vor dem Hintergrund des damit eingeforderten unternehmerischen Handelns (vgl. Flösser/Schmidt 2000, S. 76) ökonomische Denk- und Verhaltensweisen an Bedeutung hinzugewinnen. „Ökonomie (...) wird nunmehr zum Qualitätsmerkmal staatlicher Aufgabenerfüllung – und dies ganz besonders dort, wo die Verwaltungskosten aufwendige Leistungssysteme mit spezifischen Zielen zu steuern hat“ (Schütte 2001, S. 59).

Neben einer Ökonomisierung des Verwaltungshandelns in Form einer Veränderung des Denkens und Handelns hin zu einem homo oeconomicus auf der Ebene der Mitarbeiter in den Organisationen ist der Prozess der Ökonomisierung gleichermaßen in einem sich verändernden Bild der Abnehmer kommunaler Dienstleistungen zu erkennen. Dies spiegelt sich wider in einem Prozess der Kundenorientierung als ein weiterer zentraler Baustein des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 58f.; KGSt 1993, S. 16; Kühn 1999, S. 49ff.).⁹² Dabei meint das Paradigma der Kundenorientierung nicht nur die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Bürger, sondern darüber hinaus werden bestimmte Anforderungen an den Bürger im Sinne einer erhöhten Eigenverantwortung formuliert. Dies verdeutlicht sich beispielsweise an Leitbildentwürfen zukünftiger Kommunalverwaltungen, die Abstand nehmen vom Bild einer Kommune als Rundumversorger mit Dienstleistungen aller Art. Vielmehr gilt: „Das Leitbild muss das der gewährleistenden Stadt sein, die dafür sorgt, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, ohne sie zwingend selbst zu erbringen. Möglich muss es zukünftig sein, dass ein wesentlich größerer Teil dieser Leistungen vom Bürger selbst erbracht wird“ (Fogt 2001, S. 39). Der Bürger erhält somit im Erbringungskontext kommunaler Dienstleistungen zwar einen Kundenrespektive Konsumentenstatus, um u.a. die Simulation marktähnlicher Bedingungen zu gewährleisten (vgl. auch Zimmer 1996, S. 295). Für den Abnehmer kommunaler Dienstleistungen schließt dies im Rahmen eines Autonomiegewinns allerdings nicht

⁹² Nur am Rande sei an dieser Stelle die Übertragung des Kundenbegriffs aus der Ökonomie in den Erbringungskontextes kommunaler Leistungen problematisiert. So sind die Kunden aus der Privatwirtschaft nur bedingt vergleichbar mit denen der Kommunalverwaltungen. Tegethoff/Wilkesmann (1995, S. 34) sprechen in diesem Zusammenhang beispielsweise von einer doppelten Kundenorientierung. Kunden sind zum einen die einzelnen Bürger als Konsumenten öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie zum anderen die Gemeinschaft aller Bürger, die ein Interesse an der Einhaltung von gerechten und legitimierte Regeln hat. Diesen Aspekt gilt es im Rahmen der Zusammenstellung der zentralen Kritikpunkte bezogen auf das Neue Steuerungsmodell noch einmal aufzugreifen.

nur ein höheres Maß an Wahlmöglichkeiten ein, sondern auch an Eigenverantwortung.⁹³

(b) Kennzahlen und Neue Steuerung

Im Kontext einer Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen in den Erbringungskontext kommunaler Dienstleistungen und die daraus folgende Orientierung öffentlicher Verwaltungen an privatwirtschaftlichen Konzernstrukturen stellen Kennzahlen anders als Produktsteuerung, Budgetierung, Kontraktmanagement oder Controlling im Bereich der Verwaltungsmodernisierung nicht einen eigenständigen Baustein im Konzept des Neuen Steuerungsmodell dar. Vielmehr sind sie ein betriebswirtschaftliches Hilfsmittel zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Elemente der Neuen Steuerung wie z.B. der Beschreibung von Produkten (1), dem Controlling (2), einem Kontraktmanagement (3) oder aber den interkommunalen Vergleichen (4) (vgl. Klages 1997, S. 132; Kühn 1999, S. 74f.).⁹⁴

1. Kennzahlen sind im Konzept des outputorientierten Neuen Steuerungsmodells Informationsträger für die zu definierenden Produkte. Diese beinhalten erstens Angaben zu den erforderlichen Kosten zur Erstellung des jeweiligen Produktes sowie zweitens weitere Produktinformationen wie z.B. Mengen- und Qualitätsangaben, Bestimmung der Zielgruppe, produktspezifische Einnahmen oder auch personalwirtschaftliche und organisatorische Informationen (vgl. KGSt 1993, S. 21). Anders formuliert: „Produktbeschreibungen enthalten (...) Aussagen zu den Merkmalen der Produkte (Kurzbeschreibung), Auftragsgrundlage, Adressaten, Leistungsumfang, Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung, [sic!] sowie Informationen zu Finanzen und Budget (...). Um die Daten zu Quantität, Qualität und Zielerreichung aufzustellen und zu bewerten, benötigt man Kennzahlen“ (Kühn 1999, S. 74). Die Umsetzung dieser Kennzahlengenerierung im Rahmen der Produktbeschreibungen auf dem Wege von einer Inputorientierung zu einer Outputorientierung erfordert dabei – und gerade dies ist wohl eine der mit diesem Reformprojekt verbundenen größten Herausforderungen – ein gewisses Maß der

⁹³ Damit schließt sich an dieser Stelle der Kreis zum von Selbstverantwortung und Selbststeuerung geprägten Bürgerbild im Entwurf eines aktivierenden Sozialstaates (vgl. Wohlfahrt 2001a, S. 83). Ohne dies an dieser Stelle weiter ausführen zu wollen, wird an diesem Beispiel somit die Verknüpfungen zwischen dem Prozess der Verwaltungsmodernisierung und einem veränderten Sozialstaatsverständnis deutlich (vgl. dazu u.a. Flösser/Schmid 2000, S. 77; Schütte 2001, S. 52).

⁹⁴ Die Klassifizierung von Kennzahlen als Hilfsmittel sagt allerdings noch nichts über die Bedeutung dieses Instrumentes aus. Die Einordnung als ein Hilfsmittel steht hier weniger für eine Bedeutungsabwertung, sondern soll vielmehr verdeutlichen, dass das Konzept der Neuen Steuerung auf eine Anwendung von Kennzahlen angewiesen ist, dass dieses Modell der Verwaltungsmodernisierung eine Implementation dieses Informations- und Steuerungsinstrumentes voraussetzen muss (vgl. auch Kühn 1999, S. 75). Die Bedeutung von Kennzahlen im Rahmen einer nach aktuellen Maßstäben reformierten Verwaltung wird bezogen auf die Umsetzungsbemühungen in die Praxis beispielsweise auch daran deutlich, dass in dem vom Deutschen Städtetag herausgegebenen Nachschlagewerk zur Verwaltungsmodernisierung sowohl der Kennzahlenterminus als auch der Begriff des Kennzahlensystems berücksichtigt wird (vgl. Deutscher Städtetag 1997, S. 31).

Quantifizierung von Dienstleistungen (vgl. Flösser 1994, S. 137). Die zentrale Funktion von Kennzahlen im Rahmen einer produktorientierten Verwaltung ermöglicht es nicht nur, die definierten Produkte in eine Kosten-Leistungsrechnung zu integrieren (vgl. Klages 1995, S. 212), sondern auch werden z.B. Controllingprozesse, Verfahren eines Kontraktmanagements sowie interkommunale Vergleiche über dieses Informations- und Steuerungsinstrument erst möglich gemacht.

2. Die Anwendung von Kennzahlen ist eine Voraussetzung dafür, dass im Rahmen von Controllingprozessen Produktmerkmale an vereinbarten konkreten Bezugsgrößen ausgerichtet werden können. Diese Teilfunktion des Controllings basiert u.a. auf dem Anspruch einer mit dem outputorientierten Neuen Steuerungsmodell verbundenen Leistungskontrolle. Diese Überwachungsfunktion ist im Kern darauf zurückzuführen, dass unabhängig von den verschiedenen Modellen bei Formen des Controllings mit Hilfe des Kennzahleninstrumentes so genannte Ist-Daten mit entsprechenden Soll-Werten – Stichwort Richtwerte – verglichen werden (vgl. Machura 1999).⁹⁵ Damit wird für die öffentliche Verwaltung das gleiche grundlegende Prinzip des „Konzerncontrollings“ für ein Verwaltungscontrolling im Konzept des Neuen Steuerungsmodells transferiert, in dem Kennzahlen eine wesentliche Grundlage für funktionierende Steuerungshandeln darstellt (vgl. Leitner-Achtstätter 1999). Die Besonderheit eines kennzahlenorientierten Verwaltungscontrollings im Vergleich zur Privatwirtschaft liegt in den Bewertungsmaßstäben für die Kennzahlen. Während in privaten Unternehmen Rentabilitätsziele die Einschätzung von Kennzahlen bestimmen, sind dies in der öffentlichen Verwaltungen eher Sachziele (vgl. Nullmeier 1998b, S. 339f.).
3. Wie bereits festgestellt, gehört das Kontraktmanagement mit zu den zentralen Steuerungsinstrumenten im mitunter virtuellen Marktgeschehen kommunaler Leistungserbringung. Dies gilt sowohl für die Binnenstrukturen öffentlicher Verwaltungen als auch für die Gestaltung von Außenbeziehungen öffentlicher Verwaltungen (vgl. Kühn 1999, S. 51). Beim Kontraktmanagement im Rahmen einer outputorientierten Steuerung sind die definierten Produkte der Verwaltung Verhandlungsgegenstände. Zur Gewährleistung einer zielgesteuerten Verwaltungsführung ist in diesem Zusammenhang allerdings die Formulierung von Zielsetzungen und erstrebten Organisationszuständigkeiten in quantifizierbaren Größen notwendig, um die Steuer- und Kontrollierbarkeit von Kontraktbeziehungen zu gewährleisten (vgl. Nullmeier 1998b, S. 345). Ein Beispiel in Verbindung mit dem Budgetierungsinstrument: „Der Fachbereich/Betrieb erhält ein auf seine Produkte und Leistungen bezogenes Budget, aus dem er auch Vorprodukte und

⁹⁵ Gleichwohl ist Controlling nicht gleichzusetzen mit Kontrolle. Vielmehr sind grundsätzlich die allgemein mit dem Controllingterminus umschriebenen Aufgaben neben der Kontrolle in gleichem Maße auf z.B. Planung und Information ausgerichtet (vgl. z.B. Reiss 2001, S. 227ff.).

Zubringerleistungen Dritter finanzieren muß. Da zwischen den Fachbereichen bzw. Betriebseinheiten der Verwaltung (...) ein Kontraktmanagement besteht, sind die Dienstleistungen nicht nur entgeltlich, sondern auch quantifizierbar und können einem Preisvergleich mit anderen Anbietern auf dem Markt unterzogen werden“ (Tegethoff/Wilkesmann 1995, S. 39).

4. Die Umstrukturierung von öffentlichen Verwaltungen nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Konzernstrukturen erfolgt vor dem Hintergrund einer Implementation von Markt- und Wettbewerbsbedingungen – z.B. im Rahmen der Durchführung von interkommunalen Leistungsvergleichen – für den Erbringungskontext kommunaler Dienstleistungen, um die Steuerungswirkungen von Markt und Wettbewerb auch für kommunale Dienstleistungen zu nutzen (vgl. KGSt 1993, S. 22f.; Schmithals 1997, S. 15). Die Schaffung eines Wettbewerbssurrogats z.B. in Form von interkommunalen oder auch intrakommunalen Vergleichen wird allerdings erst über die Abbildung von Produktinformationen in standardisierten Kennzahlen zu den Ergebnissen der Produkterstellung möglich, so dass Kennzahlen eine der wesentlichen Grundlagen für derartige Vergleiche darstellen (vgl. Leitner-Achtstätter 1999; Pröhl 2001; Schmithals 1997).

(c) Kritik am Neuen Steuerungsmodell⁹⁶

Das Neue Steuerungsmodell als deutsche Variante eines New Public Managements und Antwort auf die Krise der öffentlichen Verwaltung ist allerdings vor allem bezüglich seiner Ausrichtung an der Privatwirtschaft keineswegs unumstritten. Es wird diesem Ansatz einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung nicht nur vorgeworfen, dass es sich hierbei eher um ein substanzloses Konzept handelt. Darüber hinaus wird es als Modeerscheinung eingestuft, die aus den Marketingbedürfnissen privater Unternehmensberater resultiert (vgl. dazu Jann 1998, S. 78). Gleichwohl der empirische Beweis dieser Vermutung aussteht, ist es ein Faktum, dass Kommunen einen höheren Beratungsbedarf haben und entsprechend in Beratungsfirmen investieren (vgl. Flösser 2001a; Möller 1997, S. 695f.).

Gleichermaßen wird der Innovationscharakter generell an diesem Konzept für eine Verwaltungsmodernisierung in Zweifel gezogen. So stellt sich in den Beobachtungen von Butterwegge (1999, S. 440) das Neue Steuerungsmodell als ein konzeptioneller Entwurf aus übernommenen Versatzstücken der praktischen Betriebswirtschaft und internationalen Entwicklungen für den Bereich der öffentlichen Verwaltung dar. Der häufige Hinweis auf das Modell der niederländischen Stadt Tilburg im

⁹⁶ Die nachfolgend geäußerten Kritikpunkte zur Verwaltungsreform in den Kommunen vor allem auf der Grundlage des Neuen Steuerungsmodells gelten so oder zumindest ähnlich auch für die entsprechenden Überlegungen und Bemühungen bezogen auf das kommunale Jugendamt. Eine Vielzahl der kritischen Beiträge zur Neuen Steuerung im Jugendamt beziehen sich auf Aspekte, die nachfolgend in diesem Kapitel thematisiert werden (vgl. dazu exemplarisch Jordan/Reismann

Rahmen der Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells seitens der KGSt (vgl. Banner 1993) liefert einen empirischen Hinweis für diese Kritik (vgl. dazu auch Jann 1998, S. 78). Hinzu kommt noch, dass das Neue Steuerungsmodell zur Konsolidierung der teilweise mehr als angespannten Haushaltssituation in den Kommunen instrumentalisiert wird, gleichwohl die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells als Reform der öffentlichen Verwaltung zunächst einmal mit einem Mehraufwand verbunden sein sollte (vgl. Machura 1999; Tegethoff/Wilkesmann 1995).

Einer der zentralen Kritikpunkte an einer Reform der öffentlichen Verwaltung nach dem Neuen Steuerungsmodell ist die Inkompatibilität zwischen Ökonomie und öffentlicher Verwaltung,⁹⁷ so dass ein Modell wie das der Neuen Steuerung mit seiner konkreten Ausrichtung an der Privatwirtschaft auf behördliche Strukturen nicht übertragbar ist, zumal konkret das im Neuen Steuerungsmodell mitgedachte Ziel einer schlanken Verwaltung als Aspekt eines Lean-Management-Konzeptes auch vor dem Hintergrund offensichtlicher Inkompatibilitäten zwischen Japan und westlichen Gesellschaften nicht übertragbar zu sein scheinen. Mit der generellen Kritik bezüglich der Fremdheit des Neuen Steuerungsmodells bezogen auf die öffentliche Verwaltung korrespondiert der Vorwurf, dass das Neue Steuerungsmodell insofern zu kurz greift, als dass die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nicht allein in der Produktion von marktfähigen Gütern und Dienstleistungen liegen. Darüber hinaus beinhalten staatliche Leistungen kontrollierende und sanktionierende Maßnahmen. Diese werden im Interesse des Gemeinwohls, unabhängig davon, ob sie sich gegen Interessen des Einzelkunden richten, wahrgenommen (vgl. ausführlicher Tegethoff/Wilkesmann 1995, S. 34).⁹⁸

Ein Beispiel für die offensichtlich werdenden Inkompatibilitäten zwischen Ökonomie und Verwaltung bei einer Anwendung des Neuen Steuerungsmodells ist die Transformation des Bürgers zum Kunden. Dies impliziert eine Orientierung der öffentlichen Verwaltung an der Sicht des Bürgers als Konsumenten bzw. als Dienstleistungsnehmer. Diese Perspektive der Erbringung von Dienstleistungen seitens der

1998, S. 79ff.; Kühn 1999, S. 64ff.; Laux 1996; Liebig 2001, S. 63ff.; Lindner 2000; Möller 1997; Olk 1995a).

⁹⁷ Eine Inkompatibilität zwischen Ökonomie und öffentlicher Verwaltung resultiert u.a. auch daraus, dass moderne Gesellschaften sich funktional differenzieren und sich nicht flächendeckend nach der Logik z.B. von Markt und Wettbewerb ausrichten. Somit ist davon auszugehen, dass Wirtschaft und Verwaltung zwei inkompatible Rationalitäten aufweisen (vgl. dazu Jann 1998, S. 79).

⁹⁸ Das Argument der Fremdheit wird grundsätzlich in den offensichtlichen Unterschieden zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Wirtschaft deutlich. So stellt Röber (2001) beispielsweise fest, dass die Steuerung von öffentlichen Unternehmen in einem weitaus komplexeren Umfeld stattfindet als die von Konzernen in der Privatwirtschaft. Anders formuliert heißt dies, „dass der Steuerung öffentlicher Unternehmen – im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen mit einer weitgehend eindimensionalen und vergleichsweise leicht zu operationalisierenden Zielfunktion – ein wesentlich komplexeres Zielsystem aus Sach- und Forschungszielen zugrunde liegt (Röber 2001, S. 8). Bei der Umsetzung dieses Anspruchs für eine Steuerung öffentlicher Unternehmen bestehen somit erhebliche Defizite, mit der Konsequenz, dass sich öffentliche Unternehmen aufgrund von fehlenden entsprechenden Unternehmenskonzepten an Vorbildern des privaten Managements orientieren.“

Verwaltung ist allerdings bei weitem nicht auf alle öffentlich wahrzunehmenden Aufgaben übertragbar. Vielmehr zeichnen sich diese in nicht unerheblichem Maße durch einen Eingriffscharakter aus. Mit anderen Worten: „Führt man also in das Konzept der Kunden-Anbieter-Beziehung die öffentlichen wie die Drittinteressen und den staatlichen Zwang wieder ein, so sind viele der Spielräume privatwirtschaftlicher Außenbeziehungen und der dort geltenden Standards nur begrenzt übertragbar“ (Brinckmann 1995, S. 315).

Ein Bündel von Kritikpunkten an dem Neuen Steuerungsmodell ist auf die angenommenen Inkompatibilitäten zwischen Ökonomie und Verwaltung zurückzuführen. Beispielsweise wird von Butterwegge (1999) darauf hingewiesen, dass das Neue Steuerungsmodell dazu führt, institutionelle Grundlagen der parlamentarischen Demokratie und die mit ihr verbundenen hoheitlichen Aufgaben der Verwaltung in einem auf Dienstleistungs-, Ergebnis- und Kundenorientierung wie auch auf Produkte umstellenden Modernisierungskonzept zu vernachlässigen. Dabei geht es nicht nur darum, dass vor dem Hintergrund einer Verwaltungsmodernisierung nach dem beschriebenen Muster möglicherweise zwischen Politik und Verwaltung Unklarheiten bezüglich der Zuschreibung von Verantwortungen entstehen können (vgl. Brinckmann 1995, S. 315f. oder auch Jann 1998, S. 79). Damit geht auch einher, dass die Umsetzung der Neuen Steuerung und die darin enthaltenen Ökonomisierungstendenzen zu einer Entpolitisierung und damit auch zu einer Entdemokratisierung führt, zumal erstens ökonomische und nicht mehr politische Leitlinien dominieren oder aber zweitens durch Prozesse der Privatisierung bislang öffentliche Aufgaben nicht mehr durch demokratisch legitimierte Institutionen wahrgenommen werden (vgl. Butterwegge 1999, S. 439f.; Meyer 2003, S. 36ff.). Ein entsprechendes Beispiel hierfür ist die Entwertung der Rolle des Rates als tragendes Element lokaler Demokratie durch Prozesse der Verwaltungsmodernisierung. Die in diesem Zusammenhang stattfindenden organisatorischen Überführungen von kommunalen Aufgaben in eigenständige Organisationen mit z.T. privatrechtlichen Organisationsformen bedeuten eine Erschwerung, wenn nicht sogar einen Verlust der Einflussnahme des Rates (vgl. Beuß 2001, S. 162f.).⁹⁹

Ein weiterer Kritikpunkt an dem Neuen Steuerungsmodell, der aufgrund der Inkompatibilitäten zwischen Ökonomie und Verwaltung die Gefahr einer weiteren Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung beschreibt, wird von Kühn (1999, S. 70f.) formuliert. Im Zentrum dieser Kritik steht die Praxis der Produktbeschreibungen und

⁹⁹ Einen ähnlichen Bedeutungsverlust analysiert Beuß (2001, S. 164) auch für die Funktion des Kommunalhaushalts als eine der zentralen Informationsgrundlagen für den Rat, die Bürgerschaft oder auch die Kommunalaufsicht.

die damit einhergehende Generierung von Kennzahlen.¹⁰⁰ Es besteht in diesem Zusammenhang die Befürchtung, dass

- das Messbare überbetont wird,
- Produktbeschreibungen und die entsprechende Generierung von Kennzahlen nach den Vorgaben des Neuen Steuerungsmodells zwar abgearbeitet werden, aber nicht verstanden werden,
- Produktbeschreibungen und Kennzahlen eine unzulässige Komplexitätsreduktion von Verwaltungswirklichkeit darstellen,
- dass die Produktbeschreibungen keine Innovationen in den Kommunalverwaltung auf den Weg bringen, sondern lediglich den Status Quo festschreiben, da bis auf die Beschreibung von Produkten keine weiteren innovativen Veränderungen in Kommunen stattgefunden haben,
- kommunale Besonderheiten in den Produktbeschreibungen durch den Zwang zu interkommunalen Vergleichen als Marktsurrogate nivelliert werden.

Hill (1997) formuliert diese Kritik am Neuen Steuerungsmodell dahingehend, dass in der öffentlichen Verwaltung die Orientierung an Output und Finanzziele nicht zu einer bloßen Technisierung und Instrumentalisierung der öffentlichen Verwaltung führen darf. Somit ist nicht alleine der Preis des Produktes entscheidend, sondern die Wirkung des Produktes. In diesem Zusammenhang wird weiter angemahnt, dass Produkte der öffentlichen Verwaltung nicht alleine nach ihrer Marktgängigkeit zu beurteilen, sondern vor dem Hintergrund ganzheitlicher Stadtentwicklung zu betrachten sind.

Abschließend sei an dieser Stelle als Überleitung zum nächsten Abschnitt auf die Kritik am Neuen Steuerungsmodell bezüglich der erheblichen Defizite bei der Umsetzung des Konzeptes in die Verwaltungspraxis hingewiesen. So wird in Bezug auf das Neue Steuerungsmodell z.B. von „Folien-Projekten“ (Jann 1998, S. 76) gesprochen, wird der Terminus Neue Steuerung als Reformhülse zu Marketingzwecken verwendet. Oder aber es wird darauf hingewiesen, dass noch in keiner Kommune das Neue Steuerungsmodell umfassend umgesetzt worden ist (vgl. Heinz 2000, S. 4) bzw. man noch in keiner Stadtverwaltung bezüglich des Gesamtkonzeptes der Neuen Steuerung aus dem Entwurfs- und Experimentierstatus herausgekommen ist (vgl. Jann 1998, S. 78). Somit hat es zumindest den Anschein: „Bis jetzt gelingt es auf kommunaler Ebene offenbar nicht in ausreichendem Maße, das Kreativitäts- und Motivationspotenzial möglichst vieler Organisationsmitglieder zu mobilisieren, die Umsetzungsprozesse obligatorisch abzusichern, die Organisationsentwicklung in

¹⁰⁰ Auch Brinckmann (1995) weist darauf hin, dass eine übermäßige Anwendung des Kennzahleninstrumentes die Gefahr einer neuen Form der Überregulierung einer reformierten Verwaltung beinhaltet, denn: „Versucht man, komplexe outputs durch komplexere Indikatoren besser zu erfassen, steigt die Regelungsdichte notwendigerweise an. Es besteht damit die Gefahr, daß an die Stelle der Überregulierung des Verfahrens die Überregulierung des outputs tritt“ (Brinckmann 1995, S. 315).

Richtung einer Prozeßorientierung zu bewegen und den Innovationsprozeß von außen zu unterstützen“ (Bogumil 1998, S. 97).¹⁰¹

(d) Umsetzung der Neuen Steuerung in die Verwaltungspraxis

Es ist bereits eingangs zu diesem Kapitel darauf hingewiesen worden, dass beim Thema Verwaltungsmodernisierung bzw. Neue Steuerung zwischen einer konzeptionellen und einer pragmatischen, die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells betreffenden Ebene zu trennen ist. Während sich der Terminus „Neue Steuerung“ und damit einhergehend das Modell einer bestimmten Art der Verwaltungsmodernisierung konzeptionell durchgesetzt hat – diesbezügliche Hinweise ergeben sich aus der Vielzahl von Beiträgen in etablierten Fachorganen, der Gründung von neuen einschlägigen Zeitschriften zu diesem Thema oder auch aus der Vielzahl von Konferenzen und Seminaren – ist der Umsetzungsstand der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells in praktisches Verwaltungshandeln eher mäßig (vgl. Jann 1998, S. 76). Allerdings ist dieser kritische Einwand gegenüber der aktuell stattfindenden bzw. nicht stattfindenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bezüglich der Realisierung der konzeptionellen Ideen empirisch insofern nicht ausreichend fundiert, als dass bislang noch umfassende Implementations- und Evaluationsstudien zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunalverwaltungen fehlen (vgl. Jann 1998, S. 76).¹⁰² Das heißt, eine endgültige Beurteilung des Standes der Umsetzung bzw. Nichtumsetzung des Neuen Steuerungsmodells ist auf der Grundlage der dazu vorliegenden empirischen Untersuchungen nur eingeschränkt möglich.¹⁰³

Vor dem Hintergrund der offensichtlich fehlenden empirischen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Implementation und Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunalverwaltungen sind die Umfragen kommunaler Spitzenverbände, wie z.B. die des Deutschen Städtetages zum Stand der Verwaltungsmoderni-

¹⁰¹ Diese hier aus Bogumil (1998) zitierte Schlussfolgerung basiert auf den Ergebnissen einer Studie, die die Modernisierungsbemühungen der Städte Hagen und Wuppertal mit denen Saarbrückens – allesamt durch die Verwaltungshochschule Speyer preisgekrönte Städte – vergleicht.

¹⁰² Speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe scheint allerdings diesbezüglich ein Anfang gemacht. Im Rahmen einer Expertise zum Elften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung ist seitens des Deutschen Jugendinstituts eine Vollerhebung zur Umsetzung ausgewählter Aspekte der Verwaltungsmodernisierung in den Organisationseinheiten, die Jugendhilfeaufgaben in den Kommunalverwaltungen wahrnehmen, durchgeführt worden (vgl. Marmier u.a. 2002). Damit setzt sich eine empirische Beobachtung der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den kommunalen Jugendämtern weiter fort, die mit einer Erhebung Mitte der 1990er-Jahre begonnen wurde (vgl. Seckinger u.a. 1998).

¹⁰³ Es ist allerdings davon auszugehen, dass unabhängig vom derzeitigen Umsetzungsstand seitens der Verwaltung ein hohes Maß an Ressourcen investiert worden ist (vgl. Möller 1997, S. 695f.). Dies zeigt sich beispielsweise auch am Output dieser Bemühungen, denn: „Wie nicht anders zu erwarten war, begann die Verwaltungsreform mit der Produktion von unübersehbar vielen Arbeitsblättern, Materialsammlungen, vorläufigen Produktbeschreibungen, Projektpapieren etc.“ (Möller 1997, S. 694). Im Zusammenhang dieser Bemühungen werden auch die Dienste von externen Beratungsunternehmen in Anspruch genommen, die allerdings nicht immer ausreichend qualifiziert zu sein scheinen. Darüber hinaus beinhalten externe Beratungen bei der Verwaltungsmodernisie-

sierung in den Städten, eine der zentralen Datenquellen zur Einordnung des Standes der Realisierung konzeptioneller Ideen zur Verwaltungsmodernisierung. Nach 1995, 1996 und 1998 wurde im Herbst 2000 die vierte Befragung durchgeführt. Damit verfügt der Deutsche Städtetag auf der Bundesebene der kommunalen Spitzenverbände, im Gegensatz zum Deutschen Landkreistag sowie erst recht zum Deutschen Städte- und Gemeindebund, über die umfangreichsten Erkenntnisse bezüglich der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung bezogen auf die eigenen Mitgliedsstädte. Dabei hat sich u.a. gezeigt (vgl. zu den folgenden Befunden Grömig 2001; Reichard 2001), dass¹⁰⁴

- sich über 90% der dem Deutschen Städtetag angeschlossenen Kommunen im Modernisierungsprozess befinden, während nach Bogumil (1998, S. 95) Anfang 1996 etwas mehr als 80% der Mitglieder des Deutschen Städtetages entsprechende Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt haben,
- rund 70% im Herbst 2000 die Kosten-Leistungsrechnung entweder bereits umgesetzt haben bzw. diese sich im Aufbau befindet,
- knapp 70% Instrumente des Controllings sowie ein Berichtswesen zur Unterstützung von Steuerung entweder zur Zeit einführen oder bereits nutzen, gleichwohl die Anwendung noch zu eng auf Kostendaten begrenzt wird,¹⁰⁵
- etwa 50% angeben, Instrumente der Budgetierung zu nutzen, auch wenn es sich dabei zumeist um eine nicht der produktbezogenen Steuerung entsprechende Inputbudgetierung handelt oder auch
- Elemente des Neuen Steuerungsmodells wie z.B. Bürgerorientierung, Qualitätsmanagement oder Personalmanagement bei der Umgestaltung der Verwaltung eine randständige Bedeutung haben sowie es bislang offensichtlich versäumt worden ist, im Rahmen des Modells der Neuen Steuerung entsprechende Markt- und Wettbewerbsstrukturen funktionierend zu implementieren.

rung Schwierigkeiten bezüglich der Auftragsformulierung, der Zeitplanung sowie der Gestaltung der Zusammenarbeit (vgl. Hartmann 1997, S. 123f.).

¹⁰⁴ Die Befunde der bisher durchgeführten Befragungen bei den Mitgliedern des Deutschen Städtetages können, wie bereits angedeutet, keinen Anspruch auf Repräsentativität für die gesamte Situation der Kommunalverwaltungen liefern. Allerdings hat eine Mitgliederbefragung des Deutschen Landkreistages aus der Mitte der 1990er-Jahre gezeigt, dass auch in den Landkreisen das Thema Verwaltungsmodernisierung auf der Agenda steht. Zwar liegen diesbezüglich zur Zeit keine Ergebnisse des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vor, doch kann vor dem Hintergrund z.B. der Meldungen zu den Speyerer Qualitätswettbewerben geschlossen werden, dass auch in den mittleren Städten die Verwaltungsmodernisierung zumindest begonnen hat (vgl. Klages 1997, S. 133).

¹⁰⁵ Hier zeigt sich, dass in der praktischen Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells vor dem Hintergrund der zunehmenden Haushaltskrise die entsprechenden Instrumente zur Konsolidierung von Haushalten zunehmend an Bedeutung hinzugewinnen, was sich für den Reformprozess mitunter durchaus als kontraproduktiv herausstellt (vgl. Bogumil 1998, S. 98f.; Hartmann 1997, S. 124ff.; Jann 1998, S. 77). Dabei sieht Klages (1997, S. 137) sehr wohl die Möglichkeit einer Versöhnung der beiden Zielsetzungen, vorausgesetzt, dass nicht zuletzt das von Brandel u.a. (1998) empirisch nachgewiesene Kommunikationsdefizit zwischen Politik und Verwaltung behoben werden würde.

Die Bewertung dieser Ergebnisse unter Berücksichtigung der Befunde der ersten Umfragen des Deutschen Städtetages zum Stand der Verwaltungsmodernisierung ist gerade vor dem Hintergrund der breiten konzeptionellen Debatte um eine Verwaltungsmodernisierung eher ernüchternd. So stellen Reichard (2001) oder auch Heinz (2001) auf der Datenbasis einer Allensbach-Umfrage aus dem Jahre 2000 zwar fest, dass im Vergleich zum Beginn der 1990er-Jahre die Kommunen an Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und Transparenz hinzugewonnen haben, zumal wenn man berücksichtigt, dass sich vor rund 10 Jahren die bundesdeutsche Verwaltungsmodernisierung im Kontext der internationalen Entwicklung bezüglich eines New Public Managements noch in der Phase der konzeptionellen Abstimmung und Vergewisserung befunden hat (vgl. Naschold 1993).¹⁰⁶ Doch konnte insgesamt noch kein Durchbruch bei der Modernisierung der Verwaltung erreicht werden, zumal die bürokratisch-hierarchischen Strukturmuster weiter dominant zu sein scheinen sowie nur zum Teil ein Wandel von der inputorientierten Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung stattgefunden hat.

Anders formuliert: Es ist zwar davon auszugehen, dass die Implementation des Neuen Steuerungsmodells in den 1990er-Jahren in den Kommunalverwaltungen vorangeschritten ist, gleichwohl ist das Neue Steuerungsmodell nach Heinz (2000, S. 4), Jann (1998, S. 78) oder auch Klages (1997, S. 133) noch in keiner Kommune umfassend umgesetzt worden bzw. ist man voraussichtlich noch in keiner Stadtverwaltung bezüglich des Gesamtkonzeptes der Neuen Steuerung aus dem Entwurfs- und Experimentierstatus herausgekommen.¹⁰⁷ Folgt man demnach Ende der 1990er-Jahre dem Präsidenten des Deutschen Landkreistages, so befindet man sich in der kommunalen Verwaltungspraxis bezüglich der Umsetzung der Neuen Steuerung in einer kleinschrittigen Phase der Umsetzung der theoretisch fundierten Modelle und Konzepte der Neuen Steuerung (vgl. Endlein 1998).¹⁰⁸ Somit deutet sich an, dass möglicherweise in den ersten Jahren der vergangenen Dekade die Zeiträume für eine

¹⁰⁶ Es ist davon auszugehen, dass diese Rückständigkeit bei der Realisierung eines New Public Managements auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Faktoren zurückzuführen ist. So muss beispielsweise in diesem Zusammenhang auch das Faktum berücksichtigt werden, dass – wie bereits ausgeführt – die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich seit den 1970er-Jahren die wenigsten Beschäftigten im öffentlichen Dienst aufweist (vgl. Rothenbacher 1999, S. 2), so dass in der nationalen Debatte möglicherweise der politische Handlungsdruck diesbezüglich geringer als im europäischen Ausland ist.

¹⁰⁷ Diese sehr weitreichenden Aussagen sind insofern zu relativieren, als dass – wie bereits angemerkt – das empirische Wissen um die Realisierung des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen erhebliche Defizite aufweist, da es an entsprechenden wissenschaftlichen Studien fehlt. So ist es auch zu erklären, dass von Kommunen durchaus berichtet wird, den Umbau von bürokratisch geprägten Behörde zu einem modernen leistungsfähigen Dienstleistungsunternehmen nach dem Modell der Neuen Steuerung vollzogen zu haben (vgl. für die Stadt Köln Böllinger 2001).

¹⁰⁸ Diese Einschätzung wird z.B. bestätigt und konkretisiert durch eine Studie über die Modernisierungsbemühungen in den Städten Hagen, Wuppertal und Saarbücken, die gleichsam Widerstände und Hindernisse einer Umorganisation der öffentlichen Verwaltung dokumentiert (vgl. Bogumil 1998, S. 97ff.).

Modernisierung der Verwaltung nach dem Neuen Steuerungsmodell falsch eingeschätzt worden sind (vgl. dazu auch Klages 1997, S. 133f.), da beispielsweise

- in gewachsenen Organisationen von spezifischen Rationalitäten auszugehen ist, die sich gegenüber Veränderungen zunächst einmal sperrig verhalten, mit der Konsequenz, dass die Umsetzung einer Verwaltungsmodernisierung personen- und akteurabhängig ist (vgl. Bogumil 1998, S. 97f.; Liebig 2001, S. 43f.),
- die organisatorischen Herausforderungen einer Realisierung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells falsch eingeschätzt werden (vgl. Liebig 2001, S. 44) oder auch
- Instrumente der Verwaltungsmodernisierung in ihrem strategischen Gehalt nicht verstanden und somit lediglich bürokratisch abgearbeitet werden (vgl. Merchel 1999b, S. 106f.).

Reichard (2001) bezeichnet die derzeitige Situation, die seitens der kommunalen Spitzenverbände als kleinschrittige Phase der Umsetzung der theoretisch fundierten Modelle und Konzepte der Neuen Steuerung beschrieben wird (vgl. auch Endlein 1998), gerade auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Umfrage des Deutschen Städtetages als einen „deutlichen Reformdurchhänger“, der mitunter darauf zurückzuführen ist, dass

- sich viele Kommunen aufgrund der Haushaltskrise zeitgleich mit Sparen und Modernisieren befassen,¹⁰⁹
- sich zahlreiche Kommunen bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells auf die Veränderungen der Binnenstrukturen konzentrieren und dabei die Neugestaltung von Außenbeziehungen außer acht lassen,¹¹⁰
- Politik und Verwaltung nach wie vor nicht gemeinsam den Prozess der Verwaltungsmodernisierung gestalten (vgl. dazu auch die Ergebnisse bei Brandel u.a. 1998),
- die Interessen der Beschäftigten einschließlich der Führungskräfte sowie deren Partizipation im Reformprozess oftmals vernachlässigt werden, so dass diese nicht zuletzt aufgrund dessen Vorbehalte gegenüber anstehenden Veränderungen haben (vgl. dazu auch die empirischen Hinweise bei Bogumil/Kißler 1998),
- – wie oben bereits angedeutet – die Zeithorizonte für die Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung sich als unrealistisch erweisen oder auch

¹⁰⁹ Über die diesbezüglichen kontraproduktiven Wirkungen vgl. Bogumil 1998, S. 98f.; Hartmann 1997, S. 124ff. sowie deren mögliche Auflösung Klages 1997, S. 137.

¹¹⁰ An diesem Einzelpunkt soll nur noch einmal exemplarisch die Verbindung der Verwaltungsmodernisierung als ein Prozess mit deutlich zu identifizierenden Ökonomisierungstendenzen zu den bereits genannten gesellschaftlichen und politischen Rahmungen aufgezeigt werden (vgl. Kap. 1). Wohlfahrt (2001b) weist diesbezüglich darauf hin, dass der aktivierende Sozialstaat sich als Fortsetzung und Korrektur einer Verwaltungsmodernisierung unter dem Label Neue Steuerung verstehen kann, die sich bislang zu sehr auf die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung kapriziert hat und dabei die Neugestaltung des kommunalpolitischen Handlungsfeldes außer acht gelassen hat.

- rechtliche Restriktionen (z.B. im Haushaltsrecht sowie im Personalrecht) das Reformengagement lähmen.

Diese eher ernüchternde Zwischenbilanz der Realisierung des Neuen Steuerungsmodells als ein Gesamtkonzept der Verwaltungsmodernisierung, die zudem noch durch offensichtlich misslungene Umsetzungsversuche getrübt wird (vgl. dazu beispielsweise Blom 1998, S. 347f.), lässt sich gleichermaßen für einzelne Instrumente nachzeichnen, gleichwohl auch hier entsprechende empirische Erkenntnisse fehlen. Dabei fällt eine Bilanz der Implementation des Kennzahleninstrumentes in die Praxis des Verwaltungshandelns ähnlich aus wie für die Verwaltungsmodernisierung insgesamt. So bewertet beispielsweise Hartmann (1997, S. 123) die Qualität von Produktbeschreibungen als unzureichend, da beispielsweise die entsprechenden Kennzahlen als Informationsträger aktuell und im Zeitreihenvergleich zu den Produkten bislang noch fehlen.¹¹¹ Gleichwohl nehmen nach den Beobachtungen von Klages (1997, S. 135ff.) die Beispiele zu, in denen mit Kennzahlen im Allgemeinen sowie Finanzkennzahlen im Besonderen ausgestattete Produktkataloge implementiert werden, wobei allerdings in vielen Fällen die Messung der Produktqualität vernachlässigt wird und somit die Verwendung der Finanzkennzahlen im Vordergrund steht. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund stellt Merchel (1999b, S. 139f.) fest, dass auch wenn Kennzahlen zu den Produkten des Verwaltungshandelns generiert worden sind, diese oftmals lediglich bürokratisch abgearbeitet werden mit der bereits oben angedeuteten Gefahr, auf diesem Wege Verwaltungsmodernisierung als einen Technokratisierungsprozess zu gestalten (vgl. dazu auch speziell für den Bereich der Sozialverwaltung Kühn 1999, S. 78ff.).

(D) Ökonomisierung der Verwaltung und die Konsequenzen für die Jugendhilfe

In den vorangegangenen Ausführungen konnte nachgewiesen werden, dass sowohl im Modell der Neuen Steuerung als auch in deren Umsetzungsversuchen eine Implementation von Markt und Wettbewerb sowie die Veränderung von Rationalitäten hin zum Verhaltensmodell des homo oeconomicus zu identifizieren sind, wenngleich Verwaltungsmodernisierung nicht grundsätzlich mit dem Prozess der Ökonomisierung gleichzusetzen ist. Dabei ist allerdings zu unterscheiden zwischen einer konzeptionellen, modellhaften Ebene und den entsprechenden Realisierungsbemühungen der Organisationen. Gleichermäßen konnte gezeigt werden, dass – ähnlich wie auch schon für das Gesundheitswesen festgestellt – der Prozess einer Verwaltungsmodernisierung unter den Vorzeichen der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors mitunter kritisch begleitet und beobachtet wird, wobei die mangelnde inhalt-

¹¹¹ Diese Einschätzung plausibilisiert sich, legt man zugrunde, dass das Neue Steuerungsmodell nur dann funktionieren kann, „wenn es gelingt, die Messbarkeit in Kennzahlen zu konzentrieren. Die Aussagekraft der gesamten Produktbeschreibungen und -analysen hängt ganz zentral an den Kennzahlen“ (Kühn 1999, S. 75).

liche Substanz des Reformkonzeptes sowie deren fehlender Innovationscharakter und die erheblichen Schwierigkeiten bei der Realisierung der Modellvorstellungen neben dem zentralen Einwand einer Inkompatibilität zwischen Ökonomie und Verwaltung die Kernpunkte der Kritik ausmachen.

Der Befund einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung ist insofern für die Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung, als dass vor allem im kommunalen Jugendamt „zwischen Verwaltung und Fachbehörde“ (Schmidt 2001, S. 833) offensichtliche Überschneidungsbereiche zwischen der öffentlichen Verwaltung auf der einen und der Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite bestehen. Dies hat zur Konsequenz, dass Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung vor allem auf der kommunalen Ebene sobald sie das Jugendamt erreichen auch im Feld der Kinder- und Jugendhilfe stattfinden (vgl. dazu auch die Analyse von Schilling 2000 zu der Bedeutung der KGSt und deren Gutachten in den 1990er-Jahren für die Kinder- und Jugendhilfe). Somit erscheint es allein vor dem Hintergrund der Beschreibungen zur Ökonomisierung der öffentlichen Kommunalverwaltung durchaus plausibel anzunehmen, dass über das kommunale Jugendamt im Feld der Kinder- und Jugendhilfe Tendenzen einer Ökonomisierung Realität sind. Überträgt man die Ergebnisse der Analysen zum Bereich der öffentlichen Verwaltung insgesamt speziell auf das kommunale Jugendamt, so zeigt sich diese These aufgrund folgender Parallelen bestätigt:

1. Ausgangspunkt einer Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell ist eine diagnostizierte Krise der öffentlichen Verwaltung. Diese resultiert aus einer akuten Finanzknappheit auf der einen und einem wachsenden Bedarf an kommunalen Leistungen auf der anderen Seite. Hinzu kommt, dass der gesamten Kommunalverwaltung eine Strategielücke, Managementlücke, Attraktivitätslücke, eine Legitimationslücke sowie ein überholtes Leitbild attestiert wird. Diese Krise der öffentlichen Verwaltung ergreift auch das kommunale Jugendamt. So resultiert die Konfrontation des kommunalen Jugendamtes als Verwaltungsbehörde mit dem Neuen Steuerungsmodell aus einer grundsätzlichen Kritik an der Verwaltungswirklichkeit in Jugendämtern sowie am Jugendamt als eigenständiges Organisationsgefüge (vgl. KGSt 1994, S. 8f.; Liebig 2001, S. 16f.).
2. Auf der strukturellen Ebene einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung hat sich gezeigt, dass es notwendig ist zwischen der Leistungstiefe von Kommunalverwaltungen im Sinne einer Neuvermessung des Staatsaufgabenkonzeptes und dem Binnengefüge von Verwaltungsstrukturen im Sinne einer Implementation von Managementinstrumenten aus der Privatwirtschaft zu unterscheiden. Speziell das kommunale Jugendamt ist diesbezüglich hiervon insofern betroffen, als dass erstens im Rahmen der kommunalen Gesamtverantwortung das Aufgaben- und Leistungsspektrum zumindest in Teilen zur Disposition steht (vgl. Schmidt 2001, S. 836) sowie zweitens das Neue Steuerungsmodell für die kommunalen Jugendbehörden durchdekliniert worden ist (vgl. dazu Schilling 2000) und sich

die kommunalen Jugendbehörden mit Umstrukturierungen nach betriebswirtschaftlichen Vorgaben unter noch zu gestaltenden realen und virtuellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen auseinandersetzen, gleichwohl – ähnlich wie für die gesamte Kommunalverwaltung festzustellen ist – das Jugendamt bei der Realisierung der konzeptionellen Vorgaben erhebliche Defizite aufweist (vgl. dazu auch Deutscher Bundestag 2002, S. 79ff; Marmier u.a. 2002; Merchel 2000c, S. 276f.; Seckinger u.a. 1998, S. 116ff).

3. Eine Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung ist nicht nur auf einer strukturellen Ebene anhand einer Implementation von betriebswirtschaftlichen Instrumenten unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu diagnostizieren, sondern auch in Bezug auf eine ökonomisch geprägte Rationalität der Anbieter und Abnehmer kommunaler Dienstleistungen. Dies umfasst ein unternehmerisches Handeln der Mitarbeiter in den Behörden einerseits sowie die Einforderung eines höheren Maßes an Eigenverantwortung bei den Bürgern andererseits. Ähnliches lässt sich auf die Fachbehörde Jugendamt übertragen. So wird unternehmerisches Handeln von den Beschäftigten nicht nur eingefordert (vgl. beispielsweise Merchel/Schrappner 1996, S. 10 sowie im Zusammenhang mit dem Instrument der Budgetierung Isselhorst 1995, S. 93), sondern es zeigt sich vielmehr, dass mitunter Jugendamtsakteure managerialistische Denkweisen akzeptieren und übernehmen (vgl. Schnurr 1998).¹¹² Bezogen auf die Seite der Adressaten von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich im Diskurs über das Neue Steuerungsmodell feststellen, dass diesbezüglich nicht nur unter dem Stichwort Kundenorientierung eine Ausrichtung des Jugendamtshandelns auf potenzielle Adressaten gemeint ist (vgl. dazu Lüders 1997a), sondern auch eine erhöhte Eigenverantwortung der Nutzer von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Formel von einer aktivierenden Jugendhilfe vor dem Hintergrund der neoliberal beeinflussten Debatte um Bürger- und Zivilgesellschaft (vgl. auch Kessl 2001a).
4. Die zusammengetragenen Hinweise zur Notwendigkeit und Anwendung von Kennzahlen im Modell der Neuen Steuerung sowie deren Realisierungsbemühungen weisen darauf hin, „dass Kennzahlen in vielen Bereichen der neuen Steuerung als betriebswirtschaftliches und fachliches Hilfsmittel nicht wegzudenken sind“ (Kühn 1999, S. 75). Ähnliches lässt sich auch speziell für das kommunale Jugendamt konstatieren. Beispielsweise werden Kennzahlen als Informationsträ-

¹¹² Die Befürwortung und Adaption managerialistischer Konzepte stellt eine Reaktionsweise der Jugendamtsakteure auf das Neue Steuerungsmodell dar, die sich in entsprechenden Studien zum beruflichen Habitus von Beschäftigten in der Sozialen Arbeit insgesamt zumindest in ähnlicher Form andeutet (vgl. zusammenfassend Thole/Cloos 2000, S. 549ff.). Es liegen allerdings keine empirischen Erkenntnisse darüber vor, inwieweit diese Haltung bei den Mitarbeitern dominiert oder eher eine von vielen möglichen Reaktionsweisen darstellt. Daneben zeigt sich in jedem Fall auch bei den Akteuren eine offensichtliche skeptische Haltung gegenüber Veränderungen in der Verwaltung auf der Grundlage des Neuen Steuerungsmodells (vgl. dazu auch Möller 1997, S. 700; Schnurr 1998).

ger der Produkte in den Gutachten der KGSt (1994; 1996) zur outputorientierten Steuerung in der Jugendhilfe als unbedingt notwendig eingeschätzt. Dies hat zur Konsequenz, dass ein outputorientierter Jugendamtsalltag mitunter auch durch Kennzahlenwerte beeinflusst wird (vgl. z.B. Pfreundschuh 1999). Oder aber im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringarbeit als ein weiteres Beispiel ist es offensichtlich, dass diese nur auf der Grundlage von entsprechenden Kennzahlensystemen durchgeführt werden können (vgl. Heuchel/Schrapper 1999; Schilling 2000 sowie im Rahmen dieser Arbeit Teil III).

3. Die Ökonomisierung des Sozialen unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe

Die Ausführungen zum Gesundheitswesen und zum Bereich der öffentlichen Verwaltung auf der kommunalen Ebene als zwei Felder mit einem unmittelbaren Bezug zur Kinder- und Jugendhilfe haben gezeigt, dass, gleichwohl die zu beobachtenden Veränderungen auf konzeptioneller und praktischer Ebene nicht durchgängig als Prozesse der Ökonomisierung zu identifizieren sind, doch entsprechende Tendenzen in beiden Bereichen zu beobachten sind. Dies gilt sowohl für sich verändernde Regulationsstrukturen zu einer Markt- und Wettbewerbsorientierung als auch für sich wandelnde Verhaltens- und Einstellungsmuster der jeweiligen Akteure. Dabei hat sich auch gezeigt, dass im Rahmen der zu beobachtenden Prozesse der Ökonomisierung Kennzahlen und Kennzahlensysteme als bislang vor allem aus ökonomischen Zusammenhängen bekanntes Informations- und Steuerungsinstrumente sowohl im Bereich des Gesundheitswesens als auch der öffentlichen Verwaltung zur Anwendung kommen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der These nachgegangen, dass sich Tendenzen einer Ökonomisierung auch für den Bereich der Sozialen Arbeit insgesamt sowie speziell für die Kinder- und Jugendhilfe rekonstruieren lassen, die für die zu beobachtende zunehmende Anwendung des Kennzahleninstrumentes von zentraler Bedeutung sind. Es ist in diesem Zusammenhang nicht zu umgehen, das gesamte Feld der Sozialen Arbeit und die Kinder- und Jugendhilfe als einen Teilbereich dessen gemeinsam zu fokussieren, zumal sich der größte Teil der entsprechenden wissenschaftlichen Auseinandersetzungen eher allgemein mit dem Feld der Sozialen Arbeit beschäftigt als ausschließlich mit der Kinder- und Jugendhilfe.¹¹³ Zugrunde-

¹¹³ Gleichwohl ist man sich bei einigen Autoren nicht sicher, ob sie bei der Nennung des Terminus „Soziale Arbeit“ nicht eigentlich doch ausschließlich das Feld der Kinder- und Jugendhilfe vor Augen haben. Die Verwendung des Terminus „Soziale Arbeit“ soll in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Kreft/Mielenz (1996) auf einen Zusammenhang pädagogisch orientierter sozialer Arbeitsfelder verweisen, die im weitesten Sinne von einem vergleichbaren Handlungsmuster bestimmt werden. Das heißt: Der Terminus von der „Sozialen Arbeit“ versteht sich als ein pragmatisch gewählter Sammelbegriff für alle Teilbereiche der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, „die jeweils durch Angebote, Dienste und Veranstaltungen bestimmt werden, in denen die Handlungsmöglichkeiten „Beratung“, „Erziehung“, „Fürsorge“, „Hilfe“ und „Pflege“ mehr oder weniger dominierend

gelegt wird nachfolgend beziehend auf Kap. 1, dass die hier als Ökonomisierungstendenzen bezeichneten Veränderungen im Bereich der Sozialen Arbeit im Allgemeinen und der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen sowohl auf einer strukturellen als auch auf einer individuellen Ebene stattfinden und gesellschaftstheoretisch anschlussfähig an die Überlegungen von Habermas (1981b, S. 173ff.) sowie deren Konkretisierungen für die Soziale Arbeit in Anlehnung an Rauschenbach (1999a; 1999b) sind.

Es ist dargelegt worden, dass das, was man als Ökonomisierung bezeichnen könnte, eine Veränderung von Denk- und Handlungsweisen nach dem Typus des homo oeconomicus, die Einführung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen sowie sich gegenseitig verstärkende Prozesse zwischen den Denk- und Handlungsweisen der Akteure auf der einen und der Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen auf der andern Seite beinhaltet. In diesen auch für die Soziale Arbeit zu beobachtenden Veränderungsprozessen lässt sich eine Implementation von bislang unbekanntem oder auch eher randständigen Instrumenten und Verfahren beobachten, wie z.B. Budgetierung, Controlling, Kontraktmanagement oder neben vielen anderen auch Kennzahlen und Kennzahlensysteme. Das heißt, es geht nachfolgend darum zu verdeutlichen, dass speziell im Feld der Sozialen Arbeit und insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext von gesellschaftstheoretisch nachvollziehbaren Ökonomisierungstendenzen Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Informations- und Steuerungssysteme in das Feld der Sozialen Dienstleistungen eingeführt werden bzw. grundsätzlich quantitativ messbaren Informationen eine höhere Bedeutung beigemessen wird.

Vor diesem Hintergrund wird es im Folgenden nach einigen Vorbemerkungen zum Verhältnis von Ökonomie und Sozialer Arbeit einerseits und einigen notwendigen Annahmen zur gesellschaftstheoretischen Verortung von Sozialer Arbeit (vgl. Kap. 3.1) darum gehen, diese Prozesse einer zu beobachtenden Ökonomisierung des Sozialen allgemein bzw. – soweit dies gesondert möglich ist – für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben (vgl. Kap. 3.2). In einem nächsten Schritt werden einige Überlegungen zu der bislang noch ungeklärten Frage nach den Gründen für die zu beobachtenden Tendenzen einer Ökonomisierung speziell im Feld der Sozialen Arbeit und hier in der Kinder- und Jugendhilfe ausgeführt (vgl. Kap. 3.3), um davon ausgehend potenzielle Gefahren, die von diesen Entwicklungen ausgehen, zu beschreiben (vgl. Kap. 3.4). Schließlich wird zu zeigen sein, dass die Implementa-

sind, als Verweis auf das Insgesamt von Einrichtungen und Dienstleistungen, welche über die privaten, individuellen Anstrengungen zur Daseinsvorsorge hinaus ein menschenwürdiges Leben sichern und gegen Risiken und Notlagen im Lebenszyklus und Arbeitsprozeß beschützen sollen“ (Kreft/Mielenz 1996, S. 510). Somit wird nachfolgend grundsätzlich der Terminus der Sozialen Arbeit verwendet werden. Damit sind Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe – wenn nicht anders ausgeführt – ausdrücklich miteinbezogen. Gesondert wird explizit von der Kinder- und Ju-

tion von Kennzahlen als Messinstrumente mit den zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen einhergeht (vgl. Kap. 3.5).

Grundsätzlich werden bei den nachfolgenden Ausführungen zwei Unterscheidungen vorgenommen, die im Vorangegangenen bereits angedeutet worden sind (vgl. Abbildung 3). Erstens muss, wie bereits für den Bereich der öffentlichen Verwaltung und die hier zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen, zwischen einer eher semantischen bzw. konzeptionellen Ebene auf der einen Seite und der Umsetzung respektive Realisierung dessen auf der anderen Seite unterschieden werden. Im Anschluss an die bereits thematisierte Verwaltungsmodernisierung wird die Notwendigkeit zur Unterscheidung besonders am Beispiel der Organisation Jugendamt deutlich. So können Studien des Deutschen Jugendinstitutes in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nachweisen, dass die intensive Auseinandersetzung und Beschäftigung mit dem Thema „Neue Steuerung“ in den Jugendamtsverwaltungen in keinsten Weise mit zu beobachtenden diesbezüglichen Veränderungen korrespondiert (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 116ff. für die Mitte der 1990er-Jahre sowie Marmier u.a. 2002 für die Situation in Jugendämtern Ende der 1990er-Jahre).

Abbildung 3: Schematische Darstellung der Ausführungen zur Ökonomisierung des Sozialen unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe

| | Semantische und konzeptionelle Ebene | Umsetzungs- und Realisierungsebene |
|---------------------------------|---|---|
| Soziale Arbeit insgesamt | | |
| Kinder- und Jugendhilfe | | |

Quelle: eigene Darstellung

Eine zweite notwendige Differenzierung auf einer anderen Ebene wird nachfolgend zwischen dem gesamten Feld der Sozialen Arbeit und dem Segment der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommen. Das heißt, die Tendenzen einer zu beobachtenden Ökonomisierung werden auf der Grundlage vorhandener wissenschaftlicher Beobachtungen und Erkenntnisse für die Soziale Arbeit insgesamt beschrieben und an entsprechenden Stellen für die Kinder- und Jugendhilfe konkretisiert (vgl. dazu auch einschränkend Fußnote 113).

3.1 Vorbemerkungen

Ehe die Dimensionen einer Ökonomisierung des Sozialen beschrieben und analysiert, die Gründe für Ökonomisierungstendenzen in diesem Feld erörtert, die Gefahren einer Ökonomisierung des Sozialen dargelegt sowie die Bedeutung des Kennzah-

gendhilfe gesprochen werden, wenn es um die Beschreibung und Analyse von spezifischen Ten-

leninstrumentes im Kontext von Ökonomisierungstendenzen im sozialen Bereich verdeutlicht werden können, erscheint es notwendig, einleitend einige Vorbemerkungen zum Verhältnis von Sozialer Arbeit und Ökonomie sowie einige Anmerkungen zu der hier zugrundegelegten gesellschaftstheoretischen Positionierung Sozialer Arbeit vorzunehmen. Dabei wird bezogen auf das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Ökonomie zu zeigen sein, dass es sich hierbei um zwei gesellschaftliche Teilbereiche handelt, deren gegenseitige Verbindungs- und vor allem Abgrenzungslinien sich, historisch betrachtet, in den letzten rund 100 Jahren in verschiedene Richtungen verändert haben. Bezogen auf die gesellschaftstheoretische Verortung von Sozialer Arbeit werden noch einmal die Überlegungen von Jürgen Habermas und seiner Perspektive auf Gesellschaft aufgegriffen (vgl. Kap. 1.2). Dabei wird zu zeigen sein, dass Soziale Arbeit in Anlehnung an Rauschenbach (1999a; 1999b) in der Konstellation von System und Lebenswelt zwischen Familie und Schule eine intermediäre Stellung einnimmt und mit Ökonomisierungstendenzen im Kontext von Kolonialisierungsentwicklungen konfrontiert ist.

Um ein Verhältnis von Ökonomie und Sozialer Arbeit bestimmen zu können, muss nachfolgend vorausgesetzt werden, dass sowohl das eine als auch das andere als ein gesellschaftlicher Teilbereich zu identifizieren ist.¹¹⁴ Folgt man in diesem Zusammenhang für eine erste Annäherung Thole/Cloos (2000), so ist das Feld der Ökonomie abzugrenzen von dem der Sozialen Arbeit in Bezug auf die gesellschaftliche Funktion, die mit den jeweiligen Bereichen verbundenen Handlungserwartungen, die Handlungsprämissen, die Steuerungsmedien, die primären Handlungstypen sowie die Handlungsparadoxien (vgl. Abbildung 4).

denzen in diesem Teilbereich der Sozialen Arbeit geht.

¹¹⁴ Diese Annahme hat zunächst einmal nichts mit der Frage zu tun, ob es sich bei diesen beiden Segmenten des gesellschaftlichen Lebens um Funktionssysteme im Sinne der Luhmannschen Systemtheorie handelt. Diese Annahme wäre für die Ökonomie zwar aus dem wissenschaftlichen Diskurs durchaus belegbar (vgl. Luhmann 1988), jedoch für die Soziale Arbeit oder aber erst recht für die Kinder- und Jugendhilfe zumindest umstritten (vgl. z.B. die Beiträge in Merten 2000). Dies gilt umso mehr, als dass das hier zugrundegelegte Verständnis einer Sozialen Arbeit (vgl. Fußnote 113) keineswegs auf einem binären Kommunikationscode wie z.B. nach Baecker (1994) ‚Helfen vs. Nichthelfen‘ basiert.

Abbildung 4: Vorschlag zu den Abgrenzungsdimensionen zwischen Ökonomie und Sozialer Arbeit

| | Soziale Arbeit | Ökonomie |
|-----------------------------------|--|--|
| <i>Gesellschaftliche Funktion</i> | Symbolische Reproduktion durch sozialisationsunterstützende, sozialintegrative und kulturelle Hilfen | Materielle Versorgung der Bevölkerung, Konstitution eines materiellen Reproduktionssystems |
| <i>Handlungserwartungen</i> | Kompensation ökonomischer, kultureller und sozialer Bruchstellen | Sozialer und materieller Wohlstand |
| <i>Handlungsprämissen</i> | Fachlich präjudizierte Operationalisierung Sozialer Hilfe | Effizienz und Effektivität |
| <i>Steuerungsmedien</i> | Kommunikation und Interaktion | Geld und Macht |
| <i>Primäre Handlungstypen</i> | Verständigungsorientiert, kommunikativ, strategisch | Systematisch-strategisch, erfolgsorientiert instrumentell |
| <i>Handlungsparadoxien</i> | Doppeltes Mandat: Hilfe und Kontrolle | Produktion sozialer Ungleichheit in der Wohlstandsgesellschaft |

Quelle: Thole/Cloos 2000, S. 555ff.

Aus dieser abgrenzenden Gegenüberstellung von Sozialer Arbeit auf der einen und der Ökonomie auf der anderen Seite wird deutlich, dass erstens „Soziale Arbeit (...) sich (...) in ihrem Selbstverständnis immer jenseits des ökonomischen Systems als ein eigenständiges gesellschaftliches Handlungsfeld mit der Aufgabe der Etablierung und Aufrechterhaltung eines symbolischen Reproduktionssystems sozialisationsunterstützender, sozialintegrativer und kultureller Hilfen zur Kompensation gesellschaftlicher Exklusionsprozesse (verortet)“ (Thole/Cloos 2000, S. 555) sowie zweitens die Soziale Arbeit sich darüber hinaus in einem kontrastiven Widerspruch zur Ökonomie positioniert (vgl. ebd., S. 556).¹¹⁵

Neben den Abgrenzungslinien zwischen der Sozialen Arbeit und der Ökonomie sind einseitige oder auch gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse bzw. Verschränkungen nicht zu übersehen. Dies meint nicht nur, dass sich generell das wohlfahrtsstaatliche Netz auch immer in Abhängigkeit von den ökonomischen Verhältnissen konstituiert (vgl. Thole/Cloos 2000, S. 556). Darüber hinaus heißt es – gestützt auf

¹¹⁵ Ohne dass die Autoren dies explizieren, ist davon auszugehen, dass die konkret hier angeführte Funktionsbestimmung sozialer Arbeit sowie allgemeiner die Ausführungen zum Verhältnis von Sozialer Arbeit und Ökonomie sich inhaltlich und semantisch an den gesellschaftstheoretischen Ausführungen von Habermas (1981b, S. 173ff.) orientieren sowie sich durchaus Verbindungslinien zu den Überlegungen von Rauschenbach (1999a, S. 75ff. sowie S. 123ff.; 1999b) sowie entsprechend zu den Beiträgen von Gängler/Rauschenbach (1986) und Rauschenbach/Treptow (1984) zu einer Verortung der Sozialen Arbeit zwischen System und Lebenswelt identifizieren lassen. Gleichwohl werden in den Ausführungen von Thole/Cloos (2000) semantische und inhaltliche Modifikationen zu dem Gesellschaftsmodell von Jürgen Habermas vorgenommen. So wird nicht nur das Steuerungsmedium Geld dem Subsystem der Ökonomie zugeordnet, sondern darüber hinaus wird diesem gesellschaftlichen Teilbereich das Steuerungsmedium Macht zugeordnet, das im Kontext der gesellschaftstheoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas der Staatsgewalt als Subsystem zugeordnet wird (vgl. Kneer 1990, S. 74).

den sozialarbeitswissenschaftlichen Diskurs –, dass anders als bei Thole/Cloos (2000), die Ökonomie nicht als ein Gegner der Sozialen Arbeit zu sehen ist, sondern vielmehr unterstützt die Ökonomie die Soziale Arbeit zur Optimierung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit, mit der Konsequenz, dass Soziales Handeln immer auch ökonomisch verantwortbar sein sollte (vgl. Wendt 1998, S. 222ff.). Dieser Aspekt von Sozialer Arbeit und Ökonomie wird mitunter in Ausführungen zur ‚Sozialen Ökonomie‘ (vgl. u.a. Wendt 2000), ‚Ökonomischen Sozialarbeit‘ (vgl. u.a. Mühlum 2000), ‚Sozialwirtschaft‘ (vgl. u.a. Grunwald 2001) oder auch ‚Économie Sociale‘ (vgl. u.a. Bauer 2000) thematisiert.

Eine Schwierigkeit der Akzentuierungen der Abhängigkeiten zwischen Ökonomie und Sozialer Arbeit liegt allerdings möglicherweise darin, dass Prozesse und Tendenzen, die hier als Ökonomisierung bezeichnet werden, dahingehend unterschätzt werden, dass eine Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie der sich wandelnde Denk- und Handlungsmodus der Akteure ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Bereichen nicht mehr zulassen. In Bezug auf eine ‚Économie Sociale‘ macht Boeßenecker (2001) z.B. darauf aufmerksam, dass eben die u.a. von Elsen/Lange/Wallimann (2000, S. 6f.) eingeforderte Ausgewogenheit von Sozialer Arbeit und Ökonomie bei der Gestaltung einer Sozialen Ökonomie durch den Europäisierungsprozess – als einem Katalysator von Ökonomisierungstendenzen – nicht mehr gewährleistet zu sein scheint. „Mit dem Begriff Sozialwirtschaft verbindet sich auf der europäischen Ebene nicht mehr der Versuch, einen eigenständigen und nach besonderen Prinzipien zu gestaltenden Wirtschaftsbereich zu formieren, sondern es ist dies die Bezeichnung für einen Sektor wirtschaftlichen Handelns“ (Boeßenecker 2001, S. 214f.).¹¹⁶

Die Beobachtungen zu den einseitigen oder auch gegenseitigen Abhängigkeiten von Sozialer Arbeit und Ökonomie verdeutlichen, dass es sich dabei keineswegs um starre unveränderbare Verflechtungen handelt, sondern dass sich diese Verknüpfungen eher in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess befinden. Dies bestätigen historische Rückblicke in die Geschichte der Sozialen Arbeit. So machen Thole/Cloos (2000, S. 554f.) darauf aufmerksam, dass gleichwohl in den Anfängen die Akteure der Sozialen Arbeit auch fiskalbezogene Kontroll- und Sicherheitsfunktionen übernommen haben, spätestens im 20. Jahrhundert das Bild von der Sozialen Arbeit eher das eines barmherzigen Samariters ist als das eines gemeinnützigen Konsortiums. Auf diese Auseinanderentwicklung von Sozialer Arbeit und Ökonomie macht gleichermaßen – wenn auch in anderen zeitlichen Horizonten – Staub-Bernasconi (2000, S. 136f.) aufmerksam. In ihrem historischen Rückblick wird glei-

¹¹⁶ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Boeßenecker (2001) in seinen Ausführungen transparent verdeutlichen kann, in welcher Weise die Entwicklungen auf der europäischen Ebene Ökonomisierungstendenzen im Bereich der Sozialen Arbeit erzeugen. Hierauf wird an späterer Stelle noch einzugehen sein.

chermaßen an Personen wie Ilse Arlt, Christian-Jasper Klumker, Hans Scherpner, Alice Salomon, Florence Kelley, Jane Addams, Edith Abbott oder auch Elizabeth Wickenden deutlich, dass in den Anfängen der professionellen Sozialen Arbeit die entsprechenden Akteure durchaus eine Nähe zur Ökonomie hatten (vgl. hierzu auch die komprimierte Darstellung von Hammerschmidt/Tennstedt 2002, S. 67f. bezogen auf die positiven Einflüsse der Nationalökonomie auf die Entwicklung der Armenfürsorge Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts).¹¹⁷

Rekurriert man vor diesem Hintergrund auf die Formel der Ökonomisierung des Sozialen, so scheint man sich nach einer Phase der Auseinanderentwicklung von Sozialer Arbeit und Ökonomie nunmehr wieder in einem historischen Stadium der Annäherung zu befinden. Im Bild gesprochen ist auf der einen Seite zu beobachten, dass der Bereich der Ökonomie sich ausweitet und an gesellschaftlicher Relevanz erheblich hinzugewinnt, während gleichzeitig der ebenfalls expandierende Sektor der Sozialen Arbeit sich der Ökonomie annähert bzw. sich Konturen der Sozialen Arbeit denen der Ökonomie angleichen. Daneben ist mitunter auch zu beobachten, dass die Ökonomie beginnt, sich (sozial)pädagogischen Zusammenhängen anzunähern bzw. sich diesen anzugleichen. Entsprechende Andeutungen zu einer (Sozial)Pädagogisierung der Ökonomie finden sich beispielsweise bei Müller (2001, S. 182) oder auch Thole/Cloos (2000, S. 560). Gleichwohl handelt es sich hierbei im Vergleich zu den Tendenzen einer Ökonomisierung um Randerscheinungen, die zumindest in der gegenwärtigen Situation eher von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen.

Diese ersten und im Detail an vielen Stellen sicherlich noch zu vertiefenden Überlegungen zum Verhältnis von Ökonomie und Sozialer Arbeit machen deutlich, dass man in diesem Zusammenhang von zwei gesellschaftlichen Teilbereichen sprechen kann, zwischen denen auf der einen Seite deutliche Abgrenzungen sowie auf der anderen Seite aber auch Interdependenzen bestehen. Darüber hinaus hat sich herausgestellt, dass die Entwicklung der Beziehungen dieser beiden gesellschaftlichen Teilbereiche zueinander keineswegs – weder gegenwärtig noch im historischen Rückblick – unverändert geblieben ist. Es weist vielmehr einiges darauf hin, dass diesbezüglich Interdependenzen verschwinden, sich verändern oder neue hinzukommen. Damit befinden sich auch die „Machtverhältnisse“ zwischen Ökonomie und Sozialer Arbeit in einem kontinuierlichen Wandlungsprozess. In der aktuellen historischen Situation befinden wir uns offensichtlich in einer Gemengelage mit einer Dominanz der Ökonomie gegenüber der Sozialen Arbeit. Dies wird beispielhaft daran deutlich, dass die Lehre der Ökonomie als eine Art Theorieersatz in der Sozialen Arbeit fungiert (vgl.

¹¹⁷ Weist man in diesem Zusammenhang zudem noch auf die aufgrund seiner Rolle bei der Gestaltung der sozialrassistischen Fürsorgekonzeption der Nationalsozialisten nicht unumstrittenen Person des Hans Muthesius hin, so wird an dessen konzeptioneller Gestaltung von Fürsorge die Gefahr einer

dazu Flösser u.a. 1998, S. 247; Otto/Peter 2002, S. 7ff.; Rauschenbach 1999b, S. 224ff.). Die Ausführungen im Kap. 3.2 werden diesen Hegemonieanspruch der Ökonomie in der Sozialen Arbeit aufgreifen und näher beschreiben, um vor diesem Hintergrund zu verdeutlichen, welche Bedeutung diesbezüglich eine An- und Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen hat, welche Gründe für diese Entwicklung verantwortlich sind sowie welche Gefahren mit diesen Tendenzen verbunden sein können.

Greift man allerdings zuvor noch einmal die Überlegungen von Thole/Cloos (2000) zur Bestimmung des Verhältnisses von Sozialer Arbeit und Ökonomie aus einer gesellschaftlichen Perspektive heraus noch einmal auf, so lassen diese sich theoretisch konkretisieren unter Hinzuziehung der Ausführungen von Rauschenbach (1999a; 1999b) zu einer gesellschaftstheoretischen Positionierung der Sozialen Arbeit zwischen System und Lebenswelt im Sinne der entsprechenden Überlegungen von Habermas (1981b, S. 173ff.). Somit geht es nachfolgend um eine Vertiefung einer Bestimmung des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialer Arbeit, die gesellschaftstheoretisch auf den Ausführungen von Jürgen Habermas zu System und Lebenswelt rekurriert. Dabei geht es vor allem darum, die Soziale Arbeit gesellschaftstheoretisch in der Konstellation von System und Lebenswelt sowie den Prozessen einer Entkopplung, Mediatisierung und Kolonialisierung zu positionieren. Das heißt, es wird sich der Frage gestellt, ob die Soziale Arbeit einer systemischen oder einer lebensweltlichen Rationalität zugeordnet werden muss oder ob sie eine noch genauer zu bestimmende intermediäre Instanz darstellt, die möglicherweise ihre gesellschaftlichen Koordinaten vor dem Hintergrund von Ökonomisierungstendenzen verändert.

Folgt man den Überlegungen von Rauschenbach (1999a, S. 75ff.), so nimmt die Soziale Arbeit im gesellschaftlichen Koordinatenkreuz zwischen System und Lebenswelt in Abgrenzung zur Familie und zur Schule eine intermediäre Stellung ein. Im Rahmen dieser Verortung ist die Soziale Arbeit einerseits systemisch induziert, andererseits jedoch in ihren Handlungsvollzügen auf lebensweltliche Rationalitätsformen verwiesen.¹¹⁸ Das heißt noch einmal anders formuliert, die Soziale Arbeit ist zwar im System verankert, gleichzeitig jedoch konstitutiv auf die symbolische Reproduktion der Lebenswelt bezogen. Dies verdeutlicht sich beispielsweise an der Bestimmung von Sozialer Arbeit als eine personenbezogene soziale Dienstleistung (vgl. ebd., S. 104f.). Damit korrespondiert die gesellschaftstheoretische Verortung Sozialer Arbeit zwischen System und Lebenswelt durchaus mit dem von Luhmann (1973) skizzierten Hilfeverständnis in modernen Gesellschaften. Anders als in archa-

Verbindung von leistungsfähigen, effizient arbeitenden Sozialbehörden auf der einen und dem Selektionsgedanken auf der anderen Seite deutlich (vgl. zusammenfassend Engelke 1998, S. 241ff.).

¹¹⁸ Damit grenzt sich die Soziale Arbeit nicht nur von den Erziehungsinstitutionen Familie, die von Rauschenbach (1999a, S. 100) eher der Lebenswelt, und Schule, die von Rauschenbach (ebd.) eher zum System zugeordnet wird, ab, sondern gleichermaßen auch von der Sozialpolitik, die im Kern über die Medien Recht und Geld gesteuert wird (vgl. ebd., S. 102).

ischen oder auch hochkultivierten Gesellschaften wird Hilfe eine zuverlässige erwartbare Leistung in sachlichen Grenzen von inhaltlich festzulegenden Programmen, die auf Organisationen verlagert wird, gleichermaßen aber auf Probleme und Notlagen in der Lebenswelt bzw. des „privaten Systems“ (Luhmann 1973, S. 36) abzielt. Diese Entwicklung impliziert zudem aber auch, dass die Daseinsvorsorge von der Wirtschaft und ihrem Geldmechanismus besorgt wird. „Der Bedarfsausgleich in Form der Hilfe hat sich „als ein System der Geldwirtschaft ausdifferenziert und hat gesellschaftlich fundierte Institutionen des Helfens verdrängt [, aber nicht vollständig eliminiert, J.P.]. Geld ist das effektive funktionale Äquivalent für Hilfen und Dankbarkeit. Hilfe kann nun Geldzuweisung sein oder Kompensation für Funktionsmängel des spezialisierten Teilsystems Wirtschaft – in beiden Fällen bleibt sie fixiert an Strukturen und Prozesse, die (...) im Teilsystem Wirtschaft institutionalisiert sind (ebd., S. 37).

Die Konsequenzen, die sich aus dieser gesellschaftstheoretischen intermediären Positionierung in der Habermaschen Dualität von System und Lebenswelt ergeben und die sich gleichermaßen auch in Überlegungen der Bielefelder Systemtheorie zumindest andeutungsweise nachzeichnen lassen, sind zum einen, dass – formuliert mit dem Vokabular von Habermas (1981b, S. 173ff.) – die Soziale Arbeit sich zwar Elementen einer lebensweltlichen Rationalität bedienen muss, um die Folgen der Erosion symbolischer Reproduktionsprozesse in der Lebenswelt zu entschärfen. Zum anderen muss die Soziale Arbeit gleichermaßen sowohl dem eigenen Rationalitätspotenzial als auch systemischen Imperativen gerecht werden, wie dies z.B. an der Anwendung professioneller Strategien, Technologien oder auch normativer Standards zu beobachten ist (vgl. Rauschenbach 1999a, S. 110f.). Dabei muss es sich keineswegs zwangsläufig um entsprechende genuin sozialpädagogische Strategien, Technologien oder auch Standards handeln. Gerade vor dem Hintergrund des „Dilemmas sozialpädagogischer Fachlichkeit“ (Rauschenbach 1999b, S. 224) sind damit auch fachfremde Orientierungsmuster gemeint.¹¹⁹

Als eine personenbezogene soziale Dienstleistung, die systemisch induziert ihre Aufgaben im Bereich der symbolischen Reproduktion der Lebenswelt hat, gewissermaßen also in lebensweltliche Rationalitäten eingelassen ist, ist Soziale Arbeit als ein Produkt der zunehmenden Entkopplung von System und Lebenswelt zu sehen, denn: „In dem Maße, wie sich System und Lebenswelt evolutionär entkoppeln und sich demgemäß die symbolische Reproduktion der Lebenswelt über eine Ausdifferenzierung der strukturellen Komponenten Kultur, Gesellschaft, Persönlichkeit rationalisiert, müssen Instanzen verankert werden, die im Bereich der kulturellen Repro-

¹¹⁹ Mit eingeschlossen wären somit auch die Ansätze einer Verwaltungsmodernisierung, in deren Kontext beispielsweise auch Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Informations- und Steuerungsinstrumente in die Soziale Arbeit wenn nicht implementiert, so doch zumindest in den einschlägigen Debatten thematisiert worden sind.

duktion, der sozialen Integration, und der Sozialisation den jeweiligen Reproduktionsprozess entweder auf Dauer zu sichern versuchen oder aber subsidiär die Störungspotentiale aufzufangen in der Lage sind“ (Rauschenbach 1999a, S. 108). Legt man diese gesellschaftlich-evolutionäre Entwicklung zugrunde, so plausibilisiert sich die Expansionsgeschichte der Sozialen Arbeit im 20. Jahrhundert (vgl. dazu exemplarisch anhand der Entwicklung der sozialen Berufe Rauschenbach 1999a, S. 35ff.; Rauschenbach/Züchner 2001a, S. 1650f. sowie speziell bezogen auf die Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe Rauschenbach/Schilling 2001b). Stimmt es also, dass in modernen Gesellschaften ein Prozess der Entkopplung von System und Lebenswelt zu beobachten ist, so sind der bereits angeführte Anstieg der Beschäftigten in sozialen Berufen aber auch grundsätzlich die Expansion und segmentäre Ausdifferenzierung des Feldes der Sozialen Arbeit (vgl. Rauschenbach 1999a, S. 27f.) sowie deren Teilbereiche (vgl. exemplarisch für die Kinder- und Jugendhilfe Rauschenbach/Schilling 2001d) ein Folgeeffekt dieses Prozesses einer sozialen Evolution im Sinne von Habermas (1981b, S. 230ff.).¹²⁰

Nicht zuletzt auch diese Expansion und Ausdifferenzierung der Sozialen Arbeit insgesamt sowie deren Arbeitsfelder, wie z.B. die Kinder- und Jugendhilfe, hat – wie noch zu zeigen sein wird (vgl. Kap. 3.3) – mit zu einer Ökonomisierung des Sozialen in Form einer Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen auf der einen sowie einer Veränderung von Denk- und Handlungsmodi auf der anderen Seite beigetragen. Doch was bedeuten diese Entwicklungstendenzen einer Annäherung von Ökonomie und Sozialer Arbeit im gesellschaftlichen Koordinatenkreuz von System und Lebenswelt? Greift man zur Beantwortung dieser Fragestellung auf die Ausführungen von Rauschenbach (1999b, S. 229ff.) zurück, so bewirken diese Ökonomisierungstendenzen für das Feld der Sozialen Arbeit offensichtlich eine Neupositionierung zwischen System und Lebenswelt in Richtung systemischer Rationalität. Das heißt, „die systemisch-funktionale Vernunft mit ihrer Binnenrationalität von Bürokratie, Wirtschaftlichkeit, formal legitimierten Verfahren etc. tritt stärker in das Gesichtsfeld und in das Handlungskoordinatensystem der Sozialen Arbeit, die sich in ihrem Adressaten- und Subjektbezug jedoch traditionell stärker dem lebensweltlichen Eigensinn verpflichtet fühlt und darauf auch ihre Konzepte, Programmatiken und semantischen Codierungen aufgebaut hat“ (ebd., S. 230).¹²¹ Ein Ausdruck dessen ist beispielsweise auch die intensive Auseinandersetzung vor allem der Kinder- und Jugendhilfe mit dem Ansatz der Neuen Steuerung als Konzept einer Verwaltungsmodernisierung bezogen auf das kommunale Jugendamt. In diesem Zusammenhang werden Konzepte einer Umstrukturierung nach betriebswirtschaftlichen,

¹²⁰ Es muss an dieser Stelle undiskutiert bleiben, inwiefern die Annahme einer Entwicklung von Sozialer Arbeit, die gesellschaftlich-funktional an Bedeutung hinzugewinnt, vereinbar ist mit deren sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Finanzierbarkeit.

¹²¹ Vgl. zu den Gründen für diese Entwicklung auch Kap. 3.3.

unter noch zu gestaltenden realen und virtuellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen in die Kinder- und Jugendhilfe als ein Teilsegment der Sozialen Arbeit transportiert (vgl. auch Kap. 2.2). Oder abstrakter formuliert: „Die effizienzorientierten Handlungsdimensionen treten in ihren Außenbezügen zu anderen gesellschaftlichen Institutionen verstärkt als eigener Referenzpunkt neben die kommunikativ strukturierten Handlungsmodalitäten im Binnengefüge sozialpädagogischen Handelns. Messung, Wirkung, Effektivität und Effizienz, Erfolg und Mißerfolg treten neben Verständnis, Zuwendung, Hilfe, Vertrauen, Dankbarkeit und Zufriedenheit in das Gesichtsfeld sozialpädagogischer Beobachtung und Selbstbeobachtung“ (Rauschenbach 1999b, S. 230f.).¹²²

Die nachfolgenden Ausführungen werden zu zeigen haben, in welchen Dimensionen sich diese hier bislang auf gesellschaftstheoretischer Ebene referierte Entwicklung für die Soziale Arbeit darstellt und empirisch plausibilisiert. Es wird somit davon ausgegangen, dass die zu beobachtenden mehrdimensionalen Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen eine Verschiebung der Sozialen Arbeit als gesellschaftlich intermediäre Instanz zwischen System und Lebenswelt hin zu systemischen Rationalitäten bedeutet.

3.2 Beobachtungen

Geht man nunmehr davon aus, dass sich die Soziale Arbeit einer Ökonomie annähert, die zudem gegenwärtig an gesellschaftlicher Bedeutung hinzugewinnt, so wird nachfolgend zu zeigen sein, dass es sich dabei um Ökonomisierungsprozesse handelt, die, sich gegenseitig verstärkend, sowohl eine Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen als auch einen veränderten Denk- und Handlungsmodus der Akteure beinhalten (vgl. auch Speck 1999, S. 86 sowie Kap. 1.1). Zudem ist nachweisbar, dass diese Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen durch bestimmte Katalysatoren wie z.B. die Ideologie des Neoliberalismus, die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft, die zu beobachtenden Prozesse einer Europäisierung sowie das sich wandelnde Staatsverständnis hin zu einem aktivierenden Staat befördert werden.

(A) Ökonomisierung des Sozialen als Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen

Sowohl für das Gesundheitswesen als auch für die öffentliche Verwaltung konnte gezeigt werden, dass Tendenzen einer Ökonomisierung immer auch mit einer vor allem staatlich inszenierten Implementierung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen

¹²² Damit ergibt sich die Schwierigkeit, dass Soziale Arbeit den Imperativen des Systems genügen muss, ohne dabei nach lebensweltlichen Maßstäben bewertet werden zu können (vgl. Winkler 2001a, S. 255), was zwangsläufig die Transparenz von Sozialer Arbeit verschleiert sowie die Legitimationsstrategien für diesen Bereich verkomplizieren. Möglicherweise ist genau vor diesem Hintergrund ein Grund dafür zu sehen, warum Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente im Kontext von Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit eine derartige Bedeutungsaufwertung für die Soziale Arbeit erhalten.

einhergeht. Dies lässt sich gleichermaßen auch für die Soziale Arbeit im Allgemeinen und die Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen beobachten. Treffend titelt in diesem Zusammenhang C.W. Müller (2001, S. 173) ein Kapitel seiner Ausführungen zur Sozialen Arbeit im 20. Jahrhundert mit: „Auftritt auf der Bühne des Marktes“ (ebd.). Konkret umschreiben Trube/Wohlhahrt (2000, S. 32) eine Ökonomisierung des Sozialen bzw. der Sozialen Arbeit als die Einführung von Marktelementen in das bislang weitgehend verbands- und organisationspolitisch gesteuerte System der sozialen Dienste. Die wesentlichen Prinzipien dieser Form von Umsteuerung sind u.a. nach Kulbach (2000), Wohlfahrt (1999) oder auch – stellvertretend für Beobachtungen aus der Mitte der 1990er-Jahre – für Zimmer (1996) nicht zuletzt die staatlich gesteuerte Einführung einer Wettbewerbsregulierung, einer Outputorientierung oder aber eines Controllings als Regelungs- und Steuerungsinstrumente der Ökonomie.

Diese und andere Diagnosen stützen sich vor allem auf zu beobachtende Entwicklungen in der Sozialgesetzgebung in den 1990er-Jahren zum Bundessozialhilfegesetz, dem Pflegeversicherungsgesetz sowie dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. Hieran lässt sich eine Reformstrategie der Sozialpolitik erkennen, die nach Schädler (2001, S. 20ff.) darauf abzielt, Markt- und Wettbewerbsstrukturen zur Finanzierung von Sozialleistungen zu implementieren. Diese Reformen der Sozialgesetzgebung sind zurückzuführen auf die Reformen zur Krankenhausfinanzierung¹²³ Ende der 1980er-Jahre und Anfang der 1990er-Jahre. So zielten die daraus resultierenden Veränderungen im Gesundheitswesen darauf ab, dass bislang übliche Selbstkostendeckungsprinzip auf ein Finanzierungssystem umzustellen, das auf eine prospektive Vergütung von Leistungen beruht. Das heißt, es sollte bereits im Vorfeld der Leistung eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung getroffen werden sowie entsprechende Leistungsverträge Vereinbarungen über die Vergütung, die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie die Prüfung der Qualität enthalten sollten.

Vor diesem Hintergrund traten in den Jahren 1994 und 1996 entsprechende Regelungen im Bundessozialhilfegesetz, im Jahre 1995 das Pflegeversicherungsgesetz sowie im Jahre 1999 entsprechende Veränderungen und Ergänzungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz in Kraft (vgl. dazu u.a. Münder 1998, S. 9f.; Schädler 2001, S. 20ff.). Diese Entwicklungen in der Sozialgesetzgebung haben zur Konsequenz, dass sich eine neue wettbewerbsbasierte Ordnungsstruktur im sozialen Dienstleistungsbe-
reich konstituiert, die sich vor allem auf vertragsrechtliche Beziehungen stützt. Daraus ergeben sich für bislang etablierte Akteure der Sozialen Arbeit, wie z.B. die Wohlfahrtsverbände, nachhaltige Veränderungen (vgl. auch Bissinger u.a. 2002, S. 44f.). Die Neuorganisation des sozialen Dienstleistungssektors in Form einer Markt- und Wettbewerbsorientierung auf der einen sowie zusätzlich der Rückgriff auf öf-

¹²³ Damit wird an dieser Stelle noch einmal die zentrale Bedeutung der Entwicklungen im Gesundheitswesen für die zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit deutlich.

fentliches Vertrags- und Privatrecht auf der anderen Seite soll das bisherige Zusammenarbeiten von Verbänden und Staat u.a. in der Form neu gestalten, dass die privilegierte Stellung der Wohlfahrtsverbände bei der Versorgung mit sozialen Diensten in der Form nicht länger aufrecht erhalten wird, sondern vielmehr eine Gleichstellung von freien und gewerblichen Trägern für einen funktionierenden Wettbewerb angestrebt wird (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 320f.). Aber auch für die öffentlichen Träger sind diese Entwicklungen keineswegs folgenlos: „Die Entwicklung hin zu mehr Markt bedeutet für die öffentlichen Träger, daß ihre sozialpolitische Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten reduziert werden, denn es wird ihnen nicht mehr in dem Umfang wie bisher möglich sein, über das Finanzierungssystem der Subvention/Zuwendung ihre sozialpolitischen Vorstellungen durchzusetzen“ (Münder 1998, S. 11).

Speziell in der Kinder- und Jugendhilfe und hier vor allem im Bereich der stationären und teilstationären Hilfen verdeutlichen sich diese Entwicklungen hin zu einer gesetzlich verankerten Förderung von Wettbewerb im Inkrafttreten der §§ 78a ff. SGB VIII zum 01.01.1999 (vgl. Trede 2001, S. 797f.). Dabei sind nach Wiesner u.a. (2000, S. 1336f.) folgende zentrale Elemente der Neuordnung der Entgeltfinanzierung hervorzuheben:

- Durch die gesetzliche Neuregelung wird die Kostenübernahme im Einzelfall grundsätzlich davon abhängig gemacht, dass mit den Leistungsanbietern im Vorfeld der Leistungserbringung eine Vereinbarung abgeschlossen wurde.
- Diese Übereinkommen beinhalten den Abschluss von Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.
- Die Neuregelungen zur Entgeltfinanzierung in den §§ 78a ff. finden sowohl für freigemeinnützige als auch für privat-gewerbliche Träger sowie für Träger der öffentlichen Jugendhilfe Anwendung.
- Durch die prospektive Ausrichtung der Entgelte wird das bislang gängige Verfahren, das an der Deckung der tatsächlich entstandenen Selbstkosten ausgerichtet war, durch eine Regelung abgelöst, die eine Vergütung der Leistung auf der Grundlage einer Vereinbarung im Vorfeld vorsieht.
- Es wird ein abgestuftes Vereinbarungssystem installiert. Das heißt, es werden auf Landesebene zur Entlastung der örtlichen Ebene Rahmenverträge verabschiedet.
- Zur Schlichtung von Streitfragen in diesem Zusammenhang wird eine Schiedsstelle eingeführt.

Mit diesen Neuregelungen zur Entgeltfinanzierung nach dem Vorbild anderer Sozialgesetzgebungen verbindet sich auch für die Kinder- und Jugendhilfe das Ziel, Wettbewerb durch eine stärkere Transparenz aufgrund besserer Vergleichbarkeit der Leistungen zu fördern. Zudem soll erreicht werden, die Kostenentwicklung zu dämpfen sowie Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel zu verbessern (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 84).

Die Förderung von Wettbewerbsstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe für den Bereich der teilstationären und stationären Maßnahmen wird in diesem Zusammenhang beispielsweise in dem oben genannten Punkt 3 zur Gleichrangigkeit der Träger in der Kinder- und Jugendhilfe deutlich. Damit tritt an die Stelle des Subsidiaritätsprinzips und des Korporatismus nach Wiesner (1999a, S. 11) oder auch nach Auffassung der Kommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 84) ein marktähnliches System, das allerdings bezüglich der damit verbundenen Auswirkungen nicht nur in Bezug auf die erhoffte Kostendämpfung bislang nur schwer prognostizierbar ist. „Ungewiß sind (...) die Folgen für die traditionellen Anbieter, die (gemeinnützigen) Träger der freien JHilfe. Werden sie ihre strukturellen Vorteile gegenüber den „Neulingen in der Branche“, den privatgewerblichen Trägern, auf Dauer ausspielen können? Wird es zu einem transparenten Wettbewerb kommen, der Effizienz und Effektivität der Leistungsangebote erhöht oder zu einem Verdrängungswettbewerb, der Dumpinganbieter begünstigt und seriöse Anbieter auf der Strecke läßt? Ist aufgrund des freien Spiels der Kräfte künftig mit vermehrten Betriebsschließungen zu rechnen? Was bedeutet dies für die Kontinuität in der Betreuung und Erziehung für die den Einrichtungen anvertrauten jungen Menschen?“ (Wiesner u.a. 2000, S. 1339).¹²⁴

Dieses in der Sozialgesetzgebung deutlich zu erkennende Prinzip einer Markt- und Wettbewerbsorientierung im Bereich der sozialen Dienstleistungen erfüllt keinen Selbstzweck.¹²⁵ Vielmehr gilt diese Form der Regulierung als effizienz- und innovationsfördernd, zumal dem Wettbewerb eine Allokationsfunktion, eine Innovationsfunktion sowie eine Verteilungsfunktion zugeschrieben wird (vgl. Abbildung 5).

¹²⁴ Die Kommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht plädiert vor diesem Hintergrund für einen „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb“, „um auszuschließen, dass in einer sich zunehmend marktförmig organisierenden und vornehmlich über Leistungsqualität und Preise gesteuerten Kinder- und Jugendhilfe allein der kostenbasierte Wettbewerb dominiert“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 84). Dies soll an dieser Stelle nicht weiter kommentiert werden, gleichwohl auch in der Auseinandersetzung mit dem Elften Kinder- und Jugendbericht es keineswegs unumstritten ist, ob ein derartiges Modell eine angemessene Antwort auf sich abzeichnenden Ökonomisierungstendenzen sein kann (vgl. auch Merchel 2002a). Beispielsweise ist die Frage offen, ob ein derartiges Wettbewerbsmodell sich von den Marktmechanismen eines vor allem preisgesteuerten Wettbewerbs sich so deutlich abgrenzen können, wie es im Kinder- und Jugendbericht behauptet wird. Versteht man das Modell vom „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb als eine Antwort auf die zu bewältigenden Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe, ist es auffällig, dass diese Antwort den Wettbewerb nicht grundsätzlich in Frage stellt.

¹²⁵ Der Verweis auf die Entwicklungen in der Sozialgesetzgebung als ein deutlicher Indikator für stattfindende Ökonomisierungsprozesse ist in diesem Zusammenhang aus zweierlei Gründen legitim. Erstens hat bereits Durkheim (1988) Ende des vorletzten Jahrhunderts in seiner Studie über die soziale Arbeitsteilung gezeigt, dass sich grundlegende gesellschaftliche Wandlungsprozesse auch in der Rechtsentwicklung niederschlagen (vgl. dazu auch Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 320). Zweitens ist davon auszugehen, dass sich verändernde rechtliche Rahmenbedingungen gesellschaftliche Wirklichkeit eben nicht nur nachträglich legitimieren, sondern darüber hinaus auch verändern und gestalten.

Abbildung 5: Übersicht über die Funktionen des Marktes und Auswirkungen des Wettbewerbs

| | |
|---------------------|---|
| Allokationsfunktion | Wettbewerb sorgt für einen optimalen Einsatz der ökonomischen Ressourcen, so dass Ziele von Produzenten wie Nachfragern bestmöglich erfüllt werden. Wettbewerb verbürgt auch eine hinreichende Flexibilität gegenüber den Bedürfnissen und Wünschen der Nachfrager. |
| Innovationsfunktion | Wettbewerb zwingt zur Verwendung der jeweils fortgeschritteneren Technologien, Produktionsverfahren und Organisationsweisen. Der Wettbewerb fördert innovative Umstrukturierungen in allen Bereichen und Phasen der Güter- und Dienstleistungsproduktion. |
| Verteilungsfunktion | Wettbewerb leistet eine ökonomisch leistungsgerechte Verteilung von Einkommen und bildet eine Sicherung gegen die Entstehung von Monopolstellungen und Machtkartellen. |

Quelle: Flösser 2000a, S. 294; Flösser/Schmidt 2000, S. 76f. in Anlehnung an Nullmeier 1998a, S. 81

Mit diesen genannten Regelungen sollen diese Funktionen und Auswirkungen einer Markt- und Wettbewerbsstruktur im Bereich der sozialen Dienstleistungen zur Geltung kommen. Das heißt bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe:

1. Allokationsfunktion – Es wird von den entsprechenden Regelungen nach §§ 78a ff. SGB VIII zur Neuordnung der Entgeltfinanzierung erstens erwartet, dass dadurch die Kostenentwicklung gedämpft wird, zumal seitens des Gesetzgebers davon ausgegangen wird, dass die rechtlichen Vorschriften Wirtschaftlichkeitsreserven bei den freien Trägern mobilisieren (vgl. Wiesner 1999a, S. 10). Zweitens wird der Leistungsberechtigte durch die Gesetzgebung im SGB VIII im Gegensatz zur Subventionsfinanzierung zumindest berücksichtigt, gleichwohl damit nicht die Notwendigkeit entfällt, potenzielle Leistungsberechtigte durch Beteiligungsverfahren mehr einzubeziehen (vgl. ebd., S. 12f.).¹²⁶ Da die Regelungen zum 01.01.1999 in Kraft getreten sind, ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer möglich, eine Auskunft darüber zu geben, ob sich durch die §§ 78a ff. eine Allokationsfunktion des Marktes Kinder- und Jugendhilfe speziell im Bereich der stationären und teilstationären Hilfen bewahrheitet. Beispielsweise ist noch nicht abzusehen, ob – wie erwartet – die finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Kassen und hier insbesondere der kommunalen Jugendämter speziell im Bereich der stationären und teilstationären Hilfen zur Erziehung zu reduzieren sind. Erste Einschätzungen speziell für die Situation in Berlin scheinen diese Erwartungen zu bestätigen (vgl. Stähr/Hilke 1999, S. 167f.), während von anderer Seite eher erwartet wird, dass die Regelungen zur Entgeltfinanzierung die Kosten für den stationären und teilstationären Erziehungshilfen weiter ansteigen lassen werden, da bei den freien Trägern durch die Deckelung der Pflegesätze in den Vorjahren ein Kostenstau entstanden ist, der nunmehr bei den anstehenden Verhandlungen transparent gemacht werden kann (vgl. auch Pothmann/Schilling 2001, S.

¹²⁶ Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang auch die Installierung eines Verbraucherschutzes für den entstehenden Jugendhilfemarkt eingefordert, da der Leistungsberechtigte z.B. im Feld der Hilfen zur Erziehung eben nicht gleichzusetzen ist mit dem Kunden auf dem allgemeinen Wirtschaftsmarkt (vgl. Münder 1998, S. 12; Stähr/Hilke 1999, S. 169).

52). Letzteres scheint sich offensichtlich zu bestätigen, berücksichtigt man, dass nach Angaben der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik die Ausgaben sowohl für stationäre als auch für teilstationäre Hilfen zur Erziehung vor allem zwischen 1999 und 2000 weiter angestiegen sind, nachdem in den Jahren 1998 und 1999 bei der Heimerziehung und den sonstigen betreuten Wohnformen das Ausgabenvolumen zumindest stagniert hat (vgl. Pothmann/Schilling 2002, S. 51; Schilling 2002a).¹²⁷

2. Innovationsfunktion – Von den Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII kann in zweierlei Hinsicht eine Innovationsfunktion erwartet werden. Erstens wird davon ausgegangen, wie dies auch aus Sicht von privatgewerblichen Trägern geschildert wird, dass die Öffnung eines Jugendhilfemarktes in diesem Zusammenhang ein großes Maß an Flexibilität und Kreativität für das unternehmerische Handeln eines Leistungsanbieters erfordert (vgl. exemplarisch Budig 1999, S. 168f.). Zweitens wird eine Innovationsfunktion in der Hinsicht erwartet, dass durch den seitens des Marktes und der Wettbewerbsprozesse erzeugten Druck auf den Leistungsanbieter, dieser darum bemüht ist, die internen Prozesse der Organisationsentwicklung zu optimieren. Dieses Prinzip ist gerade auch für Akteure der Kinder- und Jugendhilfe insofern bekannt, als dass das Neue Steuerungsmodell im Rahmen einer Verwaltungsmodell von ähnlichen Prämissen ausgeht (vgl. dazu auch Kap. 2.2). Ob diese Erwartungen plausibel bzw. berechtigt sind, kann empirisch nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden. Immerhin zeigt allerdings eine Jugendamtsbefragung des Deutschen Jugendinstitutes für die erste Jahreshälfte 2000, dass immerhin rund 49% der Jugendämter in Deutschland Konzepte der Verwaltungsmodernisierung umsetzen (vgl. Marmier u.a. 2002). Zum Vergleich: Für die Mitte der 1990er-Jahre stellt eine Jugendamtsbefragung des Deutschen Jugendinstituts noch fest, dass ca. 21% der Jugendämter eine Umstrukturierung mit dem Ziel der Verwaltungsmodernisierung durchführen (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 116ff.). Es steht in diesem Zusammenhang allerdings die empirische Prüfung aus, inwieweit dieser Anstieg von Jugendämtern, die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung durchführen, direkt oder indirekt auch mit der Einführung der §§ 78a ff. SGB VIII zusammenhängt. Geht man jedoch davon aus, dass die Regelungen zur Vereinbarung von Leistungsangeboten, Entgelten und Qualitätsentwicklung eine Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen mit sich bringen, so lässt sich hiervon wiederum rückschließen auf die bereits im Neuen Steuerungsmodell vorgesehene Notwendigkeit einer Marktorientierung (vgl. dazu KGSt 1993). Somit wären also die zum 01.01.1999 in Kraft

¹²⁷ Es wäre allerdings verkürzt, den Anstieg der Aufwendungen für stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung allein auf die Neuregelungen nach §§ 78a ff. SGB VIII zurückzuführen. Bei einer ausführlichen Analyse der Ausgabenentwicklung in diesem Bereich sind darüber hinaus u.a.

getretenen Regelungen im SGB VIII eine notwendige Veränderung von Rahmenbedingungen zur Fortsetzung und Durchführung von Maßnahmen einer Verwaltungsmodernisierung. Gleichwohl groß angelegte entsprechende empirische Studien für die freien Träger bislang noch fehlen, wird auch generell für diese Trägergruppe davon ausgegangen, dass über die Implementation von Markt- und Wettbewerb bei den Leistungsanbietern ein Zwang entsteht, ihre Aufgaben neu zu ordnen und an Effizienzkriterien auszurichten (vgl. dazu exemplarisch Wendland-Kantert 1999). In jedem Fall besteht ein großer Konsens darüber, dass Einrichtungen zumindest beginnen müssen, sich mit einer entsprechenden Neuausrichtung zu befassen (vgl. dazu u.a. Freier 2000, S. 304f.; Kulbach 2000; Wohlfahrt 2000, S. 286).

3. Verteilungsfunktion – Die geschilderten Regelungen in der Sozialgesetzgebung vor allem der letzten 10 Jahre, und speziell in der Kinder- und Jugendhilfe mit der Ergänzung der §§ 78a ff. SGB VIII sollen vor allem insofern eine Umverteilung bewirken, als dass der Vorrang der Träger der freien Wohlfahrtspflege außer Kraft gesetzt wird. Die Gesetzgebung in der Kinder- und Jugendhilfe wie auch in den anderen genannten Bereichen der sozialen Dienstleistungen kennt in dem Sinne keine freien Träger mehr, sondern nur noch Leistungserbringer. Dies bedeutet somit einen Zugang speziell zum Markt Kinder- und Jugendhilfe für alle geeigneten Anbieter, einschließlich der privatgewerblichen Träger (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2001a, S. 319ff.; Hilke 2003, S. 52f.; Stähr/Hilke 1999, S. 169). Ob sich dieses bereits auf das Angebotsspektrum speziell im teilstationären und stationären Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirkt, kann vor dem Hintergrund der vorliegenden empirischen Erkenntnisse nicht beantwortet werden, zumal die letzte Vollerhebung zu den Einrichtungen und tätigen Personen im Rahmen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik vom 31.12.1998 datiert. Hier zeigt sich noch, dass in der Kinder- und Jugendhilfe am Vortag vor dem Inkrafttreten der §§ 78a ff. SGB VIII die privatgewerblichen Träger eine nur randständige Bedeutung haben. Lediglich etwas mehr als 1% der in der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Personen sind bei dieser Trägergruppe beschäftigt (vgl. Rauschenbach/Schilling 2001b, S. 23; Bissinger u.a. 2002, S. 13). Allerdings zeigt sich auch, dass neben dem Feld der Jugendsozialarbeit und der sonderpädagogischen Hilfen vor allem im Bereich der teilstationären und stationären Hilfen mit knapp 10% der Anteil von Privatgewerblichen Trägern bezogen auf Einrichtungen, Plätze und Personal im Vergleich der Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe noch am höchsten ist (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 69f.). Es muss diesbezüglich abgewartet werden, ob sich möglicherweise zum Zeitpunkt der

nächsten Vollerhebung zu den Einrichtungen und tätigen Personen im Rahmen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zum 31.12.2002 dieses nicht zuletzt aufgrund der veränderten Finanzierungsregelungen für Teilbereiche der Kinder- und Jugendhilfe verändert hat.

An der Operationalisierung der genannten Marktfunktionen als Ergebnis veränderter Finanzierungsmöglichkeiten für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe wird deutlich, dass für die Kinder- und Jugendhilfe in vielerlei Hinsicht noch keine verlässliche Aussage darüber getroffen werden kann, ob, und wenn ja wie, sich ein zukünftiger Kinder- und Jugendhilfemarkt konturieren wird. Immerhin deuten in diesem Zusammenhang Entwicklungen darauf hin, dass die Kinder- und Jugendhilfe auch nach den Beobachtungen der Kommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht sich an den Modalitäten eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbes orientiert, „dass in der Kinder- und Jugendhilfe eine Ökonomisierung des Sozialen Vorrang vor einer fachlichen Verantwortung für die Gestaltung des Sozialen gewinnen kann“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 257). Möglicherweise wird also das Feld der Kinder- und Jugendhilfe diesbezüglich eine ähnliche Entwicklung nehmen wie im Pflegesektor, in dem Ende der 1990er-Jahre immerhin über 50% der Pflegedienste durch privatgewerbliche Träger betrieben werden (vgl. Behr 2001a).¹²⁸ Gleichwohl sich für den Pflegesektor mitunter deutliche Veränderungen durch den Wandel der rechtlichen Grundlagen empirisch plausibilisieren lassen, befindet man sich generell in der Sozialen Arbeit bezogen auf die Konsequenzen einer Markt- und Wettbewerbsregelung u.a. nach Kulbach (2000, S. 20f.) noch in einer Übergangsphase. Denn es zeigt sich, dass auf der Ebene der Umsetzung und der praktischen Konsequenzen die veränderten Rahmenbedingungen bei Weitem nicht so durchschlagend sind, wie man auf den ersten Blick vielleicht hätte vermuten können (vgl. auch Schädler 2001, S. 24). So sprechen z.B. bezogen auf die Konsequenzen für die Wohlfahrtsverbände Dahme/Wohlfahrt (2000) hinsichtlich der zu erwartenden Markt- und Wettbewerbsbedingungen noch von einer ‚Schonfrist‘ für diese Trägergruppe.

(B) Ökonomisierung des Sozialen als ein sich verändernder Denk- und Handlungsmodus der Akteure in der Sozialen Arbeit

Allerdings beschreibt die zu beobachtende Markt- und Wettbewerbsorientierung die Ökonomisierungsprozesses in der Sozialen Arbeit nur zu einem Teil. Darüber hinaus findet parallel aber nicht unabhängig zu der Implementation von Markt- und Wettbewerbsstrukturen eine Veränderung der Denk- und Handlungsweisen der Akteure in

¹²⁸ Damit ist für den Pflegesektor eine Entwicklung eingetreten, die Mitte der 1990er-Jahre kurz nach Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes von 1994 prognostiziert worden ist. Durch diese Regelungen haben im Pflegebereich die Träger der Freien Wohlfahrtspflege ihre exklusive Stellung zu Gunsten aller freien Träger einschließlich der kommerziellen Anbieter verloren. Dies hat zur Konsequenz, dass in diesem Zusammenhang eine neue Form des Subsidiaritätsprinzips zu beobachten ist (vgl. Olk 1995b, S. 111f.; Zimmer 1996, S. 294).

der Sozialen Arbeit im Allgemeinen und der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen statt, die sowohl aus einer zunehmenden Markt- und Wettbewerbsorientierung resultiert als auch diese wiederum begünstigt. Es scheint sich dabei einerseits so etwas wie ein neuer Mitarbeitertypus in der Sozialen Arbeit herauszubilden (vgl. auch Flösser 2001a, S. 178ff.). Darüber hinaus ist allerdings andererseits auch zu konstatieren, dass neben den Beschäftigten auch für die Adressaten dieser Maßnahmen und Leistungen ökonomische Denk- und Handlungsweisen an Bedeutung zunehmen.

Bleibt man bezogen auf die Denk- und Verhaltensweisen der in der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigten Personen bei den Neuregelungen im SGB VIII zur Qualitäts-, Leistungs- und Entgeltvereinbarung, so zeigt sich hieran deutlich, dass perspektivisch davon ausgegangen wird, dass diese veränderten Rahmenbedingungen hin zu mehr Markt- und Wettbewerb auch Konsequenzen für die Beschäftigten haben werden. So geht beispielsweise Michael Budig als Interessenvertreter privatgewerblicher Träger in der Sozial- und Jugendhilfe davon aus, dass in einem sich abzeichnenden Jugendhilfemarkt „unternehmerisches Denken und Handeln ein wesentlicher Bestandteil betrieblichen Erfolgs ist“ (Budig 1999, S. 169). Gleichwohl wäre es verkürzt, eine zu beobachtende an Oberhand gewinnende ökonomische Rationalität bei den Sozialarbeitern als eine ausschließliche Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen hin zu mehr Markt und Wettbewerb zu verstehen. Vielmehr ist von Interdependenzen zwischen den beiden Ebenen in der Form auszugehen, dass eine Implementation von Markt- und Wettbewerb in der Sozialen Arbeit und speziell in der Kinder- und Jugendhilfe gerade auch auf das Handeln des homo oeconomicus zurückzuführen ist. Diese wechselseitigen Abhängigkeiten deuten sich auch in den wenigen empirisch fundierten Hinweisen an, die die Dominanz einer ökonomischen Rationalität in den Denk- und Handlungsweisen der Professionellen plausibilisieren.

Unabhängig von den sich veränderten jugendhilferechtlichen Rahmenbedingungen Ende der 1990er-Jahre zeigen sich empirische Hinweise auf eine Veränderung von Denk- und Handlungsweisen der in der Kinder- und Jugendhilfe Beschäftigten bei Schnurr (1998) in einer auf Dokumentenanalysen und Leitfadeninterviews basierenden Fallstudie zu den „Jugendamtsakteuren im Steuerungsdiskurs“. In diesem Zusammenhang kann eine Akteursgruppe identifiziert werden, die – gleichwohl nicht zuletzt aus individuellen Erwartungen bezüglich eines Zugewinns an Autonomie, Prestige und Macht – sich die auf Markt- und Wettbewerbssteuerung ausgerichteten Reformkonzepte und -ideen in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells aneignen und weiter vorantreiben (vgl. ebd., S. 368). Damit sind vermutlich auch die Frauen und Männer gemeint, die in einer Zusammenschau von Studien über professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit von Thole/Cloos (2000, S. 549ff.) im beruflichen Feld Sozialer Arbeit insgesamt ihren Alltag über betriebswirtschaftliche, kundenorientierte Produktdefinitionen reproduzieren und habitualisieren. Dies schließt mit ein, dass eine ökonomische Kultur annektiert wird, zumal eine Entnormierung und Ent-

ideologisierung sozialpädagogischer Denkmuster zu beobachten ist. Mitunter kann man sich des Eindrucks wohl nicht erwehren, „als habe die Soziale Arbeit (...) beim Sprechen einer neuen Sprache im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsmodelle ihre originär sozialpädagogischen Denkmuster beiseite gelegt“ (Thole/Cloos 2000, S. 561). Ergänzend dazu kann Bader (2000) im Rahmen einer Befragung von Verantwortlichen bei Non-Profit-Unternehmen zeigen, dass die Implementation von Sozialmanagement als Gestaltungsaufgabe überwiegend positiv bewertet wird, zumal davon ausgegangen wird, dass vor dem Hintergrund der sich verändernden äußeren Anforderungen (Markt- und Wettbewerb) Organisationen besser steuerbar und damit flexibler reagieren können.¹²⁹

Dieses eigenverantwortliche, das ökonomische in den Vordergrund stellende Denken findet sich bzw. wird vorausgesetzt nicht nur bei Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Sozialen Arbeit insgesamt, sondern auch bei den direkten und mittelbaren „Kunden“ von sozialen Dienstleistungen. Bezogen auf letztere Gruppe heißt dies: „Value for money ist der entsprechende Slogan, mit dem unüberhörbar verkündet wird, dass nicht nur die direkten Kunden sozialer Dienstleistungen (...), sondern darüber hinaus auch die mittelbaren Kunden, die Öffentlichkeit in ihrer Funktion als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, ein vitales Interesse daran entwickeln, Gegenwerte für ihre Zahlungsbereitschaft zu erhalten“ (Flösser/Schmidt 2000, S. 76). Für den unmittelbaren Leistungsempfänger, den direkten Kunden von Leistungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe oder allgemein den sozialen Diensten trifft in diesem Zusammenhang die Beschreibung von einem ‚Unternehmer seiner selbst‘. Folgt man in diesem Zusammenhang den Ausführungen von Kessl (2002), so zeigt sich hierin in Anlehnung an Michel Foucault ein Zusammenspiel von Herrschafts- und Selbsttechnologien bzw. spiegelt sich in Anlehnung an Beck/Beck-Gernsheim (1994) die Ambivalenz von Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsnotwendigkeiten wider.

Bleibt man zunächst bei den Gestaltungsnotwendigkeiten, so ist damit das Schlagwort von den zunehmenden Eigenverantwortlichkeiten zu assoziieren, die letztendlich nicht nur in eine Privatisierung von sozialen Sicherungsleistungen münden (vgl. Wilken 2000, S. 17), wie zuletzt für jeden am Beispiel der so genannten „Riester-Rente“ nachzuvollziehen, sondern darüber hinaus in einer gesteigerten Form eingebettet von zivilgesellschaftlichen Entwürfen auch die Aufkündigung von Solidarität bei einer Abweichung von der Teilnahmeforderung beinhaltet. Konkreter formuliert: „In einem Großteil der Zivilgesellschaftskonzepte wird die Aktivierung individueller Selbstsorge zur Substitution kollektiver Teilhabesicherung fokussiert

¹²⁹ Auffällig ist bei den empirischen Hinweisen zu einer Veränderung der Denk- und Handlungsweisen, dass zumindest implizit von einer Substitution sozialpädagogischen Denkens und Handelns durch einen ökonomischen Denk- und Verhaltensmodus ausgegangen wird. Offensichtlich ausge-

(...). Solche Perspektiven erweisen sich als Argumentationsfiguren, die der Begründung folgender argumentationslogisch scheinbar kohärenten Anschlussforderung dienen: Lehnen gesellschaftliche Akteure die ‚Aktivierung‘ ab, d.h. die geforderte Selbstkontrolle, wird dies als individuelle Entscheidung identifiziert. Mit dieser Ablehnung ‚individueller‘ Verantwortungsübernahme, so die Interpretation weiter, entfalle jedes Anrecht sozialer Teilhabesicherung“ (Kessl 2001b, S. 2014).¹³⁰ Für die Kinder- und Jugendhilfe findet sich dieses unter dem Schlagwort einer aktivierenden Kinder- und Jugendhilfe wieder (vgl. Kessl 2001a). Ein Vorgeschmack auf die Konsequenzen für die Gestaltung (sozial)politischer Debatten unter diesen Vorzeichen ist im Sommer 2001 mit der so genannten „Faulenzerdebatte“ um Sozialhilfebetrügereien vor Augen geführt worden (vgl. auch Otto 2001).

Neben den Gestaltungsnotwendigkeiten sieht das Bild vom ‚Unternehmer seiner selbst‘ gleichermaßen autonome Gestaltungsmöglichkeiten vor, auf die wiederum in Tendenzen einer marktorientierten Ausrichtung Sozialer Dienste mit dem Schlagwort der ‚Kundenorientierung‘ Bezug genommen wird.¹³¹ Damit ist gemeint, dass im Rahmen des Einzugs der Ökonomie in die Soziale Arbeit die Nachfragerseite gestärkt, die Autonomie des Leistungsempfängers hervorgehoben wird (vgl. Flösser/Schmidt 2000, S. 78; Otto/Peter 2002, S. 7f.).¹³² Gleichwohl das Kundenparadigma nicht uneingeschränkt auf die Soziale Arbeit übertragbar scheint, so lassen sich doch Settings identifizieren, in denen der Leistungsempfänger zumindest strukturell ein Wahlrecht zwischen mehreren Anbietern besitzt, wo es folglich auf die Erwartungen und Entscheidungen des ‚Kunden‘ ankommt, welche Leistung von welchem Anbieter nunmehr in Anspruch genommen wird (vgl. Freier 2000, S. 306). Konkret für die Kinder- und Jugendhilfe stellt das in § 5 SGB VIII rechtlich kodifizierte Wunsch- und Wahlrecht eine entsprechende Rahmung für die Inanspruchnahme von Maßnahmen und Leistungen in diesem Segment Sozialer Dienste dar.

geschlossen hingegen wird in diesem Zusammenhang eine Ergänzung der beiden Ebenen (vgl. dazu auch Jordan/Reismann 1998, S. 95).

¹³⁰ Hier zeigen sich konkrete Überschneidungsbereiche zum Konzept des aktivierenden Sozialstaates, in dem es nach Wohlfahrt (2001a) in ähnlicher Form darum geht, fürsorgliche Strategien bzw. Versorgungsstrukturen durch aktivierende passgenaue und die individuelle Eigenverantwortung stärkende Handlungsstrategien mit Zielrichtung auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu ersetzen.

¹³¹ Gerade bezogen auf den Kundenbegriff hat es eine ausführliche Debatte um die Angemessenheit dieses Terminus für den Leistungsempfänger von Sozialen Diensten bzw. konkret Maßnahmen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gegeben. Zur Verdeutlichung: Während in diesem Zusammenhang beispielsweise Oppl (2001) für eine Ablösung des Klientenbegriffs durch den Kundenterminus plädiert, steht B. Müller (1997) diesem Vorhaben eher skeptisch mit der Begründung gegenüber, dass sich dadurch u.a. kaum Steuerungseffekte erzielen lassen.

¹³² Es soll an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden, inwiefern durch das Paradigma der Kundenorientierung nach Flösser/Schmidt (2000, S. 78) der Dienstleistungscharakter der Sozialen Arbeit offenkundig wird und ob gerade in diesen Verbindungslinien von Ökonomisierung auf der einen und Dienstleistungsorientierung auf der anderen Seite die Gefahr liegt, dass Soziale Arbeit durch ökonomisch inspiriertes Denken bestimmt wird (vgl. dazu Hauptert 2000).

Gleichwohl ist es speziell im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und hier z.B. bei der Gewährung und Inanspruchnahme von Maßnahmen der Fremdunterbringung trotz Hilfeplanverfahren durchaus fraglich, ob es angemessen ist, in diesem Zusammenhang von einer kundenbestimmten Inanspruchnahme von Maßnahmen zu sprechen (vgl. zusammenfassend Jordan/Reismann 1998, S. 84ff.). Hingegen scheint am Modell der so genannten ‚Betreuungsgutscheine‘ das Paradigma der Kundenorientierung sehr wohl umsetzbar, geht es doch davon aus, dass im Bereich der Kindertagesbetreuung durch sich die Anbieter von Leistungen an das Nachfrageverhalten der Eltern anpassen, zumal diese sich wiederum über die von den Eltern nachgefragten Leistungen finanzieren (vgl. ausführlich Kreyenfeld u.a. 1996, S. 14ff.; Kreyenfeld/Spieß/Wagner 2001, S. 183ff.). Gerade hierin zeigt sich aber auch eine auffällige Parallele zum gegenwärtigen Politikkonzept des aktivierenden (Sozial)Staates, das gleichermaßen bestrebt ist, dem Leistungsadressaten ein hohes Maß an Kundensouveränität zu überlassen (vgl. Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001). Dies weist aber wiederum darauf hin, dass die beschriebenen Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen nicht isoliert von gesellschaftlichen und politischen Prozessen betrachtet werden können, sondern dass sich vielmehr Rahmungen identifizieren lassen, die eine Markt- und Wettbewerbsorientierung auf der einen sowie eine Veränderung von Denk- und Verhaltensmustern der Akteure auf der anderen Seite befördern.

(C) Katalysatoren einer Ökonomisierung des Sozialen

Im Vorangegangenen konnte gezeigt werden, dass das, was man als eine Ökonomisierung des Sozialen bezeichnen könnte, auf den in Kap. 1 eingeführten Ebenen einer zunehmenden Markt- und Wettbewerbsorientierung auf der einen sowie einer Veränderung von Denk- und Verhaltensweisen entsprechend des Typus vom homo oeconomicus auf der anderen Seite zurückzuführen ist. Doch allein dies in den Blick zu nehmen, erscheint, wie am Ende des letzten Abschnittes bereits angeklungen, bei der Formel von einer Ökonomisierung des Sozialen keineswegs ausreichend zu sein. Denn: „Bei der Erbringung Sozialer Arbeit (kommt es) zu einem ordnungspolitisch forcierten Umbau des Sozialstaates nach der Vorgabe ‚Mehr Markt – weniger Staat‘. Diese Situation wird überdies beeinflusst durch Harmonisierungszwänge, die von der Etablierung des europäischen Binnenmarktes auf die Entwicklung einer europäischen Sozialordnung ausgehen (...), und sie wird verschärft durch den globalen Trend einer neoliberalen Wirtschaftspraxis, nach deren Theorie der Markt in der Lage sei, die größte Wohlfahrt für alle zu schaffen“ (Wilken 2000, S. 13). Oder aber speziell für die Kinder- und Jugendhilfe führt Schild (2001, S. 164f.) bezogen auf die Effekte einer Europäisierung für die Schaffung von Marktbedingungen aus, dass die im Segment der Sozialen Dienstleistungen insgesamt sowie speziell in der Kinder- und Jugendhilfe bereits vereinzelt verankerten Markt- und Wettbewerbselemente durch die europäische Dimension insofern verstärkt werden, als dass vor dem Hintergrund

des Amsterdamer Vertrages es oberste Priorität der Europäischen Kommission ist, die Binnenmarktvorschriften durchzusetzen.¹³³ Hieran wird deutlich, dass der Prozess einer Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und speziell der Kinder- und Jugendhilfe nicht isoliert zu betrachten ist. In diesem Zusammenhang ist zu beobachten, dass Rahmungen wie die bereits von Wilken (2000) genannte Ideologie des Neoliberalismus sowie der von Schild (2001) oder auch Wilken (2000) identifizierte Prozess der politischen Europäisierung aber auch die Entwicklungstendenz hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie das Konzept eines aktivierenden Staates die unter dem Schlagwort der Ökonomisierung genannten Prozesse begünstigen:

➤ *Neoliberalismus* – Versteht man den Neoliberalismus als eine Ideologie, die zur Erlangung individueller Freiheit darauf abzielt, einen sich selbst regulierenden Markt sowie einen freien Wettbewerb in diesen Marktstrukturen zu etablieren, zeigt sich hierin der unmittelbare Zusammenhang zu den zu beobachtenden Tendenzen auch im Bereich der Sozialen Arbeit, Ökonomisierungsprozesse im Sinne einer Implementation von Markt und Wettbewerb voranzutreiben (vgl. dazu auch Schaarschuch/Flösser/Otto 2001, S. 266; Flösser/Schmit 2000, S. 76). Zudem wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass – quasi als eine Art Automatismus – über neoliberal geprägte Regelungsstrukturen die größte Wohlfahrt für alle zu schaffen ist (vgl. Wilken 2000, S. 13). Allerdings scheint die letztgenannte Annahme mit Blick auf die Realität keineswegs haltbar, betrachtet man sich einmal nur die Entwicklungen speziell in Chile, wo seit Anfang der 1970er-Jahre mit dem Beginn der Umsetzung eines neoliberal geprägten Staatshandelns die sozialen Probleme und Spannungen deutlich zugenommen haben, mit der Konsequenz, dass Soziale Arbeit in Chile wie insgesamt in Südamerika vor die Aufgabe gestellt ist, angemessene Antworten auf die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse zu finden (vgl. ausführlich Flock/Jungblut 2001, S. 1632ff.).

Soziale Arbeit in Europa und Deutschland und damit auch die bundesdeutsche Kinder- und Jugendhilfe sieht sich insofern ähnlichen Herausforderungen gegenübergestellt, als dass neoliberales Ideengut auch aktuelle Sozialstaatskonzepte, wie beispielsweise das vom aktivierenden Staat, prägen (vgl. auch Habermas 2001, S. 96f.), gleichwohl auf der konzeptionellen Ebene das Selbstverständnis des aktivierenden Staates nicht auf dem Gedankengut des Neoliberalismus basiert (vgl. Lamping u.a. 2002). Dennoch verdeutlichen die zu beobachtende Wandlung von einem ‚welfare state‘ zu einem ‚workfare state‘ im Innern des Staates sowie das nach außen hin präsentierte Leitbild eines nationalen Wettbewerbsstaates diesen Zusammenhang (vgl. Schaarschuch/Flösser/Otto 2001, S. 266), wenn gleich sich am Modell des aktivierenden Staates eben auch zeigt, dass es sich da-

¹³³ Hierzu gehören u.a. die Sicherung eines freien Wettbewerbs sowie das Verbot staatlicher Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen (vgl. Schild 2001, S. 165).

bei keineswegs um die ‚Reinform‘ eines neoliberalen Konzeptes handelt, sondern vielmehr in einigen Segmenten, u.a. auch bezogen auf Sozialpolitik und Soziale Dienste, neoliberale Ideen übernommen werden (vgl. Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001; Olk 2000a).

- *Aktivierender Staat* – Die bereits angedeuteten Verflechtungen zwischen neoliberalen Gedankengut und dem Konzept vom aktivierenden Staat kommen exemplarisch noch einmal darin zum Ausdruck, dass die von Schaar-schuch/Flösser/Otto (2001, S. 266) als neoliberal klassifizierte Wende vom ‚welfare state‘ zum ‚workfare state‘ von Wohlfahrt (2001a, S. 84) als eines der gemeinsamen Merkmale von Staaten identifiziert wird, die sich dem Paradigma des aktivierenden Staates verpflichtet haben. Diese Entwicklung zu einem ‚workfare state‘ heißt dabei gerade auch für die Leitlinien einer Sozialpolitik „die Ersetzung fürsorglicher Strategien und Instrumente der Betreuung und Versorgung durch aktivierende, passgenaue und die individuelle Eigenverantwortung stärkende Handlungsstrategien, die vorrangig arbeitsmarktpolitisch ansetzen und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel haben“ (Dahme/Wohlfahrt 2001b, S. 12). Dabei erlangt die Verknüpfung von ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ für die Formulierung und Gestaltung von Sozialpolitik eine zentrale Bedeutung. Der Begriff des ‚Förderns‘ nimmt in diesem Zusammenhang darauf Bezug, dass Rahmenbedingungen geschaffen und Hemmnisse abgebaut werden, um gesellschaftlichen Akteuren die Übernahme von Aufgaben oder auch die Beseitigung von Problemen zu erleichtern. In Ergänzung meint der Terminus des ‚Forderns‘, dass staatliches und damit auch sozialstaatliches Handeln sich dahingehend orientiert, die individuelle Verantwortung der Akteure zu stärken. Zusammengefasst wird somit mit dem Paradigma von ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ die Bedeutung von Rechten und Pflichten bezogen auf die gesellschaftlichen Akteure in ein neues Verhältnis gesetzt (vgl. Olk 2000a, S. 113, 121f.).¹³⁴ Pointierter und durchaus kritisch mit den Worten von Jürgen Habermas formuliert, heißt dies bezogen auf ein sich verändertes Selbstverständnis von Sozialpolitik: „Die neue Sozialpolitik ist nicht weniger universalistisch angelegt als die alte. Aber sie soll nicht in erster Linie von Standardrisiken des Arbeitslebens schützen, sondern die Personen mit unternehmerischen Qualitäten von Leistungsträgern ausstatten, die für sich selber Sorge tragen. Die bekannte Maxime Hilfe zur Selbsthilfe erhält den ökonomischen Sinn eines Fitnessstrainings, das alle Instand setzen soll, persönliche Verantwortung zu übernehmen und Initiative zu entfalten, um sich kompetent am Markt behaupten zu können – und nicht als Versager staatliche Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen“ (Habermas 2001, S. 95).

¹³⁴ In der Formel vom ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ verbergen sich damit auch Anknüpfungspunkte zur zivilgesellschaftlichen Perspektive von Sozialer Arbeit bzw. Sozialpolitik (vgl. Kessl 2001b, S. 2013f.).

Die Konsequenzen des Modells eines aktivierenden Staates für die Soziale Arbeit werden von Wohlfahrt (2001a, S. 84ff.) in einer Stärkung paternalistischer Betreuungsformen gesehen, d.h. in Ansätzen, die sich durch eine Verbindung von strenger Beaufsichtigung und Hilfemaßnahmen auszeichnen. Diese spezifische Form der Verknüpfung von helfenden und kontrollierenden Elementen bedeutet, dass der hilfegewährende Sozialstaat für seine Leistung eine Gegenleistung in Form einer Verhaltenskonformität und -anpassung einfordert. Somit sieht sich diese Form des Paternalismus dazu berechtigt, „individuelle Interessen zu beurteilen, und er überlässt es nicht wie traditionelle wohlfahrtsstaatliche Programme den Individuen, inwieweit sie ihre Lebensführung an gesellschaftliche Anforderungen anpassen wollen oder nicht“ (Wohlfahrt 2001a, S. 85). Dies hat demnach für das mit der Sozialen Arbeit verbundene Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle eine stärkere Akzentuierung der letztgenannten Dimension zur Konsequenz. Speziell für die Kinder- und Jugendhilfe zeigen sich Auswirkungen eines entsprechenden Politikansatzes im Vergleich beispielsweise zur Drogen- oder auch Sozialhilfe (vgl. hierzu exemplarisch Otto 2001) bislang eher schwach ausgeprägt. So sind entsprechende Suchbewegungen bezogen auf die Operationalisierbarkeit eines Konzeptes für aktivierende Kinder- und Jugendhilfe noch keinesfalls abgeschlossen, gleichwohl sich die Veränderungen von entsprechenden Rahmenbedingungen z.B. bei einem Wandel der Förderpolitik von einer institutionellen zu einer projektbezogenen Förderung im Feld der Kindertagesbetreuung oder auch bezogen auf die Initiativen zur Gründung von Freiwilligenagenturen zumindest andeuten (vgl. ausführlich Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001).

- *Europäisierung* – Die Bedeutung des zu beobachtenden Prozesses der politischen Europäisierung für Ökonomisierungstendenzen im Feld der Sozialen Arbeit wird unmittelbar an den auf Markt und Wettbewerb ausgerichteten Interessen der Europäischen Union auch für den Bereich der Sozialen Dienste deutlich (vgl. Freier 2000, S. 307). Der Terminus einer ‚*Économie Sociale*‘, der im Kontext der Europäischen Union nach Bauer (2000, S. 158) in den 1980er-Jahren Eingang in den Sprachgebrauch des europapolitischen Raumes gefunden hat, scheint dazu zumindest auf den ersten Blick ein politisches Gegengewicht darzustellen. Im ursprünglichen Verständnis handelt es sich dabei um die Bezeichnung für einen Teil der Ökonomie, der sich von Formen des Konkurrenzkapitalismus abgrenzen durch eine sozialverantwortliche Ausrichtung, eine Priorisierung der Bedürfnislogik vor der Gewinnmaximierung sowie insgesamt eine Mischung aus unternehmerischem Handeln auf einer Seite und der Verleugnung von Grundsätzen der marktwirtschaftlichen Politökonomie auf der anderen Seite (vgl. Bauer 2000).

Allerdings scheint die Formel von einer ‚*Économie Sociale*‘ aktuell nicht mehr für ihre Bedeutung im ursprünglichen Sinne zu stehen, sondern ist dieser Bereich

bezogen auf Kommerzialisierung und Marktorientierung von anderen ökonomischen Branchen kaum noch zu unterscheiden. „Vieles spricht für die These, dass die ‚Économie sociale‘ als ein eigenständiges Gesellschaftsrecht für den gemeinnützigen Sektor inzwischen überholt ist und auf dem Altar wirtschaftspolitischer Ordnungsprinzipien geopfert wurde. Stabilisieren sich die zurzeit erkennbaren Tendenzen und Entwicklungen, so werden die Organisationsprinzipien eines europäischen Sozialmarktes nicht andere sein, als jene, die für andere Wirtschaftsbereiche gelten“ (Boeßenecker 2001, S. 209). Folgt man in diesem Zusammenhang den Ausführungen von Richter (2001), so stellt aktuell das Paradigma einer ‚Économie Sociale‘ nichts anderes dar als die Ökonomisierung des Dritten Sektors im Sozialbereich im Sinne einer Stärkung von marktwirtschaftlichen Handlungslogiken.¹³⁵ Ein weiterer Schritt diesbezüglich stellt u.a. nach Boeßenecker (2001) oder auch Döring (2001) die Wirtschafts- und Währungsunion dar, da vor diesem Hintergrund nicht nur eine Entgrenzung der nationalen Sozialsysteme zu erwarten sein wird, sondern eben auch ein sich zuspitzender Wettbewerb auf einem Markt für soziale Güter und Dienstleistungen, gleichwohl zurzeit von einem real existierenden europäischen Binnenmarkt für den Sozial- und auch den Gesundheitsbereich nach der Einschätzung von Richter (2001) noch nicht gesprochen werden kann. Allerdings weisen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes¹³⁶ sowie die Formulierung von Grundsätzen in der Förderpolitik (vgl. dazu auch Schild 2001) darauf hin, dass Markt- und Wettbewerbsbedingungen für die genannten Segmente implementiert werden sollen. Dies hat beispielsweise für das bundesdeutsche korporatistische Sozialleistungssystem insgesamt sowie speziell für die Kinder- und Jugendhilfe zur Folge, dass die bislang privilegierte Stellung der Wohlfahrts- und Jugendverbände zumindest grundlegend in Frage gestellt ist (vgl. dazu Kap. 1.1 sowie ausführlicher u.a. Bauer 2001, S. 154f.; Boeßenecker 2001; Schild 2001; Thränhardt 2001; Wohlfahrt 1999). Es bleibt in diesem Zusammenhang insgesamt abzuwarten, ob durch Europäisierungsprozesse bezogen auf eine Stärkung von Markt und Wettbewerb der nationalstaatliche Handlungsrahmen für die sozialpolitischen Akteure in der Weise eingeschränkt werden wird, dass unerwünschte Nebenfolgen eines europäischen und letztlich auch eines transnationalen Marktverkehrs nicht mehr abgedeckt werden können (vgl. Habermas 1998, S. 82f.).

¹³⁵ In der Bewertung dieser Entwicklung wird durchaus auch eine Verbindung zu neoliberalen Politikgehalten auf der europäischen Ebene gezogen. So bewertet beispielsweise Bauer (2001, S. 157) die europäische Kommissionspolitik insofern als neoliberal, als dass sie offensichtlich nach Grundsätzen der Deregulierung, Entstaatlichung oder auch der Wettbewerbsorientierung handelt.

¹³⁶ Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Fall ‚employ Ltd.‘ (Großbritannien) und deren Auswirkungen auf die Novellierung des BSHG 1996, der Fall der ‚GAV Aachen‘ sowie das bereits in anderen Kontexten erwähnte ‚Decker-und-Kohl-Urteil‘ und die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Sache ‚Molinar‘ jeweils 1998 (vgl. zusammenfassend Boeßenecker 2001, S. 214).

- *Dienstleistungsgesellschaft* – Nach Haußermann/Siebel (1995) ist die Entwicklung der modernen Gesellschaft zu einer Dienstleistungsgesellschaft ein Modus der Vergesellschaftung der Privatsphäre, in dem der tertiäre Sektor insofern an Bedeutung hinzugewinnt, als dass diese besondere Warenform bis in die letzten Winkel menschlicher Lebensäußerung vordringt. In diesem Zusammenhang verortet sich Soziale Arbeit in dem Selbstverständnis einer Sozialen Dienstleistung in so fern als ein funktionaler Teil der modernen Dienstleistungsgesellschaft, als dass empirisch plausibilisierbar ihre gesellschaftliche Notwendigkeit nicht nur allgemein anerkannt sondern zudem in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen ist, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass Formen des sozialen Bedarfsausgleichs und der sozialen Hilfe oftmals nicht mehr in der Privatsphäre erbracht werden (können) (vgl. Rauschenbach 1999a). Diese Vergesellschaftungsprozesse beinhalten nach Häußermann/Siebel (1995) Optionen zu markt- oder staatsförmigen Erbringungskontexten. Schlägt man hiervon ausgehend den Bogen zu dem seit den 1970er-Jahren auszumachenden Dienstleistungsdiskurs im Kontext Sozialer Arbeit, so finden sich Anknüpfungspunkte zu einem neueren Diskussionsstrang, der nach der Übersicht von Schaarschuch/Flösser/Otto (2001)¹³⁷ marktförmige und betriebswirtschaftliche Prinzipien für die Effektivitätssteigerung und Qualitätserhöhung der Dienstleistungsproduktion im Kontext Sozialer Arbeit betont.¹³⁸ Dieser hat sich den Weg in die Debatten speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe nach Olk (1995a) im Rahmen der Ansätze zu einer Verwaltungsmodernisierung und der hier gängigen Formel, von der Kommunalverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen, gegebnet und trägt somit im Rahmen der Realisierung von Neuer Steuerung zu einer Implementation von Markt- und Wettbewerb sowie einer Veränderung von Denk- und Verhaltensmodi im Sinne des homo oeconomicus bei.¹³⁹

¹³⁷ Schaarschuch/Flösser/Otto (2001) identifizieren in dem ‚neuen‘ Diskurs über soziale Dienstleistungen insgesamt zwei Diskussionsstränge. Neben der hier bereits erwähnten Diskussionslinie, die durch marktwirtschaftliche und ökonomische Prinzipien gekennzeichnet ist, wird eine zweite, fachlich eigenständige zur Neuorientierung der Sozialen Arbeit rekonstruiert. Da es in diesem Zusammenhang um die Plausibilisierung einer Verknüpfung von Ökonomisierungstendenzen im Feld der Sozialen Arbeit geht, wird hier ausschließlich auf die marktwirtschaftliche Variante einer dienstleistungsorientierten Sozialen Arbeit rekurriert.

¹³⁸ Dieser Diskussionsstrang ist nach Schaarschuch (1999) wiederum in Kontexten der Sozialen Arbeit eng verbunden mit einer ökonomischen Modernisierung von Sozialadministrationen unter den Stichworten „Neue Steuerung“ in Anlehnung an den internationalen Diskurs um ein „New Public Management“. Hiervon abzugrenzen im Diskurs ist ein Diskussionsstrang, der nachvollziehbar bis zurück in die 1970er- und 1980er-Jahre die Dienstleistungskategorie für eine paradigmatische Neuorientierung der Sozialen Arbeit fruchtbar zu machen versucht.

¹³⁹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und den darin deutlich werdenden Mehrdeutigkeiten der Dienstleistungskategorie tritt eines der zentralen Schwierigkeiten des Diskurses um Soziale Arbeit als Dienstleistungshandeln zutage. Dies geht, folgt man beispielsweise Hauptert (2000) in seiner kritischen Reaktion auf Schaarschuch (1999), mitunter soweit, dass grundsätzlich die Dienstleistungsdebatte für das Feld der Sozialen Arbeit für verfehlt gehalten wird. Gleichwohl durchaus eingeräumt wird, dass Soziale Arbeit Dienstleistungsanteile beinhaltet, werden Hauptert (2000) zur Folge zahlreiche wesentliche Aspekte ausgeblendet, so dass insgesamt der Dienstleistungsterminus

3.3 Ursachen

Geht man nunmehr von Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit allgemein und insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe aus, so stellt sich die Frage nach den Gründen für die zu beobachtenden Ökonomisierungsprozesse. Lassen sich Impulse identifizieren, die mit dafür verantwortlich sind, dass im Bereich sozialer Dienstleistungen, insbesondere für junge Menschen und deren Familien, Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf der einen Seite implementiert werden und Denk- und Verhaltensmuster sich im Sinne des homo oeconomicus verändern? So gesehen, beinhalten die nachfolgenden Ausführungen Suchbewegungen nach den Auslösern von Ökonomisierungstendenzen.

Grundsätzlich gilt es in diesem Zusammenhang zu trennen zwischen Ökonomisierungsimpulsen, die von außen an das Feld der Sozialen Arbeit herangetragen werden, und solchen, die von innen heraus entsprechende Veränderungen in Bewegung setzen (vgl. auch Jordan/Reismann 1998, S. 94f.). Das heißt, es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Ökonomisierungstendenzen Bestandteile von Prozessen sind, die der Sozialen Arbeit und damit auch der Kinder- und Jugendhilfe ausschließlich von außen auf einer gesellschaftlichen Ebene aufgedrängt werden. Vielmehr sind durchaus auch Erwartungen von Akteuren der Sozialen Arbeit selber an den Ökonomisierungsprozess geknüpft. So verspricht man sich beispielsweise – vor dem Hintergrund wachsender Legitimationsanforderungen an die Soziale Arbeit insgesamt auf Grund knapper öffentlicher Finanzmittel – Antworten auf Fragen nach der Wirkung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Implementation einer ökonomischen Rationalität im Alltagshandeln Sozialer Arbeit. Darüber hinaus wird vom Technologietransfer von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe eine Qualitätssteigerung sowie ein Professionalitätsgewinn der Praxis erwartet (vgl. Merschel 1998b, S. 20ff.). Das heißt, es ist durchaus zu beobachten, dass die Ökonomisierung des Sozialen aus den Reihen der Sozialen Arbeit nicht nur als nicht kompatibel zur Sozialen Arbeit kritisiert wird, sondern Akteure in der Sozialen Arbeit hier auch eine Chance zur Innovation und Weiterentwicklung des Sektors sehen.¹⁴⁰

Bleibt man allerdings zunächst einmal bei den äußeren Impulsen für eine Ökonomisierung des Sozialen, so lassen sich in Anlehnung an Flösser/Schmidt (1999) vier gesellschaftliche Krisensymptome unterscheiden, die grundsätzlich in der gesellschaftlichen Wahrnehmung auf einen Modernisierungsbedarf der Sozialen Dienste hinweisen und damit Reformkonzepten, die auf die Implementation von Markt- und

nicht als analytische respektive theoretische Kategorie geeignet ist (vgl. dazu u.a. auch Grunwald 2000, S. 155; Jordan/Reismann 1998, S. 83f.).

¹⁴⁰ Eine derartige Weiterentwicklung zeigt sich beispielsweise für den methodischen Bereich. Das so genannte „Unterstützungsmanagement“ als ein Muster der methodischen Neuorientierung von sozialer Arbeit wurde in den USA sowie Großbritannien gerade durch die Anforderung populär, die Zweckmäßigkeit und die Wirksamkeit von sozialen Dienstleistungen in ein Verhältnis zu Aufwand und Ertrag zu stellen (vgl. Wendt 1992).

Wettbewerbsstrukturen sowie auf ein unternehmerisches Handeln der Akteure basieren, den Weg bereiten. Dies sind im Einzelnen

1. eine legitimatorische Krise der Sozialen Dienste,
2. eine Steuerungskrise,
3. eine fiskalische Krise sowie
4. eine Managementkrise der Sozialen Dienste.

Diese von außen auf die Soziale Arbeit einwirkenden Impulse basieren weniger auf empirischem Faktenwissen als vielmehr auf politischen Konzepten bzw. einer Formulierung von Krisenszenarien, in denen die eigenen politischen Konzepte eine Lösung darstellen, sowie auf gesellschaftlichen Stimmungen und Meinungsbildern, nach denen offensichtlich die Soziale Arbeit ein gewisses Imageproblem zu haben scheint.

So geht die *legitimatorische Krise* der zumeist öffentlich finanzierten Sozialen Dienste nach Flösser/Schmidt (1999, S. 245) einher mit dem allgemeinen gesellschaftlichen Akzeptanzverlust bezogen auf öffentliche Dienstleistungen. Gesellschaftlich ist man konfrontiert mit einem Vertrauensverlust in staatliche Regulierungsmechanismen. Dieses Argument wird empirisch insoweit gestärkt, als dass die Ergebnisse der Akzeptanzforschung bezogen auf den Wohlfahrtsstaat darauf hindeuten, dass die Akzeptanz von Leistungseinschränkungen bezogen auf soziale Sicherungssysteme bei sich zuspitzenden wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Fehlentwicklungen bzw. des Diskurses darüber steigt, gleichwohl vor dem Hintergrund der empirischen Forschung – und dies relativiert das Argument von der Legitimationskrise ein Stück weit – nicht grundsätzlich von einer verschwundenen sozialen Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates ausgegangen werden kann (vgl. Ullrich 2000). Speziell bezogen auf die sozialen Dienste sieht Schmidt-Grunert (1996) die Legitimationskrise begründet in einem zu beobachtenden quantitativen Wachstum und einer damit einhergehenden Ausdifferenzierung und Spezialisierung¹⁴¹, was allerdings jeweils nicht mit dem gesellschaftlichen Ansehen der Sozialen Arbeit korrespondiert. Es wird ein Bild von Sozialer Arbeit in die Öffentlichkeit transportiert, das einem ‚Moloch‘ insofern gleicht, als das in die entsprechenden Dienste zunehmend öffentliche Gelder fließen, letztendlich aber niemand genau sagen kann, was diese finanziellen Ressourcen bewirken. Dies geht mit dem Vorwurf einher, öffentliche Gelder zu verschwenden, zumal ein nicht geringer Teil der Adressaten der Sozialen Dienste sich durchaus in einem gesellschaftlichen Zwielficht zu befinden scheinen (vgl. dazu z.B. Kiehl 1997, S. 17 sowie zusammenfassend Jordan/Reismann 1998, S. 84ff.). Dies

¹⁴¹ Vgl. entsprechende empirische Hinweise und Analysen für die Sozialen Dienste insgesamt bei Rauschenbach/Schilling 2001d sowie speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe bei Rauschenbach/Schilling 2001b und für einzelne Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bei Pothmann/Thole 2001 (Kinder- und Jugendarbeit), Behr 2001b (Kindertagesbetreuung) oder auch Bürger 2001a (Hilfen zur Erziehung und hier vor allem die ambulanten Leistungen).

zeigt aktuell nicht zuletzt die in 2001 wieder aufs Neue geführte Debatte um Sozialhilfebetrügereien (vgl. auch den Kommentar von Otto 2001).

Greift man das öffentliche Bild vom ‚Moloch‘ Soziale Arbeit noch einmal auf, so verdeutlicht sich, dass die legitimatorische Krise der Sozialen Arbeit übergeht in eine den Sozialen Diensten konstatierte *Steuerungskrise* (vgl. Flösser/Schmidt 1999, S. 245). Die zur Verfügung gestellten Ressourcen werden ineffizient und ineffektiv eingesetzt. Es fehlt – so der Vorwurf an die Soziale Arbeit – an geeigneten Instrumenten, zumal Verrechtlichung, Bürokratisierung und Professionalisierung diesbezüglich versagt haben sollen. Die Folgen dieser öffentlichen Meinung spiegeln sich in der Debatte und den Umsetzungsbemühungen einer Verwaltungsmodernisierung nach dem Modell der Neuen Steuerung wider. So ist beispielsweise die Sonderstellung des kommunalen Jugendamtes im Rahmen der Verwaltungsreformdiskussion unmittelbar vor dem Hintergrund der gesellschaftlich und politisch diagnostizierten Steuerungskrise der Sozialen Arbeit zu sehen. Diese wird maßgeblich ein Grund dafür sein, dass dem kommunalen Jugendamt bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells eine zentrale Bedeutung zuteil geworden ist, da man sich über die Ansätze eines New Public Management erhoffte, den kostenintensiven Bereich der Kinder- und Jugendhilfe über eine betriebswirtschaftliche Restrukturierung effektiver und effizienter zu gestalten (vgl. Merchel/Schrappner 1996).

Sowohl die Legitimationskrise der Sozialen Arbeit als auch die gesellschaftlich und politisch den Sozialen Dienste attestierte Steuerungskrise ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer *fiskalischen Krise* des Sozialstaates zu sehen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 256; Flösser/Schmidt 1999, S. 245; Grunwald 1996, S. 189f.).¹⁴² Diese ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, wie z.B. einen tiefgreifenden Wandlungsprozessen im Erwerbsarbeitssystem einschließlich der auch damit verbundenen hohen Sockelarbeitslosigkeit (vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999, S. 23f.; Speck 1999, S. 80), der Einengung von nationalstaatlichen Gestaltungsspielräumen in der Sozialpolitik vor dem Hintergrund einer Flexibilisierung des Kapitals und der damit verbundenen Notwendigkeit zur Priorisierung von Wirtschaftsstandortpolitik (vgl. Butterwegge 1999, S. 435), der zumindest teilweise zu beobachtenden Kostenexplosion in sozialen Sicherungssystemen und dem demografisch bedingten Rückgang von potenziellen Beitragszahlern (vgl. Müller 2001, S. 175f.), den fehlenden Steuereinnahmen aufgrund von konjunkturellen Schwächphasen (vgl. Speck 1999, S. 80) oder auch des Zusammenbruchs des Staatssozialismus in den osteuropäischen Ländern Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre (vgl. Butterwegge 1997; Lange 2000). Bezogen auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe hat sich die be-

¹⁴² Hierauf verweist auch Wilken (2000, S. 13), indem er die Krise des Sozialen eben nicht nur als ein Problem fehlender finanzieller Ressourcen beschreibt, sondern vielmehr der ethische Konsens über die Grundlagen des Sozialstaates zur Disposition stehen. Dies macht die finanzielle Krise des Sozialstaates zu einer der Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme.

schriebene fiskalische Krise der staatlichen Ebenen in den letzten 10 Jahren in einzelnen Bemühungen geäußert, Leistungen und Strukturen dieses Segmentes der sozialen Dienstleistungen zu kürzen. Zur Disposition standen in diesem Zusammenhang beispielsweise auch vor dem Hintergrund der Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung die rechtlichen Regelungen des SGB VIII zur Zweigliedrigkeit des kommunalen Jugendamtes und der Landesjugendämter (vgl. u.a. Verein für Kommunalwissenschaften 2000 sowie zusammenfassend Liebig 2001, S. 33ff.). Darüber hinaus ist die Kinder- und Jugendhilfepolitik in den Ländern und den Kommunen immer wieder auch von politischen Diskussionen um Leistungskürzungen geprägt, gleichwohl diese bislang nicht unbedingt zu einem massiven Abbau von Ressourcen geführt hat (vgl. Fußnote 141). Dies zeigt beispielhaft die Kostendebatte um die Hilfen für junge Volljährige im Kontext der Erziehungshilfen (vgl. dazu Will 2001, S. 699f.), die insgesamt bislang weder zu einem Rückgang der Fallzahlen (vgl. Bürger 2001a, S. 209ff.) noch zu einer Reduzierung der finanziellen Aufwendungen geführt hat (vgl. Schilling 2002a), oder auch die prekäre und fragile Situation einer Kinder- und Jugendarbeit in Ostdeutschland, die trotz unsicherer Beschäftigungsverhältnisse und des Auslaufens von Sonderförderprogrammen zumindest bis Ende der 1990er-Jahre von der Anzahl der tätigen Personen und der Einrichtungen her zugenommen hat (vgl. dazu Pothmann/Thole 2001, S. 80ff.; van Santen/Seckinger 2001, S. 64).

Schließlich wird der Sozialen Arbeit und damit auch der Kinder- und Jugendhilfe eine *Managementkrise* insofern attestiert, als dass die entsprechenden Organisationen in der Außenwahrnehmung eine Innovationsresistenz gegen die scheinbar offensichtlichen Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen demonstrieren (vgl. Flösser/Schmidt 1999, S. 245). In Verbindung mit dem Vorwurf der Steuerungskrise in der Sozialen Arbeit bedeutet dies, dass der Sozialen Arbeit nicht nur vorgeworfen wird, die Ressourcen ineffizient und ineffektiv einzusetzen, sondern zudem nichts dagegen unternimmt, dieses zu ändern. Bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe wird in diesem Zusammenhang oftmals die nur schleppende Vorschreitung der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells für Jugendamtsverwaltungen kritisiert.¹⁴³ „Viele Gesamtverantwortungen scheinen reformiert zu werden, aber die Jugendhilfe merkt es eigentlich gar nicht; sie nimmt ein modernes Vokabular an (...) und arbeitet mit kleinen Veränderungen weiter wie bisher. Die inhaltlichen Herausforderungen der neuen Steuerung werden nicht ausreichend ernst genommen und häufig ersetzt durch eine Flucht in eine neue Etikettierung, durch die man sich nach außen als modern erweisen will, ohne eigene Strukturen und Handlungsabläufe

¹⁴³ Dies ist im Übrigen ein Vorwurf von Befürwortern des Neuen Steuerungsmodells, der nicht nur gegenüber der Kinder- und Jugendhilfe formuliert wird, sondern vielmehr bezogen auf den gesamten Umsetzungsprozess ähnlich gesehen wird (vgl. dazu auch Kap. 2.2).

ernsthaft zu überprüfen“ (Merchel 2000c, S. 276).¹⁴⁴ Das heißt, im öffentlichen Bild der Sozialen Arbeit dominiert der von Schnurr (1998, S. 368f.) als ‚Kritiker‘ bezeichnete Akteur in der Sozialen Arbeit, der bezogen auf das kommunale Jugendamt aufgrund der Einführung des Neuen Steuerungsmodells eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befürchtet oder auch die Gefahr für sich selbst sieht, im zunehmenden Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt nicht bestehen zu können.

Empirisch zeigt sich allerdings verdeutlicht am kommunalen Jugendamt im Kontext der Verwaltungsmodernisierung keineswegs ausnahmslos der ‚Kritiker‘ als Mitarbeitertypus im Steuerungsdiskurs.¹⁴⁵ Vielmehr konnte die bereits erwähnte Studie darüber hinaus auch den so genannten ‚Befürworter‘ von managerialistischen Steuerungskonzepten herausarbeiten, also denjenigen Akteur, der eine Implementation von Neuer Steuerung als eine Chance für die Auflösung von festgefahrenen Strukturen erkennt und vor diesem Hintergrund sich gerne den betriebswirtschaftlichen Deutungs- und Steuerungsansätzen bedient (vgl. Schnurr 1998, S. 368). Diese empirischen Befunde deuten darauf hin – und damit soll von den äußeren Impulsen zu einer Ökonomisierung des Sozialen zu den Inneren Auslösern übergeleitet werden –, dass Tendenzen zu einer Implementation von markt- und wettbewerbsorientierten Regulierungsformen sowie die Einforderung eines ‚unternehmerischen Geistes‘ nicht nur bei Akteuren der Sozialen Arbeit durchaus auf eine positive Zustimmung treffen, sondern darüber hinaus von Teilen der Sozialen Arbeit selber diese Entwicklungstrends weiter vorangetrieben werden. Diese Annahme wird beispielsweise gestützt durch die Beobachtungen von Flösser (2001a, S. 175f.) bezogen auf die Entwicklungen auf dem Publikationsmarkt zu diesem Thema sowie hinsichtlich der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Denn offensichtlich ergeben sich nicht zuletzt durch den vermehrten Beratungs-, Evaluierungs- und Planungsbedarf von Organisationen im Feld der Sozialen Arbeit im Hinblick auf effektives und effizientes Handeln sowie der Erarbeitung von Qualitätsentwicklungskonzepten neue Betätigungsfelder für Diplom-Pädagogen, Sozialpädagogen und Sozialarbeiter. Zudem zeigt beispielsweise auch eine Analyse von Peter (2002a) zu Weiterbildungsangeboten in der Kinder- und Jugendarbeit, dass betriebswirtschaftliche Fragen und Managementthemen eine hohe

¹⁴⁴ Je nach Positionierung in der Debatte um die Angemessenheit einer Reform der Sozialen Dienste auf der Grundlage des Neuen Steuerungsmodells könnte die von Merchel (2000c) beobachtete Innovationsresistenz der Kinder- und Jugendhilfe durchaus auch als ein positives Signal einer in sich gefestigten Profession gewertet werden. Ungeachtet dessen ist es auch empirisch zu beobachten, dass die Kinder- und Jugendhilfe mitunter bezogen auf die Umsetzung und Praktizierung der Neuen Steuerung eher distanziert agiert, wenn man vielleicht von der Einführung einiger neuer Begrifflichkeiten für alte Inhalte oder auch einer Formulierung von Produktbeschreibungen absieht (vgl. ausführlicher Marmier u.a. 2002).

¹⁴⁵ Vielmehr sind quantifizierende Aussagen diesbezüglich zumindest für die Kinder- und Jugendhilfe aufgrund fehlender Forschungskenntnisse noch nicht zu treffen. Es fehlt diesbezüglich an einer quantitativ empirischen Studie, die beispielsweise die von Schnurr (1998) identifizierten Positionierungen der Akteure gewichtet.

quantitative Bedeutung im Angebotsspektrum zu haben scheinen (vgl. auch Merchel 2001a, S. 11f.).

Die These von vorhandenen Impulsen für Tendenzen einer Ökonomisierung im Feld der Sozialen Arbeit selber greift Rauschenbach (1999b) auf und fragt in diesem Zusammenhang nach den Gründen für entsprechende Entwicklungen. „Aber daß diese Debatte in der Sozialen Arbeit selbst einen so enormen Widerhall findet, muß Gründe haben, die (...) in Schwächen und Versäumnissen der professionsbezogenen konzeptionellen Selbstverortungsdiskussion, aber auch in der Entwicklung der Sozialen Arbeit in den letzten Jahren selbst liegen und die Argumente der betriebswirtschaftlichen Seite so attraktiv erscheinen lassen“ (Rauschenbach 1999b, S. 223). Das heißt, es wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass diese internen Impulse für die zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit und damit auch in der Kinder- und Jugendhilfe auf eine besondere Attraktivität von Markt und Wettbewerb auf der einen und einem Handeln der Akteure als Unternehmer im Sinne des homo oeconomicus auf der anderen Seite für die verschiedenen Segmente der Sozialen Dienste besitzt.

Doch worin liegt der Reiz einer Ökonomisierung des Sozialen für die Akteure im Feld selber. Was bekommen sie in diesem Zusammenhang, was sie vorher möglicherweise nicht gehabt haben? Rauschenbach (1999b, S. 224ff.) unterscheidet in diesem Zusammenhang drei Dilemmata der Sozialen Arbeit, die diese Frage möglicherweise beantworten können. Dies ist erstens das ‚Dilemma sozialpädagogischer Fachlichkeit‘. Dieses beinhaltet im Kern das Problem des Umgangs mit Ungewissheit und Nichtwissen seitens des Professionellen. Der daraus resultierende Habitus einer ‚Strukturierten Offenheit‘ führt wiederum zu Unsicherheiten bei den Akteuren. Vor diesem Hintergrund stellen die Konzepte eines unternehmensorientierten Denkens und Handelns sowie die konkreten Anforderungen eines marktlichen Wettbewerbs insofern Alternativen dar, als dass verbunden mit Prozessen der Ökonomisierung zumeist klare Handlungsvorgaben für die Mitarbeiter der Sozialen Dienste bestehen. So stellen beispielsweise die Gutachten der KGSt mitunter detailliert dar, wie ein Jugendamt zu einem kommunalen Dienstleistungsunternehmen für junge Menschen und deren Familien nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen umgestaltet werden kann.¹⁴⁶

Ein zweites Dilemma der Sozialen Arbeit, das für die zu beobachtenden Tendenzen der Ökonomisierung des Sozialen den Weg ebnet, bezieht sich auf die Eindimensionalität von sozialpädagogischen Konzepten. Es fehlt zumeist nicht nur die Rückbindung dieser Konzepte an sozialwissenschaftliche Theoriestränge. Darüber hinaus werden auch empirische Realitäten kategorial nicht berücksichtigt. Beispielhaft für

¹⁴⁶ Dass dieses in besonderer Weise auch bezogen auf die Implementation des Kennzahleninstruments Gültigkeit hat, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden, sondern wird vielmehr im Teil III noch einmal aufgegriffen.

die Lebensweltorientierung kann in diesem Zusammenhang festgestellt werden: „Obgleich dieses Konzept über die Kategorie der „Pseudokonkretheit“ an vergesellschaftete Verhältnisse angeschlossen wird und sich damit einer soziologisch naiven Reduktion pädagogischer Interaktion und sozialpädagogischer Hilfe auf die Unhintergebarkeit zwischenmenschlicher Begegnung entziehen kann, vermag es letztlich keine „andere Seite“, keinen anderen Modus der Vergesellschaftung systematisch, d.h. kategorial ins Blickfeld zu rücken. Brüche, Ungereimtheiten, Bornierungen oder Fragmentierungen sind nur noch im Alltag selbst, gewissermaßen als immanente Widersprüchlichkeiten, als Unbehagen zu verorten; widerstreitende Modalitäten der Vergesellschaftung und ambivalente Prozesse der Kolonialisierung sind mit den vorhandenen theoretisch-kategorialen Instrumenten dieser Konzepte analytisch nicht mehr bestimmbar“ (Rauschenbach 1999b, S. 228).¹⁴⁷ Diese weißen Flecken in sozialpädagogischen Konzepten führen, wie auch der Habitus der ‚Strukturierten Offenheit‘, zu einer Verunsicherung und Hilflosigkeit der Akteure, in der diese wiederum konkrete Handlungsvorgaben, wie sie beispielsweise im Rahmen einer outputorientierten Jugendhilfe seitens der KGSt formuliert werden, als Orientierungsfolie bevorzugen.

Neben dem Dilemma der ‚sozialpädagogischen Fachlichkeit‘ sowie der ‚sozialpädagogischen Konzepte‘, die zu Verunsicherungen und Ungewissheiten im Feld der Sozialen Arbeit führen und somit Ökonomisierungstrends in der Sozialen Arbeit mitunter anstoßen¹⁴⁸, identifiziert Rauschenbach (1999b) in der unbewältigten Expansionsgeschichte der Sozialen Arbeit ein drittes Dilemma als Impulsgeber für eine entsprechende Veränderung in der Sozialen Arbeit. Greift man das Wachstum des Feldes der Sozialen Arbeit an dieser Stelle unter dem Label des „Sozialpädagogischen Jahrhunderts“ (Rauschenbach 1999a) auf, so hat dieses nicht nur die von Flösser/Schmidt (1999) benannten gesellschaftlichen und politischen Vorbehalte zur Folge, sondern auf der praktischen Ebene führt diese Entwicklung auch zu einer Zunahme von Steuerungsproblemen (vgl. Rauschenbach 1999b, S. 229). Bezogen auf die Steuerungskrise in der Sozialen Arbeit hat es somit den Anschein, als ob das gesellschaftliche Bild sozialer Arbeit zumindest z.T. diesbezüglich mit der Realität korrespondiert.

¹⁴⁷ Die hier von Rauschenbach (1999b) formulierte Kritik am Konzept der Lebensweltorientierung ist zu sehen vor dem Hintergrund des Gesellschaftsmodells von Jürgen Habermas, das in den Kategorien von System und Lebenswelt zwei unterschiedliche Modalitäten gesellschaftlicher Integration verbindet.

¹⁴⁸ Jordan/Reismann (1998, S. 94) sowie Schmidt-Grunert (1996) bestärken diese Diagnose insofern, als dass ihrer Beobachtung nach sowohl ein Mangel an Selbstbewusstsein und Methodenrepertoire als auch eine Vielzahl von Widersprüchen in der Sozialen Arbeit selbst mitverantwortlich für die zu beobachtenden Tendenzen einer Ökonomisierung sind.

3.4 Gefahren

Neben den zuletzt benannten Impulsen zu einer Ökonomisierung des Sozialen, die mitunter auch von der Sozialen Arbeit selber ausgehen, äußern sich in der Debatte um eine Modernisierung der Sozialen Dienste auf der Grundlage ökonomielastiger Innovationen allerdings gleichermaßen auch kritische Kommentatoren der Entwicklungen. Dies zeigt sich nicht nur bezogen auf die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und -modellen bei den kommunalen Jugendämtern im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung (vgl. dazu Kap. 2.2), sondern auch generell im Hinblick auf die zu beobachtenden Tendenzen einer Ökonomisierung der Sozialen Arbeit sowie speziell der Kinder- und Jugendhilfe. Nachfolgend geht es nunmehr nicht darum die formulierten potenziellen und realen Gefährdungen summarisch aufzulisten. Vielmehr fassen die Ausführungen zentrale Aspekte der Argumentationslogik der Ökonomisierungskritiker bezogen auf

- eine mögliche Funktionalisierung der ökonomielastigen Innovationen zu einer ausschließlichen Reduzierung der finanziellen Ressourcen im Sozialsektor,
- eine notwendige Voraussetzung zur Klassifizierung sozialer Hilfen als Ware, um damit die bestehenden Inkompatibilitäten zwischen Ökonomie und Sozialer Arbeit auszublenden sowie
- die daraus resultierenden Verschiebungen von Relevanzstrukturen im professionellen sozialarbeiterischen Handeln unter dem Stichwort einer Entethisierung der Sozialen Arbeit.

In diesen Zusammenhängen wird es nicht nur darum gehen, die entsprechenden Argumentationsgebäude aus der Debatte um eine Modernisierung der Sozialen Dienste zu rekonstruieren. Darüber hinaus wird vor dem Hintergrund einiger vorhandener empirischer Befunde zu den zu beobachtenden Entwicklungen in der Sozialen Arbeit im Allgemeinen und der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen exemplarisch zu evaluieren sein, inwiefern sich pathologische Entwicklungen in Praxisfeldern als Folge von Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen andeuten.

Vordergründig wird den ökonomielastigen Innovationskonzepten hin zu mehr Markt und Wettbewerb einerseits sowie zu einem professionellen Handeln andererseits, das sich am Modell des homo oeconomicus orientiert, vorgeworfen, dass diese weniger vor dem Hintergrund eine Qualitätsverbesserung für die sozialpädagogischen Angebote zur Diskussion gestellt werden, sondern vielmehr im Kern auf die finanziellen Engpässe der öffentlichen Kassen zurückzuführen sind und somit zu Sparzwecken funktionalisiert werden (vgl. Butterwegge 1997, S. 26f.).¹⁴⁹ Dies hat

¹⁴⁹ Die Untersuchungen von Bader (2000) zur Verbreitung von Sozialmanagementkonzepten bei freien Trägern bestätigen diese Wahrnehmung vor allem für Mitarbeiter von entsprechenden Einrichtungen in den neuen Bundesländern. Nahezu ausnahmslos wird in diesem Zusammenhang seitens der befragten Personen angegeben, dass die Implementation von Sozialmanagementkonzepten in einem Zusammenhang zu den finanziellen Sparzwängen der öffentlichen Hand zu sehen ist. Auch die von Schnurr (1998) dargestellten Rekonstruktionen von Akteursstrategien in Jugendäm-

zur Konsequenz, dass entsprechende Konzepte in der Sozialen Arbeit immer in einem Spannungsfeld zwischen einer Steigerung der fachlichen Qualität auf der einen Seite und einer Rationalisierung von Ressourcen auf der anderen Seite stehen (vgl. Galuske 1999, S. 275). Die Kommission des Elften Kinder- und Jugendberichts entwirft in diesem Zusammenhang das Szenario eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbs, der eine Deprofessionalisierung, eine Verschlechterung des Leistungsangebotes sowie die Preisgabe einer pluralen Kinder- und Jugendhilfe zur Folge hat (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 257). Dabei scheinen Ökonomisierungstrends doch eher kontraproduktive Wirkungen bezogen auf die erhofften Kostenreduzierungen zu haben bzw. scheint ein entsprechender Erfolg diesbezüglich keineswegs garantiert. Anders formuliert: Es stellt sich die Frage – beispielsweise vor dem Hintergrund der zu beobachtenden internationalen Entwicklungen im Gesundheitswesen (vgl. Kap. 2.1) –, nach denen die Implementation von wettbewerblichen Steuerungsinstrumenten mitunter zu erheblichen Kostenanstiegen führt –, ob tatsächlich generell davon ausgegangen werden kann, dass im Kontext einer Markt- und Wettbewerbsregulierung sowie einem Einstellungswandel der Akteure hin zum homo oeconomicus die finanziellen Aufwendungen für die Segmente der Sozialen Arbeit geringer werden, zumal unter Marktbedingungen in der Ambivalenz von Angebot und Nachfrage die Angebotsseite ein strukturelles Interesse daran haben muss, Nachfrage zu erzeugen.¹⁵⁰ Offensichtlich müssen diesbezüglich erhebliche Zweifel angemeldet werden (vgl. Muetzfeld 2000). Geht man beispielsweise konkret für die Kinder- und Jugendhilfe davon aus, dass die gesetzliche Neuregelung der §§ 78a ff. SGB VIII zumindest für die Bereiche der teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung den Weg zur Konstituierung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen geschaffen hat (vgl. Münder 1998; Trede 2001, S. 797f.), so hat dies nach den amtlichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zu den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe zwischen 1999 und 2000 zu einem Anstieg der finanziellen Aufwendungen in diesen Bereichen geführt, wie sich dies auch bereits in den Jahren 1998 und 1999 zumindest für einzelne Bundesländer angedeutet hat (vgl. Pothmann/Schilling 2001, S. 50ff.; Schilling 2002b).¹⁵¹

tern im Diskurs um neue Steuerungsmodelle weisen zumindest indirekt darauf hin, dass gerade von den ‚Kritikern‘ von einer markt- und wettbewerbsorientierten Verwaltungsmodernisierung der Vorwurf erhoben wird, diese lediglich zur Konsolidierung der Etats der Jugendämter zu benutzen.

¹⁵⁰ Hierzu merkt C.W. Müller an: „Der Strukturkrise kapitalistischer Gesellschaften, der ‚Überproduktion‘, wird eine Strategie entgegengehalten, die uns überreden soll, Sachen, die wir nicht brauchen, zu kaufen und mit Geld zu bezahlen, das wir nicht haben, um damit Bedürfnisse zu befriedigen, die nicht die unseren sind. Dabei hat der Begriff des ‚Marktes‘ seine ursprüngliche Bedeutung verloren. Es geht nicht mehr darum, vernünftigen Waren und Dienstleistungen den Zugang zu jenem Markt zu eröffnen, auf dem sich potenzielle Kunden drängen, die genau auf jene angebotene Ware oder Dienstleistung gewartet haben. Es geht vielmehr darum, unsere Begehrlichkeiten auf Gegenstände zu richten, von denen wir gestern noch nicht wussten, dass wir sie brauchen könnten, und von denen wir heute noch nicht wissen, dass wir sie wollen werden“ (Müller 2001, S. 181).

¹⁵¹ Dieser Anstieg der finanziellen Aufwendungen für Minderjährige in Einrichtungen der Heimerziehung und in sonstigen betreuten Wohnformen korrespondiert in diesem Zusammenhang nicht mit

Doch es geht bei dieser Modernisierungsdebatte zu den Sozialen Diensten um mehr als die Frage, ob als Reaktion auf eine Implementierung von Markt- und Wettbewerbsbedingungen die finanziellen Aufwendungen nunmehr steigen oder sinken werden. Ohne dies an dieser Stelle unterbewerten zu wollen, geht es auch um die Formulierung eines Kernverständnisses von Sozialer Arbeit und den sozialen Hilfen. Denn das zentrale Gegenargument der Kritiker von zu beobachtenden oder sich erst andeutenden Tendenzen einer Ökonomisierung stellt die grundsätzlich angenommene Unangemessenheit und Inkompatibilität von Markt- und Wettbewerbsregulierung auf der einen sowie einem Handeln der Akteure, das sich am Typus des homo oeconomicus orientiert, auf der anderen Seite für die Segmente der Sozialen Arbeit dar. Dieser Standpunkt korrespondiert mit der Formel vom pädagogischen Bezug. Dies meint, dass generell die Pädagogik vor dem Hintergrund der Formel des pädagogischen Bezuges „gemäß ihren spezifischen Problem- und Aufgabenstellungen auch ihre ‚einheimischen Begriffe‘ entwickeln (muss); sie darf die Begriffssysteme ‚fremder‘ Fragestellungen (z.B. aus der Ökonomie) nicht einfach auf pädagogische Sachverhalte übertragen“ (Gudjons 1997, S. 34). Vor diesem Hintergrund wird an den spürbaren Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen kritisiert, dass Managementkonzepte sowie Gesetze der freien Marktwirtschaft nicht auf die Soziale Arbeit übertragbar sind (vgl. u.a. Grams 2000; Muetzefeld 2000; Olk 1995a; Speck 1999, S. 108ff.). Es wird angezweifelt, dass ein Technologietransfer von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe, wie er beispielsweise bezogen auf das Kennzahleninstrument zu beobachten ist (vgl. Pothmann 2001), möglich ist, da die Voraussetzungen für das Funktionieren von derartigen Instrumenten und Prinzipien in der Sozialen Arbeit nicht gegeben sind. Dazu formuliert Thomas Olk bezogen auf die Einführung des nicht zuletzt auch an die Betriebswirtschaft angelehnten Neuen Steuerungsmodells für eine Verwaltungsmodernisierung Folgendes: „Ein wesentliches Ziel ergebnisorientierter Steuerung besteht in der Definition eindeutiger Leistungsziele und der Messung des Grades der Zielerreichung. Dies ist allerdings nur machbar, wenn die Aufgabendefinition abgrenzbar, meßbar und klar zuzuordnen ist, was in dieser Form in der öffentlichen Verwaltung bzw. speziell in der öffentlichen Jugendhilfe selten gegeben ist. Das Produkt der Jugendhilfe ist keineswegs (...) einfach strukturiert, durchschaubar und im Hinblick auf seine Ziel-Mittel-Relationen unbegrenzt verstehbar. Vielmehr besteht in der Sozialpädagogik ein strukturelles ‚Technologiedefizit‘. Dies bedeutet, daß im Interventionsbereich der Jugendhilfe – also im Bereich der Beeinflussung von Personen/-gruppen, ihrer Strategien der Lebensbewältigung und ihre materiellen wie immateriellen Lebensbedingungen – keine klaren Ursache-

der Fallzahlenentwicklung bei der Inanspruchnahme von Maßnahmen bezogen auf die unter 18-Jährigen (vgl. Pothmann 2002b; Schilling 2002b). Dies lässt zwar nicht den alleinigen Schluss zu, dass somit veränderte Finanzierungsregelungen für den Anstieg der Ausgaben verantwortlich sind, jedoch erhöht es die Plausibilität einer solchen Annahme doch entscheidend.

Wirkung-Beziehungen bestehen“ (Olk 1995a, S. 28). Diese Argumentation geht zurück auf die Überlegungen von Luhmann/Schorr (1982), die für das Erziehungssystem ein strukturelles Technologiedefizit konstatieren und dieses am Beispiel des Unterrichts explizieren. Vor dem Hintergrund einer von den genannten Autoren beobachteten Technologie-Renaissance in der Theorieentwicklung der Erziehungswissenschaft wird zur Stützung der These vom Technologiedefizit des Erziehungssystems darauf hingewiesen, dass Organisationen bzw. gesellschaftliche Agenturen, die mit der Veränderung von Personen beauftragt sind nicht über Verfahrenstechnologien verfügen (vgl. Luhmann/Schorr 1982, S. 14f.).¹⁵²

Dass trotz dieser offensichtlichen strukturellen Inkompatibilitäten von Ökonomie und Sozialer Arbeit ein entsprechender Technologie- und Ideentransfer dennoch zu beobachten ist, hat – so die Argumentation der Ökonomisierungskritiker weiter – zur Konsequenz, dass die Soziale Arbeit bzw. die sozialen Hilfen zunehmend einen Warencharakter erhalten (vgl. Wilke 2000, S. 17). Das heißt mit anderen Worten, die beschriebenen Tendenzen einer Ökonomisierung verändern die Leistungen der sozialen Hilfen zu einem markt- und wettbewerbsfähigen Gut. Dies hat Folgen für die Gestaltung von Sozialer Arbeit. So impliziert ein Verständnis von Sozialer Arbeit als Ware Beschreibungen dieser im Marktsinne Tauschobjekte, die wesentliche Elemente sozialer Hilfen ausblenden. Bezogen auf die Bestimmung von Qualität einer bestimmten Leistung kann dies beispielsweise bedeuten, dass diese sich auf das reduziert, was im Rahmen von Leistungsbilanzen oder auch Kostenvoranschlägen darstellbar ist. Somit besteht anders formuliert die „Gefahr eine Verkürzung und unzulässigen Normierung von Hilfeleistungen, die sich wesentlich durch die nur schwer formalisierbare und standardisierbare Interaktionsqualität auszeichnet“ (Galuske 1999, S. 275). Bei diesen Darstellungsformen geht es im Wesentlichen, entsprechend der zugrunde gelegten Marktlogik, darum, die Beschreibung der Qualität von sozialen Hilfen in Warenform auf quantifizierbare und damit messbare Sachverhalte zu beschränken.¹⁵³ Ausgeblendet wird in diesem Zusammenhang beispielsweise das interaktions- und kommunikationsbezogene sozialarbeiterische Handeln, mit der Konsequenz, dass in entsprechenden markt- und wettbewerbsbedingten Konkurrenzsituationen Einrichtungen begünstigt werden, deren inhaltliche Ausrichtung sich am Besten in Messwerten abbilden lässt. Anders formuliert: „Da beim Wettbewerb im

¹⁵² Dabei verstehen Luhmann/Schorr (1982) den Technologiebegriff als einen „Zusammenhang von Verfahren, die dazu benutzt werden, um Materialien mit vorhersehbaren Wirkungen und erkennbaren Fehlerquellen von einem Zustand in einen anderen umzuformen“ (ebd., S. 14).

¹⁵³ Dies wird an späterer Stelle (Teil III) noch einmal aufzugreifen sein, wenn es darum geht, die Voraussetzung zur Generierung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe zu diskutieren. Anzumerken bleibt an dieser Stelle nur, dass eine Kritik an einer Beschreibung von sozialen Hilfen als Waren in quantifizierbaren Kategorien nicht dahingehend missverstanden werden sollte, dass eine Beschreibung von quantifizierbaren und damit messbaren Aspekten Sozialer Arbeit gleichbedeutend mit einer Deformierung sozialer Hilfen als Waren ist. Würde man dieser Kausali-

wesentlichen die Quantitäten zählen – nur sie sind meßbar – könnte es zu einem ruinösen Wettbewerb auch in konzeptioneller Hinsicht kommen und zwar in der Weise, daß Institutionen, die sich aufgrund ihres mehr lebensqualitätsorientierten, offenen Ansatzes vor allem interaktional-offener Methoden, die nicht ohne weiteres ‚output‘-kontrollierbar sind, in Beweisnot geraten und von anderen Systemen, die strukturiert nach festgelegten Programmen arbeiten, ausgestochen werden. Ob strukturierte Methoden tatsächlich mehr Hilfe bringen und zwar von der ‚behandelten‘ Person her gesehen, spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Es bestechen vielmehr die nachvollziehbaren Planschritte und die Zahlen, die dabei herauskommen“ (Speck 1999, S. 112).¹⁵⁴ Diese Gefahr lässt sich unmittelbar nachvollziehen an den Diskussionen um Qualitätsentwicklung oder auch Qualitätssicherung, die zugespitzt u.a. nach den Beobachtungen von Merchel (2000b, S. 22ff.) die Messbarkeit von sozialen Hilfen als den idealtypischen und anzustrebenden Zustand einfordern (vgl. z.B. Hohm 2000).¹⁵⁵

Fasst man vorläufig zusammen, so lautet also der Vorwurf der Ökonomisierungskritiker, dass soziale Hilfen einen Warencharakter bekommen, was sich – und dies ist für die Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen von besonderer Bedeutung – u.a. in Form von standardisierten und quantifizierten Produktbeschreibungen niederschlägt. Dieses ist eine Voraussetzung dafür, dass sich ein Markt von sozialen Hilfen überhaupt erst konstituieren kann. Dabei sind verschiedene Differenzierungen zu beobachten. Eine der wesentlichsten Unterscheidungen des Sozialmarktes in diesem Zusammenhang ist die in lukrative und weniger lukrative Segmente (vgl. auch Wilke 2000, S. 17). Das heißt, es geht dabei nicht mehr um die Angemessenheit von sozialen Hilfen vor dem Hintergrund der Bedürfnisse potenzieller Adressaten. Vielmehr ist von strategischer Bedeutung, die Möglichkeiten der Gewinnerzielung auf dem Markt zu erkennen und zu nutzen, mit der Konsequenz, dass die nicht gewinnträchtigen Segmente des Sozialmarktes vernachlässigt werden. Ein entscheidendes Kriterium für die Identifikation von lukrativen Marktsegmenten richtet sich nach der Zahlungsfähigkeit potenzieller Kunden. Dabei ist der Kundenbegriff nicht gleichzusetzen mit den Adressaten, sondern vielmehr ist von einem weiten Kundenbegriff insoweit auszugehen, als dass nach Meinhold (1998, S. 40) folgend als Kun-

tät folgen, so müsste man jegliche Form empirisch-quantitativer Forschung zur Sozialen Arbeit in diesem Sinne verstehen.

¹⁵⁴ Diese Position muss sich in der Debatte gegen Aussagen behaupten, die darauf hinweisen, dass grundsätzlich für den Dienstleistungsbereich nicht von einer exakten Messbarkeit der Ergebnisse nach dem Vorbild der klassischen Güterproduktion ausgegangen werden kann. Gleiches gilt auch für den Bereich der Sozialen Arbeit. Vielmehr kommt es diesbezüglich darauf an, Qualitätsmessungen nicht bezogen auf Output und Outcome primär durchzuführen, sondern eher Aspekte der Struktur- und Prozessqualität diesbezüglich zu berücksichtigen (vgl. Freier 2000, S. 303).

¹⁵⁵ Gleichwohl weist Merchel (2000b, S. 23f.) darauf hin, dass es im Kontext von Qualitätsentwicklungsprozessen nicht darum gehen kann, sich für oder gegen die Quantifizierung und Messung von Leistungen der Sozialen Arbeit zu entscheiden. Vielmehr geht es darum, auf der einen Seite die Möglichkeiten von Qualitätsmessungen auch für Kontexte der sozialen Hilfen zu nutzen und gleichzeitig auf der anderen Seite die Grenzen der Messbarkeit pädagogischen Handelns zu akzeptieren (vgl. auch ausführlicher Teil II, Kap. 5).

den alle Personen und Instanzen bezeichnet werden können, die mittelbar oder unmittelbar an der Dienstleistung beteiligt sind (vgl. dazu auch Grunow 1996 sowie im Kontext der Debatte um die Kinder- und Jugendhilfe als Dienstleistung Schwabe 1996). Somit können in diesem Zusammenhang beispielsweise aus der Sicht eines freien Trägers öffentliche Behörden, die Fördergelder verwalten, genauso lukrative Kunden sein wie finanzkräftige Privatpersonen. In beiden Fällen geht es jeweils um eine Selektion der Leistungserbringung vor dem Hintergrund von Rentabilitätskriterien statt Bedarfskriterien. Damit wird der originär sozialpolitische Auftrag der Sozialen Arbeit, diejenigen zu unterstützen, die sich selber nicht mehr helfen können, eingetauscht gegen das Prinzip der Gewinnmaximierung (vgl. auch Gaitanides 2000, S. 131). Das heißt, bei einem Warenverständnis von sozialen Hilfen wird offensichtlich die integrative Funktion von Sozialer Arbeit (vgl. Merten 1997) konterkariert, denn auf dem Sozialmarkt, wo alles seinen Preis hat, trifft dies auch auf die Menschen zu, mit der Konsequenz, dass der Marktwert des Menschen auch den Umgang mit ihm bestimmt (vgl. Grams 2000, S. 90).

Es drängt sich zumindest der Verdacht auf, dass der sprunghafte Anstieg von Fällen einer drohenden bzw. vorhandenen seelischen Behinderung gem. § 35a SGB VIII vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahren in einigen Regionen der Bundesrepublik nur zu einem nicht genau zu quantifizierenden Teil auf einen tatsächlich vorhandenen Bedarf an entsprechenden Maßnahmen zurückzuführen ist. Vielmehr deutet einiges darauf hin, dass zudem entsprechende Institutionen die Gewinnerzielungsmöglichkeiten des seit 1994 im SGB VIII verankerten Leistungsparagrafen für die Eingliederungshilfe von seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen entdeckt haben. So zeigt sich, dass die Ausgaben für entsprechende Maßnahmen laut amtlicher Kinder- und Jugendhilfestatistik von etwas mehr als 186 Mio. € im Jahre 1997 auf über 306 Mio. € im Jahre 2000 sprunghaft angestiegen sind (vgl. Schilling 2002a). Dies alleine könnte noch dahingehend interpretiert werden, dass zwischen 1994 und 2000 sich die Gewährung und Inanspruchnahme dieser Leistung der Kinder- und Jugendhilfe noch in einer Implementationsphase befindet. Zweifel an dieser Auslegung der amtlichen Daten müssen allerdings vor dem Hintergrund angemeldet werden, dass diese Entwicklung in den Bundesländern offensichtlich sehr unterschiedlich verläuft. Zumindest zeigt sich in den entsprechenden Analysen von Schilling (2002a), dass die Unterschiede zwischen den Bundesländern sich seit 1997 eher noch vergrößert haben. So werden im Jahre 2000 statistisch gesehen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt etwas weniger als 8 € für Leistungen nach § 35a pro unter 18-Jährigen ausgegeben, während dies in Schleswig-Holstein über 46 € sind. Bezogen auf die kommunalen Besonderheiten wird auch deutlich, dass sich die Fallzahlen beispielsweise in der Stadt Kiel seit Mitte der 1990er-Jahre um rund 50% erhöht haben (vgl. Bommelmann 2000, S. 163f.). Es ist in diesem Zusammenhang zu beobachten, dass heilpädagogische Praxen offensiv für ihre Leistungen bei den Eltern wer-

ben, um sich Vollmachten geben zu lassen, beim Amt Anträge stellen, gleichzeitig die Begutachtung vornehmen können, um dann auch selbst die vom Jugendamt finanzierten Leistungen erbringen zu können.

Dieses Beispiel zeigt die Gefahren einer Glorifizierung des Markt- und Wettbewerbsgedankens, was mitunter zu einer Art Marktfundamentalismus führen kann (vgl. Beck 1997b; Speck 1999, S. 108ff.). Diese Form des Marktfundamentalismus hat speziell für die Soziale Arbeit einen Verlust von ethischen und moralischen Dimensionen zur Konsequenz, zumal Denk- und Handlungsmodi sich an dem Typus des homo oeconomicus orientieren. Dies führt in der Analyse mitunter zu dem Schluss, dass die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit gleichzeitig deren Entethisierung bzw. Entmoralisierung bedeutet (vgl. auch Halfar 1998; Grams 1998; Speck 1999).¹⁵⁶ Damit ist u.a. gemeint, dass eine über den Markt geregelte Soziale Arbeit unter dem Druck von Effizienzkriterien keinen Raum und keine Muße für komplexe Strategien zur Lösung von sozialen Problemen vorsieht (vgl. Grams 2000, S. 91ff.). Damit verändern sich Relevanzstrukturen im Kontext von Konkurrenzsituationen im Wettbewerb. Aspekte wie lebensweltliche Komplexität oder auch die Eigenheiten von sozialen und pädagogischen Prozessen werden genauso ausgeblendet wie der Teil sozialarbeiterischen Handelns, der sich in Begrifflichkeiten wie Beziehung, Offenheit und Grenzen widerspiegelt (vgl. Hafener 2001, S. 25). Denn geht man davon aus, dass es zur ethischen Grundhaltung der Sozialen Arbeit gehört, gesellschaftliche Teilhabe und Zukunftsplanung für den Adressaten zu ermöglichen, mit dem Ziel, die bestehenden Handlungsoptionen zu erweitern, so korrespondiert dies nicht mit Markt- und Wettbewerbsregeln. Nach diesen verliert die zunächst angenommene auf die einzelne Persönlichkeit hin ausgerichtete Grundhaltung für die Erbringung von sozialen Hilfen an Bedeutung und an deren Stelle tritt einerseits das Prinzip der Gewinnmaximierung für den Einzelfall sowie auch andererseits abseits des Einzelfalls die Position des Unternehmens auf dem Sozialmarkt eine erhebliche Bedeutungsaufwertung erfährt. Entsprechende Veränderungen im Handlungsalltag der Praxis können empirische Untersuchungen zwar nicht zweifelsfrei belegen, doch zumindest deuten einige Ergebnisse dieser Studien in eine entsprechende Richtung:

- So zeigt beispielsweise eine Befragung von Praktikern in der Sozialen Arbeit, dass diese sich sehr wohl bewusst darüber sind, dass sie unter dem Paradigma einer Ökonomisierung des Sozialen effizienter arbeiten müssen, gleichwohl durch-

¹⁵⁶ Ökonomisierung auf der einen sowie ethische Prinzipien Sozialer Arbeit auf der anderen Seite scheinen somit zwei unvereinbare Gegenspieler, mit der Konsequenz, dass die ethischen und moralischen Dimensionen der sozialen Arbeit generell die Grenzen eines Technologietransfers von der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe markieren. Einen Vorschlag zu einer Vereinbarkeit der beiden Gegenspieler Ökonomisierung und Ethik, der an dieser Stelle zumindest erwähnt, dem aber nicht weiter nachgegangen werden kann, macht Beilmann (1999, S. 308), wenn er vorschlägt, dass sich eine Effektivität sozialer Arbeit im ökonomischen Sinne durch die Erreichung klarer Zielvorgaben unter Einbeziehung ethischer Kategorien in der Formel einer „gesamtgesellschaftlichen Effizienz“ kennzeichnen muss.

aus eine Sensibilität dafür besteht, dass eine Beurteilung unter Effizienzgesichtspunkten für den Handlungsalltag nicht durchgängig möglich ist (vgl. Seibert 1997, S. 344f.).

- Oder aber anhand der Untersuchung von Bader (2000, S. 53) zur Verbreitung von Sozialmanagement-Konzepten in der Praxis freier Träger wird deutlich, dass in der Wahrnehmung der Mitarbeiter sozialer Einrichtungen die Einführung von Sozialmanagement-Konzepten dazu geführt hat, dass im Alltag als Folge einer Einführung von Ansätzen des Qualitätsmanagements effizienter gearbeitet wird.
- Sowie auch Thole/Cloos (2000, S. 549ff.) herausarbeiten können, dass Professionelle ihren beruflichen Alltag vor dem Hintergrund der zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen auch über „betriebswirtschaftliche, kundenorientierte Produktdefinitionen, also durch die Implementierung eines Kontraktes, der die potentielle Reziprozität sozialer Hilfen durch die Rationalität ökonomischer Gesetzmäßigkeiten ersetzt“ (ebd., S. 552), gestalten.

3.5 Bedeutung für die Verwendung von Kennzahlen

Ausgangspunkt der vorangegangenen Ausführungen zu den zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit und in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen ist die zu Beginn dieses Teils der Arbeit dargelegte Annahme, dass über Prozesse der Ökonomisierung Kennzahlen, verstanden als quantifizierende und damit komplexitätsreduzierende Formen der Wirklichkeitsdarstellung, zwar nicht in die jeweiligen Kontexte neu eingeführt worden sind, aber immerhin vor dem Hintergrund einer zunehmenden Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie der Priorisierung des Ökonomischen im Denken und Handeln der Akteure diese Art von Messinstrumenten in ihrer Bedeutung erheblich aufgewertet werden. Dies zeigt sich zumindest andeutungsweise sowohl für den Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch für das Gesundheitswesen. Zudem haben bereits die vorangegangenen Ausführungen zu den Gefahren einer Ökonomisierung des Sozialen insbesondere bezogen auf die Klassifizierung von sozialen Hilfen als Waren gezeigt, dass damit eine Aufwertung von quantifizierbaren und damit messbaren Aspekten der Sozialen Arbeit einhergeht, die mitunter so weit geht, dass jenseits dieser Kriterien Sachverhalte systematisch ausgeblendet werden. So gesehen greifen die nachfolgenden Ausführungen zur Bedeutung des Kennzahleninstrumentes im Rahmen von Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit allgemein und speziell in der Kinder- und Jugendhilfe die vorab gemachten Grundannahmen zum Abschluss dieses Teils der Arbeit noch einmal auf, um sie anhand einiger empirischer Hinweise zu beobachtbaren Ökonomisierungstendenzen speziell in der Kinder- und Jugendhilfe, wie der Produktorientierung (1), dem Kontraktmanagement (2) sowie den interkommunalen Vergleichen (3) zu verifizieren (vgl. auch ausführlicher Teil II, Kap. 6).

1. Gerade auch vor dem Hintergrund der Einführung und der Umsetzung von Neuen Steuerungsmodellen hat die Produkt- bzw. Outputorientierung des Handelns von Organisationen grundsätzlich eine hohe Bedeutung erlangt, da diese Strategie eine notwendige Voraussetzung darstellt, um eine Organisation, die am Modell des privatwirtschaftlichen Unternehmertums orientiert ist, zu installieren. Dies gilt gleichermaßen für Einrichtungen in öffentlicher sowie mit einigen Modifizierungen mitunter auch für Einrichtungen in freier Trägerschaft im Feld der Kinder- und Jugendhilfe unter sich zunehmend deutlicher konturierenden realen oder virtuellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen.¹⁵⁷ Die Einführung von Produkten stellt in diesem Zusammenhang für die Organisationen somit offensichtlich eine Voraussetzung dar, um unter den sich verändernden äußeren Rahmenbedingungen agieren zu können, zumal in Anlehnung an die Betriebswirtschaft diese die Funktion eines zentralen Informationsträgers übernehmen (vgl. auch Kap. 2.2). Nach dem Modell der KGSt impliziert die Produktbildung auch, entsprechende Kennzahlen zu generieren, „um die Zielgruppen- und Zielerreichung sowie die Quantität und Qualität des Produktes einschätzen zu können“ (KGSt 1994, S. 36). Konkreter auf Erfordernisse in der Praxis formuliert, haben Kennziffern u.a. die Aufgabe, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für eine Leistung bzw. das Leistungsspektrum im Rahmen eines Berichtswesens im Sinne von Controllingprozessen zu dokumentieren (vgl. Scholz 1996). Es ist vor dem Hintergrund des aktuellen empirischen Forschungsstandes zu der Realisierung des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen allerdings nicht möglich festzustellen, wie hoch der Anteil der Jugendämter ist, die im Rahmen von einer produktorientierten Lesart der Neuen Steuerung Kennzahlen zu Steuerungszwecken der Verwaltung implementiert haben. Geht man allerdings in Anlehnung an Marmier u.a. (2002) davon aus, dass Anfang des Jahres 2000 knapp die Hälfte der Jugendämter in Deutschland Module der Verwaltungsmodernisierung umsetzen, ist diesbezüglich von einer nicht unerheblichen Zahl von öffentlich-örtlichen Trägern auszugehen, die sich gegenwärtig zumindest mit der Generierung von Kennzahlen zu den definierten Produkten befassen.
2. Das Kontraktmanagement ist ein wesentlicher Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung. Es löst die tradierten Mechanismen der Befehls- und Kontrollhie-

¹⁵⁷ Es ist für die Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten, dass die Produktlogik nicht nur von Jugendämtern vor dem Hintergrund einer Implementation des Neuen Steuerungsmodells übernommen wird. Beispielsweise hat die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung die Produktlogik im Rahmen eines Konzeptes zu Qualitätsmerkmalen und Kennziffern in der Erziehungs- und Familienberatung adaptiert (vgl. hierzu Gerth/Menne/Roth 1999; Menne 1998). Ähnlich wie für die Jugendämter festzustellen, lassen sich allerdings vor dem Hintergrund des empirischen Forschungsstandes der Kinder- und Jugendhilfe keine genauen Angaben über die quantitative Bedeutung des Phänomen bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt machen. Gleichwohl wird im Teil II der Arbeit noch einmal auf die Verwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes bei öffentli-

rarchie in der Verwaltung ab und beendet damit eine Verwaltungssteuerung über formale Zuständigkeitsregelungen und Weisungen. Statt dessen wird über vertragliche Vereinbarungen, so genannte Kontrakte gesteuert. Hier werden Ressourcen und Kompetenzen sowie Ziele und Ergebnisse in Verbindung mit der zu erbringenden Leistung festgehalten. Dieses neue Modul einer Verwaltungssteuerung ist Ausdruck einer Flexibilisierung von Verwaltung sowie der Installierung von Selbststeuerungsmechanismen vor dem Hintergrund von dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Das Ergebnis von Kontraktmanagementprozessen sind Leistungsverträge als eine Form der Regelung von finanziellen Mittelzuweisungen, z.B. zwischen Jugendamt und einem freien Träger der Jugendhilfe. Diese sind durch die Vereinbarung und die hier getroffenen Regelungen an Zielsetzungen und Standards bei der Erbringung der Leistung gebunden (vgl. KGSt 1998a), die wiederum mit Hilfe von Indikatoren bzw. Kennzahlen in Bezug auf deren Einhaltung im Rahmen von Controllingprozessen eines Qualitätsmanagements bewertet werden (vgl. auch Reiss 2002a). Beziehungsweise werden die Vertragspartner der Jugendämter konkret dazu verpflichtet, Erfolgskontrollen im Rahmen der Leistungserbringung durchzuführen (vgl. von Spiegel 1998, S. 610). Das heißt mit anderen Worten: Diese Leistungsvereinbarungen sollten nach konzeptionellen Überlegungen u.a. Kennzahlen zu Qualitätsmerkmalen von Jugendhilfeleistungen beinhalten (vgl. Merchel 1999a, S. 178f.). Diese Kennzahlen wiederum sind die Grundlage für die Bewertung von erbrachten Leistungen vor dem Hintergrund der im Rahmen des Kontraktmanagements getroffenen Vereinbarungen. Das heißt, es soll über das Kennzahleninstrument möglich werden, die Einhaltung von vertraglichen Verabredungen zu evaluieren. Strukturell verankert wird dieses Verfahren im Kontext der Umstellung der Finanzierung sozialer Dienstleistungen auf leistungs- und qualitätsbezogene Entgeltregelungen (vgl. Schubert 1997). Speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind Leistungsverträge im Rahmen eines Kontraktmanagements spätestens seit der Neuregelung der §§ 78a ff. nicht nur ein relevantes Instrument zur Regelung der Leistungserbringung im Zusammenhang mit neuen Steuerungsmodellen, sondern darüber hinaus eine neue im Bundesgesetz rechtlich kodifizierte Entgeltregelung vor allem für die teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung (vgl. Münder u.a. 2003, S. 652ff.). Aber auch abseits der Neuregelungen im SGB VIII finden sich in der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des Kontraktmanagements Vereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern, die u.a. die Festlegung von Kennzahlen als messbare Qualitätsziele für die Erbrin-

chen und freien Trägern zurückzukommen sein, um das Nutzungsspektrum bei beiden Trägergruppen zu verdeutlichen.

gung von Jugendhilfeleistungen beinhalten (vgl. beispielsweise Scholz 1996; Rech 1997).

3. Im Rahmen der KGSt-Gutachten zum Thema neue Verwaltungssteuerung für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurde bereits 1994 die Idee eines interkommunalen Leistungsvergleichs auf der Grundlage von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe thematisiert, um auf diese Weise zumindest einen virtuellen Markt für dieses Segment kommunaler Leistungserbringung zu installieren (vgl. KGSt 1994). Die Kernidee dieses Vorhabens beinhaltet, die in den Kommunen gebildeten Kennzahlen zu einzelnen Produkten der Jugendamtsverwaltung gegenüberzustellen, damit sich Jugendämter im Vergleich zu anderen Kommunen positionieren können, um daraus wiederum Anregungen für konkretes Steuerungshandeln in Bezug auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen und Produkte zu erhalten (vgl. z.B. Adamscheck 1997, S. 25ff.; Fallberg/Korte 1999a; 1999b; KGSt 2002; Schmithals-Ferrari 1999 oder auch für die Kinder- und Jugendhilfe Schilling 2000, S. 154ff.). Die Zielsetzung interkommunaler Vergleiche basiert auf der Idee, dass durch diese aus der Ökonomie entlehnten Strategie kommunalen Managements, über Marktbedingungen Voraussetzungen geschaffen werden, neue Steuerungsformen in den Rathäusern weiterzuentwickeln (vgl. Heinz 2000, S. 114). Dabei kommt den Kennzahlen und Kennzahlensystemen eine zentrale Bedeutung zu, da hierüber Kommunen ihre Arbeit bezogen auf Wirkungen, Ergebnisse und Geschäftsprozesse sowohl im Leistungs- als auch im Kostenbereich vergleichen können (vgl. Fallberg/Korte 1999a; Schmithals 1997, S. 15 sowie speziell für die Kinder- und Jugendhilfe Heuchel/Schrappner 1999).

Ähnlich wie auch für die Realisierung von produktorientierten Steuerungsansätzen oder auch die Einführung von Kontraktmanagementinstrumenten besteht auch bezogen auf die Durchführung von interkommunalen Vergleichen ein bundesweites Empiriedefizit (vgl. auch Pothmann 2002a). Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die bestehenden Vergleichsringe im Kontext der KGSt speziell zu Themen der Kinder- und Jugendhilfe bei weitem nicht die einzigen Jugendämter in Deutschland sind. Darauf verweisen beispielsweise entsprechende Bemühungen von Kommunen, die dieses Verfahren ähnlich wie die KGSt in Eigenregie durchführen (vgl. z.B. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998). Zudem ist zu beobachten, auch wenn es hierzu gleichermaßen keine verlässlichen empirischen Hinweise auf den Verbreitungsgrad gibt, dass nicht nur Kommunen bzw. in diesem Falle Jugendämter damit beginnen, kennzahlengestützte Struktur- und Leistungsvergleiche anzustellen, sondern auch Einrichtungen bzw. Soziale Dienste selber (vgl. z.B. Burmeister 1999; 2000; Herzig 1999). Beide Entwicklungen können insofern als Benchmarkingverfahren bezeichnet werden, als dass es jeweils um die Gestaltung eines kontinuierlichen Prozesses geht, bei dem die

jeweiligen Strukturen und Leistungen nicht nur vergleichend gegenübergestellt werden, sondern darüber hinaus die Besten als Vorbildung bzw. Orientierungspunkt dienen. Das heißt, „Benchmarking ist der kontinuierliche Prozess anhand von Kennzahlen (...) Produkte, Dienstleistungen und berufliche Praktiken gegen den stärksten Mitbewerber (...) zu messen“ (Knorr 2000b, S. 44). Folgt man Überlegungen von Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey (2001) korrespondieren diese Tendenzen mit Entwicklungen auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene wie die hin zu einem aktivierenden Staatskonzept, bei dem die Leistungsaktivierung weniger durch nachträgliche Kontrolle, sondern durch Instrumente zur Organisationsentwicklung wie z.B. Benchmarkingverfahren geleistet werden soll.

Diese genannten und im nachfolgenden Teil der Arbeit noch näher auszuführenden Beispiele einer Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Teil II) stehen nicht nur als Nachweis für eine Verwendung der Kennzahlentechnologie, sondern auch lässt sich darüber hinaus in der Kinder- und Jugendhilfelandchaft durchaus beobachten, dass eine Verwendung von Kennzahlen bei aller nach wie vor geäußerten Kritik von immer mehr Akteuren befürwortet wird bzw. zur Anwendung kommt.¹⁵⁸

4. Resümee zur Bedeutung von Ökonomisierungstendenzen für eine zunehmende Relevanz von Kennzahlen

Ausgangspunkt dieses ersten Teils der Untersuchung ist die Frage nach den Gründen für einen zu beobachtenden Bedeutungsgewinn von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Sozialen Arbeit und hier insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Formulierung einer Antwort auf diese für die Forschungsarbeit zentrale Fragestellung setzt zunächst bei gesamtgesellschaftlichen Beobachtungen zu Veränderungs- und Wandlungsprozessen an, die man auch als Ökonomisierungstendenzen bezeichnen kann (vgl. hierzu ausführlich Kap. 1). Hiervon ausgehend wird empirisch überprüft, inwiefern diese Entwicklungen auch in der Jugendhilfe angrenzenden gesellschaftlichen Teilbereichen, wie dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung, zu konstatieren sind. Das heißt, es wird für die genannten Bereiche mit ihren jeweiligen Anknüpfungspunkten zur Sozialen Arbeit im Allgemeinen sowie zur Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen untersucht, inwiefern sich hier ähnliche Ökonomisierungstendenzen identifizieren lassen, wie sie auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene festzustellen sind (vgl. Kap. 2). Schließlich umfasst dieser erste Teil der Arbeit Beobachtungen und Analysen zu Ökonomisierungstendenzen im gesellschaft-

¹⁵⁸ Dies ist keine spezifische Entwicklung für das Feld der Sozialen Arbeit in der Bundesrepublik. Vielmehr bestätigt bereits ein cursorischer Blick über die nationalen Grenzen hinweg diese Tendenz auch in anderen Staaten (vgl. z.B. für die Niederlande van der Laan 2000 sowie Markowitz 2000 für den US-Bundesstaat Kansas oder auch für den australischen Bundesstaat Victoria Linosier 2000).

lichen Teilbereich der Sozialen Arbeit sowie speziell im Feld der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kap. 3). Im Folgenden wird nunmehr erstens zu resümieren sein, welche Dimensionen in dem hier zugrundegelegten Ökonomisierungsmodell zu unterscheiden sind sowie welche Faktoren katalytisch hierauf einwirken. Zudem gilt es noch einmal, die gesellschaftstheoretischen Grundlagen dieses Modells offen zulegen. Auf dieser Grundlage wird zweitens noch einmal zusammenzufassen sein, welche Auswirkungen diese Entwicklungen für die Sozialen Arbeit und hier insbesondere das Feld der Kinder- und Jugendhilfe ganz allgemein haben sowie welche Konsequenzen daraus für die Bedeutung und Verwendung des Kennzahleninstrumentes im Bereich der Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien resultieren.

Dimensionen einer Ökonomisierung und ihre Ausprägungen im Gesundheitswesen sowie der öffentlichen Verwaltung

Die in Anlehnung an philosophische und soziologische sowie ökonomische bzw. genauer wirtschaftsethische Überlegungen und Gesellschaftsanalysen zu identifizierenden Ökonomisierungstendenzen umfassen zwei Dimensionen. Zu unterscheiden ist dabei erstens eine Implementation oder auch Ausweitung von Marktstrukturen und Wettbewerbssettings von zweitens einer Veränderung menschlichen Denkens und Handelns hin zu einer Dominanz ökonomischer Rationalität. Diese beiden Ebenen können allerdings nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Ausweitung von Markt und Wettbewerb auf der einen und die Veränderung individuellen Handelns und Denkens nach dem Vorbild des homo oeconomicus auf der anderen Seite gegenseitig verstärken. Begünstigt werden diese Prozesse und die daraus entstehenden Strukturen durch ebenfalls auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu beobachtende Entwicklungen mit einer katalytischen Wirkung auf die Tendenzen einer Ökonomisierung. Dies sind im Einzelnen

- das Konzept bzw. die Ideologie eines Neoliberalismus,
- die Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft,
- der politische Prozess der Europäisierung oder auch
- die Umsetzung des Politikkonzeptes vom aktivierenden Staat.

Greift man noch einmal die beiden genannten Dimensionen der Ökonomisierung als Elemente gesellschaftlichen Wandels auf, so fokussieren diese sowohl eine individuenbezogene als auch eine strukturelle Ebene. Zur theoretischen Einordnung dieser gesellschaftlichen Veränderungsprozesse bietet sich das von Habermas (1981a; 1981b) herausgearbeitete Gesellschaftsmodell von System und Lebenswelt an, zumal hier handlungstheoretische und systemtheoretische Aspekte aufeinander bezogen werden. Somit werden in dieser Gesellschaftstheorie ähnliche Ebenen zugrundegelegt, wie sie auch das herausgearbeitete Modell zu den Ökonomisierungstendenzen beinhaltet. Auch wenn die jeweiligen Dimensionen nicht vollständig deckungsgleich sind, so lassen sich dennoch eine zunehmende Dominanz ökonomischer Rationalität

im Denken und Handeln der Individuen sowie die Ausweitung von Markt und Wettbewerb in einen Prozess einordnen, den Jürgen Habermas als soziale Evolution bezeichnet.

Bestandteil, genauer Folge dieser sowohl zu beobachtenden als auch theoretisch herzuleitenden Ökonomisierungstendenzen ist eine Bedeutungsaufwertung sowie die damit verbundene vermehrte und intensivere Nutzung des Kennzahleninstrumentes. Dies zeigen nicht zuletzt auch Beobachtungen zum Gesundheitswesen sowie zur öffentlichen Verwaltung. In beiden gesellschaftlichen Teilbereichen lässt sich im Kontext einer Ausweitung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen sowie einem Wandel der Denk- und Verhaltensweisen hin zu einer Dominanz ökonomischer Rationalität die Implementation von Kennzahlen erkennen bzw., präziser formuliert, ist ein Bedeutungsgewinn dieses Informations- und Steuerungsinstrumentes festzustellen.

Dies verdeutlicht sich für das Gesundheitswesen, wenn hier z.B. Krankenhäuser im Rahmen von Organisationsentwicklungsprozessen Managed Care Konzepte implementieren, die eine Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen explizit vorsehen oder aber wenn auf dem Pflegemarkt konkurrierende Sozialstationen kennzahlengestützte Controllingsysteme einführen. Die Analogien einer derartigen Verwendung des Kennzahleninstrumentes zu einer betriebswirtschaftlichen Nutzung sind dabei offensichtlich. Darüber hinaus ist allerdings auch eine Verwendung von Kennzahlen für den Gesundheitsbereich zu beobachten, die im Vokabular der Ökonomie eher einer volkswirtschaftlichen Ebene entspricht. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn offensichtlich eine kennzahlen- und indikatorengestützte Gesundheitsberichterstattung nicht zuletzt auch in international vergleichender Perspektive offensichtlich an Bedeutung hinzugewinnt.

Für die öffentliche Verwaltung verdeutlicht sich der Zusammenhang zwischen einer Verschiebung dieses Segmentes hin zu mehr Markt und Wettbewerb sowie einer Dominanz ökonomischer Rationalität im Denken und Handeln der Akteure einerseits und einer Bedeutungsaufwertung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen andererseits im Modell der Neuen Steuerung. Beispielhaft zu denken ist dabei an Produktkennziffern oder auch die kennzahlengestützten interkommunalen Vergleiche. Allerdings muss diesbezüglich offen bleiben, inwiefern gerade auch bezogen auf das Kennzahleninstrument in den Kommunalverwaltungen der Transfer von der konzeptionellen Ebene zur praktischen Umsetzung als gelungen bezeichnet werden kann. Dies gilt umso mehr, da insgesamt die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells sowohl von dessen Kritikern als auch dessen Befürwortern eher selten vorbehaltlos als gelungen, sondern häufiger als ein schwieriger und fehleranfälliger Prozess bewertet wird.

Ökonomisierung des Sozialen und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfe

Fokussiert man nun das Feld der Sozialen Arbeit, so zeigen sich nicht nur auffällige Parallelen zu den gesamtgesellschaftlich zu beobachtenden Entwicklungen bzw. zu den Veränderungen im Gesundheitswesen sowie der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus lassen sich direkte Verbindungslinien zwischen diesen Segmenten beispielsweise dann identifizieren, wenn z.B. rechtliche Rahmenbedingungen aus dem Gesundheitswesen, die hier als ein Hinweis für Ökonomisierungstendenzen zu werten sind, auch auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe übertragen werden oder auch wenn Jugendämter darum bemüht sind, das Neue Steuerungsmodell zu adaptieren. Das heißt, für die Soziale Arbeit und damit auch in diesem Falle für die Kinder- und Jugendhilfe sind analog zu den dargestellten gesellschaftlichen Entwicklungen Ökonomisierungstendenzen zu identifizieren, die wiederum mitverantwortlich für eine zunehmende Implementation des Kennzahleninstrumentes sowie eine vermehrte Nutzung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen sind.

Diese Entwicklungen in der Sozialen Arbeit sind bestimmt durch die Schaffung von Marktstrukturen bzw. Wettbewerbssettings einerseits sowie einem veränderten, insbesondere der ökonomischen Rationalität folgendem Denk- und Handlungsmodus, die wiederum jeweils durch die Ideologie des Neoliberalismus, das Konzept vom aktivierenden Staat, einer politischen Europäisierung sowie die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft beschleunigt werden. Bleibt man zunächst auf einer strukturellen Ebene, so zeigen sich hier die Ausweitung von Markt und Wettbewerb empirisch insbesondere über die Veränderungen in der Sozialgesetzgebung und deren zu erwartende bzw. eingetretene Konsequenzen. So ist zu konstatieren – und sowohl erste Erfahrungsberichte als auch empirische Hinweise bestätigen dies –, dass im Feld der Kinder- und Jugendhilfe durch das Inkrafttreten der §§ 78a ff. SGB VIII zum 01.01.1999 Markt- und Wettbewerbsstrukturen zur Finanzierung von in diesem Falle insbesondere teilstationären und stationären Erziehungshilfen der Weg bereitet worden ist. So tritt, folgt man den Einschätzungen des Elften Kinder- und Jugendberichts oder auch der Kommentarliteratur zum SGB VIII, durch diese gesetzliche Regelung zumindest für die hiervon betroffenen Leistungen an die Stelle von Subsidiarität und Korporatismus ein marktähnliches System, dessen mittel- und langfristige Auswirkungen noch nicht abzusehen sind (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 84; Münder u.a. 2003, S. 652ff.; Wiesner u.a. 2000, S. 1339).

Neben einer Ausweitung von Markt und Wettbewerb umfassen Tendenzen einer Ökonomisierung des Sozialen Veränderungen von Denk- und Handlungsweisen der beteiligten Akteure hin zu einer Dominanz von ökonomischer Rationalität. Dies gilt sowohl für die Mitarbeiter in den Einrichtungen als auch für die Adressaten der Sozialleistungen. Bleibt man zunächst bei den Beschäftigten, so zeichnet sich hier eine Gruppe von Personen dadurch aus, dass im Alltag des beruflichen Handelns eine

ökonomische Kultur annektiert wird, während sozialpädagogische Denkmuster an Bedeutung verlieren. Ein ähnlicher Trend bestätigt sich für die Adressaten von Sozialer Arbeit im Allgemeinen sowie der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen. Es prägt sich für diese Personengruppen das Bild vom ‚Unternehmer seiner selbst‘. Dies schließt auf der einen Seite die Aktivierung individueller Selbstsorge zur kollektiven Teilhabesicherung ein, meint auf der anderen Seite aber auch die Ausrichtung der Sozialen Dienste an einer Kundenperspektive bzw. Nachfragerseite.

Die Eruierung der Gründe für diese dargelegten Entwicklungen muss sowohl interne als auch externe Aspekte der Sozialen Arbeit berücksichtigen. Auf einer internen Ebene ist festzustellen, dass die mit den Ökonomisierungstendenzen einhergehenden Konzepte und Instrumente von Akteuren in diesem Feld nicht nur akzeptiert, sondern darüber hinaus vorangetrieben und weiterentwickelt werden. Es ist davon auszugehen bzw. auch zu beobachten, dass man sich hiervon

- Antworten auf bislang ungeklärte Fragen, wie z.B. zu der Wirkung von Leistungen,
- sowohl eine Qualitätssteigerung als auch einen Professionalitätsgewinn,
- Gelegenheiten zur Innovation und Weiterentwicklung des Feldes sowie
- auf einer individuellen Ebene die Gestaltung von erfolgreichen Berufsbiografien verspricht.

Bilanziert man diese Erwartungen an die mit einer Ökonomisierung einhergehenden Konzepte und Instrumente, so werden hieraus in Anlehnung an Rauschenbach (1999b) drei Dilemmata der Sozialen Arbeit im Übergang vom 20. ins 21. Jahrhundert deutlich. Ohne dies hier noch einmal näher auszuführen, sind dies im Einzelnen das Dilemma sozialpädagogischer Fachlichkeit, eines Theoriedefizits sozialpädagogischer Konzepte und des professionellen Handelns sowie einer unbewältigten Expansionsgeschichte im Laufe des 20. Jahrhunderts.

Neben den internen Faktoren für eine Ökonomisierung des Sozialen müssen gleichermaßen externe auf die Soziale Arbeit einwirkende Aspekte berücksichtigt werden. Zu nennen sind diesbezüglich eine legitimatorische Krise der Sozialen Dienste bezogen auf deren gesellschaftliche Reputation sowie eine damit einhergehende Steuerungskrise, die der Sozialen Arbeit Inkompetenz diesbezüglich attestiert. Sowohl Legitimations- als auch Steuerungskrise erhalten zusätzliches Gewicht durch die fiskalische Krise des Sozialstaats. Zusammengenommen erzeugen diese drei genannten Aspekte einen gesellschaftlichen Druck auf die Soziale Arbeit und damit auch auf die Kinder- und Jugendhilfe. Dieser wird zusätzlich noch verstärkt durch die externe Diagnose einer Managementkrise, ist also mit dem Vorwurf verbunden, dass Soziale Arbeit nicht nur ineffektiv und ineffizient mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen umgeht, sondern zudem noch resistent gegenüber innovativen Impulsen zur Behebung der vermeintlichen Krisen ist.

Insbesondere dieser gesellschaftliche Druck auf die Felder der Sozialen Arbeit und insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe macht diese Bereiche anfällig für die Gefahren einer Ökonomisierung. Die Ideologie von Markt und Wettbewerb wird glorifiziert und es kommt zu etwas, was man auch als Marktfundamentalismus bezeichnen könnte. Greift man in diesem Zusammenhang noch einmal die fiskalische Krise des Sozialstaats auf, so liegt es nahe, dass dieser Trend zwecks der Einsparung von finanziellen Ressourcen sowie damit verbundenen Leistungskürzungen und damit einhergehenden Qualitätsverschlechterungen instrumentalisiert wird. Hinter dieser vordergründigen Entwicklung werden allerdings noch weitreichendere Konsequenzen eines Marktfundamentalismus sichtbar. Während auf der einen Seite Markt und Wettbewerb sowie das Denken und Handeln in ökonomischen Kategorien an Bedeutung hinzugewinnen, verlieren die genuinen ethischen und moralischen Dimensionen der Sozialen Arbeit an Relevanz. So werden beispielsweise Aspekte wie lebensweltliche Komplexität sowie insgesamt die Eigenheiten von sozialen und pädagogischen Prozessen ausgeblendet. Leistungen und Strukturen der Felder in der Sozialen Arbeit werden standardisiert und an die Stelle von Bedarfskriterien rücken Rentabilitätskriterien. Anders formuliert: Durch Tendenzen einer Ökonomisierung wird das Kernverständnis von Sozialer Arbeit in Frage gestellt. Angenommen wird, dass sowohl Markt und Wettbewerb als auch die damit verbundene notwendige ökonomische Rationalität im Denken und Handeln der Akteure nicht mit dem Selbstverständnis von Sozialer Arbeit kompatibel und somit auch nicht übertragbar sind.

Theoretisch fußt das Argument von der Inkompatibilität zwischen Sozialer Arbeit auf der einen und Ökonomie auf der anderen Seite und den daraus folgenden zumindest potenziellen Gefahren vor allem auf dem von Luhmann/Schorr (1982) herausgearbeiteten Technologiedefizit des Erziehungssystems sowie allgemeiner für Organisationen bzw. gesellschaftliche Agenturen, die mit der Veränderung von Personen beauftragt sind. Wie noch herauszuarbeiten sein wird, ist das Argument vom Technologiedefizit nicht nur an dieser Stelle von zentraler Bedeutung, wenn es grundsätzlich um die Kompatibilität von Ökonomie und Sozialer Arbeit geht, sondern auch hat es – wie noch ausführlich zu zeigen sein wird (vgl. Teil II, Kap. 4) – eine hohe Relevanz, wenn es um die Eruierung der Voraussetzungen zur Generierung von Kennzahlen sowie die Konstruktion von Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe geht (vgl. Teil II, Kap. 5.1). Dies ist darauf zurückzuführen, dass sowohl auf einer allgemeinen Ebene als auch konkret bezogen auf das Kennzahleninstrument bei der Erörterung von Implementationsmöglichkeiten und -grenzen die Frage nach Messbarkeit und Nichtmessbarkeit von Sozialer Arbeit oder auch speziell der Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beantwortet, zumindest aber bearbeitet werden muss. Auf welcher Ebene man auch immer eine Form der ökonomischen Kolonialisierung erörtert, kann man unterschiedliche Zielrichtungen bei der Formulierung der Frage nach einer Messbarkeit von Sozialer Arbeit beobachten. Einerseits

wird diese formuliert, um generell die Inkompatibilität zwischen den beiden Bereichen zu betonen, während andererseits hiermit eher Grenzen der Übertragbarkeit von Konzepten und Instrumenten aus der Ökonomie in die Soziale Arbeit markiert werden, ohne dass grundsätzlich ein Nutzen dieser Technologien angezweifelt wird.

Die auch theoretisch noch zu klärende Frage nach der Messbarkeit bzw. Nichtmessbarkeit oder aber genauer nach den Grenzen von Messbarkeit in der Sozialen Arbeit markiert nicht nur eines der zentralen Argumente für oder gegen die Effektivität von Impulsen aus der Ökonomie. Gleichzeitig ist es, wie noch zu zeigen sein wird, eine der zentralen zu klärenden Voraussetzungen, um die Nutzungspotenziale des Kennzahleninstrumentes speziell in der Kinder- und Jugendhilfe, besser als es derzeit möglich ist, bewerten zu können. Nicht zuletzt aufgrund der Parallelität in den Fragestellungen liegt es nahe, dass in der Folge von Ökonomisierungstendenzen eine vermehrte Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen zu beobachten ist. Dies zeigt sich – und darauf wird im Folgenden Teil II der Arbeit noch ausführlicher einzugehen sein – beispielsweise im Rahmen einer Umsetzung von Modulen des Neuen Steuerungsmodells, wie z.B. der Produktorientierung, dem Kontraktmanagement oder auch der interkommunalen Vergleichsarbeit.

II. Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe

Auch wenn die vorangegangenen Beobachtungen und Analysen im Teil I gezeigt haben, dass im Kontext von Ökonomisierungstendenzen quantitative Messgrößen respektive Kennzahlen und Kennzahlensysteme an Bedeutung gewinnen, so ist der Einsatz dieses Instrumentes, z.B. in Bereichen der Produktsteuerung, des Kontraktmanagements der interkommunalen Vergleichsarbeit oder auch in anderen Zusammenhängen keinesfalls unumstritten. Vielmehr wird die Nutzung jeweils begleitet von Auseinandersetzungen um Anwendbarkeit und Angemessenheit dieser Form von Messinstrumenten. Engt man den Blick auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe ein, so vertritt in diesen Auseinandersetzungen die kommunale Verwaltungspraxis, und hier vor allem das Personal in Leitungsfunktionen, die Position, dass Kennzahlen ein adäquates Instrument zur Schaffung von Transparenz in der Sozialen Arbeit hinsichtlich der Bedarfsfeststellung sowie in Bezug auf Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit darstellen (vgl. Henkel 1996; KGSt 1994; Scholz 1996). Diesen Einschätzungen stehen Befürchtungen von einer Nivellierung des Mittelmaßes (vgl. Corsa 1997), einer Vernachlässigung des pädagogischen Denkens in qualitativen Dimensionen (vgl. Tegethoff 1995), der Eröffnung einer Jagd auf Kopfzahlen (vgl. Meyer 1998) oder auch einer Fetischisierung des quantitativen Messens in der sozialen Arbeit allgemein und speziell in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Struck 1996) entgegen. Trotz dieser kontroversen Positionen ist auffällig, dass auch in der Kinder- und Jugendhilfe die Befürworter offensichtlich zunehmen. Es deuten Anzeichen darauf hin, dass derartige Messziffern von immer mehr Akteuren als zumindest eine Problemlösungsstrategie angesehen werden (vg. hierzu ausführlich Teil I, Kap. 3.5).

Schaut man davon abgesehen noch einmal genauer auf die einzelnen Diskussionsbeiträge speziell für Kontexte der Kinder- und Jugendhilfe, so ist für das Kennzahlenthema auffällig, dass durchaus Zweifel darüber angebracht sein dürfen, ob die Akteure in Praxis, Politik und Wissenschaft eine klare und einheitliche Vorstellung vom Kennzahleninstrumentarium haben. Bedenken hierüber scheinen allein insofern durchaus angebracht, als dass mitunter der Kennzahlenbegriff wie eine kaum klar zu erkennende und dennoch kritisch beäugte Nebelgestalt anmutet, die vor allem auch im Rahmen von Verwaltungsmodernisierung und Qualitätsmanagement die ‚Jugendhilfebühne‘ betreten hat. Die Konsequenzen: Zum einen finden wir in der Jugendhilfe mitunter einen inflationären Gebrauch des Kennzahlenbegriffs. Nahezu jede statistische Datenreihe wird, so sie denn beispielsweise in einem Zusammenhang mit outputorientierter Steuerung steht, als Kennzahl bezeichnet. Zum anderen scheint die Jugendhilfe zumindest teilweise mit der angemessenen Anwendung von Kennzahlen überfordert, mit der Folge, dass das ‚Steuerungselement‘ Kennzahl lediglich bürokrati-

tisch abgearbeitet, aber nicht strategisch verstanden wird (vgl. Merchel 1999b, S. 139f.). Die Diskussion um Kennzahlen steht damit stellvertretend für die Auseinandersetzungen um das Qualitätsmanagement, eine Verwaltungsmodernisierung nach dem Modell der Neuen Steuerung sowie insgesamt den Transfer ökonomischer Technologien in die Kinder- und Jugendhilfe. Die Debatten sind undurchschaubar, die Begrifflichkeiten unklar sowie die Umsetzungspraxis uneinheitlich (vgl. u.a. Lüders 1997a; Pröbß 2000).¹⁵⁹

Vor diesem Hintergrund ist es für eine Erörterung von Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe notwendig, den Nebel um den Kennzahlenbegriff aufzulösen. Dabei wird im Wesentlichen auf den Kennzahlenbegriff aus der Ökonomie sowie der Verwaltung Bezug genommen, da erstens Kennzahlen als ein Instrument der Ökonomie bezeichnet werden können und zweitens der Transfer der Kennzahlentechnologie in die Kinder- und Jugendhilfe vor allem aus der Ökonomie über die Verwaltung in die Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten ist (vgl. dazu auch Teil I).¹⁶⁰ Diese Beobachtung soll allerdings nicht bedeuten, dass Kinder- und Jugendhilfe oder auch allgemein die Soziale Arbeit sich zuvor nicht mit statistischen Angaben, Richtwerten oder auch Ansätzen einer quantitativ-empirischen Forschung auseinandergesetzt hat, gleichwohl bislang, folgt man Rauschenbach/Schilling (1997a), die Welt der Daten der Kinder- und Jugendhilfe in großen Teilen beispielsweise auf Grund einer „Skepsis gegenüber der Reduktion von gesellschaftlicher und subjektiver Wirklichkeit in das vergleichsweise bescheidene Korsett (...) statistischer Datensätze“ (ebd., S. 13) verschlossen geblieben ist. Somit ist die Implementation des Kennzahleninstrumentes zwar nicht gleichbedeutend mit einer ‚Missionierung‘ der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich der Verwendung von Zahlenreihen, dennoch bedeutet diese eine Aufwertung der Darstellung von sozialer Wirklichkeit auf der Grundlage von Zahlen.

Nachfolgend wird vor allem ausgehend vom Kenntnisstand der Ökonomie und Verwaltung sowie mit Abstrichen aus anderen Sozialwissenschaften das Kennzahleninstrument erläutert und dessen Übertragbarkeit auf die Kinder- und Jugendhilfe als Teilbereich der Sozialen Arbeit erörtert. Dies beinhaltet die Entwicklung eines

¹⁵⁹ Die Verwendung des Kennzahlen-, Kennziffern- oder auch Messziffernbegriffs ohne deren nähere Erläuterung gilt sowohl für die Befürworter (vgl. u.a. Halfar 1999; Hartmann 1997; Scholz 1996) als auch für die kritischen Positionierungen (vgl. z.B. Corsa 1997; Wabnitz 1998; Zimmer/Nährlich 1997) zu diesem Instrument.

¹⁶⁰ Nicht gesondert berücksichtigt wird in diesem Zusammenhang hingegen ein Kennzahlenverständnis, das – wie vor allem in Lehrbüchern zur Statistik zu finden – Kennwerte ausschließlich als Maßzahlen der deskriptiven Statistik bezeichnet (vgl. z.B. Clauß/Ebner 1992, S. 68f.). Eine entsprechende Verwendung dieser Art von Kennzahlen ist für die Kinder- und Jugendhilfe beispielsweise in der empirischen Untersuchung von Seckinger u.a. (1998) zu beobachten. Somit werden im Folgenden weder explizit die vorhandenen Gemeinsamkeiten noch die ebenso existierenden Unterschiede der beiden Verständnismodi erörtert. Die nachfolgenden Ausführungen werden sich mit diesem Aspekt nur am Rande beschäftigen, wenn es z.B. um die unterschiedlichen Funktionen von Kennzahlen geht (vgl. Kap. 5.3).

Vorschlag für die inhaltliche Bestimmung eines Kennzahlenbegriffs aus der Perspektive der Jugendhilfe. Zentraler Fokus des Teil II der Abhandlung ist die Prüfung, inwiefern genuine Merkmale des Kennzahleninstrumentes, wie sie in Ökonomie und Verwaltung bekannt sind, auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe übertragbar sind. Somit verstehen sich die Ausführungen als ein Beitrag zur Diskussion über die Implementationsfähigkeit von Instrumenten und Verfahren aus dem privatgewerblichen Sektor der Ökonomie in die Kinder- und Jugendhilfe als einem Teilsegment des Non-Profit-Sektors (vgl. auch Flösser u.a. 1998, S. 244f.). Dabei besteht kein Anspruch auf empirische Vollständigkeit zur lückenlosen Rekonstruktion der Verwendungspraxis von Kennzahlen, sondern vielmehr werden einzelne Beobachtungen aus der Kinder- und Jugendhilfe dokumentiert, analysiert und kontextualisiert.

In einem ersten Kapitel dieses Teil II der Arbeit erfolgt eine inhaltliche Bestimmung des Kennzahlenbegriffs für die Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung des Kenntnisstandes aus disziplinären Kontexten außerhalb der Sozialen Arbeit (vgl. Kap. 5). In diesem Zusammenhang werden erstens die möglichen Unterscheidungsformen und -kriterien für das Kennzahleninstrumentarium benannt, zweitens die Funktionsebenen dargestellt sowie drittens die Bedeutung von Kennzahlensystemen erläutert. Darüber hinaus werden in diesem Teil Verwendungskontexte von Kennzahlen speziell in Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe benannt und beschrieben (vgl. Kap. 6). Somit werden in diesem Teil der Arbeit insofern Antworten zur forschungsleitenden Fragestellung nach der Bedeutung und der Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe formuliert, als dass die Teilfragen nach der Begriffsbestimmung des Kennzahlenterminus sowie nach der Nutzung dieses Instrumentes bearbeitet werden. Im Kontext einer Zwischenbilanz bezogen auf diesen Teil der Arbeit werden hierzu Antworten noch einmal zusammengefasst werden (vgl. Kap. 7), um daraus mögliche Perspektiven für einen Forschungsbedarf bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe zumindest anzudeuten.

5. Inhaltliche Bestimmung des Kennzahleninstrumentes¹⁶¹

Der erste Nebelschleier um den Kennzahlenbegriff lüftet sich, schaut man zu den Wurzeln der Kennzahlenverwendung und -bildung im Bereich der Ökonomie. Generell gilt hier seit 100 Jahren¹⁶², dass Kennzahlen eine Form der Realitätsdarstellung sind, die wie jede andere Form der Realitätsdarstellung auf Abstraktion bzw. auf einer Reduktion von Komplexität beruht (vgl. Müller-Ganz 1991). Kennzahlen sind somit zunächst einmal nichts anderes als auf Abstraktion beruhende Wirklichkeitsdarstellungen. Darauf aufbauend werden Kennzahlen in der modernen Betriebswissenschaft als Messziffern verstanden, die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form erfassen (vgl. Reichmann 1997, S. 19). Charakteristisch für diesen Kennzahlenbegriff sind

- der Informationscharakter von Kennzahlen,
- die Quantifizierbarkeit der Bezugsobjekte von Kennzahlen sowie
- die spezifische Form der Information (komplexitätsreduzierend).

Diese drei Elemente einer Definition des Kennzahlenbegriffs sind typisch für Definitionen aus den Wirtschaftswissenschaften. So umschreiben beispielsweise Küpper (1995) sowie Weber (1993) Kennzahlen als Datenbestände, die einen quantitativ messbaren bzw. zahlenmäßig erfassbaren (betriebswirtschaftlichen) Tatbestand und/oder Zusammenhang in einfacher, verdichteter Form darstellen.

Ähnliche begriffliche Umschreibungen des Kennzahlenterminus formuliert auch die Verwaltungswissenschaft, wenn es heißt: „Indikatoren und Kennzahlen fassen Sachverhalte in einer Zahlengröße zusammen und liefern damit bei angemessener Konstruktion relevante Informationen in verdichteter und übersichtlicher Form“ (Nullmeier 1998b, S. 339).¹⁶³ Oder aber spezieller für den Bereich der Sozialverwal-

¹⁶¹ Die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel 5 basieren zu einem Teil auf bereits veröffentlichte Beobachtungen und Analysen des Verfassers (vgl. Pothmann 2001). Ferner stützen sich die Befunde dieses Kapitels auf die Ergebnisse eines Kooperationsprojektes zwischen der Universität Dortmund und dem DJI, das seitens des Verfassers in der ersten Hälfte des Jahres 1999 zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe in München durchgeführt worden ist. In diesem Zusammenhang ist der Abteilung Jugend und Jugendhilfe des DJI und hier insbesondere den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ sowie vor allem auch dem Abteilungsleiter Dr. Christian Lüders nicht nur für die günstigen Arbeitsbedingungen sowie das angenehme Arbeitsklima zu danken, sondern auch für die Möglichkeit, Projektergebnisse in unterschiedlichen Kontexten präsentieren und diskutieren zu können.

¹⁶² Die betriebswirtschaftliche Nutzung von Kennzahlen lässt sich für den englischsprachigen Raum, d.h. vor allem für die USA, bis ins 19. Jahrhundert bzw. für den deutschsprachigen Raum bis zum Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen. Dabei hat man sich insbesondere in den USA nicht wissenschaftlich mit dem Kennzahlenbegriff auseinandergesetzt, sondern die dortige Entwicklung von Kennzahlen als betriebswirtschaftliches Informations- und Analyseinstrument ist geprägt durch Praxisentwicklungen. Zwar fand im deutschsprachigen Raum eine weit aus intensivere wissenschaftlich-theoretische Debatte statt, doch konnte diese für den Kennzahlenbegriff kaum entwicklungsprägende Strukturen hinterlassen (vgl. Geiß 1986, S. 30f.).

¹⁶³ Vgl. dazu auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung Bertelsmann-Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern 1996, S. 29 oder auch KGSt 1990, S. 7.

tung umschreibt Kühn (1996; 1999, S.74ff.) Kennzahlen¹⁶⁴ als Messgrößen, die schnell und einfach Informationen in konzentrierter Form bündeln und beschreiben und eine Hilfestellung sind, Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns zu operationalisieren. Voraussetzung jedoch ist, dass der jeweilige Aspekt quantifizierbar und damit messbar ist. Im Rahmen dieser reflexiven Beobachtungen zur Anwendung des Kennzahlenterminus macht Brinckmann (1995, S. 315) darauf aufmerksam, dass eine Implementation des Kennzahleninstrumentes im Rahmen einer Verwaltungsmodernisierung nur dort unmittelbar möglich ist, wo eine Quantifizierung von Aufgaben und Leistungen möglich ist (vgl. dazu auch Flösser 1994, S.137f.). Das heißt aber auch: „In den Feldern komplizierter Dienstleistungen stößt es (die Quantifizierbarkeit, J.P.) schnell an seine Grenzen, weil Qualitäten sich nur schwer in Kennzahlen umsetzen lassen und zudem divergierende Interessen an der Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestehen und daher mehrdimensionale Standards erfordern. Man denke hier nur an derartig konfliktreiche Felder wie Jugendhilfe, Strafvollzug, Arbeitsmarktpolitik. Versucht man, komplexe outputs durch komplexe Indikatoren besser zu erfassen, steigt die Regelungsdichte notwendigerweise an. Es besteht damit die Gefahr, dass an die Stelle der Überregulierung des Verfahrens die Überregulierung der outputs tritt“ (Brinckmann 1995, S. 315).

Diese inhaltlichen Begriffsbestimmungen aus Wirtschaft und Verwaltung zeigen, dass Kennzahlen als Messziffern verstanden werden, die quantitativ erfassbare Sachverhalte der Wirklichkeit in standardisierter Form bündeln und komprimieren. Bei der Implementation dieses Instrumentes in der öffentlichen Verwaltung deuten sich allerdings, wie nicht zuletzt die oben zitierte Textstelle verdeutlicht, Grenzen der Anwendbarkeit an.¹⁶⁵ Diese gelten prinzipiell sowohl für den Fall eines direkten unmittelbaren Abbildungsmodus des Kennzahleninstrumentes als auch für den eines indirekten. Für Letzteren wird häufig auch der Begriff des „Indikators“ verwendet. Ein Indikator umfasst somit „direkt beobachtbare, messbare Phänomene, die Aussagen über nicht unmittelbar wahrnehmbare Sachverhalte gestatten“ (Kühn 2002b, S. 477).¹⁶⁶ Der Indikator (lat. Anzeiger) ist somit eine Kennzahl, die nicht den beabsich-

¹⁶⁴ Kühn (1999, S. 75) macht deutlich, dass neben dem Kennzahlenbegriff auch die Verwendung von Termini wie Erfahrungswerte, Faustzahlen, Kennzahlen, Kennziffern angemessen ist, wenngleich sich der Kennzahlenbegriff nicht zuletzt durch die Veröffentlichungen der KGSt etabliert hat.

¹⁶⁵ Ähnliche Hinweise finden sich in den Arbeiten von Burr/Seidlmeier (1998) zu den Anwendungspotenzialen und -grenzen von Benchmarkingverfahren in der öffentlichen Verwaltung genauso wie beispielsweise bei denen von Kühn (1999, S. 78ff.), Nullmeier (1998b) oder auch Wollmann (2000).

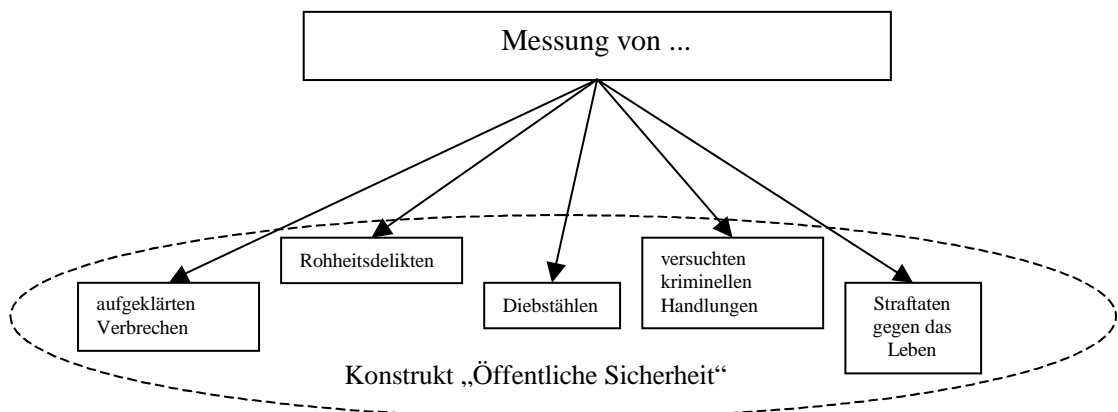
¹⁶⁶ Folgt man den Ausführungen von Schmidberger (1994, S. 299), so ist die Frage nach der Unterscheidung von Kennzahlen und Indikatoren durchaus unterschiedlich zu beantworten. Während auf der einen Seite der Standpunkt vertreten wird, dass Kennzahlen und Indikatoren sich klar voneinander abgrenzen, d.h., eine Kennzahl in keinem Fall Indikator für einen nicht direkt messbaren Sachverhalt sein können, wird auf der anderen Seite die Auffassung vertreten, dass „klassische Kennzahlen Indikatoren sein können, insbesondere (...) als Hilfsgrößen für die Operationalisierung und die Messung nicht unmittelbar fassbarer Phänomene“ (Schmidberger 1994, S. 299). Im Fol-

tigten Realitätsausschnitt misst, sondern nur indirekt Aufschlüsse über eine nicht-messbare Größe liefert. Dabei ist wichtig, dass Indikatoren

1. objektiv feststellbar, also mess- und zählbar sind,
2. trennscharf sind sowie
3. eine (statistisch) nachweisbare Beziehung zum Konstrukt, das angezeigt werden soll, haben (vgl. u.a. Kühn 2002b; Laimer 1997; von Spiegel 2000a, S. 180).

Somit stellen Indikatoren Hilfsgrößen dar, die direkt wahrnehmbare Phänomene benennen und dadurch Rückschlüsse auf nicht unmittelbar wahrnehmbare oder auch messbare Phänomene zulassen. Eines von vielen Beispielen ist das begriffliche Konstrukt der „Öffentlichen Sicherheit“. Dieses ist als solches weder empirisch zu beobachten noch in irgendeiner Form messbar. Erst durch die Zuordnung von geeigneten Indikatoren im Rahmen einer Begriffsoperationalisierung ist es möglich, den Zustand der „Öffentlichen Sicherheit“ indirekt über eine direkte Messung der in diesem Zusammenhang herangezogenen Hilfskonstrukte zu bestimmen (vgl. Schmidberger 1994, S. 297f.). Hierbei könnten u.a. Indikatoren wie Anzahl der Straftaten gegen das Leben, Anzahl der Rohheitsdelikte und der Straftaten gegen die persönliche Freiheit, Zahl der Diebstähle, Anzahl der aufgeklärten Verbrechen sowie Anteil der versuchten kriminellen Handlungen maßgeblich sein (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Schematische Darstellung zur Abbildung von Realität über Indikatoren am Beispiel der „Öffentlichen Sicherheit“



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schmidberger 1994

5.1 Definitive Abgrenzung und Erörterung der Voraussetzungen

Legt man dieses o.g. Verständnis von Kennzahlen und Indikatoren zugrunde, so stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage, was dieses Verständnis von Kennzahlen und Indikatoren für die Kinder- und Jugendhilfe bedeuten könnte? In den wenigen Beiträgen, die im Kontext von Praxis, Politik und Forschung der Kinder- und Jugendhilfe den Kennzahlenbegriff in seinem Kern inhaltlich bestimmen, finden sich

genden wird in Anlehnung u.a. an Küpper (1995), Nullmeier (1998b) oder auch Reichmann (1997) ein Indikator als eine spezifische Kennzahlenform betrachtet.

einzelne Elemente des Kennzahlenverständnisses aus Ökonomie und Verwaltung wieder. So heißt es z.B. in publizierten Beiträgen vor allem zu Themen der Verwaltungsmodernisierung, des Qualitätsmanagements oder auch der Sozialplanung im Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendhilfe:

- Kennzahlen stellen ein Messinstrument für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe dar (vgl. Heuchel/Schrapper 1996, S. 249; 1999, S. 102f.). Die Messungen über Kennzahlen erfolgen gerade für diesen Bereich häufig nur indirekt, so dass der Begriff des Indikators als eine spezifische Kennzahlenform für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eine größere Bedeutung hat als möglicherweise für andere Teilbereiche (vgl. ebd. 1996, S. 249; Jordan 1998a, S. 275).
- „Kennzahlen dienen der sinnvollen und aussagefähigen Verdichtung und Gegenüberstellung von Informationen“ (Jordan 1998a, S. 276). Das heißt, Kennzahlen beinhalten komprimierte Informationen über steuerungsrelevante, zahlenmäßig erfassbare Jugendhelfewirklichkeit. Das Kriterium der zahlenmäßigen Erfassbarkeit oder auch Quantifizierbarkeit steht dabei für eine Eigenschaft von Variablen, die messtheoretisch gesprochen, „die genannten Sachverhalte und Zusammenhänge auf einem metrischen Skalenniveau messen und somit relativ präzise Aussagen ermöglichen“ (Reichmann 1997, S. 19).
- Der mit der Kennzahlengenerierung verbundene Prozess der Informationsverdichtung (vgl. dazu auch Jordan 1998a, S. 275ff.; Jordan/Reismann 1998, S. 28ff.) wird ambivalent beurteilt. Einerseits wird es mitunter als vorteilhaft insbesondere auch für die Kinder- und Jugendhilfe angesehen, dass dadurch schnell und prägnant über ein Feld informiert werden kann, „für das prinzipiell eine Vielzahl relevanter Einzelinformationen vorliegt, deren Auswertung jedoch für bestimmte Informationsbedarfe zu zeitintensiv und/oder zu aufwendig ist und/oder ohne Zusammenfassung zur Informationsüberflutung (...) führen würde“ (Kneffel/Reinbold 1996, S. 37). Andererseits wird davor gewarnt, dass der komplexitätsreduzierende Charakter von Kennzahlen gerade auch für die Kinder- und Jugendhilfe eine mögliche Verkürzung komplexer Wirkungszusammenhänge bedeuten kann (vgl. Merchel 1999a, S. 179). Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass es sich bei Kennzahlen um Durchschnittswerte mit einem komprimierten Informationsgehalt handelt, die somit keine Aussagen für den Einzelfall zulassen (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 28 ff.).
- Ein weiteres Kriterium des Kennzahlenbegriffs im Feld der Kinder- und Jugendhilfe, das in den vorliegenden inhaltlichen Bestimmungen zumindest angedeutet wird, ist das der Standardisierung. Standardisierung steht dabei für ein festgelegtes, regelhaftes, auf einer Konsensbasis stehendes Verfahren zur Bildung einer speziellen Messgröße. Der Prozess der Konsensbildung bezieht sich dabei sowohl auf das Verfahren der Kennzahlenbildung als auch auf die Semantik der jeweiligen Kennzahl. Angedeutet wird die Notwendigkeit der Standardisierung

über Konsensbildung bei Jordan (1998a, S. 279), wenn ausgeführt wird, dass für die Bildung von Kennzahlen Einigkeit über die Definition derselbigen und ihr Zustandekommen bestehen muss, um auf Grundlage dieser Kennziffer Entscheidungen treffen zu können (vgl. auch Heuchel/Schrapper 1999, S. 103ff.).

- Aus den vorangegangenen Aspekten hat es sich bereits angedeutet: „Kennzahlen (sind) immer quantitativ, es sind nur Zahlen, die quantitative Relationen abbilden. Erst durch die inhaltliche Interpretation kann und muss die in den Zahlen vermutete Qualität herausgelesen werden“ (Heuchel/Schrapper 1999, S. 104). Vor diesem Hintergrund ist die beispielsweise von Jordan/Reismann (1998, S. 28f.) getroffene Unterscheidung von quantitativen und qualitativen Kennzahlen zumindest missverständlich. Gleichwohl wird in Produktplänen von Jugendämtern von qualitativen Kennzahlen gesprochen. Damit sind beispielsweise Versorgungsquoten in Krippe, Kindergarten und Hort oder auch die Anzahl der Verfahren je Täter in der Jugendgerichtshilfe gemeint. Allerdings handelt es sich bei diesen Beispielen keineswegs um qualitative Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe, sondern dargestellt wird – beispielsweise in Bezug auf die Versorgungsquoten – zunächst einmal lediglich das Mengenverhältnis der Plätze in Kindertageseinrichtungen im Verhältnis zur jeweils altersentsprechenden Bevölkerung. Aus dieser Angabe lassen sich in einem weiteren Schritt möglicherweise Bewertungen zu qualitativen Aspekten der Erziehung, Bildung und Betreuung in den Kindertageseinrichtungen ableiten, direkt messen hingegen lassen sie sich auf der Grundlage dieser Kennzahl nicht. Somit ist es hier möglicherweise angemessener von quantitativen Kennzahlen zu sprechen, die vor allem indirekt über ihre Indikatorfunktion Qualitätsaspekte von Kinder- und Jugendhilfe bestimmen können.

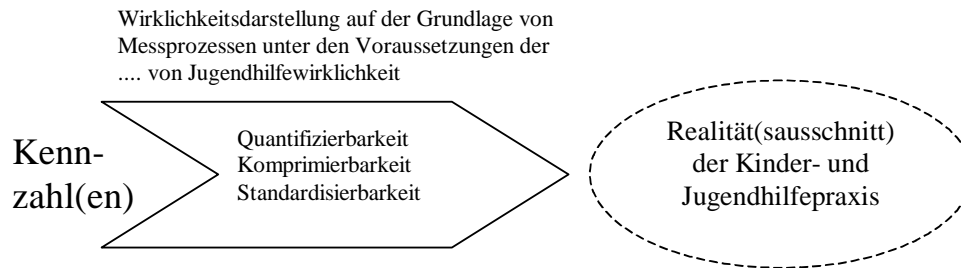
Zusammengenommen zeigen somit die rezipierten inhaltlichen Bestimmungen des Kennzahlenbegriffs für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, dass wesentliche Elemente des Kennzahlenbegriffs in Ökonomie und Verwaltung übernommen worden sind. Das heißt, es lassen sich für die Umschreibung des Kennzahlenbegriffs in der Kinder- und Jugendhilfe folgende wesentliche Aspekte differenzieren:

1. Kennzahlen sind Messziffern.
2. Die Bezugsobjekte von Kennzahlen sind quantitativ erfassbare Sachverhalte.
3. Es handelt sich bei Kennzahlen um gebündelte und komprimierte, quantitativ messbare Informationen.
4. Der Prozess der Kennzahlenbildung beinhaltet die Standardisierung der Messung von komprimierten, quantitativ erfassbaren Sachverhalten.

Anders formuliert: Kennzahlen sind Messziffern von Jugendhelfewirklichkeit. Dies hat zur Voraussetzung, dass die Bezugsobjekte von Kennzahlen quantitativ erfassbare Sachverhalte der Kinder- und Jugendhilfepraxis darstellen. Darüber hinaus sind neben der Quantifizierbarkeit der Bezugsobjekte die Komprimierbarkeit und Stan-

standardisierbarkeit der zu messenden Jugendhilfewirklichkeit Voraussetzung für die Bildung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Schematische Darstellung einer Realitätsabbildung von Kennzahlen



Quelle: eigene Darstellung

In einem nächsten Schritt gilt es zu fragen, was diese für den Bereich der Wirtschaftswissenschaften festgelegten und in der Verwaltung sowie vereinzelt in der Jugendhilfe übernommenen Kriterien speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe implizieren. Es geht somit nachfolgend um die Auseinandersetzung mit den Kennzahlenkriterien aus Ökonomie und Verwaltung und deren Übertragbarkeit zu einer Kinder- und Jugendhilfe, die sich zwar als Dienstleistungsproduzent versteht (vgl. u.a. Deutscher Bundestag 1994, S. 581ff.), allerdings weder von Marktgesetzen bestimmt wird (vgl. Olk 1995a) – bzw. noch nicht bestimmt wird – noch im Rahmen des Verwaltungshandelns konditional programmiert ist (vgl. Ortmann 1994). Dazu werden nachfolgend die Kriterien der Quantifizierbarkeit und Messbarkeit sowie der Komprimierbarkeit und Standardisierbarkeit von Kinder- und Jugendhilfewirklichkeit für diesen Teilbereich der Sozialen Arbeit erörtert.

(A) Quantifizierbarkeit und Messbarkeit

Voraussetzung für die Generierung von Kennzahlen ist die Quantifizierbarkeit und Messbarkeit der Bezugsobjekte von Kennzahlen. Die Frage nach quantifizierbaren Sachverhalten in der Kinder- und Jugendhilfe ist somit eng verbunden mit der Identifizierung von messbaren Aspekten (vgl. Reichmann 1997, S. 19 sowie für die Jugendhilfe Heuchel/Schrappner 1999, S. 102ff.). Setzt man Quantifizierbarkeit gleich mit der Darstellbarkeit von Häufigkeiten bzw. Mengen, so kann man dieses Kriterium für die Kinder- und Jugendhilfe weder eindeutig bejahen noch uneingeschränkt negieren. Es kann zwar beispielsweise konkret für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung bestimmt werden, wie hoch die Anzahl der jungen Menschen zum Ende eines Jahres ist, die in einem Heim oder einer betreuten Wohnform im Rahmen von Leistungen der Hilfen zur Erziehung leben. Auch lässt sich, mit Hilfe der KJH-Statistik sogar bundesweit, die Verteilung der Häufigkeiten nach Geschlecht, Alter, Nationalität und anderen Kriterien bei den Adressaten von Maßnahmen der Erziehungshilfen dokumentieren (vgl. z.B. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 89ff.). Hin-

gegen weisen Praxiserfahrungen und Forschungsbefunde mitunter darauf hin, dass der Erziehungsprozess einschließlich vor allem der interaktionsbezogenen Elemente sowie die Wirkung von Hilfeleistungen allumfassend quantitativ kaum darstellbar ist. Somit werden Messschwierigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe u.a. bei der Erfassung von pädagogischen, interaktiven Prozessen deutlich (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 100 oder auch beispielhaft für die Tagesgruppenerziehung Fitz-Winter/Lachnit 1997).

Die Quantifizierbarkeit des jeweiligen Bezugsobjektes ist generell eine notwendige Voraussetzung zur Generierung von Kennzahlen, die beanspruchen, empirische Wirklichkeit zu messen. Anders formuliert: Nur wenn es sich um quantifizierbare Aspekte handelt, können Kennzahlen über Messungen die Wirklichkeit komplexitätsreduzierend darstellen (vgl. Reichmann 1997, S. 19). Diese Verknüpfung zwischen dem Kennzahleninstrument auf der einen Seite und damit verbundenen Messprozessen auf der anderen Seite wird in Praxis, Politik und Forschung der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern stellt einen wesentlichen Kritikpunkt an dem Kennzahleninstrument dar (vgl. u.a. Esser 1997, S. 376ff.; Tegtthoff 1995, S. 144f.). Das heißt, zugespitzt formuliert, ist die Frage nach der Messbarkeit von Kinder- und Jugendhilfe eine der zentralen Fragen in Bezug auf die Existenzberechtigung nicht nur von Kennzahlen im Speziellen, sondern auch von Qualitätsmanagement und „Neuer Steuerung“ im Allgemeinen (vgl. Flösser 1994, S. 137ff.; Schröder 1996, S. 193f.). Angesichts dieser Tatsache geht es im Folgenden Exkurs darum, nicht nur eine definitorische Klärung des Messbegriffs zu leisten, sondern auch einen Einblick in die Problemstellungen der Messtheorie zu geben.

Exkurs zur Messtheorie

Messvorgänge sind in der Erziehungswissenschaft respektive der Pädagogik keineswegs eine bisher unbekannte Begleiterscheinung des Transfers ökonomischer Technologien. Vielmehr kann man es als ein „uraltetes pädagogisches Grundproblem“ (Kupffer 1999, S. 310) bezeichnen, ist doch grundsätzlich für die Pädagogik der Begriff der Messung insofern ein wesentlicher Konfliktpunkt, als dass Grundrichtungen der Erziehungswissenschaft mit den entsprechenden verschiedenen Forschungsmethoden unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob relevante Sachverhalte durch Zahlen abbildbar sind (vgl. Clauß/Finze/Partzsch 1995). Die Positionen dieser Auseinandersetzung werden mitunter markiert durch die geisteswissenschaftliche Pädagogik, die kritische Erziehungswissenschaft sowie die empirische bzw. kritisch-rationale Erziehungswissenschaft (vgl. zusammenfassend u.a. Gudjons 1997, S. 30ff.). Dieser Streit zwischen den verschiedenen Denkansätzen in der Erziehungswissenschaft fokussiert die Frage, ob Messvorgänge in pädagogischen Kontexten möglich bzw. sinnvoll sind, und berühren damit eine der Kernfragen der Messtheorie.

Unter einem Messvorgang wird die Bestimmung der Ausprägung einer Eigenschaft einer Sache bzw. eines Sachverhaltes, die wiederum Träger der zu messenden Eigenschaft ist, verstanden. Dies erfolgt prinzipiell durch die Zuordnung von Zahlen zu Objekten nach festen vorgegebenen Regeln (vgl. Orth 1974; Wolf 1971 oder auch für die Psychologie Zimbardo 1992, S. 21f.). Aufgabe und Funktion von Messung ist dabei generell die Rekonstruktion der inneren Ordnung von Objekten bzw. Phänomenbereichen (vgl. Balzer 1985). Die Voraussetzungen für einen Messvorgang sind

1. das Vorhandensein einer Menge von Dingen, die Träger der zu messenden Eigenschaft sind, sowie
2. die Existenz mindestens einer beobachtbaren oder herstellbaren Relation für die unter eins genannte Menge von Dingen.

Ausgehend von dieser Umschreibung zum Messbegriff bedeutet Messbarkeit somit, dass ein empirisches Relativ – im Sinne von Bezugssystem – durch ein numerisches repräsentiert bzw. homomorph abgebildet werden kann (vgl. Orth 1974). Der Homomorphismus stellt die Lösung für das vor jeder Messung vorhandene Repräsentationsproblem¹⁶⁷ dar (vgl. Mittelstraß 1995, S. 861) und wird auch als Metrisierung oder aber Skala bezeichnet, so dass von Messbarkeit gesprochen werden kann, wenn eine (Mess)Skala für das empirische Phänomen entwickelt werden kann bzw. vorliegt. Anders formuliert, entspricht der Messvorgang einer Zuordnung von Zahlen zu Beobachtungen oder auch Objekten mit bestimmten Regeln. Dies schließt auch das Ordnen und Klassifizieren mit ein (vgl. Stevens 1951, S. 1).

Geht man nunmehr davon aus, dass Messen eine Zuordnung von Zahlen zu Objekten oder Ereignissen umfasst, wobei diese Zuordnung eine homomorphe Abbildung eines empirischen Relativs in ein numerisches Relativ ist, so verdeutlicht sich dies an dem folgenden fiktiven Beispiel. Drei Jugendamtsbezirke mit jeweils 10.000 jungen Menschen unter 21 Jahren vergleichen sich interkommunal bezogen auf die Inanspruchnahme von Fällen der Hilfen zur Erziehung. Die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung unterscheiden sich dahingehend, dass es im Jugendamt A mit 100 Hilfen mehr Fälle gibt als im Jugendamt B mit 90 Hilfen und hier wiederum mehr als im Jugendamt C mit 80 Hilfen. Das empirische Relativ ist die Menge der Jugendamtsbezirke, in der es eine Relation – mehr Fälle als – bezogen auf die Anzahl der Hilfen zur Erziehung gibt. Ein numerisches Relativ ist eine Menge von Zahlen $\{1, 2, 3, 4, 5, \dots\}$ und eine mathematische Relation in dieser Zahlenmenge (z.B. $<$, $>$, $=$ etc.). Eine homomorphe Abbildung liegt nunmehr dann vor, wenn jedem Objekt in der Menge des empirischen Relativs genau eine Zahl im numerischen Relativ zugeordnet werden kann. Das heißt, für jedes Objekt in der Empirie muss es genau eine Zahl geben. Man spricht in diesem Zusammenhang dann von einem Homomorphismus, wenn die

¹⁶⁷ Das Repräsentationsproblem umfasst die Schwierigkeit für eine gegebene empirische Struktur eine numerische Struktur zu finden.

Zuordnung zu dieser Zahl eindeutig ist. Bezogen auf die Jugendämter heißt dies beispielsweise, wenn das Fallzahlenvolumen im Jugendamtsbezirk A bestimmt wird, muss dabei eine Zahl – z.B. 100 – herauskommen, die sich auch bei mehrmaliger Ermittlung bestätigt. Gleiches muss in diesem Zusammenhang auch für den Jugendamtsbezirk B – hier im Beispiel 90 Fälle – sowie den Jugendamtsbezirk C – 80 Fälle – gelten. Es liegt ein Homomorphismus vor, da die Relationen aus dem empirischen Relativ auch im numerischen Relativ gelten. Jugendamt A hat mit der Anzahl von 100 mehr Fälle zu den Hilfen zur Erziehung als Jugendamt B mit 90 und dieses wiederum weist mehr Leistungen aus als das Jugendamt C mit 80 Hilfen.

Spricht man in diesen Kontexten von Messungen, so müssen messtheoretisch unterschiedliche Skalierungsarten unterschieden werden. Dies sind im Einzelnen die nominale, die ordinale sowie die metrische oder auch kardinale Skalierung (vgl. etwa Clauß/Ebner 1992, S. 25ff.). Ein Beispiel für die Relevanz dieser Differenzierung gerade auch für die Anwendung von Kennzahlen in der Jugendhilfe führen Spieß/Tietze (2001) in einem Gutachten zur Einführung eines Gütesiegels zur Qualitätssicherung von Humandienstleistungen am Beispiel der Kindertageseinrichtungen vor. So ist im Vorfeld der Einführung eines derartigen Qualitätszertifikats zu klären, ob man sich auf eine dichotome bzw. nominale Messung in der Form beschränkt, dass einer Einrichtung im Sinne einer Ja/Nein-Entscheidung ein Mindestqualitätsniveau attestiert wird, oder ob man sich auf der Basis einer ordinalen Messung für ein mehrstufiges Gütesiegel entscheidet. Letzteres hat in diesem Falle den Vorteil, dass man unterschiedliche Qualitätsniveaus auch jenseits eines Mindeststandard in Form von z.B. Punkten oder Sternen unterscheiden kann.

Auseinandersetzungen mit Messvorgängen sowie die damit einhergehende Identifizierung des Repräsentationsproblems sind, wie nicht zuletzt auch die beiden vorangestellten Beispiele illustrieren, das Resultat von messtheoretischen Überlegungen. Allgemein ist es Aufgabe der Messtheorie, die Bedingungen bzw. Voraussetzungen für die Messbarkeit von Eigenschaften zu benennen. Die Ursprünge der Messtheorie gehen dabei zurück auf mathematische Untersuchungen zur Messbarkeit von Strukturen, auf wissenschaftstheoretische Arbeiten sowie auf Diskussionen um die Messbarkeit von psychischen Sachverhalten. Letzteres hat durch die Entdeckung des psychophysikalischen Grundgesetzes von Weber und Fechner dazu geführt, dass auch Messverfahren für physiologische und psychologische Sachverhalte entwickelt wurden, denen Untersuchungen von Messverfahren in den Sozialwissenschaften folgten (vgl. Mittelstraß 1995, S. 863). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sind Messvorgänge aus der methodischen Perspektive eine der Grundlagen von Wissenschaft respektive empirischer Wissenschaft. Dies gilt vor allem für die Naturwissenschaften, aber auch für die Psychologie sowie die Sozialwissenschaften, zumal diese sich zunehmend auch als empirische Wissenschaften verstehen (vgl. Orth 1974, S. 9). Allerdings ist in der Psychologie sowie den Sozialwissenschaften die Anwendbarkeit

von Messverfahren keineswegs unumstritten. Vielmehr ist sowohl in den zuletzt genannten Disziplinen als auch in der Erziehungswissenschaft eine kontroverse Diskussion um die Messbarkeit von Sachverhalten zu beobachten. Diese Debatte ist generell einzuordnen in einen Theorienstreit darüber, ob psychologisch, soziologisch sowie pädagogisch relevante Sachverhalte durch Zahlen abbildbar sind bzw. ob sich in den genannten Disziplinen überhaupt gesicherte wissenschaftliche Aussagen nur durch Zahlen belegen lassen (vgl. Clauß/Finze/Partzsch 1995). Eine Richtung der Erziehungswissenschaft, die die Frage nach der Messbarkeit von pädagogischen Sachverhalten positiv beantwortet, ist die kritisch-rationale Erziehungswissenschaft (vgl. zusammenfassend Krumm 1995). Diese charakterisiert sich u.a. durch die Anwendung von hypothesenprüfenden Verfahren als empirische Methode. Dabei ist es Ziel, nomologisches, gesetzesartiges bzw. erziehungstechnologisches Wissen über Kausalzusammenhänge sowie Zweck-Mittel-Beziehungen zu generieren. Diese Wissensform ist nicht zu verifizieren und kann daher jederzeit falsifiziert werden. Ausgangspunkt von empirischer Forschung ist in diesem Zusammenhang jeweils die Formulierung von Hypothesen, die an der sozialen Wirklichkeit überprüft werden sollen. Für diese Überprüfung der Hypothesen sind Operationalisierungen in Messvorgängen notwendig. Das heißt, diese Forschungslogik ist jeweils untrennbar mit dem Vorgang des Messens verbunden, womit nicht zuletzt die große Nähe zum Wissenschaftsmodell der Naturwissenschaften verdeutlicht wird (vgl. Kuckartz 1994, S. 550f.).

Diese Form der Forschung bzw. Wissensgenerierung über Messvorgänge und die dadurch vorhandene Nähe zu den Naturwissenschaften ist einer der Hauptkritikpunkte an der erziehungswissenschaftlichen Richtung des kritischen Rationalismus. Einwände gegen den Ansatz der kritisch-rationale Erziehungswissenschaft sind beispielsweise eine unzulässige Vereinfachung komplexer pädagogischer Probleme oder aber das deterministische Erziehungsverständnis (vgl. Gudjons 1997, S. 18). Diese Einwände gegen eine kritisch-rationale Erziehungswissenschaft werden gestützt durch die These von Luhmann/Schorr (1982), dass das Erziehungssystem bzw. die Agenturen, die mit der Änderung von Personen befasst sind, durch ein strukturelles Technologiedefizit bzw. das Fehlen von Kausalverhältnissen geprägt ist. Dabei steht der Technologiebegriff jeweils für die Zusammenhänge von Verfahren oder auch das Wissen um vorhersehbare Wirkungen, die zu nutzen sind, um Materialien bzw. in diesem Falle Personen von einem Zustand in einen anderen umzuformen (vgl. ebd., S. 14).¹⁶⁸ Der Argumentation einer Nicht-Messbarkeit auf Grund von fehlenden

¹⁶⁸ Ohne hier näher darauf eingehen zu wollen, sei am Rande notiert, dass eine Weiterentwicklung dieser und anderer Überlegungen in Form von Ausdifferenzierungen und Konkretisierungen für das Erziehungssystem der Gesellschaft von Niklas Luhmann selbst verfasst worden sind (vgl. Luhmann 2002). Allerdings bezieht sich die von Dieter Lenzen herausgegebene Schrift neben der Ausbuchstabierung eines Erziehungssystems als Funktionssystem der Gesellschaft bezogen auf die außerfamiliäre Erziehung weitgehend auf den Schulbereich. Eine Erziehung, die in Anlehnung an

Technologien bzw. Kausalzusammenhängen bedient sich nicht nur die Soziale Arbeit im Rahmen der Diskussionen um die Einführung von Elementen einer Ökonomisierung bzw. BWL-isierung, die auf Messvorgängen basieren, um die Unangemessenheit der betriebswirtschaftlichen Prinzipien und Instrumente für die Soziale Arbeit zu verdeutlichen. Ähnliches lässt sich beispielsweise auch für die Intelligenzforschung und die Messung bzw. Messbarkeit von Intelligenz (vgl. z.B. Vreeke 1999) oder aber für das Gesundheitswesen beispielsweise bezogen auf die Frage nach der Messbarkeit von psychischer Gesundheit (vgl. z.B. Ploehn 1995) beobachten.

Doch was bzw. wie viel von der Kinder- und Jugendhilfe ist nunmehr messbar? Dies kann zwar im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend beantwortet werden. Folgt man in dieser Frage beispielsweise Strätz (1999) für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung, so sind der Messbarkeit von sozialer Wirklichkeit zunächst einmal keine Grenzen gesetzt. Gleichwohl ist auch in diesem Zusammenhang noch offen „wie genau und wie ökonomisch Messungen im pädagogischen Raum durchgeführt werden können und welchen diagnostischen wie auch prognostischen Wert sie jeweils besitzen“ (ebd., S. 14). Oder aber gilt in Bezug auf die Frage nach der Messbarkeit vielmehr die folgende Aussage: „Ein wesentliches Ziel ergebnisorientierter Steuerung besteht in der Definition eindeutiger Leistungsziele und der Messung des Grades der Zielerreichung. Dies ist allerdings nur machbar, wenn die Aufgabendefinition abgrenzbar, messbar und klar zuzuordnen ist (...). Das Produkt der Jugendhilfe ist keineswegs (...) einfach strukturiert, durchschaubar und im Hinblick auf seine Ziel-Mittel-Relationen unbegrenzt verstehbar. Vielmehr besteht in der Sozialpädagogik ein strukturelles Technologiedefizit“ (Olk 1995a, S. 28).¹⁶⁹

Die Frage nach der Messbarkeit von Kinder- und Jugendhilfe wird demnach unterschiedlich beantwortet. Folgt man keiner der beiden bisherigen Antwortvarianten, so stellt sich die Frage, ob, und wenn ja, wo im Bild gesprochen eine Grenze zwischen Messbarkeit und Nichtmessbarkeit in der Kinder- und Jugendhilfe verlaufen könnte. Unterscheiden sich möglicherweise Arbeitsfelder nach dem Kriterium der Messbarkeit? Ist beispielsweise das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung für die Generierung von Kenn- und damit auch Messziffern geeigneter als z.B. die Kinder- und Jugendarbeit? Oder aber grenzen sich arbeitsfeldübergreifende Strukturelemente im Feld der Kinder- und Jugendhilfe mitunter durch das Kriterium der Messbarkeit bzw. Nichtmessbarkeit ab? Diese Fragen sind vom Grundsatz her keineswegs neu, haben aber gerade in den 1990er-Jahren angesichts der Entwicklungen im Rahmen der Neuen Steuerung oder auch der verschiedenen Ansätze zur Qualitätsentwicklung von

Gertrud Bäumer nicht Schule und nicht Familie ist, wird hingegen systematisch nicht berücksichtigt.

¹⁶⁹ Weitere Beispiele hierfür sind u.a. nachzulesen bei Fröhlich (1997); Hansen (1999); Hütte (1998); Kozicki (1998); Sturzenhecker (1996).

Sozialen Diensten erneut eine besondere Bedeutung erlangt. Entsprechend vielfältig sind auch die nachzulesenden Antworten auf diese Fragestellungen:

- So arbeitet beispielsweise Vogt (1997) für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung eine Antwort heraus. Diesseits der Grenze von Messbarkeit werden hier leicht zu quantifizierende Produkte und Prozesse sowie erschließbare Beobachtungen verortet, wie z.B. die Ausgewogenheit und Nahrhaftigkeit der Verpflegung im Kindergarten, die Raumgröße aber auch die sprachliche Entwicklung des Kindes, die Zufriedenheit der Eltern oder aber die kindlichen Entwicklungsverläufe. Generell muss zur Herstellung von Messbarkeit die Voraussetzung erfüllt sein, dass die Wahrnehmung ausgewählten Aspekten und nicht der komplexen Vielfalt der Wirklichkeit gilt. Jenseits der Grenze von Messbarkeit im Feld der Kindertagesbetreuung liegen somit Leistungen und Prozesse, wie z.B. die emotionale Zuwendung, die sich grundsätzlich einer quantitativen Messung entziehen (ebd., S. 76).¹⁷⁰
- Eine andere in diesem Zusammenhang vorgenommene Grenzziehung zwischen Messbarkeit und Nichtmessbarkeit in der Kinder- und Jugendhilfe verdeutlicht sich beispielsweise an der Debatte um Qualitätsentwicklung von Angeboten, Leistungen und Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe über die Dimensionen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.¹⁷¹ Im Rahmen dieses Modells wird zum einen darauf hingewiesen, dass die Messung von Prozess- und Ergebnisqualität über Kennzahlen nicht möglich ist, während eine Messung der Strukturqualität nicht notwendig und sinnvoll ist, sondern zudem auch offensiv betrieben wird (vgl. Jordan 1998a, S. 277; Jordan/Reismann 1998, S. 30). Weitergehend finden sich diesbezüglich aber auch Positionen, die davon ausgehen, dass Struktur- und Prozessqualität zu den messbaren Qualitätsdimensionen zählen, während die Ergebnisqualität eher nichtmessbar bzw. nur eingeschränkt messbar ist. Geht es darum für den Bereich der Ergebnisqualität, d.h. der Messung des outcomes, Kennzahlen bzw. Indikatoren zu definieren, werden nur noch wenige Messziffern angewendet bzw. vorgeschlagen oder aber besondere Messschwierigkeiten betont (vgl. z.B. Menne 1998 für die Erziehungsberatung oder aber

¹⁷⁰ Ebenfalls für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung geht Strätz (1999) davon aus, dass prinzipiell keine Grenzen der Messbarkeit von Sachverhalten bestehen, obgleich die Frage zu stellen ist, „wie genau und wie ökonomisch Messungen im pädagogischen Raum durchgeführt werden können und welchen diagnostischen wie auch prognostischen Wert sie jeweils besitzen“ (ebd., S. 14). Es ist insgesamt zu konstatieren, dass im Kontext der Qualitätsdebatte speziell im Feld der Kindertagesbetreuung eine mitunter differenzierte Auseinandersetzung unter Berücksichtigung der Fragen zur Messbarkeit dieses pädagogischen Handlungsfeldes stattfindet (vgl. u.a. Rossbach 1993; Spieß/Tietze 2001; Tietze 2002; Tietze/Viernickel 2002; Tietze/Schuster/Roßbach 1997 sowie eher kritisch hierzu beispielhaft Broersen u.a. 1998; Gerull 2002 oder auch Hoffmann 2000).

¹⁷¹ Diese Qualitätsdimensionen sind ursprünglich von Donabedian (1966) für das Gesundheitswesen entwickelt worden, haben sich aber mittlerweile auch in anderen Feldern – wie z.B. der Kinder- und Jugendhilfe oder auch in anderen Bereichen der Sozialen Arbeit – im Kontext von Qualitätsentwicklung und -management etabliert.

Merchel 1998c für die sozialpädagogische Familienhilfe). Vor diesem Hintergrund ist es allenfalls möglich, die Ergebnisqualität indirekt über Struktur- und Prozessqualität zu messen. So stellt Jansen (1999) für das Feld der Offenen Jugendarbeit fest: „Da sich (...) Qualität (...) auf der Ergebnisebene nicht eindeutig festlegen lässt, gewinnen Prozess- und Strukturebene, d.h. die Art und Weise, wie und unter welchen Bedingungen eine Leistung erbracht wird, an Bedeutung. Zwar liegt keine lineare Kausalkette vor, aufgrund derer die Strukturqualität zu Prozess- und diese wiederum ohne Umwege zur Ergebnisqualität führt, doch ist davon auszugehen, dass durch die verstärkte Auseinandersetzung über die räumlichen, zeitlichen, personellen, aufbau- und ablauforganisatorischen, atmosphärischen und sonstwie fachlichen relevanten Strukturen und Prozesse von Jugendhilfe die erwünschten Effekte wahrscheinlicher werden“ (ebd. 1999, S. 172).

Der These von der Nichtmessbarkeit der Wirkungsebene in der Kinder- und Jugendhilfe wird allerdings von anderer Seite entgegengehalten, dass sich der Bereich der Evaluationsforschung zentral auch mit der Messung von Wirkungen befasst (vgl. z.B. Baur u.a. 1998, S. 53ff.; Müller-Kohlenberg 1997), wengleich das Setting der Evaluationsforschung insbesondere für den Bereich der Sozialen Arbeit in der Vergangenheit erhebliche Schwächen gezeigt hat (vgl. Müller 1998) bzw. aufgrund eines strukturellen Defizits an Wirkungszusammenhängen Jugendhilfe wie auch in der Sozialen Arbeit insgesamt nur bedingt dazu in der Lage sein kann (vgl. Hansen 1999).¹⁷² Ungeachtet dessen steht die Evaluationsforschung dafür, dass erstens die Bestimmung von Wirkungen sozialer Dienstleistungen keine genuine Fragestellung aus den Kontexten des Qualitätsmanagements ist und dass zweitens auch im Rahmen von neuer Steuerung bzw. Qualitätsentwicklungsprozessen Wirkungen der Kinder- und Jugendhilfe möglicherweise über Ansätze der Evaluationsforschung messbar und erfassbar sind (vgl. Koditek 1997 sowie zu Ergebnissen entsprechender empirischer Untersuchungen beispielhaft Baur u.a. 1998; Schmidt u.a. 2002).¹⁷³ Gleichwohl ist auch die Evaluationsforschung nur zu einem Teil in der Lage, Wirkungen von personenbezo-

¹⁷² Diese Grenzen der Evaluationsforschung konturieren sich beispielsweise anhand der gerade auch für die Jugendhilfe intensiv und kontrovers geführten ‚Präventionsdebatte‘. Es ist bislang nicht gelungen, Wirkungen von Präventionsmodellen bzw. -projekten zufriedenstellend zu bestimmen. Da die Effizienz durch einen Kausalitätsnachweise nicht zu belegen ist, da nicht zuletzt auch in Folge dessen kaum gesicherte Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Maßnahme oder Maßnahmenkombinationen erfolgreich sind, und da somit letztendlich systematische Präventionsvorschläge fehlen, muss sich Prävention in der Trias von primärer, sekundärer und tertiärer Prävention (vgl. etwa Freund/Lindner 2001) auf eine allgemeine, primäre Prävention beschränken, die sich auf die Gestaltung von Lebenslagen richtet (vgl. auch Gabriel/Holthusen/Schäfer 1999; Lindner 1999).

¹⁷³ Ein entsprechendes Beispiel ist die Nutzbarmachung der „Fuzzy Logic“ für sozialpolitisches Handeln unter den Bedingungen einer Verwaltungsmodernisierung. Über die Darstellungs- und Bewertungsmethoden der „Fuzzy Logic“, die sich im Rahmen der Evaluation von kommunalen Arbeitsmarktmaßnahmen bewährt haben, wird es ermöglicht, fachpolitische und finanzpolitische Ziele auf der strategischen Ebene gleichrangig behandeln zu können. Zumindest bezogen auf die Dar-

genen sozialen Dienstleistungen zu erfassen. Dieses Potenzial reduziert sich noch einmal, fragt man nach den Evaluationsmöglichkeiten der Praxis. Wie die bereits genannten jüngsten Studien zeigen, sind die hier angewendeten Verfahren häufig derart aufwendig, dass sie von den Akteure vor Ort parallel bzw. integriert in den sozialpädagogischen Handlungsalltag nicht durchführbar sind, mit der Konsequenz, dass man sich mit weniger aufwendigen und damit zumeist auch weniger effektiven Evaluationsverfahren begnügen muss.

- Eine weitere Grenzziehung in der Kinder- und Jugendhilfe könnte verlaufen zwischen einer Ebene der Kinder- und Jugendhilfe, die sich auf die Einzelfallarbeit bezieht, und einer, die eher auf die Steuerung von Organisationen Bezug nimmt. Während Erstere auf die Generierung von Kennzahlen im Rahmen der sozialpädagogischen Fallarbeit, z.B. im Rahmen von Hilfeplanungen, rekurriert, nimmt Letztere Bezug auf die Anwendung von Kennzahlen im Rahmen von Steuerungshandeln von Jugendämtern oder anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in öffentlicher oder freier Trägerschaft. Folgt man vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung den Analysen von Jordan/Reismann (1998, S. 28), so wäre die Einzelfallebene eher der Kategorie des Nichtmessbaren zuzuordnen, während für die Organisationsebene Messprozesse durchaus denkbar wären. Würden nun diese oder andere Messvorgänge auf die Klientenarbeit übertragen werden, so wäre dies nicht zuletzt mit dem von Olk (1995a) in Anlehnung an Luhmann/Schorr (1982) formulierten Technologiedefizit für die Soziale Arbeit kritisch zu hinterfragen, zumal davon auszugehen ist, „daß im Interventionsbereich der Jugendhilfe – also im Bereich der Beeinflussung von Personen/-gruppen, ihrer Strategien der Lebensbewältigung und ihrer materiellen Lebensbedingungen – keine klaren Ursache-Wirkung-Beziehungen bestehen“ (Olk 1995a, S. 28). Trotz dieses theoretischen Einwandes gegen eine Verwendung von Kennzahlen bei der Bearbeitung von Einzelfällen wird am Beispiel der interkommunalen Vergleichsarbeit noch zu zeigen sein, dass einzelne Jugendämter ein Interesse daran haben, formulierte Ziele z.B. über die Zuordnung von Indikatoren im Rahmen der Hilfeplanung gem. § 36 SGB VIII messbar zu machen (vgl. Teil III), was die Eindeutigkeit des Verlaufs einer Messbarkeitsgrenze zwischen Einzelfall- und Organisationsebene undeutlicher werden lässt (vgl. zu dieser Grenzziehung auch für das Feld der Kindertagesbetreuung Fthenakis 2003).

Zusammengenommen wird somit deutlich, dass bei der Frage von Messbarkeit und Nichtmessbarkeit in der Kinder- und Jugendhilfe in der derzeitigen Debatte sowohl die Position vertreten wird, dass Messungen prinzipiell für dieses Feld nicht möglich sind als auch die entgegengesetzte Position: „Alles ist messbar, wenn es sein muß“

stellung können somit „harte“ und „weiche“ Ziele der Sozialpolitik in den strategischen Überlegungen berücksichtigt werden (vgl. ausführlich Schröder 1996).

(Crosby 1986, S. 15 zit. n. Strätz 1999, S. 14). Auf der Grundlage der forschungsleitenden Fragestellung dieser Arbeit nach den Möglichkeiten und Grenzen wird im Folgenden weder die eine noch die andere Position eingenommen. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass in der Kinder- und Jugendhilfe eine imaginäre Grenze zwischen messbaren und nichtmessbaren Aspekten und Zusammenhängen existiert. Gleichwohl ist und kann es nicht Anspruch dieser Arbeit sein, den Grenzverlauf anhand von für die Kinder- und Jugendhilfe angemessenen Kennzahlen zu rekonstruieren. Das heißt, grundsätzlich wird die Position vertreten, dass Messungen als wesentliche Voraussetzung zur Generierung von Kennzahlen für die Kinder- und Jugendhilfe möglich sind. Offen ist hingegen, ob – exemplarisch verdeutlicht an den Qualitätsdimensionen von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität – z.B. im Rahmen der Qualitätsentwicklung Merkmale von Prozess- und Ergebnisqualität gar nicht oder nur eingeschränkt messbar sind bzw. lediglich für Kriterien der Strukturqualität Kennzahlen gebildet werden können.

(B) Komprimierbarkeit

Die Generierung von Kennzahlen im Allgemeinen und speziell auch in der Kinder- und Jugendhilfe ist immer mit Prozessen der Komprimierung von Informationen verbunden. Ein Beispiel hierfür stellt die Quote der ambulanten Hilfen zur Erziehung im Leistungsspektrum der Erziehungshilfen dar, die im Bereich der Sozialberichterstattung zum Feld der Kinder- und Jugendhilfe einen relevanten Strukturwert zur Evaluierung der „Ambulantisierung“ der Hilfen zur Erziehung darstellt (vgl. z.B. Pothmann/Schilling 2002, S. 125; Schilling/Krahl 1999, S. 291ff.; Strohmeier u.a. 2000, S. 173f.). Zur Generierung der Kennzahl „Anteil der ambulanten Hilfen zur Erziehung am Gesamtvolumen der Hilfen zur Erziehung insgesamt“ werden die Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach den §§ 28 bis 31 SGB VIII aufsummiert und in ein prozentuales Verhältnis zum Gesamtfallzahlenvolumen der Hilfen zur Erziehung gesetzt.¹⁷⁴ Diese Kennzahl zeigt für die Bundesrepublik, dass sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre unmittelbar nach Inkrafttreten des SGB VIII sowohl in den alten als auch vor allem in den neuen Bundesländern der Anteil dieser Leistungen an den Erziehungshilfen insgesamt erhöht hat und für die Mitte der 1990er Jahre ein Anteil von ca. 68% ausgewiesen wird (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 217f.).¹⁷⁵

¹⁷⁴ An dieser Stelle soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Messung dieser Kennzahl in den jeweiligen zu beobachtenden Verwendungskontexten durchaus unterschiedlich ist. Das heißt, beinhaltet diese Kennzahl einmal die Messung der Leistungen nach den §§ 29 bis 32 SGB VIII (vgl. Bürger 1999a, S. 85), umfasst sie an anderer Stelle die Leistungen nach den §§ 28 bis 31 SGB VIII (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 217f.). Hierauf wird allerdings in den nachfolgenden Ausführungen zur Notwendigkeit der Standardisierung als Voraussetzung zur Generierung von Kennzahlen noch näher eingegangen.

¹⁷⁵ Bis zum Ende der 1990er-Jahre hat sich dieser Anteil laut Angaben der KJH-Statistik auf mittlerweile über 72% erhöht.

Bleibt man bei dem Beispiel einer Kennzahl zum Anteil der ambulanten Leistungen an den Hilfen zur Erziehung insgesamt, so wird hieran auch deutlich, dass eine Bündelung und Komprimierung von quantitativen Informationen im Rahmen einer Kennzahlengenerierung immer auch den Verlust von Informationen bedeutet. Das heißt, durch die Komprimierung der Informationen zu den einzelnen Hilfearten geht verloren, dass sich die verschiedenen Formen der ambulanten Hilfen in dem benannten Zeitraum unterschiedlich entwickelt haben. So ist der hier zugrunde gelegte Anstieg der ambulanten Leistungen insgesamt vor allem das Ergebnis einer Ausweitung der Fallzahlen bei der Erziehungsberatung, der Sozialpädagogischen Familienhilfe sowie mit Abstrichen der Tagesgruppenerziehung, während Erziehungsbeistandschaften, Betreuungshilfen oder auch Maßnahmen der Sozialen Gruppenarbeit stagnieren bzw. speziell in den neuen Bundesländern sogar rückläufig sind (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 215ff.). Hierüber verdeutlicht sich, dass eine Gefahr der Komprimierung von Jugendhilfewirklichkeit in einem Verlust von möglicherweise relevanten Informationen liegt und somit potenziell zu einer unzulässigen Verkürzung und Zusammenfassung von Sachverhalten führt.

Ein weiteres Beispiel hierfür stellt die Kennzahl zu den Ausgaben für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf die Gesamtbevölkerung einer Region mit dem Ziel dar, eine quantifizierbare Messgröße über den Ausbaustand der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt zu erhalten. Näher betrachtet ist diese Kennzahl allerdings weder ein geeigneter Indikator für den Grad der Ausweitung und Ausdifferenzierung von Jugendhilfeleistungen noch ein geeignetes Instrument für die Beurteilung der Angemessenheit von finanziellen Aufwendungen für die Felder der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Pothmann/Schilling 2000). Die Beurteilung dieser Kennzahl stützt sich dabei auf die folgenden drei Kritikpunkte gegen die Generierung einer derartigen Kennzahl:

1. Ein gebildeter Quotient aus den Ausgaben der Leistungen für die Kinder- und Jugendhilfe und der Anzahl der Gesamtbevölkerung beinhaltet noch keine Informationen in Bezug auf regionalspezifische Bedarfslagen. Im Gegenteil steht man bei der Verwendung dieser „Kopfzahlen“ immer in der Gefahr zumindest implizit davon auszugehen, dass z.B.
 - ❑ der Bedarf an Jugendhilfeleistungen in einer kreisfreien Stadt wie Fürth mit einem Anteil von 7% HLU-Empfängern an der Gesamtbevölkerung vergleichbar ist mit dem des Landkreises Fürth, dessen Anteil von 0,9% HLU-Empfängern beträgt oder auch
 - ❑ in Bezug auf erforderliche Jugendhilfemaßnahmen zwischen dem Landkreis Garmisch-Partenkirchen mit einer Arbeitslosenquote von 3,3% und dem Landkreis Schweinfurt mit einer Arbeitslosenquote von über 14% kein Unterschied besteht.

2. Genauso wenig sagt diese Kennzahl etwas über die vorhandene Infrastruktur von Jugendhilfeleistungen von der Jugendarbeit bis zu den Möglichkeiten der Inobhutnahme aus. Das heißt, bei einer potentiellen Gegenüberstellung der Pro-Kopf-Ausgaben bleibt unberücksichtigt, dass sich vorhandene Leistungs- und Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe in den bundesdeutschen Kommunen z.T. erheblich voneinander unterscheiden, worauf nicht zuletzt die beiden letzten bundesweiten Jugendamtsbefragungen des Deutschen Jugendinstituts hinweisen (vgl. van Santen u.a. 2002; Seckinger u.a. 1998).
3. Darüber hinaus werden bei der Kennzahl nicht nur regionale Bedarfsfaktoren – z.B. Armutsindikatoren – und die vorhandene Jugendhilfeinfrastruktur ausgeblendet, sondern auch die spezifische Klientel der sozialen Dienstleistung Jugendhilfe bleibt hierbei unberücksichtigt. So unterstellt die Kennzahl, dass prinzipiell alle Bevölkerungsgruppen vom Neugeborenen bis zum 75-jährigen Rentner, jugendhilfeleistungsberechtigt sind, mit der Konsequenz, dass die spezifischen Bedarfsgruppen von Jugendhilfeleistungen nicht gesondert berücksichtigt werden. Mit der gleichen Logik könnte man die Anzahl der Kindergartenplätze ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung als Kontrollgröße für die Gewährleistung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz setzen.

Aus den aufzeigbaren Möglichkeiten einer Bündelung von Daten auf der einen Seite und den Gefahren einer übermäßigen Komprimierung bzw. unzulässigen Reduzierung der Jugendhilfewirklichkeit auf der anderen Seite wird deutlich, dass die mit der Kennzahlengenerierung notwendige Bündelung und/oder Komprimierung von quantitativen Informationen in der Kinder- und Jugendhilfe z.T. die Vielzahl von vorhandenen Einzelinformationen sinnvoll zusammenfasst, während es an anderer Stelle wiederum zu offensichtlichen, unzulässigen Verkürzungen und Ausblendungen der Jugendhilfewirklichkeit kommt. Das heißt aber auch, dass einzelne Kennzahlen strukturell das Risiko sehr weiter Interpretationsspielräume in sich bergen (vgl. Nullmeier 1998b, S. 343), zumal mit der Bildung von Einzelkennzahlen ein Informationsverlust nicht zu verhindern ist (vgl. Weber 1993, S. 203 ff.). Diese Gefahr bzw. auch Grenze einer sinnvollen Nutzung von Kennzahlen wird zumindest abgeschwächt bei der Verwendung von mehreren, systematisch geordneten Kennzahlen zu einem quantifizierbaren Sachverhalt, einem Kennzahlensystem (vgl. Kap. 5.4).

(C) Standardisierbarkeit

Neben der Komprimierung von Jugendhilfewirklichkeit beinhaltet die Generierung von Kennzahlen immer auch eine Standardisierung derselben. Das heißt beispielsweise, verdeutlicht an der Quote der ambulanten Hilfen zur Erziehung in Bezug auf das Fallzahlvolumen insgesamt, dass es notwendig ist, die Bildung der entsprechenden jährlichen Kennzahl nach dem gleichen Verfahren durchzuführen. Dies bedeutet konkret, es müssen für den jeweiligen Verwendungskontext beim Aufstellen

von Zeitreihen pro Erhebungszeitraum die gleichen Hilfeformen aufsummiert und in ein prozentuales Verhältnis zum Gesamtfallzahlenvolumen gesetzt werden. Dabei können für eine „Ambulantisierungsquote“ zum Feld der Hilfen zur Erziehung beispielsweise die Leistungen nach den §§ 28 bis 32 SGB VIII (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a), die Hilfen nach den §§ 29 bis 32 SGB VIII (vgl. z.B. Bürger 2001a) oder auch die Maßnahmen nach den §§ 29 bis 32 und 35 SGB VIII (vgl. Pothmann/Schilling 2001) berücksichtigt werden. Das Kriterium der Standardisierung steht somit für ein festgelegtes, regelhaftes, auf einer Konsensbasis stehendes Verfahren zur Bildung einer speziellen Messgröße. Dabei ist Konsens sowohl in Bezug auf das Verfahren der Kennzahlenbildung als auch in Bezug auf die jeweilige Semantik der Kennzahl herzustellen.¹⁷⁶

Diese Umschreibung für die mit einer Konstruktion von Kennzahlen verbundenen Standardisierbarkeit trifft auch für die seit den 1980er-Jahren verwendeten Qualifikationskennzahlen zum tätigen Personal in der Kinder- und Jugendhilfe zu.¹⁷⁷ Dies sind im Einzelnen:

- Verberuflichung,
- Verfachlichung,
- Akademisierung sowie
- Professionalisierung.¹⁷⁸

Über die Konstruktion dieser Kennzahlen besteht insofern Einigkeit, als dass bestimmte Berufsgruppen aufaddiert und in Bezug auf die Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt prozentuiert werden. Spätestens in den 1990er-Jahren hat sich über die Verwendung dieser aus der Einrichtungs- und Personalstatistik der KJH-Statistik gebildeten Kennzahlen im Zuge der Debatte um eine quantitative und qualitative Expansion des Personals u.a. im Rahmen der Professionalisierungsdebatte ein Konsens dahingehend gebildet, dass beispielsweise eine Erhöhung der Kennzahlenwerte der Verfachlichung und Professionalisierung als ein Anstieg des fachlich einschlägigen Qualifikationsniveaus zu bewerten ist. Obgleich die formale Qualifikation alleine kein Indiz dafür ist, ob jemand beispielsweise für die außerschulische

¹⁷⁶ Es ist auffällig, dass das Kriterium der Standardisierung von statistischen Datenreihen zur Bildung von Kennzahlen in der Ökonomie eine Selbstverständlichkeit zu sein scheint, die in der einschlägigen Fachliteratur nicht explizit erwähnt, aber wohl implizit vorausgesetzt wird.

¹⁷⁷ Vgl. zuletzt für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sowie die einzelnen Arbeitsfelder u.a. Rauschenbach 1999a, S. 50ff.; Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 155ff.; Rauschenbach/Schilling 2001d; Strohmeier u.a. 2000, S. 77ff.).

¹⁷⁸ Verberuflichung: Tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe, die über eine (wie auch immer geartete) Berufsausbildung verfügen; Verfachlichung: Tätige Personen, die über eine fachlich einschlägige, sozialpädagogische Ausbildung verfügen; Akademisierung: Tätige Personen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen; Professionalisierung: Tätige Personen, die über einen Abschluss als Diplom-Sozialpädagoge bzw. Diplom-Sozialarbeiter einer Fachhochschule oder aber über einen Abschluss als Diplom-Pädagoge verfügen. Die hier zugrunde liegenden Daten zum Personal in der Kinder- und Jugendhilfe werden aus der alle vier Jahre erhobenen Einrichtungs- und Personalstatistik, dem Teil III der KJH-Statistik entnommen (vgl. dazu Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 139ff.; Schilling 2002d, S. 161ff.).

Kinder- und Jugendarbeit hinreichend qualifiziert und geeignet ist (vgl. Thole/Küster-Schapfl 1997), haben diese Kennzahlen dennoch die Bedeutung eines alle vier Jahre messenden Seismographen für den Bedeutungsgewinn bzw. -verlust von sozialen Berufen in unserer Gesellschaft insgesamt sowie einer qualitativen Steigerung bzw. einem Rückgang des Ausbildungsniveaus in sozialen Berufen speziell in der Kinder- und Jugendhilfe.

Sind die „Ambulantisierungsquote“ sowie die „Fachlichkeitskennziffern“ zwei Beispiele für eine gelungene Konstruktion von Kennzahlen einschließlich der damit verbundenen Standardisierungsprozesse, so ist der Versuch einer verbindlichen Armutsmessung im Rahmen des Zehnten Kinder- und Jugendberichts eher als ein misslungenes Beispiel in der Verwendungs- bzw. Konstruktionspraxis von Kennzahlen zu bezeichnen. Die Kommission des Zehnten Kinder- und Jugendberichtes stellt fest, dass Armut in Deutschland ein junges Gesicht erhalten hat. Gemessen wird dies u.a. an der Kennzahl des Anteils der Sozialhilfeempfänger bei Kindern und Jugendlichen. In der Stellungnahme der Bundesregierung heißt es dazu, dass das dahinterstehende Messverfahren zur Bestimmung von Kinderarmut als ungeeignet betrachtet wird. Es konnte somit zwischen Bundesregierung und Sachverständigenkommission des Jugendberichts kein Konsens über ein standardisiertes Verfahren zur Bestimmung von Kinderarmut hergestellt werden, so dass die Aussagen der Jugendberichtscommission in Bezug auf Kinderarmut seitens der Bundesregierung nicht anerkannt werden (vgl. Deutscher Bundestag 1998, S. XIIff. sowie S. 88ff.). An diesem Beispiel wird nicht nur deutlich, dass bei einem Scheitern des Standardisierungsprozesses die vermeintlichen Kennzahlen an Aussagekraft verlieren. Darüber hinaus ist es offensichtlich, dass die Konstruktion von Kennzahlen immer auch interessengeleitet ist und damit immer auch einen politischen Aushandlungsprozess darstellt (vgl. auch Flösser 1994, S. 121).

Gerade das hier angesprochene Konsenskriterium bei der Generierung von Kennzahlen ist für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nicht ganz unproblematisch. Die Schwierigkeit von Standardisierungsprozessen im Rahmen der Kennzahlengenerierung ist – und dies wird im Rahmen der Rekonstruktion der interkommunalen Vergleichsarbeit zu den Hilfen zur Erziehung noch einmal ausführlicher aufzugreifen sein (vgl. Teil III) – auch in der Kinder- und Jugendhilfe die Herstellung der Konsensebene. So ist auf der einen Seite die Festlegung von einheitlichen und verbindlichen Kennzahlen und Indikatoren, beispielsweise für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe in Bund, Ländern und Kommunen, notwendig und überfällig (vgl. Bayer/Krüger/Lüders 1997, S. 412ff.; Deutscher Bundestag 2002, S. 102f.), während auf der anderen Seite Prozesse der Kennzahlenkonstruktion angemessen für die jeweilige kommunale Jugendhilfewirklichkeit sein sollten (vgl. Hamburger/Müller/Porr 1998; Heuchel/Schrappner 1996). Allerdings muss eine Kennzahl nicht beide Kriterien erfüllen, sondern es ist abhängig vom Gültigkeitsbereich einer

Kennzahl, ob die jeweilige Messziffer weitestgehend überregional vereinheitlicht und gültig ist und/oder ob diese speziell für den Kontext einer örtlichen Kinder- und Jugendhilfepraxis generiert wird. Unabhängig jedoch vom Geltungsbereich der zu bildenden Kennzahlen ist der Prozess der Standardisierung generell notwendig, um eine Konstanz im Messverfahren zu garantieren (vgl. Pfeiffer 1997, S. 79), gleichwohl Standardisierungen immer auch die Gefahr von Messungenauigkeiten sowie Erstarrungen und Deflexibilisierungen beinhalten.

5.2 Differenzierungsmodi

Obgleich die Diskussionen um Kennzahlen sowie deren Verwendung vor dem Hintergrund sich abzeichnender Ökonomisierungstendenzen in der Kinder- und Jugendhilfe noch vergleichsweise jung ist, könnte man doch mit den bisher verwendeten Kennzahlen der letzten 10 Jahre seitenweise Papier füllen (vgl. auch ausführlicher Kap. 6). Diese Ansammlung von z.B. Zahlen, Quoten, Indexwerten lässt sich in einem ersten Ansatz in absolute Kennzahlen auf der einen sowie in relative Kennzahlen auf der anderen Seite differenzieren (vgl. u.a. Küpper 1995, S. 317f. sowie Kühn 1996; 1999, S. 77 für die Sozialverwaltung oder speziell für die Kinder- und Jugendhilfe Jordan/Reismann 1998, S. 28f.). Als absolute Kennzahlen werden Bestandsgrößen, Summen und Differenzen sortiert.¹⁷⁹ Speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind absolute Kennzahlen z.B. das Fallzahlenvolumen von bestimmten Leistungen der Hilfen zur Erziehung oder aber Jahresbesucherzahlen von Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit. Andere Beispiele finden sich in Konzepten des Qualitätsmanagements von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. So schlägt die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung im Rahmen eines Kennzahlensystems vor, auf der Ebene der Prozessqualität im Qualitätsbereich „Voraussetzungen von Beratung und Therapie“ das Qualitätsmerkmal „Vertrauensschutz“ mit der Kennzahl „Zahl der Offenbarungen ohne Einwilligung des Betroffenen“ zu messen (vgl. Menne 1998, S. 157f.). Sehr viel häufiger als absolute Kennzahlen sind jedoch auch in der Kinder- und Jugendhilfe relative Kennzahlen vorzufinden. Als relative Kennzahlen gelten z.B. Beziehungszahlen, Gliederungszahlen oder auch Indexzahlen. Für die Kinder- und Jugendhilfe sind dies beispielsweise im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit Angaben zur Leistungsdichte in den Hilfen zur Erziehung, die sich aus der Anzahl aller Erziehungshilfen im Verhältnis zur unter 21-jährigen Bevölkerung errechnen lassen (vgl. Heuchel/Schrappner 1999, S. 115) oder im Rahmen einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe die Ermittlung von durchschnittlichen Fallkosten bzw. Maßnahmeaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung bzw.

¹⁷⁹ Im Rahmen dieser Unterscheidung ist es generell nicht unumstritten, ob es sich bei absoluten Zahlenwerten auch um Kennzahlen handeln kann. Hier wird davon ausgegangen, dass sowohl absolute als auch relative Ziffern Kennzahlen sein können, obgleich eingeräumt werden muss, dass in bestimmten Verwendungskontexten – z.B. Benchmarking – absolute Kennzahlen keinen unmittelbaren Gebrauchswert haben.

für Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 219ff.).

Diese erste Unterscheidung von absoluten und relativen Kennzahlen ist allerdings noch nicht ausreichend, um den vielfältigen Facetten und Formen der Verwendung von Kennzahlen – auch im Feld der Kinder- und Jugendhilfe – gerecht zu werden. Eine weitergehende Klassifizierung schlägt Reichmann (1997, S. 21f.) vor (vgl. dazu für die Kinder- und Jugendhilfe Abbildung 8). In diesem Zusammenhang werden Kennzahlen unterschieden

- nach deren Informationsbasis: Das hier gemeinte Differenzkriterium für die Unterscheidung von Kennzahlen ist die jeweilige Datenquelle. Für die Kinder- und Jugendhilfe sind zur Konstruktion von Kennzahlen verschiedene amtliche und nicht-amtliche Datenquellen relevant (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 97ff.; Schilling 2001). Amtliche Datenquelle für Strukturen und Leistungen der Jugendhilfe ist die KJH-Statistik¹⁸⁰, während bei den nicht-amtlichen Datenquellen beispielsweise die Geschäftsstatistiken der Wohlfahrtsverbände sowie regelmäßig erhobene Daten von Forschungsinstituten eine besondere Bedeutung haben (vgl. ausführlicher Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 16ff.). Speziell aus Sicht der kommunalen Jugendämter sind zudem allerdings auch eigene Daten- und Informationssysteme von einer nicht zu vernachlässigenden Bedeutung. Dies zeigt sich beispielsweise bezogen auf die Generierung von Kennzahlen auch im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit und den in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Prozessen einer Generierung von Grund- und Kennzahlensystemen (vgl. Teil III). Gestützt werden diese Bemühungen der Jugendämter aber auch durch Organisationen auf Seiten der freien Träger durch die Entwicklungen der letzten Jahre im Bereich der elektronischen Datenverarbeitungssysteme. Die sich ständig weiterentwickelnden Programme der einzelnen Anbieter sehen u.a. über Auswertungsgeneratoren die regelmäßige und unaufwändige Generierung von Kennzahlen vor. „So könnten im Rahmen der Qualitätssicherung beispielsweise Erfolgskorrelationen zwischen verschiedenen Falldiagnosen bzw. -verläufen und Hilfeformen bzw. Einrichtungen ermittelt werden“ (Kreidenweis 1999, S. 233).
- nach deren Zielorientierung: Speziell für die Betriebswirtschaft wird u.a. unterschieden zwischen Rentabilitäts- und Liquiditätsmaßstäben. Dieses Zielsystem ist für die Kinder- und Jugendhilfe ungeeignet. Vielmehr verlangt eine Verwendung von Kennzahlen in Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe z.B. im Kontext eines sozialen Dienstleistungsmanagements oder auch im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit im Vorfeld die Formulierungen von planungs- und steuerungsrelevanten Zielsetzungen (vgl. KGSt 1994; 1996). Die in diesem

¹⁸⁰ Vgl. ausführlich zur KJH-Statistik Rauschenbach/Schilling 1997a; 1997b sowie Schilling 2002d.

Zusammenhang zahlreich generierten Kennzahlen lassen sich bestimmten Zielorientierungen zuordnen. Beispielsweise zeigt sich im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit, dass die hier verwendeten Kennzahlen unterschieden werden können nach denjenigen, die auf der Grundlage von finanziellen Maßstäben und Zielformulierungen gebildet und bewertet werden, und solchen, die eher vor dem Hintergrund sozialpädagogisch-fachlicher Maßstäbe angewendet werden (vgl. Schilling 2000, S. 157). Darüber hinaus kommen allerdings auch differenziertere Zielsysteme zur Anwendung. Im Rahmen des IKO-Netzes z.B. werden für die interkommunale Vergleichsarbeit „BürgerInnen/KundInnen“, „Prozesse und Strukturen“ und „Ressourcen“ als Zielfelder im Sinne einer Balanced Scorecard unterschieden (vgl. IKO-Netz 2002, S. 6f).¹⁸¹ Diese Zielfelder ermöglichen eine Sortierung der Kennzahlen nicht zuletzt auch für die Vergleichsringe zur Kindertagesbetreuung und zu den Hilfen zur Erziehung, die im Rahmen des IKO-Netzes seit Mitte der 1990er-Jahre durchgeführt werden. Auf diese Weise soll erstens eine Zielorientierung der konstruierten Kennzahlen gewährleistet werden sowie zweitens bei der Erarbeitung des Kennzahlensystems durch das Zielsystem ein möglichst weites inhaltliches Spektrum berücksichtigt werden soll.

- nach dem Objektbereich oder auch Objektbezug: Gemeint ist die Festlegung des Geltungsbereichs für die entsprechende Kennzahl. Eine klassische Unterscheidung ist in diesem Zusammenhang die zwischen ganz- und teilbetrieblichen Kennzahlen für den Bereich der Betriebswirtschaft. Auf einer ähnlichen Ebene unterscheidet Weber (1993, S. 202) Kennzahlen in globale und lokale Messziffern. Globale Kennzahlen stehen für generalisierbare Kennzahlen über Unternehmensgrenzen hinweg. Lokale Kennzahlen hingegen werden innerhalb eines bestimmten Betriebes oder Teilbetriebes angewendet. Durch den Objektbezug von Kennzahlen werden gleichzeitig – zumindest indirekt – die Interessengruppen für den notwendigen Konsensbildungs- bzw. Standardisierungsprozess bestimmt.

Gerade die Unterscheidung von Kennzahlen nach dem Objektbereich bietet eine Möglichkeit, der Ambivalenz von Kennzahlen zwischen einem eher für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe überörtlichen generellen Geltungsanspruch und dem örtlichen, kleinräumigen Bezug gerecht zu werden (vgl. Kap. 5.1). Das heißt, für die Kinder- und Jugendhilfe ist hier grundsätzlich zu unterscheiden zwischen erstens überregionalen Kennzahlen vor allem für Kontexte der Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe (vgl. z.B. Strohmeier u.a. 2000), wie sie nicht zuletzt auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht eingefordert hat (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 102f.), oder auch der interkommunalen Ver-

¹⁸¹ In früheren Veröffentlichungen des IKO-Netzes bzw. deren Mitarbeitern wird zudem noch „Zukunftsfähigkeit“ als ein weiteres Feld dieses Zielsystems berücksichtigt (vgl. Korte 2000, S. 248ff.; Schmithals-Ferrari 1999, S. 17).

gleichsarbeit im Rahmen des IKO-Netzes (vgl. Fallberg/Korte 1999a, S. 594) zu Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. z.B. Heuchel/Schrappner 1999). Hiervon zu differenzieren ist zweitens eine Generierung von Kennzahlen, die den Anspruch hat, in erster Linie die örtlichen Gegebenheiten valide abzubilden (vgl. Heuchel/Schrappner 1996, S. 249ff.). Entsprechende Kennzahlen werden beispielsweise in kommunalen Produktplänen von Jugendämtern verwendet.

- nach dem Handlungsbezug: Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine konstruierte Kennzahl entweder auf die Beschreibung von Wirklichkeit oder auf deren Veränderung ausgerichtet ist. Überträgt man diese Unterscheidung nicht nur auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, so stehen Erstere vor allem für Steuerungskennzahlen sowie Letztere eher für Messziffern mit Informationsfunktion (vgl. dazu ausführlich Kap. 5.3). Im Rahmen der Verwendung von Kennzahlen ist diese Unterscheidung beispielsweise dann nachzuvollziehen, wenn Richtwerte zur Personalbemessung in Anlehnung an die Einwohnerzahl in einer Kommune als verbindliche Steuerungsvorgaben entwickelt werden (vgl. Pfreundschuh 1999, S. 323), während u.a. die Dokumentation der jährlichen Fallzahlen für die Segmente der Hilfen zur Erziehung im Land Nordrhein-Westfalen eine Beschreibung von Entwicklungen in einem Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe für ein Bundesland ohne einen verbindlichen Steuerungsauftrag darstellt (vgl. Strohmeier u.a. 2000, S. 149ff.).

Sieht man von diesen grundlegenden Differenzierungsmöglichkeiten von Kennzahlen ab, so werden darüber hinaus Kennzahlen z.B. nach dem zeitlichen Bezug in vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogene Messziffern unterschieden (vgl. Schlemmer 1993, S. 655f.).¹⁸² Diese Differenzierung stimmt mit der von Kühn (1999, S. 76f.) für den gesamten Bereich der Sozialverwaltung überein. Die vergangenheitsbezogenen Kennzahlen dienen dabei in erster Linie der Ursachenanalyse von Fehlentwicklungen, während die gegenwartsbezogenen Kennzahlen eine aktuelle Schwachstellenanalyse ermöglichen sowie Basiswerte für Zielbestimmungen zur Verfügung stellen. Zukunftsbezogene Kennzahlen sind in dieser Logik zu verstehen als Ziel- bzw. Soll-Vorgaben mit Steuerungsfunktion.¹⁸³

Eine andere Form der Differenzierung von Kennzahlen speziell für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nehmen Jordan/Reismann (1998, S. 28f.) vor, wenn zwischen Quantitäts- und Qualitätskennzahlen unterschieden wird. Quantitätskennzahlen stehen dabei für die Wiedergabe von mengenmäßig erfassbaren Werten, wie

¹⁸² Auch Horvath/Reichmann (1993, S. 347) sehen eine ähnliche Differenzierung vor, gleichwohl lediglich zwischen einer retrospektiven und prospektiven Anwendung von Kennzahlen unterschieden wird.

¹⁸³ Nicht näher eingegangen werden soll in diesem Zusammenhang auf eine weitere Unterscheidung von Kühn (1999, S. 77), die vorsieht, zwischen harten und weichen Kennzahlen zu trennen. Als harte Kennzahlen werden z.B. Kostenmerkmale sowie die Größe von Zielgruppen bezeichnet,

Fallzahlen oder die durchschnittliche Fallbearbeitungszeit, während Qualitätskennzahlen Aussagen über einen Zielerreichungsgrad machen. So gelten als Qualitätskennzahlen beispielsweise Abbruchquote oder Nutzerzufriedenheit. Diese Unterscheidung ist insofern irreführend, als dass dadurch suggeriert wird, Kennzahlen könnten einen nicht quantitativen Charakter haben (vgl. Heuchel/Schrapper 1999, S. 104). Somit ist es in diesem Kontext möglicherweise angemessener von quantitativen Kennzahlen zu sprechen, die direkt und vor allem indirekt in Form von Indikatoren Qualitätsaspekte der Kinder- und Jugendhilfe messen.

Abbildung 8: Vorschlag zur Klassifizierung von Kennzahlen für die Kinder- und Jugendhilfe

| Differenzierungsebenen von Kennzahlen (vgl. Reichmann 1997) | Exemplarische Ausprägungen (für die Kinder- und Jugendhilfe) |
|---|--|
| Informationsbasis | „absolute“ Kennzahlen – „relative“ Kennzahlen |
| Zielrichtung | „finanzielle Kennzahlen“ – „sozialpädagogische“ Kennzahlen |
| Objektbereich | „überregionale“ Kennzahlen – „lokale“ Kennzahlen |
| Handlungsbezug | „deskriptive“ Kennzahlen – „normative“ Kennzahlen |

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Reichmann 1997

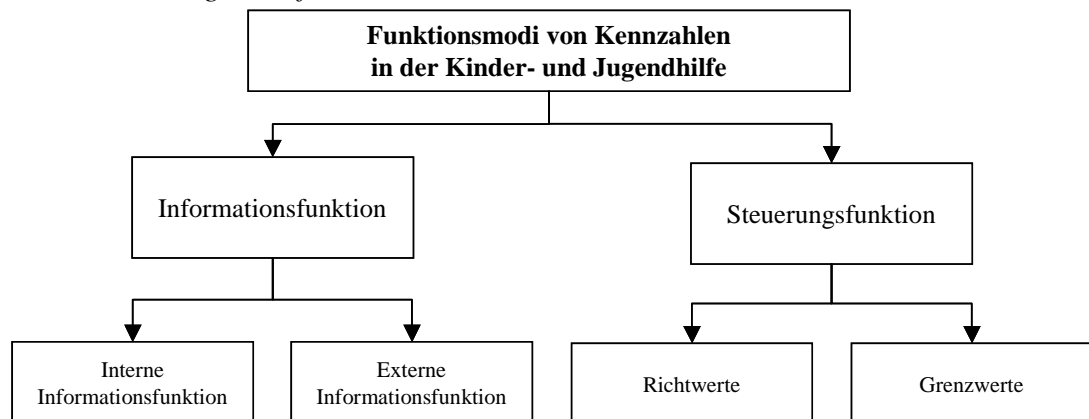
5.3 Funktionsspektrum

Die Differenzierungsebene von Kennzahlen hinsichtlich des jeweiligen Handlungsbezugs bezieht sich direkt auf das Funktionsspektrum von Kennzahlen (vgl. Kap. 5.2). Grundsätzlich haben Kennzahlen sowohl eine Informations- als auch eine Steuerungsfunktion (vgl. Küpper 1995, S. 321ff.). Zwar finden sich im Bereich der Wirtschaftswissenschaften noch differenziertere Funktionszuschreibungen von Kennzahlen (vgl. z.B. Coenenberg/Fischer/Schmitz 1996, S. 362)¹⁸⁴, doch letztendlich lassen sich auch diese auf die Steuerungsfunktion von Kennzahlen mit einem eher normativen Charakter und die Informationsfunktion von Kennzahlen mit einem eher deskriptiven Charakter zurückführen. Dabei ist im Rahmen der Informationsfunktion von Kennzahlen zusätzlich zwischen einer internen und einer externen Informationsfunktion zu unterscheiden sowie bei der Steuerungsfunktion Grenzwerte auf der einen von Richtwerten auf der anderen Seite differenziert werden können (vgl. Abbildung 9).

während es sich bei weichen Kennzahlen beispielsweise um Befragungsergebnisse von Eltern und jungen Menschen handelt.

¹⁸⁴ Die genannten Autoren differenzieren bei den Funktionen von Kennzahlen zwischen einer Operationalisierungsfunktion, einer Anregungsfunktion, einer Vorgabefunktion, einer Steuerungsfunktion sowie einer Kontrollfunktion.

Abbildung 9: Schematische Darstellung von Funktionsmodi von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe



Quelle: eigene Darstellung

Beispiele für die Steuerungsfunktion von Kennzahlen sind überall dort zu finden, wo Kennzahlen einen handlungsleitenden und/oder –orientierenden Charakter haben bzw. wo sie als Ziele verwendet werden (vgl. Küpper 1995, S. 323). Solche Kennzahlen können auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, wie beispielsweise für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Festlegung von Betreuungsschlüsseln in den verschiedenen institutionellen Formen der Kindertagesbetreuung in den entsprechenden Ausführungsgesetzen der Länder zeigt.¹⁸⁵ Diese Steuerungskennzahlen haben auf Grund der Rechtsbindung eine derartig starke handlungsanleitende Funktion, dass man hier auch von Grenzwerten sprechen kann, die in keinem Fall unterschritten werden dürfen. Somit impliziert die Verwendung dieser Kennzahlenform immer auch Handlungsautomatismen für Organisationen und Professionelle, die mitunter den Vorwurf einer Bürokratisierung und Technokratisierung an das Kennzahleninstrument rechtfertigen. Gleichzeitig jedoch können Grenzwerte zumindest formale fachliche Standards von Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe sichern, denkt man z.B. an Gruppengrößen oder Betreuungsschlüssel von Betreuungsformen in Kindertageseinrichtungen.

Eine andere Form der normativen Kennzahlenbildung in der Kinder- und Jugendhilfe ist die Generierung von Kennzahlen mit einer Richtwertfunktion. Der Begriff des Richtwerts wird verwendet, um die Relation zwischen dem Bedarf z.B. einer Infrastruktureinrichtung und ausgewählten Basis- bzw. Bezugsgrößen herzustellen (vgl. Kühn 1999, S. 75). Dabei haben Kennzahlen mit einer Richtwertfunktion allerdings nicht diesen handlungsverpflichtenden Charakter von rechtlich fixierten Grenzwerten. Vielmehr haben diese eher eine handlungsanleitende oder auch handlungsorientierende Funktion, die in ihrer Ausgestaltung oder auch Tragweite z.B. von

¹⁸⁵ Entsprechende Länderübersichten zum Bereich der Kindertagesbetreuung finden sich auf den Internetseiten des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg unter www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?template=kita_geruest_n vom 11.03.2003.

den Entstehungskontexten abhängig ist. Speziell für die Kinder- und Jugendhilfe können in diesem Zusammenhang mindestens zwei Varianten unterschieden werden:

- Eine erste Variante für eine Verwendung von Kennzahlen als Richtwerte nimmt Bezug auf die rechtliche Novellierung des SGB VIII, Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Verfahren der Qualitätsentwicklung nach §§ 78a ff. SGB VIII zwischen Einrichtungsträger und Kostenträger auszuhandeln (vgl. Wiesner 1999b). Dabei wird im Rahmen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen empfohlen, in den entsprechenden Vereinbarungen Indikatoren zu benennen, „die eine Debatte darüber erlauben, ob und in welchem Ausmaß eine Einrichtung die formulierten Qualitätskriterien erfüllen konnte. Es erleichtert die Bewertung von Qualität, wenn es gelingt, die Indikatoren in eine Form von Kennziffern bzw. von beobachtbaren Ereignissen zu übersetzen“ (Merchel 1999a, S. 179). Das heißt, die Besonderheit dieser spezifischen Form von Richtwerten liegt darin, dass sie im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Vertragspartnern ausgehandelt und nicht von externen Akteuren gesetzt werden. Vor diesem Hintergrund schlagen beispielsweise Jordan/Reismann (1998, S. 35) vor, für den Bereich der Heimerziehung die Schaffung von kleinen dezentralen Angeboten als Ziel zu formulieren. Gemessen werden könnte dies anhand der durchschnittlichen Anzahl von Kindern und Jugendlichen pro Gruppe sowie mit Hilfe der Festlegung einer Höchstzahl von Gruppen in einer Einrichtung.
- Eine zweite Variante zur Setzung von Richtwerten nimmt Bezug auf Empfehlungen von diversen (Fach)Verbänden in der Kinder- und Jugendhilfe. Richtwerte werden in diesem Zusammenhang nicht zwischen zwei Vertragspartnern ausgehandelt, sondern es werden quantifizierte Vorgaben/Orientierungsgrößen für die Praxis gesetzt. Diese Form von Kennzahlen als Richtwerte gehen zurück auf eine vergleichsweise lange Tradition, die u.a. auch durch Prozesse des Scheiterns gekennzeichnet ist, ruft man sich die technokratischen Ansätze der Jugendhilfeplanung sowie die zahlreichen, auf Richtwerten basierenden Empfehlungen der KGSt vor allem aus den 1970er-Jahren in Erinnerung. Bei diesen Kennzahlen handelt es sich z.B. um Messgrößen für den Grad der infrastrukturellen Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen. So hat die Weltgesundheitsorganisation bereits 1956 eine Richtzahl veröffentlicht, nach der pro 45.000 Einwohner eine Erziehungsberatungsstelle mit 4 bis 5 Fachkräften zur Verfügung stehen sollte. Oder aber die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung hat in den 1980er-Jahren empfohlen, pro 30.000 Einwohner eine Erziehungsberatungsstelle mit drei Fachkräften einzurichten (vgl. Menne 1997, S. 258f.).

Ein weiteres ähnliches Beispiel für eine Richtwertfunktion von Kennzahlen beinhalten die Überlegungen von Pfreundschuh (1999) auf der Grundlage von Organisationsuntersuchungen in Jugendämtern. Vor dem Hintergrund eines festgestellten Personalüberhangs in Jugendämtern sowie einer Zielsetzung, Vorschläge

zu erarbeiten, wie der gesetzliche Auftrag der Jugendhilfe nach dem SGB VIII „ergebnisorientiert und möglichst wirtschaftlich erfüllt werden kann“ (ebd., S. 319), wird für Jugendämter beispielsweise die Empfehlung formuliert, den Personalbedarf im Sozialen Dienst nach der Einwohnergröße der jeweiligen Kommune zu richten (eine Sozialarbeiterstelle auf 15.000 bis 20.000 Einwohner) (vgl. ebd., S. 323).

Die Informationsfunktion von Kennzahlen, die eine Beobachtungsfunktion mit einschließt, unterliegt bestimmten Voraussetzungen. So erfüllt ein statistisches Datum nur eine Informationsfunktion im Sinne des Kennzahlenbegriffs, wenn die Daten für das Handeln bzw. für die Entscheidungsfindung relevant sind, d.h., benutzeradäquate Informationen bereitstellen (vgl. Küpper 1995, S. 320ff.). Was dies im Einzelnen bedeuten kann, wird für die Kinder- und Jugendhilfe bei der Verwendung von Kennzahlen im Rahmen einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe deutlich:

- Die Informationsfunktion von Kennzahlen wird somit z.B. erfüllt, wenn – um ein unmittelbar nachzuvollziehendes Beispiel zu wählen – im Rahmen von Jugendberichterstattung für die politisch handlungsleitende Analyse der Situation von Kindern und Kinderhilfen im Zehnten Kinder- und Jugendbericht die Fallzahlen der KJH-Statistik für die unter 12-Jährigen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Relation gesetzt werden zur altersentsprechenden Bevölkerung der unter 12-Jährigen (vgl. Deutscher Bundestag 1998, S. 242ff.).
- Ein weiteres Beispiel für eine externe Informationsfunktion von Kennzahlen sind die Bemühungen der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) in den 1990er-Jahren zu einer Auftragssozialberichterstattung zur Personalsituation in den neuen Bundesländern, um die realen und sich abzeichnenden dramatischen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Kinder- und Jugendhilfe politisch mitgestalten zu können. Anhand von prognostischen Modellrechnungen, die Richt- und Grenzwerte für das Feld der Kindertagesbetreuung wie Betreuungsgrad, Personalschlüssel oder Öffnungszeiten berücksichtigen, wurden Personalbedarfsrechnungen durchgeführt, die verschiedene jugendhilfepolitische und tarifpolitische Instrumente und deren Wirkungen dokumentieren (vgl. Galuske/Rauschenbach 1994; Schilling 1997; Pothmann/Schilling 1998).
- Im Sinne einer externen Informationsfunktion von Kennzahlen ist zudem die regelmäßige Berichterstattung des Deutschen Jugendinstituts ebenfalls zum Bereich der Kindertagesbetreuung zu nennen, zumal die dort verwendeten statistischen Datenreihen der Einrichtungs- und Personalstatistik als Teil der KJH-Statistik (vgl. zu dieser Teilerhebung Behr 1997) zu den Kindertageseinrichtungen im Sinne eines Gradmessers für die Bedeutung der Teilhabe von Kindern an

den Ressourcen unserer Gesellschaft verstanden werden (vgl. Deutsches Jugendinstitut 1998, S. 5f.).¹⁸⁶

- Diesen Anspruch hingegen nicht erfüllen können Daten zur Verteilung der Maßnahmendichte im Feld der Kinder- und Jugendarbeit aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. Beispielhaft für den Stadtstaat Berlin bedeutet dies: Die Angaben zu den öffentlich geförderten Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik¹⁸⁷ sind in diesem Falle ungenau, da mit den Daten zwar eine Verteilung der Maßnahmen über das Berliner Stadtgebiet dokumentiert wird, diese aber nicht die jeweiligen Veranstaltungsorte der Angebote erfassen, sondern lediglich die Geschäftsstelle des durchführenden Trägers (vgl. Bohl/Pothmann 2001, S. 126f.). Das heißt, die statistischen Daten können keine Informationsfunktion für eine Planung oder Berichterstattung im Sinne des Kennzahlenbegriffs übernehmen, da die gebildete Kennzahl keine Informationen über die Dichte von Angeboten der Jugendarbeit in den verschiedenen Sozialräumen beinhaltet, sondern statt dessen Auskunft über die regionale Zugehörigkeit der Stammhäuser von Trägern der Jugendarbeit liefert.

Diese Beispiele von Kennzahlen mit einer Informationsfunktion aus dem Verwendungskontext der Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe haben den Zweck, Faktenwissen zur Kinder- und Jugendhilfe einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Man kann diesen Funktionszusammenhang von Kennzahlen daher auch mit dem Begriff der externen Informationsfunktion bezeichnen (vgl. Abbildung 9). Derartige Kennzahlen können im Rahmen einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe Informations- und Orientierungsmaterial für Beratungs- und Politikbildungsprozesse darstellen und somit handlungsanregend oder auch -anleitend sein (vgl. Nullmeier 1998b, S. 347). Speziell für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe des Bundes findet sich ein Ausfüllen dieser Funktion allenfalls nur vereinzelt wieder, zumal die bisherige Tradition der Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe nicht einen standardisierten Datenreport speziell zu den Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beinhaltet, sondern von der jeweiligen Berichtskommission neu darüber entschieden wird, ob und welche quantitativen Daten als Kennzahlen des gesellschaftlichen Teilbereichs Jugendhilfe gebildet werden (vgl. Bayer/Krüger/Lüders 1997, S. 412f.). Das heißt, es mangelt vor allem an der Standardisierung von Messzahlen für die Erfassung von Jugendhilfestrukturen und Jugendhilfeleistungen (vgl. zuletzt Deutscher Bundestag 2002, S. 102f.).

¹⁸⁶ Der Zahlenspiegel des DJI ist eine Form der quantitativ-empirischen Dauerbeobachtung zum Feld der Kindertagesbetreuung. Die regelmäßig erscheinenden Publikationen beinhalten jeweils aktuelles Datenmaterial zu den Strukturen dieses Arbeitsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. zuletzt Deutsches Jugendinstitut 2002).

¹⁸⁷ Vgl. ausführlich zu dieser Teilerhebung der KJH-Statistik die Analysen von Thole 1997.

Von Kennzahlen mit einer eher externen Informationsfunktion können diejenigen mit einer internen Informationsfunktion unterschieden werden (vgl. Abbildung 9). Dieser Funktionsmodus findet sich beispielsweise im Rahmen von interkommunalen Vergleichen zu Aspekten der Kinder- und Jugendhilfe. Zumindest die ersten Ergebnisse von Vergleichsringen haben vor allem den Jugendamtsverwaltungen zur internen Verwendung gedient. So sind in den ersten Abschlussberichten der interkommunalen Vergleichsringe zu den Hilfen zur Erziehung im Rahmen des so genannten IKO-Netzes ausnahmslos die Städtenamen anonymisiert worden (vgl. z.B. IKO-Netz 1999; IKO-Netz/Institut für soziale Arbeit 1998). Das heißt, dieser Funktionsmodus von Kennzahlen impliziert beispielsweise, dass Jugendamtsverwaltungen mit derartigen Vergleichszahlen mitunter sehr vorsichtig und passiv operieren. Es scheint so, als hätte man, um bei diesem Beispiel zu bleiben, in den Jugendämtern zwar durchaus Interesse an kennzahlengestützten Leistungsvergleichen, während man allerdings gleichzeitig jegliche Form von Öffentlichkeit meidet. Ein Grund hierfür könnte darin liegen, dass seitens der Amtsverwaltung davon ausgegangen wird, dass diese Ergebnisse eines interkommunalen Vergleichs in der Öffentlichkeit nicht angemessen eingeschätzt und beurteilt werden können. In anderen Fällen ist allerdings auch keineswegs auszuschließen, dass die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs selber für die Zurückhaltung der Kommunalverwaltungen hinsichtlich einer Veröffentlichung der Ergebnisse verantwortlich sind (vgl. auch ausführlicher Teil III).¹⁸⁸

Fasst man die Verwendung von Kennzahlen unter dem Funktionsaspekt zusammen, so wird für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe deutlich, dass sowohl die Steuerungsfunktion im Rahmen einer normativen Kennzahlengenerierung – Schlagwörter sind hier Grenz- bzw. Richtwerte – als auch die Informationsfunktion von Kennzahlen im Sinne von wirklichkeitsgetreuen, zuverlässigen und umfassenden Informationen über die sozialen Strukturen und Prozesse im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eine Relevanz haben. Grenzen dieser Funktionsebenen von Kennzahlen stehen generell in einem engen Zusammenhang mit der Validität der gebildeten Kennzahlen. Darüber hinaus muss speziell zur Funktionsweise die Frage beantwortet werden, ob, und wenn ja, wie Informations- und Steuerungsfunktion sich gegenseitig bedingen oder aber sich gegenseitig ausschließen bzw. welche Verbindungslinien zwischen den beiden Funktionsebenen bestehen.

¹⁸⁸ Gleichwohl scheint sich in einigen Kommunen bezüglich der interkommunalen Vergleichsergebnisse die Scheu vor der Öffentlichkeit zu legen. So wird der Abschlussbericht der zweiten Vergleichsphase zum Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen nicht anonymisiert veröffentlicht (vgl. IKO-Netz/Institut für soziale Arbeit 2001).

5.4 Kennzahlensysteme

In den bisherigen Ausführungen wurde zumindest an einigen Stellen indirekt auf generelle Schwächen bzw. Grenzen einer Verwendung von Kennzahlen hingewiesen. So bergen einzelne Kennzahlen, die für sich stehen, das Risiko sehr weiter Interpretationsspielräume in sich, da mit der Bildung von Einzelkennzahlen ein Informationsverlust nicht zu verhindern ist (vgl. für die Betriebswirtschaft Weber 1993, S. 203 oder auch für die öffentliche Verwaltung Nullmeier 1998b, S. 343). Es liegt nahe, dass die Lösung für dieses Problem die Verwendung von mehreren Kennzahlen sind. Stehen diese allerdings unsystematisch nebeneinander, stellt dies für die Behebung des strukturellen Defizits von Einzelkennzahlen noch keine Lösung dar, da man auf diese Weise allenfalls zu eher verwirrenden und widersprüchlichen Aussagen gelangt (vgl. Küpper 1995, S. 318). Somit scheint es für eine angemessene Verwendung des Kennzahleninstrumentes notwendig zu sein, mehrere Kennzahlen zu nutzen, die in eine systematische Ordnung zu bringen sind.

Ein spezielles Beispiel für den Verlust von relevanten Informationen bei der Verwendung von Einzelkennzahlen bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich hinsichtlich der Aussagekraft einer Pro-Kopf-Ausgabenkennzahl als einzige Messziffer für interkommunale Vergleiche (vgl. Pothmann/Schilling 2000). Ohne die Verwendung von entsprechenden Kennzahlen zur Jugendhilfeinfrastruktur, zum Personal in der Jugendhilfe oder aber zu den sozioökonomischen Lebenslagen der Einwohner ist diese Kennzahl nahezu ohne Aussagekraft (vgl. zur kritischen Auseinandersetzung mit dieser Kennzahl auch Kap. 5.1). Mit anderen Worten: Wie soll man interkommunale Differenzen einer Kennzahl der Pro-Kopf-Ausgaben für Jugendhilfeleistungen auch seitens der Politik beurteilen, wenn in Ergänzung dazu keine Daten über sozialstrukturelle Risikofaktoren vorliegen, keine Angaben zur bestehenden Jugendhilfeinfrastruktur gemacht werden sowie nichts über die Handlungslogik der Professionellen und die Traditionen des jeweiligen Jugendamtes bekannt ist?

Einige dieser Nachteile oder, wenn man so will, Grenzen der Nutzbarkeit von Einzelkennzahlen werden, wie bereits angedeutet, zumindest abgeschwächt, verwendet man mehrere, systematisch geordnete Kennzahlen zu quantifizierbaren Sachverhalten (vgl. z.B. Horvath/Reichmann 1993, S. 346). In diesem Zusammenhang spricht man auch von Kennzahlensystemen.¹⁸⁹ In der betriebswirtschaftlichen Literatur umfassen Kennzahlensysteme mindestens zwei Kennzahlen, die entweder in rechnerischer oder sachlogischer Verknüpfung zueinander stehen und die Informationen über einen Realitätsausschnitt bereit halten (vgl. Mayer 1994, S. 9). Noch all-

¹⁸⁹ Der Durchbruch für die Idee von Kennzahlensystemen erfolgte nach Reichmann (1997, S. 23) zumindest für den deutschsprachigen Raum mit der Entwicklung des Du Pont-Kennzahlensystems in den 1970er-Jahren aufgrund von Impulsen aus den USA. Allerdings war die Idee von der Konstruktion von Kennzahlensystemen keineswegs neu. Bereits in den 1930er-Jahren wurden entsprechende Kennzahlensysteme auf der Basis von Finanzdaten bzw. monetären Angaben eingefordert.

gemeiner umschreibt Reichmann (1997, S. 23) ein Kennzahlensystem als eine Zusammenstellung von quantitativen Variablen, wobei die einzelnen Kennzahlen in einer sachlich sinnvollen Beziehung zueinander stehen, einander ergänzen oder erklären und insgesamt auf ein übergeordnetes Ziel hin ausgerichtet sind. Hierüber deutet sich bereits an, dass das Funktionieren eines Kennzahlensystems angewiesen ist auf ein dazugehöriges Zielsystem, das aus unmittelbar bzw. zumindest mittelbar zu quantifizierenden Elementen besteht (vgl. ausführlich Küpper 1995, S. 318).

Analog zu den Einzelkennzahlen wird den Kennzahlensystemen in der betriebswirtschaftlichen Literatur eine Informations- und eine Steuerungsfunktion zugeschrieben (vgl. z.B. Botta 1996, S. 410). Bezogen auf die Informationsfunktion heißt dies: „Kennzahlensysteme haben (...) die Aufgabe, einzelne Entscheidungsträger durch Informationsverdichtung und Zusammenfassung für unterschiedliche Entscheidungsebenen mit hinreichender Genauigkeit und Aktualität zu informieren“ (Reichmann 1997, S. 24). Bleibt man bei der Informationsfunktion, so ist hier – wie bereits für die Einzelkennzahlen ausgeführt (vgl. Kap. 5.3) – zwischen einer internen und externen Ebene zu unterscheiden. Dabei werden Kennzahlen mit einer externen Informationsfunktion als Instrumente für Organisationsuntersuchungen oder auch so genannte Organisationschecks eingesetzt, wobei entsprechend den betriebswirtschaftlichen Bewertungsmaßstäben die Analysen an den Kategorien Erfolg und Liquidität ausgerichtet sind.¹⁹⁰ Kennzahlensysteme mit einer internen Informationsfunktion liegen dann vor, wenn diese Module im betriebsinternen Controllingkonzept darstellen und in diesem Zusammenhang beispielsweise ein Instrument zur Frühwarnung oder allgemein für Planungs- und Kontrollprozesse sind. Als Beispiel für ein derartiges Kennzahlensystem ist das ZVEI-Kennzahlensystem zu nennen (vgl. dazu ausführlicher ebd., S. 25ff.).

Besonderes Augenmerk bei der Betrachtung von Kennzahlensystemen gilt der Beziehung zwischen den Einzelkennzahlen. Die gängigste Unterscheidung ist dabei die zwischen Rechen- und Ordnungssystemen (vgl. z.B. Botta 1995, S. 450ff.; 1996, S. 410ff.;) bzw. zwischen Kennzahlensystemen mit „systematischer, mathematischer oder empirischer Natur“ (Reichmann 1997, S. 23). Die systematischen Kennzahlensysteme charakterisieren sich durch die rechentechnische Verknüpfung der einzelnen Module, wenn das Kennzahlensystem deduktiv aufgebaut ist sowie die Verknüpfungen quantifizierende Relationen darstellen. Folglich ist es in diesen Fällen möglich, mit Hilfe einer Kennzahlenzerlegung die Einzelkennzahlen mathematisch herzuleiten. Des Weiteren ist für ein Rechensystem der pyramidenförmige Aufbau des Kenn-

¹⁹⁰ Ein vergleichsweise prominenter Vertreter eines Kennzahlensystems mit einer externen Informationsfunktion ist das bereits erwähnte Du Pont-Kennzahlensystem, auch wenn dies ursprünglich für interne Informationszwecke entwickelt worden ist (vgl. Reichmann 1997, S. 26).

zahlensystems mit einer Spitzenkennzahl bezeichnend.¹⁹¹ Als gängige Beispiele aus der betriebswirtschaftlichen Literatur sind in diesem Zusammenhang das Du Pont-System of Financial Control und das ZVEI-Kennzahlensystem vom Zentralverband der Elektronischen Industrie (vgl. u.a. Horvath/Reichmann 1993, S. 346; Reichmann 1997, S. 25f. u. S. 30ff.) sowie das „tableau de bord“ und die dem Du Pont-System ähnelnde „Pyramid Structure of Ratios“ zu nennen (vgl. z.B. Botta 1995, S. 450ff.; 1996, S. 410ff.).

Im Gegensatz zu den Rechensystemen repräsentieren Ordnungssysteme einen Sachverhalt, ohne dass die Elemente durch mathematische Relationen miteinander verbunden sind. Anders formuliert: Kennzahlensysteme als Ordnungssysteme umfassen die Gesamtheit der Systeme, die keine mathematisch-funktionalen Zusammenhänge aufweisen (vgl. Geiß 1986, S. 84f.). Voraussetzung für die Konstruktion dieser auch als empirische Kennzahlensysteme bezeichneten Informations- und Steuerungsinstrumente ist die Existenz eines Modells von der Wirklichkeit bzw. des Wirklichkeitsausschnitts. In diesem Modell werden aufgrund empirischer Überlegungen des Systemerstellers intersubjektiv nachvollziehbar die jeweils relevanten Entscheidungszusammenhänge berücksichtigt, um davon ausgehend eine Auswahl von relevanten Messziffern für das Kennzahlensystem vornehmen zu können (vgl. Reichmann 1997, S. 23). Dieses Verfahren hat gegenüber den Rechensystemen auf der einen Seite den Vorteil, Kennzahlensysteme flexibel gestalten zu können. Auf der anderen Seite jedoch kann es von Nachteil sein, dass möglicherweise die dem Kennzahlensystem zugrundegelegten Wechselbeziehungen auf Erfahrungswerten beruhen und somit nur in Maßen bzw. gar nicht zu quantifizieren sind (vgl. Botta 1996, S. 415).¹⁹²

Blickt man vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen und den damit einhergehenden Unterscheidungen zum Instrument der Kennzahlensysteme für den ökonomischen Bereich auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe, so liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe vor allem Ordnungssysteme sind. Es ist davon auszugehen, und dies scheint die bisherige Praxis der Verwendung von Kennzahlen zu bestätigen, dass Rechensysteme in diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit zumindest dann keine Bedeutung haben, wenn es darum geht, das sozialpädagogische Handeln über quantifizierbare Messgrößen darzustellen. Allerdings ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der zu identifizierenden gesellschaftlichen Ökonomisierungstendenzen (vgl. Teil I) nicht ausgeschlossen,

¹⁹¹ Aus dieser rechentechnischen Verknüpfung der Kennzahlen darf allerdings nach Mayer (1994) nicht geschlossen werden, dass somit zwangsläufig (1) die Kennzahlen in einem funktionalen Zusammenhang stehen sowie (2) monokausale Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen den Größen bestehen.

¹⁹² Prominentes Beispiel aus der Betriebswirtschaft für ein Ordnungssystem ist das so genannte „RL-System“ (Rentabilitäts-Liquiditäts-Kennzahlensystem) (vgl. ausführlich Reichmann 1997, S. 32ff.).

dass Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere in freier Trägerschaft sich zunehmend wie Betriebe strukturieren und gleichermaßen geführt bzw. mit entsprechenden Managementtechniken geleitet werden (vgl. z.B. Bader 2000, S. 50f.; Dahme/Wohlfahrt 2000, S. 326f. oder auch speziell für die Caritas Hengsbach 2001).¹⁹³ Bezogen auf die sozialpädagogischen Tätigkeiten allerdings, z.B. in einer Beratungsstelle oder in einer Einrichtung der Heimerziehung, sind derartige Rechensysteme als ungeeignet zu bezeichnen und bislang auch weitgehend nicht existent. Allenfalls können somit in den sozialpädagogischen Tätigkeitsbereichen Ordnungssysteme eingesetzt werden. Damit deutet sich für die Kinder- und Jugendhilfe genauso wie insgesamt für die Soziale Arbeit eine Trennung von unterschiedlichen Ebenen vor allem bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen seitens der Einrichtungen und der Organisationen an. Das heißt: Es ist zu unterscheiden zwischen den sozialpädagogischen Tätigkeitsfeldern, in denen das Kennzahleninstrument als Ordnungssystem eingesetzt wird, und einem betriebswirtschaftlichen Kostencontrolling, bei dem Kennzahlensysteme analog zur klassischen Verwendung nach der Betriebswirtschaftslehre durchaus im Rahmen von Kosten- und Leistungsrechnungen eingesetzt werden.

Diese notwendige Differenzierung bezogen auf eine Anwendung des Kennzahleninstrumentes markiert allerdings ein strukturelles Problem nicht nur des Einsatzes des genannten Moduls, sondern insgesamt der Veränderung von Strukturen und Prozessen in Organisationen der Sozialen Arbeit durch den vermehrten Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente. Geht man davon aus, dass diese Reorganisationsbestrebungen nach dem Vorbild der Privatwirtschaft zumindest für Teile der Sozialen Arbeit und konkreter bezogen auf einzelne Organisationen für bestimmte Einrichtungssegmente bzw. deren Funktionsbereiche übertragbar sind, stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die nicht von den organisationsbezogenen Reformen betroffenen Segmente. Ist es beispielsweise für eine Beratungsstelle möglich, ein Kostencontrolling nach dem Vorbild der Privatwirtschaft zu implementieren, ohne dass dies Auswirkungen auf die sozialpädagogischen Tätigkeiten in der Einrichtung hat? Oder grundsätzlicher gefragt: Ist im Rahmen einer Einrichtung die Trennung einer betriebswirtschaftlichen von einer sozialpädagogischen Ebene überhaupt möglich?

Beispiel für ein Kennzahlensystem zur Qualitätsmessung in der Beratungsarbeit

Das nachfolgende Beispiel eines Kennzahlensystems der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung für Beratungsstellen kann wie andere Konstruktionen von Kenn-

¹⁹³ Zu beobachten ist dies beispielsweise im Rahmen der Implementation von Controllingstrukturen. Aus einer rein betriebswirtschaftlichen Sicht stellt die Kosten- und Leistungsrechnung hierbei das zentrale Element dar, um Leistungsprozesse einer sozialen Einrichtung wertmäßig abbilden zu können (vgl. am Beispiel von Jugendbildungsstätten Diedam 2001).

zahlensystemen auch diese Frage zwar nicht beantworten, gleichwohl stellt sie sich erneut. Über das nachfolgende Beispiel können allerdings immerhin mögliche Verfahren und Vorgehensweisen bei der Konstruktion von Kennzahlensystemen für ein sozialpädagogisches Feld verdeutlicht werden. Bei dem Kennzahlensystem handelt es sich um ein Ordnungssystem, das Ende der 1990er-Jahre im Kontext der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung für ihre Mitglieder entwickelt worden ist (vgl. dazu hier und im Folgenden ausführlich soweit nicht anders kenntlich gemacht Gerth/Menne/Roth 1999 sowie Menne 1998). Dem Kennzahlensystem liegt ein Konzept der Qualitätsmessung zum Leistungsprodukt Beratung zugrunde. Es umfasst die Abbildung respektive Messung von verschiedenen Qualitätsdimensionen. Ausgegangen wird vom Produkt Beratung mit den entsprechend im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelten Leistungen gem. §§ 16, 17, 18 sowie 28 SGB VIII.¹⁹⁴ In diesem Modell wird angenommen, dass sich die Leistungsbereiche im Produkt Beratung differenzieren in (vgl. Abbildung 10)

- Einzelfallarbeit,
- Prävention sowie
- Vernetzung.

Diese Produktbeschreibung wird in einem weiteren Schritt ergänzt mit Qualitätsmerkmalen zu den verschiedenen Qualitätsdimensionen. Die zentralen Qualitätsdimensionen in diesem Modell umfassen in Anlehnung an Donabedian (1966) die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.¹⁹⁵ Dabei ist unter den einzelnen Qualitätsdimensionen Folgendes zu verstehen (vgl. Abbildung 10):

- Die Strukturqualität umfasst Rahmenbedingungen der Leistungserbringung. Für die Erziehungsberatung bezieht sich diese Dimension auf die vorhandenen materiellen und personellen Ressourcen sowie die Festlegungen aus dem Arbeitskonzept der Beratungsstelle.
- Die Prozessqualität beschreibt den Verlauf der Erbringung von Dienstleistungen. Die Intention dieser Qualitätsdimension ist das Transparentmachen von Handlungsabläufen zwischen den genannten Tätigkeitsbereichen Einzelfallarbeit, Prävention und Vernetzung.
- Die Ergebnisqualität definiert den Grad der Zielerreichung im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung. Für die Entwicklung eines Kennzahlensystems zur Erziehungsberatung bedeutet die Berücksichtigung dieser Qualitätsdimension somit die Notwendigkeit einer Wirkungs- und Kostenmessung.

¹⁹⁴ D.h., es werden Leistungen im Rahmen der allgemeinen Förderung der Familie, Beratungsleistungen in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung, Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Ausübung der Personensorge sowie der Erziehungsberatung im Kontext der Hilfen zur Erziehung berücksichtigt.

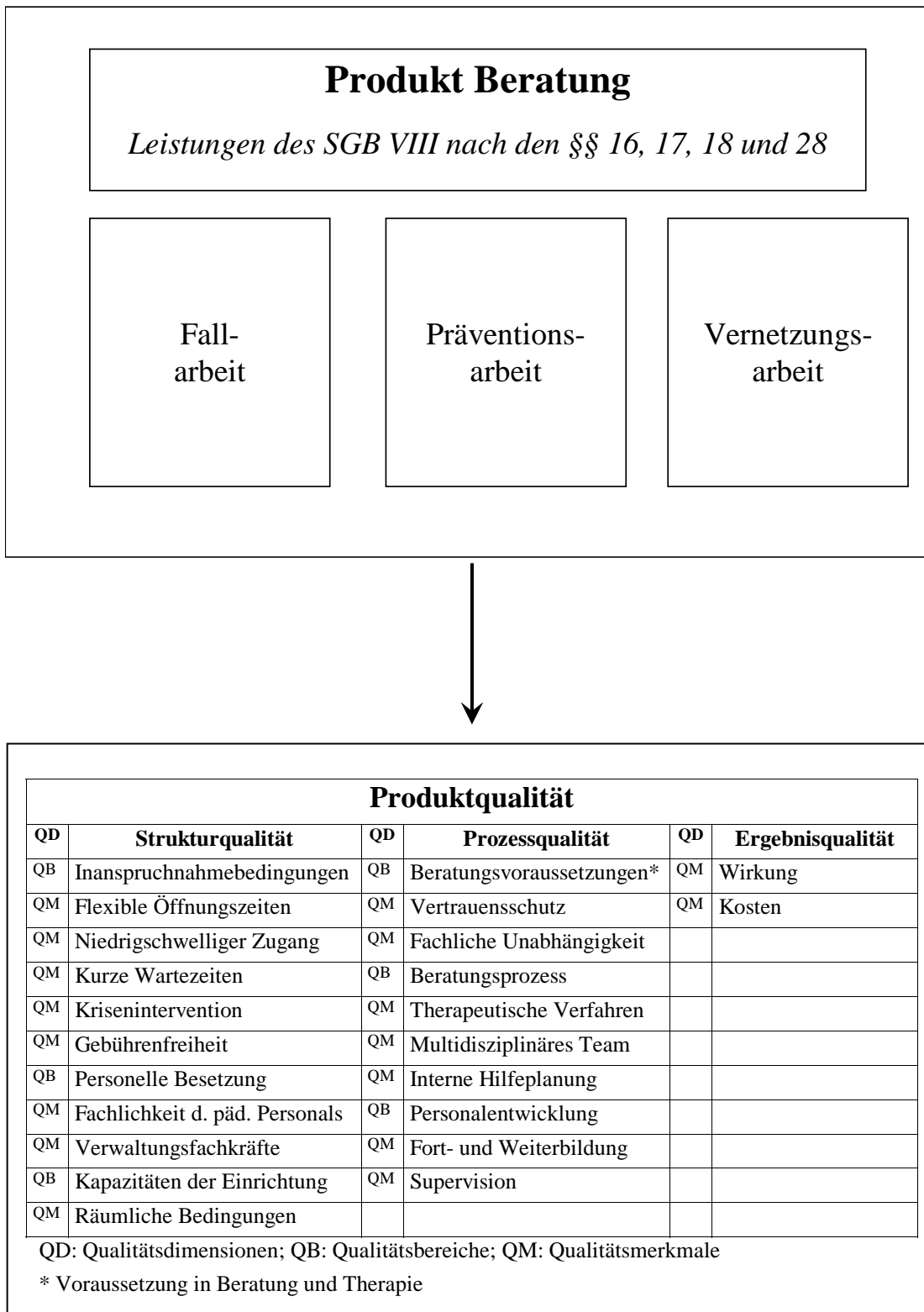
¹⁹⁵ Als Randnotiz sei in diesem Zusammenhang vermerkt, dass, folgt man z.B. Maelicke (2002), die Unterteilung in Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität als Grundgerüst für die Erarbeitung von Qualitätsstandards wohl die am häufigsten verwendete Sortierung darstellt.

Diese Qualitätsdimensionen übertragen auf den Bereich der Beratung werden in einem nächsten Schritt in Qualitätsbereiche aufgegliedert, die wiederum in verschiedene Qualitätsmerkmale differenziert werden (vgl. Abbildung 10). Die Qualitätsmerkmale werden anhand von Kennziffern quantitativ messbar gemacht. Im Einzelnen werden dadurch Qualitätsmerkmale für das Produkt Beratung von der Öffnungszeit und den räumlichen Gegebenheiten der Einrichtungen über die Zugangsschwelle zur Beratungsstelle bis hin zur Fachlichkeit des pädagogischen Personals sowie von der Gewährleistung des Vertrauensschutzes in Beratungsstellen bis hin zur Wirksamkeit und den Kosten von Beratungsprozessen gemessen (vgl. dazu im Einzelnen Abbildung 11).

Die Rezeption der betriebswirtschaftlichen Literatur hat gezeigt, dass die Entwicklung eines Kennzahlensystems in der Regel nicht von der eines Zielsystems zu trennen ist. Dies gilt entsprechend für die Verwendung von systematisch angeordneten Messziffern in der Kinder- und Jugendhilfe.¹⁹⁶ Als oberstes Ziel des seitens der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung entwickelten Kennzahlensystems ist den Angaben von Menne (1998, S. 150) zufolge eine angemessene qualitative Erfüllung des Leistungsspektrums von Beratungsstellen. Dieses eher allgemein formulierte Ziel wird hinsichtlich der einzelnen Qualitätsmerkmale operationalisiert, was mitunter eine Vorgabe von Richtwerten mit einschließt. Dies ist allerdings nach Ansicht der Bundeskonferenz nicht durchgängig möglich, denn: „Die vorliegenden Qualitätsmerkmale der Erziehungs- und Familienberatung versuchen, den aktuellen Stand des fachlichen Selbstverständnisses zu beschreiben, und ermöglichen durch die gewählten Kennziffern auch quantitative Aussagen (...). Gleichwohl geht die Qualität von Erziehungsberatung in diesen Quantifizierungen nicht auf. Deshalb ist insbesondere bei den Kennziffern, die die Praxis von Beratungsarbeit in einem engeren Sinne betreffen, kein anzustrebender empirischer Wert empfohlen worden, sondern die Auswertung der Ergebnisse im Team der Beratungsstelle“ (Gerth/Menne/Roth 1999, S. 80).

¹⁹⁶ Speziell für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe verdeutlicht sich diese Parallelität von Kennzahlen- und Zielsystem auch im Kontext der Implementation von Balanced Scorecards als Methode zum Aufbau eines Berichtswesens, welche nach Schröder (2000, S. 55) mehrere Aspekte der Steuerung von Sozialer Arbeit gleichzeitig berücksichtigt, die logischen Zusammenhänge zwischen diesen Aspekten beachtet, Hinweise über den Grad der Zielerreichung gibt sowie trotz einer notwendigen Komplexität nur auf wenigen Daten basiert (vgl. als ein Umsetzungsbeispiel für das Pflegekinderwesen der Stadt Kiel die Ausführungen von Sachse 2001). Die Balanced Scorecard stellt damit bezogen auf die Konstruktion von Kennzahlensystemen eine Weiterentwicklung der traditionellen Kennzahlensysteme dar (vgl. Reiss 2002a).

Abbildung 10: Qualitätsdimensionen für Beratungsarbeit



Quelle: Angaben in Anlehnung an Gerth/Menne/Roth (1999) sowie Menne (1998)

Abbildung 11: Kennziffern zur Messung von Qualitätsmerkmalen in Beratungsstellen

| Qualitätsmerkmale | Kennziffer/Kennzahl |
|---|---|
| <i>Strukturqualität (Inanspruchnahmebedingungen)</i> | |
| Flexible Öffnungszeiten | Zahl der Termine außerhalb der Regelzeiten bezogen auf alle Termine innerhalb eines Jahres |
| Niedrigschwelliger Zugang | Zahl der beendeten Beratungen mit förmlicher Bewilligung des Jugendamtes bezogen auf die Beratungen insgesamt |
| Kurze Wartezeiten | Zahl der beendeten Beratungen, bei denen das Erstgespräch innerhalb von vier Wochen nach der Kontaktaufnahme stattgefunden hat, bezogen auf die Beratungen insgesamt |
| Krisenintervention | Zahl der Kriseninterventionen, bei denen die erste Beratung zwei oder mehr Tage nach der Kontaktaufnahme stattgefunden hat |
| Gebührenfreiheit | Einnahmen aus Einzelfallarbeit und präventiven Angeboten |
| <i>Personelle Besetzung</i> | |
| Fachlichkeit des päd. Personals (Planstellen, Honorarkräfte, Zusatzqualifikationen) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zahl der Planstellen für Beratungsfachkräfte ▪ Zahl der Fachrichtungen bezogen auf die Zahl der Planstellen ▪ Zahl der zusätzlich eingebundenen Fachrichtungen ▪ Zahl der Zusatzqualifikationen bezogen auf die Zahl der Planstellen für Beratungsfachkräfte |
| Verwaltungsfachkräfte | Zahl der Planstellen für Verwaltungsfachkräfte bezogen auf die Zahl der Planstellen für Beratungsfachkräfte |
| Kapazitäten der Einrichtung | Kennzahl zur Gewichtung der Leistungsbereiche in der Beratungsstelle (Zahl der in einem Jahr möglichen Beratungskontakte in der Einzelfallarbeit; Zahl der in einem Jahr für Prävention und Vernetzung verwendbaren Stunden) |
| Räumliche Bedingungen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche ▪ Getrennte Unterbringung der Einrichtung von anderen Institutionen ▪ Zahl der Räume der Einrichtung bezogen auf die Zahl der Beratungsfachkräfte plus 6 |
| <i>Prozessqualität (Beratungsvoraussetzungen)</i> | |
| Vertrauensschutz | Zahl der Offenbarungen ohne Einwilligung des Betroffenen |
| Fachliche Unabhängigkeit | Zahl der fallbezogenen Weisungen |
| <i>Beratungsprozess</i> | |
| Therapeutische Verfahren | Liste der zugelassenen Verfahren |
| Multidisziplinäres Team | Anzahl der Fallbesprechungen im Fachteam bezogen auf alle beendeten Beratungen eines Jahres |
| Interne Hilfeplanung | Zahl der internen Hilfeplanungen bezogen auf alle beendeten Beratungen eines Jahres |
| <i>Personalentwicklung</i> | |
| Fort- und Weiterbildung | Zahl der Fort- und Weiterbildungstage im Jahr bezogen auf die Zahl der Planstellen |
| Supervision | Zahl der gemeinsamen Supervisionsstunden der Beratungskräfte bezogen auf die Beratungskräfte |
| <i>Ergebnisqualität</i> | |
| Wirksamkeit von Beratung | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anteil der einvernehmlich beendeten Beratungen an allen Beratungen insgesamt – Kennzahl für Kundenzufriedenheit ▪ Durchführung von Evaluation |
| Kosten von Beratung | Jahreskosten der Einrichtung bezogen auf die Gesamtzahl aller beendeten Beratungen |

Quelle: Angaben in Anlehnung an Gerth/Menne/Roth (1999) sowie Menne (1998)

Da die ausführlichere Darstellung des für Erziehungsberatungsstellen entwickelten Kennzahlensystems vor allem einen illustrativen Zweck verfolgt, soll im Folgenden

nicht detailliert auf die einzelnen Kennzahlen und deren Verknüpfungen eingegangen werden. Gleichwohl werden bereits auf den ersten Blick Schwächen bei der Konstruktion der Kennzahlen und deren Anordnung offensichtlich, wie die beiden nachstehenden Beispiele verdeutlichen:

- So ist anzuzweifeln, ob auf der Ebene der Ergebnisqualität der Anteil der einvernehmlich beendeten Beratungen an allen Beratungen insgesamt als Kennzahl eine Messlatte für die Wirksamkeit des vorangegangenen Beratungsprozesses darstellen kann. Zwar weist Menne (1997) im Rahmen seiner Analyse von Merkmalen der Bundesstatistik zur Erziehungsberatung gestützt auf Ergebnisse empirischer Untersuchungen darauf hin, dass die einvernehmlich beendete Beratung einen erfolgreichen Beratungsprozess impliziert, doch ist trotz alledem nicht auszuschließen, dass Beratungen einvernehmlich mit einem Misserfolgsergebnis beendet werden, sprich sich alle am Beratungsprozess beteiligten Personen darüber einig sind, dass die problembehaftete Ausgangssituation des Klienten am Anfang des Beratungsprozesses nicht positiv verändert werden konnte. Zudem ist anzufragen, ob die Einschätzung der Wirksamkeit von Beratungsprozessen anhand von derartigen subjektiven Indikatoren ausreichend sein kann. Es fehlen schließlich harte Bewertungskriterien für die Wirksamkeit von Beratung, wie sie möglicherweise die Verbesserung von schulischen Leistungen oder aber das Suchen und Finden einer neuen Wohnung darstellen können.
- Theoretische Grundlagen von Kennzahlensystemen aus der Betriebswirtschaft weisen darauf hin, dass Kennzahlensysteme und die dazugehörigen Zielsysteme auf Modellen basieren, die entsprechende Zweck-Mittel-Beziehungen bzw. Ursache-Wirkungskomplexe beinhalten (vgl. Reichmann 1997, S. 39ff.). Bei der Entwicklung des Kennzahlensystems zur Erziehungsberatung hingegen scheint derartige Wissen nur rudimentär eingeflossen zu sein, was allerdings auch darauf zurückzuführen ist, dass sich insgesamt die Beratungsforschung im Kontext Sozialer Arbeit und damit auch der Kinder- und Jugendhilfe durch ein Empirie- und Theoriedefizit auszeichnet (vgl. auch Nestmann/Sickendiek 2001, S. 149f.). So scheint kaum Wissen darüber zu bestehen, welche Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Qualitätsmerkmalen für die Erziehungsberatungsstellen bestehen. Ungeklärt ist z.B., was eine Reduzierung der Kosten für die Beratung beispielsweise durch Sparmaßnahmen bei den personellen Ressourcen bedeutet. Hat dies bei einem gleichbleibenden Bedarf zur Folge, dass sich dieses auf die Tätigkeitsverteilung des Personals in der Beratungsstelle auswirkt, indem weniger Präventions- und Vernetzungsarbeit geleistet werden kann? Oder aber hat dies zur Konsequenz, dass die einzelnen Beratungen schneller beendet werden, was wiederum mögliche negative Konsequenzen für die Ergebnisqualität von Beratungen haben könnte?

Derartige zu verallgemeinernde Festlegungen zur Schaffung von Verknüpfungen im Kennzahlensystem werden seitens der Bundeskonferenz als problematisch eingestuft. Es wird darauf hingewiesen, dass zwar die einzelnen Ergebnisse in Beziehung zu anderen Kennziffern, zum Bedarf der Ratsuchenden und zum konkreten Auftrag der Einrichtung zu setzen sind. Gleichzeitig wird allerdings auch deutlich gemacht, dass dies nicht allgemeingültig zu leisten ist, sondern von den jeweiligen Erziehungsberatungsstellen im Rahmen des Qualitätsentwicklungsprozesses vorzunehmen ist.

An dem letztgenannten Aspekt bei der Verwendung eines Kennzahlensystems, das mittlerweile im Feld der Erziehungsberatung die Grundlage für ein Qualitätsgütesiegel bildet¹⁹⁷, wird ein grundsätzliches Problem bei der Konstruktion von Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe deutlich. Es fehlen für die Kinder- und Jugendhilfe entsprechende Ursache-Wirkungszusammenhänge, da diese entweder in der Kinder- und Jugendhilfe nicht bestehen bzw. noch nicht ausreichend erforscht sind. Hier hat die Kinder- und Jugendhilfe auf einer mittleren Theorieebene ein Defizit, wie auch am Beispiel der Kennzahlennutzung im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit noch zu zeigen sein wird (vgl. Teil III).

6. Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen

Die im vorangegangenen Kapitel dargelegten Umschreibungen und Ausdifferenzierungen des Kennzahleninstrumentes haben bereits einige Verwendungskontexte dieser komplexitätsreduzierenden Messziffern benennen können. Genannt worden sind in diesem Zusammenhang beispielsweise Ansätze eines Qualitätsmanagements, interkommunale Leistungsvergleiche oder auch allgemeiner verschiedene Formen eines regelmäßigen und kontinuierlichen Berichtswesens. Nachfolgend werden die für die Kinder- und Jugendhilfe wohl zentralen Verwendungskontexte bezogen auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe benannt. Diese Resultate stützen sich auf Ergebnisse von Literaturrecherchen. Es wurden Fachzeitschriftenaufsätze sowie Monografien und Sammelbände aber z.T. auch so genannte „graue Literatur“ über Aspekte und Felder der Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt. Diese Recherche kann allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit in dem Sinne erheben, dass nachfolgend sämtliche Verwendungskontexte für das Kennzahleninstrument für die Kinder- und Jugendhilfe benannt werden oder gar alle bislang in Kontexten der Kinder- und Ju-

¹⁹⁷ Auf der Grundlage dieses Kennzahlen- und Zielsystems für Erziehungsberatungsstellen ist laut Informationen der ersten Ausgabe der Zeitschrift „Informationen für Erziehungsberatungsstellen“ des Jahres 2000 Ende 1999 das Gütesiegel „Geprüfte Qualität“ als Möglichkeit für Erziehungsberatungsstellen eingeführt worden. Auf der Grundlage dieses Kennzahlensystems ist es für Beratungsstellen möglich, sich in einem Qualitätsentwicklungs- bzw. Qualitätssicherungsprozess zu engagieren. Die erste Ausgabe der genannten Verbandszeitschrift des Jahres 2002 berichtet dar-

gendhilfe konstruierten Kennzahlen hier Erwähnung finden. Dies ist bei der heterogenen Landschaft dieses Segmentes der Sozialen Arbeit sowie der mittlerweile beachtlichen Verbreitung einer Nutzung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen nicht möglich. Möglich hingegen scheint eine Unterscheidung von unterschiedlichen Anwendungsbereichen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Nachfolgend werden nunmehr eher illustrativ Einblicke in diese vielschichtige und mitunter nur mit Mühen zu differenzierende Verwendungspraxis gewährt. Zur Klarstellung sei noch einmal darauf hingewiesen, dass der Fokus, wie bereits einleitend zu diesem Teil II ausgeführt, auf die Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen gerichtet ist, die in Verbindung mit dem Transfer dieses Instrumentes aus der Verwaltung und insbesondere der Ökonomie stehen.

Eine Frage, die es dabei im Vorfeld zu klären gilt, ist die nach möglichen Kategorisierungen der zu beobachtenden Verwendungskontexte. Blickt man dabei zunächst ausschließlich auf die kommunalen Jugendämter, so könnte man in Anlehnung an Kühn (1999, S. 74f.) zumindest in einem ersten Ansatz zwischen der produktorientierten Steuerung, der Durchführung von interkommunalen Vergleichen oder aber der Formulierung von Zielvereinbarungen im Rahmen eines Kontraktmanagements differenzieren. Ähnlich unterscheidet auch Nullmeier (1998b, S. 345ff.) für das gesamte Segment der öffentlichen Verwaltung den Kennzahleneinsatz im Rahmen

- von Produktorientierung und Leistungsvergleichen,
- eines Kontraktmanagements und den damit verbundenen Zielvereinbarungen,
- von Frühwarnsystemen,
- einer kennzahlenorientierten Mittelvergabe sowie
- eines strategischen Managements und damit verbundenen Planungsprozessen.

Diese Sortiervorschläge ermöglichen einerseits zumindest erste Unterscheidungen, zeigen aber gleichzeitig andererseits auch eine Gemeinsamkeit der Verwendung von Kennzahlen, die im Rahmen der genannten Kategorisierung allerdings nicht explizit berücksichtigt wird. Bereits oberflächliche Betrachtungen der Praxis einer Verwendung des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe verdeutlichen eine Nutzung im Rahmen von Ansätzen eines quantitativen Berichtswesens. Zumindest auf den ersten Blick jedoch scheint diese Zuordnungsmöglichkeit bei der vorgenommenen Kategorisierung von Frank Nullmeier zu fehlen. Auf den zweiten Blick jedoch wird deutlich, dass nicht davon auszugehen ist, dass das Berichtswesen als ein wesentlicher Verwendungskontext von Kennzahlen für den Verwaltungsbereich vergessen worden ist. Vielmehr liegt dieser eher quer zu der vorgenommenen Unterscheidung, zumal – wie nicht zuletzt die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden – die Durchführung von Leistungsvergleichen genauso wie installierte Frühwarnsys-

über, dass die ersten Beratungsstellen das Prüfungsverfahren zum Erhalt dieses Gütesiegels erfolgreich durchlaufen haben.

teme oder auch allgemeiner Ansätze eines strategischen Managements einschließlich der damit verbundenen Planungsprozesse zumeist auf Ansätzen eines Berichtswesens basieren.

Diese strukturelle Verknüpfung zwischen dem Einsatz des Kennzahleninstrumentes und Ansätzen eines Berichtswesens sowie dem Aufbau von Controllingstrukturen ist für die Einordnung der Verwendungspraxis von Kennzahlen und Kennzahlensystemen von zentraler Bedeutung. Anders formuliert: Untersucht man die Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in Einrichtungen bzw. Organisationen, so setzt man sich jeweils mit Controllingmodulen auseinander, die in der Regel auf einem quantitativen Berichtswesen basieren. Dies wird nicht nur dann offensichtlich, versteht man Controlling in Anlehnung an Reiss (2001) als ein Steuerungs- und Regelungsinstrument, das

- eine qualitätssichernde Maßnahme zum Aufbau bzw. Erhalt von Managementqualität einer Organisation darstellt,
- alle Ebenen einer Organisation mit den Zahleninformationen versorgt, die vor dem Hintergrund der vorab festgelegten Organisationsziele von Relevanz sind, um darauf aufbauend planmäßig und zielgerichtet steuern zu können,
- also insgesamt als ein unterstützendes Instrument zur Wahrnehmung von Planungs-, Kontroll- und Informationsaufgaben einer Organisation bezeichnet werden kann.

Darüber hinaus korrespondiert dieses Controllingverständnis mit den entsprechenden theoretischen Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, wenn diese nicht nur die strukturellen Verknüpfungen des Kennzahleninstrumentes mit einem funktionierenden Controlling bestätigen, sondern auch die zentrale Bedeutung der Messziffern in diesem Zusammenhang herausarbeiten (vgl. ausführlich Reichmann 1997). Es liegt somit nahe, dass dem Aufbau und der Weiterentwicklung eines quantitativen und damit auch kennzahlengestützten Berichtswesens eine herausragende Bedeutung beigemessen werden muss, ist es doch auch im Feld der Sozialen Arbeit Aufgabe des Controllings, ein Berichtswesen als Führungsinstrument wesentlich mit zu gestalten (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 69; Reiss 2002a).

Entsprechende Ansätze eines quantitativen Berichtswesens korrespondieren mit der Verwendung von Kennzahlen in der öffentlichen Verwaltung nach den bereits erwähnten Kategorien von Nullmeier (1998b). Dies gilt auch für die zahlreichen Beispiele einer Kennzahlenverwendung im Jugendamt als dem Überschneidungsbereich von öffentlicher kommunaler Verwaltung einerseits und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits. Dies zeigt sich beispielweise dann,

- wenn Jugendämter nicht nur entsprechende Kennzahlen zu den Produkten der Kinder- und Jugendhilfe bilden (vgl. ausführlicher Kap. 6.1), sondern sich aufgrund dieser mitunter auch interkommunal vergleichen (vgl. z.B. Leitner-

Achtstätter 1999 oder auch Schilling 2000 sowie ausführlich im Rahmen dieser Arbeit Teil III).

- wenn Leistungsverträge im Rahmen eines Kontraktmanagements spätestens seit den Ergänzungen des SGB VIII durch die §§ 78a ff. eines der zentralen Instrumente zur Regelung der Leistungserbringung im Zusammenhang mit neuen Steuerungsmodellen darstellen; diese bundesweiten rechtlichen Bestimmungen sehen vor allem für den Bereich der teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung aber auch für die Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen oder auch die Leistungen in gemeinsamen Wohnformen von Müttern/Vätern mit Kindern u.a. vor, Leistungsvereinbarungen zu formulieren, die nicht zuletzt auch die Formulierung von handlungsleitenden Kennzahlen zu Qualitätsmerkmalen der Leistung vorsehen sollten (vgl. Merchel 1999a, S. 179 oder auch z.B. Kröger 1999a zu Erfahrungen hinsichtlich der Umsetzung in der Praxis sowie ausführlicher Kap. 6.2).
- wenn Jugendämter zumindest indirekt – z.B. über die Beschäftigung mit möglichen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe – zumindest im Ansatz beginnen, sich mit der Frage nach der Identifikation von möglichen Indikatoren hinsichtlich relevanter Umweltveränderungen auseinander zu setzen und dies einbeziehen in Aufgabenbereiche des Controllings und der kommunalen Jugendhilfeplanung (vgl. entsprechende Gutachten als Arbeitshilfen für Jugendämter zu diesem Thema wie Rietzke/Schilling 2001 oder auch Schilling/Fendrich 2002 sowie Expertisen bzw. Untersuchungen im Kontext von kommunaler Jugendhilfeplanung wie z.B. Freigang/Schone 2001; Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Institut für soziale Arbeit 2002).¹⁹⁸
- wenn z.B. im Rahmen der Debatte um die Gleichbehandlung und Gleichberechtigung von Mädchen und jungen Frauen in der Jugendhilfe über eine geschlechtsspezifische Quotierung von Finanzmitteln zumindest diskutiert wird (vgl. Röhr 2000, S. 8 sowie ausführlicher Kap. 6.5).
- blickt man auf die gerade in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung hinzugekommene Nutzung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen im Rahmen kommunaler Jugendhilfeplanung (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 297ff.) oder aber auch auf die unterschiedlichen Bemühungen der überörtlichen Ebene, über die Entwicklung von Kennzahlenkatalogen und -systemen die kommunale Jugendhilfeplanung zu unterstützen (vgl. z.B. Ames/Bürger 1996; 1998a sowie Bürger 2002a

¹⁹⁸ Stellvertretend für eine Verwendung von Kennzahlen in Form von Frühwarnsystemen steht allerdings auch die Auseinandersetzung mit Bevölkerungsvorausberechnungen noch eher am Anfang. Gleichwohl sehen Rauschenbach/Schilling (2001c, S. 235) hier eine der zentralen Herausforderungen für kommunale Jugendhilfeplanung (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 122). Dies wiederum könnte ein Hinweis dafür sein, dass aus Sicht der Jugendämter das Kennzahleninstrument im Kontext von Frühwarnsystemen beispielsweise bezogen auf eine rechtzeitige und ange-

für Württemberg-Hohenzollern oder auch Pothmann/Schilling 2001; 2002 für Nordrhein-Westfalen).

Da jedoch Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs ausschließlich im Rahmen von Jugendamtsverwaltungen angewendet werden, stoßen diese Kategorien an Grenzen. So kann mit dem Sortiervorschlag für den Verwaltungsbereich nicht abgebildet werden, dass und vor allem in welcher Weise neben den Jugendämtern auch die freien Träger sowie weitere Akteure auf der überörtlichen Ebene das Kennzahleninstrument zu Informations- und Steuerungszwecken im Kontext eines quantitativen Berichtswesens nutzen. Weitet man die Beobachtung einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen jedoch in diesem Sinne auf die gesamte Kinder- und Jugendhilfe aus, so erscheint auch die von Nullmeier (1998b) für die öffentliche Verwaltung getroffene Unterscheidung zwischen der Produktbildung auf der einen sowie dem strategischen Management auf der anderen Seite eher unangemessen, versteht sich doch das Neue Steuerungsmodell selbst zumindest konzeptionell als ein strategischer Managementansatz (vgl. Heinz 2000).

Legt man nunmehr trotz aller Einschränkungen die bereits herausgearbeiteten Nutzungskategorien für die öffentliche Verwaltung zugrunde und modifiziert diese vor dem Hintergrund der zu beobachtenden Verwendungspraxis für das gesamte Feld der Kinder- und Jugendhilfe, so kann man die Nutzung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen als Module eines quantitativen Berichtswesens mit Controllingfunktion nach den Kategorien „Sozialmanagement“, zielorientierte Leistungsvereinbarung, Struktur- und Leistungsvergleiche, Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung sowie Ressourcensteuerung differenzieren. Darunter ist im Folgenden zu verstehen:

- Sozialmanagement (vgl. Kap. 6.1): Der Terminus „Sozialmanagement“ ist von seiner semantischen Bedeutung her ambivalent. Zum einen kann sich dieser beziehen auf das Management von Sozialen Diensten und zum anderen in einem weiteren Sinne auf die Berücksichtigung von sozialen Gesichtspunkten beim Management von Organisationen (vgl. Kühn 1999, S. 23; Merchel 2001a, S. 23f.). Der Kategorie des Sozialmanagements bezieht sich hier auf Managementansätze für soziale Einrichtungen in öffentlicher oder freier Trägerschaft, die eine Optimierung und Effektivierung von sozialen Organisationen nicht zuletzt über einen ökonomischen Umbau nach privatwirtschaftlichen Vorbildern intendieren (vgl. dazu auch Karsten 2001, S. 1757f.; Trube 2002, S. 895f.). Neben den bereits genannten Ansätzen einer Verwaltungsmodernisierung und hier insbesondere das bereits ausführlich dargestellte Konzept der Neuen Steuerung (vgl. Teil I, Kap. 2.2) wird hier die Verwendung von Kennzahlen im Kontext von Manage-

mentansätzen in Einrichtungen der freien Träger im Feld der Kinder- und Jugendhilfe genauso zu benennen sein. Dabei wird ein besonderer Schwerpunkt auf die Ansätze des Qualitätsmanagements gelegt, die sich auf ein quantitatives Berichtswesen stützen.

Die Benennung einer Sozialmanagementkategorie für die Nutzung von Kennzahlen ist gegenüber den weiteren Differenzierungen gerade in der praktischen Umsetzung nicht unbedingt immer trennscharf. Vielmehr sind diesbezüglich offensichtliche Überschneidungsbereiche zu beobachten, da sowohl Benchmarkingansätze im Sinne von einrichtungsbezogenen oder interkommunalen Struktur- und Leistungsvergleichen als auch eine kommunale Jugendhilfeplanung sowie ein Kontraktmanagement und nicht zuletzt auch eine kennzahlenorientierte Mittelvergabe Module eines Sozialmanagements sein können. Dennoch erscheint es sinnvoll, diese genannten Verwendungskontexte im Rahmen einer Systematisierung derselben noch einmal gesondert aufzuführen, da

- es erstens bei der Darstellung der Verwendung von Kennzahlen sowohl im Modell der Neuen Steuerung als auch insgesamt im Bereich des Qualitätsmanagements um die Analyse von Steuerungsmodellen und nicht lediglich von einzelnen Instrumenten eines Gesamtkonzeptes geht sowie
 - zweitens sich die Nutzung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen z.B. hinsichtlich regionenbezogener Vergleiche oder auch einer kennzahlenorientierten Mittelvergabe nicht immer unmittelbar auf eine Sozialmanagementkonzeption beziehen muss.
- Zielorientierte Leistungsvereinbarungen und Kontraktmanagement (vgl. Kap. 6.2): Für das Kontraktmanagement gilt, dass diesbezüglich die Überschneidungsbereiche zum Sozialmanagement sehr groß sind, blickt man beispielsweise nur auf die Konzeptionen der Verwaltungsmodernisierung. Das Kontraktmanagement ist ein wesentlicher Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung. Es löst die tradierten Mechanismen der Befehls- und Kontrollhierarchie in der Verwaltung ab und beendet damit eine Verwaltungssteuerung über formale Zuständigkeitsregelungen und Weisungen (vgl. Reiss/Reis/Brülle 2002). Statt dessen wird über vertragliche Vereinbarungen, über so genannte Kontrakte gesteuert. Hier werden Ressourcen und Kompetenzen sowie Ziele und Ergebnisse in Verbindung mit der zu erbringenden Leistung festgehalten. Hinsichtlich einer Verwendung von Kennzahlen ist diesbezüglich nicht nur im Rahmen von Neuer Steuerung zu beobachten, dass ein zielgesteuertes Organisationsmanagement bei der Formulierung von Zielen auf quantifizierbare Größen angewiesen ist, kann darüber doch eine Präzisierung sowie eine Steuer- und Kontrollierbarkeit bezogen auf das Kontraktmanagement erreicht werden (vgl. Nullmeier 1998b, S. 345).
- Struktur- und Leistungsvergleiche (vgl. Kap. 6.3): Es gilt im Rahmen einer Beobachtung einer Verwendung von Kennzahlen, dass diese in der Kinder- und Ju-

gendhilfe – genauso wie in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen auch – häufig zu Vergleichszwecken verwendet werden. Offensichtlich werden über die Gegenüberstellung von quantitativen Messziffern Bezugsgrößen herangezogen, die eine Einschätzung und Bewertung der Kennzahlenwerte und damit auch die Ableitung von Schlussfolgerungen aus denselben erleichtern. Es wird vor diesem Hintergrund zu zeigen sein, dass angesichts der zu beobachtenden Beispiele vor allem zwischen einrichtungsbezogenen und regionenbezogenen Vergleichen zu unterscheiden ist. Zudem wird herauszustellen sein, dass diese Ansätze eines vergleichenden Berichtswesens mitunter ein zentraler Bestandteil des Sozialmanagements z.B. dann sein können, wenn Anknüpfungspunkte an ein entsprechendes internes Controlling vorhanden sind. Aber auch unabhängig von Sozialmanagementkonzepten sind vor allem regionenbezogene Kennzahlenvergleiche ein zu beobachtender Verwendungskontext von Jugendhilfekennzahlen.

- Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kap. 6.4): Geht man davon aus, dass eine Verwendung von Kennzahlen grundsätzlich einhergeht mit Ansätzen eines quantitativen Berichtswesens, so liegt es nahe, dass die kommunale Jugendhilfeplanung und damit auch eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene eines der zentralen Anwendungsfelder des Kennzahleninstrumentes darstellt. Davon abgesehen ist aber auch am Beispiel der überregionalen Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe zu verdeutlichen, dass sich die Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen keineswegs auf das kommunale Jugendamt bzw. Einrichtungen freier Träger auf der örtlichen Ebene beschränkt, sondern auch überörtliche Akteure zu nennen sind, wenn diese über Strukturen und Prozesse der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundes- und Länderebene Bericht erstatten. Diese Verwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes markieren allerdings einen Grenzbereich zu einem Kennzahlenverständnis, das nicht auf einer Ambivalenz von Informations- und Steuerungsfunktion basiert, sondern sich vielmehr auf die deskriptive Ebene beschränkt (vgl. hierzu beispielhaft Seckinger u.a. 1998). Im Rahmen dieser Arbeit sollen allerdings diese Kontexte weniger von Interesse sein (vgl. auch Fußnote 160), so dass die Ausführungen neben der Jugendhilfeplanung eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe fokussiert, die – wie zuletzt der Elfte Kinder- und Jugendbericht formuliert – ihren Auftrag nicht nur darin sieht, eine deskriptive Leistungsbilanz zu erstellen (vgl. ausführlicher Deutscher Bundestag 2002, S. 94ff.).
- Finanzielle Ressourcenverteilung und -steuerung (vgl. Kap. 6.5): „Einzelne Kennzahlen, mehrdimensionale Kennzahlenkomplexe und (...) Kennzahlensysteme können zum Ausgangspunkt der Verteilung von Finanzmitteln werden, zwischen Bund und Ländern, Ländern und Gemeinden, Gemeinden und ihren Verwaltungseinheiten sowie zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffent-

lichen Einrichtungen“ (Nullmeier 1998b, S. 346). Diese für den Bereich der Verwaltung getroffene Feststellung ist gleichermaßen für die Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten. Beispielhaft ist hier das Modell einer Sozialraumbudgetierung zu nennen, bei dem Finanzmittel im Sinne einer kooperativen und infrastrukturellen Steuerung auf bestehende Verwaltungseinheiten verteilt werden (vgl. zusammenfassend Deutscher Bundestag 2002, S. 85f.). Das heißt, Messziffern werden zum Ausgangspunkt einer Verteilung von finanziellen Ressourcen oder auch anders in Anlehnung an eine Sichtweise politischer Akteure formuliert, bekommen statistische Kennwerte bei der Mittelverteilung eine Art „Schiedsrichterfunktion“ zugesprochen (vgl. Zypries 2001, S. 143). Es wird zu zeigen sein, dass es sich hier um ein weiteres zentrales Anwendungsfeld von Kennzahlen und Kennzahlensystemen handelt, das sowohl Stärken als auch Schwächen dieses Steuerungsinstrumentes verdeutlicht.

Auch diese Systematisierung zur Sortierung der Verwendungspraxis des Kennzahleninstrumentes ist, wie am Beispiel des Sozialmanagements verdeutlicht, nicht frei von Überschneidungen bzw. von eher analytischen Trennungen. Eine weitere Unschärfe des Kategoriensystems besteht z.B. darin, dass sowohl regionen- und einrichtungsbezogene Leistungsvergleiche, das Modul des Kontraktmanagements, eine kennzahlenorientierte Mittelvergabe aber auch Ansätze eines Berichtswesens mitunter Module eines Sozialmanagements sein können. Oder auch ist zumindest außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten, dass das Verfahren der kennzahlenorientierten Mittelvergabe mit dem Thema des interkommunalen Leistungsvergleichs anhand von Kennzahlen verknüpft wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es darum geht, im interkommunalen Vergleich geeignete Kennzahlen über die demografischen Faktoren hinaus für den Finanzbedarf von kommunalen Räumen zu bilden, die dann wiederum Grundlage für Mittelzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sein können (vgl. auch Henneke 1997). Trotz dieser Einschränkungen wird es auf der Grundlage dieser Unterscheidungen möglich sein, zumindest skizzenhaft eine Art Übersichtsplan über die Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in Praxis und Politik der Kinder- und Jugendhilfe zu entwerfen. Dazu wird es erforderlich sein, nicht nur illustrativ einzelne Messziffern respektive Messziffernkataloge zu benennen, sondern darüber hinaus muss zumindest auf einer abstrakten Ebene ein Einblick in die jeweiligen Arbeitskontexte mit dem Kennzahleninstrument gegeben werden.

6.1 Sozialmanagement

Im Rahmen des Sozialmanagements ist eine Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in verschiedenen Kontexten denkbar. Dies gilt vor allem dann, wenn – wie wohl in den meisten Ansätzen – ein Controlling und damit einhergehend ein Berichtswesen vorgesehen ist. Im Folgenden geht es darum, exemplarisch die

mögliche Bedeutung des Kennzahleninstrumentes im Sozialmanagement herauszuarbeiten. Dies wird erstens am Beispiel des Qualitätsmanagements auf einer eher allgemeinen Ebene erfolgen. Es ist nahezu ausgeschlossen in diesem Zusammenhang Fragen der Qualitätssicherung oder auch der Qualitätsentwicklung auszuklammern, zumal diese maßgeblich mit zu der Bedeutungsaufwertung des Kennzahleninstrumentes für die Kinder- und Jugendhilfe geführt haben (vgl. Teil I) (A). Zweitens wird hierzu noch einmal das Neue Steuerungsmodell und dessen Umsetzung in den kommunalen Jugendämtern aufgegriffen. Damit wird ein Ansatz benannt, der zumindest auf Seiten der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wesentlich zu einer Implementation des Kennzahleninstrumentes beigetragen und gleichzeitig für die Kritiker der Neuen Steuerung einen beliebten Ansatzpunkt geboten hat, reale oder vermeintliche Schwächen einer produktorientierten Verwaltungsmodernisierung aufzuzeigen (vgl. auch die einleitenden Bemerkungen zu diesem Teil sowie Teil I, Kap. 2.2) (B).

Werden hier das Neue Steuerungsmodell und das Qualitätsmanagement getrennt behandelt, so darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen diesen Bereichen Überschneidungsbereiche vorhanden sind. Auch wenn z.B. Oppen (2002) Qualitätsmanagement und die betriebswirtschaftlich ausgerichtete Neue Steuerung strikt trennt, so ist dennoch eher den Ausführungen zu folgen, die zumindest Teile des Neuen Steuerungsmodells als Beitrag zum Qualitätsmanagement verorten bzw. im Qualitätsmanagement einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell sehen. Beispielhaft ist diesbezüglich auf Merchel (1998b, S. 22ff.) hinzuweisen, der den Bedeutungsgewinn des Qualitätsthemas in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Umstrukturierungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung sieht, der im Kontext der Implementation und Umsetzung der Neuen Steuerung eine Qualitätsdebatte identifiziert (vgl. z.B. auch Kühn 1999, S. 54ff.). Zudem bestehen keine Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem Ansatz der Neuen Steuerung und einem Qualitätsmanagement. Vielmehr weisen diese Verwendungskontexte offensichtliche Überschneidungsbereiche zu den anderen Nutzungszusammenhängen von zielorientierten Leistungsvereinbarungen über Struktur- und Leistungsvergleichen bis hin zu einer kennzahlenorientierten Mittelverteilung auf. Dies wird allerdings an anderer Stelle noch einmal ausführlicher aufzugreifen sein (vgl. entsprechend die Kap. 6.2 bis 6.5).

(A) Beobachtungen zum Einsatz von Kennzahlen im Rahmen von Qualitätsmanagementprozessen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Das Qualitätsmanagement der Kinder- und Jugendhilfe ist, wie Merchel (1998b, S. 20) zutreffend anmerkt, ein schwieriges, weil unübersichtliches und unwegsames, Gelände, das zudem noch durch unterschiedliche Einflüsse aus anderen Disziplinen zusätzlich verkompliziert wird. Es fehlt insgesamt, um im Bild zu bleiben, eine all-

gemeingültige Straßen- und Wegekarte für dieses Feld. Immerhin lässt sich noch grob unterscheiden zwischen Qualitätsmanagementansätzen, die sich, wenn auch nicht unbedingt ausschließlich, auf eine Verwendung von quantifizierbaren Kriterien stützen, und solchen, die darauf verzichten (vgl. beispielhaft für die letztgenannte Gruppe den Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen 1998 mit der Ausrichtung auf eine ausschließlich dialogische Qualitätsentwicklung). Wendet man sich für eine Analyse den kennzahlengestützten Qualitätsmanagementkonzepten zu, so ist zwar in diesem Rahmen keine umfassende Analyse der Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen gerade speziell für die Kinder- und Jugendhilfe möglich, doch auch der cursorische Blick auf einzelne Beispiele lässt bereits ein grundsätzliches Schema der Nutzung dieser Messziffern zumindest erahnen.

Die Verwendung von Kennzahlen im Rahmen von Ansätzen eines Qualitätsmanagements erfolgt mit der Formulierung von quantifizierbaren Qualitätskriterien bzw. Qualitätsstandards.¹⁹⁹ Diese können – wie bereits ausgeführt (vgl. Kap. 5.3) – beispielsweise

- vom Gesetz vorgeschrieben werden,
- zwischen Vertragspartner ausgehandelt werden oder auch
- seitens eines Fachverbandes vorgegeben werden.²⁰⁰

Das wohl mittlerweile gängigste Konzept eines Qualitätsmanagements – zumindest hinsichtlich einer gemeinsamen Festlegung von Qualitätsstandards aber auch zunehmend bei der Formulierung von derartigen Kriterien durch den Gesetzgeber oder auch Fachverbände – unterscheidet Qualität in Anlehnung an Donabedian (1966) in eine Struktur-, Prozess- und Ergebnisdimension (vgl. auch Kap. 5.4).²⁰¹ Zu diesen verschiedenen Ebenen werden verbindliche Standards bzw. Zielvereinbarungen formuliert, die möglichst quantifizierbar sein sollten (vgl. auch Maelicke 2002). Ein Berichtswesen wiederum als eines der zentralen Module eines Controllings hat die Aufgabe, im Rahmen des Qualitätsmanagements die entsprechenden Informationen zu den unterschiedlichen Dimensionen zu dokumentieren, um auf diese Weise einen

¹⁹⁹ Hier und im Folgenden werden die Begriffe Qualitätskriterium und Qualitätsstandard in Anlehnung an Maelicke (2002) synonym verwendet.

²⁰⁰ Es soll in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert werden, ob die These von Kühn (1999, S. 55f.) zutrifft, dass die Akzeptanz für Standards, die von außen vorgegeben werden, weitaus geringer ist als für die Kriterien, an denen die Akteure bei der Festlegung mitgewirkt haben. Scheint dies auf der einen Seite zwar hochplausibel zu sein, so ist auf der anderen Seite aber auch festzustellen, dass in der Jugendhilfelandchaft derzeit ein nicht geringes Interesse daran besteht, die durch das SGB VIII vorgeschriebenen fachlichen Standards und Leitlinien für die Kinder- und Jugendhilfe nicht zu verändern (vgl. z.B. Struck 2001, S. 209ff.).

²⁰¹ Nicht näher soll hier darauf eingegangen werden, inwiefern diese Qualitätsdimensionen, die ursprünglich für eher technische Dienstleistungen, z.B. im Krankenhaus, in den 1960er-Jahren konstruiert worden sind, auf Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe übertragen werden können. Wird auf der einen Seite unhinterfragt festgestellt, dass sich diese Differenzierungsebenen zum Qualitätsbegriff in der Kinder- und Jugendhilfe durchgesetzt haben (vgl. z.B. Merchel 1998b, S.

Abgleich zwischen den Soll-Vorgaben und den Ist-Werten zu ermöglichen. Oder anders formuliert: Die Verwendung von Kennzahlen im Rahmen eines Qualitätsmanagements zielt darauf ab, „durch Herstellung von Transparenz pädagogische Strukturen und Prozesse (sowie auch Ergebnisse, J.P.) einer verbesserten Steuerungsmöglichkeit zugänglich zu machen. (...) Um Transparenz und (damit) intersubjektive Verständigungsmöglichkeiten herstellen zu können, muß das pädagogische Geschehen in darstellbare Kategorien übersetzt und dokumentiert werden. (...) Eine Bewertung von Qualität wird insbesondere dann ermöglicht, wenn es gelingt, die Indikatoren in eine Form von Kennzahlen bzw. beobachtbaren Ergebnissen zu übersetzen“ (Merchel 2000b, S. 23).

Setzt man dieses Grundmodell für ein kennzahlengestütztes Qualitätsmodell voraus und überträgt dies auf ein Feld wie das der Kinder- und Jugendhilfe, so stellt sich hier die grundsätzlich im Kontext einer Konstruktion von Kennzahlen zu beantwortende Frage, ob dieses Feld der Sozialen Arbeit messbar ist, und wenn ja, was mit welchen Verfahren über Qualitätsstandards abgebildet werden kann. Oder kürzer gefragt: Welche Qualitätskriterien können innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe messbar gemacht werden? Erst die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht die Formulierung von Standards, die darauf ausgerichtet sind, den Grad der Qualität zu bestimmen und zu bewerten (vgl. Merchel 2000b, S. 16).

Doch mit welcher Art von Ergebnissen hat man es zu tun, wenn man diese Frage beantwortet hat? Es wäre – wie oben bereits angedeutet – ein Irrtum, würde man davon ausgehen, dass dieses Verfahren einer Konstruktion von Kennzahlen respektive der Formulierung von quantifizierbaren Qualitätsstandards objektiv ist. Statt einer Objektivität bieten Qualitätskriterien vielmehr Transparenz über die Eigenschaften der sozialen Dienstleistung Jugendhilfe, um sachlicher, mit einem geringeren Maß an Vorurteilen und damit auch rationaler eine Leistung bewerten zu können (vgl. Merchel 2000b, S. 16). Diese wichtige Unterscheidung in der Zweckbestimmung von Qualitätskriterien liegt vor dem Hintergrund nahe, dass Qualität im Allgemeinen sowie insbesondere auch in der Kinder- und Jugendhilfe keine absolute Größe darstellt, sondern sich vielmehr je nach dem Standpunkt der jeweiligen Akteure unterschiedlich darstellt. Das heißt, Qualität ist immer ein auf Relativität basierendes Konstrukt, da bei den Einschätzungen über die Eigenschaften einer Leistung seitens der Beteiligten differierende normative und/oder ethische Maßstäbe eingebracht bzw. unterschiedliche Interessenlagen von den Beteiligten formuliert werden (vgl. Flösser 2001b, S. 1463f.). Dies hat zur Konsequenz, dass Kennzahlen weniger objektiv die Qualität einer Leistung messen, sondern diese vielmehr lediglich transparent für alle Beteiligten darstellen können.

29), so werden diese auf der anderen Seite für eine Qualitätsentwicklung z.B. in den Hilfen zur Erziehung als unangemessen eingestuft (vgl. z.B. Emanuel 2001, S. 136).

Es soll nun nicht darüber spekuliert werden, ob bei der Verwendung von quantifizierbaren Kriterien im Rahmen eines Qualitätsmanagements diese wichtige Unterscheidung zwischen Objektivität und Transparenz jeweils berücksichtigt wird. Vielmehr muss zunächst einmal festgehalten werden, dass die zu beobachtende Einschätzung über die hohe Relevanz von quantifizierbaren Standards zur Einschätzung und Bewertung von Qualität nach Merchel (2000a, S. 21ff.) eine der wesentlichen Neuerungen gegenüber den bisherigen Phasen der Qualitätsdebatten darstellt (vgl. zusammenfassend zur geschichtlichen Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg für die Soziale Arbeit Flösser 2001b, S. 1462f.). Ein weiterer innovativer Aspekt stellt nach Merchel (2000a, S. 16) die Tatsache dar, dass man sich nicht mehr länger auf Aspekte der Strukturqualität beschränkt, sondern – bleibt man in der dargestellten Logik der Qualitätsdimensionen – die Formulierung von Qualitätsstandards auf Prozess- und Ergebnisqualität ausweitet wird. Damit wird aber zugleich offensichtlich zu den Grenzen der Messbarkeit vorgestoßen, geht man strukturell davon aus, dass es in der pädagogischen Arbeit ein strukturell verankertes Defizit an Ursache-Wirkungsbeziehungen gibt (vgl. ausführlicher Kap. 5.1). Somit könnte man in Anlehnung an Jordan (1998a, S. 275) pointiert zusammenfassen, dass aktuell die Stärken auf der einen aber auch die Schwächen auf der anderen Seite bezogen auf Kennzahlen als Messinstrumente von Qualität darin liegen, dass diese den Grad der Zielerreichung – im Sinne eines vereinbarten Richt- bzw. Grenzwertes – transparent machen sollen, womit jeweils Informationen zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität vorliegen.²⁰²

In diesem Verfahren und der zugrundegelegten Bedeutung des Kennzahleninstrumentes lassen sich, wie eingangs zu diesem Kapitel bereits angedeutet, deutliche Parallelen zum Einsatz von Kennzahlen im Rahmen einer produktorientierten Verwaltungsmodernisierung feststellen, wenn in diesen Kontexten davon die Rede ist, dass der Grad von Produktzielen über Kennzahlen bestimmt wird (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 108f.). Dies wird nachfolgend noch einmal aufzugreifen sein, wenn es darum geht, die Verwendung von Kennzahlen im Neuen Steuerungsmodell als Ansatz eines Sozialmanagements bei öffentlichen Trägern zu benennen. Gleichwohl ist das Beispiel der Neuen Steuerung nur ein Anwendungsbeispiel von vielen für die Verwendung von Kennzahlen im Rahmen eines Qualitätsmanagements in der Kinder- und Jugendhilfe. Blickt man diesbezüglich auf die einzelnen Arbeitsfelder und Akteure, so ist der Einsatz von Kennzahlen nach dem oben beschriebenen Modell zu beobachten

²⁰² Diese Ambivalenz ist durchaus in einem Zusammenhang mit den z.T. unversöhnlichen Positionen in der Debatte um Sinn und Unsinn von Kennzahlen für die Soziale Arbeit bzw. speziell für die Kinder- und Jugendhilfe zu sehen (vgl. dazu ausführlicher die Anmerkungen im Rahmen der einleitenden Skizze zu dieser Arbeit sowie die einführenden Hinweise zum Teil II oder auch Pothmann 2001, S. 441f.).

- in Einrichtungen der Jugendarbeit (vgl. u.a. Häberlein 1998 für das Jugendhaus Stuttgart oder auch [xit.forschung.planung.beratung/Jugendhaus Düsseldorf e.V.](http://xit.forschung.planung.beratung/Jugendhaus_Düsseldorf_e.V.) 1998 für das Jugendhaus Düsseldorf oder auch allgemeiner Spiegel 2000b; 2000c für ein Konzept zu den Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit insgesamt),
- für Kindertageseinrichtungen (vgl. z.B. Spieß/Tietze 2001; Tietze/Viernickel 2002; Tietze/Schuster/Roßbach 1997),
- bei Beratungsstellen (vgl. für die Erziehungsberatung Gerth/Menne/Roth 1999 sowie Menne 1998)²⁰³,
- bei Sozialen Diensten (vgl. z.B. Merchel/Schone 1998 für die ambulanten Hilfen zur Erziehung insgesamt oder Merchel 1998c speziell für die SPFH),
- in der Heimerziehung (vgl. beispielsweise Beiträge bei Merchel 2000a),
- bei den Wohlfahrtsverbänden (vgl. z.B. Pawelleck 1998 für die Caritas) sowie
- bei den Jugendverbänden (vgl. z.B. Kneffel 1999 für die DLRG-Jugend).²⁰⁴

(B) Bedeutung und Umsetzung des Kennzahleninstrumentes im Rahmen der Neuen Steuerung bei Jugendämtern

Die Verwendung von Kennzahlen im Rahmen des Sozialmanagements in der Jugendhilfepraxis bezieht sich bei den öffentlichen Trägern insbesondere auf den Ansatz der outputorientierten Verwaltungssteuerung der KGSt (vgl. dazu auch die Ausführungen in Teil I, Kap. 2.2 und hier insbesondere S. 100ff.). Kernstück der outputorientierten Steuerung sind allgemein die zu bildenden Produkte. Im Rahmen von Produktbeschreibungen werden neben der Verantwortlichkeit für das Produkt, einer Kurzbeschreibung, die Auftragsgrundlage, die Zielsetzungen, der Leistungsumfang u.Ä. auch Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung aufgeführt, die seitens der KGSt als Kennziffern bezeichnet werden (KGSt 1994, S. 36). Diese Kennziffern haben u.a. die Aufgabe, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für eine Leistung bzw. das Leistungsspektrum im Rahmen eines Berichtswesens im Sinne von Controllingprozessen zu dokumentieren. Das heißt, es sind zu den Produkten einheitliche Kennzahlen als Grundlage für ein Berichtswesen zu erarbeiten. Dabei ist eine wesentliche Funktion der Kennzahlen im Rahmen des produktorientierten Steuerungsmodells die Zuordnung von Kosten zu den festgelegten Produkten, da durch die Bestimmung der Produkt- oder auch Stückkosten Preisvergleiche in einem Markt

²⁰³ Eine entsprechende Darstellung dieses Kennzahlensystems für ein Qualitätsmanagement von Beratungsstellen ist in Kap. 5.4 als Beispiel für ein Kennzahlensystem in der Kinder- und Jugendhilfe bereits ausführlicher dargestellt.

²⁰⁴ Dass die hier aufgeführten Beispiele für eine Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen eines Qualitätsmanagements auch in anderen hier noch näher zu fokussierenden Nutzungszusammenhängen zu nennen wären, ist keineswegs ein Indiz für eine unangemessene Zuordnung zu dieser Kategorie, sondern stellt lediglich einen weiteren Hinweis dafür dar, dass die einzelnen Verwendungskontexte mitunter große Überschneidungsbereiche aufweisen.

Jugendhilfe möglich werden.²⁰⁵ Eine andere Funktion ist bereits im Kontext der vorangegangenen Beobachtungen zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen des Qualitätsmanagements benannt worden, wenn über die Produktkennzahlen der Grad von fachlichen Produktzielen bestimmt wird.

Wie bereits mehrfach angemerkt, sind Aussagen über die Verbreitung und insbesondere die Wirkung der Neuen Steuerung auf die Verwaltungspraxis bislang nur in Ansätzen zu quantifizieren (vgl. insbesondere auch Teil I, Kap. 2.2). Dies gilt gleichermaßen bezogen auf den Erkenntnisstand zur Konstruktion von Produktkennzahlen für die outputorientierte Jugendhilfeverwaltung, so dass man sich diesbezüglich mit einigen Annäherungen begnügen muss. Eine Umsetzung des Steuerungsansatzes der KGSt in die Praxis ist nach den Ergebnissen von Seckinger u.a. (1998, S. 116ff.) in 62% der Kommunen zumindest geplant, wobei die Einführung des KGSt-Steuerungsmodells dabei immer auch die Einführung von Produktbeschreibungen mit den entsprechenden Kennzahlen zur Quantität, Qualität und Zielerreichung impliziert.²⁰⁶ D.h. mit anderen Worten, dass in zwei von drei Jugendämtern in der Bundesrepublik Deutschland das Thema Kennzahlenmessung von Leistungen der Jugendhilfe zumindest im Planungsprozess von Umstrukturierungen nach dem Modell der KGSt thematisiert werden müsste. Allerdings muss in diesem Zusammenhang gleichzeitig darauf hingewiesen werden, dass Kommunen möglicherweise hinsichtlich der durchgeführten bzw. geplanten Umstrukturierungen in der Verwaltung in der Form Etikettenschwindel betreiben, dass Maßnahmen unter der Überschrift „Neue Steuerung“ durchgeführt werden, die nicht mit dem konzeptionellen Ansatz der KGSt übereinstimmen (vgl. auch die Beobachtungen bei Eichmann 1996 sowie die empirischen Ergebnisse bei Marmier u.a. 2002). Dies würde übertragen auf die Generierung von Kennzahlen bedeuten, dass Produktkennzahlen zwar auf dem Papier vorgesehen sind, allerdings entweder gar nicht oder eher legitimatorisch vorhanden sind. Dass dieses Ergebnis möglicherweise auch speziell für die Verwendung von Kennzahlen in den Produkthaushalten der kommunalen Jugendämter gilt, gewinnt weiter an Plausibilität, wenn man den Analysen von Wollmann (2000, S. 211) bezogen auf die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells insgesamt folgt, nach denen die Produktdefinitionen bislang kaum mehr leisten, als dass die bisherigen Aufgaben in eine „moderne“ Sprache übersetzt worden sind. Es fehlt – und es ist plausibel an-

²⁰⁵ Dies ist wohl mit ein Grund dafür, dass diesem Ansatz einer Verwaltungsmodernisierung nicht der Vorwurf erspart bleiben kann, dass die Steuerungsaktivitäten ausschließlich auf eine Reduzierung der Ausgaben und weniger auf eine Verbesserung der Qualität von Leistungen ausgerichtet ist (vgl. zusammenfassend für die entsprechenden Diskussionsbeiträge bis Ende der 1990er-Jahre Jordan/Reismann 1998, S. 79ff.).

²⁰⁶ Bei der angesprochenen Untersuchung von Seckinger u.a. (1998) zeigt sich, dass in den Landkreisen Umstrukturierungen nach der KGSt noch die wenigste Beachtung finden, während beispielsweise die Großstädte in der Bundesrepublik ausnahmslos Umstrukturierungen nach der KGSt durchführen, was u.a. gleichbedeutend ist mit der Formulierung von Produkten und den damit zumindest konzeptionell einhergehenden Kennzahlenbildungsprozessen.

zunehmen, dass dies strukturell auch für die Kinder- und Jugendhilfe gilt (vgl. hinsichtlich einer entsprechenden Kritik z.B. Merchel 2002b, S. 102ff.) – eine Präzisierung durch u.a. Kennzahlen, zumindest soweit dies möglich ist, um dem vorgesehenen neuen Gehalt der Produkte in der Tat gerecht zu werden.

Es soll im Folgenden nunmehr nicht um eine empirische Bestätigung oder auch Widerlegung dieser wenigstens auf den ersten Blick plausiblen Vermutung gehen. Vielmehr wird anhand eines Beispiels zu den Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit verdeutlicht, wie und welche Kennzahlen Jugendämter zu den Produkten der Kinder- und Jugendarbeit nutzen bzw. zumindest in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre genutzt haben. Dabei ist die Wahl keineswegs zufällig auf das Feld der Kinder- und Jugendarbeit gefallen, wird doch gerade in diesem Feld der Gebrauchswert des Kennzahleninstrumentes insbesondere im Kontext des Modells einer outputorientierten Verwaltung vehement in Frage gestellt (vgl. z.B. Corsa 1997; Deutscher Bundesjugendring 1995). Zudem kennzeichnet das Feld der Kinder- und Jugendarbeit nach wie vor eine gewisse Sperrigkeit gegenüber quantitativen empirischen Beobachtungen, was nicht zuletzt auch daran liegt, dass eine Erhebung, Auswertung und damit auch Nutzung von statistischen Daten ungleich schwieriger zu sein scheint als in anderen Feldern der Jugendhilfe. Damit verbunden ist offensichtlich, dass insbesondere in der Jugendarbeit Zweifel und Skepsis gegenüber statistischen Erhebungen besonders ausgeprägt zu sein scheinen (vgl. auch die Beobachtungen bei Nörber 2000; Thole 1997), auch wenn gerade in der jüngsten Vergangenheit nicht nur zu beobachten ist, dass die Forschungskompetenz in dieser Hinsicht in den letzten Jahren zugenommen hat (vgl. Thole 2000, S. 26 f.), sondern auch, dass Kinder- und Jugendarbeit sich z.B. im Rahmen von Prozessen der Verwaltungsmodernisierung, Konzepten eines Sozialmanagements oder auch Qualitätsentwicklungsverfahren mit der Abbildung von Jugendarbeitswirklichkeit in Zahlen mehr oder weniger freiwillig auseinandersetzt (vgl. z.B. Beywl u.a. 2001; Reinbold/Kneffel 1998).²⁰⁷

Wie wird nunmehr in einem Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe, das hinsichtlich einer Verwendung von quantitativen Größen bzw. Messziffern mit derartigen Widersprüchen behaftet ist, mit dem Kennzahleninstrument im Rahmen der Produktbildung verfahren? Das für die Region Westfalen-Lippe zuständige Landesjugendamt hat 1996 angesichts dieser Fragestellung seitens der Fachberatung Kinder- und Jugendarbeit eine Broschüre zur Produktorientierung in diesem Bereich veröffentlicht (vgl. hier und im Folgenden soweit nicht anders angegeben Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1996). Ohne diese Angaben systematisch und differenziert im Detail auswerten zu wollen, verdeutlicht bereits die cursorische Durchsicht der Zusammenstellung von unterschiedlichen Produktplänen zur Kinder- und Jugendarbeit,

²⁰⁷ Die Lust oder auch der Zwang, sich mit quantitativen Daten, mit Eckwerten und Kennzahlen auseinander zu setzen, resultiert nicht zuletzt aus den von Blanke u.a. (2000) diagnostizierten Legitimationszwängen für das Feld der Kinder- und Jugendarbeit (vgl. auch Pothmann 2002d).

dass in verschiedenen Kommunen Nordrhein-Westfalens unterschiedliche Kennzahlen im Rahmen von Produktbeschreibungsprozessen herangezogen werden. So zeigt sich für das Produkt „Kinder- und Jugendarbeit durch Einrichtungen“ (KGSt 1994, S. 44ff.), dass

- in Bezug auf die Kennzahlenbildung in der kommunalen Praxis vor allem Öffnungszeiten (Öffnungszeit pro Tag) sowie Besucherzahlen (Besucherzahl pro Tag mitunter nach Alter und Geschlecht differenziert) nach dem konzeptionellen Ansatz der KGSt gemessen werden,
- die vorgeschlagenen Kennzahlen der KGSt zum Raumangebot (Bestimmung der Größe der Einrichtung sowie die Nennung der Anzahl der Räume mit jeweiliger Funktionszuschreibung) seitens der kommunalen Praxis kaum Berücksichtigung finden. So wird lediglich in einer von den insgesamt elf berücksichtigten Kommunen der Vorschläge der KGSt zur Messung des Raumangebotes adaptiert. Hingegen ist zu beobachten, dass neben den Daten zu den Besucherzahlen auch Angaben zum beschäftigten Personal bei den Einrichtungen der Jugendarbeit als Produktkennzahlen genutzt werden. Möglicherweise steht dies in einem Zusammenhang mit einer größeren jugendhilfepolitischen Relevanz von Daten zur Frequenzierung von Einrichtungen der Jugendarbeit als Angaben zu räumlichen Kapazitäten der Einrichtungen.²⁰⁸
- die Inanspruchnahme der Angebote nach dem Konzept der KGSt weitaus differenzierter gemessen werden soll als dies offensichtlich seitens der Kommunalverwaltungen umgesetzt wird bzw. werden kann. Das heißt, es läuft in den Produktbeschreibungen der Kommunen zumeist auf eine Auflistung der Angebote hinaus, zu denen dann die Anzahl der Besucher bzw. Teilnehmer gezählt werden. Der Ansatz der KGSt hingegen sieht in diesem Zusammenhang vor, zu den jeweiligen Angeboten nicht nur die Teilnehmer- und Besucherzahlen zu erheben, sondern diese nach Alter, Geschlecht und Nationalität zu erfassen sowie den Umfang der pädagogischen Betreuung der einzelnen Angebote zu erheben. Diese Anforderungen an eine regelmäßige quantitative Berichterstattung scheinen allerdings eher realitätsfremd zu sein, macht man sich auch nur andeutungsweise ein Bild von den Schwierigkeiten einer Erfassung von statistischen Daten oder auch der Durchführung von Planungsprozessen in so einem Feld wie dem der Kinder- und Jugendarbeit (vgl. hierzu für die Offene Jugendarbeit Liebig 2002; Sturzenhecker 2000).

Diese Beispiele aus elf Jugendämtern zur Generierung von Produktkennzahlen zum Bereich der Kinder- und Jugendarbeit für die Mitte der 1990er-Jahre zeigen, dass die

²⁰⁸ Wenig wahrscheinlich ist hingegen, dass man seitens der Jugendämter davon ausgeht, die Frequenzierung von Einrichtungen eher messen zu können als die Größe von Räumen (vgl. dazu auch die bei Liebig 2002 nachzulesenden Erfahrungen des quantitativen Berichtswesens zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen oder auch MFJFG 2002).

jeweiligen Verwaltungen sich offensichtlich zwar an den konzeptionellen Vorgaben der KGSt orientiert haben, ohne diese allerdings kopieren zu wollen oder auch möglicherweise zu können. Dies ist insofern hervorzuheben, als dass es für den Prozess der Kennzahlengenerierung verdeutlicht, dass dieser nicht zuletzt von der Situation der örtlichen Kinder- und Jugendarbeit sowie den an der Festlegung der Messziffern beteiligten Akteuren abhängig ist (vgl. auch Heuchel/Schrappner 1996). Anders formuliert: Die hier vorliegenden Informationen für Jugendämter in Nordrhein-Westfalen lassen darauf schließen, dass trotz konkreter Vorgaben der KGSt eigene Kennzahlen generiert werden mussten, von denen die jeweiligen Akteure offensichtlich noch am ehesten der Auffassung waren, dass diese die jeweilige Situation vor Ort angemessen abbilden. Die Festlegung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen ist demnach keinesfalls ein objektiver Prozess, sondern stellt eher ein Verfahren dar, das von unterschiedlichen Faktoren der jeweiligen Jugendhilfelandchaft sowie den Bedingungen in der jeweiligen Kommunalverwaltung abhängig ist.

Greift man vor diesem Hintergrund Überlegungen zur Machbarkeit von interkommunalen Vergleichen vor (vgl. auch Kap. 6.3 sowie ausführlich Teil III), so ergibt sich hieraus die logische Konsequenz, dass die ebenfalls Mitte der 1990er-Jahre in Gutachten der KGSt vertretene Idee der interkommunalen Produktvergleiche für die Kinder- und Jugendhilfe (vgl. KGSt 1994; 1996) nicht unmittelbar umsetzbar sein kann, da eben nicht jede Kommunalverwaltung zum jeweiligen Produkt die gleichen Kennzahlen verwendet bzw. verwenden kann. Dies hat – wie im Rahmen späterer Ausführungen noch zu zeigen sein wird – zur Folge, dass im Vorfeld des interkommunalen Kennzahlenvergleichs eine Erörterung und Verständigung über die heranzuziehenden Kennzahlen zwischen den Teilnehmern erfolgen muss. Somit illustriert dieses Beispiel zur Jugendarbeit, dass die Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen immer auch abhängig vom Verwendungskontext ist bzw. von dem, was im Rahmen der Differenzierungsmodi des Kennzahleninstrumentes als Objektbereich bezeichnet worden ist. Es wird somit ein Spannungsfeld markiert zwischen dem Anspruch einer möglichst auch regional weitgehenden Standardisierung der Kennzahlengenerierung auf der einen sowie der Bildung von situations- und ortsangemessenen Messziffern auf der anderen Seite (vgl. auch ausführlicher Kap. 5.2).

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass insbesondere die Bildung von Produktkennzahlen zu einer massiven Kritik an der Verwendung dieses Instrumentes für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt geführt hat. Greift man dies noch einmal speziell für die Jugendarbeit auf, so ist in Publikationen über dieses Handlungsfeld nachzulesen, dass dieser Bereich den Voraussetzungen für eine Bildung von Produkten und den dazugehörigen Kennzahlen diametral entgegensteht, geht man beispielsweise mit Lindner (1998) davon aus, dass die Kernleistung der Kinder- und Jugendarbeit eine öffentliche, personenbezogene und prozessorientierte Dienstleistung darstellt. Das heißt demnach, eine dienstleistungsorientierte Jugendarbeit

sieht ihre Zukunft weniger in quantifizierbaren Produkten, sondern eher in qualitativ hochwertigen Prozessen und deren qualitativ gehaltvollen Beschreibungen (vgl. auch Dominas 1997; Lindner 2000). Gleichwohl ist diese z.T. grundlegende Kritik an der Bildung von Produkten und den dazugehörigen Messgrößen sowohl für die Kinder- und Jugendarbeit als auch insgesamt für die Kinder- und Jugendhilfe kein durchgängig zu beobachtender Diskussionsstandpunkt, zumal gerade in den letzten Jahren, wie bereits erwähnt, grundsätzlich der Bedarf an quantitativen Daten zugenommen hat und voraussichtlich auch noch weiter zunehmen wird. So kommt beispielsweise die allerdings nur auf 13 Fallstudien aus Jugendämtern basierende Studie von Stöbe-Blossey (2001, S. 30ff.) für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu dem Ergebnis, dass das Kennzahleninstrument im Rahmen eines Berichtswesens mit einer produktorientierten Steuerung seitens der Jugendhilfeausschussmitglieder durchaus positiv bewertet wird, da es für die Kommunalpolitik ein Instrument zur Schaffung von Transparenz darstellt.

6.2 Zielorientierte Leistungsvereinbarungen und Kontraktmanagement

Im vorangegangenen Kapitel ist mit den Produkten und den dazugehörigen Kennzahlen das zentrale Element der outputorientierten Verwaltungsmodernisierung benannt worden. Ein weiterer Baustein des Neuen Steuerungsmodells, der auf dieser Produktlogik aufbaut, ist das Kontraktmanagement. Es löst, bleibt man zunächst bei der öffentlichen Verwaltung, die tradierten Mechanismen der Befehls- und Kontrollhierarchie in der Verwaltung ab und beendet damit eine Verwaltungssteuerung über formale Zuständigkeitsregelungen und Weisungen (vgl. u.a. Reiss/Reis/Brülle 2002). Statt dessen wird über vertragliche Vereinbarungen gesteuert. Hier werden Ressourcen und Kompetenzen sowie Ziele und Ergebnisse in Verbindung mit der zu erbringenden Leistung festgehalten. Dieses neue Modul einer Verwaltungssteuerung ist Ausdruck einer Flexibilisierung von Verwaltung sowie der Installierung von Selbststeuerungsmechanismen vor dem Hintergrund dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung (vgl. auch Kühn 1999, S. 51ff.).

Gleichwohl ist dieses Instrument anders als beispielsweise die Produktlogik keineswegs über das Neue Steuerungsmodell neu in Kontexte der Kinder- und Jugendhilfe implementiert worden. So sehen beispielsweise die Regelungen des § 77 SGB VIII zu den „Vereinbarungen über Höhe der Kosten“, die ebenso wie die seit 1999 gültigen Bestimmungen der §§ 78a ff. SGB VIII auf das so genannte „sozialrechtliche Dreiecksverhältnis“ rekurrieren, seit 1990/91 eine entsprechende Finanzierungs-konstellation vor (vgl. Münder u.a. 2003, S. 646ff.; Wiesner 1999a, S. 7f.). Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass vor allem die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Jugendämtern von den beiden möglichen Finanzierungsarten für die Kinder- und Jugendhilfe, die über Entgelte eher stärkt und die über Zuwendungen eher schwächt (vgl. ausführlicher Bissinger u.a. 2002, S. 42f.). Nicht zuletzt die Er-

gänzung des SGB VIII um die §§ 78a ff. zum 01.01.1999 zu den Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsvereinbarungen sind ein deutliches Indiz für diese Entwicklung. Aber auch abseits der Neuregelungen im SGB VIII finden sich in der Kinder- und Jugendhilfe bereits vor 1999 Vereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern im Sinne eines Kontraktmanagements, die zudem u.a. die Festlegung von Kennzahlen als messbare Qualitätsziele für die Erbringung von Jugendhilfeleistungen beinhalten (vgl. z.B. Scholz 1996; Rech 1997).

Ohne hier detaillierter auf die seit nunmehr vier Jahren veränderten rechtlichen Grundlagen für die Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eingehen zu wollen, kann zunächst einmal festgehalten werden, dass das Ergebnis von Kontraktmanagementprozessen Leistungsverträge als eine Form der Regelung von finanziellen Mittelzuweisungen, z.B. zwischen Jugendamt und einem freien Träger der Jugendhilfe, sind. Das heißt, mit der Einführung dieses Instrumentes wird das Binnenverhältnis von öffentlichen und freien Trägern in der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich verändert (vgl. z.B. für die Jugendverbände Berthelmann/Niehaus 1996 oder auch exemplarisch Erdmann 2002 für die Darstellung der tatsächlichen Auswirkungen derartiger Neustrukturierungen auf die Jugendverbandsarbeit in einer westdeutschen Großstadt).²⁰⁹ Bezogen auf die Nutzbarkeit des Kennzahleninstrumentes ist dies insofern von Relevanz, als dass durch die Vereinbarung und die hier getroffenen Regelungen Zielsetzungen und Standards bei der Erbringung der Leistung festgelegt werden, die wiederum mit Hilfe von Indikatoren bzw. Kennzahlen in Bezug auf deren Einhaltung im Rahmen von Controllingprozessen eines Qualitätsmanagements bewertet werden (vgl. Brinckmann 1995, S. 312; Schubert 1997). Dies kann auch beinhalten, dass die Vertragspartner der Jugendämter konkret dazu verpflichtet werden, Erfolgskontrollen im Rahmen der Leistungserbringung auf der Basis von quantitativen Angaben durchzuführen (vgl. von Spiegel 1998, S. 610).

Auf dieser Grundlage basiert auch das Gutachten der KGSt aus dem Jahre 1998 als eine Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells für Kommunalverwaltungen (vgl. auch Schilling 2000, S. 151ff.). Konzeptionell orientiert man sich seitens der KGSt (1998a) an vier Ziel- bzw. Qualitätsdimensionen, für die es gilt, Standards zu formulieren, die mit Hilfe von Indikatoren bewertet werden. Ohne darauf an dieser Stelle näher eingehen zu wollen, sind dies im Einzelnen (vgl. Abbildung 12):

²⁰⁹ Angesichts dieser Tragweite für die Konstituierung des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe ist es vor allem aus Sicht der freien Träger nachzuvollziehen, wenn die Einführung und Umsetzung von Kontraktmanagement und den damit verbundenen Leistungsvereinbarungen mitunter abgelehnt wird, zumal in diesen Kontexten eine Kürzung von Fördergeldern befürchtet wird. In diesem Zusammenhang ein Beispiel aus der sozialpolitischen Diskussion des Landes Schleswig-Holstein: Hier fordert auf der einen Seite die Fraktion der SPD im Schleswig-Holsteinischen Landtag die Landesregierung auf, die Finanzierung von sozialen Dienstleistungen über Leistungsvereinbarungen zu regeln (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 1996), während auf der anderen Seite diese parlamentarische Initiative seitens einiger Wohlfahrtsverbände scharf kritisiert wird, da man hier

- Wirkungsqualität
- Leistungs- bzw. Ergebnisqualität
- Struktur- und Prozessqualität
- Ressourcenqualität

Abbildung 12: Exemplarisch ausgewählte Zieldimensionen, Standards und Indikatoren für die Vereinbarung von Leistungsverträgen

| Zieldimensionen | Standards | Indikatoren |
|----------------------------------|---|--|
| Wirkungsqualität | Möglichst geringe Dauer bei gleichzeitiger Nachhaltigkeit der Ver selbstständigung | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verhinderte Hilfen zur Erziehung (Zahl der Hilfen ohne Verfahren nach § 36 KJHG) ▪ Fallfluktuation (Relation zwischen Fallzugängen und gemäß Hilfeplanung positiv abgeschlossenen Fällen) ▪ Abnehmender Hilfebedarf im Zeitverlauf bei Mehrzahl der Fälle ▪ Erreichung der im Hilfeplan formulierten Ziele ▪ Aussagen von Adressaten ▪ Zeitangaben und Zielerreichung im Hilfeplanverfahren ▪ Abbrüche ▪ Anzahl der Heimeinweisungen im Anschluss an ambulante Hilfen |
| Leistungs- bzw. Ergebnisqualität | Flexibilität der eingesetzten Hilfen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Spektrum der angebotenen Hilfen ▪ (möglichst geringe) Anzahl von Beziehungsabbrüchen beim Übergang in andere Hilfeformen |
| Struktur- und Prozessqualität | <p>Orientierung an Potentialen und Interessen der Betroffenen</p> <p>Eingebundenheit, Entwicklung und Nutzung von lebensweltlichen Unterstützungsnetzen</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abbrüche ▪ Aussagen der Adressaten ▪ Hilfeplangespräche an Orten innerhalb der Lebenswelt ▪ Art/Grad der Beteiligung der Betroffenen bei der Durchführung der Hilfe ▪ Einfachheit der Verfahren ▪ Selbstmelder ▪ Bekanntheitsgrad, Präsenz, Kontaktdichte innerhalb des Sozialraums ▪ Mobilisierung freiwilligen Engagements ▪ Mitarbeit bzw. Beteiligung an sektorenübergreifenden Aktivitäten ▪ Anzahl der gemeinsam mit der Regeleinrichtung bearbeiteten Fälle ▪ Anzahl der fallunspezifischen Kooperationen mit und in anderen Einrichtungen |
| Ressourcenqualität | Wirtschaftlichkeit/Kostenbewusstsein | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten je Fall über gesamte Bezugszeit von Hilfen ▪ Geringe Gemeinkosten ▪ Grad der Nutzung lebensweltlicher Unterstützungsnetze auch in den Bereichen Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Bildung usw. ▪ Mobilisierung freiwilligen Engagements ▪ Einbeziehung bzw. Heranziehung vorrangiger Leistungsträger |

Quelle: KGSt (1998a, S. 26f.)

Das auf der Grundlage dieser Qualitätsebenen generierte Gerüst von zumeist Indikatoren beinhaltet sowohl eindeutig messbare Merkmale, wie z.B. die Abbruchquote als auch nur schwer zu quantifizierende und zu interpretierende Merkmale, wie z.B. die Mobilisierung freiwilligen Engagements. Dieses Kennzahlensystem zielt darauf

ab, Qualitätsmessung und -bewertung transparent zu machen, um auf diese Weise im Rahmen einer Informations- und Steuerungsfunktion Hinweise auf Wirkungen, Qualität und (Fehl-)Entwicklungen zu den Jugendhilfeleistungen zu formulieren (vgl. auch Kap. 6.1). Dabei werden einzelne Indikatoren nicht einer Zieldimension zugeordnet, sondern im Gegenteil ist z.B. der Indikator der Abbruchquote eine relevante Messziffer sowohl für die Wirkungs- als auch für die Struktur- und Prozessqualität (siehe Hervorhebung in Abbildung 12). Das heißt, die einzelne Kennzahl ist nicht objektiv zu einem bestimmten Qualitätsmerkmal zuzuordnen, sondern dies erfolgt jeweils aus der Sicht der an der Konstruktion dieser Indikatoren beteiligten Akteure. Daraus folgt, dass die Indikatoren im Rahmen dieses Kontraktmanagements als Merkmale verstanden werden, die ihren Aussagewert erst im Rahmen fachlicher Einschätzungen seitens der Fachkräfte und dem betroffenen Wirkungsfeld erhalten. Es illustriert sich somit auch anhand dieses Beispiels, dass Kennzahlen nicht in erster Linie objektive Wirklichkeit darstellen, sondern vielmehr Sichtweisen von sozialer Wirklichkeit transparent und damit auch intersubjektiv besser vermittelbar darstellen können (vgl. auch die Beobachtungen im Kap. 6.1).

Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind Leistungsverträge im Rahmen eines Kontraktmanagements, wie sie im Gutachten der KGSt präsentiert werden, spätestens seit der Ergänzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes um die §§ 78a ff. SGB VIII nicht nur ein relevantes Instrument zur Regelung der Leistungserbringung im Zusammenhang mit einer Verwaltungsmodernisierung, sondern stellen vielmehr eine im Bundesgesetz rechtlich kodifizierte und damit verbindliche Regelung für eine Vielzahl von Jugendhilfeleistungen dar (vgl. Münder u.a. 2003, S. 652ff.). Dies hat zur Konsequenz, folgt man auch den Kommentierungen zu diesen Rechtsvorschriften (vgl. z.B. auch Wiesner u.a. 2000, S. 1349), dass für die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe die Notwendigkeit besteht, Qualitätsmaßstäbe vor dem Hintergrund der Neuregelungen zu setzen, die – so eine Position in der Debatte – zumindest im Rahmen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen handlungsleitende Kennzahlen zu Qualitätsmerkmalen von Jugendhilfeleistungen beinhalten sollten (vgl. z.B. Gerull 2001, S. 448f.; Merchel 2000b, S. 22ff.).

Zieht man nunmehr eine erste Bilanz für diese Regelungen gem. §§ 78a ff. SGB VIII unter der besonderen Berücksichtigung des Einsatzes von Kennzahlen und Kennzahlensystemen, so ist auf der einen Seite zu konstatieren, dass laut der empirischen Untersuchung von van Santen u.a. (2002, S. 96ff.) in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 immerhin 76% der Jugendämter Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung zu den Hilfen zur Erziehung insbesondere im teilstationären und stationären Bereich abgeschlossen haben.²¹⁰ Auf der anderen Sei-

²¹⁰ Insgesamt kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass 92% der Jugendämter Hilfen zur Erziehung über Entgeltvereinbarungen finanziell abwickeln. Diese Differenz zu dem Anteil der Jugendämter, die eigene Entgeltvereinbarungen abgeschlossen haben erklärt sich über landesspezifi-

te jedoch beschränken sich offensichtlich die Jugendämter zu einem großen Teil auf die Entgeltvereinbarungen. So geben nur 74% dieser Jugendämter wiederum an, dass über die Entgeltvereinbarungen hinaus auch Qualitätsvereinbarungen getroffen worden sind. Bezogen auf alle Jugendämter entspricht dies einem Anteil von ca. 56%. Das heißt, das Instrument, das im Rahmen der gesetzlichen Neuregelungen für eine Qualitätsverbesserungen der Leistungen vorgesehen ist (vgl. Wiesner u.a. 2000, S. 1349f.), hat in der praktischen Umsetzung – so auch die Bewertung von van Santen u.a. (2002) – einen eher geringen Stellenwert.²¹¹ Angesichts dieser Mängel bei der Umsetzung und Formulierung von Qualitätsvereinbarungen in der Praxis ist wohl eher von einer geringen Bedeutung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen auszugehen. Dies gilt erst recht, wenn man von der naheliegenden Annahme ausgeht, dass von der Hälfte der Jugendämter, die in der Bundesrepublik eine Qualitätsvereinbarung abgeschlossen haben, bei weitem nicht alle in diesen Papieren zur Bewertung, Weiterentwicklung und Überprüfung von Qualitätsmerkmalen auf das Kennzahleninstrument zurückgreifen werden.

Geht man angesichts dieser Ergebnisse mit van Santen u.a. (2002, S. 98) davon aus, dass die Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII bezogen auf das Ziel einer Qualitätsverbesserung von Leistungen der Jugendhilfe als zumindest vorläufig gescheitert anzusehen sind, so drängt sich die Frage nach möglichen Gründen hierfür auf. Auch wenn diese hier nicht im Einzelnen erörtert werden können, so muss doch zumindest die Frage formuliert werden, inwiefern möglicherweise das sich in den rechtlichen Regelungen zumindest andeutende Modell einer Qualitätsentwicklung mit zu dem bisherigen Scheitern in der Praxis beigetragen hat. Geht man zunächst von der Formulierung des § 78b, Abs. 1, Nr. 3 SGB VIII aus, so heißt es hier, dass eine Vereinbarung über „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung)“ abzuschließen sind. Damit konzentrieren sich die rechtlichen Regelungen auf die zentralen Begriffe der ‚Qualitätsentwicklung‘ sowie der ‚Qualitätsbewertung‘, wobei die Qualitätsentwicklung die Aufgaben der Planung, Lenkung, Gewährleistung und Förderung von Qualität umfasst, während die Qualitätsbewertung eine Prüfung, Messung, Beurteilung und Darlegung der Leistungen beinhaltet. Bleibt man bei der Qualitätsbewertung, ist damit gemeint „die Einschätzung eines Ist-Zustandes, der mit dem eines Soll-Zustandes verglichen werden kann; Abweichungen markieren (dabei) die Stärken und Schwächen der Organisation und damit ihren Handlungsbedarf“ (Gerull 2001, S. 449).

sche Sonderregelungen, in denen vorgesehen ist, dass auf überörtlicher Ebene entsprechende Vereinbarungen getroffen werden (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 96).

²¹¹ Im Rahmen der Studie wird dieses Ergebnis zusätzlich gestützt durch die Befragung von freien Trägern, bei der für einen großen Anteil der Befragten deutlich wird, dass hier Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nur einen geringen Stellenwert bei der Qualitätssicherung oder auch Qualitätsentwicklung haben (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 98).

Ist also möglicherweise gerade dieses hier zugrundegelegte Modell einer Qualitätsentwicklung, das auf der Entwicklung und Überprüfung von quantifizierbaren Qualitätskriterien beruht, ein mit entscheidender Grund für die nur sehr eingeschränkte Umsetzung und Verwirklichung einer Qualitätsentwicklung auf der rechtlichen Grundlage des § 78b SGB VIII? Auch wenn diese Frage angesichts des empirischen Wissensstandes über die Umsetzungen der Entgeltfinanzierung nicht erschöpfend beantwortet werden kann, so könnte man allerdings vermuten, dass dieses zumindest zum Teil zutrifft. Wenn eine empirische Analyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zeigt, dass diese – wenn sie denn verfasst worden sind – sich häufig auf sehr allgemeine Aspekte einer möglichen Qualitätsbestimmung beschränken (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 98), so liegt die Vermutung nahe, dass die Vertragspartner sich offensichtlich nicht auf eine gemeinsame Konkretisierung von Qualitätsmerkmalen geschweige denn deren Quantifizierung einigen konnten. Überträgt man dies auf die Kriterien zur Generierung von Kennzahlen, ist es somit offensichtlich nicht gelungen, entsprechende Messgrößen im Kontext eines Soll-Ist-Abgleiches zu installieren. Es wäre im Rahmen weiterer Forschungsbemühungen in diesem Bereich zu eruieren, inwiefern dies auf grundsätzliche Bedenken der Verhandlungsparteien gegenüber einer Abbildung und Überprüfung von Erziehungshilfewirklichkeit oder aber auf unüberbrückbare Interessengegensätze zwischen den beteiligten Akteuren zurückzuführen ist. Zudem läge es in diesem Zusammenhang nahe danach zu fragen, inwiefern sich diese beiden möglichen Gründe für ein Scheitern der Kennzahlennutzung vermischen. Die diesbezüglichen empirischen Ergebnisse wären darüber hinaus zu spiegeln mit der von Wolff (1981, S. 47ff.) beobachteten Zieldiffusität von Sozialen Diensten nicht zuletzt auch im Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe.

6.3 Struktur- und Leistungsvergleiche

Bei der Verwendung von Kennzahlen ist zu beobachten, dass man zumeist nach Orientierungspunkten zur Einordnung der entsprechenden Zahlenwerte sucht, um das aktuelle Datum einschätzen und bewerten zu können. Häufig genutzte Bezugsdaten sind dabei Angaben aus der Vergangenheit einerseits sowie zeitgleiche Vergleichsdaten anderer Regionen bzw. Einrichtungen. Diese Art der Nutzung des Kennzahleninstrumentes ermöglicht grundsätzlich eine Bewertung der Messwerte, um daraus mögliche Konsequenzen ableiten zu können.

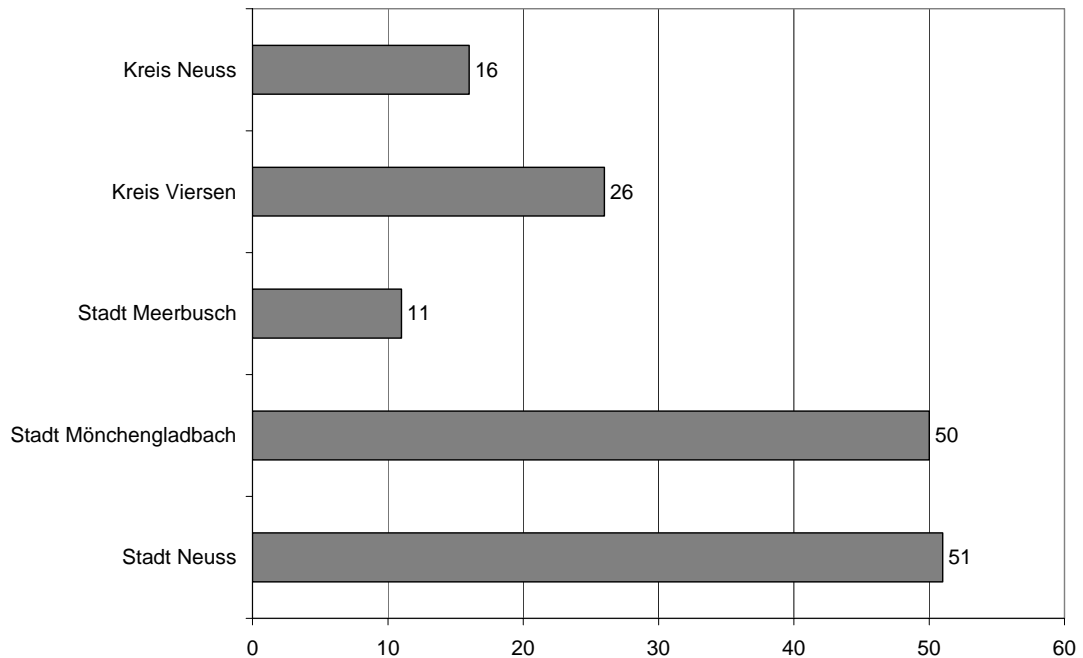
Hierzu ein grob vereinfachendes Beispiel: Für die Stadt Neuss in Nordrhein-Westfalen werden für das Jahr 2000 bezogen auf 10.000 der unter 21-jährigen Bevölkerung laut amtlicher Kinder- und Jugendhilfestatistik 51 Erziehungshilfen im Rahmen einer stationären Unterbringung gem. § 34 SGB VIII gezählt (vgl. zu den dokumentierten Ergebnissen für das Jahr 2000 Pothmann/Schilling 2002, S. 78ff. sowie für die Resultate des Jahre 1999 Pothmann/Schilling 2001, S. 75ff.). Dieser

Wert sagt für sich genommen zunächst nichts darüber aus, ob das Ergebnis zu hoch, zu niedrig oder auch gerade angemessen respektive bedarfsgerecht ist. Angesichts dessen schränken sich die Möglichkeiten einer Bewertung dieses Datums, um daraus mögliche Steuerungskonsequenzen für das Jugendamt ableiten zu können, ein. Einen Anhaltspunkt erhält man, berücksichtigt man, dass ein Jahr zuvor noch 78 Maßnahmen bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen gezählt worden sind. Somit ist festzuhalten, dass der für das Jahr 2000 ermittelte Wert im Vergleich zum Vorjahresergebnis ein niedriger ist. Weitere Einsichten zur Einordnung des Kennzahlenwertes ergeben sich bei einem Blick über die ‚eigene Kirchturmspitze‘ hinaus in andere Jugendamtsbezirke. Hierüber wird für die Stadt Neuss deutlich, dass die Heimunterbringungszahlen im Vergleich zu den Nachbarkommunen zwar auf den ersten Blick vergleichsweise hoch liegen (vgl. Abbildung 13), dies aber lediglich im Vergleich zu kleineren bzw. ländlich strukturierten Jugendamtsbezirken gilt, während ein ähnlicher Wert erreicht wird wie in der kreisfreien Stadt Mönchengladbach. Aus diesen Bezugsgrößen ergibt sich für die Bewertung der Heimunterbringungszahl der Stadt Neuss, dass für das Jahr 2000 weniger Unterbringungen von jungen Menschen ausgewiesen werden als 1999 und dass man damit einen ähnlichen Wert erreicht wie andere Großstädte auch.

Diese oder ähnliche Verfahrensweisen, um eine Bewertung von Kennzahlenwerten zu erleichtern bzw. überhaupt erst möglich zu machen, sind auch für Felder der Kinder- und Jugendhilfe nicht außergewöhnlich. Systematisch ist dabei zu unterscheiden zwischen regionalbezogenen (a) und einrichtungsbezogenen (b) Leistungsvergleichen. Während sich die regionalbezogenen Vergleiche auf die Gegenüberstellung von Ergebnissen der Bundesländer, von Kommunen oder auch einzelnen Stadtbezirken beziehen, ähneln die einrichtungsbezogenen Vergleiche mitunter den aus der Betriebswirtschaft bekannten Betriebsvergleichen und umfassen eine in diesem Fall kennzahlengestützte Gegenüberstellung von Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe. Die hier zu präsentierenden, zu erörternden oder auch zu analysierenden Modelle haben jeweils gemeinsam, dass sie von ihrem Selbstverständnis her über eine bloße Gegenüberstellung von statistischen Daten oder auch Kennzahlen hinausgehen. Ausnahmslos verorten sich diese Beispiele im Kontext eines Benchmarkings in dem Sinne, dass über diese Verfahren die Vergleichsteilnehmer organisiert und systematisch nach alternativen oder auch besseren Problemlösungen suchen; man ist, anders formuliert, in Anlehnung an vor allem Camp (1989; 1994) auf der Suche nach dem „Best in class“ bzw. dem „Best in Process“ (vgl. ausführlicher Knorr 2000a, S. 129ff.; 2000b oder auch Löwenhaupt 1999). Diese Beispiele verdeutlichen allerdings nicht nur, dass Kennzahlen und Kennzahlensysteme im Kontext von Struktur- und Leistungsvergleichen im Rahmen von Benchmarkingverfahren genutzt werden. Darüber hinaus sind sie gleichermaßen empirische Hinweise darauf, dass das Konzept

von „lernenden Organisationen“ auch im Kontext von sozialen Diensten zunehmend an Bedeutung zu gewinnen scheint (vgl. Flösser 2001a, S. 176).²¹²

Abbildung 13: Fallzahlen zu den stationären Unterbringungen gem. § 34 SGB VIII für die Stadt Neuss und ausgewählte benachbarte Kommunen (2000; Angaben bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen)



Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen nach den Zusammenstellungen und Berechnungen bei Pothmann/Schilling 2002

(A) Kennzahlenvergleiche zwischen Regionen

Regionenbezogene Kennzahlenvergleiche meinen in diesem Zusammenhang die Gegenüberstellung von Daten zur Kinder- und Jugendhilfe für bestimmte Regionen. Dies können Nationalstaaten, Bundesländer, Regionaltypen z.B. aus dem Bereich der Raumplanung, oder auch einzelne Kommunen sowie deren räumliche Untergliederungen sein. Für alle diese genannten Ebenen lassen sich Beispiele finden, bei denen für mindestens zwei unterschiedliche Gebietseinheiten empirische Sachverhalte in quantitativen Größen dargestellt werden, um auf dieser Grundlage Erkenntnisse zu vermehren und/oder Handlungsschritte im Kontext von Steuerungsprozessen zumindest anzustoßen. Es kann nachfolgend nicht darum gehen, diese einzelnen Vergleichsstudien zu benennen und auszuführen, zumal diesbezüglich der Überschnei-

²¹² Es soll an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden, inwiefern sich anhand dieses Trends eine Entwicklung auch für Felder der Sozialen Arbeit weiter fortsetzt, die seit Anfang der 1980er-Jahren in immer mehr Politikbereichen zu beobachten ist. Ein Lernen durch Leistungsvergleiche steht dabei für einen Politikstil, in dem Entscheidungen im Rückgriff auf „best practises“ formuliert und begründet werden (vgl. ausführlicher Strassheim 2001). Prominentes Beispiel für die Unterstützung einer derartigen Strategie auf nationaler wie auf internationaler Ebene stellt das so genannte „Schröder-Blair-Papier“ insbesondere dann dar, wenn hier beispielsweise ein „politisches Benchmarking“ für Europa entworfen wird (vgl. Schröder/Blair 1999, S. 17f.).

dungsbereich zum Verwendungskontext Sozialberichterstattung und Jugendhilfeplanung (vgl. Kap. 6.4) erheblich ist. Vielmehr beschränken sich die Ausführungen auf eher kurz gehaltene Anmerkungen zum Stand von kennzahlen- oder auch indikatorengestützten Regionalvergleichen auf der nationalstaatlichen Ebene sowie bezogen auf die Bundesländer, um in einem nächsten Schritt ausführlicher mit den interkommunalen Vergleichen die Variante einer Verwendung von Kennzahlen zu benennen, die gerade in den letzten Jahren begünstigt durch den Prozess der Verwaltungsmodernisierung deutlich an Relevanz hinzugewonnen hat. Dabei werden – wie einleitend bereits ausgeführt – jeweils die Ansätze berücksichtigt, die in einem Kontext von Benchmarkingverfahren zu verorten sind. Das heißt, es geht hier um die kennzahlengestützten Vergleiche, die auf einen methodischen Vergleich von Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe abzielen, um die eigene Situation durch das Vorbild von Vergleichsteilnehmern zu verbessern.²¹³

Bleibt man zunächst auf der nationalstaatlichen Ebene, so sind die genannten Kriterien beispielsweise für den Fall anschlussfähig, wenn über die „Methode der offenen Koordinierung“ als Strategie einer sozialpolitischen Europapolitik nicht nur Leitlinien und Ziele, sondern auch Indikatoren und „Benchmarks“ festgelegt werden, um internationale Vergleiche zu ermöglichen. Hierüber soll ein wechselseitiger Vergleich und Erfahrungsaustausch befördert werden (vgl. Hauser 2002). Damit ist die Methode der offenen Koordinierung nicht nur eine politische Strategie, den Wissens- und Erfahrungsaustausch anzuregen und zu fördern, sondern auch eine Art Katalysator zur Entwicklung von Indikatoren und Berichtssystemen auf europäischer Ebene für den Bereich der Sozialen Dienste. Allerdings werden bislang in diesen politischen Kontexten die Strukturen und Leistungen der bundesdeutschen Kinder- und Jugendhilfe nur vereinzelt berücksichtigt. Dies verdeutlicht sich beispielsweise einmal mehr in dem zur Methode der offenen Koordinierung gehörenden ersten Nationalen Aktionsplan gegen Armut und Ausgrenzung für die Bundesrepublik.²¹⁴ Auch wenn hier beispielsweise mit der Bedeutung der institutionellen Kindertagesbetreuung Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe quantitativ dargestellt und politisch gewürdigt werden, bestätigt sich doch anhand dieses Dokuments weitgehend die Einschätzung der Sachverständigenkommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht,

²¹³ Somit ist bei den nachfolgenden Ausführungen beispielsweise der von Gottschild (2001) erstellte Sozialatlas zur Kinder- und Jugendhilfe, konzipiert als ein Handbuch zu interkommunalen Vergleichen, nicht von Bedeutung, sondern ist eher der Kategorie der Sozialberichterstattung zuzuordnen. Gleichwohl wird im Kontext der Einleitung zu dieser Publikation darauf hingewiesen, dass die interkommunal-vergleichende Darstellung darauf abzielt, zu einer verstärkten Diskussion unter den Jugendämtern beizutragen (vgl. Gottschild 2001, S. 1). Dies verdeutlicht noch einmal die mitunter nicht zu vermeidenden fließenden Übergänge zwischen den einzelnen Verwendungskategorien (vgl. dazu auch die einleitenden Bemerkungen zu Kap. 6).

²¹⁴ Der Nationale Aktionsplan gegen Armut und Ausgrenzung für die Bundesrepublik als ein Modul der Methode der offenen Koordinierung ist auf den Seiten des Internets verfügbar und öffentlich zugänglich: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001de_de.pdf vom 17.02.2003.

dass Jugend- und Jugendhilfepolitik im Prozess der europäischen Integration weitgehend ausgespart bleibt (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 249ff.). Dennoch ist an dieser Stelle für die nächsten Jahre durchaus zu erwarten, dass im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung als ein europapolitisches Handlungskonzept die Bedeutung von quantitativen internationalen Vergleichen auch für andere Leistungssegmente Sozialer Dienste, die in der Bundesrepublik dem gesellschaftlichen Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe zuzuordnen sind, zunehmen werden.²¹⁵

Wird auf der nationalstaatlichen Ebene zwar auf der einen Seite ein Defizit bezogen auf kennzahlen- oder besser indikatorengestützte Vergleiche deutlich, so sind gleichermaßen Hinweise zu identifizieren, dass sich deren Stellenwert gerade auch in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen der nächsten Jahre erhöhen wird. Eine ähnliche Diagnose könnte man bezogen auf die Durchführung von Bundesländervergleichen speziell zu Themen der Kinder- und Jugendhilfe stellen. So konstatiert der Elfte Kinder- und Jugendbericht nicht zuletzt auch bezogen auf Bundesländervergleiche, dass erstens von dieser Möglichkeit bislang nur unzureichend Gebrauch gemacht worden ist sowie dass zweitens derartige Gegenüberstellungen insbesondere auch im Kontext einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe als eine Form der Politikberatung zukünftig an Bedeutung zunehmen werden (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 101). Dies gilt umso mehr, geht man davon aus, dass sich die Bundesländer insgesamt mehr noch als bisher diesen Vergleichen unter dem Sichtwort des „föderalen Wettbewerbs“ stellen werden.²¹⁶ Hiervon werden sich mehr noch als auf der internationalen Ebene angesichts einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung auch die Felder der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausnehmen können. So könnte es, nimmt man das Beispiel der Kinder- und Jugendarbeit, für die jeweiligen obersten Landesjugendbehörden nicht nur von Interesse sein, den wirksamen Einsatz von öffentlichen Fördergeldern zu überprüfen, um daraus Anregungen für die Weiterentwicklung einer Landesförderung zu formulieren (vgl. MFJFG 2002 für das Bei-

²¹⁵ Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Elften Kinder- und Jugendbericht angesichts der Aufgabe einer sozialen Ausgestaltung Europas (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 6). Gleichwohl wird sich dabei zwangsläufig das Problem einer Herstellung von Vergleichbarkeit stellen, zumal das bundesdeutsche System der Kinder- und Jugendhilfe eine nationalstaatliche Besonderheit darstellt (vgl. auch Walther 2002, 1139f.). So liegt es nahe, dass es allein aus diesem Grund für die Kinder- und Jugendhilfe anders als z.B. bezogen auf den schulischen Bildungsbereich an internationalen Vergleichen fehlt. Es muss abzuwarten bleiben, ob sich dieses angesichts verändernder politischer Rahmenbedingungen in den nächsten Jahren ändern können.

²¹⁶ Hiervon ist zumindest auszugehen, legt man das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu einer Klage von so genannten Geber-Ländern (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) im Rahmen des Bundesländerfinanzausgleichs bezogen auf die Umverteilung von finanziellen Ressourcen zwischen den Bundesländern zugrunde. Hintergrund dieser Klage war eine beabsichtigte Stärkung der Konkurrenz zwischen den Bundesländern seitens der genannten Länder und somit die Förderung eines Wettbewerbsföderalismus. Das Bundesverfassungsgericht ist der Argumentation der Kläger in einem Urteil aus dem November 1999 insofern gefolgt, als dass nunmehr bis 2005 eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs erfolgen soll, bei der die Interessen der Geber-Länder al-

spiel Nordrhein-Westfalen), sondern auch wäre eine Erweiterung der Handlungsoptionen der Akteure auf ministerialer Ebene denkbar, könnte man derartige Ergebnisse mit denen von anderen Bundesländern vergleichen. Doch nicht nur aus Sicht der öffentlichen Jugendhilfeträger werden Ländervergleiche eine höhere Relevanz erhalten. Auch aus der Perspektive der freien Träger wird – bleibt man beim Beispiel der Jugendarbeit – konstatiert, dass hierüber grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet wird, die eigene Leistungsfähigkeit sowohl für externe als auch für interne Zwecke herauszustellen (vgl. z.B. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2002).

Anders als auf nationalstaatlicher Ebene oder auch bezogen auf die Bundesländer sind kennzahlengestützte Vergleiche auf der kommunalen Ebene auch für die Kinder- und Jugendhilfe sehr viel weiter vorangeschritten. Einzelne Kommunen, kommunale Spitzenverbände sowie insbesondere die KGSt engagieren sich in diesem Bereich intensiv. Für die Jugendämter wie auch für andere Kommunalverwaltungen hat das Gutachten der KGSt (1996) bezogen auf die interkommunalen Vergleiche in der Jugendhilfe zumindest eine vorübergehende Initialzündung ausgelöst. Gleichwohl ist es in der Regel schwierig, eine Einschätzung darüber abzugeben, inwiefern diese Initiativen von einzelnen Jugendämtern auch heute noch Bestand haben. Etwas anders verhält es sich da mit dem seitens der KGSt gegründeten IKO-Netz, welches ursprünglich aus Bemühungen der Bertelsmann-Stiftung zum Vergleich von kommunalen Verwaltungsleistungen resultiert. Das IKO-Netz ist ein bundesweit organisiertes Netzwerk von interkommunalen Vergleichen zu sämtlichen kommunalen Leistungsbereichen (vgl. zu den Anfängen z.B. Fallberg/Korte 1999a; Schmithals 1997).²¹⁷

Die Durchführung von interkommunalen Vergleichen unter dem Dach des IKO-Netzes zielt darauf ab, Leistungsdaten zu den verschiedenen kommunalen Aufgaben, wie z.B. das Einwohnermeldewesen, den kulturellen Bereich oder auch den sozialen Bereich untereinander zu vergleichen (vgl. u.a. Fallberg/Korte 1999a; KGSt 1999b). Dies gilt auch für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mit diesem Anspruch hat die KGSt am 16.10.1996 das IKO-Netz gegründet, nachdem vorher die Bertelsmann-Stiftung seit 1991 diese interkommunalen Vergleiche unterstützt hat.²¹⁸ Grundsätzliche Intention des IKO-Netzes ist es, die wesentlichsten Leistungsbereiche der Kom-

ler Voraussicht nach stärker berücksichtigt werden müssen (vgl. dazu auch kritisch Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2001).

²¹⁷ Vgl. auch www.kgst.de bei Projekte in der Rubrik Vergleichsringe vom 11.03.2003.

²¹⁸ Damit hat sich die Bertelsmann-Stiftung keineswegs aus der interkommunalen Vergleichsarbeit zurückgezogen. Beispielsweise wird mit „kompass“ ein kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung durchgeführt, das Wirkungskennzahlen erarbeitet, anhand derer man die Ergebnisse von Handeln auf kommunaler Ebene in Politik und Verwaltung messen kann. Dieses Verfahren stützt sich für verschiedene kommunale Leistungsbereiche, u.a. auch Kinder- und Jugendhilfe, auf den Vergleich von Städteergebnissen (vgl. www.kompass-modellkommunen.de vom 17.02.2003). Im Unterschied zum IKO-Netz handelt es sich hierbei jedoch eher um ein Modellprojekt, während die zahlreichen Vergleichsringe einen eigenen Geschäftsbereich der KGSt darstellen.

munalverwaltung interkommunal vergleichbar zu machen. Es sollen überörtliche Kennzahlen und Kennzahlensysteme entwickelt werden, die sich in ein örtliches Ziel- und Controllingssystem integrieren lassen (vgl. Schmithals 1997). Vor dem Hintergrund der bereits mehrfach angesprochenen Ambivalenz von Standardisierung auf der einen sowie der Situationsgebundenheit von Kennzahlen auf der anderen Seite (vgl. Kap. 5.2) verfolgt das IKO-Netz die Absicht, den Schwerpunkt bei der Konstruktion von Kennzahlen auf den Aspekt der Standardisierung zu legen, um eine überörtliche Vergleichbarkeit von Sozialräumen gewährleisten zu können. Das heißt mit anderen Worten: Konzeptionell ist mitunter angedacht, dass zu den Produkten Kennzahlen als Grundlage für ein mitunter DV-gestütztes Berichtswesen erarbeitet werden, die nicht nur für die eine Kommune Gültigkeit haben, sondern interkommunale Vergleiche ermöglichen (vgl. Fallberg/Korte 1999a). An dieser Stelle wird auf der einen Seite der Anknüpfungspunkt dieses Verfahrens an eine produktorientierte Verwaltungssteuerung markiert. Darüber hinaus wird allerdings auch die Besonderheit kennzahlengestützter interkommunaler Vergleiche verdeutlicht, denn: „Interkommunale Kennzahlenvergleiche gehen einen Schritt weiter als die lokale Kennzahlenverwendung: Die gewünschte und angestrebte Qualität der Produkte/Leistungen, die lokal definiert und mittels Kennzahlen gemessen und dargestellt werden kann, erfordert im Vergleich einen erhöhten, fundierteren Begründungsaufwand, da die fachliche Diskussion und Rückfrage der anderen kommunalen (...) Experten die Begrenzung lokaler Ziel- und Kennzahlendefinitionen überwindet“ (Korte 2000, S. 248).

Mit dieser aus der Ökonomie entlehnten Strategie kommunalen Managements – Stichwort Benchmarking – soll die Voraussetzungen geschaffen werden, Neue Steuerung in den Rathäusern weiterzuentwickeln (vgl. Heinz 2000, S. 114 sowie Kühn 1999, S. 37 oder auch KGSt 2000d speziell bezogen auf die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe). Interkommunale Vergleichsringe haben angesichts dessen die Funktion von Marktsurrogaten. Die Simulierung eines marktähnlichen Wettbewerbs soll bewirken, dass die Kommunen Anregungen zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit in Bezug auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen und Produkte erhalten (vgl. Adamascheck 1997, S. 25ff. sowie Schilling 2000, S. 154f. für die Kinder- und Jugendhilfe). Dabei orientiert man sich im Sinne der Balanced Scorecard an unterschiedlichen Ziel- und Berichtsfeldern.²¹⁹ Kennzahlen und Kennzahlensysteme sind das zentrale Instrument zur Durchführung der interkommunalen Vergleiche im Rahmen des IKO-Netzes, damit „Kommunen ihre Arbeit bezogen auf Wirkungen, Ergebnisse und Geschäftsprozesse sowohl im Leistungs- als auch im

²¹⁹ Diese Dimensionen haben sich zwischenzeitlich verändert. Waren es Ende der 1990er-Jahre (a) „Ressourcen(verantwortung)“, (b) „Strukturen und Prozesse“, (c) „Bürger und Gemeinwohl“, (d) „Zukunftsfähigkeit“ (vgl. Korte 1999, S. 6), so sind es derzeit (a) „BürgerInnen/KundInnen“, (b) „Prozesse und Strukturen“, (c) „Ressourcen“ (vgl. IKO-Netz 2002, S. 6f.).

Kostenbereich vergleichen können“ (Schmithals 1997, S. 15). Diese Strategie unterstützt die jeweiligen Kommunen bei der Analyse von Stärken und Schwächen. Das heißt konkret, durch interkommunale Vergleiche werden Anregungen gegeben, das eigene Verwaltungshandeln zu bewerten und zu hinterfragen.²²⁰

Seit dem Bestehen des IKO-Netzes haben über 1.300 Kommunen – einschließlich Mehrfachteilnahme – an 127 Vergleichsringsen teilgenommen. Dies entspricht insgesamt 651 Städten, die sich grundsätzlich den Kennzahlenvergleichen gestellt haben. Aus den verschiedenen kommunalen Leistungsbereichen ist der Bereich „Jugendhilfe, Kindertageseinrichtungen, Schulen“, so die Schneidung im IKO-Netz, mit derjenige, der in der interkommunalen Vergleichsarbeit auf ein besonderes Interesse bei den Kommunen stößt.²²¹ So werden für das Jahr 2002 zu diesem Bereich 12 Vergleichsringsen gezählt. Zusammen mit den Bereichen „Bauhof, Grünflächen, Straßenbau, Friedhofswesen“ sowie den Vergleichsringsen zu Themen wie Stadtkasse und Personalwesen ist der Jugendhilfebereich damit mit am häufigsten vertreten (vgl. IKO-Netz 2003). Speziell für die im SGB VIII geregelten Bereiche Hilfen zur Erziehung und Kindertagesbetreuung existieren derzeit neun Vergleichsringsen. Fünf davon sind dem Bereich der Kindertagesbetreuung und vier davon dem Bereich der Hilfen zur Erziehung zuzuordnen (vgl. ausführlicher Teil III).²²²

Auch wenn diese Bilanz nach sechs Jahren Vergleichsarbeit des IKO-Netzes möglicherweise als beachtlich eingestuft werden kann, so sind grundsätzliche Schwierigkeiten bei der Implementation dieses Verfahrens für die Kinder- und Jugendhilfe aber auch insgesamt offensichtlich (vgl. hierzu allgemein Wollmann 2000, S. 213f.). Diese sind u.a. einerseits darauf zurückzuführen, dass seitens der teilnehmenden Kommunen nicht die notwendigen Arbeitsressourcen zur Begleitung der Vergleichsarbeit zur Verfügung gestellt werden können. Andererseits werden häufig Schwierigkeiten bei der Entwicklung der erforderlichen Vergleichskennzahlen deutlich. Es gelingt keineswegs immer, dass die vereinbarten Kennzahlen sowohl für den interkommunalen Vergleich brauchbar sind und trotz alledem die jeweiligen Besonderheiten der teilnehmenden Städte angemessen abbilden. An dieser Stelle soll allerdings nicht näher auf die Chancen und Risiken einer Durchführung von kennzahlen-

²²⁰ Zur Unterstützung dieser interkommunalen Vergleichsarbeit hat das IKO-Netz eine eigene Software mit dem Namen „IKON“ entwickelt. IKON ist ein Programm zur Unterstützung der interkommunalen Vergleichsarbeit sowie der internen produktorientierten Steuerung einer Kommunalverwaltung bzw. deren Organisationseinheiten (vgl. Fallberg/Korte 1999a).

²²¹ Ende der 1990er-Jahre wurden diese Bereiche noch etwas anders sortiert. Doch auch bei dieser Sortierung der Vergleichsringsen war der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einer der Gefragtesten (vgl. dazu KGSt 1999a, S. 14f.).

²²² Zum Teil wurden die Ergebnisse dieser laufenden und der darüber hinaus bereits abgeschlossenen Vergleichsringsen veröffentlicht. Diesbezüglich ist z.B. zu verweisen auf KGSt (1998b) für ein Kennzahlensystem zur Kindertagesbetreuung sowie für die Vergleichsringsen zu den Hilfen zur Erziehung auf IKO-Netz/Institut für soziale Arbeit (1998; 2001), Heuchel/Schrappner (1999), Leitner-Achtstätter (1999), IKO-Netz (1999) oder auch Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte (2002).

gestützten interkommunalen Vergleichen eingegangen werden, zumal der Teil III dieser Arbeit sich im Rahmen einer Fallstudie differenziert mit den Vergleichsringen unter dem Dach des IKO-Netztes auseinandersetzen wird.

(B) Kennzahlenvergleiche zwischen Einrichtungen

Neben den regionalbezogenen Leistungsvergleichen ist für die Kinder- und Jugendhilfe auch eine zunehmende Bedeutung von einrichtungsbezogenen Vergleichen zu beobachten. Dies schließt bei weitem nicht nur die Diskussion der Idee ein, das Organisationen der Sozialen Dienste ihre Strukturen und Leistungen auf der Grundlage von Kennzahlen und Kennzahlensystemen vergleichen (vgl. beispielsweise Pfeiffer 1997, S. 79), sondern auch deren konkrete Umsetzung. Dies gilt dabei nicht nur für die Kinder- und Jugendhilfe, sondern auch insgesamt für den Bereich der Sozialen Arbeit, blickt man beispielsweise auf entsprechende Projekte zu Sozialstationen (vgl. Müller 2002; Ruf 2002) oder auch in Felder wie die der beruflichen Bildung, der Behindertenarbeit oder auch der Altenpflege (vgl. auch Hinweise bei Löwenhaupt 1999, S. 273).

Prinzipiell sind Einrichtungsvergleiche sowohl in der Sozialen Arbeit im Allgemeinen als auch in der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen und hier beispielsweise im Feld der Hilfen zur Erziehung nichts Neues. Bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren hat man sich als Verantwortlicher für eine Einrichtung der Heimerziehung zumindest im Vorfeld von Pflegesatzverhandlungen dafür interessiert, welche Pflegesätze „die Konkurrenz“ veranschlagt hat. Und natürlich gab es Möglichkeiten, sich diese Informationen zu verschaffen. Gegenwärtig ist allerdings im Unterschied zu den bisherigen Entwicklungen zu beobachten, dass es nicht mehr um einen eher sporadischen Vergleich von Kosten und einigen Strukturmerkmalen geht, sondern vielmehr steigen die Ansprüche der Vergleichsteilnehmer (vgl. Freigang 2000, S. 98f.). Es soll die pädagogische Qualität mitberücksichtigt werden; das Verfahren sollte möglichst objektiv und gerecht sein; es sollte mehr sein als ein bloßes Ranking oder eine lediglich standardisierte Selbstevaluation. Entsprechend sind aktuelle Einrichtungsvergleiche mitunter komplexer aufgebaut als die damals bestehenden Listen über die Höhe von Pflegesätzen von einzelnen Einrichtungen. Zwei entsprechende Beispiele gilt es im Folgenden bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen vorzuführen und zu diskutieren. Dabei handelt es sich jeweils um die Einführung von landesweiten Einrichtungsdatenbanken in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen für die stationäre Unterbringung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung, die jeweils die Grundlage für die Durchführung von kennzahlengestützten Einrichtungsvergleichen darstellen:

- Das erste Beispiel nimmt Bezug auf ein Projekt in Mecklenburg-Vorpommern, wo im Auftrage des Landesjugendamtes eine entsprechende Datenbank zu Einrichtungen der Heimerziehung installiert worden ist (vgl. hier und im Folgenden

soweit nicht anders ausgewiesen Burmeister 1999; 2000). Diese Datenbank beinhaltet statistische Informationen zu den entsprechenden Einrichtungen. Der sich darüber ergebende mögliche Einrichtungsvergleich verzichtet weitgehend auf objektive Qualitätsstandards. Vielmehr ist Qualität ein relatives Konstrukt. Das heißt, es muss für die Einrichtungen darum gehen, bei den einzelnen Merkmalen besser zu sein als andere Einrichtungen. Damit liegt analog zu den interkommunalen Vergleichen dem Einrichtungsvergleich ein Wettbewerbsgedanke zugrunde. Es ist eine Form des Benchmarkings auf der Grundlage von Messgrößen. Über den in diesem Fall anonymen Wettbewerb soll eine Weiterentwicklung der Einrichtungen im Sinne eines organisatorischen Lernens erfolgen. Dieses bezieht sich zum einen auf die Qualität von Strukturen und Leistungen, zum anderen aber auch auf die Kosten der Einrichtungen für diese Qualität (vgl. auch Freigang 2000, S. 97f.).²²³

Die für dieses Verfahren notwendigen Kennzahlen generieren sich aus den in der Datenbank abgelegten statistischen Informationen. Die zugrundeliegende Datenbank beinhaltet zu einzelnen Einrichtungen betriebswirtschaftliche, unternehmenskulturelle, fachlich-konzeptionelle sowie räumlich-sachliche Informationen. Diese Informationen werden seitens des Trägers, der Einrichtung sowie von Dritten im Rahmen einer Untersuchung über sich selbst erhoben. Dabei werden folgende Bereiche berücksichtigt (vgl. auch Träder 2000, S. 88f.):

- ❑ Organisations-Check: Hier werden in erster Linie betriebswirtschaftliche Informationen erhoben, wie beispielsweise zur betriebswirtschaftlichen Größe der Einrichtung, zum personalwirtschaftlichen oder auch zum inhaltlich-konzeptionellen Bereich einer Einrichtung.
- ❑ Mitarbeiterbefragung: Die Fragedimensionen in diesem Zusammenhang sind z.B. das Arbeitsklima, der Leitungsstil oder aber die Zufriedenheit der Mitarbeiter sowie die professionellen Standards und die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten.
- ❑ Befragung von Mitarbeitern der Jugendämter: Diese werden u.a. befragt nach der Zuverlässigkeit und Leistungskompetenz der Einrichtung.
- ❑ Bewohnerbefragung, d.h. die Befragung von Kindern und Jugendlichen: In diesem Zusammenhang wird z.B. gefragt nach dem subjektiven Wohlbefinden der Kinder sowie nach dem Verhältnis der Adressaten zum Betreuungspersonal.

Die über die Untersuchung erhobenen Daten werden in die Datenbank eingespeist und es wird hierüber ein schriftliches Profil der Einrichtung erstellt, das die

²²³ Der hier formulierte Grundgedanke deckt sich dabei keineswegs zufällig mit dem des EFQM-Modells (vgl. Löwenhaupt 1999, S. 277). Auch im Rahmen dieses Qualitätsmanagementansatzes stellt der Vergleich von Ergebnissen verschiedener Einrichtungen ein Modul dar (vgl. ausführlicher Flösser 2000b).

Einrichtung mit anderen ähnlichen Einrichtungen vergleicht. Zusätzlich wird ein Bericht erstellt, der vor allem die aus der Analyse hervorgehenden Schwachstellen benennt. Für den Teilnehmer des Einrichtungsvergleichs ist dieses Verfahren regelmäßig wiederholbar, um auf diese Weise eine kontinuierliche Qualitätsüberprüfung respektive -beobachtung zu installieren. Konkret bezogen auf die Nutzung eines Kennzahlenvergleichs heißt dies, dass es mit Hilfe der in der Datenbank abgelegten Informationen prinzipiell für jede Einrichtung der Heimerziehung jederzeit möglich ist, sich beispielsweise bezogen auf Kosten pro Platz, Kosten pro Belegungstage oder auch hinsichtlich der Dauer der jeweiligen Unterbringungen bzw. der Gründe für die Beendigung von stationären Hilfen anonym mit anderen Einrichtungen zu vergleichen, um daraus Impulse für die Organisationsentwicklung zu erhalten.

- Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Entwicklung eines so genannten „Info-Kataloges“ im Land Niedersachsen als eine Einrichtungsdatenbank, die über das Landesjugendamt betrieben wird (vgl. dazu hier und im Folgenden soweit nicht anders ausgewiesen Herzig 1999). Die hier erfassten Einrichtungen bieten jeweils teilstationäre und/oder stationäre Hilfen zur Erziehung an. Die Implementation dieser Datenbank geht zum einen zurück auf die Tradition einer regelmäßig durchgeführten Sammlung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten zu diesem Bereich seitens des überörtlichen Jugendhilfeträgers in Niedersachsen sowie zum anderen auf die deutlich gewordene Notwendigkeit eines Informationsmanagements, da aufgrund der ersten niedersächsischen Rahmenvereinbarung mit einer Datenflut seitens der Einrichtungen zu rechnen gewesen ist. Dies hat die Akteure in Niedersachsen im Jahr 1997 dazu veranlasst, die Grundlagen für eine entsprechende edv-gestützte Lösung zu erarbeiten.

Rechtlich verankert wurde dieses Instrument gem. § 12 des zum 01.01.1999 in Kraft getretenen niedersächsischen Rahmenvertrages. An dieser exponierten Stelle der Jugendhilfestrukturen im Lande platziert, sind die Informationen des INFO-Kataloges für alle Mitarbeiter von öffentlichen und freien Trägern, die dem Rahmenvertrag beigetreten sind, zugänglich. Die Informationen des INFO-Kataloges sollen dabei vor allem auch für die Jugendämter eine Orientierung über die landesweite Jugendhilfeinfrastruktur beinhalten, um diese im Rahmen der Gewährung von Erziehungshilfen zu nutzen. Dabei werden zwar die Informationsmöglichkeiten vor Ort über Einrichtungen nicht ersetzt, doch immerhin eröffnen sich hierüber erste Orientierungen. Es wird Transparenz bezogen auf die Einrichtungslandschaft und deren Leistungs- und Entgeltstruktur geschaffen.

Die Erfassung dieser Informationen erfolgt über einen Einrichtungs- und einen Angebotsbogen. Einrichtungsbezogen werden dabei Daten

- zum Angebot der Einrichtung,

- zu den seitens der Einrichtungen angebotenen Sonderleistungen für Schule und Ausbildung,
- zu den angewandten Instrumenten der Qualitätssicherung in den Einrichtungen sowie
- zur Betriebserlaubnis der Institution erfasst.

In Bezug auf die Angebote der Einrichtungen werden Angaben

- zur Platzzahl,
- zum Alter und Geschlecht der Zielgruppe,
- zu Ausschlusskriterien, zu Formen der Unterbringung sowie
- zur Personalstruktur und zu den Kosten erhoben.

Aus diesen erhobenen quantifizierbaren Merkmalen erfolgt die Bildung von Kennzahlen sowohl bezogen auf eine Kosten- als auch eine Qualitätsseite. Exemplarisch sind hierbei zu nennen:

- Plätze pro Gruppe
- Kennzahlen zum Qualifikationsprofil des Personals
- Entgelt pro Angebot je Platz (pro Monat bzw. Tag)
- Personalübergreifende Dienste (Verwaltung, Wirtschaftsdienst, therapeutischer Dienst) je Platz
- Kostenart pro Jahr/Tag pro Platz
- Platz-Stellenrelation
- Personalkosten pro Platz pro Jahr/Tag
- Personalübergreifende Dienste (Leitung und Beratung) je Platz
- Investitionskosten pro Platz pro Jahr/Tag

Das Konzept des INFO-Kataloges wird seit deren Implementation im Jahre 1999 beständig fortgeschrieben und weiterentwickelt. Dies betrifft auch die Erfassung von Informationen zu den Einrichtungen. Hier zeigt sich ein deutlicher Trend zu einer standardisierten Datenerhebung. Waren am Anfang noch zahlreiche Textfelder vorgesehen, die seitens der Einrichtungen ausgefüllt werden sollten, so wurden diese nach und nach durch standardisierte Abfragen abgelöst. Das heißt, Informationen, die zunächst über offene Kategorien erfasst worden sind, werden nunmehr weitgehend über standardisierte Abfragen erhoben. Damit wird eine Generierung von Kennzahlen sowie eine Konstruktion von Kennzahlensystemen in größerem Umfang erleichtert bzw. überhaupt erst möglich.

Stellt man die beiden Verfahren eines kennzahlengestützten Einrichtungsvergleichs aus Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen gegenüber, so unterscheiden diese sich dahingehend, dass das Modell in Niedersachsen nach Kröger (1999a) darauf ausgerichtet ist, Transparenz für die Akteure zu schaffen, die an den sich durch die Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII konstituierenden marktähnlichen Strukturen beteiligt sind, während der Ansatz in Mecklenburg-Vorpommern sich auf den durch die Vergleichssituation entstehenden Legitimationsdruck nach innen beschränkt (vgl.

Freigang 2000, S. 106). Das heißt, es fehlen den Jugendämtern in Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise Informationen über die Qualität von Einrichtungen und Angeboten, wie diese beispielsweise bei niedersächsischen Jugendämtern vorhanden sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im nordwestlichsten Bundesland davon ausgegangen wird, dass bereits die anonyme Konkurrenzsituation zu einer effektiven und auch effizienten Organisationsentwicklung führt. Aus der Sicht der Verwendung von Kennzahlen ist dies insofern bemerkenswert, als dass in dem einen Fall die quantitativen Messgrößen für die einzelnen Einrichtungen nur der jeweiligen Organisation bekannt gegeben werden, während in dem anderen Fall die Kennzahlen transparent für die beteiligten Akteure einzusehen sind und somit unmittelbar Einfluss auf die beteiligten Akteure in den zunehmend „markförmigen Verhältnissen“ (Münder 1998, S. 10) nehmen können. Es ist davon auszugehen, ohne dies allerdings an dieser Stelle empirisch belegen zu können, dass dieser grundsätzliche Unterschied bezogen auf die Funktion des Kennzahleninstrumentes nicht folgenlos für den Umgang mit den Messziffern ist. So wäre es beispielsweise vorstellbar, dass Offenheit und Ehrlichkeit der Teilnehmer bezogen auf die Erhebung der Daten sowie die Generierung der Kennzahlen bei dem Modell in Mecklenburg-Vorpommern mit einer garantierten Anonymität höher ist als in Niedersachsen. Entsprechend wird eine der zentralen Stärken des erstgenannten Ansatzes darin gesehen, „daß er anonym ist, daß damit die Blamierung gegenüber den – besseren – Konkurrenten vermieden werden kann und so Ehrlichkeit wahrscheinlicher wird“ (Freigang 2000, S. 98).

Neben diesem grundsätzlichen Unterschied bezogen auf die Zugänglichkeit von kennzahlengestützten Vergleichsinformationen zielen allerdings beide Modelle eines Einrichtungsvergleichs auf eine Standardisierung von Qualität bei den teilstationären und stationären Erziehungshilfen ab. Sowohl für Mecklenburg-Vorpommern als auch für Niedersachsen wird offensichtlich, dass mit der Installierung des Vergleichs von Einrichtungen, mit anderen Worten der Schaffung eines Marktes bzw. Marktsurrogats für Maßnahmen der stationären Fremdunterbringung gleichzeitig eine Form der Standardisierung von Qualität in die Kinder- und Jugendhilfe transferiert wird (vgl. dazu Burmeister 2000, S. 80f.; Löwenhaupt 1999, S. 274). Kröger (1999a) geht diesbezüglich so weit, dass seiner Ansicht nach die Informationen und Messgrößen des INFO-Kataloges in Niedersachsen eine wichtige Funktion zur Kompensation von fehlenden rechtlichen Standardisierungen im Land haben. Greift man dieses Argument auf, so markiert dies allerdings gleichzeitig eine strukturell nicht auszuschließende Gefahr einer Qualitätsabsenkung von in diesem Falle teilstationären und stationären Hilfen. Da in diesen Modellen davon ausgegangen wird, dass Qualität relativ ist, kann es keine Garantie geben, dass es einen Automatismus zur Verbesserung der Effektivität von Leistungen gibt. Dies ist insbesondere in den Fällen anzuzweifeln, wenn bei der Bewertung der Vergleichsergebnisse Effizienzkriterien ausschließlich bzw. überdimensioniert gewichtet werden. Anders formuliert: „Das Verfahren kann

ebenso leicht einen eskalierenden Qualitätswettbewerb wie einen eskalierenden Preis-/ und Qualitätsabsenkungswettbewerb erzeugen“ (Freigang 2000, S. 107).

6.4 Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe

In Zeiten, in denen die Fragen nach einer Leistungsbilanz, nach Kosten-Nutzen-Analysen oder auch einem Controlling zur Legitimation von Leistungsfähigkeit und gesellschaftlichem Stellenwert zunehmend auch für den Non-Profit-Bereich relevant werden (vgl. auch Teil I), erlangen Dokumentations- und Beobachtungsinstrumente eine wachsende Bedeutung. Dies gilt für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt (vgl. Rauschenbach/Schilling 2001a, S. 7f.) genauso wie für einzelne Arbeitsfelder dieses gesellschaftlichen Teilbereichs (vgl. exemplarisch für die Jugendarbeit Pothmann 2002e). Ein entsprechendes Dokumentations- und Beobachtungsinstrument stellt eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe dar. Hierbei zeigt sich allerdings, dass nicht nur eine zunehmende Bedeutung dieser Verfahren zu erkennen ist, sondern auch dass in der Ambivalenz dieser Beobachtungssysteme zwischen Beschreibung und Analyse einerseits sowie einer darüber hinausgehenden handlungsorientierenden bzw. -leitenden Funktion andererseits (vgl. auch Markert/Sielert 2001, S. 1592) eine stärkere Betonung der letztgenannten Dimension zu identifizieren ist.

Differenziert man die Sozialberichterstattung in Anlehnung an Noll (1997, S. 8ff.; 1998, S. 635) nach dem räumlichen Bezug sowie dem Berichtsgegenstand – hier unterscheidet Noll (1997, S. 9) zwischen einer umfassenden bzw. bereichsübergreifenden einerseits und speziellen Modi einer Sozialberichterstattung, die auf einzelne Lebensbereiche, Teilpopulationen oder auch spezielle soziale Probleme Bezug nehmen können, andererseits –, so ist eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe erstens auf Bundes- und Länderebene sowie in den Kommunen zu identifizieren. Zweitens handelt es sich hierbei insofern um einen speziellen Modus einer Sozialberichterstattung, als dass eine Teilpopulation (Kinder und Jugendliche und deren Familien), deren spezielle Problemlagen sowie die Antworten des Sozialstaates hierauf in den Blick genommen werden. Entsprechend formuliert der Elfte Kinder- und Jugendbericht: „Konstitutiv für Kinder- und Jugendberichte ist ihr doppelter Fokus: auf die Problem- und Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien einerseits, (sic!) sowie die darauf bezogenen öffentlichen Leistungen, Maßnahmen und Unterstützungen (...) andererseits“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 96).

Zur Beobachtung einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in diesem Bereich ist es notwendig, zwischen der kommunalen Ebene und einer überregionalen Ebene zu unterscheiden. Blickt man auf die kommunale Sozialberichterstattung im Allgemeinen oder auch für die Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen, so sind hier nach Markert/Wieseler (2001, S. 1591) die Grenzen zur Sozialplanung fließend und kaum zu identifizieren. Das heißt, erst jenseits der kommunalen Ebene sind

Sozialberichterstattung und Sozialplanung voneinander abzugrenzen, erschließen sich hier doch Spezifika einer Sozialberichterstattung bzw. verlieren Prozesse der Sozialplanung erheblich an Relevanz (vgl. auch Hanesch 2002 sowie Thiersch bei der Kommission Sozialpädagogik in der DGfE 1997, S. 175 bezogen auf die Jugendhilfe). Somit wird im Folgenden für die Kinder- und Jugendhilfe zwischen einer Jugendhilfeplanung auf kommunaler Ebene, die die Sozialberichterstattung als ein Modul mit einschließt, auf der einen Seite (A) und einer überörtlichen Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite (B) zu unterscheiden sein.

(A) Jugendhilfeplanung

Auch wenn das empirische Wissen über die Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe nur wenig befriedigend ist, so kann man doch für die Praxis der kommunalen Jugendhilfeplanung der letzten Jahre von einer zunehmenden Bedeutung des Kennzahleninstrumentes für die örtliche Ebene ausgehen. Dies gilt sowohl bezogen auf Aktivitäten von einzelnen Jugendämtern als auch hinsichtlich verschiedener Ansätze der Implementation eines überörtlichen Berichtswesens. Herrmann (2002, S. 880) spricht in diesem Zusammenhang von einer Renaissance von Planungsansätzen auf der Basis von Indikatoren. Dieser Eindruck erhärtet sich anhand der Befunde von van Santen u.a. (2002, S. 297), wenn die Forscher im Rahmen ihrer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis kommen, dass sich ein kennzahlengestütztes Berichtswesen bei der Wahrnehmung der Aufgabe einer Kinder- und Jugendhilfeplanung etabliert hat.

Diese Entwicklung ist keineswegs losgelöst von den Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf die kommunalen Jugendämter zu betrachten. Ganz im Gegenteil ist davon auszugehen, dass angesichts der Impulse für Kommunalverwaltungen durch die Vorgaben eines New Public Managements in seiner deutschen Variante – auch wenn diese möglicherweise zu einem nicht unerheblichen Teil auf einer semantischen Ebene begrenzt geblieben ist (vgl. Teil I, Kap. 2.2) – ein Verständnis von der Pflichtaufgabe Jugendhilfeplanung gestützt hat, das die Bedeutung von quantitativen Messgrößen erhöht hat (vgl. auch Merchel 1999c, S. 112). Konzeptionell ist dies insofern nachzuvollziehen, als dass auf der einen Seite die Jugendhilfeplanung als ein Modul in das Konzept der produktorientierten Verwaltungsreform integriert ist (vgl. Henkel 1996, S. 16f.; KGSt 1996, S. 16ff.) sowie auf der anderen Seite die Jugendhilfeplanung als der Ort angesehen wird, wo örtliche Kennzahlen für ein Controlling im Rahmen einer produktorientierten Verwaltungssteuerung gebildet werden (vgl. Heuchel/Schrappner 1996, S. 247f.; Jordan 1998a, S. 275). Es ist somit zu konstatieren, dass in der kommunalen Jugendhilfepraxis offensichtlich eine Überschneidung von Instrumenten der Neuen Steuerung und Aufgaben einer Jugendhilfeplanung stattfindet, dass Jugendhilfeplanung ein Prozess ist, der, wie Schone (2002) feststellt, einhergeht mit einer Organisationsentwicklung, einem Qualitätsmanage-

ment sowie der fachlichen und ökonomischen Steuerung von Ressourcen. Entsprechend kommt eine Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen zu dem Ergebnis, dass in vielen Städten, in denen die Einführung des Neuen Steuerungsmodells sowie Prozesse der Jugendhilfeplanung zu beobachten sind, oftmals zwischen diesen beiden Entwicklungen kaum noch zu trennen ist (vgl. Jordan/Merchel/Stork 2000, S. 36). Damit hat kommunale Jugendhilfeplanung sich keineswegs von der Formel einer Jugendhilfeplanung als kommunikativen Prozess (vgl. Merchel 1992) verabschiedet, auch wenn zumindest die Gefahr eines Rückfalls in sozialtechnokratische Planungstechnologien offensichtlich wird (vgl. Herrmann 2002, S. 870; van Santen u.a. 2002, S. 297f.). Gleichwohl ist in Folge dessen in der Konzeptdiskussion zur Jugendhilfeplanung ein Trend zu identifizieren, der die Position der Steuerungsoptimisten gegenüber den Steuerungspessimisten stärkt (vgl. ausführlicher Merchel 1999c, S. 104). Damit ist auch die kommunale Jugendhilfeplanung nicht länger auf ein Sammeln und Verwalten von Daten und Fakten beschränkt, sondern vielmehr ist ihr, wie Markert/Wieseler (2001, S. 1596) dies für die kommunale Sozialplanung insgesamt feststellen, analog zum Funktionsspektrum des Kennzahleninstruments sowohl eine Erkenntnisfunktion als auch eine Steuerungsfunktion zuzuweisen.²²⁴

Wenn sich die Koordinaten der Jugendhilfeplanung in dem beschriebenen Maße verändert haben und in Folge dessen allgemein statistische Grundlageninformationen sowie speziell die Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen an Bedeutung gewinnen, so ist zu klären, an welchen Veränderungen bzw. Merkmalen diese Entwicklung zu verifizieren ist. Auch ist zu erörtern, inwiefern bei dieser Entwicklung zwischen Chancen und Risiken abgewogen werden muss und ob Strukturprobleme bei einer Verwendung von Kennzahlen auch für den Bereich der Jugendhilfeplanung zu erkennen sind. Um dieses jedoch leisten zu können, ist es vorab notwendig, Jugendhilfeplanung auf einer konzeptionellen Ebene zu verorten. Folgt man in diesem Punkt Jordan/Schone (1998, S. 94ff.), so ist hier für die 1990er-Jahre eine Entwicklung von einem Nebeneinander der unterschiedlichen Planungskonzeptionen²²⁵ hin zu einer „integrierten Jugendhilfeplanung“ (Merkel 1999c, S. 108), bei der „die verschiedenen Orientierungen (...) Teil eines Ganzen (sind), die jeweils spezifische Dimensionen und Perspektiven in den Blick nehmen“ (Jordan/Schone 1998, S. 95), zu beobachten. Bei diesem Modus eines multiperspektivischen Jugendhilfeplanungsansatzes unterscheidet Jordan (2001, S. 877ff.) vier Grundelemente oder auch -aufgaben. Dies sind im Einzelnen eine Sozialberichterstattung und Sozial-

²²⁴ Diese Feststellung korrespondiert mit dem von Jordan (2001) herausgestellten Funktionsspektrum einer Jugendhilfeplanung, wenn es heißt: „Planung hat diagnostische und handlungsorientierende Funktionen“ (ebd., S. 877).

²²⁵ Anfang der 1990er-Jahre unterschieden Jordan/Schone (1992) auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung von kommunalen Jugendhilfeplänen in Nordrhein-Westfalen zwischen einer zielorientierten, bereichsorientierten, sozialraumorientierten und zielgruppenorientierten Planung.

raumanalyse, eine bereichs- und zielorientierte Angebotsbewertung, eine Betroffenenpartizipation sowie eine Qualitäts- und Organisationsentwicklung.

Legt man dieses Verständnis von Jugendhilfeplanung zugrunde, so ist man auf eine ausreichende Daten- und Informationsgrundlage angewiesen, da man ansonsten über eine Ebene der Vermutungen und der fachlichen Bekenntnisse nicht hinauskommen wird. Zwar gilt dies auf der einen Seite für den hier zugrundegelegten Zugang zu einer Jugendhilfeplanung genauso wie für andere konzeptionelle Entwürfe (vgl. auch Merchel 1999c, S. 108), doch auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass gerade bei dem dargelegten vergleichsweise komplexen Modus einer Jugendhilfeplanung in besonderer Weise gilt: „Zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben braucht Jugendhilfeplanung (...) ausreichende Informationsgrundlagen (...) (und) benötigt Kenntnisse über die relevanten Sachverhalte, Vorgänge und Entwicklungen in den jeweils zu berücksichtigenden Gegenstandsbereichen“ (Jordan/Schone 1998, S. 109). Ein offensichtlicher Hinweis zur Verifizierung dieser Annahme ist die zentrale Bedeutung einer Sozialberichterstattung und Sozialraumanalyse.²²⁶ Folgt man Jordan (2001), so wird einer zeitgemäßen Sozial- und Jugendhilfeplanung die Aufgabe zugeschrieben, struktur- und gruppenbezogenes Wissen über Lebenslagen, Möglichkeiten und Benachteiligungen zu erarbeiten. Hierzu ist es notwendig, eine kontinuierliche Sozialberichterstattung auf kommunaler Ebene respektive eine quantitative Sozialraumanalyse zu installieren, die kleinräumig die Situation in den sozialen Räumen berücksichtigt.²²⁷ Blickt man von der konzeptionellen Ebene auf die Praxis kommunaler Jugendhilfeplanung, so bestätigt sich dies. Es ist für die kommunale Jugendhilfeplanung zu beobachten, dass eine zunehmende Anzahl von Jugendämtern im Verlaufe der 1990er-Jahre über eine Sozialraumanalyse verfügen bzw. diese durchführen. Waren dies 1992 noch 15%, so sind dies im Jahre 2000 ca. 75% der Jugendämter (vgl. ausführlicher van Santen u.a. 2002, S. 303ff.).²²⁸

²²⁶ Auch wenn dies hier nicht weiter ausgeführt wird, ist aus dem Herausgreifen des Grundelementes Sozialberichterstattung und Sozialplanung zur Fundierung nicht nur eines Bedarfs an statistischen Informationen, sondern auch der Notwendigkeit zur Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen nicht zu schließen, dass eine bereichs- und zielorientierte Angebotsbewertung, eine Betroffenenbeteiligung sowie eine Organisations- und Qualitätsentwicklung losgelöst hiervon zu betrachten wären (vgl. zu diesen Zusammenhängen ausführlicher Jordan 1998a; Jordan/Merchel/Stork 2000, S. 17ff.; Jordan u.a. 2001; Merchel 1999c; Schone 1998, S. 173ff.).

²²⁷ Diese Entwicklung für das Feld der Jugendhilfeplanung, die die sozialräumlichen Aspekte des Verfahrens hervorhebt, korrespondiert mit einer allgemein festzustellenden Orientierung der Kinder- und Jugendhilfe am Sozialraum (vgl. z.B. van Santen u.a. 2002, S. 19ff.).

²²⁸ Die Sozialraumanalyse als ein demnach zentraler Baustein einer zeitgemäßen Jugendhilfeplanung hat ihre theoretischen Wurzeln in der Sozialökologie auf der einen sowie der Sozialindikatorenforschung auf der anderen Seite (vgl. ausführlicher Jordan 1998b). Es handelt sich um ein Instrument, das auf einem quantitativen und qualitativen Datenkonzept beruht. Auf der quantitativen Ebene ist damit eine kleinräumige Sozialberichterstattung verbunden. Diese zielt auf der Grundlage von Sozialindikatoren darauf ab, soziale und quantitativ messbare Lebensverhältnisse in den sozialen Räumen in ihrer Heterogenität zu dokumentieren (vgl. Jordan u.a. 2001, S. 50f.). Somit ist die Sozialberichterstattung, die sich als eine systematische, kontinuierlich fortzuschreibende Erfassung eines Sets von Indikatoren zur Sozialstruktur bezogen auf eine bestimmte Gebietskörperschaft und deren regionalen Untergliederungen bzw. deren sozialen Räumen versteht (vgl. Schmid-Urban u.a.

Die Beispiele für die erstellten Datenkonzepte für eine quantitative Sozialraumanalyse sind mittlerweile entsprechend zahlreich, was angesichts der gewachsenen Popularität dieses Planungsmoduls nicht weiter verwunderlich ist, und sollen auch hier in ihrer Vielfältigkeit nicht weiter erörtert werden. Bei aller Heterogenität zeichnet sich allerdings nach Jordan (1998b, S. 384) ab, dass bei der Konstruktion eines Datenkonzeptes folgende Dimensionen zu berücksichtigen sind (vgl. auch Jordan/Schone 1998, S. 177ff.):

- Daten zur Bevölkerungs- und Sozialstruktur
- Daten zur sozialen Infrastruktur einschl. der entsprechenden Angaben zur Kinder- und Jugendhilfe
- Daten zu sozialen bzw. jugendhilfespezifischen Interventionen

Die benannten Dimensionen eines Kennzahlen- oder auch Indikatorensystems machen deutlich, dass hier von der Annahme ausgegangen wird, dass ein unmittelbarer Einfluss von sozialräumlichen Faktoren auf die Entwicklung von jungen Menschen besteht. Mit dieser sozialökologischen Annahme beinhaltet eine Sozialraumanalyse immer auch die Frage nach dem Zusammenhang von objektiven Problemlagen, Selbsthilfepotenzialen und dem Bedarf an kompensatorischen sozialen Dienstleistungen, wie z.B. den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Jordan u.a. 2001, S. 28f.). Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass die Auswahl der sozialstrukturellen Daten nach dem Kriterium einer Relevanz für die Leistungen und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt (vgl. Jordan 1998b, S. 351). Damit wird jedoch auch gleichzeitig auf ein Strukturproblem dieser kennzahlengestützten Planungsaufgabe hingewiesen, denn: „Zumeist ist es aufgrund des vorliegenden (...) Mangels einer konsistenten und auch empirisch übersetzbaren Theorie sozialer Räume, die sich auf die sozialhistorische Entwicklung der Bundesrepublik bezieht, (...) bislang nicht möglich, ein theoretisch abgeleitetes Tableau von Daten und Indikatoren vorzulegen (...). Daher können gegenwärtig Daten und Indikatoren zur Beschreibung sozialstruktureller Räume noch nicht deduktiv abgeleitet, sondern vielmehr lediglich induktiv (nach Plausibilität) zusammengestellt werden“ (Jordan u.a. 2001, S. 29). Das heißt, auch wenn Daten zur Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Angaben zur sozialen Infrastruktur sowie Informationen zu sozialen bzw. jugendhilfespezifischen Interventionen als übergeordnete Kategorien zur Strukturierung eines Kennzahlen- und Indikatorenkonzeptes von Experten als geeignet identifiziert werden, so sagt dies noch nichts über deren theoretische Stimmigkeit aus, da es offensichtlich

1992, S. 14), die Grundlage für eine erfolgreiche Jugendhilfeplanung. Daneben ist allerdings die qualitative Dimension einer Sozialraumanalyse in ihrer Bedeutung für die Jugendhilfeplanung nicht zu unterschätzen. So wird beispielsweise festgestellt, dass die Sozialberichterstattung bzw. eine quantitative Sozialraumanalyse vor allem dazu geeignet ist, mit Hilfe von angemessenen Sozialindikatoren respektive Strukturdaten soziale und quantitativ messbare Lebensverhältnisse darzustellen, während qualitative Sozialraumanalysen ihren Beitrag dazu leisten, soziokulturelle Lebenswelten in den sozialen Räumen herauszuarbeiten (vgl. Jordan 2001, S. 877).

auf einer theoretischen Ebene nicht entschieden ist, ob mit diesem Erkenntnisdefizit ein nicht einlösbarer Anspruch formuliert oder ob damit für dieses Segment der Sozialen Arbeit ein weiterer Forschungsbedarf markiert wird.

Dies illustriert sich beispielsweise anhand der von Jordan (1998b) herausgearbeiteten Kategorie von „Daten zur Bevölkerungs- und Sozialstruktur“ als relevante Dimension eines Datenkonzeptes für die Sozialraumanalyse. Es wird davon ausgegangen, dass diese Angaben eine Relevanz für die Ausgestaltung von Leistungen und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe haben. Dabei ist dieser Zusammenhang keineswegs zufriedenstellend ausformuliert. Vielmehr ist insbesondere auch für die 1990er-Jahre eine Diskussion um die Relevanz von sozialstrukturellen Faktoren wie z.B. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug bei der Gewährung und Inanspruchnahme von familienersetzenden Hilfen als eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten. Auch wenn die Diskussion um den Zusammenhang von materiellen Notlagen bzw. allgemeiner den Lebenslagen und sozialstaatlichen Unterstützungsnotwendigkeiten weder neu ist, noch in der Regel ein derartiger Zusammenhang grundsätzlich bestritten wird (vgl. auch die Hinweise bei Pluto u.a. 1999, S. 53f. oder auch die Bilanzierung entsprechender Forschungen bei Rauschenbach/Züchner 2001b, S. 90ff.), so sind doch unterschiedliche Positionen – angestoßen durch Studien zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung (vgl. zusammenfassend Bürger 1999a oder auch zuletzt Bürger 2002a; 2002b) – hinsichtlich der Relevanz dieses Faktors in einem Erklärungsmodell zur Inanspruchnahme von familienersetzenden Hilfen zu identifizieren. Während auf der einen Seite empirisch gestützt die Position vertreten wird, dass die sozioökonomischen Lebenslagen von herausragender und zentraler Bedeutung sind (vgl. Ames/Bürger 1998b; Bürger 1998b), wird dies auf der anderen Seite bestritten und – ebenfalls auf der Grundlage von empirischen Forschungsergebnissen – im komplexen Bündel der bedarfsbeeinflussenden Faktoren eher als eine Marginalie eingestuft (vgl. Kurz-Adam/Frick/Köhler 2002a).²²⁹

Die hier exemplarisch benannte Debatte um die Relevanz bedarfsgenerierender Faktorenbündel für den Bereich der Hilfen zur Erziehung verdeutlicht ein strukturelles Defizit der Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf die Verwendungsmöglichkeiten

²²⁹ Exemplarisch ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen auf den Streit dieser beiden Positionen im Zentralblatt für Jugendrecht. So formuliert Bürger (2002d) eine Erwiderung auf die Kritik bei Kurz-Adam/Frick/Köhler (2002a) bezogen auf die Überbewertung von Sozialindikatoren bei der Diskussion eines Steuerungsmodells zu den Hilfen zur Erziehung, die wiederum bei Kurz-Adam/Frick/Köhler (2002b) kommentiert wird. Die auf der Grundlage einer Studie für das Stadtjugendamt München geäußerte Kritik am „Sozialindikatorenmodell“ bezieht sich auf die damit verbundene Objektivitätsannahme. Nach den Ergebnissen von Kurz-Adam/Frick/Köhler (2002a) folgt das Handeln der Fachkräfte vor Ort im Kontext von Fremdunterbringungsmaßnahmen keinen verobjektivierbaren Kriterien, sondern es bilden sich vielmehr spezifische Muster eines „lokalen Hilfesgeschehens“ aus. So plausibel dieser Einwand auf den ersten Blick auch erscheinen vermag, so bleibt dennoch unbeantwortet, inwiefern dieses lokale Hilfesgeschehen durch eine „Folie harter sozialer Wirklichkeit“ (Bürger 1999b, S. 27) beeinflusst wird.

von Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Es fehlt das beispielsweise seitens der KGSt (1998a) oder auch des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (1995) sowie nicht zuletzt von Schmidt-Urban u.a. (1992) eingeforderte Set von systematischen, kontinuierlich fortzuschreibenden Indikatoren zur räumlichen Sozial- und Leistungsstruktur. Damit wird an dieser Stelle in Bezug auf die Möglichkeiten einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe eines der zentralen Strukturprobleme markiert. Damit ist nicht nur gemeint, dass ein angemessener Einsatz des Kennzahleninstruments eben nur dann möglich sein kann, wenn eine entsprechende Datengrundlage vorhanden ist. Vielmehr heißt dies auch, dass prinzipiell jeder Planungsprozess in einer Kommune offensichtlich Entwicklungsarbeit bezogen auf ein Kennzahlensystem leisten muss. Es fehlt an einem Set von Indikatoren, anhand derer man den Bedarf an Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bestimmen kann. Genauso fehlt es an einem Katalog von Kennzahlen, die die Leistungen und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe selbst angemessen in jeder Region abbilden können. Markiert wird an dieser Stelle somit das Spannungsfeld bei der Konstruktion von Kennzahlen zwischen einer, rekurriert man auf das Beispiel der kommunalen Jugendhilfeplanung, überörtlichen Standardisierung des Kennzahlensystems auf der einen sowie jeweils neu anhand von Angemessenheitskriterien zu entwickelnden Kennzahlen auf der anderen Seite. Dabei ist die Tatsache, dass dieses Spannungsfeld vor allem auf die Heterogenität der Kinder- und Jugendhilfepraxis zurückzuführen ist, eine Markierung für das entweder noch nicht gelöste oder auch das möglicherweise nicht zu lösende Theorieproblem der Sozialen Arbeit.

(B) Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe

Das speziell für die kommunale Jugendhilfeplanung letztgenannte Strukturproblem einer Standardisierbarkeit von quantitativen Daten zu Kennzahlensystemen oder auch Indikatorenbündel ist zumindest empirisch übertragbar auf eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe auf überregionaler Ebene im Bund und in den Ländern. Auch hier mangelt es, wie schon in Kap. 5.2 angedeutet, an einem standardisierten und regelmäßig fortzuschreibenden Datenreport speziell zu Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Bayer/Krüger/Lüders 1997, S. 414ff.). Somit ist weniger zu bemängeln, dass bislang Kennzahlen oder auch Indikatoren in den entsprechenden Kinder- und Jugendberichten keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben.²³⁰ Vielmehr fehlt es an einer Tradition der systematischen Da-

²³⁰ So hat eine Auswertung von Kinder- und Jugendberichten für einzelne Bundesländer Mitte der 1990er-Jahre, also zu einem Zeitpunkt, wo sich die Kinder- und Jugendberichterstattung der Länder in einer gewissen ‚Aufbruchphase‘ befunden hat (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997, S. 266f.), ergeben, dass für diese weniger ein strukturelles Empiriedefizit zu konstatieren ist, gleichwohl sich die Auswahl der verwendeten Daten nicht selten nach den Interessen der berichterstattenden Landesregierungen ausrichtet (vgl. ausführlicher Pothmann 1997, S. 141ff.). Allerdings markiert die Benennung von statistischen Daten in den Kinder- und Jugendberichten der Länder als ein Beispiel für die Nutzung von Kennzahlen und Indikatoren einen Grenzbereich zu einem Kennzahlen-

tenerhebung und -fortschreibung (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 100).²³¹ Gleichzeitig jedoch gewinnen Formen einer auf quantitativen Daten gestützten Sozialberichterstattung über Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe an Bedeutung. Dies ist allerdings nicht nur, wie allgemein für die Sozialberichterstattung konstatiert wird, auf einen zunehmenden Problemdruck in den Lebenslagen sowie auf die wachsende Dynamik des Sozialen Wandels zurückzuführen (vgl. auch Hanesch 2002; Hanesch u.a. 1994, S. 429), sondern auch auf die von außen an die Kinder- und Jugendhilfe herangetragenen Fragen nach der Legitimation, der eigenen Leistungsbilanz oder auch einer Kosten-Nutzen-Analyse (vgl. Rauschenbach 1999b).

In der Konsequenz ist für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe nicht nur eine wachsende Bedeutung von quantifizierbaren Informationen zu identifizieren. Auch verändern sich, legt man die Ausführungen des Elften Kinder- und Jugendberichts zu einer Sozialberichterstattung für diesen Bereich zugrunde, die Aufgaben und Funktionen dieser statistischen Daten. Der Elfte Kinder- und Jugendbericht formuliert vor diesem Hintergrund ein neues erweitertes Selbstverständnis von einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe, das über die bisherigen rein deskriptive Sozialstaatsbeobachtung hinausgeht (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 94ff.). Weitergehend ist es Aufgabe der Kinder- und Jugendberichte, fachliche Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sowie zur Jugendpolitik oder auch anderen Politikbereichen zu formulieren. Dieser Anspruch stützt sich auf ein Verständnis von Kinder- und Jugendhilfepolitik als Querschnittspolitik. Damit grenzt sich dieses Verständnis einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe von den ausschließlich forschungsgestützten und theoriegeleiteten Formen der Sozialberichterstattung ab. Vielmehr ist der hier entworfene Ansatz einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe an einer Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Fachpraxis zu verorten. Vor dem Hintergrund dieses Selbstverständnisses können die verwendeten statistischen Daten zu den Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien sowie zu den Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur eine beschreibende Funktion haben, sondern müssen zudem auch auf die Wahrnehmung einer Orientierungs-, Gestaltungs- und Steuerungsfunktion ausgerichtet sein. Übertragen auf das im Rahmen

verständnis, das über eine deskriptive Funktion nicht hinaus geht und somit auch nur eingeschränkt Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist (vgl. auch Fußnote 160).

²³¹ Diese Feststellung gilt nicht nur für die Kinder- und Jugendberichte des Bundes, sondern ist gleichermaßen auch auf die Länderebene zu übertragen. Zu beachten ist diesbezüglich eine Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Im Rahmen einer Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung wurde hier ein kommentierter Datenband erstellt (vgl. Strohmeier u.a. 2000), der derzeit im Rahmen eines Internetangebotes kontinuierlich fortgeschrieben wird (vgl. dazu www.jugendbericht.de/nrw vom 11.03.2003). Es wird abzuwarten sein, ob sich hierüber auch für andere Bundesländer sowie für die Bundesebene ein Zugang für eine kontinuierliche und regelmäßige Fortschreibung von statistischen Daten zu Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und deren fachlicher Kommentierung eröffnen kann. Hierauf wird im Rahmen der weiteren Ausführungen noch ausführlicher einzugehen sein.

dieser Arbeit zugrundegelegte Kennzahlenverständnis (vgl. Kap. 5.3) heißt dies, dass den in den Jugendberichten verwendeten statistischen Daten bezogen auf eine politische Steuerungsfunktion eine höhere Bedeutung beigemessen wird.²³² Das heißt: „Kinder- und Jugendberichte können damit zu einem Instrument für die Kinder- und Jugendhilfe werden, das gleichermaßen die Möglichkeit regelmäßiger deskriptiver Leistungsbilanzen eröffnet, wichtige Anregungen für die Beseitigung von Versäumnissen und Defiziten gibt und darüber hinaus Eckwerte künftiger Herausforderungen zu formulieren in der Lage ist“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 103).

Geht man von diesem Verständnis einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe einmal aus, so stellt sich die Frage nach der Datengrundlage für die Einlösung eines derartigen Berichtsauftrages. Welche Kennzahlen und Indikatoren müssen berücksichtigt werden, damit eine Kinder- und Jugendberichterstattung auf Bundes- aber auch auf Länderebene nicht nur Agentur einer Beobachtung der Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien sowie der darauf bezogenen öffentlichen Leistungen ist, sondern darüber hinaus auch ihren Gestaltungsauftrag an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Fachpraxis einlösen kann? Zumindest eine erste Antwort bei der Frage nach einem angemessenen Kennzahlensystem oder auch nach einem eines passenden Indikatorenkonzept ist im Kontext der Erstellung des 7. Kinder- und Jugendberichts der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen mit einem kommentierten Datenband formuliert worden. Der Datenband stellt ein Nachschlagewerk statistischer Informationen zu sozialstrukturellen und jugendpolitisch relevanten sowie für empirische Struktur- und Leistungsdaten der Kinder- und Jugendhilfe und den einzelnen Arbeitsfeldern dar (vgl. Strohmeier u.a. 2000). Damit entspricht dieser Ansatz einem Verständnis von Sozialberichterstattung, das in Anlehnung an den Elften Kinder- und Jugendbericht sowohl die Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien als auch die entsprechenden sozialstaatlichen Leistungen fokussiert (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 96). Bei den Datenquellen beschränkt man sich auf amtliche Daten sowie auf Statistiken von Behörden (vgl. Abbildung 14), während man auf repräsentative Zeitreihenvergleiche, Statistiken der

²³² Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise nur folgerichtig, dass die kennzahlengestützten interkommunalen Vergleiche, die im Modell der Neuen Steuerung weit mehr sind als eine bloße datengestützte Beschreibung von kommunaler Kinder- und Jugendhelferealität, sondern vielmehr ein Steuerungsinstrument darstellen (vgl. Kap. 6.3), als eine potenzielle Datenquelle für eine zukünftige Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe eingeschätzt werden. Dies wird nach den Ausführungen der Sachverständigenkommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht zur Folge vor allem dann wahrscheinlich, wenn es gelingen sollte, für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe den Anspruch einer Entwicklung von überörtlichen Kennzahlen und Kennzahlensystemen, die sich wiederum in ein örtliches Ziel- und Controllingssystem integrieren lassen, einzulösen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 98f.). Auch scheint es vor dem Hintergrund dieser konzeptionellen Überlegungen, um ein zweites Beispiel zu geben, nur konsequent, wenn im Rahmen der Entwicklung eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs den Landesjugendämtern unter anderem die Aufgabe zugeordnet wird, Evaluationsverfahren im Kontext einer Sozialberichterstattung bzw. eines Controllings zu entwickeln sowie regionale Entwicklungsprozesse in einer landesweiten Sozialberichterstattung zusammenzufassen (vgl. ebd., S. 260).

freien Träger oder auch Studien aus der Einzelforschung als weitere im Elften Kinder- und Jugendbericht genannte Datenquellen einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe verzichtet (vgl. ebd., S. 97ff. sowie 301ff.). Für die Kinder- und Jugendhilfe heißt dies, dass man sich weitgehend – sieht man von einigen Ausnahmen ab – auf das Instrument der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik stützt.

Abbildung 14: Datenquellen des kommentierten Datenbandes zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

| | Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien | Leistungen und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe |
|---------------------|---|---|
| Amtliche Daten | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bevölkerungsstatistik ▪ Ehescheidungsstatistik ▪ Mikrozensus ▪ Schulstatistik ▪ Sozialhilfestatistik | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik |
| Behördenstatistiken | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitsvermittlungsstatistik ▪ Beschäftigtenstatistik ▪ Berufsberatungsstatistik ▪ Berufsbildungsstatistik ▪ Polizeiliche Kriminalstatistik | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Landesjugendplan Nordrhein-Westfalen über das MFJFG NRW ▪ Meldebögen für Tageseinrichtungen für Kinder bei den Landesjugendämtern über das Sozialpädagogische Institut Nordrhein-Westfalen |

Quelle: Strohmeier u.a. 2000; zusammengestellt in Anlehnung an die Systematik in Deutscher Bundestag 2002, S. 97f.

Eine vollständige differenzierte Analyse dieser Datengrundlage für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe würde sicherlich den hier vorgegebenen Rahmen sprengen. Statt dessen wird exemplarisch zu erörtern sein, inwiefern das aus den Datenquellen generierte Kennzahlen- und Indikatorensystem dazu in der Lage ist, die Grundlage für eine Sozialberichterstattung zu bilden, die an einer Schnittstelle zwischen Praxis, Politik und Wissenschaft zu verorten ist, die sich nicht nur auf die Beschreibung von Lebenslagen und sozialstaatlichen Leistungen beschränkt, sondern darüber hinaus auch Impulse für die Weiterentwicklung eines Feldes setzen kann. Exemplarisch wird dies im Folgenden anhand von empirischen Einzelergebnissen ausschließlich zu den Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für das bevölkerungsreichste Bundesland illustriert. Dazu wird zu den Akteuren in Wissenschaft, Politik und Praxis jeweils ein Aspekt herausgegriffen, um an diesem die Relevanz der Datengrundlage für eine Sozialstaatsbeobachtung auf der einen sowie für die Formulierung von Impulsen für die Weiterentwicklung der Sozialen Dienste auf der anderen Seite zu verdeutlichen:²³³

²³³ Die nachfolgenden statistischen Ergebnisse stützen sich, falls nicht anders erwähnt, auf die Angaben der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (vgl. ausführlicher Rauschenbach/Schilling 1997a; 1997b). Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Druckfassung des kommentierten Datenbandes lagen seitens der amtlichen Statistik bis einschließlich 1998 bzw. für die Maßnahmen der Jugendarbeit bis 1996 vor. Die vorliegenden Ausführungen könnten mittlerweile auf Angaben des Jahres 2000 zurückgreifen, sieht man einmal von der Einrichtungs- und Personalstatistik ab, deren aktuelle Ergebnisse turnusgemäß erst im Laufe des Jahres 2003 bzw. Anfang 2004 zu erwarten

1. Aus der Perspektive des wissenschaftlichen Beobachters ist beispielsweise von Relevanz, dass die Kinder- und Jugendhilfe ein expandierender Bereich der sozialen Dienstleistungen darstellt (vgl. Strohmeier u.a. 2000, S. 82ff.) Die Auswertung der Einrichtungs- und Personalzahlen aber auch der Angaben zu den finanziellen Aufwendungen für Nordrhein-Westfalen liefert hierfür eindeutige empirische Hinweise. So hat sich die Anzahl der Einrichtungen von 13.633 im Jahre 1986 auf 111.969 im Jahre 1998 erhöht und ist vor allem die Zahl der tätigen Personen im gleichen Zeitraum von 76.509 auf 111.969 Beschäftigte gestiegen. Auch die Ausgabenentwicklung korrespondiert mit diesem Trend. Werden 1992 noch knapp 2,7 Mio. € seitens der öffentlichen Träger aufgewendet, so sind dies 2000 bereits knapp 4,3 Mio. EUR. Diese Befunde, die seitens des Elften Kinder- und Jugendberichts für die Bundesrepublik insgesamt bestätigt werden (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 65ff.), markieren im Kontext wissenschaftlicher Beobachtung eines der wesentlichen Strukturmerkmale für die Kinder- und Jugendhilfe und deren veränderter gesellschaftlicher Bedeutung in den letzten 100 Jahren. Gleichzeitig weisen diese Ergebnisse auf Herausforderungen und offene Fragestellungen für eine notwendige Reformulierung des Selbstverständnisses einer zeitgemäßen Kinder- und Jugendhilfe. Anders formuliert: „(Es) lässt sich (...) festhalten, dass die Expansion im Grunde genommen nur das vorläufige Ende einer fast hundertjährigen Wachstumsphase ist, die dazu geführt hat, dass die Kinder- und Jugendhilfe inzwischen zu einem wichtigen und integralen Bestandteil der sozialpolitischen Versorgung in dieser Gesellschaft geworden ist (...). In dieser Hinsicht werden in den nächsten Jahren die organisatorischen, konzeptionellen aber auch ethischen Fragen des Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung neu auszubuchstabieren sein“ (Rauschenbach 2000a, S. 473f.).
2. Ein zentrales Thema jugendhilfepolitischer sowie familienpolitischer Auseinandersetzungen der letzten Jahre ist die Kindertagesbetreuung. Diese Einschätzung formuliert nicht nur die Landesregierung Nordrhein-Westfalen in ihrem 7. Kinder- und Jugendbericht (vgl. MFJFG 1999, S. 58ff.), sondern wird auch von den Akteuren in den Kommunen sowie auf Bundesebene unterstützt. Dies zeigt sich nicht nur bezogen auf die Gewährleistung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, gleichwohl dieses auf der politischen Ebene in den 1990er-Jahren bei den Auseinandersetzungen um diesen Bereich ein Schwerpunkt gewesen ist (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 1998, S.194ff.), sondern gerade auch in den letzten Monaten angesichts der konkreten Überlegungen zum Ausbau vor allem der unter 3-Jährigen-Betreuung. Diese haben mittlerweile insofern konkrete Kontu-

sein werden. Eine Aktualisierung der Datenaufbereitungen und Kommentierungen wird für das Land Nordrhein-Westfalen sowohl zur Kinder- und Jugendhilfe als auch zu den Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien im Internet regelmäßig fortgeschrieben (vgl. www.jugendbericht.de/nrw vom 11.03.2003).

ren angenommen, als dass sie explizit in den Koalitionsvereinbarungen von SPD und Grünen für die 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages genannt werden (vgl. SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2002, S. 29f.).

Der kommentierte Datenband für Nordrhein-Westfalen kann für das Feld der institutionellen Kindertagesbetreuung zeigen, dass in den 1990er-Jahren die Anzahl der Plätze und der Einrichtungen sowie die hier tätigen Personen kontinuierlich gestiegen ist, was vor allem auch auf die Entwicklung bei den Betreuungsformen der 3- bis unter 6-Jährigen zurückzuführen ist (vgl. Strohmeier u.a. 2000, S. 121ff.).²³⁴ So erhöht sich das Volumen der Plätze in den Einrichtungen zwischen 1992 und 2000 für die unter 3-Jährigen um etwas mehr als 5.000 von 5.242 auf 10.464 sowie für die über 6-Jährigen um knapp 13.700 von 29.920 auf 43.601, während die Anzahl der Plätze in dem genannten Zeitraum für die 3- bis unter 6-Jährigen von 428.972 auf 545.245 (+116.273) steigt. Damit wird in der letztgenannten Altersgruppe eine Versorgungsquote von 96,5% erreicht²³⁵, während es bei den unter 3-Jährigen 2,0% sowie bei den über 6-Jährigen 2,4% sind.

Die Kennzahlen zur Darstellung der quantitativen Entwicklung und der aktuellen Situation der institutionellen Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen können erstens empirisch die Situation der Kindertageseinrichtungen als Bausteine einer sozialen Infrastruktur beschreiben. Zudem ist auf der Grundlage dieser Angaben hinsichtlich der Betreuungssituation der 3- bis unter 6-Jährigen eine Evaluation der Ausbauprogramme des Landes sowie der Bemühungen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens bezogen auf die Einlösung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz möglich. Schließlich wird über diese Daten die Notwendigkeit eines Ausbaus der Plätze bei den über 6-Jährigen sowie vor allem den unter 3-Jährigen markiert. Blickt man auf die Bundesebene, so hat man sich vor dem Hintergrund eines Betreuungsgrades, der in den westlichen Flächenländern nicht mehr als 2,6% beträgt (vgl. auch Behr 2001b, S. 62ff.; Deutsches Jugendinstitut 2002, S. 99ff.), dazu entschlossen, in jedem Bundesland eine bedarfsgerechte Versorgungsquote für diese Altersgruppe von mindestens 20% zu schaffen (vgl. SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2002, S. 29).²³⁶

²³⁴ Grundlage der statistischen Auswertungen ist in diesem Falle nicht die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, sondern Angaben aus der Meldebogenstatistik zu den Tageseinrichtungen für Kinder der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen Lippe. Jährlich werden auf der Grundlage der gesetzlichen Meldepflicht (§ 47 SGB VIII) entsprechende Angaben erhoben, die seitens des Sozialpädagogischen Instituts Nordrhein-Westfalen ausgewertet werden (vgl. auch www.tageseinrichtungen.nrw.de vom 11.03.2003).

²³⁵ Mit diesem Wert geht die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen davon aus, dass der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für das bevölkerungsreichste Bundesland eingelöst ist (vgl. MFJFG 1999, S. 63).

²³⁶ Es soll an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden, inwiefern – wie im Koalitionsvertrag festgehalten – der Bund durch eine gesetzliche Regelung sicherstellen kann, dass eine Versorgungsquote von mindestens 20% bei der Altersgruppe der unter 3-Jährigen in jedem Bundesland erreicht wird. Zumindest jedoch müssen diesbezüglich Zweifel angemeldet werden, vergewagt man sich z.B., dass das Land Niedersachsen mit einer Relation von 76,5 Plätzen auf 100 der 3- bis 6,5-

3. Aus Sicht sozialpädagogischer Praxis im Feld der Kinder- und Jugendhilfe sind die im kommentierten Datenband dargestellten Ergebnisse zur Gewährung und Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung unter Erkenntnisgesichtspunkten und einem daraus möglicherweise entstehenden Veränderungs- und Gestaltungsbedarf der Fachpraxis von Relevanz. Dies gilt beispielsweise für die Frage, ob junge Menschen und deren Familien unabhängig von Alter, Geschlecht oder Nationalität im Bedarfsfall die gleichen Chancen auf eine öffentlich subventionierte Leistung der Kinder- und Jugendhilfe gem. §§ 27ff. SGB VIII haben (vgl. auch van Santen 2002, S. 222). Die Beantwortung dieser Fragestellung wird relevant, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Hilfen zur Erziehung als bundesweit einheitlich geregelte Sozialleistungen dem Gerechtigkeitsprinzip unterliegen. Das heißt: Ist eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung nicht mehr gewährleistet und ist die Hilfe für die Sozialisation des jungen Menschen geeignet und notwendig, hat jeder Personensorgeberechtigte gem. § 27 SGB VIII bei der Erziehung Anspruch auf eine Leistung der Hilfe zur Erziehung (vgl. ausführlicher hierzu auch unter Berücksichtigung der damit verbundenen rechtstechnischen Schwierigkeiten Münder u.a. 2003, S. 269ff.; Wiesner u.a. 2000, S. 314ff.). Die Auswertungen zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Zusammensetzung der Klientel provozieren die Frage an die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort, ob das Gerechtigkeitsprinzip für die Gewährung von Leistungen der Hilfen zur Erziehung Gültigkeit hat.

Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer Überprüfung und eines Hinterfragens einer angemessenen und gerechten Gewährungspraxis in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe ist die Tatsache, dass nichtdeutsche junge Menschen und deren Familien bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen unterrepräsentiert sind (vgl. Strohmeier u.a. 2000, S. 175ff.).²³⁷ So erhalten im Jahre 2000 statistisch gesehen von 10.000 der deutschen unter 21-Jährigen 320 eine Leistung der Erziehungshilfe, während es bei den Nichtdeutschen in dieser Altersgruppe gerade einmal 192 sind. Diese Diskrepanz bestätigt sich, sieht man einmal von den Betreuungshilfen und der sozialen Gruppenarbeit ab, für die einzelnen Hilfearten (vgl. hierzu auch die Ergebnisse für die Bundesebene in Deutscher Bundestag 2002, S. 215f.). Diese Ergebnisse deuten ein Zugangsproblem einer Klientelgruppe zum Leistungssystem der Hilfen zur Erziehung zumindest an bzw. decken blinde Flecken bei der Wahrnehmung von familiären oder auch individuellen Problemlagen und Krisenszenarien

Jährige genauso von einer Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ausgeht wie das Land Baden-Württemberg mit 106,6 Plätzen (vgl. Deutsches Jugendinstitut 2002, S. 36).

seitens der Sozialen Dienste sowie insgesamt des Umfeldes dieser Familien auf. Im Einzelnen werden in Analysen zu diesem Ergebnis folgende Faktoren als Gründe bzw. Ursachen für die ungleiche Inanspruchnahme benannt (vgl. Strohmeier u.a. 2000, S. 176 aber auch z.B. Pothmann/Schilling 2001, S. 33):

- ❑ eine mangelnde Ausrichtung der Hilfeangebote auf die Bedürfnisse dieser Klientelgruppe bzw. auf fehlende Einrichtungen und Leistungen in diesem Bereich;
- ❑ Rechtliches und kommunikatives Zugangsproblem zu den Leistungen der Hilfen zur Erziehung;
- ❑ eine geringe Kenntnis über die Erziehungsschwierigkeiten und Verhaltensauffälligkeiten der Kinder und Jugendlichen;
- ❑ ein differierendes, vom Kulturkreis geprägtes Verständnis bei vielen Nichtdeutschen über die Funktion von Familie auf der einen und öffentlichen sozialstaatlichen Aufgaben und Leistungen auf der anderen Seite;
- ❑ eine Furcht der Eltern vor einer Entfremdung der Kinder von den familiär- und kulturkreisgeprägten Normen durch die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen.

Diese auf statistischen Angaben gestützten Analysen zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung sind allerdings nicht nur von der Fachpraxis zur Kenntnis zu nehmen. Darüber hinaus formuliert sich hierüber auch nach Auffassung des Elften Kinder- und Jugendberichts ein Auftrag, das Qualifikationsprofil der in der Kinder- und Jugendhilfe und speziell den Bereichen der Erziehungshilfen tätigen Personen weiterzuentwickeln bzw. um interkulturelle Kompetenzen zu erweitern (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 216).²³⁸

Die drei ausgeführten Beispiele verdeutlichen, dass eine kennzahlen- und indikatorengestützte Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe für die Akteure in Wissenschaft, Politik und Praxis nicht nur eine Erkenntnisfunktion, sondern darüber hinaus auch einen handlungsauffordernden bzw. sogar handlungsanleitenden Charakter hat. Das heißt, ausgehend von deskriptiven Leistungsbilanzen auf der Basis von Kennzahlen und Indikatoren ergeben sich wichtige Anregungen für die Beseitigung von Versäumnissen und Defiziten sowie die Formulierung von konkreten Eckwerten für vereinbarte Zielsetzungen und künftige Herausforderungen. Allerdings ist mit diesem Ansatz einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe oder auch

²³⁷ Dies ist allerdings kein Spezifikum des Landes Nordrhein-Westfalen, sondern bestätigt sich gleichermaßen für die Bundesebene (vgl. ausführlicher Blandow 2001, S. 114ff.; Späth 1999; Trede 2000 oder auch zuletzt Deutscher Bundestag 2002, S. 215f.).

²³⁸ Es bleibt unbenommen, dass aus diesen Ergebnissen zur Inanspruchnahme von Erziehungshilfen nicht nur eine Handlungsaufforderung an die Weiterentwicklung von sozialpädagogischer Fachlichkeit resultiert. Es geht hiermit genauso ein politischer Auftrag an eine kommunale Jugendhilfeplanung einher, bestehende und mögliche Vernetzungsstrukturen bzw. Zugangswege in das Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe zu stärken bzw. neu zu schaffen, um somit Benachteiligungen abzubauen (vgl. auch Pothmann/Schilling 2002, S. 127).

anderen gesellschaftlichen Teilbereichen nicht auszuschließen, dass der Fokus nicht nur in der beschreibenden Darstellung, sondern auch beispielsweise bei der Formulierung von politischen Zielen auf die Aspekte gelenkt wird, die sich auch in Kennzahlen in Form von z.B. Richtwerten abbilden lassen, während andere Bereiche von gleicher oder auch von größerer Bedeutung ausgeblendet werden.

Zwar ist es an dieser Stelle nur möglich darüber zu spekulieren, inwiefern diese Gefahr auch für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe besteht, da die entsprechenden umfassenden und systematisch strukturierten Praxisbeispiele noch fehlen und abgewartet werden muss, inwiefern die Impulse des Elften Kinder- und Jugendberichts auch in diesem Punkt die Kinder- und Jugendhilfe verändern werden. Dass allerdings eine entsprechende negative Entwicklung zumindest nicht auszuschließen ist, zumal wenn man zudem die Rezeption dieses Berichtes seitens der politischen Akteure berücksichtigt, zeigt beispielsweise die Berichterstattung über die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen in den 1990er-Jahren. Beherrschendes Thema war diesbezüglich die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, während z.B. Fragen zu innovativen pädagogischen Konzepten der Professionalität der Mitarbeiter oder auch der inhaltlichen Dimensionierung zwischen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag eher zurückgestellt worden sind.²³⁹ Eine ähnliche Entwicklung scheint sich nunmehr trotz der „PISA-Ergebnisse“ hinsichtlich des Ausbaus der unter 3-Jährigen-Betreuung auf mindestens 20% der in den Bundesländern lebenden Kinder entsprechenden Alters zu wiederholen. Zumindest andeutungsweise ist zu erkennen, dass der Schwerpunkt in der Diskussion sich nahezu ausschließlich darauf beschränkt, dass ein derartiges Angebot geschaffen werden soll und wie dieses finanziert werden kann. Hingegen wird eher ausgeblendet, dass Angebote für unter 3-Jährige über Betreuungsangebote im Sinne von Bewahrungszeiten hinausgehen müssen, dass es sich dabei um Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit einem Erziehungs- und Bildungsauftrag handeln muss, dass es sich letztendlich um eine Verschiebung zwischen privater und öffentlicher Erziehung handelt (vgl. auch Schilling 2002e).

6.5 Finanzielle Ressourcenverteilung und -steuerung am Beispiel der Sozialraumbudgetierung

Geht es im Folgenden um die Beschreibung und Analyse einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen im Rahmen von finanziellen Verteilungsmo-

²³⁹ Blickt man beispielsweise in den 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, so ist auffällig, dass erstens das Hauptkapitel zu den Tageseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter mit dem Titel „Kindertageseinrichtungen ausbauen“ überschrieben ist sowie dass zweitens entsprechend der Überschrift in dem 17-seitigen Text lediglich zwei Seiten der „fachlichen und qualitativen Weiterentwicklung“ sowie einer „Verzahnung von Theorie und Praxis in der Ausbildung“ gewidmet wird (vgl. MFJFG 1999, S. 57ff.). Allerdings muss an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, dass sich diese Gewichtung zukünftig angesichts des so genannten „PI-SA-Schocks“ in vergleichbaren Berichterstattungen aller Voraussicht nach verändern wird.

dellen für die Kinder- und Jugendhilfe, so wird hierzu auf das Beispiel der Sozialraumbudgetierung recurriert.²⁴⁰ Spätestens angestoßen durch das Gutachten der KGSt (1998a, S. 34ff.) ist dieses Finanzierungsmodell im Kontext einer Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe mittlerweile Bestandteil einer der zentralen Diskurslinien in diesem Teilsegment der Sozialen Arbeit (vgl. zusammenfassend Santen u.a. 2002, S. 19ff.). Wesentliche Merkmale einer Sozialraumbudgetierung sind, folgt man dem Elften Kinder- und Jugendbericht (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 85f.),

- eine Perspektive der Dezentralisierung und verstärkten sozialräumlichen Ausrichtung sozialer Dienste,
- eine Verknüpfung von fachlicher Perspektive mit einem spezifischen finanztechnischen Steuerungsverfahren sowie
- eine bisherige Umsetzung der konzeptionellen Überlegungen vor allem im Rahmen von Pilotprojekten mit eher kleinen räumlichen Einheiten.²⁴¹

Der letztgenannte Aspekt greift noch einmal auf, dass eine Umsetzung des Modells der Sozialraumbudgetierung vor allem in Fällen zu beobachten ist, bei denen innerhalb einer Kommune finanzielle Zuwendungen sozialraumorientiert²⁴² festgelegt werden. Dies stellt allerdings nur die eine Variante dar. Versteht man in Anlehnung an den Elften Kinder- und Jugendbericht unter Sozialraumbudgetierung in einem weiteren Sinne Finanzmittel, „die in einem eingrenzbaeren Gebiet aufgrund von Festlegungen zur Verfügung stehen“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 85), so ist dieses Modell auch für die Verteilung von finanziellen Ressourcen zwischen anderen Verwaltungs- und Gebietseinheiten denkbar. Eine weitere zu beobachtende Variante ist

²⁴⁰ Gleichwohl finden sich auch auf anderen Ebenen Beispiele für eine kennzahlenorientierte Mittelvergabe. So wird u.a. im Rahmen der Debatte um die Gleichbehandlung und Gleichberechtigung von Mädchen und jungen Frauen in der Jugendhilfe eine geschlechtsspezifische Quotierung von Finanzmitteln diskutiert (vgl. Röhr 2000, S. 8). Dies bedeutet die Festlegung von Förderetats für weibliche und männliche Zielgruppen vor dem Hintergrund der Beobachtung des weiblichen Verdeckungszusammenhangs einhergehend mit einer Marginalisierung von Mädchenspezifischen Problemlagen. Von einer derartigen Regelung einer verspricht man sich, dass Jugendhilfeleistungen unter Jungen und Mädchen möglicherweise gerechter werden (vgl. Rose 1997).

²⁴¹ Der Elfte Kinder- und Jugendbericht merkt in Anlehnung an Schröder (2001) bezogen auf ein weiteres Merkmal der Sozialraumbudgetierung an, dass sowohl die theoretische Diskussion als auch die praktische Umsetzung sich stark auf das Feld der Hilfen zur Erziehung konzentriert. Auch wenn dies in vielen Fällen sicherlich zutreffend ist, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine der konzeptionellen Grundideen der Sozialraumbudgetierung die verstärkte Verknüpfung fallübergreifender bzw. fallunspezifischer Arbeit mit fallbezogenen Leistungen vorsieht (vgl. Kühn 1999, S. 31). Dies impliziert, dass eine Sozialraumbudgetierung in der praktischen Umsetzung nicht auf das Feld der Hilfen zur Erziehung beschränkt bleiben darf, sondern eher von diesem Bereich ausgehend weitere Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit oder auch der Förderung der Erziehung in der Familie mit einbezogen werden müssen (vgl. z.B. Bourgett/Müller/Römisch 2000 oder auch aus Sicht des Bundesmodellprojekts INTEGRA u.a. Koch 2002).

²⁴² Diesbezüglich von Sozialräumen zu sprechen ist angesichts der zu beobachtenden Praxis insofern missverständlich, als dass es sich weniger um pädagogische Räume handelt, die hier gemeint sind, sondern vielmehr um bereits bestehende verwaltungstechnische Gebiete (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, S. 85). Es wird dennoch an dieser Begrifflichkeit bei den folgenden Ausführungen festgehalten, da sich diese im Diskurs etabliert hat.

diesbezüglich die Verteilung von Landeszuschüssen an Kommunen (vgl. auch van Santen u.a. 2000, S. 125). Für eine Analyse der Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen wird eine Sozialraumbudgetierung sowohl hinsichtlich einer Verteilung von finanziellen Ressourcen zwischen Ländern und Gemeinden als auch zwischen Gemeinden und Verwaltungseinheiten dann relevant, wenn bei der Festlegung der Höhe der Finanzmittel auf Kennzahlen bzw. Indikatoren zurückgegriffen wird. Um nachfolgend nicht nur die Strukturen, sondern auch Stärken und Schwächen kennzahlengestützter Modelle einer Sozialraumbudgetierung zu erörtern, wird im Folgenden ein Modell aus Schleswig-Holstein zur Verteilung von Landeszuschüssen für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe kritisch analysiert.

In Schleswig-Holstein ist Ende der 1990er-Jahre erstmalig in einem Bundesland für die Kinder- und Jugendhilfe im Bereich des überörtlichen Finanzausgleichs von einer inputorientierten zu einer sozialraumbezogenen und aufwandsbezogenen Ressourcensteuerung umgestellt worden. Diese Entwicklung ist auf ein Modell zur Verteilung von Landesmitteln für kommunale Jugendhilfeleistungen insbesondere im Feld der Hilfen zur Erziehung zurückzuführen, das seit dem 01.01.1999 gültig ist (vgl. hier und im Folgenden soweit nicht anders ausgewiesen ausführlicher Institut für soziale Arbeit 1998 sowie Jordan 1999). Ausgangspunkt für die Entwicklung und Umsetzung des Modells ist die Kritik am bis dahin bestehenden System der Verteilung von Landesmitteln allein auf der Grundlage der Anzahl der in einer Kommune lebenden unter 21-Jährigen.²⁴³ Somit ist zur Steuerung der finanziellen Ressourcen des Landes lediglich eine demografische Kennzahl vorgesehen, bei der davon ausgegangen werden muss, dass diese bezogen auf den jeweiligen örtlichen Jugendhilfebedarf nicht aussagekräftig genug ist (vgl. auch Pothmann/Schilling 2000). Allerdings lässt die Berücksichtigung dieser einzelnen Kennzahl relevante Faktoren für eine Bedarfsbestimmung außen vor bzw. blendet diese aus. So werden beispielsweise Angaben zu der Belastung von sozioökonomischen Lebenslagen genauso außen vor gelassen wie Informationen über die jeweiligen Strukturen und Leistungen der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Zumindest scheint es diesbezüglich angebracht, ein System aus verschiedenen, sich sachlogisch aufeinander beziehenden Kennzahlen zu konstruieren (vgl. hierzu auch Kap. 5.4).

Vor dem Hintergrund dieser Kritik wird auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise ein Modell entwickelt, das die Verteilung der Landesmittel nicht nur auf der Grundlage der Anzahl der Jugendeinwohner regelt, sondern darüber hinaus sozialstrukturelle Bedarfsfaktoren genauso wie Leistungsfaktoren einbezieht. Rechtlich geebnet wurde der Weg durch eine Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes vom Dezember 1998, in der das Land ermächtigt wird, eine Verordnung über Berechnungs-

²⁴³ Damit war Ende der 1990er-Jahre Schleswig-Holstein neben Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz noch eines der wenigen Länder, die überhaupt noch eine Finanzierungsbeteiligung des Landes zu Leistungen der Hilfen zur Erziehung vorsahen.

maßstab sowie Berechnungs- und Abrechnungsverfahren für die Finanzierungsbeteiligung des Landes an kommunalen Jugendhilfekosten zu erlassen. Auf der Grundlage dieser veränderten Rechtsgrundlage wird für jeden örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe der Finanzausschuss des Landes für Kinder- und Jugendhilfeaufgaben bestimmt. Dabei wird berücksichtigt

- die Zahl der Einwohner bis zum 21. Lebensjahr,
- die Zahl der Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG bis zum vollendeten 18. Lebensjahr,
- die Bruttoaufwendungen für Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG sowie
- die Bruttoaufwendungen der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe für Leistungen und Maßnahmen gem. §§ 16 bis 21 SGB VIII, für Hilfen gem. §§ 27 bis 35a sowie § 41 SGB VIII.

Das heißt, das Land beteiligt sich zukünftig an der Leistungserbringung im Feld der Hilfen zur Erziehung²⁴⁴ nach einem Schlüssel, der die Sozialstruktur sowie sozialpolitische Leistungsstrukturen insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe gleichermaßen einbezieht. Es werden die genannten Faktoren in der Reihenfolge der Aufzählung mit jeweils 30%, 20%, 20% und 30% bei der Berechnung des Landeszuschusses gewichtet. Somit werden bei der finanziellen Ressourcensteuerung zu 50% die sozialstrukturellen Rahmenbedingungen und zu 50% sozialpolitische Maßnahmen und Leistungen für junge Menschen und deren Familien berücksichtigt.

Die Vorteile dieses Modells liegen in „der Transparenz, der Erhöhung der Autonomie der örtlichen Träger, der Kontinuität und der flexiblen Anpassung an sich verändernde Bedarfskonstellationen“ (Institut für soziale Arbeit 1998, S. 43). Das heißt, es ist nicht nur unmittelbar nachvollziehbar, wie viele finanzielle Mittel an den einzelnen örtlichen Träger fließen, was letztendlich für die Jugendämter auch ein höheres Maß an Planungssicherheit bedeutet, sondern darüber hinaus ist gewährleistet, dass diese Summe sich auch danach richtet, wie sich die Belastungen sozioökonomischer Lebenslagen in den Kommunen entwickeln. Zudem ist an diesem kennzahlen-gestützten Modell zur Ressourcensteuerung zu begrüßen, dass es ein jugendhilfepolitisches Instrument ist und nicht als ein Verfahren jenseits der Fachpolitik verortet wird, bei dem möglicherweise die Interessen der Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr angemessen berücksichtigt werden können.²⁴⁵

²⁴⁴ Genau genommen beziehen sich diese Regelungen nicht nur auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung, sondern darüber hinaus auch auf Maßnahmen im Rahmen der Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21 SGB VIII). Gleichwohl wird ein weitaus größerer Teil der bereitgestellten Mittel für Hilfen gem. §§ 27ff. sowie damit verbunden § 41 SGB VIII aufgewendet.

²⁴⁵ Eine ähnliche Ausgangssituation wie in Schleswig-Holstein hat in Niedersachsen dazu geführt, dass auf der jugendhilfepolitischen Bühne Überlegungen zur Regelung von Landesfördergeldern für die kommunale Jugendhilfe gemacht werden. Allerdings unterscheiden sich die Ergebnisse dieser Überlegungen erheblich von denen in Schleswig-Holstein. Während in Schleswig-Holstein ein wenn auch zu diskutierendes, kennzahlengestütztes Verteilungsmodell entwickelt wurde, welches der Landesjugendhilfepolitik in Anlehnung an die Aufgaben des Landes in der Kinder- und

Auch wenn sicherlich die Berücksichtigung von Sozial- und Leistungsindikatoren in diesem Modell einen wichtigen Schritt für die Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten Verteilung von finanziellen Ressourcen darstellt, so beinhaltet das schleswig-holsteinische Modell dennoch offensichtliche Schwächen oder auch Unzulänglichkeiten. Diese sollen nunmehr nicht alle im Einzelnen aufgeführt werden (vgl. hierzu van Santen u.a. 2000, S. 126ff.). Vielmehr werden drei Aspekte benannt, die die Defizite und auch Gefahren von kennzahlen- bzw. indikatorengestützten Modellen zur finanziellen Ressourcensteuerung insbesondere dann verdeutlichen, wenn diese sich vor allem auf Sozialindikatoren stützen:²⁴⁶

1. Eines der Kernprobleme dieses Modells zur Bemessung von Fördervolumina ist, dass zwar mit der Berücksichtigung von Faktoren auf sozialstruktureller und leistungsbezogener Ebene gegenüber dem vorherigen Verfahren der Ressourcenverteilung eine Ausdifferenzierung der Regelungen vorgenommen worden ist, dass aber nach wie vor nicht alle relevanten bedarfsgenerierenden Faktoren einbezogen werden können. Beispielsweise bleiben Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse der Mitarbeiter, damit verbundene Leitbilder sowie daraus erwachsende Traditionen in der jeweiligen Jugendhilfepraxis vor Ort unberücksichtigt. Das hieraus resultierende starke Gewicht auf den sozialstrukturellen Rahmenbedingungen kann nachteilig zur Folge haben,
 - ❑ dass das Budgetvolumen sich unabhängig von der Güte der geleisteten pädagogischen Arbeit verändert bzw. durch Aspekte beeinflusst wird, die in keinerlei Beziehung zur sozialpädagogischen Fachlichkeit stehen,
 - ❑ dass somit auch weitgehend auf eine Steuerung auf der Grundlage von Fachwissen verzichtet wird und damit zumindest indirekt davon ausgegangen wird, dass Kinder- und Jugendhilfe nicht in der Lage ist, den Leistungs- und Hilfebedarf angemessen einzuschätzen,
 - ❑ dass schließlich auch eine Entpolitisierung von Jugendhilfe insofern begünstigt wird, als dass beispielsweise die Rolle des Jugendhilfeausschusses als sozialpolitisches Forum zur Artikulation von Hilfebedarf in seiner Bedeutung geschwächt wird.
2. Ein weiterer Kritikpunkt nimmt Bezug auf die Gewichtung der einzelnen Faktoren in diesem Modell. Hierbei ist erstens anzumerken, dass die mit der Gewich-

Jugendhilfe (vgl. § 82 SGB VIII) Steuerungsmöglichkeiten an die Hand gibt, so verfügt die Jugendhilfe in Niedersachsen in dieser Hinsicht über keinerlei Steuerungsmöglichkeiten mehr, da die Verteilung der Landesgelder zukünftig in die Verfügungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs einfließt (vgl. Pressemitteilung des Niedersächsischen Städtetags vom 11. November 1998), dessen Verteilungslogik ausschließlich auf demografischen Faktoren beruht. Diese Verteilungsregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen wird gerade seitens der Kommunen dahingehend kritisiert, dass diese zu oberflächlich ist (vgl. Schneider 1998).

²⁴⁶ Die nachfolgenden Anmerkungen bezogen auf eine kritische Analyse des Verteilungsmodells für Landeszuschüsse zur Kinder- und Jugendhilfe in Schleswig-Holstein stützen sich im Kern auf be-

tung verbundenen Annahmen über die Effektstärke auf den Jugendhilfebedarf nur abgeschätzt bzw. ausgehandelt, nicht aber empirisch bestimmt sind. Zweitens ist zumindest nicht explizit vorgesehen, dass sich die Gewichtung der einzelnen Faktoren bei der Bemessung der Budgethöhe flexibel gestaltet, so dass mögliche Verschiebungen einzelner Faktoren durch eine Veränderung der Lebenslagen oder auch Leistungsstrukturen unberücksichtigt bleiben müssen.

3. Schließlich muss auch kritisch hinterfragt werden, ob das Verfahren, jährlich aufgrund aktueller Angaben aus der amtlichen Statistik die Höhe der Mittelzuweisungen für die Kommunen neu zu bestimmen, in der bestehenden Form sinnvoll ist. Damit wird diesem Modell die Annahme zugrunde gelegt, dass Belastungen sozioökonomischer Lebenslagen sowie deren Veränderungen unmittelbar Auswirkungen auf den Bedarf an Jugendhilfeleistungen haben. Zeitliche Verzögerungen hingegen im Binnenverhältnis dieser beiden Ebenen werden ausgeblendet. Dabei ist sogar eher davon auszugehen, dass die Effekte von Veränderungen in den sozialstrukturellen Rahmenbedingungen auf den Jugendhilfebedarf eher mittelbar sind. Allerdings sind die diesbezüglich zur Verfügung stehenden Erkenntnisse noch sehr lückenhaft, so dass es zumindest einer statistisch abgesicherten Abschätzung beispielsweise für einen Zeitraum von 10 Jahren darüber bedarf, wie sich die Belastungen bei den sozioökonomischen Lebenslagen einerseits sowie die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung andererseits verändert haben (vgl. auch Pluto u.a. 1999, S. 55).²⁴⁷

Fasst man diese Kritikpunkte zusammen, so bleibt nicht nur anzumerken, dass die vorhandenen Indikatoren allenfalls nur ansatzweise in der Lage sind, den Hilfebedarf exakt zu bestimmen. Darüber hinaus ist es nur wenig zufriedenstellend, dass die vorgenommenen Gewichtungen der einzelnen Faktoren weder empirisch bestimmt sind noch flexibel auf mögliche Veränderungen bei den Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien reagieren können sowie überhaupt nicht berücksichtigt scheint, dass Verbesserungen oder auch Verschlechterungen bei den sozialstrukturellen Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen zeitlich keineswegs unmittelbar wirken, sondern eher zeitlich versetzt greifen. Überspitzt wäre somit angesichts dieser Kritik zu fragen, ob dieses alternative Verteilungsmodell für Schleswig-Holstein tatsächlich eine Optimierung der Landesförderung in

reits veröffentlichte Überlegungen des Verfassers zusammen mit Mitarbeitern des DJI (vgl. van Santen u.a. 2000).

²⁴⁷ Nicht näher ausgeführt werden soll an dieser Stelle, dass die Durchführung von einer derartigen Untersuchung zu zeitlichen Verzögerungseffekten im Wirkungsverhältnis zwischen sozialstrukturellen Bedingungen des Aufwachsens und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung mit der bereits unter Punkt eins genannten Schwierigkeit umgehen muss, dass der Bedarf an den entsprechenden Jugendhilfeleistungen bei weitem eben nicht nur auf die Belastung von sozioökonomischen Lebenslagen zurückzuführen ist, sondern auch z.B. Wahrnehmungs- und Definitionsmuster der Mitarbeiter hierbei eine mitentscheidende Rolle spielen (vgl. z.B. Bürger 1999b, S. 14ff.; Schraper/Ader 2000, S. 34f.).

Bezug auf die Herstellung einer Verteilungsgerechtigkeit bedeutet oder aber der vorgestellte Ansatz nur neue Ungerechtigkeiten produziert.

Die für das Modell in Schleswig-Holstein formulierte Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit ist bei derartigen Ansätzen finanzieller Ressourcensteuerung, insbesondere wenn diese sich auf ein Kennzahlensystem bzw. ein Indikatorenkomplex stützen, eine der entscheidenden, um eine angemessene Bewertung des Verfahrens vornehmen zu können. Entsprechend gilt dies auch für eine indikatorengestützte Sozialraumbudgetierung innerhalb der Kommunen, wie sie beispielsweise seitens des Institutes für soziale Arbeit in Münster im Rahmen einer Expertise für die Regiestelle E&C der Stiftung SPI am Beispiel eines „Jugendeinwohnerwertes“ vorgeschlagen wird (vgl. ausführlicher Jordan u.a. 2001, S. 54ff.). Dieser Jugendeinwohnerwert speist sich aus der Zahl der in einer Region lebenden Minderjährigen sowie einem Indexwert zur Sozialstruktur der gleichen Gebietseinheit. Geht man von einem Zusammenhang einer Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien einerseits sowie einem Bedarf an Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe andererseits aus, so ist mit diesem Modell gewährleistet, dass bei der Bemessung von finanziellen Ressourcen Regionen mit einem den Sozialindikatoren nach höherem Jugendhilfebedarf privilegiert werden.

Stellt man auch für dieses Modell die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit, so ist einerseits zu antworten, dass auch beim Jugendeinwohnerwert zur Bemessung eines Sozialraumbudgets wesentliche bedarfsgenerierende Faktoren eines Jugendhilfebedarfs, wie z.B. spezifische Leitbilder, Traditionen und Orientierungen, nicht berücksichtigt werden. Andererseits jedoch ist anzuzweifeln, ob diese berechtigten Einwände ausreichen, das Konzept einer Ermittlung von Bedarfslagen auf der Basis von Sozialindikatoren für ungeeignet zu erklären. Nicht zuletzt scheint der Zusammenhang zwischen Lebens- bzw. genauer Armutslagen und einem Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen für junge Menschen und deren Familien seitens der Kinder- und Jugendhilfe sowohl empirisch als auch theoretisch längst belegt. Gleichwohl sind die kritischen Hinweise in diesem Zusammenhang ernst zu nehmen, sensibilisieren diese doch z.B. für eine sorgfältige und damit auch theoriegeleitete Auswahl der Indikatoren, für eine genaue Kenntnis der Sozialräume, um angemessene Modelle entwickeln zu können, sowie für eine differenzierte Interpretation der Befunde. Dabei ist es für eine kommunale Jugendhilfe, die das Instrument einer Sozialraumbudgetierung einsetzt, nicht nur von Bedeutung zu einer Bemessungsgrundlage für die Höhe der finanziellen Mittelzuweisungen zu kommen, sondern genauso ist es von Relevanz, dieses einzubinden in den Prozess der Jugendhilfeplanung, um auf diese Weise eine kontinuierliche Evaluation und Weiterentwicklung des erarbeiteten Modells zu gewährleisten.

7. Zwischenbilanz zum Erkenntnisstand über Kennzahlen und Kennzahlensysteme der Kinder- und Jugendhilfe

Während der Teil I dieser Arbeit die Frage nach der wachsenden Bedeutung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen fokussiert, beinhalten die vorangegangenen Ausführungen zum Teil II die Formulierung einer Antwort auf die Frage, was Kennzahlen sind und in welchen Kontexten dieses Instrument in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe verwendet werden kann. Der eine zentrale Fokus ist somit die Prüfung genuiner Merkmale bzw. Voraussetzungen von Kennzahlen, wie sie vor allem für die Ökonomie und Verwaltung formuliert worden sind, auf deren Übertragbarkeit für die Jugendhilfe. Somit verstehen sich die gemachten Ausführungen in Anlehnung an Flösser u.a. (1998, S. 244f.) als ein Diskussionsbeitrag über die Implementationsfähigkeit von Instrumenten aus privatgewerblichen Sektoren der Ökonomie sowie mittlerweile auch der öffentlichen Verwaltung in die Kinder- und Jugendhilfe als ein Segment der Sozialen Arbeit (vgl. insbesondere Kap. 5). Ein anderer Schwerpunkt ist die Benennung von Verwendungskontexten für dieses Informations- und Steuerungsinstrument bezogen auf die Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien, ohne dabei allerdings den Anspruch zu verfolgen, diese lückenlos zu rekonstruieren. Vielmehr zielen die Ausführungen hierzu darauf ab, entsprechende exemplarische Beobachtungen für Felder der Kinder- und Jugendhilfe zu analysieren, um auf dieser Grundlage Möglichkeiten, aber auch Grenzen einer Anwendung des Kennzahleninstrumentes zu eruieren (vgl. Kap. 6). Vor diesem Hintergrund gliedert sich die Zwischenbilanz in drei Abschnitte. In einem ersten Abschnitt werden die Analysen zur Implementationsfähigkeit des Kennzahleninstrumentes in die Kinder- und Jugendhilfe dargestellt. Ein zweiter Abschnitt fasst die auf der Grundlage einer Literaturanalyse herausgearbeiteten Verwendungskontexte für Kennzahlen und Kennzahlensysteme noch einmal zusammen, ehe in einem dritten Abschnitt resümierend bezogen auf die in dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfragen der Stand des Erkenntnisgewinns und vor allem der noch nicht eingelösten Desiderate dargelegt wird.

Voraussetzungen und Merkmale der Implementation des Kennzahleninstrumentes

Ausgehend von der Aufarbeitung des Erkenntnisstandes in Ökonomie und Verwaltung zur definitorischen Abgrenzung des Kennzahleninstrumentes kann für die Kinder- und Jugendhilfe folgende Umschreibung gesetzt werden: Kennzahlen sind Messziffern, die quantitativ erfassbare Sachverhalte der Jugendhilfewirklichkeit in komprimierter und standardisierter Form darstellen. Legt man diese definitorische Abgrenzung für die Bestimmung des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde und bleibt zunächst auf einer analytischen Ebene zur Implementationsfähigkeit von Kennzahlen und Kennzahlensysteme in Felder der Kinder- und Jugendhilfe, so zeigt sich, dass prinzipiell die Voraussetzungen für die Verwen-

dung dieses Instrumentes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vorhanden sind. Entsprechend der Definitionen aus Ökonomie und Verwaltung sind für die Jugendhilfe quantitativ erfassbare Sachverhalte genauso zu identifizieren wie Möglichkeiten zur Bündelung und Komprimierung von quantitativen Informationen sowie zur Standardisierbarkeit von statistischen Datenreihen bestehen. Allerdings wird auch deutlich, – und die entsprechenden Beobachtungen und Analysen sind anschlussfähig an die theoretischen Überlegungen von Luhmann/Schorr (1982) zu den gesellschaftlichen Agenturen, die mit der Veränderung von Personen beauftragt sind, – dass Grenzen bei der Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe existieren. Das heißt, es ist augenscheinlich geworden, dass bei weitem nicht alles in der Kinder- und Jugendhilfe über Kennzahlen darzustellen und zu fassen ist, da

- eben nicht alle Aspekte zu quantifizieren sind,
- nicht jeder quantifizierbare Aspekt mit einem anderen zu einem neuen gebündelten und komprimierten Kennwert verrechnet werden kann sowie
- nicht jede statistische Datenreihe in der Kinder- und Jugendhilfe in Bezug auf Berechnungsverfahren und Semantik standardisiert werden kann.

Kinder- und Jugendhelfewirklichkeit kann demnach unterschieden werden zwischen, bezogen auf das Kennzahleninstrument, darstellbaren und nicht darstellbaren Aspekten. So transparent und eingängig diese Differenzierung zumindest auf den ersten Blick möglicherweise auch wirkt, bei genauerem Hinsehen verwischt diese vermeintliche Klarheit. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass diesbezüglich auch einer Jugendhilfeforschung noch wichtige empirische und theoretische Erkenntnisse fehlen, blickt man beispielsweise auf die offenen Fragen von Ergebnis- und Erfolgsmessung in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe. Hinzu kommt auch, dass die Sortierung von Jugendhelfewirklichkeit nach dem genannten Kriterium allenfalls zum Teil objektiv im Sinne von unparteiisch sein kann. Ein anderer nicht zu vernachlässigender Teil ist hingegen interessengeleitet, insbesondere dann, wenn es um eine indirekte Darstellung der Wirklichkeit über Indikatoren geht. Die Analysen zeigen, dass dieser Aspekt eine strukturelle Schwäche des Kennzahleninstrumentes darstellt.

Neben einer Analyse der Voraussetzungen für die Generierbarkeit konnten für die Kinder- und Jugendhilfe gültige Differenzierungen von Kennzahlen aufgezeigt werden. Dabei kann nicht nur zwischen absoluten und relativen Kennzahlen unterschieden werden, sondern zudem sind diese Messziffern zu differenzieren nach der Informationsbasis, der Zielorientierung, dem Objektbezug und/oder dem Handlungsbezug sowie zwischen Kennzahlen mit einem unterschiedlichen zeitlichen Bezug. Zu unterscheiden ist dieses Instrument ebenfalls hinsichtlich der Funktion. Das heißt, grundsätzlich lassen sich Kennzahlen und auch Kennzahlensysteme durch eine Informationsfunktion auf der einen und eine Steuerungsfunktion auf der anderen Seite charakterisieren. Dabei muss auf der Ebene der Informationsfunktion zwischen einem ex-

ternen und einem internen Modus differenziert werden, während bei den Steuerungskennzahlen Grenz- und Richtwerte zu unterscheiden sind. Betrachtet man vor dem Hintergrund dieser Differenzierung die Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen, fällt auf, dass insbesondere die Anwendungsbereiche an Bedeutung gewinnen, bei denen mit der Verwendung auf das Kennzahleninstrument ein Schwerpunkt auf den Steuerungsnutzen gelegt wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn für die Kinder- und Jugendhilfe Ansätze eines Sozialmanagements oder auch zielorientierte Leistungsvereinbarungen sowie nicht zuletzt auch eine Ressourcenverteilung als Nutzungszusammenhänge identifiziert werden.

Damit Kennzahlen eine Informations- und Steuerungsfunktion erfüllen können, sind Einzelkennzahlen zumeist nicht ausreichend. Vielmehr zeigt sich, dass bei der Verwendung des Kennzahleninstrumentariums offensichtlich Kennzahlensystemen eine besondere Bedeutung zukommt. Eine Kennzahl alleine steht häufig in der Gefahr, eine vermeintliche Aussagekraft nur vorzutäuschen, während sie in Wirklichkeit auf Grund der weiten Interpretationsspielräume in der Regel keine verlässlichen Informationen mit z.B. Steuerungsrelevanz beinhaltet. Dieses Manko von Kennzahlen löst sich zum Teil durch die Berücksichtigung von mehreren, aufeinander bezogenen Messziffern in Form von Kennzahlensystemen auf. Dabei sind für die Kinder- und Jugendhilfe weniger Rechen- sondern vielmehr Ordnungssysteme zumindest dann von Relevanz, beobachtet man die Nutzung dieses Instrumentes im Kontext von sozialpädagogischen Handlungsfeldern.²⁴⁸ Die Konstruktion dieser Kennzahlensysteme basiert nicht nur auf einer bloßen Anordnung von Einzelkennzahlen, sondern hierfür ist theoretisches sowie empirisches Wissen über Bedingungsgefüge und Wirkungszusammenhänge notwendig. Da für die Kinder- und Jugendhilfe diese möglichst zu quantifizierenden Querverbindungen nur eingeschränkt vorhanden sind, wird hier eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der Implementation und Verwendung von Kennzahlensystemen markiert. Ähnlich wie auch schon bei der Frage nach der Darstellbarkeit von Jugendhilfewirklichkeit in Form dieser Messziffern verdeutlichen sich anhand der Schwierigkeit der Identifizierung von quantifizierbaren Querverbindungen in Kennzahlensystemen die vorhandenen Defizite an empirischem und theoretischem Eigenwissen. Das heißt, es ist zu wenig bekannt über vorhandene bzw. eben auch nicht vorhandene Sachzusammenhänge in diesem Feld der Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien. Anders herum formuliert: Es muss noch eruiert werden, in welchem Maße man beispielsweise den Beobachtungen von Olk (1995a, S. 28) folgen kann, dass in einem Feld wie der Kinder- und Jugendhilfe keine Ursache-Wirkungsbeziehungen bestehen. Dass allerdings dieser Leitsatz uneingeschränkte Geltung in diesem Teilbereich der Sozialen Arbeit haben soll, scheint

²⁴⁸ Rechensysteme werden im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe dann verwendet, wenn es um die betriebswirtschaftliche Leitung von Einrichtungen bzw. Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe geht.

angesichts der Analyse zu den Voraussetzungen für die Generierung und Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen eher zweifelhaft.

Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen

Kommen die Analysen zur Implementationsfähigkeit des Kennzahleninstrumentes zu dem Ergebnis, dass derartige Messziffern für die Kinder- und Jugendhilfe nutzbar sind, so wird dieses zusätzlich gestützt durch Beobachtungen der Jugendhilfepraxis bezogen auf eine Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Im Einzelnen zeichnet sich hier eine Umsetzung des Kennzahleninstrumentes in Kontexten

- des Sozialmanagements,
- zielorientierter Leistungsvereinbarungen,
- von Struktur- und Leistungsvergleichen,
- einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe und einer Jugendhilfeplanung sowie
- einer Verteilung von finanziellen Ressourcen ab.

Insgesamt zeigen die Beispiele aus Praxis, Politik und Wissenschaft sowohl Möglichkeiten als auch Grenzen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen auf. Die Verwendungspotenziale beruhen auf der mit der Nutzung verbundenen Herstellung von Transparenz über Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit von Jugendhilfesystemen. So zeigt die Nutzung im Rahmen einer öffentlichen Berichterstattung von der kommunalen Ebene bis zur Bundesebene Möglichkeiten auf, das Leistungsspektrum der verschiedenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe kontinuierlich zu beobachten. Im Rahmen von Planungsprozessen können zudem Kennzahlen nützliche Hilfsinstrumente sein. Aktuelle Studien, die einer Praxisforschung²⁴⁹ speziell im Feld der Erziehungshilfen zuzuordnen sind, weisen beispielsweise darauf hin, dass Kennzahlen vor dem Hintergrund sozialökologischer Konzepte einen Beitrag zur Bedarfsfeststellung leisten und somit u.a. Möglichkeiten der Entwicklung von gerechteren Verfahren finanzieller Mittelzuweisungen eröffnen können (vgl. z.B. die Beiträge in Institut für soziale Arbeit 1999). Darüber hinaus leisten Kennzahlen als Grenz- und Richtwerte im Rahmen eines an Bedeutung zunehmenden Qualitätsmanagements wichtige Controllingfunktionen. Eine noch offene Frage ist in diesem Zusammenhang allerdings – und damit gelangt man wiederum an die bereits markierte Grenzziehung, von aus der Sicht des Kennzahleninstrumentes, darstellbarer und nichtdarstellbarer Jugendhilfewirklichkeit –, ob für die Kinder- und Jugendhilfe dabei tatsächlich Kennzahlen bzw. Indikatoren für die Messung von „Erfolg“ gefun-

²⁴⁹ In Anlehnung an eine Typisierung von Schefold (2002, S. 881ff.) könnte man derartige Untersuchungssettings auch „Forschung als Selbstbeobachtung der Praxis“ bezeichnen.

den werden. Bisherige Ansätze in Richtung Wirkungs- und Erfolgsmessung stimmen diesbezüglich eher skeptisch (vgl. auch Deutscher Bundestag 2002, 53).²⁵⁰

Das Beispiel zur Erfolgsmessung bzw. über die Generierbarkeit von Kennzahlen für einen Outcome markiert insofern ein Dilemma der Verwendung dieser Messziffern, als dass sich auf der einen Seite eine Grenze der Anwendbarkeit zumindest andeutet. Gleichzeitig jedoch besteht auf der anderen Seite nicht nur aus der Perspektive von Wissenschaft und Forschung die Notwendigkeit, mehr über die Wirkungen sozialer Dienstleistungen zu erfahren, um dieses Wissen im Kontext von Steuerungsprozessen berücksichtigen zu können. Allerdings ist es beispielsweise bislang nicht gelungen, Kennzahlen für den sozialisatorischen Effekt von Jugendhilfeleistungen bzw. allgemein zur Wirkung von Jugendhilfe zu bilden, so dass diesbezüglich die entsprechenden Akteure bei den öffentlichen und freien Trägern auf quantitative Informationen verzichten müssen. Die auch hinter diesem Beispiel liegende grundsätzliche Schwierigkeit bei der Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen bestätigt sich im Rahmen der Auswertung der einschlägigen Fachliteratur zum Feld der Kinder- und Jugendhilfe. Die Beobachtungen verdeutlichen, dass entsprechende kennzahlengestützte Informations- und Steuerungsinstrumente als komplexitätsreduzierende Darstellungsverfahren Wirklichkeitsausschnitte ausblenden müssen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ausblendungen aufgrund der Bedeutung des Sachverhalts für den Informations- und Steuerungsauftrag sowie – und dies ist in dem hier genannten Kontext von Relevanz – Ausblendungen aufgrund der Messbarkeit von Jugendhilfewirklichkeit. Letztgenannter Ausblendungsmodus kann zu verzerrten bzw. unvollständigen Darstellungen führen. Das heißt, dass Aspekte der Jugendhilfewirklichkeit, die zumindest nur sehr eingeschränkt über das Kennzahleninstrumentarium abzubilden sind, entweder dennoch über diese Messinstrumente dargestellt werden mit der Gefahr, entsprechende Verzerrungen zu produzieren, oder aber Fragen wie beispielsweise die nach dem Erfolg bzw. allgemeiner den Effekten von Hilfen gänzlich ausgeblendet werden.

Rekurriert man diesbezüglich zur weiteren Verdeutlichung noch einmal auf das Beispiel der Jugendhilfeplanung (vgl. ausführlich Kap. 6.4), so ist davon auszugehen, dass hier Grenzverläufe einer Anwendbarkeit von Kennzahlen und Kennzahlensystemen bezogen auf die Abbildung von kommunikativen Prozessen sowie Kooperationsstrukturen gesetzt sind. Dies kann zur Folge haben, dass diese Aspekte im Pro-

²⁵⁰ Vor diesem Hintergrund plädiert der Elfte Kinder- und Jugendbericht für einen Ausbau der Evaluationsforschung (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 256). Evaluationsforschung meint dabei die mit sozialwissenschaftlichen Mitteln durchgeführte und begründeten externen Analysen und Bewertung von Angeboten, Maßnahmen, Arbeitsformen und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. exemplarisch für entsprechende größere Untersuchungen der letzten Jahre Baur u.a. 1998; Schmidt u.a. 2002). Dies ist für eine qualifiziertere Nutzung des Kennzahleninstrumentes gleichermaßen zu konstatieren. Es liegt auf der Hand, dass eine Erkenntniserweiterung bezogen auf Angebote, Maßnahme, Arbeitsformen und Institutionen – gerade bezogen auf die Wirkungsdimension – die Möglichkeiten zur Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen erweitert.

zess der Jugendhilfeplanung vernachlässigt werden, zumal kennzahlengestützte Modelle sehr häufig transparente und schlüssige Handlungsanleitungen suggerieren. Tritt dieses jedoch ein, so kann eine Nivellierung von Angebotsstrukturen im Rahmen eines Vergleichs von standardisierten Kennzahlen nicht mehr ausgeschlossen werden. Dies wiederum führt weiter gedacht zu einem Verwaltungsdirigismus der z.B. jedwede Form von Partizipation zusätzlich unterbindet. Derartige Prozesse in der Jugendhilfeplanung bestärken somit Befürchtungen eines erneuten Paradigmenwechsels weg von der kommunikativen und kooperativen Jugendhilfeplanung (vgl. Merchel 1992; 1994) zurück zu einem technokratischen Planungsverständnis der 1970er-Jahre (vgl. z.B. die Hinweise bei Herrmann 2002 oder auch Merchel 1999c).

Damit ist bereits eine der zentralen strukturellen Schwachstellen einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen benannt, die insbesondere in Teilbereichen wie denen der Kinder- und Jugendhilfe von besonderer Bedeutung ist. Die Beobachtungen und Analysen zur Anwendung dieses Instrumentes haben darüber hinaus weitere identifizieren können. Im Einzelnen sind diesbezüglich folgende zu bilanzieren:

- Der Kennzahlenterminus wird nicht selten als eine Art von Begriffshülse benutzt. Diese sowohl für Module einer Modernisierung von Verwaltung aber auch der Kinder- und Jugendhilfe häufiger zu beobachtende Tendenz (vgl. z.B. die Ergebnisse der Untersuchung von Marmier u.a. 2002 für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den Jugendämtern) äußert sich bezogen auf den Kennzahlenbegriff dahingehend, dass dieser z.B. für statistische Daten benutzt wird, gleichwohl die entsprechenden Anforderungen und Voraussetzungen unerfüllt bleiben. So ist zu beobachten, dass z.B. im Rahmen von Produktdefinitionen quantitative Daten als Kennzahlen bezeichnet werden, gleichwohl sie möglicherweise nur unzureichend über das entsprechende Produkt informieren sowie erst recht nicht auf dieser Informationsgrundlage Steuerungsstrategien entwickelt werden können.
- Auch wenn konkrete empirische Hinweise hierzu fehlen, so zeigen die Analysen zur Verwendung von Kennzahlen, dass strukturell eine beabsichtigte Falschmeldung von Daten und eine darauf aufbauende verfälschende Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen nicht auszuschließen ist. Das heißt, in diesen Fällen besteht zumindest die Möglichkeit, das Kennzahleninstrument über die Benutzung von unwahrheitsgemäßen Angaben zur Darstellung verzerrter Realitäten zu instrumentalisieren. Auch wenn die hierüber vorliegenden Erkenntnisse bei weitem nicht ausreichen, um empirisch abgesicherte Angaben zu machen, so kann über begünstigende Rahmenbedingungen von Fälschungen zumindest spekuliert werden. Es kann z.B. nicht ausgeschlossen werden, dass im Falle von Einrichtungsvergleichen eine gezielte Verfälschung von quantitativen Informationen nicht ausbleibt, wenn die Gegenüberstellung der Struktur- und Leistungsda-

ten nicht im Schutz der Anonymität stattfindet. Zudem bleibt abzuwarten, inwiefern sich diese Schwachstelle auch empirisch unter dem Einfluss von steigenden politischen Legitimationszwängen für die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe nachweisen lassen wird.

- Kennzahlen sind nicht objektiv im dem Sinne, dass über das Kennzahleninstrument Wirklichkeit interessenunabhängig dargestellt wird. Es ist zwar einerseits davon auszugehen, dass über eine zahlengestützte Abbildung von Jugendhilfewirklichkeit ein gewisses Maß an Objektivität im Sinne von Unparteilichkeit erreicht werden kann. Allerdings zeigen die unterschiedlichen Verwendungskontexte auch, dass die Generierung und Konstruktion von Kennzahlen oder auch Kennzahlensystemen von den Interessenlagen der an diesen Prozessen beteiligten Akteure beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund ist es treffender davon auszugehen, dass Kennzahlen Transparenz über Sachverhalte der Jugendhilfewirklichkeit schaffen können. Anders formuliert: Die unterschiedlichen Verwendungsbeispiele weisen darauf hin, dass Kennzahlen nicht in erster Linie objektive Wirklichkeit darstellen, sondern vielmehr Sichtweisen von sozialer Wirklichkeit transparent und damit auch intersubjektiv besser vermittelbar darstellen können.²⁵¹ Doch nicht nur die Interessenlagen der an der Generierung von Kennzahlen beteiligten Akteure sind für die Festlegung von einzelnen Messziffern sowie die Konstruktion von Kennzahlensystemen von Relevanz. Darüber hinaus sind diese Verfahren immer auch abhängig von den örtlichen Gegebenheiten der Kinder- und Jugendhilfe selbst sowie des entsprechenden Umfeldes. Geht man von der Gültigkeit der benannten Einflussfaktoren auf den Prozess der Generierung von Kennzahlen oder auch die Konstruktion von Kennzahlensystemen aus, und greift gleichzeitig auf, dass Standardisierungsprozesse auch bezogen auf z.B. räumliche Gültigkeit genuine Voraussetzung für diese Messziffern sind, so konstituiert sich aus diesen Gegensätzen ein strukturell verankertes Spannungsfeld beim Zustandekommen von Kennzahlen (vgl. dazu auch Heuchel/Schrapper 1996).
- Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Verwendung von Kennzahlen immer auch die Gefahr einer Qualitätsabsenkung sowie der Kürzung von Leistungen mit einschließt. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn bei der Schaffung von Marktsurrogaten bzw. Wettbewerbssituationen z.B. im Kontext von Struktur- und Leistungsvergleichen rechtlich verbindliche Rahmungen fehlen. Erfolgt zudem in den Benchmarkingprozessen eine Bewertung der Vergleichser-

²⁵¹ An dieser Stelle nicht näher erörtert werden soll die Überlegung, ob sich hierüber zumindest andeutet, dass das Kennzahleninstrument die Funktion eines Kommunikationsmediums wahrnimmt. Möglicherweise hat dieses Verständigungsmittel aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe den Vorteil, dass hierüber die Kommunikation mit anderen kommunalen Leistungs- und auch Politikbereichen verbessert bzw. überhaupt erst initiiert werden kann (vgl. hierzu auch die abschließende Bilanzierung der Untersuchungsergebnisse).

gebnisse mit einer zu starken Gewichtung des „Kosten- gegenüber dem Qualitätsargument“, so ist in der Folge ein Qualitäts- und Ressourcenabbau bei den Leistungen für junge Menschen und deren Familien wahrscheinlich.

Die benannten strukturellen Schwachstellen und die damit verbundenen Gefahren des Kennzahleninstrumentes sind nicht nur Auslöser für die zu beobachtenden gegensätzlichen Einschätzungen und Bewertungen zu der Verwendung dieser Messziffern, sondern sind auch für nicht zu übersehende Implementationsschwierigkeiten in den Feldern der Kinder- und Jugendhilfe verantwortlich (vgl. ausführlicher Kap. 6 sowie speziell bezogen auf die Durchführung von interkommunalen Vergleichen Teil III). Trotz dieser Schwächen, Schwierigkeiten und Gefahren ist für die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe aller Voraussicht nach von einem weiteren Bedeutungszuwachs von komplexitätsreduzierenden Messziffern auszugehen. Das heißt, auch wenn derzeit Implementationsschwierigkeiten in den Feldern der Kinder- und Jugendhilfe nicht zu übersehen sind, muss allein aufgrund der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. ausführlicher Teil I) auch für die Kinder- und Jugendhilfe wohl davon ausgegangen werden, dass beispielsweise politisches Handeln der beteiligten Akteure nicht zuletzt vor dem Hintergrund von nicht zu leugnenden Legitimationszwängen die Bedeutung dieser Messziffern auch in Bereichen wie der Kinder- und Jugendhilfe noch steigern wird. Es muss dabei abgewartet werden, ob diese Entwicklung nur zu einem Ausschöpfen der vorhandenen Verwendungspotenziale von Kennzahlen und Kennzahlensystemen führen wird oder ob man sich eher damit auseinandersetzen muss, dass z.B. Kennzahlenvergleiche zwischen Einrichtungen oder bestimmten Regionen überstrapaziert werden, so dass im Kontext von Benchmarkingverfahren entwickelte Steuerungsstrategien z.B. für Jugendämter auf einer einseitigen und verzerrten Abbildung der örtlichen Kinder- und Jugendhelfewirklichkeit beruhen.

Forschungsfragen und Erkenntnisdefizite zur Verwendung von Kennzahlen

Geht man nicht nur davon aus, dass sich Kennzahlen und Kennzahlensysteme in praktischen und politischen Kontexten der Kinder- und Jugendhilfe in der Vergangenheit bereits etabliert haben und auch zukünftig die Bedeutung dieses Informations- und Steuerungsinstrumentes weiter zunehmen wird, macht dies aus einer Forschungsperspektive die Beantwortung von noch offenen Fragen umso dringender. Auch wenn die durch die Aufarbeitung der einschlägigen Fachliteratur zu den Feldern und Themen der Kinder- und Jugendhilfe erzielten Erkenntnisse zur Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen zumindest zum Teil Fragen nach einer Generierung sowie den Auswirkungen dieser Messziffern beantworten, so bleiben andererseits nicht zu übersehende Wissenslücken hinsichtlich der Implementation dieses Instrumentes in die Kinder- und Jugendhilfe. Das heißt, die vorangegangenen Analysen können bei weitem nicht alle offenen Fragen abschließend klären, son-

dern sind zunächst eher dazu in der Lage, erste Teilantworten zu formulieren sowie neue weitergehende Fragestellungen aufzuwerfen. Konkretisiert sind diesbezüglich im Einzelnen folgende Aspekte zu benennen:

- Eine erste noch weiter zu bearbeitende Forschungslücke nimmt Bezug auf die Verwendungskontexte von Kennzahlen in der Jugendhilfe. Zwar sortieren die vorangegangenen Ausführungen die Umsetzungspraxis in Form eines Kategoriensystems, doch birgt dieses durchaus noch Entwicklungspotenziale. So müssten beispielsweise tiefergehende Analysen prüfen, ob in einzelnen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe bestimmte Aspekte einer Kennzahlenverwendung über- bzw. unterrepräsentiert sind. Darüber hinaus können die vorgestellten Kennzahlen und Kennzahlensysteme keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern stellen lediglich empirische Mosaiksteine zur Plausibilisierung der gewählten Kategorien dar. Es fehlt demnach sowohl an einer umfassenden empirisch-quantitativen Forschung zur Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe als auch an entsprechenden qualitativen Untersuchungen.
- Es liegen bislang kaum gesicherte empirische Erkenntnisse über die Generierung von Kennzahlen sowie die Konstruktion von Kennzahlensystemen vor. Ungeklärt ist beispielsweise, ob hier bestimmte Muster zu beobachten sind. Möglicherweise müssten derartige Strukturen über die Bildung von Kennzahlen nicht nur für die einzelnen Arbeitsfelder der Jugendhilfe, sondern auch für die Ebenen von Politik und Verwaltung differenziert betrachtet und analysiert werden. Dabei wäre ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, wie sich die Gewichtung des Anspruchs einer Standardisierung von Jugendhelfewirklichkeit gegenüber der Notwendigkeit, Kennzahlen entsprechend der örtlichen Gegebenheiten zu generieren, gestaltet.
- Eine weitere offene bzw. nicht ausreichend beantwortete Frage ist die nach den Mustern der Rezeption von Kennzahlen seitens Praxis, Politik und Wissenschaft. Hieran schließt sich die Frage nach der entsprechenden Wirkung von Kennzahlen unmittelbar an. Es wäre zu überprüfen, welche Differenzierungen im Rahmen der Rezeption von Kennzahlen zumindest analytisch vorgenommen werden können sowie ob sich dabei wiederum Unterschiede zwischen den Arbeitsfeldern oder aber den verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen zeigen.
- Bleibt man noch bei der bislang unzureichend erforschten Rezeption von Kennzahlen, so schließt sich hieran unmittelbar die Frage an, welche Wirkungen Kennzahlen auf Strukturen und Prozesse der Jugendhilfe oder aber konkreter auf Organisationen und deren Personal haben. Es ist mit anderen Worten zu fragen, ob sich beispielsweise Verhaltensweisen des Personals mit der Einführung von Kennzahlen als Informations- und/oder Steuerungsinstrument verändern, ob sich möglicherweise organisatorische Rationalitäten wandeln?

Diese Fragestellungen und Forschungsdesiderate werden im folgenden Teil III der Arbeit zwar nicht abschließend beantwortet werden können, doch immerhin werden die identifizierten Erkenntnislücken zumindest teilweise geschlossen bzw. werden Antworten zu den noch offenen Forschungsfragen formuliert. Dabei wird im Rahmen einer Fallstudie zum Verwendungskontext der interkommunalen Vergleiche nicht nur allgemein das Wissen über die Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe erhöht, sondern darüber hinaus werden speziell Fragen nach einer Generierung dieser Messziffern sowie deren Auswirkungen auf die Strukturen und Prozesse untersucht.

III. Interkommunale Vergleiche – eine Fallstudie zur Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe *

Die Aufarbeitung und Analyse von Fachliteratur zur Kinder- und Jugendhilfe hat gezeigt, dass bei der Frage nach der Verwendung und praktischen Umsetzung des Kennzahleninstrumentes für die Felder der Kinder- und Jugendhilfe die Erkenntnislücken noch erheblich sind. Dies schließt beispielsweise auch die Frage nach den Entstehungskontexten sowie den Auswirkungen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen mit ein. Die Beobachtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben zwar einerseits in Bezug auf die Verwendung von Kennzahlen gezeigt, dass kategorial zwischen den folgenden fünf Anwendungsbereichen des Kennzahleninstrumentes unterschieden werden kann (vgl. Teil II):

- Sozialmanagement
- zielorientierte Leistungsvereinbarungen/Kontraktmanagement
- Struktur- und Leistungsvergleiche
- Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe und kommunale Jugendhilfeplanung
- Ressourcenverteilung

Andererseits ist an vielen Stellen der Analyse genauso deutlich geworden, dass es weiterer Forschungsanstrengungen bedarf, um die Möglichkeiten und Grenzen einer Verwendung dieser Messziffern genauer eruieren zu können. Angesichts dieses offensichtlichen Forschungsdesiderates wird nachfolgend die Nutzung im Rahmen interkommunaler Vergleichsarbeit als ein Modus von Struktur- und Leistungsvergleichen genauer analysiert (vgl. auch Teil II, Kap. 6.3). Wird im Folgenden eine differenziertere Analyse dieses Anwendungsbereichs durchgeführt, so ist davon auszugehen, dass die erzielten Ergebnisse auch für andere Nutzungszusammenhänge von Kennzahlen und Kennzahlensystemen von Relevanz sind, zumal die Überschneidungsbereiche und Gemeinsamkeiten zwischen den Verwendungskontexten offensichtlich sind (vgl. ausführlicher Teil II, Kap. 6).

Speziell interkommunale Vergleiche zeichnen sich diesbezüglich dadurch aus, dass große Überschneidungsbereiche zu anderen Verwendungskontexten wie einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe sowie der Jugendhilfeplanung oder auch zum Sozialmanagement bestehen (vgl. u.a. Heuchel/Schrapper 1999; Kaptenstein 2000). Nicht zuletzt deshalb ist die Untersuchung der Nutzung der Kennzahlentechnologie im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit besonders geeignet, um aus der Rekonstruktion der Nutzung von Kennzahlen in der interkommunalen Vergleichsarbeit zur Jugendhilfe Rückschlüsse auf Prozesse der Kennzahlennutzung auch in anderen Kontexten der Kinder- und Jugendhilfe zu ziehen.

* An dieser Stelle ist Prof. Dr. Werner Thole, Universität Kassel, für die Beratung bei der Erarbeitung des methodischen Settings der Fallstudie sowie die ertragreichen Diskussionen zu den empirischen Befunden zu danken.

Dabei ist hier und im Folgenden weniger der interkommunale Vergleich interessant, der lediglich ohne eine Form der Rückbindung an Akteure in kommunalen Jugendämtern eine Gegenüberstellung von Zahlen einzelner Kommunen für Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beinhaltet. Ein derartiger Vergleich ist relativ unproblematisch und z.B. mit seitens der Statistischen Landesämter veröffentlichten Angaben zu den Hilfen zur Erziehung, den Maßnahmen der Jugendarbeit, den Einrichtungen und tätigen Personen oder auch den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Träger ohne weiteres möglich (vgl. z.B. Gottschild 2001). Vielmehr sind im Rahmen einer Untersuchung über die Verwendung von Kennzahlen die interkommunalen Vergleiche von Interesse, in deren unmittelbarem oder zumindest mittelbarem Zusammenhang nicht nur die Generierung und Präsentation von Kennzahlen, sondern auch ein Diskurs über die Kennzahlenwerte sowie deren Rückbindung von Jugendamtsakteuren der Verwaltungsseite an die jeweilige örtliche Kinder- und Jugendhilfepraxis respektive -politik zu beobachten ist. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise eine Untersuchung über Konzepte eines landesweiten Berichtswesens in Nordrhein-Westfalen (vgl. Pothmann/Schilling 2001; 2002) oder auch in Württemberg-Hohenzollern (vgl. zuletzt Bürger 2002a; 2002b; 2002c). Diese Ansätze gehen jeweils von Initiativen der Landesjugendämter aus, werden von dieser Stelle auch maßgeblich mitgestaltet und verstehen sich in diesem Zusammenhang als Initiativen zur Entwicklung und Umsetzung eines unterstützenden Instrumentes für die kommunale Jugendhilfeplanung.²⁵²

Im Folgenden jedoch fokussiert die Untersuchung die interkommunalen Vergleichsringe im Rahmen des so genannten IKO-Netzes, die ebenfalls über die ausschließliche Gegenüberstellung von Kennzahlenwerten hinausgehen (vgl. dazu bereits ausführlicher Teil II, Kap. 6.3). Sowohl Heuchel/Schraper (1999) als auch Pothmann (2002a) sowie Schilling (2000) als unmittelbar an der Vergleichsringarbeit beteiligte Akteure stellen fest²⁵³, dass sich in diesen Vergleichsringen nicht darauf beschränkt wird, die Kennzahlenwerte lediglich gegenüberzustellen, sondern dass die Kennzahlen eine Art Impulsgeber für Erörterungs- und Diskussionsprozesse sind. Dies gilt offensichtlich nicht nur für die Vergleichsringe selber, sondern auch für die Rückkopplung der Vergleichsergebnisse an die jeweiligen Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe. Ähnliche Erfahrungen werden auch aus anderen

²⁵² Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang notiert, ohne dies jedoch werten zu wollen, dass bislang in der Bundesrepublik derartige Bemühungen seitens der Landesjugendämter ausschließlich von so genannten kommunalen Landesjugendämtern erfolgt, während seitens der staatlichen Landesjugendämter diesbezüglich keine Aktivitäten zu beobachten sind (vgl. zur Unterscheidung von kommunalen und staatlichen Landesjugendämtern Wiesner u.a. 2000, S. 1240f.).

²⁵³ Es handelt sich bei den hier genannten Autoren durchgängig um Moderatoren bzw. Projektbeauftragte eines interkommunalen Vergleichsringes im Rahmen des IKO-Netzes. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang im Rahmen der „grauen Literatur“ auch auf die Dokumentation einer Veranstaltung des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe zusammen mit anderen Organisationen zum

Kontexten berichtet, in denen sich Jugendämter interkommunal vergleichen (vgl. z.B. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998; Bürger 2002c; Hamburger/Müller/Porr 1998, S. 45).

Wenn im Folgenden die interkommunalen Vergleichsringe in Kontexten der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung in den Blick genommen werden, so wird damit ein Forschungsgegenstand behandelt, der bislang in der Jugendhilfeforschung noch weitgehend unbeleuchtet geblieben ist. Zwar beinhalten auf der einen Seite die bereits genannten Publikationen einige Beobachtungen zu den interkommunalen Vergleichsringen, doch sind sie für eine Erschließung der Verwendung von Kennzahlen im Rahmen interkommunaler Vergleiche insofern nur begrenzt nützlich, da das in diesen Veröffentlichungen präsentierte Prozess- und Strukturwissen jeweils ausschließlich auf den unmittelbaren Erfahrungen der Autoren in einem oder maximal zwei Vergleichsringen basiert. Zwar basiert auch die in diesem Zusammenhang vom Verfasser durchgeführte Untersuchung zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen interkommunaler Vergleiche zu einem großen Teil auf teilnehmenden Beobachtungen im Rahmen einer Moderatorentätigkeit in einem Vergleichsring, doch darüber hinaus wird das methodische Setting über den Einsatz weiterer qualitativer Methoden im Feld der interkommunalen Vergleichsarbeit speziell zum Thema der Hilfen zur Erziehung erweitert. Nicht zuletzt wird damit anders als bisher nicht nur ein interkommunaler Vergleichsring fokussiert, sondern im Rahmen des noch näher auszuführenden methodischen Settings werden insgesamt die sechs Vergleichsringe in den Blick genommen, die beim so genannten IKO-Netz zum Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung und angrenzenden Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe zum Zeitpunkt der Untersuchung bestanden haben.

Die nachfolgende Untersuchung zur Verwendung des Kennzahleninstrumentes im Kontext interkommunaler Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe gliedert sich in drei Aspekte: Erstens wird ausgehend von der zentralen forschungsleitenden Fragestellung der gesamten Arbeit nach den Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe der Untersuchungsgegenstand eingegrenzt und die zu behandelnden Forschungsfragen der Untersuchung über die Verwendung von Kennzahlen dargelegt. Darüber hinaus gilt es in diesem Zusammenhang, das methodische Setting der Untersuchung vorzustellen (vgl. Kap. 8). Zweitens werden die empirischen Untersuchungsergebnisse der Rekonstruktionen über die interkommunale Vergleichsarbeit präsentiert (vgl. Kap. 9). Drittens schließlich werden die empirischen Ergebnisse zusammengefasst sowie Ansätze eines Transfers der gewonnenen Erkenntnisse auf andere Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe übertragen (vgl. Kap. 10).

Thema interkommunale Vergleiche, bei der zwei Jugendamtsvertreter über ihre Erfahrungen mit der Arbeit in einem interkommunalen Vergleichsring im Rahmen des IKO-Netzes berichten.

8. Untersuchungsgegenstand und methodisches Setting

Die KGSt hat unter dem Label „Neue Steuerung“ ein Modell entwickelt, das aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung auch als produktorientierte Steuerung bezeichnet werden kann (vgl. für die Kinder- und Jugendhilfe insbesondere KGSt 1994; 1996; 1998 sowie Heinz 2000 bezogen auf die Weiterentwicklung des Modells allgemein und KGSt 2000d für die Operationalisierung auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe). Eine Besonderheit des Ansatzes liegt darin, dass dieses Modell weniger aus breiten Praxiserfahrungen hinsichtlich einzelner Bemühungen zur Verbesserung kommunaler Verwaltungspraxis resultiert (vgl. auch Teil I, Kap. 2.2). Vielmehr ist es im Kern Ergebnis von einzelnen Umorganisationsprozessen vor allem niederländischer Kommunalverwaltungen sowie von konzeptionellen Überlegungen im Rahmen von gutachterlichen Verfahren bei der KGSt. Das Modell ist somit weder aus den Erkenntnissen von Wissenschaft und Forschung theoretisch abgeleitet noch ist es die Zusammenfassung und Abstraktion von großflächigen Veränderungs- und Umorganisationsprozessen kommunalen Verwaltungshandelns. Dies gilt gleichermaßen für die speziell auf den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe entwickelten modellhaften Überlegungen. Die outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe ist nicht das Ergebnis einer organisationsbezogenen Jugendhilfeforschung oder aber das Resultat der Bündelung von flächendeckenden Umstrukturierungen von Jugendamtsverwaltungen. Das neue Steuerungsmodell insgesamt sowie speziell die outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe speist sich vielmehr aus einzelnen Erfahrungen von Kommunalverwaltungen im Allgemeinen und Jugendamtsverwaltungen im Besonderen, die einen eher pilothaften Charakter haben, sowie konzeptionellen modellhaften Überlegungen im Rahmen von gutachterlichen Verfahren der KGSt. Vor diesem Hintergrund ist es nur wenig verwunderlich, dass die Realisierung der Neuen Steuerung insgesamt aber auch speziell für den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe mit großen Schwierigkeiten konfrontiert ist (vgl. Teil I, Kap. 2.2).

Diese allgemeine Diagnose bezogen auf das Neue Steuerungsmodell ist auf das Modul „interkommunaler Vergleiche“ übertragbar. Es ist somit nur folgerichtig, wenn auch für die interkommunalen Vergleiche als ein Modul der auf der Produktlogik basierenden betriebswirtschaftlichen Steuerungsphilosophie zu konstatieren ist, dass das Konzept zur Durchführung von interkommunalen Vergleichen insgesamt und damit auch für die Kinder- und Jugendhilfe weniger die Bündelung von in der Praxis zu beobachtenden Prozessen darstellt. Vielmehr ist auch die Idee der interkommunalen Vergleiche das Ergebnis gutachterlicher Verfahren, einiger weniger modellhafter Erfahrungen sowie Resultat des Blicks auf die zahlreichen Benchmarkingverfahren vor allem im Bereich der Betriebswirtschaft (vgl. dazu Teil II). Somit hat sich spätestens Mitte der 1990er-Jahre eine Konstellation ergeben, in der bezogen auf das Instrument der interkommunalen Vergleiche speziell für die Kinder- und Ju-

gendhilfe die KGSt im Rahmen der Gutachten aus den Jahren 1994 und 1996 sowie mit der Gründung des so genannten IKO-Netzes 1996 als Fortführung einer Initiative der Bertelsmann-Stiftung die Kinder- und Jugendhilfepraxis mit einem nahezu unbekanntem Verfahren konfrontiert wird und diese in nicht unerheblichen Maße irritiert hat (vgl. Schilling 2000, S. 154ff.). Nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells im Allgemeinen und der Anwendung von interkommunalen Vergleichen im Besonderen ist aus der Perspektive der Forschung und in diesem Falle der Jugendhilfeforschung ein Empiriedefizit zu konstatieren (vgl. dazu auch Flösser u.a. 1998, S. 244f.).²⁵⁴

Bei den folgenden Ausführungen zur Verwendung von Kennzahlen am Beispiel der interkommunalen Vergleichsarbeit kann es zwar nicht in der Hauptsache um eine empirische Untersuchung interkommunaler Vergleichsarbeit im Feld der Kinder- und Jugendhilfe gehen, doch ist es auch nicht möglich, bei einer derartigen wissenschaftlichen Analyse das Verfahren der interkommunalen Vergleiche selbst nicht zu untersuchen. Dies wiederum weist bereits auf die zentrale Bedeutung des Kennzahleninstrumentes für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen hin. Das heißt: Um auf Fragestellungen zur Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen am Beispiel interkommunaler Vergleiche Antworten formulieren zu können, erscheint es unvermeidlich, den Anwendungskontext interkommunaler Vergleichsarbeit gleichermaßen zu analysieren, da dieses Verfahren offensichtlich im Kern auf die Erzeugung, Auswertung und Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen zurückzuführen ist.

Vor diesem Hintergrund wertet der hier verfolgte Forschungsansatz empirisches Material zu bislang unbeantworteten Forschungsfragen bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe aus, was allerdings voraussetzt, dass man mit dem Untersuchungsfeld der interkommunalen Vergleichsarbeit aus der Sicht von Jugendhilfeforschung „Neuland“ betritt. Unter Berücksichtigung der forschungsleitenden Fragestellung dieser Arbeit nach den Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen zielt die Untersuchung im Einzelnen auf

1. die Entstehung bzw. Generierung von Kennzahlen für den interkommunalen Vergleich von Jugendämtern mit äußerst heterogenen Strukturen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe bei gleichen bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen,
2. die verschiedenen Funktionsebenen von Kennzahlen bei deren Verwendung in interkommunalen Vergleichsringen,
3. die Folgen respektive Konsequenzen der kennzahlengestützten Vergleichsergebnisse für örtliche Kinder- und Jugendhilfe.

²⁵⁴ Vgl. ausführlicher Teil I, Kap. 2.2 bezogen auf den empirischen Forschungsstand zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells insgesamt sowie speziell in der Kinder- und Jugendhilfe und hier vor allem das kommunale Jugendamt.

Eine Herausarbeitung von empirischen Ergebnissen zu diesen Forschungszielen bezogen auf eine Verwendung von Kennzahlen ist grundsätzlich mit der Schwierigkeit verbunden, dass der hier beschriebene Forschungsprozess eine doppelte Konstruktion von Wirklichkeit beinhaltet. Erstens stellt die Anwendung des Kennzahleninstrumentes bzw. die Generierung von Kennzahlen zu Aspekten der Realität eine Abbildung von Wirklichkeit und damit auch eine Art der Konstruktion derselben dar. Zweitens stellt die Erforschung der Verwendung dieses wirklichkeitskonstruierenden Verfahrens wiederum eine Konstruktion dar, versteht man die Generierung von sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen als soziale Konstruktion (vgl. zusammenfassend Flick 2000a, S. 155f.).

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen und angesichts des Forschungs- und Erkenntnisstandes zu der Umsetzung und den Konsequenzen von interkommunalen Vergleichen speziell bezogen auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe erscheint ein Vorgehen im Rahmen qualitativer Sozialforschung insofern als angemessen²⁵⁵, als dass es zunächst einmal darum gehen muss, Strukturen des Untersuchungsfeldes bezogen auf eine Verwendung des Kennzahleninstrumentes, die Generierung von Kennzahlen im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit sowie die Folgen respektive Konsequenzen einer Nutzung von Kennzahlen herauszuarbeiten. Die Untersuchung versteht sich somit in Anlehnung an Flick/Kardorff/Steinke (2000, S. 25) oder auch die herausgearbeiteten Einsatzfelder qualitativer Forschung von Oswald (1997, S. 79ff.) als ein qualitativ-exploratives Verfahren mit dem Ziel, Prozesse und Strukturen der Verwendung von Kennzahlen im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben.

Das methodische Setting umfasst drei unterschiedliche Zugänge zum Untersuchungsgegenstand. Im Einzelnen stützt sich die im Folgenden zu leistende Erschließung der Verwendung von Kennzahlen im Rahmen interkommunaler Vergleichsarbeit auf

1. teilnehmenden Beobachtungen,
2. die Durchführung von Experteninterviews sowie
3. das Verfahren der Dokumentenanalyse.

Angesichts der Parallelität von teilnehmender Beobachtung, Experteninterview und Dokumentenanalyse zeichnet sich das methodische Setting der Untersuchung durch ein Verfahren der Triangulation aus. Es werden sowohl verschiedene Datenmaterialien verwendet als auch unterschiedliche Methoden zur Analyse der Verwendung

²⁵⁵ Folgt man bezogen auf den Einsatz von qualitativen und quantitativen Methoden in der Sozialforschung den Ausführungen von Oswald (1997, S. 79), so ist zunächst einmal davon auszugehen, dass jede Fragestellung sowohl quantitativ als auch qualitativ erforscht werden kann. Gleichwohl sind Ergebnis und Ertrag des Einsatzes der unterschiedlichen Forschungsansätze mitunter unterschiedlich, so dass sich je nach Untersuchungsgegenstand und Forschungsfrage das eine oder andere Verfahren als angemessener herausstellen kann.

von Kennzahlen im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit genutzt.²⁵⁶ Das Verfahren der Triangulation wird in diesem Zusammenhang sowohl als Strategie der Validierung von Ergebnissen (vgl. dazu Friebertshäuser 1997 vor allem im Kontext ethnografischer Feldforschung oder auch grundsätzlicher Friebertshäuser/Jakob 2001, S. 577) als auch als ein Weg zur Erweiterung der Erkenntnisse über den Untersuchungsgegenstand eingesetzt (vgl. dazu Flick 2000b, S. 318). Hierzu bedient man sich einem Verfahren der „Between-Method-Triangulation“, um auf diese Weise neben der Validierung von Ergebnissen auch unterschiedliche Bereiche des Untersuchungsgegenstandes erfassen zu können und um somit eben auch die Erkenntnismöglichkeiten des methodischen Zugangs über das Forschungsfeld zu erweitern (vgl. auch ebd., S. 313f.). Für die Auswertung des erhobenen empirischen Datenmaterials sowie für deren Darstellung hat dies zur Konsequenz, dass die Erschließung der interkommunalen Vergleichsarbeit mit einem besonderen Fokus auf die Verwendung von Kennzahlen zunächst von den Ergebnissen der teilnehmenden Beobachtung ausgeht. Validierend, ergänzend und zum Teil illustrativ hierzu werden die Ergebnisse der darüber hinaus durchgeführten Experteninterviews sowie der abgeschlossenen Dokumentenanalysen herangezogen.

Das methodische Setting der Untersuchung zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit beinhaltet somit differierende methodische Zugänge zum Prozess des interkommunalen Vergleichs, mit denen eine Fokussierung von unterschiedlichen Aspekten und Perspektiven interkommunaler Vergleichsarbeit möglich ist. Die Grundlage der Untersuchung stellt das Verfahren der teilnehmenden Beobachtung eines interkommunalen Vergleichsringes dar, das einem ethnografischen Vorgehen zumindest nahe kommt. Die notwendigen Ergänzungen der Erkenntnisse im Sinne von Erweiterung auf der einen und Validierung auf der anderen Seite werden mittels der Experteninterviews sowie einer Dokumentenanalyse von unterschiedlichen Quellen vorgenommen. So setzen die Experteninterviews bei den Moderatoren der Vergleichsringe an und liefern somit unmittelbares empirisches Material über Strukturen und Prozesse der interkommunalen Vergleichsringe selber. Einen ähnlichen Schwerpunkt setzt auch die Analyse der Abschlussberichte von Vergleichsringphasen. Allerdings wird hier mit der Dokumentenanalyse ein anderes methodisches Verfahren gewählt. Weniger die Vorgänge im interkommunalen Vergleichsring selber, sondern vielmehr die Auswirkungen der kennzahlen-gestützten interkommunalen Vergleichsarbeit fokussiert die Dokumentenanalyse der Ausschussvorlagen. Damit geht die Untersuchung über die internen Prozesse der interkommunalen Vergleichsarbeit hinaus und nimmt mögliche Konsequenzen der

²⁵⁶ Das Verfahren der Triangulation ist nach Krüger (2000) „die Kombination verschiedener Datenmaterialien, verschiedener Forscher bzw. Untersuchungsgruppen, die Verknüpfung verschiedener Theorienansätze oder die Kombination verschiedener Methoden bei der Analyse des gleichen Phänomens“ (Krüger 2000, S. 325).

Vergleichsergebnisse und damit auch der Verwendung von Kennzahlen in einzelnen Jugendämtern in den Blick. Zudem beinhaltet dieses Material nicht die Perspektive der Moderatoren auf die Vergleichsringe, sondern es werden hierüber die Sichtweisen der jeweiligen Jugendämter abgebildet.

Im Folgenden wird es nach diesem ersten Gesamtüberblick über das methodische Setting darum gehen, die einzelnen genannten Zugänge zu explizieren. Somit ist nicht nur näher auf die durchgeführten teilnehmenden Beobachtungen einzugehen (A), sondern vor allem auch auf die ergänzende Durchführung von Experteninterviews (B) sowie eine zusätzliche Analyse von Abschlussberichten interkommunaler Vergleichsarbeit (C) und Ausschussvorlagen im Rahmen Berichterstattung von den Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs in den jeweiligen örtlichen Jugendhilfekontexten (D).

(A) Teilnehmende Beobachtungen in einem Vergleichsring

Die Durchführung einer derartigen Untersuchung zur Verwendung von Kennzahlen wird zweifelsohne durch die Tatsache erschwert, dass dieses Feld bislang durch ein Empiriedefizit gekennzeichnet ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Zugang zu diesem Forschungsfeld schwierig und somit nicht unmittelbar möglich ist. So gilt für die im Folgenden näher zu untersuchenden interkommunalen Vergleichsringe im Rahmen des IKO-Netzes in der Regel, dass Ergebnisse aus der interkommunalen Vergleichsarbeit zunächst einmal nur intern im Rahmen des Vergleichsrings verbreitet werden dürfen. Präsentieren Jugendamtsverwaltungen die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichsrings z.B. im Jugendhilfeausschuss, so dürfen lediglich die eigenen Ergebnisse kenntlich gemacht werden, während die Resultate aus den Vergleichskommunen gar nicht bzw. nur anonymisiert genannt werden dürfen.²⁵⁷ Oder aber die Abschlussberichte zu einzelnen interkommunalen Vergleichsringphasen sind, wenn diese überhaupt erhältlich sind bzw. waren, nur in anonymisierter Form zugänglich. Einzige Ausnahme für die interkommunalen Vergleichsringe zu den Hilfen zur Erziehung stellt zum jetzigen Zeitpunkt die Dokumentation der zweiten Phase der interkommunalen Vergleichsarbeit zur Jugendhilfe in Landkreisen dar (vgl. Dokument A3-2).

Angesichts dieser hohen Zugangshürden zum Forschungsfeld stützen sich die gewonnenen Erkenntnisse zu den interkommunalen Vergleichsringen im Rahmen des IKO-Netzes zum Themenbereich der Hilfen zur Erziehung und einer in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Verwendung von Kennzahlen zu einem wesentlichen Teil auf teilnehmende Beobachtungen in einem Vergleichsring über einen Zeitraum von ca. drei Jahren. In diesem Zeitraum füllte der Verfasser die Funktion eines

²⁵⁷ Dies hat offensichtlich für die Präsentation der interkommunalen Vergleichsergebnisse mit zur Konsequenz, dass z.B. die eigenen Befunde eines Jugendamtes in ein Verhältnis zu einem Mittelwert aus den Ergebnissen der teilnehmenden Städte gesetzt werden (vgl. z.B. Dokument B-1).

Moderators bzw. Projektbeauftragten neben zwei weiteren Moderatoren aus. Somit nahm der Verfasser an allen sieben Veranstaltungen eines interkommunalen Vergleichsrings teil und schrieb hierzu die jeweiligen Protokolle, war an drei Datenerhebungen beteiligt, verfasste drei ausführliche Dokumentationen über die interkommunale Vergleichsarbeit anlässlich der Beendigung von Vergleichsphasen und/oder angesichts der Auswertung und Analyse von Kennzahlenwerten und einer daraus folgenden Ergebnispräsentation, stand während dieser Zeit in einem regelmäßigen Kontakt zu den anderen Moderatoren dieses Vergleichsrings sowie vor allem zu den jeweiligen Vertretern der teilnehmenden Jugendamtsverwaltungen und wurde als Moderator bzw. Projektbeauftragter für einen Vergleichsring bei der regelmäßigen Verschickung von Informationen und Materialien seitens des IKO-Netzes über die interkommunale Vergleichsarbeit mit berücksichtigt.

Fasst man die Beschreibung dieses Feldzuganges zusammen, so ist in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Girtler (2001, S. 97ff.) von einer teilnehmenden Beobachtung aufgrund einer beruflichen Eingliederung in das Forschungsfeld zu sprechen. Das heißt, für den Forscher ist in diesem Fall die Beobachterrolle mit der eines Akteurs in einem interkommunalen Vergleichsring verzahnt. Girtler (ebd.) bezeichnet die Teilnahme in einer Rolle des zu untersuchenden Feldes, die über den ausschließlichen Beobachterstatus hinausgeht und eine Verzahnung mit dem Forschungsfeld beinhaltet, als eine qualifiziertere Form der Teilnahme, da hierüber andere Zugangsmöglichkeiten genutzt werden können sowie gewisse Rechte für den teilnehmenden Beobachter gegeben sind. Für die durchgeführte Untersuchung über die Verwendung von Kennzahlen im Rahmen eines interkommunalen Vergleichsrings gilt dies entsprechend. Anhand der bereits dargestellten Funktionsumschreibung für die ausgefüllte Rolle seitens des Verfassers in diesem interkommunalen Vergleichsring konnten vielfältige Möglichkeiten genutzt werden, über die Teilnahme an den jeweiligen Sitzungen des interkommunalen Vergleichsrings hinaus weiteres Datenmaterial zu den Strukturen und Prozessen interkommunaler Vergleichsarbeit zu erheben.

Damit kommt der hier gewählte Forschungszugang einem ethnografisch orientierten Vorgehen nahe. Dies gilt umso mehr, versteht man die teilnehmende Beobachtung in einem weiteren Sinne als flexible, methodenplurale kontextbezogene Strategie (vgl. Lüders 2000, S. 389). Bei allen Möglichkeiten des Erkenntnisgewinns einer ethnografisch-orientierten, teilnehmenden Beobachtung beinhaltet dieses methodische Vorgehen gleichwohl Unzulänglichkeiten, geht man davon aus, dass die in diesem Zusammenhang geforderte Wahrnehmungsfähigkeit sowie die gleichermaßen beanspruchte Erinnerungsfähigkeit des Forschers begrenzt ist, um Strukturen und Prozesse des Feldes zu erfassen.

(B) Experteninterviews mit Moderatoren interkommunaler Vergleichsringe

Die Untersuchung zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen interkommunaler Vergleichsarbeit stützt sich in Ergänzung zur teilnehmenden Beobachtung auf die Methode des Experteninterviews. Es wurden in diesem Zusammenhang Moderatoren²⁵⁸ der IKO-Vergleichsringe zum Feld der Hilfen zur Erziehung befragt.²⁵⁹ Dass die interkommunalen Vergleichsringe des so genannten IKO-Netzes als Untersuchungsgegenstand ausgewählt wurden, ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Erstens wird von der Beobachtung ausgegangen, dass eine große Anzahl der bisher in Deutschland durchgeführten interkommunalen Vergleiche zu sämtlichen kommunalen Leistungsbereichen auf das angesprochene IKO-Netz der KGSt zurückgehen. Zwischen 1996 und 2000 haben weit über 100 Kommunen an verschiedenen interkommunalen Vergleichen teilgenommen. Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurden zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews sechs Vergleichsringe mit Städten verschiedener Größe durchgeführt. Zweitens besteht aus forschungspragmatischer Sicht zu diesem empirischen Feld ein vergleichsweise unproblematischer Zugang durch eben die Tatsache, dass der Verfasser selbst im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringe Moderatorenfunktion übernommen hat.

²⁵⁸ In der Terminologie des IKO-Netzes werden diese Moderatoren als Projektbeauftragte bezeichnet. Diese Personen, die für Vor- und Nachbereitung der Sitzungen sowie für die Beantwortung von inhaltlichen Fragestellungen zuständig sind, arbeiten jeweils zusammen mit einem Referenten des IKO-Netzes, den so genannten Projektverantwortlichen (vgl. Fallberg/Korte 1999a; Korte 1999, S. 10). In der Praxis ergibt sich allerdings u.a. für den Bereich der Hilfen zur Erziehung die Konstellation, dass sich Projektbeauftragter und Projektverantwortlicher in einer Person wiederfinden. Die hier zugrundegelegten Experteninterviews wurden mit den Projektbeauftragten aus den Vergleichsringen zu den Hilfen zur Erziehung durchgeführt. Einer von diesen ist zum Zeitpunkt des Interviews Projektverantwortlicher seitens des IKO-Netzes für den Bereich Jugend. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass diese Unterscheidung im Rahmen der Darstellung der Vergleichsringarbeit 2002 nicht übernommen worden ist. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang lediglich noch von zu erbringenden Leistungen des IKO-Netzes die Rede, was darauf schließen lässt, dass die Bedeutung der so genannten Projektbeauftragten zwischen 1999 und 2002 zurückgegangen ist bzw. in Zukunft reduziert werden soll (vgl. IKO-Netz 2002). Es kann darüber spekuliert werden, ob diese Veränderung nunmehr darauf zurückzuführen ist, dass man bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichsringen bei Bedarf auf eine Vielzahl an Kennzahlensysteme zurückgreifen kann, was mitunter die aufwendige Neuentwicklung eines entsprechenden Vergleichsinstrumentes überflüssig macht. Möglicherweise jedoch ist diese Veränderung bei den Darstellungsinhalten auch auf finanzielle Schwierigkeiten des IKO-Netzes zurückzuführen, so dass man beabsichtigt, die Gelder zur Finanzierung der Projektbeauftragten weitgehend zu reduzieren.

²⁵⁹ Die interkommunalen Vergleichsringe, in deren Kontexten die interviewten Moderatoren tätig sind, haben allesamt den Schwerpunkt der Hilfen zur Erziehung insgesamt bzw. ausgewählter Segmente der Erziehungshilfen. Darüber hinaus haben sich einzelne Vergleichsringe dazu entschlossen neben den Leistungen der Hilfen zur Erziehung auch den Bereich der Schutzmaßnahmen sowie der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen zu fokussieren, was natürlich nicht ausschließt, dass diese Vergleichsringe auch zur Eruierung des kommunalen Bedingungsgefüges der Kinder- und Jugendhilfe Rahmendaten zu anderen Leistungsbereichen sowie zu sozialstrukturellen Zusammenhängen berücksichtigen (vgl. beispielsweise Dokument A1). Im Folgenden werden diese interkommunalen Vergleichsringe allerdings als solche zu den Hilfen zur Erziehung bezeichnet, da sowohl nach Trede (2001, S. 788) die Inobhutnahmen als auch nach Wehner (2002, S. 825f.) die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen zumindest große Überschneidungsbereiche zum Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung haben.

Interkommunale Vergleichsringe lassen sich als organisatorische bzw. institutionelle Zusammenhänge beschreiben, in denen sich mehrere Jugendämter zusammengeschlossen haben, um Strukturen und Leistungen der jeweils örtlichen Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage von Kennzahlen bzw. einem Kennzahlensystem gegenüberzustellen. Um in diesem Zusammenhang die Generierung von Kennzahlen, die Funktionsebenen von Kennzahlen und die Konsequenzen einer kennzahlengestützten Vergleichsarbeit für Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe zu untersuchen sowie um vorab eine Aufarbeitung konzeptioneller Leitlinien jenseits der KGSt und des IKO-Netzes zu leisten, wurden neben der teilnehmenden Beobachtung in einem Vergleichsring Experteninterviews nach Meuser/Nagel (1991; 1997) mit Moderatoren von interkommunalen Vergleichsringen zum Thema der Hilfen zur Erziehung durchgeführt. Im Rahmen dieser Befragungen wurden thematisiert

- die konzeptionellen Leitlinien interkommunaler Vergleichsarbeit und die Bedeutung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in diesem Zusammenhang,
- die Abläufe der konkreten praktischen Arbeit im Vergleichsring,
- die Diskussionen unter den teilnehmenden Jugendämtern auf der Grundlage der generierten Kennzahlen sowie
- der Ergebnistransfer vom Vergleichsring in die Jugendämter und darüber hinaus in die örtliche Jugendhilfepolitik (siehe auch Leitfaden im Anhang).

Die Entscheidung für die zusätzliche Durchführung von Experteninterviews im Rahmen dieser Untersuchung ist der Tatsache geschuldet, dass der Gegenstand der Analyse in einen organisatorischen Zusammenhang einzuordnen ist. Somit werden die Moderatoren nicht über ihre persönlichen Einstellungen und Orientierungen im Kontext ihres individuellen oder kollektiven Lebenszusammenhangs befragt, sondern es geht allgemein um „Wissensbestände im Sinne von Erfahrungsregeln, die das Funktionieren von sozialen Systemen bestimmen“ (Meuser/Nagel 1991, S. 466). Bezogen auf den hier zu bearbeitenden Untersuchungsgegenstand ist somit aus der Forschungsperspektive Erfahrungswissen oder auch so genannte Faustregeln von Handlungsroutrinen für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen von Bedeutung. Es geht aber auch um die Abfrage eines Wissens der Experten, das im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit als vergleichsweise innovatives respektive noch nicht lange bestehendes Verfahren für Jugendämter bislang in anderen Formen als den mündlichen Berichten der Moderatoren nur vereinzelt vorhanden ist (vgl. dazu auch Meuser/Nagel 1997, S. 481f.).

Im Rahmen der Befragung wurden insgesamt sechs Interviews mit Moderatoren interkommunaler Vergleichsarbeit mit einer Dauer von 60 bis 80 Minuten durchgeführt. Bis auf zwei Ausnahmen konzentrierte sich die Befragung damit auf die Personen, welche im Rahmen von interkommunalen Vergleichen über das Feld der Hilfen zur Erziehung als Moderatoren für das IKO-Netz tätig sind. Die zwei Ausnahmen sind darauf zurückzuführen, dass erstens der Verfasser selbst als Moderator eines

interkommunalen Vergleichsring zum Thema der Hilfen zur Erziehung tätig ist. Vor diesem Hintergrund wurde zweitens auch der andere Fachmoderator dieses einen Vergleichsring nicht interviewt. Dieses Interview fand nicht statt, weil der subjektiv geteilte Erfahrungshorizont zwischen Interviewer und Interviewten in diesem Falle als zu groß einzuschätzen ist. Somit ist davon auszugehen, dass in diesem Interview relevante Aspekte seitens des Interviewten nicht kommuniziert würden, sondern für das Interview als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Darüber hinaus ist bewusst auf dieses Interview verzichtet worden, weil angesichts der Eingebundenheit des Verfassers in denselben Vergleichsring die Voraussetzungen der Interpretation der Aussagen über Vergleichsringarbeit und vor allem über den entsprechenden Vergleichsring nicht mit denen der anderen Interviews zu vergleichen ist. Zudem wurde die Durchführung dieser Befragung insofern als nicht notwendig angesehen, da in diesem Vergleichsring über einen Zeitraum von drei Jahren teilnehmende Beobachtungen durchgeführt worden sind.

Den verbleibenden sechs befragten Moderatoren ist erstens gemeinsam, dass es sich hierbei – wie bereits erwähnt – um Moderatoren von Vergleichsringen des IKO-Netzes zur Kinder- und Jugendhilfe und hier vor allem zu den Hilfen zur Erziehung handelt. Zweitens trifft auf alle Moderatoren zu, dass es jeweils Personen sind, die – wenn auch in unterschiedlichen Kontexten – im Feld der Kinder- und Jugendhilfe tätig sind bzw. waren (vgl. Tabelle 1). Das heißt im Einzelnen:

- Zwei Moderatoren kommen aus Kommunalverwaltungen und sind bzw. waren im Rahmen der organisatorischen Einbettung von Jugendhilfefaufgaben in leitenden Positionen tätig.
- Ein Moderator ist zur Zeit der Durchführung des Interviews Mitarbeiter beim IKO-Netz und in diesem Zusammenhang zum einen zuständiger Moderator seitens des IKO-Netzes für die interkommunalen Vergleichsringe zur Kinder- und Jugendhilfe, abgesehen vom Bereich der Kindertageseinrichtungen. Zudem ist er gleichzeitig für einen Vergleichsring der zuständige Fachmoderator. Die Funktion dieses befragten Experten hebt sich somit insofern von der anderer interviewter Personen ab, als dass dieser befragte Experte als Einziger Betriebswissen aus allen Vergleichsringen zu den Hilfen zur Erziehung besitzt. Dies resultiert daraus, dass der Interviewte zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung beim IKO-Netz als Projektverantwortlicher u.a. für den Bereich Jugend zuständig ist. Dieses Beschäftigungsverhältnis musste im Rahmen der Rekonstruktion des empirischen Materials insofern berücksichtigt werden, als dass man bei diesem Experten ein über das anderer Moderatoren hinausgehendes Interesse an einem Weiterbestehen der interkommunalen Vergleiche insbesondere im Rahmen des IKO-Netzes voraussetzen kann.
- Drei der acht Moderatoren sind einem außeruniversitären Forschungsinstitut im Feld der Sozialen Arbeit mit einem Schwerpunkt hinsichtlich der Kinder- und

Jugendhilfe zuzuordnen (M4, M5, M6). Zwei dieser drei Moderatoren (M4 und M5) sind zudem in Lehre und Forschung der universitären Sozialpädagogik eingebunden. Die Mitglieder dieser Gruppe sind für zwei Vergleichsringe als so genannte Projektbeauftragte mitverantwortlich. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tätigkeiten dieser Experten im Rahmen von außeruniversitärer Forschung im Sinne einer Praxisforschung ist bei den Aussagen dieser drei Moderatoren zu berücksichtigen, dass möglicherweise bei den Äußerungen über interkommunale Vergleichsarbeit auch vorhandene Erfahrungen aus z.B. anderen Beratungsprozessen von Jugendämtern oder allgemein Trägern der Jugendhilfe sowie der Sozialen Arbeit bzw. konkret aus Prozessen der Kinder- und Jugendhilfeplanung mit eingeflossen sind. So antwortete beispielsweise einer dieser Experten auf die Frage nach der Datenlage der Kommunen, die an den interkommunalen Vergleichsringen teilnehmen:

„Ist besser geworden. Jetzt nicht nur von den IKO-Netzen, sondern wir haben ja seit vielen Jahren Jugendhilfeplanung gemacht. Und bis Mitte der 1990er-Jahre haben wir richtig mit denen angefangen, Erhebungsinstrumente zu entwickeln, EDV-gestützte Datenbanken. Das ist glücklicherweise jetzt vorbei. Also es gibt immer noch Nachzügler, aber der Trend ist, dass inzwischen die Möglichkeiten der Kommunen, ein zeitnahes und auch regelmäßiges fortgeschriebenes Datenset vorzuhalten, im Bereich relevanter Sozialstrukturdaten bestehen“ (Interview M4).

In dieser Passage wird offensichtlich, dass der Experte eben nicht auf das vorhandene Betriebswissen zur interkommunalen Vergleichsarbeit zurückgreift, sondern diese Frage umfassender vor dem Hintergrund seiner Projekterfahrungen zur kommunalen Jugendhilfeplanung mit Jugendämtern beantwortet. Dieses ist nur ein offensichtliches Beispiel, bei dem die Trennung zwischen Betriebswissen interkommunaler Vergleichsarbeit und anderen Wissenskontexten offensichtlich ist. Es ist allerdings naheliegend, dass das Material Passagen beinhaltet, bei denen eine eindeutige Trennung zwischen dem Betriebswissen zur interkommunalen Vergleichsarbeit und den Wissensbeständen aus anderen Arbeitskontexten nicht mehr möglich ist.

Ohne an dieser Stelle auf die Unterschiede zwischen den Moderatoren zu ausführlich eingehen zu wollen, so bleibt dennoch festzuhalten, dass die Befragten sich somit dahingehend unterscheiden, dass die Moderatoren einerseits aus der Jugendamtsverwaltung kommen sowie andererseits in Forschung und Lehre von Hochschulen eingebunden sind bzw. im Rahmen von Praxisberatung und -forschung außeruniversitärer Institute tätig sind. Es ist nicht eindeutig herzuleiten, welche Bedeutung diese Unterschiede für die empirischen Ergebnisse haben. Gleichwohl ist es plausibel anzunehmen, dass dies für das jeweilige Expertenwissen nicht bedeutungslos sein kann. So wäre beispielsweise darüber zu spekulieren, ob es lediglich auf einen Zufall zurückzuführen ist, dass im Rahmen eines Interviews mit einem in einer Kommunalverwaltung tätigen Experten dieser auf Nachfrage zur konzeptionellen Grundidee

von interkommunaler Vergleichsringarbeit sowie zum Verständnis des Kennzahleninstrumentes einen Aktenordner mit Materialien des IKO-Netzes aufschlägt, um dem Interviewer die entsprechenden Textpassagen vorzulesen. Dass ein solcher Vorgang bei dem besagten Interview zu beobachten gewesen ist, könnte in diesem Fall auch darauf hinweisen – sieht man einmal davon ab, dass diese formalistische Behandlung der Fragestellung auf ein Misslingen dieser Interviewpassage hindeutet (vgl. dazu Meuser/Nagel 1991, S. 449) –, dass die Orientierung an den vorgegebenen konzeptionellen Leitlinien bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichen in einer Verbindung zu den Arbeitskontexten der Experten steht.

Tabelle 1: Übersicht zu den befragten Experten

| Experte/Interviewkürzel | Funktion |
|--------------------------------|--|
| Interview M1 | Moderator des Vergleichsring Jugendhilfe (stationäre Hilfen zur Erziehung) der Landkreise in Baden-Württemberg |
| Interview M2 | Moderator des Vergleichsring Jugendhilfe (ambulante Hilfen zur Erziehung) der Landkreise in Baden-Württemberg |
| Interview M3 ¹ | Moderator aller Vergleichsringe zum Thema Jugend und Jugendhilfe in Zusammenarbeit mit den anderen befragten Moderatoren sowie beim Vergleichsring Jugend in Nordrhein-Westfalen GK 4-5 alleiniger Moderator |
| Interview M4 | Moderator des Vergleichsring Jugend der Landkreise in Niedersachsen/Schleswig-Holstein |
| Interview M5 | Moderator des Vergleichsring Jugendhilfe der Großstädte GK 1 |
| Interview M6 | Moderatoren der Vergleichsringe Jugend der Landkreise in Niedersachsen/Schleswig-Holstein und Jugendhilfe der Großstädte GK 1 |

¹ Zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung ist M3 Angestellter des IKO-Netzes und in diesem Zusammenhang Projektverantwortlicher für u.a. alle Vergleichsringe zum Thema Jugendhilfe (zur Unterscheidung des IKO-Netzes bezogen auf Projektverantwortliche und Projektbeauftragte vgl. Fußnote 258).

Quelle: eigene Darstellung

Die Auswahl, Moderatoren von interkommunalen Vergleichsringen als Experten für die Verwendung von Kennzahlen ergänzend zu den teilnehmenden Beobachtungen zu befragen, resultiert aus der Tatsache, dass diese als Schlüsselfiguren im interkommunalen Vergleichsprozess eine zentrale Verantwortung für die Durchführung der interkommunalen Vergleichsringe und einer damit einhergehenden Verwendung von Kennzahlen haben. Zudem verfügen diese Funktionsträger für die interkommunalen Vergleiche über einen privilegierten Zugang zu Informationen über die Strukturen und Prozesse dieses Verfahrens. Dies gilt insbesondere für die hier forschungsleitenden Fragestellungen nach der Generierung von Kennzahlen sowie den mit dem Kennzahlensystem in Verbindung stehenden Analysen, Erörterungen und Diskussionen um die Kennzahlenwerte. Legt man die von Meuser/Nagel (1991) eingeführte Unterscheidung von Betriebs- und Kontextwissen zugrunde, so werden die Moderatoren diesbezüglich bezogen auf das Betriebswissen des Handlungsfeldes befragt, an dem sie selbst als Funktionsträger beteiligt sind.

Werden im Rahmen der jeweiligen Experteninterviews über die Generierung des Kennzahlensystems sowie die Auswertungs- und Diskussionsprozesse im interkom-

munalen Vergleichsring hinaus die Konsequenzen für Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe thematisiert, so werden die Moderatoren nicht mehr als Experten befragt, die Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben, sondern als komplementäre Handlungseinheit, die ein Wissen bzw. genauer „Kontextwissen“ (Meuser/Nagel 1991, S. 446) über die Effekte der interkommunalen Vergleichsergebnisse bzw. genauer der entsprechenden Kennzahlen auf Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe haben. Somit ist für die durchgeführten Interviews eine generelle Unterscheidung von Betriebs- und Kontextwissen – wie sie Meuser/Nagel (1991, S. 446ff.) für die Anlage einer Untersuchung vorschlagen – nicht möglich. Vielmehr zeigt sich für die Untersuchung einer Generierung von Kennzahlen, der Erörterungen und Diskussionen über die Kennzahlenwerte sowie der Konsequenzen aus der interkommunalen Vergleichsarbeit, dass dieser Unterschied bei der Befragung von Vergleichsringmoderatoren – ähnlich wie Walter (1993, S. 12f.) dies für die Befragung von Mitgliedern der Familienberichtscommissionen als Experten für die Familienberichterstattung feststellt – allenfalls ein gradueller ist.

Die Auswertung der durchgeführten Interviews orientiert sich an der von Meuser/Nagel (1991, S. 451ff.; 1997, S. 488f.) vorgeschlagenen Auswertungsstrategie für Experteninterviews. Das heißt im Einzelnen zusammengefasst bezogen auf

- **Transkription und Paraphrase:** Die Entscheidung darüber, welche Teile der Interviews transkribiert und welche paraphrasiert werden, wurde abhängig von dem hier zugrundegelegten forschungsleitenden Interesse nach der Generierung von Kennzahlen und den Erörterungen über die Kennzahlenwerte im interkommunalen Vergleichsring sowie den Aussagen der Moderatoren über die Auswirkungen der Vergleichsergebnisse bei den teilnehmenden Jugendämtern gemacht. Somit wurde auf eine Transkription der jeweils gesamten Tonbandaufnahme verzichtet. Im Falle einer Transkription von Interviewpassagen erfolgte eine Orientierung an der Standardorthographie.
- **Kodierung und thematischer Vergleich:** Die aus der Transkription und der Paraphrasierung des Interviewmaterials entstandenen Texte wurden thematisch codiert. Im Anschluss an die Codierung wurden die thematisch vergleichbaren Textpassagen aus den Interviews gebündelt, womit die Sequentialität der Texte zu den einzelnen Interviews aufgehoben wurde. Aus diesen beiden Auswertungsschritten resultierte eine textnahe Kategorienbildung, die grob die Aussagen des empirischen Materials nach dem Zugang von Jugendämtern zu den interkommunalen Vergleichsrings sowie den Leitlinien interkommunaler Vergleichsarbeit sowie deren Umsetzung unterschieden hat. Vor diesem Hintergrund wurden weitere Unterscheidungen insbesondere im Zusammenhang mit der Rekonstruktion konzeptioneller Vorstellungen von interkommunaler Vergleichsarbeit seitens der Moderatoren sowie mit der Durchführung von interkommunalen Vergleichen vorgenommen.

- **Soziologische Konzeptualisierung und theoretische Generalisierung:** Diese Arbeitsschritte markieren in der von Meuser/Nagel (1991; 1997) vorgeschlagenen Auswertungsstrategie eine Ablösung von den Interviewtexten. Ausgehend von empirischen Generalisierungen zu den Strukturen des Expertenwissens wurden in weiteren Auswertungsschritten Typologien und gegenstandsbezogene theoretische Aspekte bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen im Kontext von interkommunaler Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt. Diese aus dem Interviewmaterial erarbeiteten empirischen Generalisierungen und deren Verknüpfungen zu Typologien und Theorien wurden mit den Ergebnissen der Dokumentenanalyse sowie vor allem den Erkenntnissen aus den teilnehmenden Beobachtung in Beziehung gesetzt.

(C) Dokumentenanalyse von Abschlussberichten zu interkommunalen Vergleichsphasen

Bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichen im Rahmen des IKO-Netzes wird, wie bereits erwähnt, zwischen den Projektverantwortlichen und den Projektbeauftragten unterschieden. Neben der vollständigen oder teilweisen Moderation eines jeweiligen Vergleichsrings wird mit Projektbeauftragten im Vorfeld von Vergleichsringphasen in den so genannten Projektvereinbarungen mitunter vereinbart, einen Abschlussbericht bzw. eine Dokumentation zu der Vergleichsringphase zu verschriftlichen. Aus den zum Zeitpunkt der Erhebung bestehenden sechs Vergleichsrings wurden für die Dokumentenanalyse insgesamt vier Abschlussberichte aus drei Vergleichsrings berücksichtigt (vgl. Tabelle 2). Das vorliegende empirische Material umfasst dabei die Abschlussberichte, die bei der Geschäftsstelle des IKO-Netzes zu beziehen sind bzw. zu beziehen waren.²⁶⁰

Ähnlich wie schon bei den Experteninterviews fokussiert das Erkenntnisinteresse bei der Analyse der hier vorliegenden Abschlussberichte in Ergänzung zu den durchgeführten teilnehmenden Beobachtungen die Strukturen interkommunaler Vergleichsarbeit. Das heißt, das Erkenntnisinteresse zielt dabei nicht auf die Person des Moderators und Verfassers der Abschlussberichte, sondern auf die internen Prozesse interkommunaler Vergleichsarbeit bezogen auf eine Verwendung des Kennzahleninstrumentes. Da diese Dokumentationen von Vergleichsphasen seitens der Projektbeauftragten bzw. der Moderatoren verfasst werden, hat dieses empirische Material

²⁶⁰ Bis auf den Abschlussbericht des interkommunalen Vergleichsrings der norddeutschen Landkreise über die zweite Phase liegen diese zur weiteren Verbreitung über das IKO-Netz freigegebenen Abschlussberichte in anonymisierter Form vor. Bezogen auf die anderen Vergleichsrings bzw. Vergleichsphasen ist einerseits von vornherein vereinbart worden, keinen Abschlussbericht zu erstellen. Der Abschluss einer Vergleichsringphase ist in diesen Fällen die Weiterführung des Kennzahlensystems, d.h. die Erhebung der Grundzahlen und eine damit einhergehende Generierung der Kennzahlen sowie die Identifizierung von aussagekräftigen Kennzahlen und deren kurzer Beschreibung. Andererseits wurden in Vergleichsrings zwar Abschlussberichte zu den einzelnen Phasen der interkommunalen Vergleichsarbeit erstellt, wobei allerdings diese nicht für eine Verschickung über das IKO-Netz vorgesehen wurden.

eine ähnliche Perspektive bezogen auf den Untersuchungsgegenstand wie schon die Experteninterviews. Auch bei den Rekonstruktionen der Abschlussberichte richtet sich das Erkenntnisinteresse vor allem auf die Generierung sowie die Funktionsebenen von Kennzahlen innerhalb der Vergleichsringe. Dennoch ist die Auswertung dieser zusätzlichen Datensorte neben den durchgeführten Interviews im Rahmen des Verfahrens der Triangulation notwendig, eröffnen sich dadurch doch weitere Erkenntnismöglichkeiten bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen.²⁶¹ Dies gilt beispielsweise für die Vermessung des Funktionsspektrums von interkommunalen Vergleichskennzahlen zwischen Erkenntnis-, Steuerungs- und auch Rechtfertigungsdimension, wenn über die Analyse der Abschlussberichte die Einbettung des Kennzahleninstrumentes in elaborierte statistische Verfahren für den Erkenntnisgewinn herausgearbeitet werden kann.

Tabelle 2: Übersicht zu den berücksichtigten Abschlussberichten von interkommunalen Vergleichsringphasen

| Vergleichsring | Titel des Abschlussberichts und Quellenkürzel |
|--|---|
| Jugendhilfe Großstädte GK 2 – 3 | Interkommunaler Vergleich mittlerer Großstädte zum Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte (sic!) und Schutzmaßnahmen. Abschlussbericht Quellenkürzel: Dokument A1 |
| Jugendhilfe Großstädte GK 1 | Abschlussbericht für den Vergleichsring Jugendhilfe in Großstädten – Hilfen zur Erziehung – Quellenkürzel: Dokument A2 |
| Jugend Niedersachsen/Schleswig-Holstein Landkreise | Interkommunaler Leistungsvergleich. Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen August 1997 – Oktober 1998. Abschlussbericht Quellenkürzel: Dokument A3-1 |
| | Interkommunaler Leistungsvergleich. Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen (2. Phase Juni 1999 – Oktober 2000). Abschlussbericht Quellenkürzel: Dokument A3-2 |

Quelle: eigene Darstellung

Neben der Perspektive des Moderators bzw. Projektbeauftragten als Hauptautor dieser Abschlussberichte beinhalten die analysierten Dokumente noch eine weitere Perspektive auf die Verwendung von Kennzahlen in der interkommunalen Vergleichsarbeit. Drei der vier hier untersuchten Abschlussberichte berücksichtigen neben der Dokumentation der Vergleichsarbeit seitens des Moderators bzw. der Moderatoren Einschätzungen bzw. Positionierungen von teilnehmenden Jugendämtern zu dem dokumentierten interkommunalen Vergleichsprozess. Mit diesem Perspektivenwech-

²⁶¹ Gleichwohl aufgrund der methodologischen Anlage der Studie mit dem Interviewmaterial und den Abschlussberichten zu den Vergleichsphasen zwei Datensorten vorliegen, hat sich die diesbezüglich von Wolff (2000, S. 511) herausgearbeitete Schwierigkeit bei den empirischen Rekonstruktionen nicht bestätigt. Die Aussagen in den unterschiedlichen empirischen Datenquellen wurden nicht gegeneinander ausgespielt oder gar hierarchisiert. Vielmehr sind die hier kombinierten Verfahren im Sinne von Flick (2000b, S. 314) als gleichrangig anzusehen. Vermutlich ist diese Schwierigkeit auch in diesem Fall deshalb nicht zu beobachten gewesen, weil gerade angesichts der explorativen Anlage der Studie die Daten aus den Interviews und den Dokumentenanalysen im Rahmen des triangulativen Verfahrens nur zum Teil darauf abzielen, sich gegenseitig zu validieren, und darüber hinaus intendieren, die Erkenntnisse über den Untersuchungsgegenstand zu erweitern (vgl. dazu auch Flick 2000b, S. 318).

sel können nicht nur die Erkenntnismöglichkeiten zu den Fragen nach der Generierung und den Funktionsebenen von Kennzahlen ausgeweitet werden, sondern darüber hinaus kann die Frage zu den Auswirkungen einer Generierung und Verwendung von Vergleichskennzahlen für örtliche Kinder- und Jugendhilfe differenzierter fokussiert werden. Dies gilt sowohl bezogen auf mögliche interne Konsequenzen in den Jugendämtern, insbesondere der Jugendamtsverwaltung, als auch hinsichtlich zu beobachtender Effekte auf Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe, die mehr oder weniger auf Initiativen einer Jugendamtsverwaltung zurückzuführen sind. Somit intendiert die Analyse von Beiträgen der Jugendämter in den Abschlussberichten zu der Bewertung der interkommunalen Vergleichsphase an dieser Stelle die Rekonstruktion von unmittelbaren Auswirkungen der Kennzahlenergebnisse auf die Jugendamtsverwaltung sowie die mittelbaren Effekte für die Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe. Um dieses gewährleisten zu können, muss in diesem Zusammenhang davon ausgegangen werden, dass derartige empirisches Material institutionalisierte Spuren darstellt. „Das heißt, dass aus ihnen legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“ (Wolff 2000, S. 503).

Die Auswertung der Abschlussberichte zu den Vergleichsringphasen orientierte sich an dem von Alemann/Tönnemann (1995, S. 120ff.) sowie vor allem Reh (1995, S. 212ff.) für die politikwissenschaftliche Forschung vorgeschlagenen Verfahren einer Dokumentenanalyse. Für die Auswertung von Dokumenten wird in diesem Zusammenhang in Anlehnung an die von Mayring (1997, S. 58f.) ausführlich dargelegten drei Grundformen des Interpretierens folgende Unterscheidung vorgenommen:

1. Zusammenfassung – Hierunter ist eine Reduzierung des Textmaterials auf die wesentlichen Inhalte zu verstehen.
2. Explikation – Die Explikation umfasst „das Herantragen“ von zusätzlichem Material an das jeweilige Dokument. Dadurch soll die Textstelle bzw. das Verständnis dieser Textstelle erweitert werden.
3. Strukturierung – Diese Form der Quellenauswertung beinhaltet eine Herausarbeitung und Auswertung des Materials nach vorher festgelegten inhaltlichen Gesichtspunkten.

Die Auswertung der Abschlussberichte geht nach der als „Strukturierung“ bezeichneten Grundform einer Dokumentenanalyse vor. Das heißt: „Bestimmte, nach der eigenen Fragestellung relevante Aspekte sollen unter vorher festgelegten inhaltlichen Gesichtspunkten aus dem Material herausgearbeitet bzw. dieses darauf hin ausgewertet werden“ (Reh 1995, S. 216). Spiegelt man dies wiederum vor dem Hintergrund

der Differenzierungen von Mayring (1997, S. 82ff.) zur Technik der Strukturierung, so zeigen sich Ähnlichkeiten zu der Form der „inhaltlichen Strukturierung“.²⁶²

Wie bereits angedeutet, beziehen sich die Inhaltsbereiche der Analyse der Abschlussberichte zum einen auf die Leitlinien zur Durchführung von interkommunalen Vergleichen und die Umsetzung derselben im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit. Zum anderen können insbesondere bezogen auf die Auswirkungen interkommunaler Vergleichsarbeit für Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe einschließlich des Jugendamtes selbst zusätzliche forschungsrelevante inhaltliche Gesichtspunkte beleuchtet werden, die im Rahmen der Experteninterviews noch genauso weitgehend ausgeblendet sind wie auch im Rahmen der durchgeführten teilnehmenden Beobachtungen. In diesem Zusammenhang beziehen sich die relevanten Aspekte zur Strukturierung des empirischen Materials auf Auswirkungen der interkommunalen Vergleichsergebnisse auf die Organisation Jugendamt und hier insbesondere die Jugendamtsverwaltung sowie Veränderungen der Praxis öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe.

(D) Dokumentenanalyse von Vorlagen für den Jugendhilfeausschuss

Die im Rahmen dieser Untersuchung analysierten Abschlussberichte zu einzelnen Phasen interkommunaler Vergleichsringe markieren jeweils das Ende einer Etappe im interkommunalen Vergleichsprozess zwischen Jugendämtern. Fragt man nach den Auswirkungen des kennzahlengestützten Verfahrens der interkommunalen Vergleiche für die Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe, so können die über die teilnehmenden Beobachtungen hinausgehenden Experteninterviews mit den Moderatoren der interkommunalen Vergleichsringe sowie die Abschlussberichte zu einzelnen Projektphasen nur wenig zusätzliches empirisches Material liefern, gleichwohl – wie ausgeführt – die Beiträge der Jugendämter in einigen Abschlussberichten diesbezüglich eine Ausnahme darstellen. Aufgrund dessen wurden bezogen auf einen interkommunalen Vergleichsring alle teilnehmenden Jugendämter danach gefragt, ob die Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit dem jeweiligen Jugendhilfeausschuss präsentiert werden und ob dementsprechende Ausschussvorlagen zur Verfügung gestellt werden können. Von den in diesem Zusammenhang elf befragten Jugendämtern schickten insgesamt fünf Jugendämter sechs Ausschussvorlagen zu den Ergebnissen der interkommunalen Vergleichsarbeit für eine wissenschaftliche Analyse zurück (vgl. Tabelle 3).²⁶³

²⁶² Davon zu unterscheiden ist eine formale, eine typisierende sowie eine skalierende Strukturierung (vgl. Mayring 1997, S. 85).

²⁶³ Ein Jugendamt hat in diesem Zusammenhang noch keine Ausschussvorlage zurückschicken können, die sich auf die Präsentation von Ergebnissen interkommunalen Vergleichsarbeit bezieht, da diese Kommune erst kurz vor dem Zeitpunkt der Befragung sich zu einer Teilnahme an dem interkommunalen Vergleichsring entschlossen hat. Angesichts dessen übermittelte dieses Jugendamt als Reaktion auf die Anfrage einen Protokollauszug aus der Jugendhilfeausschusssitzung, bei der über die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring entschieden worden ist.

Tabelle 3: Übersicht zu den Vorlagen für den jeweiligen Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Dokumentenanalyse

| Stadt/Quellenkürzel | Titel (Datum) |
|--|---|
| Stadt Braunschweig (Dokument B1) | Interkommunaler Vergleichsring Jugendhilfe; hier: Hilfen zur Erziehung – Ergebnisse des Vergleichsjahres 2000 (14.02.2002) |
| Stadt Kiel (Dokument B2) | Interkommunaler Vergleich von mittleren Großstädten im Bereich Hilfen zur Erziehung (12.05.1999) |
| Stadt Ludwigshafen ¹ (Dokument B3) | Protokollauszug von der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 16.01.2002 zur Entwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung |
| Stadt Osnabrück (Dokument B4-1) | Mitteilungsvorlage. Betreff: Interkommunaler Vergleich (08.03.2001) |
| Stadt Osnabrück (Dokument B4-2) | Mitteilungsvorlage. Betreff: Interkommunaler Vergleich, IKO-Netz (25.04.2002) |
| Stadtverband Saarbrücken (Dokument B5) | Interkommunaler Vergleich mittlerer Großstädte – Hilfen zur Erziehung (22.11.1999) |

¹ Vgl. Fußnote 263.

Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse dieser vorliegenden Dokumente ist insofern von einer besonderen Bedeutung für die Untersuchung, als dass das empirische Material grundsätzlich bezogen auf den Untersuchungsgegenstand einen Perspektivenwechsel beinhaltet. Sowohl die für die Verwendung von Kennzahlen relevanten Strukturen und Prozesse der interkommunalen Vergleichsringe sowie die Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die jeweilige örtliche Kinder- und Jugendhilfe werden nicht mehr vornehmlich aus der Sicht des Verfassers in seiner Funktion als Moderator sowie der der anderen Moderatoren betrachtet, sondern das vorliegende Material wurde aus der Sicht der teilnehmenden Jugendämter verfasst. Dabei ist es mit dem zur Verfügung stehenden Material insbesondere möglich, die Konsequenzen kennzahlengestützter Ergebnisse im interkommunalen Vergleich auf die Organisation Jugendamt selbst sowie die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe eingehender empirisch zu untersuchen. Diese Erkenntnismöglichkeiten des Materials stützen sich auf die Annahme, dass die Ausschussvorlagen „institutionalisierte Spuren“ (Wolff 2000, S. 503) beinhalten, d.h., dass aus den Texten Rückschlüsse auf Überlegungen und Handlungen sowie deren Motive der jeweiligen Jugendämter möglich sind.²⁶⁴

Die Auswertung der Ausschussvorlagen orientiert sich, wie schon die der Abschlussberichte, an den Vorschlägen von vor allem Reh (1995, S. 212ff.) zur Dokumentenanalyse für die politikwissenschaftliche Forschung und deren Analogien und Parallelen zu einzelnen Modulen der qualitativen Inhaltsanalyse von Mayring (1997). Bezogen auf die in diesem Zusammenhang vorgesehene Herausarbeitung von Themen aus dem empirischen Material beinhalten die Texte, neben Informationen zu der Generierung und den Funktionsebenen von Kennzahlen in der interkommunalen Vergleichsarbeit, auf einer eher konzeptionellen und einer eher praktischen

²⁶⁴ Damit werden mit Hilfe des Verfahrens der Triangulation, hier: „Between-Method-Triangulation“, über die damit einhergehende Kombination unterschiedlicher methodischer Zugänge mit differierenden Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand unterschiedliche Bereiche des Forschungsfeldes schwerpunktmäßig beleuchtet (vgl. dazu auch Flick 2000b, S. 313f.).

Ebene vor allem Erkenntnisse bezogen auf die Auswirkungen interkommunaler Vergleichskennzahlen auf Jugendämter und örtliche Kinder- und Jugendhilfe. Gerade in diesem Zusammenhang kann zusätzlich auf der vorhandenen empirischen Grundlage ein zentraler Aspekt der Verwendung von Kennzahlen im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit im Allgemeinen sowie der Anbindung der Ergebnisse des Vergleichs an die jeweiligen Jugendämter im Besonderen herausgearbeitet und beleuchtet werden. Es handelt sich dabei um Bewertungsprozesse der generierten Kennzahlen seitens der teilnehmenden Jugendämter. Am Beispiel von Ergebnispräsentationen seitens der Jugendamtsverwaltung für den Jugendhilfeausschuss ist es in diesem Zusammenhang möglich, Bewertungsvorgänge von Kennzahlen seitens der Jugendamtsverwaltung für die politische Diskussion aber auch für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen bei Strukturen und Prozessen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe zu rekonstruieren.

9. Interkommunale Vergleichsarbeit in rekonstruktiver Perspektive

Es geht im Rahmen dieses empirisch-rekonstruktiven Verfahrens nicht darum, interkommunale Vergleichsringe über das Feld der Hilfen zur Erziehung in ihren Gemeinsamkeiten und Unterschieden zu beschreiben, um darauf aufbauend eine Typenbildung für die einzelnen Vergleichsringe vorzunehmen. Hierzu dokumentiert das empirische Material zu wenig Tiefenstrukturen der interkommunalen Vergleichsringe. Vielmehr beabsichtigt die nachfolgende Darstellung, relevante Dimensionen interkommunaler Vergleichsringarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen am Beispiel des kommunalen Leistungsbereichs zu den Erziehungshilfen explorativ zu erschließen. Vor dem Hintergrund leitfadengestützter Experteninterviews sowie einer Sichtung und Auswertung von Dokumenten und vor allem teilnehmenden Beobachtungen im Rahmen eines interkommunalen Vergleichs rings seitens des Verfassers über einen Zeitraum von ca. drei Jahren werden im Rahmen der Ergebnisdarstellung

- die Leitlinien interkommunaler Vergleichsarbeit bezogen auf das Feld der Erziehungshilfen im Lichte der konzeptionellen Rahmung der KGSt und des IKO-Netzes (vgl. Kap. 9.1) sowie
- der Zugang von Jugendämtern und die einzelnen Phasen der interkommunalen Vergleichsarbeit in der praktischen Umsetzung (vgl. Kap. 9.2)

analysiert.

9.1 Notizen zum Selbstverständnis der Akteure im Spiegel konzeptioneller Überlegungen

Stellt man bezogen auf interkommunale Vergleiche die Frage nach der Generierung von Kennzahlen, nach deren Funktionsspektrum sowie deren Auswirkungen für ört-

liche Kinder- und Jugendhilfe, ist es hilfreich, konzeptionelle Leitlinien der Akteure sowohl bezogen auf den Prozess insgesamt als auch speziell bezogen auf die Verwendung des Kennzahleninstrumentes herauszuarbeiten. Die nachfolgenden Ausführungen zielen – gestützt vor allem auf die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung sowie der Experteninterviews und den ausgewerteten Abschlussberichten – darauf ab, diese z.T. manifesten, z.T. aber auch latenten „Richtschnüre“ offen zu legen. Diese Ergebnisse gilt es darüber hinaus, angesichts der konzeptionellen Überlegungen des IKO-Netzes zu spiegeln.²⁶⁵ Dabei werden die Ausführungen nach einem Exkurs über ein im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit entwickeltes Steuerungsmodell für Jugendhilfeleistungen die Bedeutung des Kennzahleninstrumentes für die interkommunalen Vergleiche sowie die Funktionsebenen dieses Instrumentes fokussieren.

Exkurs zu einem Steuerungsmodell für Jugendhilfeleistungen aus der interkommunalen Vergleichsarbeit

Rekonstruiert man mit dem Fokus auf konzeptionelle Leitlinien von interkommunaler Vergleichsarbeit für das Feld der Hilfen zur Erziehung die vorhandenen Dokumentationen bzw. Abschlussberichte zu den Vergleichsphasen, so ist neben den konzeptionellen Vorgaben der KGSt bzw. des IKO-Netzes und deren unterschiedliche Umsetzung (vgl. dazu ausführlicher Teil II sowie Kap. 9 in diesem Teil) ein „Kennziffernmodell für die Steuerung sozialräumlicher und lebensweltorientierter Jugendhilfeleistungen“ (Heuchel/Schrapper 1999, S. 105ff.) dadurch auffällig, dass dieses das Ergebnis einer Entwicklungsarbeit innerhalb eines Vergleichsringes ist, an deren Ende ein Indikatorenmodell steht, das im Rahmen seiner Anwendung eine Grundlage für das Handeln der Akteure im jugendhilfepolitischen Raum darstellen soll (vgl. Dokument A2, S. 87).²⁶⁶ Damit ist das Indikatorenmodell zugleich auch von handlungsleitender bzw. prozessbestimmender Bedeutung für andere Vergleichsringe (vgl. dazu Dokument A1, S. 3). Dieses Modell stellt allerdings keinen Gegenentwurf zu den Vorstellungen der KGSt zur interkommunalen Vergleichsarbeit dar. Vielmehr ist es das Ergebnis einer Entwicklungsarbeit für die Durchführung von interkommun-

²⁶⁵ Diesbezüglich wird insbesondere zurückgegriffen auf die entsprechenden Gutachten der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell im Allgemeinen sowie insbesondere zur Kinder- und Jugendhilfe als einem kommunalen Leistungsbereich. Darüber hinaus werden Veröffentlichungen von Mitarbeitern des IKO-Netzes in diesem Zusammenhang genutzt (vgl. z.B. Fallberg/Korte 1999a; 1999b; Leitner-Achtstätter 1999; Schmithals 1997; Schmithals-Ferrari 1999). Eine weitere wichtige Informationsquelle stellen in diesem Zusammenhang die überblicksartigen Darstellungen der Vorgehensweise bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichen dar, die dem Bereich der grauen Literatur zuzurechnen sind. Diesbezüglich sind in erster Linie die Texte von Korte (1999) und des IKO-Netzes (2002) relevant. Da sich die Darstellungen nur marginal voneinander unterscheiden, wird im Folgenden bei inhaltlicher Übereinstimmung auf den aktuelleren Text verwiesen.

²⁶⁶ Gestützt wird diese Entwicklungsarbeit durch die Bemühungen eines Vergleichsringes zur Jugendhilfe in Landkreisen (vgl. Dokument A3-1). In diesem Zusammenhang wird gleichermaßen

nenalen Vergleichen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und hier speziell zu den Hilfen zur Erziehung. Es ist in diesem Zusammenhang eine Form von Konkretisierung der konzeptionellen Leitideen der KGSt zu diesem Steuerungsinstrument, die auf gewonnenen Erkenntnissen der Jugendhilfeforschung aufsetzt.²⁶⁷

Grundsätzliches Ziel dieses Vergleichskonzeptes ist es, von statistischem Rohdatenmaterial zu Steuerungskennzahlen zu gelangen. Dazu hat man drei Datenkategorien festgelegt (vgl. Abbildung 15):

- die umfeldbezogenen Daten, d.h. Sozialraumdaten wie Bevölkerung, Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe,
- die organisationsbezogenen Daten, wie Personal- und Finanzdaten sowie
- die fallbezogenen Daten zur Kinder- und Jugendhilfe, d.h. hier konkret zum Bereich der Hilfen zur Erziehung.

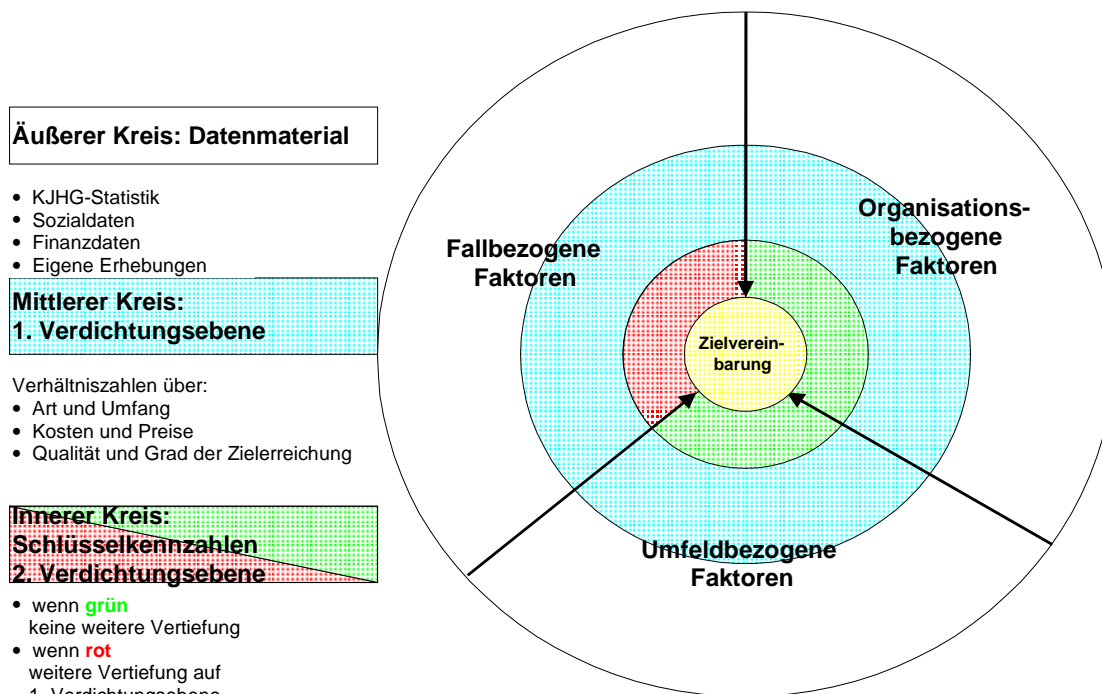
Jede dieser Datenkategorie ist auf drei Verdichtungsebenen angesiedelt. Auf dem äußeren Ring finden sich dazu die Rohdaten, d.h., für die fallbezogenen Daten sind die absoluten Fallzahlen z.B. zur Heimerziehung, Vollzeitpflege usw. aufgeführt. Auf dem mittleren Ring – der ersten Verdichtungsebene – werden Kennzahlen gebildet, wie beispielsweise die Inanspruchnahme der jeweiligen Hilfen zur Erziehung bezogen auf die altersentsprechende Bevölkerung oder auch eine Prozentuierung der Hilfearten gem. §§ 27ff. SGB VIII vor dem Hintergrund einer Kategorisierung z.B. in ambulante und stationäre Hilfen. Auf dem inneren Ring – der zweiten Verdichtungsebene – sind nur noch die Kennzahlen der ersten Verdichtungsebene, die von den Teilnehmern des interkommunalen Vergleichsrings als Steuerungskennziffern eingestuft werden, aufgeführt. Das heißt, diese Zahlenwerte sind diejenigen, die vom Jugendhilfeplaner, Controller oder sonstigen Stabsstellen im Amt im internen aber auch externen Vergleich vor dem Hintergrund eines möglichen (Um)Steuerungsbedarfs in der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort betrachtet werden. (Um)Steuerungsbedarf wird dabei bestimmt durch den Grad der Abweichung von vorher gemeinsam festgelegten Ziel-, Soll- oder – wenn man so will – Richtwerten. Je nach Grad der Übereinstimmung bzw. Abweichung von Ist- und Soll-Werten existiert eine Art virtueller Ampel. Diese Ampel zeigt grün, wenn Ist- und Soll-Wert übereinstimmen. Bei einer Abweichung des Ist- vom Soll-Wert hingegen zeigt die Ampel je nach dem Grad der Abweichung gelb bzw. rot. In so einem Fall wird die zweite Verdichtungsebene der Kennzahlen verlassen, und es wird geprüft, welche Kennzahlen auf der ersten Verdichtungsebene die Ampel auf gelb oder rot haben

unterschieden zwischen umfeldbezogenen, fallbezogenen und organisationsbezogenen Kennzahlen (vgl. auch Abbildung 15).

²⁶⁷ Zu nennen sind diesbezüglich bis zum Zeitpunkt der Entwicklung dieses Modells beispielhaft die empirischen Arbeiten bzw. theoretischen Überlegungen von Ames/Bürger (1996; 1998a; 1998b); Bürger (1998a; 1999); Bürger/Lehning/Seidenstücker (1994); Jordan (1998a), um hier nur einige der neueren Studien und Abhandlungen zu nennen.

springen lassen. Aus einer derartigen Fehleranalyse ergibt sich Handlungsbedarf mit dem Ziel der Angleichung der Ist-Werte an die Soll-Vorgaben.

Abbildung 15: Vom Datenmaterial zur Steuerungskennziffer – ein Kennzahlenmodell zur Steuerung von Jugendhilfeleistungen für die interkommunale Vergleichsarbeit



Quelle: Dokument A2, S. 22; Heuchel/Schrapper (1999, S. 106)

Dieses Konzept kann, wie aus Abbildung 15 ersichtlich, nur funktionieren, wenn im Rahmen von Jugendhilfeplanung entsprechende Ziele formuliert werden. „Nur auf einer soliden erarbeiteten und ausreichend diskutierten und vereinbarten Basis von Zielvereinbarungen für die Gestaltung der örtlichen Jugendhilfe kann die (...) „Ampelfunktion“ sachgerecht funktionieren“ (Heuchel/Schrapper 1999, S. 107). Damit weist das vorgestellte Modell zu den Orientierungen des IKO-Netzes für die interkommunale Vergleichsarbeit insgesamt für die Leistungsbereiche von Städten durchaus Parallelen bezogen auf das grundsätzliche Steuerungsverständnis auf. Beide Entwürfe gehen für eine Umsetzung von Steuerungshandeln davon aus, nicht nur Ziele zu formulieren, sondern diese quantitativ erfassbar und messbar festzulegen, um daran erfolgreiches Handeln der Organisation zu bewerten (vgl. für das IKO-Netz z.B. Leitner-Achtstatter 1999). Zudem wird über die Differenzierung in umweltbezogene, organisationsbezogene und fallzahlenbezogene Faktoren einschließlich einer entsprechenden Formulierung von Zielen an das auch vom IKO-Netz verfolgte Konzept einer Balanced Scorecard (vgl. z.B. Schmithals 1997) zumindest angeknüpft (vgl. auch Teil II, Kap. 6.3).

Die Übereinstimmung in dem zentralen Aspekt für die Entwicklung und Anwendung von Steuerungsmodellen zwischen dem Ansatz der KGSt bzw. dem IKO-Netz und dem hier vorgestellten Modell verdeutlicht noch einmal, dass es bei diesen Konzepten bzw. Modellen nicht um konkurrierende Ansätze für die Durchführung von

interkommunalen Vergleichen geht. Vielmehr stellt das kennziffernbasierte Steuerungsmodell für Jugendhilfeleistungen sowohl eine Konkretisierung der allgemeinen Rahmung der KGSt und des IKO-Netzes auf der einen Seite als auch eine Operationalisierung des empirischen Wissensstandes für die Kinder- und Jugendhilfe in ein Modell zu den relevanten Bedingungsfaktoren zur Höhe der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen auf der anderen Seite dar. Dabei wird deutlich, dass dem Kennzahlensystem vor allem als ein Steuerungsinstrument eine zentrale Bedeutung zukommt.

Bei den nachfolgenden Ausführungen gerade auch zu den aus dem empirischen Material rekonstruierbaren konzeptionellen Leitlinien von Akteuren der interkommunalen Vergleichsarbeit werden die Ergebnisse der Analysen somit nicht nur an den konzeptionellen Vorgaben der KGSt zu spiegeln sein, sondern gleichzeitig auch an den Strukturen dieses Steuerungsmodells. Dabei gilt es vor allem zu prüfen, inwiefern sich im empirischen Material die zentrale Bedeutung einer Verwendung von Kennzahlen als ein Steuerungsinstrument bestätigen lässt.

(A) Kennzahlen als Herzstück interkommunaler Vergleichsarbeit im Feld der Hilfen zur Erziehung

Die Verwendung des Kennzahleninstrumentes ist eine der wesentlichen Voraussetzungen zur Durchführung von interkommunalen Vergleichen. Kennzahlen sind somit ein genuiner Bestandteil dieses Moduls des Neuen Steuerungsmodells. Aus der Sicht des IKO-Netzes gilt in diesem Zusammenhang: „Nur Kennzahlen machen Leistungsvergleiche möglich“ (Fallberg/Korte 1999a, S. 26). Das heißt im Umkehrschluss, dass dieses Verfahren ohne Kennzahlen auch speziell für Segmente der Kinder- und Jugendhilfe nur schwer bzw. gar nicht vorstellbar ist. Dies spiegelt sich auch in dem vorliegenden empirischen Material wider. Dementsprechend vertreten Moderatoren der interkommunalen Vergleichsringe für die Hilfen zur Erziehung folgende Auffassung:

„Also interkommunale Vergleiche ohne Kennzahlen kann ich mir schon vorstellen, aber das ist das, was dann ja immer läuft, der Arbeitskreis der Großstadtjugendämter bei den kommunalen Spitzenverbänden oder irgendwelche Fachgremien bei der AGJ oder sonst wo, wo die dann zusammensitzen und irgendwas erzählen, über dies und das und jenes. Davon unterscheiden sich die interkommunalen Vergleichsringe“ (Interview M5). Oder auch: „Die Zahl ist für mich sozusagen die Pointe, um etwas auf den Punkt bringen zu können“ (Interview M6).

Aus diesen Interviewpassagen wird die Relevanz der Kennzahlen für die interkommunale Vergleichsarbeit insofern deutlich, als dass dieses Instrument nicht nur ein besonderes Charakteristikum dieser Art von Arbeitsgemeinschaft bzw. Organisationsform von Jugendämtern darstellt, sondern diesem auch eine zentrale Bedeutung im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringe zukommt. Anders formuliert: Es wird hierüber ersichtlich, dass die Besonderheit der interkommunalen Vergleichsringe zu Aspekten der Kinder- und Jugendhilfe weniger in der Tatsache begründet liegt,

dass Jugendämter sich in einem bestimmten Arbeitskontext über Kinder- und Jugendhilfe austauschen, sondern vielmehr, dass dies auf der Grundlage des Kennzahleninstrumentes geschieht. Dies korrespondiert mit dem Faktum, dass die in Projektvereinbarungen formulierten Arbeitsaufträge für die jeweiligen interkommunalen Vergleichsringe in der ersten Phase die Entwicklung eines Grund- und Kennzahlensystems sowie in den eventuellen Folgephasen die Weiterentwicklung der erarbeiteten Modelle vorsehen. So wird in den drei vorliegenden Abschlussberichten einer ersten Phase der interkommunalen Vergleichsarbeit der Projektauftrag jeweils damit beschrieben, dass es Ziel dieser ersten Phase eines interkommunalen Vergleichsringes ist, ein Kennzahlensystem für den inter- und intrakommunalen Vergleich für die Kinder- und Jugendhilfe mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung zu entwickeln (vgl. Dokument A1; A2 oder auch Dokument A3-1 sowie für die zweite Phase eines Vergleichsringes Dokument A3-2). Bei dem im Rahmen einer dreijährigen teilnehmenden Beobachtung begleiteten interkommunalen Vergleichsring zu den Hilfen zur Erziehung hat es nach Auslaufen der ersten Vergleichphasen bislang drei Fortsetzungsphasen gegeben. In diesen Projektvereinbarungen wird als Ziel der interkommunalen Vergleichsarbeit jeweils die Weiterentwicklung des bisherigen Kennzahlensystems formuliert.

Gleichwohl dem Kennzahleninstrument seitens der Moderatoren in Übereinstimmung mit den Vorgaben der KGSt²⁶⁸ eine zentrale Bedeutung in der interkommunalen Vergleichsarbeit zugemessen wird (vgl. dazu z.B. IKO-Netz 2002, S. 3 aber auch bereits KGSt 1994, S. 26 und S. 36f.; 1996, S. 29ff.), umfassen interkommunale Vergleiche bei der praktischen Durchführung nicht nur kennzahlengestützte Gegenüberstellungen. So wird von Aspekten interkommunaler Vergleichsarbeit berichtet, die nicht auf Kennzahlenvergleichen basieren, wenn beispielsweise Hilfeplanverfahren interkommunal synoptisch gegenübergestellt werden oder auch wenn Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse von ASD-Mitarbeitern interkommunal anhand von Beispielfällen verglichen werden (vgl. dazu auch Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, 427).

Kennzahlen sind also für die interkommunale Vergleichsarbeit zwar nicht das einzige Arbeitsinstrument, aber dennoch das zentrale. Fragt man nunmehr nach dem Verständnis von Kennzahlen, so bestätigt sich speziell für diesen Verwendungskontext das bereits im Teil II der vorliegenden Abhandlung herausgearbeitete Verständnis als ein Instrument zur komplexitätsreduzierenden Abbildung von Wirklichkeit. So führt ein Moderator zum Kennzahlenbegriff Folgendes aus:

²⁶⁸ Wenn hier und im Folgenden von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) die Rede ist, so sind damit auch die Arbeitszusammenhänge des IKO-Netzes als ein eigenständiger Geschäftsbereich der KGSt eingeschlossen. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn bestimmte konzeptionelle Rahmungen von interkommunaler Vergleichsarbeit nicht allein auf die Überlegungen des IKO-Netzes zurückzuführen sind, sondern gleichermaßen auch die KGSt, z.B. im Rahmen der Verfassung von Gutachten, daran beteiligt ist.

„Es [gemeint ist die Kennzahl, J.P.] ist ein Abbild der Wirklichkeit. Eine Kennzahl (ist) ein Algorithmus, also die Abkürzung für etwas. Es gibt natürlich ganz viele Algorithmen, die ganz selbstverständlich verwendet werden (...) und in der Jugendhilfe (...) gibt's dann auch Algorithmen, die man sich erst bilden muss, die man erst mal prüfen muss. Meinen wir da dasselbe, wenn wir von Heimunterbringung sprechen, meinen wir dasselbe, wenn wir von betreutem Wohnen sprechen usw. (...). Mehr nicht“ (Interview M1).

Mathematisch ist ein Algorithmus ein Verfahren, bei dem aufgrund eines Systems von Regeln Eingabeinformationen in Ausgabeinformationen umgewandelt werden. Damit ist der Terminus des Algorithmus ein zentraler Begriff der Kybernetik. Legt man diese Wortbedeutung zugrunde, kann man die entsprechende Interviewpassage so interpretieren, dass bei einem Kennzahlenverständnis als eine Art von Algorithmus die Eingabeinformationen der Erziehungshilfewirklichkeit eingegeben und in Form eines Kennzahlenwertes ausgegeben werden, wobei Informationen über die Erziehungshilfewirklichkeit verloren gehen. An dieser Umschreibung eines Kennzahlenverständnisses finden sich zwei Aspekte, die man in der einschlägigen Fachliteratur zum Kennzahleninstrument genauso wie in dem vorliegenden Interviewmaterial wiederfindet. Dies sind im Einzelnen:

1. Kennzahlen sind komplexitätsreduzierende Abbildungsinstrumente. So umschreibt beispielsweise Reichmann (1997, S. 19) betriebswirtschaftliche Kennzahlen immer auch als Träger von komplexitätsreduzierten Informationen, mit der Konsequenz, dass Kennzahlen grundsätzlich nicht den Anspruch haben, Wirklichkeit unverkürzt darzustellen. Eine entsprechende Zuschreibung für die interkommunale Vergleichsarbeit über die Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung wird auch über das vorliegende empirische Material illustriert, wenn eine Kennzahl als ein Algorithmus bezeichnet wird oder wenn es z.B. heißt:

„Bei der Auswahl von Indikatoren (Indikatoren sind aus dem Zusammenhang heraus als eine spezifische Kennzahlenart zu verstehen, J.P.) ist sehr sorgfältig vorzugehen, denn mit der Entscheidung für die Zuordnung von Indikatoren für die Meßbarkeit bestimmter Zielsetzungen, (sic!) wird die Komplexität der Wirklichkeit erheblich reduziert“ (Dokument A3-1, S. 6).

Hier wird das Kennzahleninstrument allerdings nicht nur in seiner Kerneigenschaft beschrieben, sondern darüber hinaus gleichzeitig problematisiert bzw. für die Gefahren im Kontext einer Generierung von Kennzahlen sensibilisiert.

2. Kennzahlen sind hinsichtlich der hier untersuchten interkommunalen Vergleichsringe Instrumente zur Darstellung bzw. Abbildung von Erziehungshilfewirklichkeit, die auf Messprozessen²⁶⁹ basieren. Dies korrespondiert mit dem Kennzahlenverständnis z.B. von Reichmann (1997, S. 19) genauso wie mit der zu beobachtenden Verwendung des Instrumentes. So ist es aus Sicht von Moderatoren interkommunaler Vergleichsarbeit unstrittig, dass

²⁶⁹ Messbarkeit definiert sich über die repräsentative bzw. homomorphe Abbildbarkeit eines empirischen Relativs – im Sinne von Bezugssystem – durch ein numerisches (vgl. ausführlicher Teil II).

„man (...) messen (muss), um zu Kennzahlen zu kommen. Also ohne Messen geht's nicht“ (Interview M6).

In diesem Kennzahlenverständnis zeigt sich etwas, das auch seitens anderer Moderatoren geäußert wird: Kennzahlen sind ein Abbildungsinstrument von Erziehungshilfewirklichkeit, das auf Messprozessen basiert. Diese enge Verbindung zwischen dem Kennzahleninstrument und den damit verbundenen Messprozessen wird im Rahmen der Experteninterviews von keinem der Moderatoren bestritten. Es wird somit in Kontexten der interkommunalen Vergleichsringarbeit relativ einmütig davon ausgegangen, dass man örtliche Kinder- und Jugendhilfe genauso mit Messziffern abbilden kann wie andere kommunale Leistungsbereiche auch.

Greift man noch einmal die Begriffsbestimmung des Kennzahlterminus als einen Algorithmus auf, so ist in diesem Zusammenhang auffällig, dass das Definitionskriterium der Steuerungsrelevanz der jeweiligen numerischen Information in dieser Aussage anders als bei den vorliegenden konzeptionellen Modellen nicht benannt wird. Andere interviewte Moderatoren haben dieses Merkmal explizit in Übereinstimmung mit den konzeptionellen Vorgaben des IKO-Netzes (vgl. dazu z.B. IKO-Netz 2002, S. 8) direkt oder aber zumindest indirekt darüber hinaus benannt²⁷⁰, wenn es z.B. heißt:²⁷¹

(1) „Eine Kennzahl ist zuerst mal eine rein mathematische Kombination von Grundzahlen, die allerdings einen bestimmten Aspekt hat, um eine Kennzahl zu sein. Das heißt, es ist nicht nur eine mathematisch kombinierte Zahl, sondern sie ist eine Zahl, die eine Aussage zu einem Ziel, einem hinterlegten Ziel entsprechend trifft. Das heißt, sie gibt eine Kennung, ob ich ein bestimmtes Ziel in einer bestimmten Form erreicht habe oder nicht. Erst dann hat sie eine Qualität einer Kennzahl. Alles andere sind ebenfalls mathematisch kombinierte Zahlen, aber eben keine Kennzahlen“ (Interview M3).

(2) „Das haben wir so durchexerziert [gemeint ist in diesem Zusammenhang die Generierung von Kennzahlen für verschiedene Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere der Hilfen zur Erziehung im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit, J.P.]. Aber immer mit dem, was ist das Ziel, nämlich Bedarfsgerechtigkeit“ (Interview M4).

(3) „Auf den Punkt gebracht, denke ich, ist eine Kennzahl für mich eine Zahl, wie bei einem Kompass, die mir anzeigt, ob ich auf dem richtigen Weg bin. Also wenn ich weiß, dass muss

²⁷⁰ KGSt und IKO-Netz bestimmen Kennzahlen als quantitative Informationen „zur Abbildung steuerungsrelevanter, also zu beeinflussender Sachverhalte (z.B. Leistungsfähigkeit, Zielerreichung etc.)“ (Korte 1999, S. 7). Ausführlicher formuliert, findet sich drei Jahre später in einer Darstellung der IKO-Vergleichsringarbeit folgende Begriffsbestimmung: „Eine Kennzahl beschreibt einen steuerungsrelevanten Sachverhalt und ist entgegen dem sprachlichen Empfinden keine Zahl! sondern eine Information, die der Abbildung steuerungsrelevanter, zu beeinflussender und damit zielorientierter Sachverhalte (...) dient. Sie stellt einen Zusammenhang zwischen zwei oder mehr Variablen, Faktoren, Sachverhalten (...) her und wird aus mindestens 2 Grundzahlen gebildet (z.B. Kosten pro Platz oder Kinder pro Erzieher/in)“ (IKO-Netz 2002, S. 8).

²⁷¹ Es wird noch zu zeigen sein, dass die Nichtberücksichtigung des Steuerungsaspekts bei der Umschreibung des eigenen Kennzahlenverständnisses keineswegs auf das Vergessen eines Details in der konkreten Interviewsituation zurückzuführen ist. Vielmehr zeigt sich auch aus anderen Passagen dieses Interviews, dass dieser Befragte auf eine inhaltliche Dimension von interkommunaler Vergleichsarbeit speziell im Segment der Hilfen zur Erziehung hinweist, die der auf Steuerung bezogenen Funktionsebene von interkommunalen Vergleichen eine eher randständige Bedeutung beimisst.

man wirklich vorher wissen, wo ich hin will, dann zeigt mir das (das Kennzahleninstrument, J.P.) also, (...) ob ich auf dem richtigen Weg bin“ (Interview M6).

Aus diesen ausgewählten Interviewpassagen wird deutlich, dass die Steuerungsfunktion von Kennzahlen intendiert, Richtungsangaben bzw. das Erreichen von vorher festgelegten Zielsetzungen zu überprüfen. Dieses formulierte Kennzahlenverständnis, das den Steuerungsnutzen dieser numerischen Größen noch einmal besonders betont, korrespondiert mit den konzeptionellen Vorgaben des IKO-Netzes, wenn es dort beispielsweise heißt, dass Kennzahlen immer steuerungsrelevante Sachverhalte beschreiben (vgl. IKO-Netz 2002, S. 8) oder auch dass grundsätzlich zwischen so genannten Grundzahlen für beschreibende Informationen und Kennzahlen für Steuerungsinformationen unterschieden wird (vgl. Schmithals-Ferrari 1999, S. 19).

Bleibt man bei diesem erweiterten auf Steuerungshandeln hin ausgerichteten Kennzahlenverständnis, so wird bereits an den vorab zitierten Interviewpassagen deutlich, dass dem Zielbegriff bzw. der Formulierung von Zielen und deren Quantifizierung eine zentrale Bedeutung beigemessen werden muss. So heißt es im Rahmen einer Dokumentation zur Vergleichsarbeit im Rahmen des Grundlagenkapitels bezogen auf die Arbeit mit Kennzahlen, dass

„mit deren Hilfe der Grad der Zielerreichung von Verwaltungsleistungen auf den Ebenen Umfang der Leistungen, (...) Preise und Kosten der Leistungen, Qualität und Wirkungen der Leistungen (...) so rechtzeitig und zuverlässig gemessen und bewertet werden können (sic!), daß Maßnahmen der Steuerung auf allen (...) Ebenen zur Verbesserung der Zielerreichung erfolversprechend möglich sind“ (Dokument A3-1, S. 5).²⁷²

Nur folgerichtig ist es daher, dass die formulierten Leitlinien speziell dieses Vergleichsringes vorsehen, dass der Zielfindung zu Beginn der Vergleichsringarbeit eine hohe Bedeutung beigemessen werden muss (vgl. Dokument A3-1, S. 8). Die Rekonstruktionen bezogen auf die praktische Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben zur interkommunalen Vergleichsarbeit werden zeigen, dass gerade die hohe Bedeutung einer Formulierung von Zielen und deren Quantifizierung eine zentrale Stelle interkommunaler Vergleichspraxis markiert, die vor allem für die Gewichtung von Steuerungs- und Erkenntnisfunktion der interkommunalen Vergleiche für die teilnehmenden Jugendämter von maßgeblicher Relevanz ist. Dieses Kennzahlenverständnis im Rahmen interkommunaler Vergleichsarbeit, das der Zielfindung und -überprüfung eine zentrale Bedeutung beimisst, korrespondiert unmittelbar mit der zentralen Bedeutung von Zielvereinbarungen im Rahmen des gesamten Neuen Steuerungsmo-

²⁷² Dieses hierin zum Ausdruck kommende Kennzahlenverständnis lehnt an den publizierten Überlegungen von Heuchel/Schraper (1996, S. 249) an. Die Autoren verorten in diesem Zusammenhang Kennziffern als eines der zentralen Instrumente für eine kontinuierliche Qualitätskontrolle im Konzept der Neuen Steuerung. In Anlehnung an das referierte Kennzahlenverständnis sowie die Einordnung des Instrumentes in Kontexte von Qualitätskontrolle und Neuer Steuerung legt es den Gedanken nahe, dass dies somit möglicherweise zumindest in diesem einen Falle auch eine latente Funktion der interkommunalen Vergleichsarbeit sein könnte. Allerdings bestätigt sich dies im Rahmen weiterer Rekonstruktionen des empirischen Materials nicht. Allenfalls wäre zu vermuten,

dells der KGSt (vgl. z.B. Heinz 2001; Hilbertz 2000 für die KGSt oder auch grundsätzlicher z.B. Hofemann 2001, S. 31).

Es zeichnen sich somit in der hier untersuchten Praxis interkommunaler Vergleichsarbeit zwei Varianten eines Kennzahlenverständnisses ab. Auf der einen Seite werden Kennzahlen verstanden als ein Instrument zur Abbildung von Wirklichkeit, das sich auf das Erkennen und Beschreiben von Realität beschränkt, während auf der anderen Seite darüber hinaus die steuerungsrelevante Funktion dieser Messziffern Bestandteil des Kennzahlenverständnisses ist.

Dieses Abbildungsverfahren über numerische Größen hat – unabhängig vom Kriterium der Relevanz für Steuerung – Grenzen. Interkommunale Vergleichsarbeit für das Feld der Hilfen zur Erziehung basiert auf der Annahme, dass Grenzen bei der Generierung von Kennzahlen bezogen auf die Erziehungshilfewirklichkeit bestehen. Exemplarisch sind in diesem Zusammenhang als nichtmessbar und damit als ungeeignet für einen auf Kennzahlen basierenden interkommunalen Vergleich Prozesse der Jugendhilfeplanung, Konzeptarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe oder auch Gesprächs- und Mitarbeiterführung zu benennen. Zudem erschweren mitunter Entwicklungen in einzelnen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe bzw. konkret im Bereich der Hilfen zur Erziehung, wie z.B. der zunehmende Bedeutungsgewinn von flexiblen oder auch integrativen Hilfen zur Erziehung (vgl. zum Bedeutungsgewinn dieser Hilfeformen aus quantitativ-empirischer Sicht Pothmann/Schilling 2002, S. 108ff.), die Abbildbarkeit von Leistungsbereichen über Kennzahlen. Hierzu wird im Rahmen eines Experteninterviews Folgendes angemerkt:

*„Dann auch, was natürlich es auch zunehmend schwieriger macht, jetzt für den Leistungsbe-
reich der Hilfen zur Erziehung, (...) ist die zunehmende Flexibilisierung der Hilfen. Also das
es einfach schwieriger wird, fassbare Aspekte zu bekommen, was man mit was vergleichen
will“ (Interview M6).*

Nimmt man die letzte Aussage, so deuten sich hierüber notwendige graduelle Differenzierungen zwischen den Polen Messbarkeit und Nichtmessbarkeit an. In diesem Zusammenhang wird in Interviews neben einer binären Unterscheidung von messbar und nichtmessbar die Qualität der möglichen Messungen über Kennzahlen differenziert. Somit werden in der interkommunalen Vergleichsarbeit seitens der Moderatoren Grenzen bei der Generierung von Kennzahlen identifiziert, die Messprozesse von Sachverhalten in der Güte, wie man sie allgemein hin z.B. aus naturwissenschaftlichen und technischen Bereichen her kennt bzw. vermutet, verhindert.

*„Das heißt, wir können messen, müssen (...) (aber) akzeptieren, dass wir keine 100% Mes-
sungen hinbekommen. (...) „Wir werden viel messen, aber wir werden damit nicht die Real-
ität von Jugendhilfe abbilden. Das heißt, wir sind weiter darauf angewiesen, die dann gemes-
senen Zahlen zu interpretieren“ (Interview M3).*

Auf der einen Seite werden diese Grenzen, wie anhand des letzten Zitats verdeutlicht, im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit mit Jugendämtern seitens der Moderatoren nicht nur für die Durchführbarkeit eines interkommunalen Vergleichsrings akzeptiert, sondern als ein genuines Merkmal von Erziehungshilfewirklichkeit anerkannt. Auf der anderen Seite jedoch wird die Auffassung vertreten, dass diese Grenzen hinsichtlich der Messqualität zumindest z.T. eher auf pragmatische Gründe statt auf die Eigenheiten oder aber auf ein Technologiedefizit, wie Luhmann/Schorr (1982) dies für die Erziehung allgemein diagnostiziert haben, zurückzuführen sind. Daraus leiten die Vertreter dieser Position einen unmittelbaren Weiterentwicklungsbedarf kennzahlengestützter interkommunaler Vergleichsarbeit ab, um die zweifelsohne vorhandenen Grenzen aufgrund der Besonderheiten des Vergleichsgegenstandes Erziehungshilfen identifizieren zu können. Anders formuliert, spiegelt sich somit im empirischen Material die Position wieder, dass trotz vorhandener, allerdings noch nicht eruiertes Anwendbarkeitsgrenzen interkommunaler Kennzahlenvergleiche dieses Instrument nutzbringende Potenziale beinhaltet, die ausgeschöpft werden müssen, um auf diese Weise wiederum Möglichkeiten und Grenzen des Verfahrens zu eruieren. So wird seitens eines interviewten Experten angemerkt:

„Wir können uns da ranarbeiten und wir können mehr auch konkretisieren als wir das bislang gemacht haben auch im Interesse von Verfahrenssicherheit von Strukturqualität und von Steigerung der Wirksamkeit. Und wenn wir das eine Weile machen, fallen uns vielleicht sogar noch intelligentere Messgrößen ein. Es ist ja nichts, dass es unabänderlich ist oder für alle Ewigkeiten festgeschrieben ist“ (Interview M4).

Eine Weiterentwicklung interkommunaler Vergleichsarbeit insgesamt und speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe steht demnach auch – um im Bild zu bleiben – für Verschiebungen der Messbarkeitsgrenzen. Die bestehenden diesbezüglichen Einschränkungen werden sowohl durch die derzeitige Datenlage für das Feld der Hilfen zur Erziehung als auch durch die in den Ausführungen von Winkler (2001a) zu einer Theorie der Erziehungshilfen deutlich werdenden fehlenden Theoriekonstruktionen in diesem Bereich bestimmt. Diesbezüglich merkt ein Moderator entsprechend an:

„Die Datenbasis ist ausgesprochen schmal. Das ist im Moment das größere Problem. (...) Also das Hauptproblem sehe ich in der Datengrundlage. (...) So lange da noch Arbeitsbedarf ist, so lange werden sich andere eher konzeptionelle Fragen, über die dann auch solche Kennziffernmodelle an Grenzen stoßen könnten, so lange werden die nicht deutlich werden. Da können wir noch ein paar Jahre daran arbeiten. (...) Und das andere Problem: Alle diese Kennziffernkonstrukte sind ja Konstrukte. Insofern muss man für Konstrukte zurückgreifen auf Vorstellungen über Konstruktionen, sprich auf Theorie. Ich muss theoretische Vorstellungen darüber begründet anbringen können, wie was mit was zusammenhängt, um irgendwas zu konstruieren, um zu sagen, das kann ich aber an dem Indikator, kann ich aber diesen ansonsten nicht beobachtbaren Prozess beobachten. Das ist das andere Problem. Weniger das es solche Konstruktionshinweise, solche Wirklichkeitskonstruktionen nicht gäbe, auf die man zurückgreifen kann, sondern dass es darüber keinen einigermäßen ausdiskutierten Konsens gibt wie in anderen Bereichen“ (Interview M5).

Spezifiziert sich hierüber noch einmal der Theoriebedarf für die Generierung von Kennzahlen bzw. die Durchführung von interkommunalen Vergleichen auf der Grundlage von Kennzahlensystemen, so verdeutlicht sich, dass in diesem Zusammenhang weniger die beispielsweise von Füssenhäuser/Thiersch (2001) entworfene Topographie eines Theorieprogramms für die Soziale Arbeit gemeint ist, sondern eher die praxisnäheren Theorien mit einer mittleren Reichweite (vgl. zu den unterschiedlichen Reichweiten von Theorie in der Sozialen Arbeit auch Rauschenbach/Züchner 2002, S. 158). Das heißt, es ist in diesem Zusammenhang vielmehr notwendig,

dass es auf einer mittleren Abstraktionsebene theoretische Modelle gibt, die schon auch theoriebasiert sind, also die jetzt nicht einfach nur so (...) aus einer Alltagswahrnehmung sich zusammensetzen, die aber (...) noch so konkret sind, dass sie bezogen werden können auf die konkreten Phänomene und Abläufe, die sich in den Jugendämtern ergeben“ (Interview M5).

Markiert wird an dieser Stelle eine bereits im Teil II eingeführte grundsätzliche Schwierigkeit bei der Konstruktion von Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe. Es wird nicht zuletzt in den theoretischen Grundlagen der Betriebswirtschaft zur Erstellung von Kennzahlen- und damit verbundenen Zielsystemen darauf hingewiesen, dass Voraussetzung zur Erstellung einer derartigen systematischen Ordnung von Messziffern die Herleitung bzw. Existenz von Ziel-Mittel-Relationen bzw. Ursache-Wirkungs-Komplexen ist (vgl. Reichmann 1997, S. 39ff.). Derartige Voraussetzungen sind allerdings für die Kinder- und Jugendhilfe allerdings nur äußerst rudimentär bzw. überhaupt nicht vorhanden und/oder bislang noch nicht erforscht.

(B) Funktionsebenen interkommunaler Vergleiche in der Kinder- und Jugendhilfe für den Bereich der Hilfen zur Erziehung

Dieses zuletzt formulierte Kennzahlenverständnis leitet über zu den Funktionsweisen von interkommunalen Vergleichen für die beteiligten Jugendämter. Aus Sicht der interviewten Moderatoren werden in Anlehnung an die Verwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes in der interkommunalen Vergleichsarbeit eine Funktionsebene des Erkenntnisgewinns sowie eine, die Bezug nimmt auf die Unterstützung von Jugendämtern bei der Steuerung kommunal verantworteter Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage der Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit, thematisiert. Dabei umfasst die Funktion des Erkenntnisgewinns, die bereits seitens Hamburger/Müller/Porr (1998, S. 45), Heuchel/Schrapper (1999, S. 128) oder auch Schilling (2000, S. 154ff.) hervorgehoben wird, das Aufzeigen der interkommunalen Differenzen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Suche nach möglichen Erklärungen für diese Unterschiede in einem gemeinsamen kommunikativen Prozess. Es geht in diesem Zusammenhang – und damit befindet man sich mit den interkommunalen Vergleichen in einem Überschneidungsbereich zur Jugendhilfeforschung (vgl. ausführlicher Pothmann 2002a) – um die Generierung empirischen Wissens

zum kommunalen Bedingungsgefüge der Kinder- und Jugendhilfe. Aus diesem sollen konstruktive Anregungen für die beteiligten Jugendämter sowie bislang nicht formulierte, aber dennoch notwendige Fragestellungen für die örtliche Kinder- und Jugendhilfepraxis bzw. Erziehungshilfepraxis resultieren. So merkt einer der befragten Moderatoren an:

„Der Gewinn ist, dass man sich mit Landkreisen an einen Tisch setzen kann und darüber sprechen kann, warum die Kommune (A) bei einer Kennzahl den Wert 12 hat und eine andere Kommune bei der gleichen Kennzahl den Wert 8. Das Reden über die Ursachen für die Unterschiede ist das Spannende. Welche Ursachen könnte dies jetzt haben? Dies ist das erkenntnistheoretisch Spannende, da seh' ich auch einen Gewinn d'rin. In diesem Zusammenhang ist gar nicht mehr wichtig, welcher Landkreis dies jetzt ist, sondern dass die Jugendhilfe in einen kommunikativen Prozess gezwängt wird, (...) sich über die Verwendung der Gelder und auch die Art der Hilfe auseinander zusetzen. Das halte ich für sehr sehr gut“ (Interview M1).

Diese Erkenntnisfunktion im Sinne der Erarbeitung von empirischem Wissen über das Bedingungsgefüge kommunaler Kinder- und Jugendhilfe in einem gemeinsamen kommunikativen Prozess als Anregungs- und Fragepotenzial für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe korrespondiert vor allem mit den Mitte der 1990er-Jahre im Rahmen der KGSt-Gutachten formulierten konzeptionellen Ideen (vgl. KGSt 1994, S. 26; 1996, S. 29ff.). Dieser auf einen Informationsaustausch hin ausgerichteten Funktionsebene von interkommunalen Vergleichen ist zuzuordnen, dass damit für die entsendeten Akteure, die zumeist im Rahmen von Jugendhilfeplanung und/oder Controllingaufgaben beschäftigt sind, ein nicht zu unterschätzender Gesprächsraum zur Verfügung gestellt wird. Dieser wird mitunter als Möglichkeit zur gegenseitigen Fortbildung und Qualifizierung charakterisiert, wenn es heißt:

„Ich (habe) den Eindruck gehabt, dass war für die immer auch ein Stück Fortbildungsveranstaltung. Erst im Wesentlichen durch uns und inzwischen auch untereinander. Inzwischen ist es auch üblich, (...) dass einzelne Kollegen was vorstellen (...). So das die das auch immer nutzen, um sich über aktuelle Fachfragen zu verständigen, um sich darüber auszutauschen, wie man bestimmte Probleme am besten löst, wie man dieses oder jenes macht, so was wie kollegialer Austausch und Fortbildung, (...) sich mal was Neues angucken“ (Interview M5).

Neben der Erkenntnisfunktion wird in den Interviews eine auf die Steuerung der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe bezogene Funktion benannt, wie sie auch bei Vertretern der KGSt bzw. des IKO-Netzes nachzulesen ist (vgl. z.B. Heinz 2000, S. 114; Schmithals-Ferrari 1999). Es wird in diesem Zusammenhang von einer zentralen Bedeutung von Zielformulierungen und deren Umsetzung und Überprüfung mittels Soll-Ist-Vergleichen ausgegangen.²⁷³ Diese Steuerungsfunktion setzt vor

²⁷³ Die Verwaltungsmodernisierung insgesamt, aber auch speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe ist auf der konzeptionellen Ebene generell mitgeprägt durch die Formulierung und Umsetzung von Zielsetzungen für die kommunalen Leistungsbereiche (vgl. zusammenfassend Liebig 2001, S. 36ff.). Dies gilt folgerichtig auch für die Umsetzung der Neuen Steuerung als Konzept einer outputorientierten Verwaltungsmodernisierung sowohl insgesamt als auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. So formuliert bereits Mitte der 1990er-Jahre der Jugendamtsleiter von Düsseldorf: Als einen zentralen Punkt betrachte ich das Setzen oder besser: das Vereinbaren von Zielen (...). Seine Bedeutung liegt darin, daß Zielsetzungen ohne Wertvorstellungen und Werthie-

dem Hintergrund des konzeptionellen Anspruchs des IKO-Netzes auf der Erkenntnisfunktion auf. Beispielsweise wird seitens eines Vergleichsrings angemerkt:

„Die unterschiedlichen Zahlenwerte bieten vielmehr umfangreiche Analysemöglichkeiten für jede einzelne Stadt, um die eigene Situation und das eigene Leistungsspektrum im Vergleich zu den anderen Städten kritisch zu hinterfragen und aus dieser Analyse spezifische Steuerungsbereiche und konkrete Ziele für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung abzuleiten“ (Dokument A1, S. 4).

Deutlich wird an diesem Beispiel auch, dass das hier gemeinte Steuerungsverständnis auf einer Formulierung von quantifizierbaren Zielgrößen basiert, die den Realwerten regelmäßig gegenübergestellt werden, denn

„wenn sie sich vergleichen wollen, können sie sich nur dann vergleichen, wenn sie sich einigmaßen über ihre eigenen Ziele klar sind. Wenn sie Vergleichswerte haben, die von eins bis zehn gehen und sie haben das Glück oder das Pech und haben die Zahl acht erreicht, dann müssen sie wissen, ob sie eigentlich nach der Zahl eins oder der Zahl zehn streben. Und das können sie eigentlich nur dann wissen, (...) wenn sie Ziele vorher für sich definiert haben. Das heißt, für sich auch klar in der Ausrichtung haben, wohin sie sich entwickeln wollen. Und das geht nur über Zieldefinitionen“ (Interview M3).

Um ein Beispiel diesbezüglich aus der interkommunalen Vergleichsarbeit zu geben, heißt dies, verdeutlicht anhand der Angaben in Tabelle 4: Wenn die Stadt D hier zum 30. Juni des Jahres 1998 pro 10.000 der unter 21-Jährigen 104 Hilfen gem. §§ 33 und 34 SGB VIII zählt, während der höchste Wert dieses interkommunalen Vergleichsrings bei 140 und der niedrigste bei 66 liegt sowie der Mittelwert bei knapp 105 Fällen, so stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese oder andere Werte für die Stadt D eine Orientierungsfunktion ausfüllen. Welche Entwicklungsrichtung bzw. welcher Wert ist bezogen auf die Fremdunterbringungszahlen vor dem Hintergrund dieser Vergleichsergebnisse anzustreben? Ist man weiterhin darum bemüht, im Vergleichsring einen mittleren Wert zu erreichen? Kommt man zu dem Schluss, dass Möglichkeiten einer Fremdunterbringung von jungen Menschen nicht ausreichend vorhanden sind, so dass man eine Erhöhung der Fallzahlen in diesen Bereichen anstrebt?²⁷⁴ Oder strebt man aus finanzieller Sicht und/oder vor dem Hintergrund eines Perspektivenwechsels in der Kinder- und Jugendhilfe hin zu mehr Förderung und Unterstützung junger Menschen und deren Familien eine Verringerung der Fremdunterbringungszahlen an?

rarchien nicht möglich sind. Zum anderen entscheiden Ziele über Wege und Mittel, die einzuschlagen bzw. zweckmäßig zu benutzen sind“ (Isselhorst 1995, S. 88).

²⁷⁴ Dieses Szenario ist allerdings wenig wahrscheinlich, gleichwohl es systematisch nicht auszuschließen ist.

Tabelle 4: Exemplarische Gegenüberstellung von interkommunalen Vergleichswerten zu andauernden stationären Erziehungshilfen (§§ 33 und 34 SGB VIII) (Angaben zum 30.06.1998)

| | Hilfen gem. § 33 SGB VIII in eig. Kostenträgerschaft pro 10.000 der 0- bis unter 21-J. | Hilfen gem. § 34 SGB VIII pro 10.000 der 0- bis unter 21-J. | Hilfen gem. §§ 33, 34 SGB VIII pro 10.000 der 0- bis unter 21-J. |
|------------|--|---|--|
| Stadt A | 57,8 | 82,4 | 140,2 |
| Stadt B | 54,1 | 65,7 | 119,8 |
| Stadt C | 38,4 | 56,0 | 94,4 |
| Stadt D | 49,6 | 54,5 | 104,0 |
| Stadt E | 39,6 | 59,7 | 99,3 |
| Stadt F | 37,0 | 29,0 | 66,0 |
| Stadt G | 50,3 | 79,4 | 129,7 |
| Stadt H | 37,5 | 45,6 | 83,1 |
| Mittelwert | 45,5 | 59,0 | 104,5 |
| Min | 37,0 | 29,0 | 66,0 |
| Max | 57,8 | 82,4 | 140,2 |
| Spannweite | 20,8 | 53,4 | 74,2 |

Quelle: Dokument A1, S. 12

Dieser Fragenkomplex lässt sich aus der Sicht der Stadt D zweifelsohne nicht alleine anhand der vorliegenden Angaben zu den Fallzahlen der Vollzeitpflege sowie der Heimerziehung und der sonstigen betreuten Wohnformen beantworten (vgl. Tabelle 4). Um mögliche Antworten erörtern zu können, müssen weitere Informationen aus dem Kennzahlensystem genauso herangezogen werden, wie z.B. Angaben zur Altersstruktur der Adressaten oder zu den verschiedenen Betreuungssettings, wie Informationen über formale Strukturen des Hilfeplanverfahrens oder auch Kenntnisse über Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse der Mitarbeiter des ASD. Erst vor dem Hintergrund dieser und anderer notwendiger Kenntnisse ist eine entsprechende Aussage über eine zielgerichtete Veränderung des Kennzahlenwertes möglich. Damit wird mit dem Kennzahlenvergleich ein Prozess initiiert, der von den Jugendämtern zum Teil im Rahmen des interkommunalen Vergleichsrings sowie zu einem anderen Teil organisationsintern gestaltet wird.

Bei dem Thema Steuerung geht es allerdings nicht nur um die Anregung und Unterstützung der an den Vergleichsringen teilnehmenden Kommunen auf der Grundlage des diskursiven Austausches, sondern vorab erst einmal um die Identifizierung von Steuerungspotenzialen aus der Sicht der Kommunalverwaltungen für die jeweils öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe. Diesbezüglich war zumindest zu Anfang einiger Vergleichsringe die Haltung bei den teilnehmenden Städten vorzufinden, dass man als Jugendamt lediglich Opfer der Verhältnisse, der Umstände und der sozialen Probleme ist. Diese Ausgangslage bei den Kommunalverwaltungen korrespondiert generell, aber auch insbesondere für die Kinder- und Jugendhilfe mit der Anfang der 1990er-Jahre vielfach genannten Strategielücke sowie der Management-

lücke (vgl. z.B. unmittelbar bezogen auf das Jugendamt Liebig 2001, S. 37ff.). Das heißt, in dem fehlenden Wissen über Steuerungsmöglichkeiten von Kinder- und Jugendhilfe seitens der Akteure spiegeln sich sowohl fehlende realistische Leitbilder bezogen auf die Gestaltung der Entwicklung von kommunalen Leistungsbereichen in einem mittel- und langfristigen Zeitraum als auch die nicht vorhandenen Möglichkeiten von Verwaltung, sich an einem präzise von der Politik vorgegebenen Leistungsauftrag abzuarbeiten.

Die Durchführung von interkommunalen Vergleichen zu kommunalen Leistungsbereichen im Allgemeinen sowie zur Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen zielt gleichermaßen auf einen Beitrag zur Schließung der Strategie- und Managementlücke ab.²⁷⁵ Und in der Tat hat es den Anschein, als wenn dieser Anspruch mitunter durchaus eingelöst werden konnte (vgl. auch Kap. 9.2). So berichtet ein Moderator davon, dass

„ein Bewusstsein entstanden (ist), dass das, was Profil ist, kein bewusst herbeigeführtes, sondern die Addition von Einzelentscheidungen. (...) Und das Zweite ist, dass dann auch (aus) der Diskussion entstanden (ist) (...), man kann es [das eigene Leistungsprofil aus der Sicht der Jugendamtsverwaltung, J.P.] beeinflussen. (...) Aber erst als das Bewusstsein entstand, ja wenn doch im Landkreis A das so ist und im Landkreis B das so ist und überall jeder behauptet von sich, dass er eine einigermaßen leidliche Jugendhilfe hat, dann kann ich doch an irgendwelchen Stellschrauben drehen. Das musste erst einmal im Bewusstsein entstehen, das man überhaupt steuern kann“ (Interview M4).

Die interkommunale Vergleichsarbeit hat somit in Kommunen die Sensibilität für die Ausnutzung von Steuerungspotenzialen der eigenen öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe erhöht. Diese Wirkung für zumindest einige der teilnehmenden Jugendämter basiert auf der zentralen Bedeutung der Formulierung von Zieldimensionen und den darauf aufbauenden Soll-Ist-Vergleichen, gleichwohl sich hier – wie noch zu zeigen sein wird – mitunter erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in die praktische Vergleichsarbeit nachweisen lassen. Dabei geht es nicht um die Formulierung von Soll-Werten, die für alle an den Vergleichsringen teilnehmenden Städte im Sinne einer quantitativen Standardisierung bindend sein sollen.²⁷⁶ So wird als ein Ergebnis einer interkommunalen Vergleichsphase festgestellt,

²⁷⁵ So werden als konkrete Ziele der kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichsarbeit für alle kommunalen Leistungsbereiche neben der Verortung des eigenen Leistungsspektrums kommunaler Dienstleistungen im Lichte anderer Städte und einem daraus entstehenden Erfahrungs- und Ideenaustausch die Erarbeitung übersichtlicher und präziser Informationen für Entscheidungsträger sowie der Aufbau eines Informationssystems benannt (vgl. IKO-Netz 2002).

²⁷⁶ Nur vereinzelt deutet sich in dem vorliegenden empirischen Material hierzu eine Gegenposition an. So z.B., wenn es in einer bewertenden Stellungnahme eines Jugendamtes zu einer ersten Phase eines interkommunalen Vergleichsrings heißt, dass man „im Land (gemeint ist ein Bundesland, J.P.) (...) bemüht (ist), in Teilbereichen vergleichbare Standards und Verfahrensabläufe festzulegen. Die (sic!) ist insbesondere vor dem Hintergrund der Vergleichbarkeit von Leistungen für den Bürger erforderlich. Der Bürger soll davon ausgehen, daß ihm ggf. auch bei Ortswechsel über Kreisgrenzen hinaus vergleichbare Standards hinsichtlich der Hilfestellung zur Verfügung gestellt werden“ (vgl. Dokument A3-1, S. 33). Da sich diese Position auch in diesem Zitat nur schwach andeutet, soll dieser nicht weiter nachgegangen werden.

„daß keine gemeinsam akzeptierten Steuerungsbereiche und Steuerungskennziffern festgelegt werden konnten. Die Bewertung der Vergleichsarbeit liegt somit in der Verantwortung jeder einzelnen Stadt. Das vorhandene Zahlenmaterial bietet für jede Stadt vielfältige Möglichkeiten, die eigene Situation im Lichte der Ergebnisse der anderen Städte zu analysieren. Daraus können stadtspezifische Steuerungsbereiche und konkrete Ziele festgelegt werden (...)“ (Dokument A1, S. 25).

Ähnlich äußert sich ein Moderator interkommunaler Vergleichsarbeit, wenn formuliert wird:

„Also diese ganze Kennziffernserie und so hat ihre Grenzen, weil nicht alle Jugendämter über den gleichen Leisten geschlagen werden können, sondern ihr [gemeint sind in diesem Zusammenhang die an einem Vergleichsring teilnehmenden Kommunen] müsst für euch selber euer lokales Jugendhilfeprofil operationalisieren“ (Interview M4).

Oder auch wird in diesem Zusammenhang vor dem Missverständnis gewarnt, diese erwähnten Soll-Größen mit den allgemeingültigen Richtwerten der KGSt u.a. auch für Felder der Kinder- und Jugendhilfe aus den 1980er-Jahren gleichzusetzen:

„Also, sie (quantifizierbare Zielgrößen, J.P.) sind nicht gemeinsam entwickelbar. Also man kann nicht im Sinne eines bundesweit definierten Standards zu sagen, die Richtgröße von Unterbringungen in Heimen darf 4,5 Promille nicht übersteigen oder so etwas, ansonsten ist man sozusagen schlecht oder nicht schlecht oder sonst irgendetwas. Die KGSt hat Erfahrungen mit solchen Richtwerten, weil sie sie bis 1986 in vielen Bereichen veröffentlicht hat und dabei bitter auf die Nase gefallen ist, muss man sagen, weil völlig vernachlässigt ist, welche Leistungen denn eigentlich dahinter stecken. Auch welche Wirkungen oder Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Leistungen bestehen. Von daher sich auch innerhalb des Vergleichsringes auf solche Soll-Größen festzulegen, hätte den Charakter von Richtwerten und das halte ich für unsinnig, weil es jegliche örtliche Besonderheit immer wieder negiert“ (Interview M3).

Vielmehr sollen – und dies ist der entscheidende Unterschied zu der Entwicklung von Richtwerten seitens der KGSt bis in die 1980er-Jahre hinein – auf der Grundlage der interkommunalen Vergleichsergebnisse die jeweiligen Jugendbehörden selbst quantifizierbare Ziele für sich festlegen, im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit transparent machen und in der zeitlichen Entwicklung evaluieren. Es geht somit viel mehr darum, dass – wie auch bei Heuchel/Schrappner (1996) oder auch Pfeiffer (1997) nachzulesen bzw. sich gleichermaßen im elften Kinder- und Jugendbericht andeutet (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 99) – kommunale Jugendämter im Rahmen der Jugendhilfeplanung spezifische auf die jeweilige örtliche Situation abgestimmte Orientierungswerte entwickeln.

Weiter gedacht steht dies dem Vorwurf einer Nivellierung von Heterogenität und Vielfalt in der Kinder- und Jugendhilfe durch kennzahlengestützte Steuerung (vgl. Corsa 1997) insofern entgegen, da im Rahmen von interkommunalen Vergleichsringen zumindest strukturell nicht beabsichtigt ist, alle Kommunen bezogen auf die Situation der Jugendhilfe zu vereinheitlichen. Gleichwohl stellt sich eine an späterer Stelle noch ausführlicher zu diskutierende Frage sehr wohl: Inwiefern lastet in der interkommunalen Vergleichssituation zumindest ein latenter Druck auf den Kommunen mit hohen Werten, diese zu reduzieren, sowie als Jugendamt mit niedrigen Wer-

ten, diese zu steigern? Es steht somit die ausführlicher im Kap. 9.2 zu erörternde Frage im Raum, ob und wenn ja inwieweit vor dem Hintergrund von interkommunalen Vergleichsergebnissen das Jugendamt sich in einem Spannungsfeld unterschiedlich stark wirkender Kräfte befindet und wie diese auf die Verwendung der interkommunalen Vergleichsdaten in der eigenen Organisation einwirken?

Kommt man zurück zum Aspekt der Soll-Ist-Vergleiche als dem Prinzip von interkommunalen Kennzahlenvergleichen zur Einlösung der Steuerungsfunktion, so ist dieses Verfahren nicht unumstritten. So wird auf Seiten der Moderatoren zum einen folgende Auffassung vertreten:

„Ich denke, dass solche Soll-Ist-Vergleiche in der Jugendhilfe Sinn machen, weil sie eine andere Form von Zugang zu Fachdiskussionen darstellen als die subjektiven Bewertungsmaßstäbe der Mitarbeiter. (...) Aber es ist nicht das alleinigmachende Allheilmittel. Und ich finde viel zu lange sind Diskussionen aufgrund dieser subjektiven Bewertungsmaßstäbe geführt worden. Und wer am Besten klagen konnte, der hat auch das meiste Geld irgendwie bekommen. Und darauf hin finde ich, mit solchen Zahlen, Daten, Fakten zu hantieren und sich auch da mal festzulegen, überhaupt dieses Prinzip, sich festzulegen auf ein gemeinsames Ziel auch auf eine Zahl ist (...) absolut gesund, gerade in diesem Arbeitsbereich“ (Interview M6).

Zum anderen jedoch wird dieses Verfahren eher kritisch bewertet, zumal es eine Abgeschlossenheit im Sinne von Handhabbarkeit der Steuerungsmaterie Kinder- und Jugendhilfe suggeriert, die so nicht vorzufinden ist, denn

„wenn sie versuchen, Soziale Systeme auch im Soll-Ist-Vergleich genau zu beschreiben, dann hören sie niemals auf zu beschreiben“ (Interview M1).

Damit wird eine grundlegende Schwierigkeit der Verwendung von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe thematisiert. Fasst man Kennzahlen als auf Abstraktion und Reduktion beruhende Wirklichkeitsdarstellungen auf, so werden bezogen auf die Generierung dieser Messziffern gerade in Dienstleistungsbereichen wie der Kinder- und Jugendhilfe Grenzen der Abbildbarkeit deutlich, da z.B. komplizierte Prozesse und divergierende Interessengeflechte die Quantifizierung von Messgrößen und Standards erschweren bzw. unmöglich machen (vgl. z.B. Brinckmann 1995, S. 315).

Diese unterschiedliche Positionierung gegenüber Soll-Ist-Vergleichen der Moderatoren korrespondiert mit anhand des Interviewmaterials nachweisbaren Differenzen hinsichtlich der Gewichtung und Verhältnisbestimmung der Funktion des Erkenntnisgewinns auf der einen Seite und der Unterstützung beim Steuerungshandeln auf der anderen Seite. Die eine Position verortet die genannten Funktionsebenen grundsätzlich als gleichberechtigt nebeneinander stehend mit einem besonderen Akzent auf dem Erkenntnisgewinn. Dabei ist der Erkenntnisprozess, wie auch bei Schilling (2000, S. 155ff.) nachzulesen, an die kommunikativen Prozesse im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit gekoppelt. So entstehen Erkenntnisse dadurch, dass auf der Grundlage der Kennzahl bzw. über den Kennzahlenwert diskutiert wird. In diesem Zusammenhang kann z.B. gefragt werden:

„Was verbindest du mit dieser Zahl? Was verbindest du mit deinem Ergebnis oder was verbindest du mit meinem Ergebnis? Wollen wir dies so lassen oder was ändern? Da kommt wieder so etwas wie Erkenntnis rein“ (Interview M1).

Die andere Position verortet, wie dies gleichermaßen Heuchel/Schrappner (1999) vorschlagen, die Informationsfunktion in Abhängigkeit zur Zweckbindung der interkommunalen Vergleichsergebnisse an das Steuerungshandeln von Jugendämtern. Das heißt:

„Die Erkenntnisfunktion ist vorgelagert. Das ist dieser AHA-Effekt. (...) Wir hatten vorher diese Daten gar nicht. Also bis hin die Frage, wie viel sie pro Kopf Jugendeinwohner ausgeben, wussten sie gar nicht. Wie viel Personal sie eigentlich haben? Es waren alles Informationen, die sie in dieser Form nie aufbereitet haben. Dann hatten sie es einmal für sich. Aber das Spannende war dann, über den Tellerrand zu gucken. (...) Das war dann so die Erkenntnisfunktion. Mensch, da sind doch Unterschiede und woran liegt das und dieser Gedanke, ja wenn das so ist, kann man da vielleicht auch daran drehen, kann ich das antizipierend beeinflussen. Das entstand aus der Erkenntnisfunktion. Die Erkenntnis alleine (...) verändert ja noch nicht viel, wenn daraus kein Handeln erfolgt“ (Interview M4).

Eine ähnliche Gewichtung von Erkenntnis- und Steuerungsfunktion nehmen auch zwei Leitformeln für interkommunale Vergleichsarbeit vor. Dies ist zum einen, das „Lernen vom Besten“ (Interview M3 und M6), und zum anderen, „Abschreiben ist erlaubt“ (Interview M3). Zusammengenommen basieren diese Leitsätze darauf, Informationen aus anderen örtlichen Jugendhilfekontexten für die Weiterentwicklung und Qualifizierung der eigenen öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten. Es geht somit um ein „Lernen durch Vergleich“ (Lehnerer 1998) im Sinne eines organisationsbezogenen Lernens, oder anders formuliert darum, innovative Lösungen für unter Umständen gleiche Probleme bei anderen Kommunen abzuschauen und dementsprechend in der eigenen Kommune umzusetzen. Diese Position wird gleichermaßen im Rahmen einer Zwischenbilanz des interkommunalen Vergleichsringes der mittleren Großstädte formuliert. Hier wird die Vergleichsarbeit insofern als ein organisationsbezogener Lernprozess beschrieben, als dass das eigene Agieren bezogen auf die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe hinterfragt wird, um es mit Hilfe des Blicks über den eigenen Tellerrand zu optimieren (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 428f.). Diese Ambivalenz von interkommunaler Vergleichsarbeit ist seitens des IKO-Netzes durchaus auch in dieser Form intendiert, wenn dadurch einerseits ein interkommunaler Erfahrungsaustausch unterstützt und gegenseitige Lernprozesse befördert werden sollen sowie andererseits Steuerungspotenziale aufgedeckt werden können (vgl. IKO-Netz 2002).

Einen noch ambitionierteren Anspruch von interkommunaler Vergleichsarbeit, der eher aus der Forschungsperspektive seitens eines Moderators formuliert wird und dementsprechend nicht im Rahmen der konzeptionellen Vorgaben des IKO-Netzes als eine politische Agentur für kommunales Verwaltungshandeln berücksichtigt wird, beinhaltet, dass aus der kennzahlenbasierenden Gegenüberstellung von kommunalen

Bedingungsgefügen Steuerungstheorien bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung erarbeitet werden können:

„Und da glaube ich schon, dass da solche Vergleichsringe dazu beitragen werden, solche Steuerungstheorien zu entwickeln“ (Interview M5).

Dieser Aspekt korrespondiert mit dem bereits herausgearbeiteten Gedanken, dass über die Entwicklung und Anwendung von praxisnaher Theorie interkommunale Vergleichsarbeit qualifiziert und weiterentwickelt werden kann. Dies gilt zum einen für die Eruierung der Möglichkeiten und Grenzen einer Generierung von Kennzahlen (vgl. Teil II) sowie zum anderen für die Entwicklung von theoretischen Modellen zur Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen (vgl. dazu beispielsweise Heuchel/Schrappner 1999; Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002). Beide Ebenen legen nahe, dass interkommunale Vergleiche bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung zu Forschungszwecken der Kinder- und Jugendhilfe genutzt werden können (vgl. dazu ausführlicher Pothmann 2002a). Es deutet somit auf die Möglichkeit hin, hierüber empirische Erkenntnisse über in diesem Falle das Segment der Hilfen zur Erziehung zu gewinnen und diese zu theoretisieren. Auf der einen Seite könnte man einen derartigen Forschungsansatz in Anlehnung an Flösser u.a. (1998) einer organisationsbezogenen Jugendhilfeforschung zuordnen, wenn es beispielsweise um Aspekte der Steuerung von Organisationen im Rahmen eines durch die interkommunalen Vergleiche simulierten marktähnlichen Wettbewerb geht. Gleichmaßen könnte man auf der anderen Seite unter Bezugnahme auf die von Thole (1999) vorgeschlagenen sozialpädagogischen Forschungstypen interkommunale Vergleiche der Kategorie Praxisforschung zuordnen²⁷⁷, die sich in diesem speziellen Fall in Anlehnung an Schone (1995, S. 56) als ein Kooperationsprojekt zwischen Wissenschaft und Praxis dadurch beschreiben lässt, dass unmittelbar an berufliche Handlungsvollzüge angeknüpft wird, dass Rahmenbedingungen beruflichen Handelns und deren Auswirkungen auf das berufliche Handeln untersucht werden, dass eine große Nähe des Forschers zum Praxisfeld besteht sowie die Forschungsbemühungen auf eine unmittelbare Anwendbarkeit der Ergebnisse in der Praxis abzielen (vgl. dazu auch Heiner 1988). Parallel hierzu handelt es sich aber auch um einen Forschungstyp, den Schefold (2002, S. 884ff.) „Forschung als Selbstbeobachtung der Praxis“ nennt. Dieser würde sich in diesem Falle dadurch auszeichnen, dass in Form von unterschiedlichen Ansätzen, wie z.B. der interkommunalen Vergleichsarbeit als ein mögliches Modul von Qualitätsmanagementprozessen, Akteure von Organisationseinheiten der Jugendhilfe die eigene Situation im Lichte von

²⁷⁷ Der interkommunale Vergleich als Praxisforschung im Sinne von Thole (1999) hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, „die Nahtstelle zwischen sozialpädagogischer Theoriebildung, Ausbildung und Handlungspraxis über erkundbare Beobachtungen der letzteren zu schließen“ (ebd., S. 234).

vergleichbaren Strukturen und Leistungen anderer Organisationseinheiten beschreiben und bewerten.

Geht man davon aus, dass interkommunale Vergleiche in der Kinder- und Jugendhilfe einen neuen Zugang für praxisorientierte Jugendhilfeforschung darstellen, bleiben allerdings Fragen offen, die zwar an dieser Stelle nicht geklärt, so doch zumindest benannt werden sollen: So ist es z.B. keineswegs sicher, inwiefern nicht Forschung in den genannten Zusammenhängen in der Gefahr steht, durch ein betriebswirtschaftlich bestimmtes New Public Management öffentlicher Verwaltungen instrumentalisiert zu werden? Möglicherweise unterstützt eine derartige Praxisforschung im Kontext von Jugendhilfeforschung damit ein Verfahren, das nach Merchel (1996, S. 155f.) mitunter im Verdacht steht, ein technologisches bzw. technokratisches Verfahren unter dem Deckmantel „Neue Steuerung“ zu fördern. Auch muss in diesem Zusammenhang gefragt werden, inwiefern es praxisorientierter Jugendhilfeforschung im Rahmen der Beteiligung an den interkommunalen Vergleichsringen gelingt, ein betriebswirtschaftliches Managementverfahren sowie die Simulation eines marktähnlichen Wettbewerbs durch fachliche Leitlinien einer lebensweltorientierten Kinder- und Jugendhilfe zu prägen?

9.2 Verwendung von Kennzahlen in der Praxis interkommunaler Vergleiche

Verlässt man die konzeptionelle Ebene und fragt nach der Umsetzung dieses Verfahrens bzw. nach der Praxis von interkommunaler Vergleichsarbeit, zielt eine der ersten Fragen auf den Ablauf dieser Prozesse. Sucht man entsprechend in den Materialien zur interkommunalen Vergleichsringarbeit oder auch in Veröffentlichungen von Mitarbeitern des IKO-Netzes nach konkreten Abläufen für interkommunale Vergleichsringe, so wird man so gut wie nicht fündig werden. Berücksichtigt man, dass das Konzept zur Durchführung von interkommunalen Vergleichen für die kommunalen Leistungsbereiche nicht das Ergebnis von zahlreichen praktischen Erfahrungen im Kontext von Verwaltungsmodernisierungsprozessen ist, liegt dies nur nahe. Eine Ausnahme stellen in diesem Zusammenhang die Ausführungen des IKO-Netzes (2002) dar, in denen zumindest eine grobe Rahmung der Vorgehensweise dargestellt wird. Zusammengefasst wird hier unterschieden zwischen

- der Anwerbung und Zusammenstellung von Kommunen für einen potenziellen Vergleichsring,
- der Durchführung einer Auftaktveranstaltung, in der der Rahmen zur Durchführung eines interkommunalen Vergleichsrings abgesteckt wird mit dem Ziel einer Projektvereinbarung mit einer ausreichend großen Zahl von Vergleichsringteilnehmern und
- der Erarbeitung des Kennzahlensystems, Berechnung von Kennzahlenwerten und deren Analyse sowie eine Interpretation im Vergleichsring.

Allerdings wird gerade an dem zuletzt genannten Punkt deutlich, dass der eigentliche Kern der interkommunalen Vergleichsarbeit im Rahmen der „Gebrauchsanleitung“ vergleichsweise offen formuliert wird, was im Umkehrschluss wiederum ein Hinweis auf die Autonomie der Vergleichsringe hinsichtlich der Gestaltung der inhaltlichen Arbeit ist. „In den folgenden Sitzungen (...) wird das Kennzahlensystem erarbeitet, diskutiert und ggf. modifiziert, mit den berechneten Kennzahlenwerten aus den beteiligten Kommunen vergleichend dargestellt sowie im Vergleichsring analysiert, interpretiert und diskutiert“ (IKO-Netz 2002, S. 10). Auch eine in diesem Zusammenhang entwickelte Typologie der IKO-Netz Vergleichsringarbeit bleibt sowohl in der Darstellung des Jahres 1999 als auch der des Jahres 2002 vergleichsweise unkonkret, während die Vorbereitung auf den eigentlichen Kennzahlenvergleich bezogen auf die Festlegung des Vergleichsthemas, die Beschreibung von Steuerungszielen, die Definition und Ableitung der Grund- und Kennzahlen usw. relativ ausführlich dargelegt wird (vgl. Abbildung 16). Trotz dieser Offenheit bei der Beschreibung des Kerns von interkommunaler Vergleichsarbeit wird bei beiden Beschreibungen deutlich, dass erstens die Erarbeitung eines Kennzahlensystems und des dazugehörigen, aus Grundzahlen bestehenden Erhebungsinstrumentes, sowie zweitens die gemeinsame Auswertung der Kennzahlenwerte zentrale Elemente bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichen sind.

Dies hat sich genauso wenig im Selbstverständnis des IKO-Netzes verändert, wie auch insgesamt festzustellen ist, dass die vorliegenden Typologien von Vergleichsringarbeit aus den Jahren 1999 und 2002 einen sehr hohen Übereinstimmungsgrad aufweisen. Ausnahmen sind in dieser Hinsicht für zwei Aspekte festzustellen (vgl. Abbildung 16):

1. Zum einen ist beim Ablaufschema des Jahres 1999 noch eine „Beschreibung der Steuerungsziele“ explizit vorgesehen, während dieses bei der Darstellung des Jahres 2002 entfallen ist.
2. Zum anderen ist im Gegensatz zum Jahre 1999 bei der schematischen Darstellung des Jahres 2002 die „Überprüfung des Kennzahlensystems“ als ein gesonderter Arbeitsschritt gegen Ende einer interkommunalen Vergleichsringphase vorgesehen.

Abbildung 16: Typologie der IKO-Netz Vergleichsringarbeit 1999 und 2002

| 1999 | 2002 |
|--|--|
| Festlegung/Einigung des Vergleichsthemas | Festlegung der Arbeitsschwerpunkte |
| Vereinbarung von Zielen und Projektkonzeptionen | Vereinbarung von Zielen und Projektverlauf |
| Beschreibung der Steuerungsziele | Zuordnung/Definition der Kennzahlen |
| Zuordnung/Definition Kennzahlen | Definition/Ableitung der Grundzahlen |
| Definition/Ableitung der Grundzahlen | Einigung auf ein Kennzahlensystem |
| Einigung über das Kennzahlensystem | Probeerhebung |
| Probeerhebung | Verabschiedung des Kennzahlensystems |
| Verabschiedung des Kennzahlensystems | Echterhebung |
| Echterhebung | Dateninterpretation/ Feststellung der Ergebnisse |
| Dateninterpretation/Feststellung der Ergebnisse | Überprüfung des Kennzahlensystems |
| Entscheidung über Fortsetzung des Vergleichsrings | Entscheidung über Fortsetzung des Vergleichsrings |

Quelle: Korte (1999)

Quelle: IKO-Netz (2002)

Aus diesen Veränderungen nunmehr Rückschlüsse auf die Durchführung von interkommunalen Vergleichsrings speziell für den Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung abzuleiten, ist allein aus dem Grunde nicht möglich, weil diese Veränderungen im Ablaufschema von interkommunaler Vergleichsarbeit das Ergebnis der gesamten Aktivitäten des IKO-Netzes sind. Allerdings lässt sich angesichts des Vergleichs der beiden Darstellungen dennoch die Vermutung äußern, dass bei der Durchführung der Vergleichsrings sich nicht nur die Überprüfung des entwickelten

bzw. weitergeführten Kennzahlensystems gegen Ende einer Vergleichsphase als genuiner Bestandteil des Prozesses herausgestellt hat, sondern auch, dass die Beschreibung von Steuerungszielen gleich zu Anfang der interkommunalen Vergleichsringarbeit sich als eher unangemessen erwiesen hat. Diese Vermutung wird durch weitere Hinweise im empirischen Material zumindest für den Vergleichsgegenstand der Hilfen zur Erziehung unterstützt, wie an späterer Stelle noch zu zeigen sein wird.

Gibt die Typologie der Vergleichsringarbeit in Abbildung 16 zumindest eine Rahmung für die Vorgehensweise vor, so fehlt es an zeitlichen Vorgaben für die Gestaltung des Prozesses. Entsprechend unterschiedlich zeigt sich die Praxis der Vergleichsringarbeit. Während sich z.B. der eine Vergleichsring in einer ersten Phase darauf beschränkt, den Vergleichsgegenstand und die Datenquelle festzulegen, um daraus entsprechende Grund- und Kennzahlen zu entwickeln sowie um darauf aufbauend eine Probeerhebung durchzuführen (vgl. Dokument A2), steht am Ende von anderen Eröffnungsphasen interkommunaler Vergleichsringe – entsprechend der vom IKO-Netz vorgeschlagenen Typologie – eine Echterhebung und deren Ergebnisse, die Analyse und Erörterung dieser Kennzahlenwerte im Vergleichsring (vgl. Dokument A1) sowie zumindest vereinzelt die Thematisierung von Steuerungspotenzialen und -strategien auf der Grundlage der Vergleichsresultate (vgl. Dokument A3-1). Diese Unterschiede in den Ergebnissen der Vergleichsringe nach der Auftaktphase stehen nicht für eine Erfolgs- oder Misserfolgsbilanz, sondern drücken lediglich aus, dass der jeweilige Vergleichsprozess von den teilnehmenden Jugendämtern und den Moderatoren einschließlich eventueller besonderer Schwerpunktsetzungen und den möglicherweise damit verbundenen Schwierigkeiten zu gestalten ist.

Da es sich bei der vorgegebenen Typologie der IKO-Netz Vergleichsringarbeit um eine Rahmung handelt (vgl. Abbildung 16), wäre es falsch von der hier gewählten linearen Darstellung des Ablaufs interkommunaler Vergleiche auf die tatsächlichen Prozessabläufe zu schließen. Dies trifft nur bedingt zu. Es liegt nahe, dass Kennzahlen erst dann generiert werden können, wenn zuvor die Grundzahlen erhoben sind, doch ist z.B. das Thema „Steuerung“ bzw. sind entsprechende notwendige Zielfindungsprozesse sowohl am Beginn von interkommunaler Vergleichsarbeit – wenn es parallel darum geht, das Grund- und Kennzahlensystem zu entwickeln (vgl. Dokument A3-1, S. 40) – als auch erst recht bei Vorlage der Kennzahlenwerte im Vergleich von Bedeutung. Gleichwohl ist die Gewichtung des Steuerungsthemas insofern nicht in beiden Prozessabschnitten gleichwertig, als dass bei der Erörterung der Kennzahlen die Diskussionen häufig durchgängig zumindest mittelbar potenzielles und/oder reales Steuerungshandeln der Organisation Jugendamt fokussieren. Dies zeigt sich, um bei diesem Beispiel zu bleiben, zu Anfang von interkommunalen Vergleichen bei der Festlegung der Datenquelle sowie der Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems nicht in dieser Intensität, gleichwohl das Thema „Steuerung“ nicht irrelevant ist, wenn es um die Entscheidungen geht, welche Aspekte von Kin-

der- und Jugendhilfe über das Kennzahleninstrument interkommunal vergleichend dargestellt werden sollen. Parallelität und eine damit einhergehende Komplexität der verschiedenen Prozessschritte im Rahmen von interkommunalen Vergleichen zeigt sich auch darin, um ein weiteres Beispiel zu geben, dass auch nach Vorlage der Grund- und Kennzahlenergebnisse eventuelle Modifizierungen des Erhebungsinstrumentes zu thematisieren sind (vgl. z.B. Dokument A1, S. 4 und S. 27).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die folgenden Rekonstruktionen zu den einzelnen Teilphasen interkommunaler Vergleichsarbeit nicht in ein lineares Ablaufschema einzusortieren sind, sondern vielmehr davon auszugehen ist, dass es sich hierbei um einen Prozess handelt, bei dem mehrere notwendige Teilaspekte, wenn auch mit jeweils unterschiedlicher Bedeutung, parallel erarbeitet werden. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Ausführungen zur Realisierung und Umsetzung der konzeptionell vorgedachten Phasen interkommunaler Vergleichsarbeit für das Feld der Hilfen zur Erziehung nach Beobachtungen zum Zugang von Jugendämtern zu interkommunalen Vergleichsrings (A) die Festlegung des genannten Vergleichsthemas und die ebenfalls am Anfang eines Vergleichsrings stehende Frage nach der Datenquelle für die Grund- und Kennzahlen aufgreifen (B). Zudem wird zu rekonstruieren sein, wie dieses Grund- und Kennzahlensystem im Vergleichsring erarbeitet wird (C) und wie die entsprechenden Angaben bei den Kommunen erhoben werden (D). Es ist in diesem Zusammenhang weiter von Interesse, die Diskussionsprozesse auf der Grundlage von vorliegenden Vergleichswerten zu erörtern (E), sowie schließlich ein Blick auf den Transfer der interkommunalen Vergleichsergebnisse in die jeweiligen Jugendämter geworfen wird (F).

9.2.1 Zugang der Jugendämter

Grundsätzlich gilt, dass die Entscheidung einer Kommunalverwaltung für die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring immer eine politisch-strategische ist. Damit trifft die Kommune eine bewusste Entscheidung, das eigene Struktur- und Leistungsprofil auf der Grundlage von Kennzahlen das dem anderer Kommunen gegenüberzustellen. Dies gilt auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen sowie das hier beforschte Feld der Hilfen zur Erziehung im Besonderen. Allerdings lassen sich in diesem Zusammenhang durchaus unterschiedliche Zugänge der jeweiligen Organisationseinheiten in den Kommunen aus dem empirischen Material isolieren. Es muss demnach bei den Zugangswegen zwischen einer fremd- und einer selbstbestimmten Teilnahme von Jugendämtern an den interkommunalen Vergleichsrings unterschieden werden.²⁷⁸ Das heißt im Einzelnen:

²⁷⁸ Bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen heißt dies in dem einen Fall, dass es den Jugendämtern auferlegt wird, sich mit interkommunal vergleichenden Kennzahlen auseinander zusetzen, während im anderen Fall Jugendämter eher aus eigenem Antrieb eine Nutzung des Kennzahleninstrumentes zu Vergleichszwecken aus noch zu rekonstruierenden Gründen anstreben.

1. Fremdbestimmte Teilnahme: Bei der fremdbestimmten Teilnahme der Jugendämter geht die Entscheidung für ein Engagement im Rahmen eines Vergleichsringes nicht vom Jugendamt selbst aus, sondern die Initiative ist aus der Perspektive des Jugendamtes auf externe Verwaltungsstrukturen zurückzuführen. Das heißt, im kommunalpolitischen Raum erhält das Jugendamt in der Amtshierarchie eine Anweisung, beispielsweise von Landräten, Bürgermeistern oder auch Dezernenten, sich an der Vergleichsringarbeit zu beteiligen.

Dieser Zugangsweg ist geebnet worden durch die Tatsache, dass die KGSt zumindest am Anfang des IKO-Netzes intensiv für die interkommunale Vergleichsringarbeit bei den kommunalen Spitzenverbänden, insbesondere beim Deutschen Landkreistag geworben hat.²⁷⁹ Somit ist die Entscheidung für eine Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring nicht jeweils originär auf die Initiative der einzelnen Kommunen zurückzuführen, die innerhalb der Verwaltungshierarchie die Teilnahme des Jugendamtes an einem Vergleichsring bestimmt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die kommunalen Spitzenverbände einen maßgeblichen Anteil an dem Interesse von Kommunen bezogen auf eine Teilnahme an interkommunaler Vergleichsarbeit im Allgemeinen und in der Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen haben. Dabei ist weiter anzunehmen, dass das Interesse der kommunalen Spitzenverbände wiederum auch aus Impulsen hinsichtlich der Implementierung von interkommunalen Vergleichen resultiert, die von einzelnen Kommunen in die Interessenverbände gespeist werden.

Es wird darüber berichtet, dass im Kontext bzw. im Nachgang der Werbung der KGSt bzw. des IKO-Netzes für die Teilnahme an den interkommunalen Vergleichsrings die Kinder- und Jugendhilfe in den jeweiligen Kommunalverwaltungen von zentraler Stelle zu den interkommunalen Vergleichsrings geschickt worden sind. Nicht zuletzt wurde in diesen Kontexten durchaus massiver Druck auf die Jugendamtsverwaltung ausgeübt, indem seitens höherer Hierarchiestufen in der Kommunalverwaltung gesagt wurde,

„wenn ihr da nicht teilnehmt, dann werden wir den Haushalt (...) beschneiden. Also ihr könnt euch jetzt entscheiden. Entweder ihr begebt euch in so einen Vergleich hinein oder es (...) (werden) aufgrund des Diktat des Geldes ohne inhaltlich konzeptionelle Überlegung (...) die Ansätze gekürzt“ (Interview M6).

Deutlich wird an dieser Stelle das damit verbundene finanzielle Interesse der Verwaltungsspitze, wenn diese dem Jugendamt auferlegt, an einem Vergleichsring teilzunehmen. Gleichwohl kommt darin auch zum Ausdruck, dass den Jugendämtern aus Sicht der Kommunalverwaltung mit der Teilnahme an einem

²⁷⁹ Ein Hinweis hierauf ist z.B. die Veröffentlichung von Beiträgen zur interkommunalen Vergleichsarbeit seitens Mitarbeiter des IKO-Netzes in den 1990er-Jahren in entsprechenden Organen der kommunalen Spitzenverbände, die nicht nur die Vorzüge dieses Verfahrens hervorheben, sondern auch die ersten Erfolge dieser Art von Netzwerken zwischen verschiedenen Kommunen darstellen (vgl. z.B. Fallberg/Korte 1999a; 1999b; Leitner-Achtstätter 1999; Schmithals 1997).

Vergleichsring eine Möglichkeit eingeräumt wird, den notwendigen Abbau von Ressourcen fachlich zu steuern. Allein diese Tatsache zeigt, dass die finanzielle Perspektive – wie noch ausführlicher darzustellen sein wird – eine für die Vergleichsarbeit relevante darstellt. Die weitere Erschließung des Feldes muss zeigen, wie diese Dimension gegenüber anderen zu gewichten ist.

2. Selbstbestimmte Teilnahme: Im Gegensatz zum ersten beschriebenen Zugangsweg zur Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring geht die Initiative beim zweiten vom Jugendamt selbst aus. Die Jugendämter sehen hier eine Möglichkeit, ein neues, in ihren Augen innovatives Instrument zur Steuerung und Gestaltung von kommunaler Kinder- und Jugendhilfe mitprägen zu können. In diesem Zusammenhang werden interkommunale Vergleiche als ein für die eigene Jugendhilfeplanung bzw. das eigene Fachcontrolling in der Kinder- und Jugendhilfe ergänzendes Instrument gesehen.

„So und dann auch eine Reihe, die dann auch Tradition in der Jugendhilfeplanung bereits hatten und wo einfach die eigene Motivation da war, jetzt mit diesem ganzen Zahlenwerk (...) zu sinnvollen Überlegungen (...) zu kommen“ (Interview M6).

Diese Haltung von Jugendämtern, die zudem noch durch die bereits angedeuteten Bemühungen der KGSt und des IKO-Netzes, interkommunale Vergleichsarbeit im kommunalen Raum bekannt zu machen, befördert wird, korrespondiert mit zumindest in Teilen vorhandenen positiven Grundeinstellungen gegenüber Modulen einer Verwaltungsmodernisierung auf Seiten von Jugendamtsmitarbeitern, da sich diese hiervon nicht zuletzt auch individuelle Karrierechancen versprechen (vgl. auch die empirischen Befunde bei Schnurr 1998). Gestützt wird das Interesse von Jugendämtern an einer aktiven Teilnahme zudem durch z.T. vorhandene Traditionen von kommunaler Jugendhilfeplanung, vor deren Hintergrund die interkommunale Vergleichsarbeit als ein weiteres Modul des Planungsprozesses gesehen wird. Diese beiden Faktoren können hier nur als zwei in diesem Zusammenhang zu berücksichtigende Faktoren benannt werden. Es wäre die Aufgabe weiterer Forschungsbemühungen, evtl. Verbindungslinien bzw. Wechselwirkungen zwischen diesen beiden zu eruieren.

Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus das Interesse von Jugendämtern, über die Ergebnisse von interkommunalen Vergleichen zusätzliche Argumentations- und Legitimationsmuster für das eigene strategische Steuerungshandeln zu bekommen. Das heißt, eine Erwartungshaltung gegenüber der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring ist dahingehend zu beschreiben, dass die Vergleichskennzahlen zur Stützung der eigenen Interessen instrumentalisiert werden können.²⁸⁰ Es ist davon auszugehen, dass dieses Interesse entscheidend durch das

²⁸⁰ Diese Erwartungshaltung von Jugendämtern wird an späterer Stelle, wenn es um die Auseinandersetzung im interkommunalen Vergleichsprozess auf der Grundlage von Kennzahlen geht, noch einmal unter dem Stichwort „Rechtfertigungsdimension“ aufzugreifen sein.

Gutachten der KGSt zur integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung (vgl. KGSt 1996) befördert worden ist, zumal gerade in diesem Zusammenhang Kennzahlenvergleiche angeregt worden sind.²⁸¹ In der Folge ist vor dem Hintergrund dieser eher willkürlich und oberflächlich konstruierten Kennzahlenvergleiche insbesondere zum Bereich der Hilfen zur Erziehung auf die Jugendämter ein mitunter enormer politischer Druck erzeugt worden (vgl. dazu Pothmann/Schilling 2000). Um sich diesem zu entziehen, sind Jugendämter zu dem Entschluss gekommen, aktiv das Instrument des interkommunalen Vergleichs systematisch zu nutzen. Damit sollte nicht zuletzt auch der durch willkürlich vorgenommene Leistungsgegenüberstellungen erzeugt politische Druck vom jeweiligen Jugendamt genommen werden (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 424).

Aufgrund fehlender empirischer Untersuchungen ist es nicht möglich, die beschriebenen Zugangswege zur interkommunalen Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des IKO-Netzes zu quantifizieren. Allerdings ist anhand des empirischen Materials davon auszugehen, dass aus der Sicht des Jugendamtes der fremdbestimmte Zugang zu interkommunalen Vergleichsringen überwiegt. Folgt man den Ausführungen eines Experten, der zum Zeitpunkt des Interviews Fachmoderator für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des IKO-Netzes gewesen ist, so steht fest, dass der fremdbestimmte Zugangsweg nicht selten der Wirklichkeit entspricht, was naheliegend auf Seiten der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe mitunter erhebliche Vorurteile gegen dieses Verfahren hervorgebracht hat. Anders formuliert: Die große Skepsis, die die Jugendhilfe zu Anfang gegenüber der interkommunalen Vergleichsarbeit hatte, ist mitunter darauf zurückzuführen,

„dass sie häufig auch nicht aus eigener Motivation in die Vergleichsarbeit eingestiegen ist, sondern häufig von ihren zentralen Ämtern oder Querschnittsbehörden geschickt worden ist“ (Interview M3).

Trifft diese Beobachtung tatsächlich für eine Mehrheit der bislang 62 beteiligten Jugendämter zu²⁸², so heißt dies aber auch, dass zumindest in diesen Kommunen die interkommunale Vergleichsarbeit nicht nur unter einem Verdacht der einseitigen Funktionalisierung für finanzielle Interessen steht (vgl. ausführlicher Kap. 10.2),

²⁸¹ So werden im Rahmen dieses Gutachtens Kommunen aufgefordert, in eine vergleichende Kennzahlentabelle mit Angaben aus Jugendämtern kreisfreier Städte, kreisangehöriger Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sowie Landkreisen die eigenen Werte einzutragen. Auch wenn die KGSt bei diesen ersten „Gehversuchen“ bezogen auf interkommunale Vergleiche bei ersten Ergebnisauswertungen zur Vorsicht und Zurückhaltung warnt, lässt sich nicht vermeiden, dass – ohne hier einzelnen Städte benennen zu wollen – in diesem Zusammenhang die eher zufällig zustande gekommenen Vergleichsergebnisse z.T. überinterpretiert worden sind.

²⁸² Die Angabe von 62 Jugendämtern entspricht der Zahl von Kommunen im August 2002, die im Bereich Jugendhilfe und hier den Hilfen zur Erziehung seit Bestehen des IKO-Netzes 1996 an einem oder mehreren Vergleichsringen teilgenommen hat. Im März 2003 sind insgesamt 44 Jugendämtern in bestehenden Vergleichsringen zu diesem Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. auch www.kgst.de bei Projekte und hier in der Rubrik Vergleichsringe vom 11.03.2003).

sondern auch wird hierüber deutlich, dass für die Entscheidung zur Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring – unabhängig davon, ob diese auf die Initiative der Amtsleitung oder auf jugendamtsexterne Akteure der Kommunalverwaltung oder -politik zurückzuführen ist – zuvor Abstimmungsprozesse mit den entsprechenden Akteuren in Politik und Verwaltung notwendig sind. Empirische Befunde zur Rückführung von Ergebnissen der interkommunalen Vergleichsringe in die Jugendämter weisen darauf hin, dass sowohl in Politik als auch Verwaltung die Gefahr von Widerständen gegen eine Teilnahme an einem Vergleichsring so groß ist, dass mit den erzielten Ergebnissen gar nicht bzw. nur sehr eingeschränkt weiter gearbeitet werden kann.

Unabhängig davon, ob die Teilnahme eines Jugendamtes an einem interkommunalen Vergleichsring als selbst- bzw. fremdbestimmt zu klassifizieren ist, stellt sich die Frage, ob im Vorfeld der Verständigung mit dem IKO-Netz über eine Teilnahme der Jugendhilfeausschuss als das zentrale Gremium einer Jugendhilfepolitik vor Ort (vgl. Schmidt 2001, S. 835) beteiligt worden ist. Gleichwohl dies im Hinblick auf die strukturell zentrale Bedeutung des Jugendhilfeausschusses möglicherweise durchgängig für die einzelnen Kommunen zu erwarten gewesen wäre, gilt dies angesichts des unterschiedlichen politischen Gewichts dieses Gremiums in den einzelnen Jugendämtern bei weitem nicht ausnahmslos. Vielmehr zeigen die hier zugrundegelegten Beobachtungen im Rahmen eines interkommunalen Vergleichsrings sehr unterschiedliche Verfahrensweisen. Diese reichen von einer Nichtbeteiligung über eine kurze Informierung ohne Möglichkeit einer weiteren Aussprache²⁸³ bis hin zu einer ausführlichen Erörterung der Entscheidung für oder gegen eine Teilnahme an einem Vergleichsring im Jugendhilfeausschuss. Es lassen sich aufgrund der vorliegenden empirischen Daten keine verlässlichen Angaben über eine quantitative Verteilung dieser unterschiedlichen Verfahrensweisen machen. Somit scheint sich einerseits zwar in den bekannten Fällen, in denen der Jugendhilfeausschuss an einer Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring gar nicht bzw. nur legitimatorisch beteiligt worden ist, der Verdacht von Marmier u.a. (2002, S. 311f.) bezogen auf eine Schwächung des Jugendhilfeausschusses zu erhärten, während allerdings andererseits die letzte empirische Gewissheit auch bezogen

²⁸³ Zur Illustration sei in diesem Zusammenhang angeführt, dass im Rahmen eines Protokolls einer Jugendhilfeausschusssitzung zu der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring darüber informiert wird, dass „man einem Vergleichsring (...) Hilfe zur Erziehung beigetreten sei“ (Dokument B3, S. 11). Gründe für diesen Entschluss oder aber mögliche Erwartungen, die mit dieser Entscheidung verbunden sind, oder aber gar evtl. Erörterungsprozesse sind in diesem Zusammenhang nicht nachzulesen. Das heißt, der Jugendhilfeausschuss in dieser Kommune lediglich über die Entscheidung der Jugendamtsverwaltung informiert, wird allerdings keineswegs dazu gehört bzw. wird erst recht nicht diesbezüglich eine gemeinsame Entscheidung herbeigeführt. Diese Interpretation hat sich auf telefonische Nachfrage bei diesem Jugendamt bestätigt. In der Tat ist die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring vorher nicht im Rahmen einer Jugendhilfeausschusssitzung thematisiert worden.

auf das Beispiel kennzahlengestützter interkommunaler Vergleichsringe als Benchmarkingverfahren fehlt.

Zusammenfassend ist zu der Betrachtung der Zugangswege von Jugendämtern in interkommunale Vergleichsringe bezogen auf die Verwendung von Kennzahlen in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass Jugendämter danach zu unterscheiden sind, ob aus eigenem Antrieb heraus oder ob auf Weisung Anderer eine Nutzung des Kennzahleninstrumentes im Kontext einer Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring erfolgt. Geht man von dieser Unterscheidung in selbstbestimmte und fremdbestimmte Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring aus, so deutet sich über das empirische Material zumindest an, dass die Zahl der Jugendämter, die nicht aus eigenem Antrieb teilnehmen offensichtlich höher ist.

Ordnet man diesen Befund in den allgemeinen Kontext einer zu beobachtenden Verwaltungsmodernisierung ein, die auch vor den „Türen“ der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs halt macht, so korrespondieren Beobachtungen zum Zugang interkommunaler Vergleichsringarbeit mit denen zur Implementierung des insbesondere seitens der KGSt vertretenen und verbreiteten Neuen Steuerungsmodells als deutsche Variante eines New Public Managements. So berichten Otto/Peter (2002, S. 8) von Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe, die eigeninitiativ entsprechende Veränderungen bezogen auf Organisation und Leistungserbringung z.B. mit der Generierung von Produkten und den dazugehörigen Kennziffern, vornehmen verbunden mit einem dazu passenden eher ökonomisch orientierten Mentalitätswechsel bei den Beschäftigten. Folgt man allerdings den Beobachtungen von Merchel (2002b, S. 101ff.), so zeichnet sich bezogen auf das Neue Steuerungsmodell und deren Implementation in die Kinder- und Jugendhilfe auch ein „Kolonialisierungseffekt“ ab, der sich zu einem Teil dadurch charakterisiert, dass den Jugendämtern Prinzipien der Verwaltungsmodernisierung auferlegt worden sind, ohne dass Rücksicht auf fachliche und organisatorische Eigenheiten des Jugendamtes genommen wird.

9.2.2 Festlegung des Vergleichsthemas

Bevor man in einem interkommunalen Vergleichsring dazu kommt, Kennzahlen unter Erkenntnis- und Steuerungsinteressen gegenüberzustellen und gemeinsam zu analysieren, ist es erforderlich, den Erhebungsgegenstand sowie die Datenquelle bzw. die Operationalisierung des Erhebungsgegenstandes im Rahmen einer primären oder sekundären Datenerhebung mit den Vergleichsringteilnehmern zu vereinbaren. Beides ist zu Beginn eines interkommunalen Vergleichsringes nicht vorgegeben. Vielmehr müssen die Interessen der an der Vorphase eines interkommunalen Vergleichsringes beteiligten Jugendämter abgestimmt werden. Eine thematische Festlegung ist lediglich durch die an einem Vergleichsring teilnehmenden Organisationseinheiten der jeweiligen Kommunalverwaltungen vorgegeben.

Bei der Verständigung auf den Beobachtungsgegenstand in den aus kommunalen Jugendämtern bestehenden Vergleichsrings des IKO-Netzes ist auffällig, dass diese sich auf das Feld der Kindertagesbetreuung sowie der Hilfen zur Erziehung beschränken. Mit diesen Segmenten der Kinder- und Jugendhilfe werden die Themen in interkommunalen Vergleichen behandelt, für die in den kommunalen Jugendhilfehaushalten in der Regel die meisten Gelder bereitgestellt werden.²⁸⁴ Dies deutet darauf hin, dass die Teilnahme von Jugendämtern an interkommunalen Vergleichen mitunter in hohem Maße aus einem finanziellen Interesse von Verwaltungsspitze, Querschnittsressorts oder auch des Dezernates bzw. der Amtsleitung sowie nicht zuletzt auch von politischen Akteuren resultiert (vgl. auch Kap.10.2). Diese Vermutung erhärtet sich anhand der Ergebnisse aus den Experteninterviews, wenn es hier beispielsweise heißt:

„Es war das Interesse aller beteiligten Kommunen, sich eigentlich nur im Bereich Hilfen zur Erziehung zu vergleichen. Wir haben, glaube ich, zwei oder drei Vergleichsrings, die das Thema Kindertagesstätten haben, aber ansonsten ist das der einzige Themenschwerpunkt. Daraus ließe sich interpretieren, dass natürlich eine ganz große Motivation dabei ist, das Lernen vom Besten auch deswegen umzusetzen, weil Jugendhilfe vor einem (...) endlichen Haushalt (...) steht. Das heißt, sie ist immer wieder von Einsparungen betroffen und sie ist deswegen auch dazu gezwungen, vor dem Hintergrund dieser Finanzdiskussion ihre Standards ganz schlicht und einfach zu überdenken.“ (Interview M3).

Diese Einschätzung eines Moderators interkommunaler Vergleichsarbeit findet sich gleichermaßen in Positionierungen von Jugendämtern zu deren Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring speziell zu den Hilfen zur Erziehung wieder (vgl. z.B. Dieckmann 2000).

Gleichwohl ist die hier gemachte Aussage insofern zu relativieren, als dass bezogen auf das IKO-Netz eine Dominanz der Hilfen zur Erziehung gegenüber der Kindertagesbetreuung hinsichtlich der Zahl der Vergleichsrings so nicht mehr zutrifft. Mit Stand vom März des Jahre 2003 werden im Rahmen des IKO-Netzes sechs Vergleichsrings zur Kindertagesbetreuung und vier zu den Hilfen zur Erziehung gezählt.²⁸⁵ Die Vergleichsrings zur Kindertagesbetreuung haben zumeist im Jahr 2000 und später begonnen, während der Beginn der zur Zeit bestehenden Vergleichsrings zu den Hilfen zur Erziehung ausnahmslos auf die zweite Hälfte der 1990er-Jahre zurückfällt. Es soll in diesem Zusammenhang nicht weiter diskutiert werden, inwiefern sich hieran möglicherweise Konjunkturen bestimmter Themenbereiche zeigen. Vielmehr soll hier nur festgehalten werden, dass ohne Vorgabe des IKO-Netzes kommunale Jugendämter sich ab 1997 zunächst für die Vergleichsringarbeit über das Feld der Hilfen zur Erziehung interessiert haben, sich nunmehr seit dem Jahr 2000

²⁸⁴ Laut amtlicher Kinder- und Jugendhilfestatistik werden im Jahr 2000 insgesamt 18,5 Mrd. € für die Kinder- und Jugendhilfe seitens der öffentlichen Träger aufgewendet. Davon entfallen 52,5% auf den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder sowie 27,7% auf die Leistungen der Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige und der Inobhutnahmen (vgl. Schilling 2002a).

²⁸⁵ Vgl. www.kgst.de bei Projekte und hier in der Rubrik Vergleichsrings vom 11.03.2003.

verstärkt dem Thema Kindertagesbetreuung in diesem Zusammenhang zuwenden, während parallel hierzu andere weniger kostenintensive Felder der Kinder- und Jugendhilfe wie die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit oder auch Beratungsleistungen bislang nicht berücksichtigt werden.

Resümiert man mehr als fünf Jahre interkommunale Vergleichsarbeit zum Thema Hilfen zur Erziehung, so wird allerdings auch deutlich, dass diese Eingrenzung auf einzelne Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe mitunter kritisch gesehen wird. So steht für die weitere Vergleichsarbeit der mittleren Großstädte zumindest die Frage zur Diskussion, inwiefern es jugendhilfe- und sozialpolitisch sinnvoll ist, Fragen nach inhaltlich-konzeptionellen und finanziellen Zielsetzungen und Ressourcen einer öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe insgesamt nachzugehen (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 428). Diese Überlegungen sind auch in Kontexten anderer Vergleichsringe nachzuvollziehen. So äußert sich ein Jugendamt eines anderen Vergleichsringes folgendermaßen:

„Insoweit bestätigt sich, dass der Blick über den Tellerrand durchaus befruchtend sein kann. Dennoch zeigt sich noch deutlicher als beim ersten Durchgang der Vergleichsarbeit, dass das Bedingungsgefüge der Jugendhilfe insgesamt für interkommunale Vergleichsringarbeit differenzierter aufzubereiten ist. Die isolierte Sicht auf die Hilfen zur Erziehung war zwar methodisch ein erster richtiger Schritt, um Erfahrungen in der Vergleichsarbeit zu sammeln, aber die übrigen Leistungsbereiche, wie beispielsweise die Kindertagesbetreuung, sollten sinnvollerweise in die Betrachtung mit einfließen. Ohne das bisher erreichte Ergebnis der Vergleichsringarbeit schmälern zu wollen, lässt sich die Unterschiedlichkeit der Jugendhilfe in den teilnehmenden Landkreisen nur durch ergänzende, noch aufzubereitende Aufgabenfelder der Jugendhilfe erklären“ (Dokument A3-2, S. 76).

Vordergründig scheint dieses partiell geäußerte Interesse der Jugendämter eine nur logische Fortsetzung eines Verfahrens, deren Ergebnisse von beteiligten Jugendämtern positiv bewertet werden, so dass dieses auch auf andere Aufgaben- und Leistungsbereiche ausgedehnt werden sollte. Doch möglicherweise spiegelt sich in dem Interesse an einer Ausweitung des Arbeitsauftrages ein generell in Jugendämtern zu beobachtender Strategiewechsel hin zu einer Sozialraumorientierung.²⁸⁶ So resümiert beispielsweise ein Jugendamt nach Abschluss einer Vergleichsphase:

„Um Inaktivität oder restriktive Leistungsgewährung von fachlich anspruchsvoller Steuerung in der Jugendhilfe unterscheiden zu können, bedarf es klarer formulierter Ziele und Leitbilder. Dies ist mit der isolierten Betrachtung der Hilfen zur Erziehung im Rahmen eines solchen Vergleichsringes allein nicht zu bewerkstelligen (...). Der Kreis (...) will die Jugendhilfe durch eine sozialräumliche Orientierung, Überwindung von hemmenden Zuständigkeitssystemen, Flexibilisierung von Hilfen, Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung im Budget entwickeln“ (Dokument A3-2, S. 81f.).

²⁸⁶ Der Begriff des Sozialraums bzw. der Sozialraumorientierung wird nicht nur in der aktuellen Jugendhilfediskussion vielfach genannt, sondern ist zudem noch ein vergleichsweise diffuser Konzeptbegriff, dessen Verwendung in der Debatte mitunter als ein Indikator für Modernität angesehen wird (vgl. Merchel 2001c). Hier wird Sozialraumorientierung vor dem Hintergrund einer Differenzierung von Hinte (1999, S. 83f.) verstanden als eine stärkere Akzentuierung von fallbezogener Ressourcenmobilisierung und fallunspezifischer Arbeit bezogen auf den sozialen Raum zu Ungunsten von fallspezifischer Arbeit (vgl. zu den theoretischen und konzeptionellen Wurzeln der Sozialraumorientierung speziell in der Jugendhilfe Olk 2000b, S. 11ff.).

Diese Einschätzung aus Sicht eines Jugendamtes korrespondiert mit Grundauffassungen einer sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe, bei der kommunale Sozialpolitik und damit auch Jugendhilfepolitik darauf ausgerichtet ist, gerechte integrierende Lebensbedingungen in den Sozialräumen zu schaffen und zu unterstützen. Diese haben u.a. die Funktion, bei individuellen und familiären Krisen abfedernd zu wirken (vgl. dazu am Beispiel der Erziehungsberatung Merchel 2001c, S. 378ff.). Damit geht es aus der Sicht von kommunaler Kinder- und Jugendhilfe um eine Stärkung der Unterstützungsleistungen, die nicht den Fall, sondern den sozialen Raum ins Auge fassen. Dahinter stehen nach Treeß (2002, S. 927) nicht zuletzt auch offensichtlich gewordene Grenzen der Leistungsfähigkeit bezogen auf das ausdifferenzierte und hochspezialisierte Feld der Hilfen zur Erziehung, mit der Konsequenz, dass es beispielsweise nicht mehr lediglich im Rahmen des Leistungsspektrums der Hilfen zur Erziehung um eine Vermeidung von stationären Hilfen durch den Ausbau und die Ausdifferenzierung von ambulanten Leistungen geht, sondern überhaupt um eine Verringerung des Bedarfs an erzieherischen Hilfen durch eine vorausschauende Jugendhilfepolitik (vgl. Hinte 1999, S. 87). Wenn diese Strategie auch in Jugendämtern verfolgt wird, die an interkommunalen Vergleichen teilnehmen, so plausibilisiert sich das oben herausgearbeitete Interesse der Organisationen an einer Ausweitung des Vergleichsgegenstandes über das Feld der Hilfen zur Erziehung auf das gesamte Aufgaben- und Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe.

9.2.3 Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems

Neben dem Erhebungsgegenstand gilt es zu Anfang von interkommunaler Vergleichsarbeit, die Datenquelle für das zu bestimmende Set von Grundzahlen und das daraus zu entwickelnde System von Kennzahlen zu bestimmen. Grundsätzlich haben die ab 1997 startenden interkommunalen Vergleichsringe zu den Hilfen zur Erziehung vor der Wahl gestanden, sich entweder den Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zu bedienen, die in diesem Zusammenhang von ihrer Anlage her grundsätzlich als ein geeignetes Instrument einzustufen ist (vgl. Schilling 1998, S. 590f.; Schrapper/Stork 1997, S. 426ff.), oder aber eigene Angaben zu den Hilfen zur Erziehung zu erheben. Da jedoch die Datenqualität der amtlichen Angaben zu den Leistungen der Hilfen zur Erziehung seitens der Kommunen als wenig zuverlässig eingeschätzt wird²⁸⁷, hat man sich in einigen Vergleichsringen mitunter dazu ent-

²⁸⁷ So heißt es beispielsweise, „daß die Fragen einer zuverlässigen und damit weitgehend zweifelsfreien vergleichbaren Erhebung von Leistungsdaten bei den Jugendämtern insgesamt eine herausragende Problemanzeige darstellen, die zumindest zum Teil von den Lücken und Mängeln der Bundesjugendhilfestatistik mit verursacht wird“ (Dokument A3-1, S. 36). Diese Einschätzung hat sich im Rahmen von Auswertungen und Analysen von amtlichen Daten insbesondere auch zum Feld der Hilfen zur Erziehung durchaus bestätigt (vgl. z.B. bezogen auf den so genannten Fortschreibungsfehler zu den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses Pothmann 2002b; Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 97ff. sowie Schilling 2002d, S. 210ff.). Vor dem Hintergrund dieses und anderer Beispiele wird es als erforderlich angesehen, die Erhebung und Auswertung sowie die Nutzungsmöglichkeiten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten weiter zu qualifizieren (vgl.

schlossen, nicht auf die Angaben der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückzugreifen. Andere Vergleichsringe wiederum nutzen zumindest teilweise die Ergebnisse der KJH-Statistik, um auf diese Weise den Aufwand für die notwendige Erhebung von Daten im Rahmen des interkommunalen Vergleichsringes zu minimieren. Zudem orientiert man sich unabhängig davon, ob nunmehr die Daten der KJH-Statistik genutzt werden oder nicht, in der Vergleichsarbeit bei der Entwicklung des Erhebungsinstrumentes zumindest an Strukturen der Erfassungssystematik der KJH-Statistik. Stellvertretend hierfür wird im Rahmen der Dokumentation einer ersten Phase eines Vergleichsringes Folgendes berichtet:

„Auf der Grundlage der KJH-Statistik sowie weiteren Ergänzungen haben die ProjektteilnehmerInnen Erhebungen für alle Hilfeformen gem. § 27 ff. KJHG in Form einer Totalerhebung für das Jahr 1996 durchgeführt“ (Dokument A3-1, S. 10).

Im Rahmen der Entwicklung dieser Erhebungsinstrumente zur Erfassung von Jugendhilfe bzw. genauer Erziehungshilfedaten haben die interkommunalen Vergleichsringe über die Hilfen zur Erziehung unterschiedliche Verfahren entwickelt, die hier im Einzelnen nicht näher erläutert werden sollen. Eine Gemeinsamkeit der Vergleichsringe in diesem Zusammenhang ist allerdings die Tatsache, dass das entwickelte Kenn- und Grundzahlensystem im Rahmen der Vergleichsarbeit kontinuierlich weiterentwickelt wird. Dies setzt voraus, dass das Erhebungsinstrument immer wieder zur Disposition steht.²⁸⁸ Gleichwohl ist es naheliegend, dass gerade die Erarbeitung des Kennzahlensystems vor allem zu Anfang eines Vergleichsringes den meisten Raum einnimmt. Dabei sind die Ausgangsbedingungen für die Entwicklung eines differenzierten Erhebungsinstrumentes nur bedingt gegeben. So weisen beispielsweise Schmid-Urban u.a. (1992, S. 118ff.) am Beispiel der kommunalen Sozialberichterstattung darauf hin, dass die Datenlage in den Kommunen häufig lückenhaft und damit verbesserungsfähig ist. Speziell für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe berichten Rauschenbach/Schilling (1997a, S. 272) von Kommunen, die über kein Erhebungs-, Erfassungs- und Auswertungsinstrument verfügen. Die Expertise zu den Entwicklungen in der Heimerziehung als Zuarbeit zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen macht in diesem Zusam-

dazu z.B. Deutscher Bundestag 2002, S. 103ff.; Laue/Kolvenbach 2001; Pothmann/Schilling 2001; 2002; Schilling 1998; 2002c; Schrappner/Ader 2000). Derartige Bemühungen können allerdings nur erfolgreich sein, wenn neben einer Erweiterung der Möglichkeiten der elektronischen Aktenführung die Nutzung der Erhebungsergebnisse für Anregungs- und Planungsprozesse einschließlich der Jugendamtsebene intensiviert werden (vgl. Schilling 2002d, S. 326).

²⁸⁸ Ein Beispiel hierfür ist das im vorangegangenen Unterkapitel herausgearbeitete Interesse von Jugendämtern bezogen auf eine Ausweitung des Erhebungsgegenstandes über das Feld der Hilfen zur Erziehung hinaus. Diese Diskussionen beinhalten nach Beobachtungen des Verfassers auch Erörterungen von möglichen Grund- und Kennzahlen für die anderen Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies hat mitunter zur Konsequenz, dass entsprechende Werte in Kennzahlensysteme von Vergleichsringen aufgenommen werden, gleichwohl dieses nur punktuell der Fall ist, so dass in diesem Zusammenhang nicht von einer grundsätzlichen Erweiterung des Kennzahlensystems gesprochen werden kann. So werden beispielsweise in einem interkommuna-

menhang zudem auf die Schwierigkeiten in Jugendämtern aufmerksam, wenn es darum geht, eine qualifizierte und valide Datenbasis für Berichterstattung und Planung zu implementieren (vgl. Schrapper/Ader 2000, S. 28f.). Bestätigt wird dieses Ergebnis in einer weiteren Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht in Nordrhein-Westfalen über den Stand der Jugendhilfeplanung im Lande. Jordan/Merchel/Stork (2000, S. 39f.) stellen fest, dass in vielen Kommunen an eine räumlich differenzierte Aufbereitung von statistischen Angaben für eine Sozialraumanalyse noch nicht zu denken ist. Vielmehr ist man oftmals noch damit beschäftigt, erst einmal auf der Ebene der Gesamtstadt bzw. des Kreisjugendamtsbezirks die Lebenslagen der Adressaten sowie die Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben. Auch für die Bundesrepublik insgesamt kommen Befragungen der Jugendämter seitens des Deutschen Jugendinstitutes zu dem Ergebnis, dass insgesamt betrachtet die örtliche Kinder- und Jugendhilfe sowohl Mitte der 1990er-Jahre als auch im Jahre 2000 auf wenig befriedigende Datenlage zurückgreifen kann, gleichwohl sich diesbezüglich in den letzten Jahren zumindest andeutungsweise Verbesserungen abzeichnen (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 142f.; van Santen u.a. 2002, S. 315).

Vor dem Hintergrund dieser mitunter schlechten Datenlage in den Kommunen u.a. zur Kinder- und Jugendhilfe lassen sich aus dem Material hinsichtlich der Erarbeitung von Grund- und Kennzahlensystemen mindestens zwei Diskussionsebenen identifizieren. Dies betrifft zum einen den Aspekt der Machbarkeit für die beteiligten Jugendämter. Die Jugendämter haben jeweils ein Interesse daran, dass das zu entwickelnde Erhebungsinstrument für den interkommunalen Vergleich mit möglichst geringem Ressourcenaufwand seitens des eigenen Jugendamtes bedient werden kann (A). Zum anderen ist dies der Aspekt der Abbildgenauigkeit des Grund- und Kennzahlensystems in Bezug zur Kinder- und Jugendhilfewirklichkeit (B).

(A) Jugendamtsinteressen zur Minimierung des Ressourcenaufwandes bei der Erhebung von statistischen Daten

Grundsätzlich gilt für die Erarbeitung eines Erhebungsinstrumentes für den interkommunalen Vergleich, dass man sich hinsichtlich der Datenlage an dem orientieren muss, was alle Kommunen erheben können. Anders formuliert: Die Voraussetzung für die Erhebung einer Grundzahl ist, dass in allen am Vergleichsring teilnehmenden Kommunen diese Grundzahl auch erhebbar ist. Ansonsten ist ein interkommunaler Vergleich nicht möglich. Entsprechend wird seitens eines interviewten Moderators ausgeführt:

„Also die Indikatoren, die wir jetzt ausgewählt haben, sind nicht zustande gekommen darüber, dass die Kommunen ihre internen kommunalen Hilfskonzepte oder Zählweisen verändert haben, sondern sie haben nur geguckt, wenn wir alle unsere Sachen nebeneinander legen, was bleibt übrig als Gemeinsames“ (Interview M5).

len Vergleichsring Angaben zur Ganztagsbetreuung im Rahmen von Schule oder auch zu den Angeboten der Kindertagesbetreuung sowie der Kinder- und Jugendarbeit abgefragt.

Bei der Bestimmung des Gemeinsamen lässt sich die Position der teilnehmenden Kommunen so beschreiben, dass es das Interesse ist, die geforderten Daten für den interkommunalen Vergleich aus dem jeweils vor Ort gehandhabten Datenverarbeitungssystem zu speisen, ohne eigene zusätzliche Erhebungen für Anforderungen des Erhebungsinstrumentes zum interkommunalen Vergleich durchführen zu müssen. Somit lassen sich die Diskussionen mitunter zusammenfassen auf:

„Also das wesentliche Argumentationsmuster, was wir bisher immer hatten war: Kann ich beibringen – kann ich nicht beibringen“ (Interview M5).

Das hieraus deutlich werdende Interesse der Jugendämter, den Aufwand für Datenerhebungen im Rahmen des interkommunalen Vergleichs so gering wie möglich zu gestalten, basiert nicht zuletzt darauf, dass jugendamtsintern für eine entsprechende zuverlässige Zulieferung von Daten geworben werden muss.²⁸⁹ Der mit der Datenerhebung seitens der Mitarbeiter befürchtete bzw. dann auch tatsächlich vorhandene Mehraufwand trägt zu der teilweise vorhandenen Umstrittenheit der interkommunalen Vergleiche innerhalb der Jugendamtsverwaltungen mit bei. Somit ist es zwar auf der einen Seite nachvollziehbar, dass in den Jugendämtern der Aufwand speziell für die Erhebung von Daten für den interkommunalen Vergleich möglichst gering gehalten wird, auf der anderen Seite jedoch deutet sich hierüber ein Strukturproblem interkommunaler Vergleiche nicht zuletzt für Felder der Kinder- und Jugendhilfe zumindest an. Es ist sowohl von anderen Vergleichsrings nicht zuletzt auch zu Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe als auch aus weiteren Beobachtungen und Einschätzungen zur interkommunalen Vergleichsarbeit speziell im Kontext von Sozialer Arbeit bekannt, dass diese Zusammenschlüsse bzw. Netzwerke von Sozialverwaltungen nur dann funktionieren können, wenn die teilnehmenden Organisationen Arbeitsressourcen in diesen Prozess investieren. So weist beispielsweise ein Vergleichsring nordrhein-westfälischer Landkreise darauf hin, dass „interkommunale Leistungsvergleiche mit verwertbaren Ergebnissen für die eigene Institution (...) nicht zum Nulltarif zu haben (sind)“ (Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998, S. 7). Diese Einschätzung korrespondiert mit entsprechenden Beobachtungen von z.B. Busch (1997, S. 196f.) speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe aber auch mit denen von Wollmann (2000, S. 214) für die interkommunale Vergleichsarbeit insgesamt. Es wird jeweils konstatiert, dass die Einführung von Kennzahlen im Kontext von interkommunalen Vergleichen den Einsatz erheblicher Arbeitsressourcen erfordert und somit auch entsprechende zeitliche Belastungen für die Mitarbeiter bedeutet.²⁹⁰

²⁸⁹ Das IKO-Netz hat hierauf insofern reagiert, als dass gerade für kleinere Jugendämter vergleichsweise einfache technische Hilfen für die Erhebung zur Verfügung gestellt werden.

²⁹⁰ In diesem Zusammenhang ist es naheliegend, dass z.B. Küchler (1999) für die interkommunale Vergleichsarbeit insgesamt fragt, ob dieser notwendige immense Aufwand zur Generierung eines brauchbaren und funktionsfähigen Kennzahlensystems durch einen adäquaten Nutzen des Vergleichsinstrumentes für die beteiligten Kommunen gerechtfertigt wird. Davon abgesehen scheint es jedoch aus Sicht von Jugendämtern notwendig, die für die Teilnahme an interkommunalen Vergleichen einzusetzenden zusätzlichen Ressourcen als Investitionen für organisationsbezogene Re-

Um die Auswirkungen dieses Strukturproblems auf die sich dadurch reduzierende Aussagekraft der Kennzahlensysteme von interkommunalen Vergleichen zumindest punktuell zu minimieren, sind seitens der interkommunalen Vergleichsringe im Rahmen der Untersuchung zwei Strategien zu beobachten:

1. So ist bekannt, dass zu Beginn von interkommunalen Vergleichsringen Kommunen wieder aussteigen, weil sie die von den meisten Jugendämtern als notwendig erachteten Erhebungsmerkmale nicht beibringen können. Das heißt, die Teilnahme eines Jugendamtes an einem interkommunalen Vergleichsring ist zumindest zu einem Teil abhängig von dem zur Verfügung stehenden Informations- und Datenbestand zu dem Vergleichsgegenstand, also in diesem Fall das Feld der Hilfen zur Erziehung. Werden demnach bestimmte Mindestanforderungen, die je nach Vergleichsring ganz unterschiedlich ausfallen können, nicht erfüllt, ist die Teilnahme des entsprechenden Jugendamtes gefährdet respektive ausgeschlossen (vgl. auch Interview M2).
2. Daneben ist mitunter ein Außerkraftsetzen des Prinzips, sich bezogen auf die Festlegung des Grund- und Kennzahlensystems an dem Jugendamt mit der „schlechtesten“ Datenlage zu orientieren, in den Vergleichsringen zu beobachten. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn man sich innerhalb von Vergleichsringen bezogen auf spezielle Erhebungsmerkmale darauf verständigt, dass nur ein Teil der Jugendämter dieses Datum erhebt. Das heißt, innerhalb des Vergleichsrings bildet sich eine Art weiterer Vergleichsring speziell bezogen auf ein Erhebungsmerkmal bzw. hinsichtlich eines Vergleichsaspektes. Ein Beispiel hierfür ist die Erhebung von Pflegetagen für Maßnahmen gem. § 34 SGB VIII. Im Vergleichsring der mittleren Großstädte hat man sich nicht für alle Jugendämter darauf verständigen können, dieses Merkmal zur Heimerziehung zu erheben. Vielmehr haben sechs der zehn an der Datenerhebung 2000 teilnehmenden Jugendämter zu diesem Merkmal Daten liefern können, während vier hierzu keine Angaben gemacht haben (vgl. Tabelle 5).

Damit wird den sechs Jugendämtern ein Vergleich auch bezogen auf die Pflegetage in der Heimerziehung ermöglicht. Diese Jugendämter haben somit die Gelegenheit, gerade bezogen auf diesen kostenintensiven Bereich der Hilfen zur Erziehung eine differenziertere Standortbestimmung vorzunehmen als sie die Gegenüberstellung von Fallzahlen ermöglicht. Dies ist für die interkommunale Vergleichsarbeit in der Jugendhilfe kein Einzelfall. Vielmehr gilt nach Aussagen eines Moderators,

„dass bestimmte Daten von einzelnen Kommunen nicht geliefert werden, wenn alle anderen oder ein großer Teil der anderen gesagt hat, wir wollen und wir können. Dann

formen anzusehen. Zu fragen wäre hierbei allerdings, welcher zusätzliche Ressourcenaufwand bestimmte organisatorische Veränderungen rechtfertigt und nach welche Maßstäben diese Art von ‚Kosten-Leistungs-Rechnung‘ durchgeführt bzw. bewertet wird.

haben wir das trotzdem gemacht. Dann haben wir dort eben leere Felder gelassen (...). Also unter 5 macht es keinen Sinn mehr, (...) weil dann Mittelwerte (...) fast nicht mehr generierbar sind, um noch einmal zusätzliche Orientierungswerte zu haben. Da haben wir dann eher empfohlen, darauf zu verzichten. Aber wenn (...) fünf von zehn gesagt haben, wir können das, warum sollten wir diese Daten dann nicht erheben“ (Interview M3).

Dieses Verfahren zur Erarbeitung einer zumindest partiell differenzierteren Datengrundlage ist allerdings im Rahmen eines Vergleichsrings nur begrenzt anwendbar. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der gemeinsame Austausch sowie die Erörterung von Konsequenzen aus den Ergebnissen nicht mehr auf einer ausreichend identischen Datengrundlage erfolgt. Gleichwohl ergibt sich auf diesem Wege einer partiellen Ausweitung des Grund- und Kennzahlensystems durchaus auch die Möglichkeit, den Nutzwert von bestimmten Vergleichsdaten zu überprüfen. Erklären sich Kommunen bereit, die Zahl der Pflage tage – um beim Beispiel aus Tabelle 5 zu bleiben – zu erheben, und die Auswertung dieser Ergebnisse weist auf Erkenntnis- und Steuerungspotenziale für die Jugendämter hin, so ist es auf diese Weise möglich, das bestehende Erhebungsinstrumentarium über in diesem Fall die Berücksichtigung der Pflage tage weiter zu qualifizieren.

Tabelle 5: Ausgewählte Grundzahlen des Vergleichsrings der mittleren Großstädte zu den Hilfen zur Erziehung bezogen auf die Hilfen gem. § 34 SGB VIII (2000; anonymisierte Daten)

| | Stadt A | Stadt B | Stadt C | Stadt D | Stadt E | Stadt F | Stadt G | Stadt H | Stadt I | Stadt J |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Lfd. Hilfen am 31.12.2000 | 274 | 236 | 230 | 358 | 207 | 137 | 600 | 161 | 225 | 145 |
| Begonnene Hilfen 2000 | 65 | 93 | 72 | 185 | 77 | 57 | 274 | 91 | 158 | 72 |
| Beendete Hilfen des Jahres 2000 | 103 | 98 | 111 | 168 | 86 | 68 | 240 | 140 | 165 | 69 |
| Anzahl der Pflage tage ¹ | k.A. | k.A. | k.A. | 104.025 | 80.379 | 47.987 | k.A. | 61.771 | 88.488 | 51.225 |

1 Anzahl der Pflage tage für andauernde und beendete Hilfen

Quelle: IKO-Vergleichsring der mittleren Großstädte

Gleichwohl sich anhand des vorliegenden empirischen Materials nachweisen lässt, dass die Teilnahme von Jugendämtern an interkommunalen Vergleichsrings wegen der mangelhaften Datenlage scheitern kann sowie dass nicht immer alle teilnehmenden Jugendämter eines Vergleichsrings alle vereinbarten Grundzahlen im Rahmen der Datenerhebung beibringen können, wird seitens der Moderatoren die Beobachtung gemacht, dass sich die Datenlage speziell bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung aber auch insgesamt für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe merklich verbessert hat. Allerdings ist aus dem vorliegenden empirischen Material nicht zu schlussfolgern, dass diese Entwicklung ursächlich auf die interkommunale Vergleichsarbeit zurückzuführen ist, gleichwohl nicht auszuschließen ist, dass bei einzelnen Jugendämtern die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring die Datenlage in dieser Kommune zum Feld der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen sowie zu den Hilfen zur Erziehung im Besonderen verbessert haben wird. Viel-

mehr ist in diesem Zusammenhang diesbezüglich der folgenden Aussage eines Moderators zu folgen, wenn es hier bezogen auf die Datenlage in den Kommunen für Bemühungen im Rahmen einer kommunalen Sozialberichterstattung heißt:

„Ist besser geworden. (...) Bis Mitte der 1990er-Jahre haben wir richtig mit denen angefangen, Erhebungsinstrumente zu entwickeln (...) [dieser Teil der Aussage bezieht sich weniger auf die Tätigkeit des interviewten Moderators im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit, sondern allgemeiner auf entsprechende Beratungstätigkeiten für Jugendämter, J.P.]. Das ist glücklicherweise jetzt vorbei. Also es gibt immer noch Nachzügler, aber der Trend ist, dass inzwischen die Möglichkeiten der Kommunen, ein zeitnahes und auch regelmäßiges fortgeschriebenes Datenset vorzuhalten, im Bereich relevanter Sozialstrukturdaten (gewachsen sind)“ (Interview M4).

Das dargelegte Interesse der Kommunen, den Aufwand für die Datenerhebung im Rahmen des interkommunalen Vergleichs so gering wie möglich zu halten, ist – wie bereits angeführt – gerade auch unter Akzeptanzgesichtspunkten für die interkommunale Vergleichsarbeit bei der Mitarbeiterschaft im Jugendamt naheliegend. Dies muss allerdings nicht bedeuten, dass die konzeptionelle Vorgabe interkommunaler Vergleichsarbeit, überörtliche Kennzahlen und Kennzahlensysteme zu entwickeln, die wiederum in ein örtliches Ziel- und Controllingssystem integriert werden (vgl. Schmithals 1997), damit zumindest für das Feld der Hilfen zur Erziehung hinfällig ist. Vielmehr resümieren z.B. teilnehmende Jugendämter eines interkommunalen Vergleiches, dass ein anwendbares Instrument für den Bereich eines intra- und interkommunalen Vergleiches vorliegt, was insbesondere im Prozess einer Verwaltungsmodernisierung wird angewendet werden können (vgl. Dokument A2, S. 86).

Hierüber deutet sich zumindest für die an Vergleichsringen teilnehmenden Jugendämter ein möglicher Interessenkonflikt an. Auf der einen Seite – und dies gilt insbesondere für Jugendämter mit einem bereits etablierten Berichtswesen – besteht das Interesse, durch die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring den Arbeitsaufwand der Organisation hierfür zu minimieren. Vor diesem Hintergrund ist die Übertragung eines neu entwickelten Konzeptes eines interkommunalen Berichtswesens, das auf die intrakommunale Ebene transferiert werden soll, nahezu ausgeschlossen.²⁹¹ Auf der anderen Seite jedoch ist bei diesen Jugendämtern möglicherweise ebenfalls ein Interesse vorhanden, mit der Entwicklungsarbeit an einem interkommunalen Berichtswesen, das gleichermaßen auf die interkommunale Ebene zu übertragen ist, die Steuerungsvorteile von interkommunaler Vergleichsarbeit zu nutzen.

Für Jugendämter hingegen, die bei Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring noch über kein Berichtswesen verfügen, ist dieser Interessenkonflikt,

²⁹¹ Dies ist möglicherweise auch mit ein Grund dafür, dass die seitens des IKO-Netzes entwickelte Software „IKON“ zumindest in den Vergleichsringen zu den Hilfen zur Erziehung bislang auf eine allenfalls schwache Resonanz gestoßen ist. In dem dieser Arbeit zugrundeliegenden empirischen Material kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass das Programm „IKON“ weder in den Experteninterviews noch in den analysierten Abschlussberichten und Jugendhilfeausschussvorlagen eine besondere Erwähnung findet.

wenn überhaupt, nur abgeschwächt zu beobachten. Zwar besteht auch hier das Interesse, den Aufwand der Organisation für eine Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring zu minimieren, was der Einführung eines intrakommunalen Berichtswesens durchaus entgegensteht, doch besteht gleichermaßen ein starkes Interesse daran, ein möglichst EDV-gestütztes Berichtswesen für das eigene Jugendamt erstmalig zu installieren.

(B) Zum Interesse von Jugendämtern an einem Kennzahlensystem mit einer hohen Abbildungsgenauigkeit

Neben der Diskussionslinie um die Umsetzbarkeit der gemeinsam im Vergleichsring vereinbarten Vorgaben zur Entwicklung eines Grund- und Kennzahlensystems, die von den organisatorischen und technischen Möglichkeiten der Jugendämter mitbestimmt werden, lässt sich anhand des empirischen Materials ein weiterer Aspekt identifizieren, der in diesen Auseinandersetzungen um ein Grund- und Kennzahlensystem häufig genannt wird. Dieser nimmt Bezug auf die „Abbildgenauigkeit“ des Erhebungsinstrumentariums. Es ist naheliegend, dass das Kriterium der Abbildgenauigkeit Voraussetzung für eine funktionierende Vergleichsarbeit sein muss. Entsprechend wird im Kontext interkommunaler Vergleichsringarbeit als ein Qualitätskriterium für relevante Grundzahlen formuliert:

„Voraussetzung für die Brauchbarkeit erhobener Daten ist zuerst, daß eindeutig sowie für alle Beteiligten verständlich und verbindlich definiert ist, was genau gezählt werden soll“ (Dokument A2, S. 83).

In den Diskussionen um die Abbildgenauigkeit des Grund- und Kennzahlensystems kristallisieren sich auf der einen Seite Beiträge für möglichst differenzierte Erhebungsinstrumentarien heraus, die mitunter den Anspruch haben, die Erziehungshilfewirklichkeit in einem Verhältnis von eins zu eins im Rahmen des Kennzahlensystems abzubilden. Auf der anderen Seite stehen diesen Bemühungen Warnungen gegenüber, bei der Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems Aufwand und Nutzen stets mit zu berücksichtigen. Dies schildert ein Moderator folgendermaßen:

„Wir hatten ein paar Fundamentalisten, die das sehr kleinteilig machen wollten und andere, die dann gesagt haben, das überfordert uns völlig. Wir sind ja ein halbes Jahr nur noch da dran. Wir müssen auch noch andere Sachen machen“ (Interview M4).

Deutlich wird an dieser Interviewpassage auch, dass sich auf Seiten der Skeptiker gegenüber einer möglichst differenzierten Abbildung von Jugendhilfewirklichkeit Zweifel gegenüber dem Erreichen einer hundertprozentigen Messgenauigkeit für das Feld der Hilfen zur Erziehung mit Befürchtungen um einen ineffizienten Einsatz von Ressourcen bei der Erhebung der entsprechenden Angaben für den interkommunalen Vergleich vermischen. Dabei scheint durchaus die Annahme plausibel, dass Skepsis gegenüber den Differenzierungsmöglichkeiten eines Kennzahlensystems funktionalisiert wird, um einen höheren Ressourceneinsatz für die Erhebung der Grundzahlen zu vermeiden, und/oder dass das Argument eines unverhältnismäßigen Aufwandes

für die Datenerfassung vor Ort vorgeschoben wird, um eine weitere Ausdifferenzierung des Kennzahlensystems aufgrund von Befürchtungen verzerrter Darstellungen von Erziehungshilfewirklichkeit nicht zu zulassen. Greift man diesen letztgenannten Aspekt auf, so hieße dies auch, dass aus Sicht von an Vergleichsringen teilnehmenden Jugendämtern von Grenzen des Kennzahleninstrumentes ausgegangen wird. In diesem Zusammenhang sind im Kontext von interkommunaler Vergleichsarbeit Positionen zu identifizieren, die davon ausgehen, dass auch mit einer weiteren Verfeinerung der Datengrundlage keine höhere Abbildgenauigkeit des Grund- und Kennzahlensystems aufgrund der begrenzten Möglichkeiten des Instrumentes erreicht werden kann.

Das, was im Vorangegangenen als zwei konträre Positionen im Kontext von interkommunaler Vergleichsarbeit dargestellt wurde, zeigt sich aufgrund der eigenen Beobachtungen sowie angesichts der durchgeführten Interviews mitunter als zwei ineinander übergehende Standpunkte, wenn es am Beispiel der Erziehungsberatung seitens eines Moderators heißt:

„Im einzelnen wurde deutlich, daß die Angaben zu der Anzahl der im Haushaltsjahr 1996 beendeten Fälle von Erziehungsberatung gem. § 28 KJHG als wesentliche Fehlerquelle für die große Spannbreite „Kosten je beendetem Fall“ zu betrachten sind. Der (sic!) niedrigsten Kosten je Fall betragen 749,48 DM, die höchsten 2.583,39 DM. Ursache für diese Unterschiede ist zum einen ein fehlender abgestimmter Standard bezüglich der Erhebung von Beratungen im Rahmen institutioneller Beratung. Dieser Tatbestand der unterschiedlichen Zählweise (Wann ist ein Fall ein Fall?) ist in der Regel unabhängig von der Trägerschaft festzustellen. Zum anderen liegt die Ursache in der ungenauen gesetzlichen Zuordnung von Fallarten gem. §§ 16, 17 und 28 KJHG bei institutionellen Beratungsstellen“ (Dokument A3-1, S. 24).

Auf der einen Seite wird damit das grundsätzliche Problem bei dem Bemühen um Abbildgenauigkeit im Rahmen der Festlegung des Grund- und Kennzahlensystems deutlich, dass trotz eines einheitlichen Kinder- und Jugendhilfegesetzes öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene sich mitunter äußerst heterogen ausdifferenziert (vgl. auch Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426).²⁹² Schwierig für die interkommunale Vergleichsarbeit ist in diesem Zusammenhang, dass dies auch unterschiedliche Zuordnungen von gleichen Leistungen zu verschiedenen Leistungsparagrafen im Rahmen von öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe beinhaltet.²⁹³ Somit gilt:

²⁹² Die Heterogenität örtlicher Kinder- und Jugendhilfe verdeutlicht sich allerdings längst nicht nur anhand der Ergebnisse von interkommunalen Vergleichen für das Feld der Hilfen zur Erziehung. Bleibt man allein bei diesem Arbeitsfeld, so zeigt sich dieses Ergebnis beispielsweise in den Arbeiten von Ames/Bürger (1998a), Bürger (1998a; 2002a), Gottschild (2001), Hamburger/Müller/Porr (1998), Pothmann/Schilling (2001; 2002) oder auch Schrapper/Ader (2000). Zudem bestätigen auch Auswertungen der Regionaldatenbank des DJI diese mitunter deutlichen interkommunalen Differenzen (vgl. z.B. Bauereiß/Bayer/Bien 1997; Bayer/Bauereiß 2002).

²⁹³ Diese für die interkommunale Vergleichsarbeit nur teilweise zu lösenden Schwierigkeiten einer unterschiedlichen Zuordnung von Leistungen zu den entsprechenden Rechtsvorschriften ist ein wesentliches Charakteristikum der Heterogenität öffentlich verantworteter kommunaler Kinder- und Jugendhilfe (vgl. ausführlicher am Beispiel der Hilfen zur Erziehung van Santen 2002).

„Grenzen der interkommunalen Vergleichbarkeit sind zu beachten und bei der Interpretation zu berücksichtigen (unterschiedliche Zuordnung von Leistungen zu Leistungsparagrafen des KJHG/SGB VIII)“ (Dokument A3-1, S. 38).

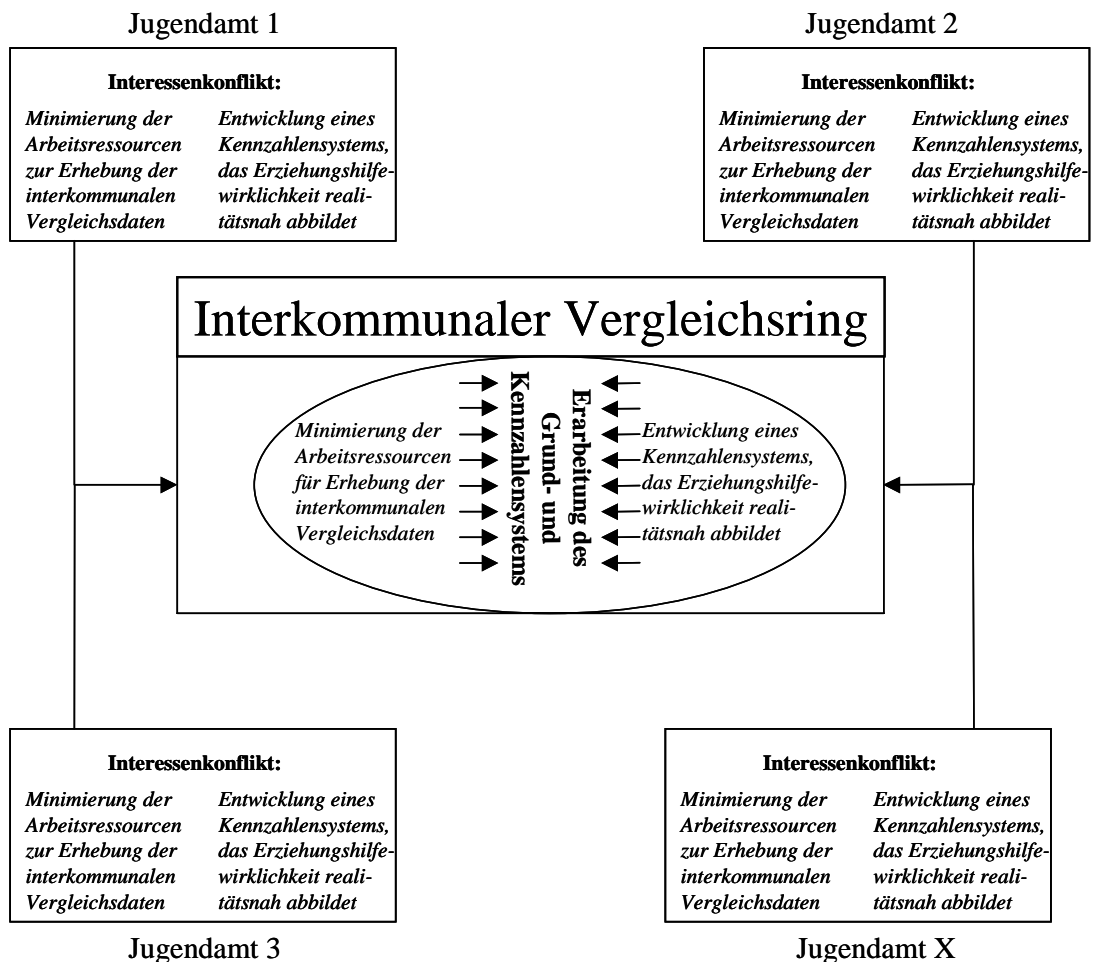
(C) Bilanzierung der Interessenkonstellationen

Fasst man zusammen, so bestätigt zum einen die Tatsache, dass bei der Konstruktion von Kennzahlen nicht von einem unabhängigen und objektiven Verfahren ausgegangen werden kann, sondern dass dieser Prozess vielmehr interessengeleitet ist (vgl. auch Teil II). Diese Interessenlagen werden zum einen durch die Datenverfügbarkeit bei den Kommunalverwaltungen maßgeblich beeinflusst. So zeigt sich, dass die Erarbeitung eines Grund- und Kennzahlensystems speziell für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und hier für die Hilfen zur Erziehung mit der strukturellen Schwierigkeit konfrontiert ist, dass unabhängig von der interkommunalen Vergleichsarbeit die Datenlage in den Kommunalverwaltungen grundsätzlich zu verbessern ist. Dies gilt vor allem auch hinsichtlich einer Angleichung der Datenlage in den Jugendämtern. Zum anderen werden die Interessenlagen in den interkommunalen Vergleichsringen durch den Anspruch einer Eins-zu-Eins-Abbildung der Jugendhilfewirklichkeit im Rahmen des Kennzahlensystems geprägt. Anders formuliert: Bei der Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit konstituiert sich ein Spannungsfeld, das sich wie folgt skizzieren lässt (vgl. Abbildung 17):

- Auf der einen Seite besteht seitens der teilnehmenden Jugendämter der Anspruch, Arbeitsressourcen bei der Durchführung der Datenerhebung für den interkommunalen Vergleichsring zu minimieren.
- Auf der anderen Seite haben Jugendämter ein Interesse daran, die Jugendhilfewirklichkeit bzw. in diesem Falle die Erziehungshilfewirklichkeit möglichst realitätsnah im Rahmen von interkommunalen Vergleichsringen zu erfassen.

Diese beiden Positionen treffen bei der Festlegung des Grund- und Kennzahlensystems aufeinander. Die Erarbeitung einer entsprechenden Datengrundlage stellt somit einen auszuhandelnden Kompromiss dar, der beiden Positionen gerecht werden muss. Dieses Spannungsfeld innerhalb des interkommunalen Vergleichs ist zurückzuführen auf die Situation in den jeweiligen Jugendämtern, in denen gleichermaßen bei der Erarbeitung von Informationssystemen zwischen dem Interesse einer Minimierung der Arbeitsressourcen auf der einen sowie dem Anspruch, Erziehungshilfewirklichkeit möglichst differenziert über die Kennzahlen abzubilden, auf der anderen Seite abgewogen wird.

Abbildung 17: Schematische Darstellung von Spannungsfeldern in einem Aushandlungsfeld zur Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems in der interkommunalen Vergleichsarbeit



Quelle: eigene Darstellung

9.2.4 Erhebung der Grundzahlen

Steht das seitens der teilnehmenden Kommunen gemeinsam erarbeitete Grund- und Kennzahlensystem für eine erste Erhebung von interkommunalen Vergleichsdaten zur Verfügung, so werden die entsprechenden Erhebungsbögen an die Jugendämter verschickt. Greift man auf Erfahrungen hinsichtlich der Durchführung von Datenerhebungen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe zurück, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Resonanz bei den Mitarbeitern – so sie denn unmittelbar der Datenerhebung für den Vergleichsring zuarbeiten sollen – positiv ist. Es ist bereits aus entsprechenden Analysen zur Erhebung von amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten genauso wie aus anderen empirischen Untersuchungen bekannt, dass die Mitarbeiter in den Jugendämtern, so sie denn nicht Planungs-, Controlling und/oder Leitungsfunktionen übernehmen, diese Aufgaben als lästige und zumeist unnötige Pflicht einstufen (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 241f.; Schilling 2002d, S. 305ff. speziell für die Kinder- und Jugendhilfe sowie z.B. Schmid-Urban u.a. 1992, S. 18f. am Beispiel der kommunalen Sozialberichterstattung).

Von dieser Schwierigkeit sind die Datenerhebungen im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringe keineswegs ausgenommen, zumal diese für Jugendamts- aber auch generell für Kommunalverwaltungen einen hohen Aufwand darstellen.²⁹⁴ Es ist vor diesem Hintergrund naheliegend, dass dies vor allem dann zu beobachten ist, wenn auf der einen Seite die Anforderungen des Grund- und Kennzahlensystems vergleichsweise hoch sind und auf der anderen Seite möglicherweise noch eine Unterstützung durch EDV-Systeme (siehe auch Punkt 3) nicht oder nur unzureichend gewährleistet ist. Dies kann nach Einschätzung eines Moderators wiederum zur Folge haben, dass

„die Teilnehmer, die dahin kommen, eher damit zu tun haben, in ihren Städten die anderen, auf die sie angewiesen sind, als Zulieferer für Daten dafür zu gewinnen mitzumachen“ (Interview M5).

Das heißt, eine mögliche Folge dieser notwendigen intensiven Bemühungen um verwaltungsinterne Zuarbeiten in Form von Datenerhebungen für die interkommunale Vergleichsarbeit besteht folgerichtig darin, dass andere Aspekte, wie z.B. die jugendamtsinterne Rückbindung der Ergebnisse an die Diskussionen in Politik und Verwaltung, vernachlässigt werden müssen, um zunächst die erforderliche Datengrundlage für den interkommunalen Vergleich gewährleisten zu können. Für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen wiederum bedeutet dies:

„(Es) ist eine zeitnahe und vollständige Erhebung sicherzustellen. Dies bereitet nach unseren Erfahrungen für den Bereich der jugendamtsinternen Leistungsdaten (...) erstaunlicherweise die größten Probleme“ (Dokument A2, S. 83).

Kommt man in diesem Zusammenhang auf die bereits angedeutete fehlende Motivation der Mitarbeiter für die Unterstützung der Datenerhebungen des interkommunalen Vergleichs rings zurück, so liegt es auf der Hand, dass diese Tatsache für die Vollständigkeit und Vollzähligkeit der zu erhebenden Daten nicht ohne Folgen bleiben kann. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass Fehleranfälligkeit und -häufigkeit der statistischen Angaben von der Einstellung der Mitarbeiter gegenüber der Erhebung abhängig ist, sobald diese unmittelbar in den Prozess eingebunden sind.²⁹⁵

²⁹⁴ So stellt Wollmann (2000, S. 214) generell für die interkommunale Vergleichsarbeit fest, dass sich seiner Beobachtung nach eine wachsende Zahl von Kommunen wieder aus der interkommunalen Vergleichsarbeit zurückzieht, da diese insbesondere den hohen Aufwand einer Fortschreibung der Grund- und Kennzahlen als unangemessen bewerten.

²⁹⁵ Damit zeigen sich für die Datenerhebungen im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringe ähnliche Schwierigkeiten wie sie gleichermaßen bei der Erhebung von amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten bei den Auskunftspflichtigen im Allgemeinen und den kommunalen Jugendämtern im Besonderen bestehen (vgl. dazu für die einzelnen Teilstatistiken dieser amtlichen Erhebung Rauschenbach/Schilling 1997a; Schilling 2002d). Sind die Problembezeichnungen für die Erhebung von jugendhilfeinternen Daten für die interkommunale Vergleichsarbeit vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der KJH-Statistik unmittelbar nachzuvollziehen, so müssen allerdings durchaus Zweifel angemeldet werden, ob dies für andere, jugendhilfeexterne Daten nicht gilt (vgl. z.B. Dokument A2, S. 83f.). So weisen beispielsweise Kersting (2000) oder auch Spindler (1999, S. 304) bzw. Neubauer (1999, S. 72ff.) im Rahmen einer Arbeit über einen interkommunalen Vergleich auf erhebliche Mängel bei der Abbildgenauigkeit der Sozialhilfestatistik vor allem bezogen auf die regionale Differenzierung der Daten bis zur kommunale Ebene hin. Auch Jordan (1998a) macht im

Gleichwohl sind Mängel bei der Vollzähligkeit und Vollständigkeit der Daten nicht allein auf eine vorhandene oder eben nicht vorhandene Bereitschaft der Mitarbeiter zurückzuführen. Zudem fehlt es in Jugendämtern mitunter nicht zuletzt an den entsprechenden technischen Voraussetzungen, um die erforderlichen Daten effektiv und effizient erheben zu können. Konkreter formuliert: Die Qualität der jugendamt-internen Datenerhebungen für die interkommunalen Vergleichsringe wird auch beeinflusst durch die Ausstattung des jeweiligen Jugendamtes mit einem EDV-System²⁹⁶, was sich wiederum auch auf die Einstellungen der Mitarbeiter gegenüber solchen Anforderungen auswirkt. So konnte für die Durchführung von statistischen Erhebungen nachgewiesen werden, dass bei einer entsprechenden technischen Ausstattung sowohl die Motivation der Mitarbeiter als auch die Datenqualität höher ist (vgl. dazu z.B. Kreidenweis 1997, S. 462ff.; 1999, S. 233f.). Dieser Befund bestätigt sich in Erfahrungsberichten seitens teilnehmender Kommunen. So resümiert ein Jugendamt einer Vergleichsringphase in diesem Zusammenhang, dass zur Bereitstellung von zeitnahen und ausdifferenzierten Informationen die Einführung eines EDV-gestützten Berichtswesens notwendig ist, zumal manuell erhobene Daten bzw. entsprechend durchgeführte Auswertungen zu viele zeitliche Ressourcen in Anspruch nehmen (vgl. Dieckmann 2000). Die Arbeit von Burgfeld (1998, S. 246ff.) kann diesbezüglich nachweisen, dass durch den Einsatz von entsprechenden Technologien Informationsprobleme und -asymmetrien verschwinden bzw. zumindest geringer werden können und dass somit der technische Fortschritt auf diesem Gebiet die Transparenz in den Organisationen und damit auch die Steuerbarkeit derselben erhöht.

Allerdings ist die EDV-Unterstützung in Jugendämtern keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr sind auch im Rahmen der interkommunalen Vergleichsprozesse entsprechende Mängel bei den Kommunalverwaltungen nicht zu übersehen.

„Nach unseren Erfahrungen hapert es mit der notwendigen ‚Hardware‘ zwar immer noch, aber die größeren Probleme liegen im Bereich geeigneter ‚Software‘ bzw. insgesamt funktionsfähiger Systeme. Auf dem Markt sind aktuell mehrere Programmsysteme erhältlich (sic!) ein einheitlicher Standard ist aber (noch) nicht erkennbar“ (Dokument A2, S. 84).

Neben der nach wie vor nur z.T. vorhandenen notwendigen technischen Ausstattung in den Jugendämtern vor allem im Softwarebereich²⁹⁷ wird in diesem Zusammen-

Rahmen des Handbuchs Jugendhilfeplanung darauf aufmerksam, „daß die amtlichen und quasi-amtlichen Datenerhebungen (Statistiken) nicht immer zuverlässig und fehlerfrei sind, wobei Mängel der Erhebung oft nicht erkennbar und den seriös und zuverlässig erscheinenden Statistiken nicht mehr ohne weiteres anzusehen sind“ (ebd., S. 350).

²⁹⁶ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Neubauer (1999, S. 41) in ihrer Arbeit über einen interkommunalen Vergleichsring zum Bereich der Sozialhilfe.

²⁹⁷ Dieses für die interkommunalen Vergleiche des IKO-Netzes zumindest im Bereich der Hilfen zur Erziehung festzustellende Ergebnis korrespondiert mit den Erfahrungen eines Vergleichsringes zur Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen, der sich aus Landkreisen zusammensetzte (vgl. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998). Dabei wird insbesondere für die Kreisjugendämter diesbezüglich von noch z.T. unzureichenden Voraussetzungen für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen ausgegangen.

hang darüber hinaus deutlich, dass eine weitere Schwierigkeit darin besteht, dass die Programme sich z.T. erheblich voneinander unterscheiden (vgl. z.B. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 1999; Kreidenweis 1996; 1997 oder auch zuletzt 2002). Dies erschwert wiederum nicht nur die Festlegung des Grund- und Kennzahlensystems, sondern wirkt sich auch auf die Durchführung der jugendamtsinternen Datenerhebung und -zusammenstellung aus, wenn Daten zu den Hilfen zur Erziehung in den Jugendämtern aufgrund unterschiedlicher Fachsoftware-Lösungen nicht in der gleichen und damit in einer nicht vergleichbaren Form vorliegen.

Gleichwohl muss auch aus der Sicht der Durchführung von interkommunalen Vergleichsringen festgestellt werden, dass sich die technische Ausstattung in den Jugendämtern in den letzten Jahren deutlich verbessert hat, nachdem dies offensichtlich allenfalls nur am Rande speziell auf die Teilnahme an interkommunalen Vergleichsringen zurückzuführen ist, sondern eher generell eine Auswirkung der Verwaltungsmodernisierung bzw. „Neuen Steuerung“ darstellt (vgl. Kreidenweis 2002).²⁹⁸ Entsprechend antwortet ein Moderator auf die Frage nach dem Beitrag der interkommunalen Vergleichsringe für eine Verbesserung der technischen Ausstattung in den Jugendämtern folgendermaßen:

„Ja, also nicht die interkommunalen Vergleiche, wobei manchen Jugendämtern konkret auch gerade die interkommunalen Vergleiche, also manche haben zum ersten Mal PCs bekommen, weil sie sich beteiligen und gesagt haben, wir können uns nur dann beteiligen, wenn wir auch die Daten auf EDV-Basis kriegen (...). Dann haben sie zumindest mal einen PC gekriegt und manche sind dann auch tatsächlich technisch ausgestattet worden“ (Interview M3).

Fasst man die drei genannten Bedingungen Mitarbeitermotivation, Fehleranfälligkeit bzw. Fehlervermeidung und technische Ausstattung als Voraussetzungen für eine angemessene Datenqualität bei der Erhebung interkommunaler Vergleichsdaten zusammen, so gilt, dass eine Demotivierung der Mitarbeiter sowie eine vergleichsweise hohe Fehlerquote immer dann auftritt, wenn die statistischen Angaben nicht im Rahmen des alltäglichen Verwaltungsvollzugs generiert werden und/oder wenn der unmittelbare Nutzen für die Auszufüllenden selber nicht vorhanden ist bzw. nicht

²⁹⁸ Man kann sagen, dass der Einsatz entsprechender EDV-Systeme und deren Vernetzung eine zumindest implizite Grundlage für die Durchführung einer Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell darstellt (vgl. KGSt 2000d, S. 62f. sowie z.B. im Rahmen einer wissenschaftlichen Analyse zum Stadt- und Planungsmanagement Brünzel 1999). Dies hat sich speziell bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe nicht zuletzt auch in Praxisprojekten zur Implementation von Controllingssystemen für das Feld der Hilfen zur Erziehung bestätigt (vgl. z.B. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt 1997). Gleichwohl stellt Kreidenweis (2002) fest, dass trotz allem das Jugendamt im Vergleich zu anderen Teilen der Kommunalverwaltung nach wie vor rückständig bezogen auf die Ausstattung mit Informationstechnologien ist, auch wenn im gleichen Zusammenhang konstatiert wird, dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen sowie die Akzeptanz bei den Akteuren für einen EDV-Einsatz in den letzten Jahren verbessert haben.

transparent gemacht werden kann.²⁹⁹ Entsprechend stellen Akteure eines interkommunalen Vergleichsringes fest:

„Nur wer von der Auswertung eingegebener Daten profitiert, hat auch ein eigenes Interesse an einer korrekten Eingabe, zumal die Datensammlung und -dokumentation von sozialpädagogischen Fachkräften nicht selten als „bürokratische“ Zusatzbelastung abgewertet wird“ (Dokumentation A2, S. 84).

Ein Einsatz von EDV-Systemen kann in diesem Zusammenhang zumindest gewährleisten, dass z.B. Angaben zur Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ohne zusätzlichen Aufwand für den Fallzuständigen generiert werden. Es ist davon auszugehen, dass die elektronische Akte wiederum positiv auf die Bereitschaft der Mitarbeiter bezüglich einer Unterstützung der Datenerhebung einwirkt, sofern diese angesichts der technischen Weiterentwicklung in so einem Fall überhaupt noch notwendig ist. Gleichermaßen ist ein derartiges Verfahren, wie oben bereits angedeutet, eine günstige Voraussetzung für das Erreichen einer möglichst niedrigen Fehlerquote (vgl. Kreidenweis 1997, S. 462ff. oder auch vor dem Hintergrund der Erhebung von amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten bei den Auskunftspflichtigen und hier insbesondere den Jugendämtern Schilling 1998, S. 593ff.). Geht es somit um eine Minimierung des Arbeitsaufwandes auf Seiten des Jugendamtes bei der Erhebung von Grundzahlen zur Verbesserung der Datenqualität, so sind hierfür die Nutzungsmöglichkeiten einer Fachsoftwarelösung möglichst im Rahmen eines elektronischen Aktenführungsprogramms von zentraler Bedeutung. Ein anderes Verfahren, das hierzu ergänzend oder auch unabhängig davon eingesetzt werden kann, umfasst die Entwicklung und Anwendung von elektronischen Eingabemasken für die Meldung der Grundzahlen zum interkommunalen Vergleich. In der Praxis der interkommunalen Vergleichsarbeit über die Hilfen zur Erziehung besteht ein derartiges Verfahren beispielsweise als Excel-Anwendung (vgl. Dieckmann 2000).

Diese Bedingungen für eine zuverlässige Datenquelle setzen jeweils voraus, dass aus Sicht der Organisation Jugendamt kein Interesse daran besteht, die zu meldenden Angaben mit Vorsatz zu manipulieren. Stellt man einmal hypothetisch diese Annahme insofern in Frage, als dass Jugendämter als teilnehmende Organisationen eines interkommunalen Vergleichsringes in der Regel ein Interesse daran haben müssten,

²⁹⁹ Ähnliche Kriterien gelten auch für eine erfolgreiche Durchführung von anderen Datenerhebungen im Bereich der Jugendhilfe, bei denen seitens der Jugendamtsverwaltungen Auskunft gegeben werden soll. So kommen gleichermaßen Analysen bezogen auf eine Verbesserung der Datenqualität amtlicher Angaben zu den Hilfen zur Erziehung aber auch zu anderen Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe zu dem Ergebnis, dass – neben einem möglichst gering zu haltenden – der Aufwand für die Datenerhebung, die Bereitschaft der Mitarbeiter sowie die Verwendbarkeit der erhobenen Daten zentrale Voraussetzungen für eine vollständige und vollzählige Statistik sind (vgl. z.B. Bongert 1997; Pothmann/Schilling 2001, S. 5ff.; Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 241ff.; Schilling 2002d, S. 247ff.). Dabei ist es nach den Analysen von Schilling (2002d, S. 326) – um beim Beispiel Jugendhilfestatistik zu bleiben – anzustreben, dass die Meldungen der Angaben zur amtlichen Statistik im Rahmen von Fachsoftware-Lösungen für öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe automatisch erfolgen (vgl. auch Kreidenweis 1999, S. 233f.; Schilling 1998, S. 593ff. oder auch exemplarisch für die Beratungsarbeit Thiery 2001).

bei der Gegenüberstellung der Kennzahlenwerte „gut“ abzuschneiden, scheint eine bewusste Manipulation der zu meldenden Daten nicht mehr ausgeschlossen (vgl. auch Kühn 1999, S. 117). Dies stellt ein nicht zu unterschätzendes Problem von Leistungsvergleichen nicht zuletzt auch in der öffentlichen Verwaltung dar (vgl. auch Teil II, Kap. 6.3), zumal negative Vergleichsergebnisse nicht im Interesse der jeweiligen Organisation sein können sowie auch – und möglicherweise wiegt dies sogar schwerer – individuelle berufliche Karrieren von einzelnen Personen be- oder gar verhindern können (vgl. Burr/Seidlmeier 1998, S. 70).³⁰⁰ Gleichwohl fehlt bislang zumindest für die interkommunale Vergleichsarbeit zum Bereich der Hilfen zur Erziehung ein entsprechender empirischer Beleg für eine „Schönung“ der eigenen Grund- und Kennzahlenwerte.³⁰¹ Grundsätzlich jedoch ist eine strategische Verfälschung der Daten strukturell weder auszuschließen noch zu verhindern. Vielmehr ist man diesbezüglich offensichtlich auf die Ehrlichkeit und Seriosität der Auskunftgebenden angewiesen. Für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen stellt sich angesichts dessen die hier nicht zu beantwortende Frage, ob diese vorausgesetzte Vertrauensbasis zwischen den Teilnehmern von interkommunalen Vergleichen ausreicht oder ob es struktureller Maßnahmen bedarf, um einen eventuellen Datenmissbrauch zu verhindern. Beispielsweise hat man im Rahmen eines interkommunalen Vergleichs von Kreisjugendämtern die Vereinbarung getroffen, dass unter den Teilnehmern Plausibilitätskontrollen durchgeführt werden, um die Daten zu validieren (vgl. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998, S. 11).

9.2.5 Kennzahlen zur Diskussion gestellt – zwischen Erkenntnis-, Steuerungs- und Rechtfertigungsdimension

Gleichwohl die Erhebung von Grundzahlen sowie die Konstruktion der Kennzahlen ein zumindest bislang unverzichtbares Modul von interkommunalen Vergleichen darstellt, ist das Kernelement der Vergleichsarbeit der gemeinsame Austausch auf der Basis der Kennzahlenwerte. Dabei ist allen Vergleichsringen gemeinsam, dass die zugrundegelegten Ergebnisse als Diskussionsvorlage durchgängig erhebliche Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung sowie der Gestaltung und organisatorischen Rahmung von Leistungen und der Angaben zu den sozioökonomischen Lebenslagen zwischen den teilnehmenden Städten illustrieren (vgl. Dokument A1, S. 4; Dokument A3-1, S. 12ff.; Dokument A3-2, S. 51). Das heißt, interkommunale Vergleichsarbeit speziell bezogen auf den Leistungsbereich der Hil-

³⁰⁰ Vgl. zur Bedeutung individueller Karriereperspektiven für eine Akzeptanz, Durchführung aber auch Ablehnung von organisatorischen Veränderungen in Jugendämtern auch die Ergebnisse bei Schnurr 1998.

³⁰¹ Würde man diese Fragestellung untersuchen wollen, läge es nahe danach zu fragen, ob sich Faktoren identifizieren lassen, die für einen Anstieg bzw. Rückgang einer Missbrauchsgefahr verantwortlich sein können. So deuten beispielsweise Ergebnisse eines Vergleichsrings zur Kinder- und Jugendhilfe insgesamt in Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass eine Fälschungs- und Manipulati-

fen zur Erziehung hat sich jeweils mit der Tatsache auseinanderzusetzen, dass trotz einer bundeseinheitlichen Rechtsgrundlage die örtliche Kinder- und Jugendhilfe sich in hohem Maße als heterogen darstellt. Dieses Ergebnis der interkommunalen Vergleichsarbeit ist allerdings bei weitem keine neue Erkenntnis, sondern hat sich im Rahmen von regionaldifferenzierten Auswertungen vor allem auch zum Feld der Erziehungshilfen mehrfach bestätigt. Dies gilt nicht nur für die herausgearbeiteten Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (vgl. u.a. Winkler 2001b), sondern gleichermaßen auch für die zwischen Bundesländern (vgl. u.a. Ames/Bürger 1996, S. 29ff.; Bayer/Bauereiß 2002, S. 233ff.; Bürger 2001a) sowie vor allem zwischen Kreisen, kreisfreien Städten respektive einzelnen Jugendamtsbezirken (vgl. u.a. Ames/Bürger 1998a, S. 46ff.; Bürger 1998a; 2002a; Gottschild 2001; Hamburger/Müller/Porr 1998, S. 54ff.; Pothmann/Schilling 2001, S. 75ff.; 2002, S. 78ff.; van Santen 2002; Schrapper/Ader 2000, S. 10ff.; Seckinger u.a. 1998) oder auch zwischen einzelnen Stadtvierteln (vgl. am Beispiel der Stadt München Kurz-Adam/Frick/Köhler 2002a, S. 209f.). Vielmehr zeigt sich, dass der Stand der Jugendhilfeforschung diesbezüglich durchaus mit den Vorannahmen im Rahmen der konzeptionellen Überlegungen zur Durchführung von interkommunalen Vergleichsringen übereinstimmt, wenn seitens des IKO-Netzes nicht nur für die Hilfen zur Erziehung, sondern für sämtliche kommunale Leistungsbereiche der Leitsatz formuliert wird: „Vergleichsringarbeit lebt von den Unterschieden der teilnehmenden Kommunen“ (IKO-Netz 2002, S. 14).

Die Aufarbeitung der konzeptionellen Vorgaben der KGSt und des IKO-Netzes sowie die Rekonstruktion des Selbstverständnisses von interkommunalen Vergleichen haben darauf hingewiesen, dass hierbei zwischen der Erörterung bzw. der Erklärung und Begründung der interkommunalen Differenzen auf der einen sowie der Erarbeitung und Ableitung von möglichen Steuerungskonsequenzen für die jeweilige öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe eines Jugendamtes in unterschiedlichen Konstellationen zueinander auf der anderen Seite unterschieden werden muss (vgl. Kap. 9.1). Diese Aspekte werden im Folgenden als „Erkenntnisdimension“ (a) einerseits sowie „Steuerungsdimension“ (b) andererseits bezeichnet. Die Arbeiten am empirischen Material haben darüber hinaus noch eine dritte Dimension dieser zentralen Phase der interkommunalen Vergleichsarbeit identifizieren können, die im Folgenden als „Rechtfertigungsdimension“ (c) bezeichnet wird. Es wird darum gehen, diese drei Dimensionen der Diskussionen und Erörterungen um die Kennzahlenwerte im Rahmen des „geschützten Raumes“³⁰² von interkommunalen Vergleichsringen zu

onsgefahr der Kennzahlenwerte dann zunimmt, wenn diese Werte als Steuerungsmittel eingesetzt werden (vgl. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998, S. 11f.).

³⁰² Interkommunale Vergleichsringe sind insofern als „geschützte Räume“ zu bezeichnen, da in den Projektvereinbarungen mit Bezug auf das Urheberrecht festgelegt wird, dass grundsätzlich keine Informationen über den Vergleichsring bzw. die am Vergleichsring teilnehmenden Städte veröffentlicht werden, es sei denn, dass die Teilnehmer sich gemeinsam darauf verständigen.

beschreiben und zu analysieren sowie schließlich bilanzierend zueinander ins Verhältnis zu setzen (d).

(A) Erkenntnisdimension

Liegen die interkommunalen Vergleichsdaten vor, so gilt es zunächst, die Unterschiede zwischen den teilnehmenden Jugendämtern herauszuarbeiten. Von den konzeptionellen Vorstellungen des IKO-Netzes her ist in diesem Zusammenhang eine Interpretation der Daten vorgesehen (vgl. IKO-Netz 2002, S. 12). Geht man vom vorliegenden empirischen Material aus, so scheint dieser Übergang von der Erhebung der Grundzahl und der Generierung der Kennzahlen hin zu einer Analyse der interkommunalen Differenzen auch für das Feld der Hilfen zur Erziehung gelingen zu können. Dies zeigen nicht nur die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung im Rahmen eines Vergleichsrings. Insgesamt wurden in dem Beobachtungszeitraum für vier Erhebungsjahre (1998 bis 2001) Daten erhoben. Jeweils im Anschluss an die Datenerhebungen wurden diese Vergleichskennzahlen vor allem auch bei mindestens einer der nachfolgenden Veranstaltungen des interkommunalen Vergleichsrings diskutiert und erörtert. Diese Praxis bestätigt auch die Analyse der Abschlussberichte zu einzelnen Vergleichsringphasen verschiedener interkommunaler Vergleichsrings sowie die durchgeführten Experteninterviews. So wird beispielsweise im Rahmen eines Interviews folgendermaßen über die Erörterung und Begründung von interkommunalen Differenzen im Sinne einer Erkenntnisfunktion interkommunaler Vergleichsarbeit berichtet:

„Also das war immer spannend, die Ergebnisse zu diskutieren. Es war nicht so, dass wir zum Schluss die Daten zusammengetragen haben und dann die nur im Bericht das dann nachlesen konnten. Sondern wir haben immer mit denen, wenn wir die Daten zusammen hatten, noch zwei bis drei Sitzungen (diskutiert). (...) Wir haben das dann meistens so gemacht, dass wir so eine Extremgruppenanalyse gemacht haben. (...) Und dann haben wir (gefragt), wie kommt es, dass das bei ihnen so wenig ist. Gibt es da ein Problem und/oder ist der Bedarf nicht so groß. Und dann haben sich die anderen natürlich auch beteiligt. Das wurde diskutiert“ (Interview M4).

Die in dieser Interviewpassage zum Ausdruck kommende fachliche Erörterung und Analyse der interkommunalen Differenzen markiert eine entscheidende Stelle der interkommunalen Vergleichsarbeit. Durch die Reaktion der teilnehmenden Kommunen auf die Präsentation der Daten bestimmt sich, ob im Prozess als nächster Schritt eine weitere Erarbeitung bzw. die Modifizierung des bestehenden Grund- und Kennzahlensystems erfolgt oder ob sich an die Präsentation der Daten eine fachliche Erörterung der Ergebnisse anschließt mit einer möglichen Intention, daraus Steuerungspotenziale und -strategien für die teilnehmenden Jugendämter ableiten zu können. Dies schließt mit ein, dass die eigene Praxis genauso kritisch hinterfragt wird wie Strukturen und Prozesse in anderen kommunalen Jugendhilferäumen. Das heißt konkret:

„Wenn eine bestimmte Hilfe (z.B. sozialpädagogische Familienhilfe) bei einem Jugendamt ein deutlich anderes Leistungsprofil aufweist als bei einem anderen Jugendamt, so bedarf es der verstärkten Argumentation und Beweisführung dahingehend, daß die jeweils von einem Jugendamt favorisierte Ausgestaltung einer Hilfeform dann auch (...) vor dem Hintergrund von Plausibilitäten und Erfahrungsgrundsätzen als erfolversprechend eingeschätzt wird“ (Dokument A3-1, S. 21).

Dieser Hinweis lässt den Rückschluss zu, dass interkommunale Vergleichsergebnisse für einen fachlichen Austausch genauso anregend sein können wie für jugendhilfepolitische Diskussionen. Erfolgt ein entsprechender Übergang zu einer Erörterung der Ergebnisse mit diesen oder ähnlichen beschriebenen Argumentationsmustern³⁰³, so korrespondiert dies nicht nur mit der Intention der KGSt (1996, S. 32), wenn es dort heißt, dass interkommunale Vergleiche zunächst einmal ein Nachdenken über Unterschiede anregen sollen, sondern entspricht zudem den Einschätzungen von Schilling (2000, S. 157), wenn hier interkommunale Vergleichsarbeit speziell über die Hilfen zur Erziehung als ein Prozess von konstruktiven Anregungen klassifiziert wird, oder auch denen von Hamburger/Müller/Porr (1998, S. 45), die in der interkommunalen Vergleichsarbeit für die örtliche Jugendhilfepraxis die Möglichkeit sehen, örtliche Entwicklungen und Zusammenhänge kritisch zu reflektieren und zu hinterfragen.

Dabei bedienen sich die interkommunalen Vergleichsringe, wenn auch mit einer unterschiedlichen Intensität, sozialwissenschaftlicher bzw. statistischer Analysemethoden. Dies beschränkt sich auf der einen Seite auf die Anwendung von Kennzahlen der deskriptiven Statistik bezogen auf Mittel- und Streuwerte (vgl. Dokument A3-1; A3-2) und wird auf der anderen Seite ausgeweitet über bivariate Korrelationsberechnungen (vgl. Dokument A1) bis hin zur Erstellung von regressionsanalytischen Modellen (vgl. Dokument A2, S. 70ff.). Grundsätzlich zeigt sich in den vorliegenden Abschlussberichten zu den Vergleichsringphasen, dass statistische Maßzahlen, genauer Mittel- und Streuwerte im Rahmen der Bemühungen, die vorhandene umfangreiche Datengrundlage mitunter knapp darzustellen, eine große Bedeutung haben. Darüber hinaus übernehmen diese Werte für die interkommunale Vergleichsarbeit eine Orientierungsfunktion, was den interkommunalen Vergleichen mitunter den Vorwurf einer Nivellierung von Jugendhilfeleistungen auf einem durchschnittlichen Niveau einbringt (vgl. Kühn 1999, S. 70). Diese hohe Bedeutung der Streu- bzw. vor allem der Mittelwerte verdeutlicht sich allein anhand der Darstellung der Kennzahlenwerte im interkommunalen Vergleich, wenn die entsprechenden Angaben für die Jugendamtsbezirke durch einen Mittelwert sowie Minimum- und Maximumwerte oder auch Angaben zur Spannweite ergänzt werden (vgl. Tabelle 6). Diese Form der Kennzahlendarstellung bietet eben nicht nur die Ergebnisse der anderen Ver-

³⁰³ Gleichwohl deutet sich über diese Interviewpassage bereits an, dass die Abgrenzung zwischen einer auf Erkenntnisgewinn ausgerichteten Erörterung der interkommunalen Vergleichszahlen und einer durch Rechtfertigungsstrategien geprägten Diskussion um die Kennzahlen nicht weit auseinander liegen muss, zumal wenn es, wie in der Interviewpassage angedeutet, darum geht, die eigene Praxis als erfolversprechend einzuschätzen.

gleichsteilnehmer, sondern darüber hinaus auch gleichzeitig Orientierungswerte zur Einordnung der Resultate der Vergleichsteilnehmer. Dabei liegt es durchaus im Interesse der Jugendämter bei den Angaben vor allem zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung weder besonders hohe noch besonders niedrige Werte im interkommunalen Vergleich auszuweisen. Haben Jugendämter hohe Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung insgesamt, insbesondere aber zur Heimerziehung, so entspricht dies nicht den Interessen des Amtsleiters, des Sozialdezernenten und/oder des Kämmerers. Sind die Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich eher gering, so besteht zumindest die Gefahr des Vorwurfs, dass das Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung nicht bedarfsgerecht ausgebaut sein könnte (vgl. dazu auch Schrapper/Ader 2000, S. 27).

Tabelle 6: Auszug aus den „Zusammenfassenden Kennzahlen“ eines interkommunalen Vergleichsrings (Angaben zum 30.06.1998)

| | Mittelwert | Min. | Max. | Spannweite | Stadt A | Stadt B | Stadt C | Stadt D | Stadt E | Stadt F | Stadt G | Stadt H |
|---|------------|------|-------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| § 29 pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 7,5 | 0,7 | 30,3 | 29,6 | 1,1 | 30,3 | 6,4 | 15,4 | 1,3 | 1,0 | 0,7 | 4,2 |
| § 30 pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 20,0 | 3,3 | 35,3 | 32,0 | 22,8 | 3,3 | 12,5 | 32,1 | 16,6 | 4,1 | 35,3 | 33,6 |
| § 31 Minderjährige pro 10.000 der 0- bis unter 18-Jährigen | 32,2 | 14,5 | 66,6 | 52,1 | 66,6 | 21,6 | 29,2 | 16,4 | 41,5 | 14,5 | 52,2 | 15,8 |
| § 32 pro 10.000 der 0- bis unter 18-Jährigen | 18,1 | 2,1 | 46,8 | 44,7 | 34,8 | 6,8 | 16,6 | 25,7 | 7,3 | 2,1 | 46,8 | 4,9 |
| § 33 in eig. Kostenträgerschaft pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 45,5 | 37,0 | 57,8 | 20,8 | 57,8 | 54,1 | 38,4 | 49,6 | 39,6 | 37,0 | 50,3 | 37,5 |
| § 34 pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 59,0 | 29,0 | 82,4 | 53,4 | 82,4 | 65,7 | 56,0 | 54,5 | 59,7 | 29,0 | 79,4 | 45,6 |
| § 35 pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 3,5 | 0,5 | 8,2 | 7,7 | 8,2 | 6,2 | 1,0 | 0,6 | 7,7 | 0,5 | 1,4 | 2,1 |
| § 35a (eigenständig) abgeschlossen und andauernde pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 21,4 | 0,0 | 59,0 | 59,0 | 49,3 | 26,9 | 59,0 | 0,8 | 30,4 | 3,6 | 0,0 | 0,9 |
| § 27, 2 pro 10.000 der 0- bis unter 21-Jährigen | 5,0 | 0,0 | 15,8 | 15,8 | 9,1 | 0,0 | 15,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 15,3 | 0,0 |
| § 41 junge Volljährige in allen Hilfen an 10.000 der 18- bis unter 21-Jährigen | 121,3 | 40,3 | 236,1 | 195,8 | 136,4 | 82,9 | 103,2 | 172,9 | 81,4 | 40,3 | 236,1 | 116,9 |

Quelle: Dokument A1, Anhang

Anders formuliert, ist somit davon auszugehen, dass Jugendämter in einem interkommunalen Vergleich es grundsätzlich als positiv bewerten werden, wenn ihre Kennzahlenergebnisse in der Gegenüberstellung einem mittleren Wert entsprechen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bewertung der entsprechenden Kennzahlen ambivalent ist, wie dies z.B. bezogen auf die Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung der Fall ist. So kann ein hohes Fallzahlenvolumen auf der einen Seite als ein hoher sozialer Standard begrüßt oder auch als eine Verschwendung öffentlicher Mittel genauso kritisiert werden, wie auf der anderen Seite zu geringe Fallzahlen entweder als ökonomisch-effizienter Umgang mit den vorhandenen Ressourcen gelobt oder aber als nicht bedarfsgerechte Ausgestaltung des Leistungsangebotes gerügt werden können. Es ist in diesem Zusammenhang zu

unterstellen, dass Jugendamtsakteure einerseits kein Interesse daran haben, vor dem Kämmerer oder dem Sozialdezernenten zu hohe Fallzahlen zu rechtfertigen (vgl. z.B. Stadt A in Tabelle 6 bezogen auf die Hilfen gem. § 34 SB VIII) und andererseits bezogen auf den Jugendhilfeausschuss im Falle eines unterdurchschnittlichen Fallzahlenvolumens die kritische Diskussion, um eine möglicherweise nicht vorhandene bedarfsgerechte Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung zu verhindern (vgl. z.B. Stadt F in Tabelle 6 bezogen auf die Hilfen gem. § 34 SB VIII). Jeweils entsteht durch die Orientierung am Mittelwert im Rahmen der Ergebnisdarstellung Erklärungs- und Erörterungsbedarf sowohl im interkommunalen Vergleichsring selber als auch später im Rahmen einer Rückführung der Ergebnisse in die Jugendämter mit der möglichen Konsequenz, dass dort Handlungsbedarf reklamiert wird.

Angesichts dieser Konstellationen ist es nicht weiter verwunderlich, dass sich in interkommunalen Vergleichsergebnissen über mehrere Erhebungszeiträume hinweg diese Tendenz zur Mitte widerspiegelt. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung bei der Inanspruchnahme von Leistungen zu den Hilfen zur Erziehung insgesamt sowie zu den ambulanten und stationären Maßnahmen für den Vergleichsring der mittleren Großstädte zu benennen. Betrachtet man diesbezüglich unabhängig von den kommunalen Einzelergebnissen die Fallzahlenentwicklung des Vergleichsrings insgesamt mit Hilfe von ausgewählten deskriptiven Kennwerten, so zeigt sich zwischen 1998 und 2001 nicht nur, dass das arithmetische Mittel zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung insgesamt rückläufig ist, was sich sowohl für die ambulanten als vor allem auch für die stationären Leistungen bestätigt, sondern auch (vgl. Tabelle 7),

- dass mit diesem Rückgang der Inanspruchnahmewerte bezogen auf die Hilfen zur Erziehung insgesamt aber auch im ambulanten wie im stationären Bereich die Spannweite zwischen Minimum- und Maximumwert von 2000 auf 2001 ebenfalls abnimmt sowie
- dass die geringer werdende Spannweite auf eine Zunahme der Minimum- und eine Abnahme der Maximumwerte zurückzuführen ist.

Tabelle 7: Deskriptive statistische Kennzahlen zur Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich (1998-2001; Angaben sind jeweils bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen; Aufsummierung der andauernden und beendeten Hilfen)

| | Arithmetischer Mittelwert | Minimum | Maximum | Spannweite |
|-----------------------------------|----------------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| <i>Hilfen zur Erziehung insg.</i> | | | | |
| 1998 | 256,0 | 166,7 | 369,0 | 202,3 |
| 1999 | 269,4 | 145,0 | 451,5 | 306,5 |
| 2000 | 280,9 | 149,9 | 439,4 | 289,6 |
| 2001 | 271,3 | 164,1 | 405,2 | 241,2 |
| <i>Ambulante Hilfen</i> | | | | |
| 1998 | 122,3 | 81,7 | 204,3 | 122,6 |
| 1999 | 135,1 | 65,8 | 265,6 | 199,8 |
| 2000 | 134,3 | 70,5 | 245,0 | 174,5 |
| 2001 | 131,7 | 81,4 | 208,9 | 127,5 |
| <i>Stationäre Hilfen</i> | | | | |
| 1998 | 133,7 | 80,4 | 165,0 | 84,7 |
| 1999 | 134,3 | 79,2 | 185,9 | 106,7 |
| 2000 | 146,5 | 76,5 | 199,6 | 123,0 |
| 2001 | 139,7 | 81,4 | 196,4 | 115,0 |

Quelle: Iko-Vergleichsring der mittleren Großstädte

Im Kontext dieser zu beobachtenden Entwicklung ist die interkommunale Vergleichsarbeit kritisch anzufragen, inwiefern die Reduzierung der Spannweite zwischen Minimum- und Maximumwerte ein Hinweis auf eine Homogenisierung örtlicher Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe darstellt.

Über die grundlegenden Maßzahlen der deskriptiven Statistik hinausgehende statistische Verfahren, wie z.B. die Anwendung der bereits genannten regressionsanalytischen Modelle, zielen darauf ab, den Städtevergleich zu qualifizieren, indem auf diesem Weg empirische Befunde zur Verifizierung von theoretischen Modellen generiert werden. Aus der Sicht von Jugendhilfeforschung werden demnach in interkommunalen Vergleichen Anstrengungen unternommen, theoretische Elemente zum Bedingungsgefüge des örtlichen Kinder- und Jugendhilferiums herauszuarbeiten (vgl. Pothmann 2002a). Gerade die von Heuchel/Schraper (1999) publizierten Erfahrungen und Ergebnisse bestätigen dies. Ausgehend von einem Kennziffernmodell zur Steuerung von Jugendhilfeleistungen, das erkennbar auf dem Stand der Jugendhilfeforschung aufsetzt (siehe Exkurs in Kap. 9.1; Abbildung 15), werden in einem interkommunalen Vergleichsring die Daten vor dem Hintergrund eines „Ampelkonzeptes“ analysiert. Das zugrundegelegte Kennziffernmodell zur Steuerung von Jugendhilfeleistungen ist dabei nicht in erster Linie aus ersten vorliegenden interkommunalen Vergleichsergebnissen entstanden, sondern greift vielmehr auf bereits vorhandenes Wissen zurück. Die Anwendung von sozialwissenschaftlichen Methoden hat in diesem Zusammenhang die Funktion, das zugrundegelegte Modell zu verifizie-

ren bzw. zu falsifizieren. Die Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden auf der Erkenntnisebene zielt somit im Idealfall darauf ab, die Ergebnisse unter Steuerungsgesichtspunkten nutzbar zu machen (vgl. Heuchel/Schrapper 1999, S. 111ff.). Damit intendiert ist also die Erweiterung der Möglichkeiten des Erkenntnisgewinns, um somit auch die daraus ableitbaren Auswirkungen auf das Steuerungshandeln von Kommunen zu vergrößern.

Bleibt man beim Beispiel dieses einen Vergleichsring, so wird der mitunter sozialwissenschaftliche Charakter der Vergleichsarbeit exemplarisch anhand von Berechnungen deutlich, die darauf abzielen, aus der Zahl der teilnehmenden Städte Typologien mittels Clusteranalysen bezogen auf Sozialstruktur, Personalausstattung und Finanzierung sowie die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zu entwickeln. Damit ist für die Vergleichsarbeit intendiert, aufgrund von sozialstrukturellen Angaben sowie von Jugendamtsdaten vergleichbare kommunale Räume zu identifizieren (vgl. Dokument A2, S. 52ff.). Die daraus entstehende Typologie beinhaltet Ansatzpunkte für weitere Diskussionen in der Vergleichsarbeit. Hierüber ist es möglich, bei der Erörterung von Ähnlichkeiten bzw. Unterschieden je nach Fragestellung bestimmte Faktoren von vornherein auszuschließen. Beispielsweise können in diesem Zusammenhang nicht oder nur marginal zu beeinflussende Belastungen sozioökonomischer Lebenslagen bei einem Vergleich der Angaben zur Heimerziehung insofern als mögliche Begründung für interkommunale Differenzen ausgeschlossen werden, wenn sich nur die Jugendämter innerhalb eines interkommunalen Vergleichsringes miteinander vergleichen, die eben nicht nur aufgrund der Zugangsvoraussetzungen zum interkommunalen Vergleichsring eine ähnliche Einwohnerzahl haben, sondern auch „vergleichbare“ Sozialindikatorenwerte z.B. bei den Alleinerziehenden-, den Nichtdeutschen- oder auch den Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerzahlen.³⁰⁴ Damit wird für die Beurteilung der Kennzahlenergebnisse im interkommunalen Vergleich ein Bezugssystem zur Beurteilung der Leistungsdaten geschaffen. Dieses bezieht sich auf die empirisch gestützte Annahme, dass Fremdunterbringungsbedarf in einer Kommune durch eine „Folie harter sozialer Wirklichkeit“ (Bürger 1999b, S. 27) beeinflusst wird. Aussagen des interkommunalen Vergleichs können somit insofern qualifiziert werden, als dass es nicht nur heißt, das Jugendamt A gewährt im interkommunalen Vergleich viele stationäre Hilfen zur Erziehung, sondern das Jugendamt A mit einer hohen Belastung der sozioökonomischen Le-

³⁰⁴ Zumindest in Ansätzen deutet sich ein derartiges Verfahren beispielsweise im Rahmen eines landesweiten Berichtswesens zu den Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen an. Über die Generierung von acht Jugendamtstypen für die Jugendämter in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von sozialstrukturellen Belastungsfaktoren sowie eine Unterscheidung von Stadt- und Kreisjugendämtern und die Differenzierung von Jugendämtern bei kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung soll den Jugendämtern die Möglichkeit gegeben werden, die eigenen Fallzahlen mit denen von Jugendämtern zu vergleichen, die hinsichtlich der genannten externen, seitens des Jugendamtes nicht zu beeinflussenden Faktoren der gleichen Kategorie zugeordnet sind (vgl. Pothmann/Schilling 2001, S. 53ff.).

benslagen von jungen Menschen und deren Familien gewährt zu anderen Jugendämtern mit günstigeren sozialstrukturellen Faktoren nicht übermäßig viele familienersetzende Erziehungshilfen (vgl. dazu am Beispiel von Leistungsvergleichen bei Schulen Terhart 2002, S. 96f.).

Gleichwohl stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern es angemessen ist, innerhalb eines Vergleichsrings mit nur wenigen Jugendämtern – in diesem konkreten Falle sind es neun – diese noch einmal nach Typen zu unterscheiden. Möglicherweise – und dies soll hier allerdings nur angedeutet werden – wäre es im Rahmen einer Zusammenstellung von Vergleichsringen bereits sinnvoll, nicht nur die Einwohnergröße von Städten zugrunde zulegen, sondern darüber hinaus auch noch andere Faktoren, wie z.B. den Grad der Belastung sozioökonomischer Lebenslagen, mit einzubeziehen.

Seitens der Teilnehmer werden die beschriebenen methodischen Zugänge zumindest in diesem einen Vergleichsring überwiegend als positiv bewertet. Es ergeben sich hierüber vor dem Hintergrund des beschriebenen Kennziffernmodells nicht nur größere Erkenntnismöglichkeiten, sondern es lassen sich zudem auch Steuerungspotenziale in der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe gezielter aufdecken und realistischer einschätzen. So ist in der Abschlussdokumentation zur ersten Phase dieses Vergleichsrings nachzulesen:

„Im Vergleichsring wurden Möglichkeiten gefunden, allgemeine Strukturzahlen, unmittelbare Leistungsdaten, Personalausstattungen und Zweckzuwendungen an freie Träger miteinander zu verknüpfen und über Indexzahlen vergleichbar zu machen. Die vorgeschlagene Kennziffernsystematik wird von fast allen Städten als sinnvoll und brauchbar angesehen“ (Dokument A2, S. 86).

Die hierin zum Ausdruck gebrachte Zufriedenheit der teilnehmenden Jugendämter mit dem interkommunalen Vergleichsprozess resultiert somit aus der Anwendung von sozialwissenschaftlichen Erkenntnisinstrumenten auf der Grundlage eines theoretischen Modells, das sich in diesem Fall direkt auf die Steuerung von Jugendhilfeleistungen bezieht. Die Anwendung dieser sozialwissenschaftlichen Methoden im Rahmen der interkommunalen Vergleichsringarbeit ist allerdings nicht nur zweckorientiert bezogen auf einen gelingenden Vergleichsprozess, sondern Clusteranalysen und kausalanalytische Verfahren werden auch ihrer selbst willen thematisiert. Dies deutet sich zumindest an, wenn ein Moderator berichtet, dass die Sitzungen speziell im Rahmen dieses Vergleichsrings

„immer auch ein Stück Fortbildungsveranstaltung (sind). (...) Inzwischen ist es auch üblich, (...) dass einzelne Kollegen was vorstellen (...). So dass die das auch immer nutzen, um sich über aktuelle Fachfragen zu verständigen, um sich darüber auszutauschen, wie man bestimmte Probleme am besten löst, wie man dieses oder jenes macht. So was wie kollegialer Austausch und Fortbildung, (...) sich mal was Neues angucken“ (Interview M5).

Beziehen sich die vorangegangenen Ausführungen bezogen auf die Anwendung von elaborierten statistischen Verfahren auf einen Erkenntnisgewinn vor dem Hintergrund eines theoretischen Modells, das anschlussfähig an den Stand der Jugendhilfe-

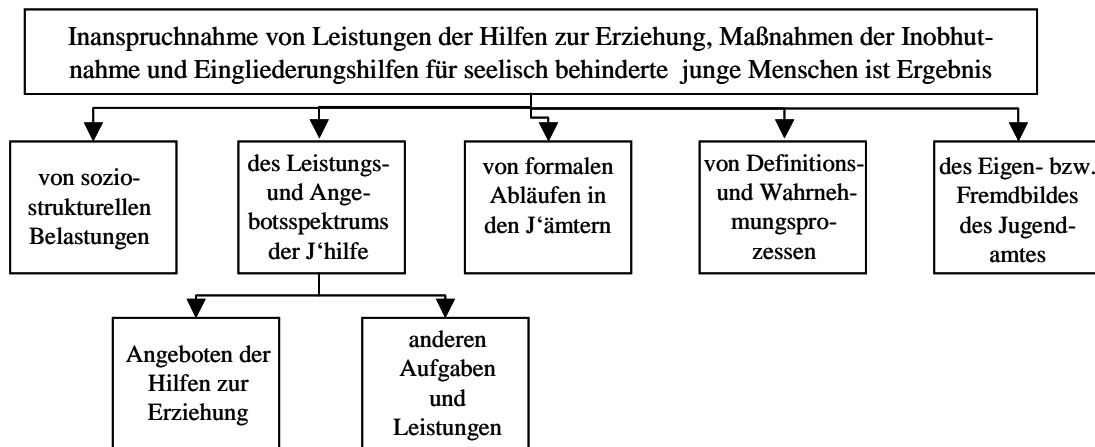
forschung ist, so ist dies im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit kein Einzelfall. Ein weiteres Beispiel hierfür ist die bereits genannte Differenzierung eines Kennzahlensystems in externe Faktoren, Leistungsbereiche, Personalausstattung sowie Ausgaben und Einnahmen in Anlehnung an die Überlegungen von Heuchel/Schrapper (1999, S. 105ff.) im Rahmen eines anderen interkommunalen Vergleichs (vgl. Dokument A3-2, S. 7). Als zentrale Erklärungsfaktoren für die sich zeigenden Vergleichsergebnisse werden in diesem Zusammenhang die örtlichen Traditionen, Schwerpunktverlagerungen bei der Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen sowie lokale Besonderheiten genannt (vgl. Dokument A3-2, S. 51). Diese Akzentuierung bezogen auf die Erklärung der interkommunalen Differenzen korrespondiert mit Ergebnissen aus einschlägigen Untersuchungen, geht man davon aus, dass sich diese örtlichen Traditionen in den Wahrnehmungs- und Definitionsprozessen bzw. den Arbeitsweisen und Arbeitsbedingungen sowie im jeweiligen Leistungsprogramm der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe niederschlagen (vgl. zu den entsprechenden Ergebnissen der Jugendhilfeforschung Ames/Bürger 1998a, S. 144ff.; Schrapper/Ader 2000, S. 35ff.).

Das Beispiel eines anderen interkommunalen Vergleichsringes, der im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung über einen Zeitraum von ca. drei Jahren begleitet worden ist (vgl. Kap. 8), zeigt, dass ebenfalls vor dem Hintergrund des vorhandenen Forschungswissens³⁰⁵ – allerdings auf der Grundlage der interkommunalen Vergleichswerte und deren Erörterung – eine Konstellation von Faktoren zur Erklärung von Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung zu einem Modell entwickelt worden sind (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426f.). Ausgehend von deutlichen interkommunalen Differenzen bei den Kennzahlenwerten haben sich im Rahmen der Erörterungen der Ergebnisse im Vergleichsring zum Teil bereits bekannte Einflussfaktoren bestätigt sowie sich zudem auch andere, bislang weniger beachtete herauskristallisiert haben. Im Einzelnen werden folgende Begründungszusammenhänge zugrunde gelegt (vgl. Abbildung 18):

- Sozioökonomische Belastungsfaktoren des Sozialraums
- Leistungs- und Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt und speziell für den Bereich der Hilfen zur Erziehung
- Formale Abläufe in den Jugendämtern, z.B. Hilfeplanverfahren
- Definitions- und Wahrnehmungsprozesse der Akteure des Hilfeprozesses
- Selbstverständnis und Außenwahrnehmung des Jugendamtes bei den potenziellen Adressaten im Sinne eines Eigen- und Fremdbildes des Jugendamtes

³⁰⁵ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen z.B. von Rauschenbach/Züchner (2001) oder auch die umfassende Studie von Baur u.a. (1998) sowie vor allem die Arbeit von Bürger/Lehning/Seidenstücker (1994), deren theoretische modellhafte Überlegungen zur Heimunterbringungsentwicklung sich mittlerweile vermehrt in empirischen Studien wiederfinden lassen (vgl. u.a. Ames/Bürger 1996; 1997; 1998a; 1998b; Bürger 1998a; 1999a; 1999b; 2002a; Pothmann/Schilling 2001; 2002; Schrapper/Ader 2000).

Abbildung 18: Schematische Darstellung von beeinflussenden Faktoren auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung, Inobhutnahmen und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen



Quelle: Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte (2002, S. 426)

Im Rahmen der Entwicklung dieser modellhaften Anordnung von Erklärungsfaktoren sowie der Anwendung derselben im Rahmen der Auswertung und Analyse der interkommunalen Vergleichsergebnisse zeigen sich Resultate auf der Erkenntnisebene einer in diesem Fall nicht ausschließlich kennzahlengestützten Vergleichsarbeit. Festzuhalten sind dabei aus Sicht des Interkommunalen Vergleichsrings der mittleren Großstädte (2002) nicht zuletzt folgende Aspekte:

- Vor dem Hintergrund des Forschungswissens zum Zusammenhang einer Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und einer Belastung von sozioökonomischen Lebenslagen (vgl. auch die Hinweise in Fußnote 305) wird für die Erörterung der interkommunalen Vergleichsergebnisse gleichermaßen davon ausgegangen, dass das gezählte Fallzahlenvolumen vor allem auch in der Fremdunterbringung zumindest partiell abhängig ist von sozialstrukturellen Belastungsfaktoren, legt man hierfür Indikatoren wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug oder auch Zahl der Scheidungskinder zugrunde (vgl. auch Dokument A1, S. 5ff.). Ergebnisse von entsprechenden Untersuchungen für das Feld der Hilfen zur Erziehung werden der Erörterung der interkommunalen Vergleichswerte zugrunde gelegt. Aus Sicht der teilnehmenden Jugendämter sind gerade die diesbezüglichen Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs, gekoppelt mit den Befunden aus der Jugendhilfeforschung, in diesem Zusammenhang insofern relevant, als dass es sich hierbei aus der Steuerungsperspektive des Jugendamtes um nicht zu beeinflussende Faktoren handelt (vgl. Heuchel/Schrappner 1999, S. 107f.; Schrappner Ader 2000, S. 59f.).³⁰⁶

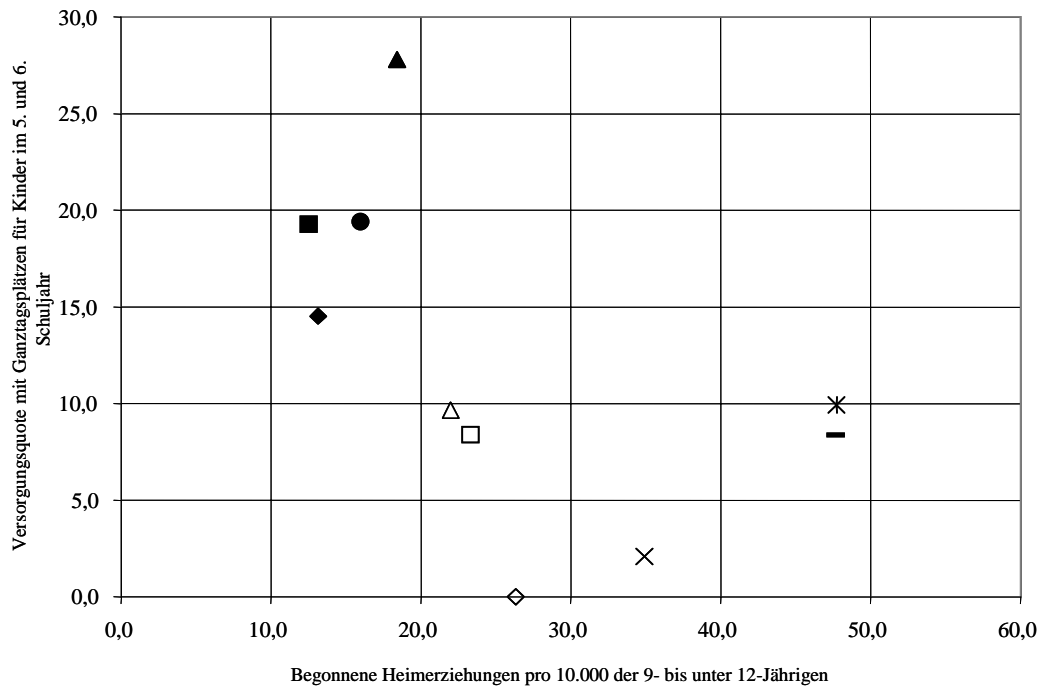
³⁰⁶ Diese Tatsache führt in anderen Vergleichsringsen dazu, dass man darum bemüht ist, bei der Gegenüberstellung der Kennzahlenwerte zu den Fallzahlen jeweils die Indikatoren zur Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen mittels Clusteranalysen gesondert berücksichtigt (vgl. Dokument A2, S. 38ff.).

- Es zeigt sich in den interkommunalen Vergleichsergebnissen und deren Erörterung nicht, dass mit dem Ausbau ambulanter Hilfen zur Erziehung in kommunalen Jugendhilferäumen ein Automatismus zur Reduzierung von Fremdunterbringungen, insbesondere der Fälle in der Heimerziehung verbunden ist (vgl. auch Dokument A1, S. 19ff.). Vielmehr muss ein derartiger Umbau im Rahmen der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung anderer Einflussfaktoren gestaltet werden. Dabei können die Wahrnehmungs- und Definitionsprozessen aber auch das Selbst- und Fremdverständnis vom jeweiligen Jugendamt von zentraler Bedeutung sein. Dieses Ergebnis ist vor allem hinsichtlich der Distanzierung von der Annahme einer unmittelbaren und zwingenden Reduzierung der stationären Hilfen durch einen Ausbau ambulanter Leistungen anschlussfähig an andere Untersuchungen, die ein Wechselspiel von stationären und nicht-stationären Hilfen im Rahmen des komplexen Bedingungsgefüges einer Bedarfsgenese zu den Hilfen zur Erziehung untersuchen (vgl. u.a. Bürger 1998a; 2001a; Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2001; Pothmann/Schilling 2002).³⁰⁷
- Ein besonderer Schwerpunkt bei den Erörterungen der interkommunalen Vergleichsarbeit befasst sich mit den Annahmen, dass Leistungsangebote außerhalb des Spektrums der Hilfen zur Erziehung, wie z.B. Angebote der Jugendsozialarbeit oder auch der Kindertagesbetreuung, Effekte auf einen Bedarf an Erziehungshilfen haben können. Zwar sind einerseits empirische Studien diesbezüglich eher zurückhaltend (vgl. Bürger 2002a, S. 83f.) bzw. kommen eher zu dem Ergebnis, dass diese Jugendhilfestrukturen allenfalls marginale Auswirkungen auf Fremdunterbringungszahlen haben können (vgl. Ames/Bürger 1998a, S. 142f.), doch auf der anderen Seite deuten Ergebnisse gerade bezogen auf die Ganztagsbetreuung von Schulkindern der fünften und sechsten Klasse in diesem interkommunalen Vergleichsring auf einen entsprechenden Zusammenhang hin (vgl. Abbildung 19). Fasst man die zehn Einzelergebnisse aus den Kommunen zusammen, so zeigt sich, dass zumindest tendenziell in Städten mit einer hohen Versorgungsquote an Ganztagsplätzen für Schüler in den Klassen fünf und sechs weniger Heimerziehungen in der Altersgruppe der 9- bis unter 12-Jährigen be-

³⁰⁷ Trotz der diesbezüglich vorliegenden Ergebnisse gilt es, an dieser Stelle weiteren Forschungsbedarf zu reklamieren (vgl. auch Fendrich/Pothmann 2003). So wird beispielsweise für den Landjugendamtsbezirk Westfalen-Lippe im Rahmen statistischer Berechnungen ermittelt, dass in Jugendamtsbezirken mit einem hohen Anteil von so genannten „Nichtheimhilfen“ weniger Heimerziehungen gezählt werden. Dies gilt vor allem auch für die Altersgruppe der unter 12-Jährigen (vgl. Landschaftsverband-Westfalen-Lippe 2001). Wertet man dieses Ergebnis als Indikator für einen durch den Ausbau von „Nichtheimhilfen“ erzielten „Prophylaxeeffekt“ auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen gem. § 34 SGB VIII, insbesondere in der bereits genannten Altersgruppe der unter 12-Jährigen, so stehen dem die Analysen von Bürger (2001a, S. 209ff.) mit der Schlussfolgerung entgegen, dass bundesweit und insbesondere für die alten Länder keine Gleichzeitigkeiten zwischen der Entwicklung der Fremdunterbringungswerte und einer veränderten Nutzung der ambulanten Hilfen eindeutig festzustellen sind.

gonnen werden als in Jugendamtsbezirken mit einer vergleichsweise niedrigen Ganztagsbetreuung.

Abbildung 19: Gegenüberstellung von begonnenen Heimerziehungen für 9- bis unter 12-Jährige pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung und dem Ganztagsbetreuungsgrad für Kinder der fünften und sechsten Klasse im interkommunalen Vergleich (2001)¹



¹ Städtenamen sind hier aus der Abbildung entfernt worden. Jedes Symbol steht für die Werte einer am Vergleichsring teilnehmenden Kommune für die Zahl der begonnenen Fälle gem. § 34 SGB VIII in der Altersgruppe der 9- bis unter 12-Jährigen auf der einen sowie dem Betreuungsgrad mit Ganztagsplätzen für Kinder im fünften und sechsten Schuljahr auf der anderen Seite.

Quelle: IKO Vergleichsring der mittleren Großstädte

- Vor dem Hintergrund der deutlichen Differenzen bei den interkommunalen Kennzahlenwerten ist man im Rahmen der Erörterung dieser Unterschiede auf der Erkenntnisebene an Grenzen ausschließlich kennzahlengestützter interkommunaler Vergleichsarbeit gelangt. Dies gilt beispielsweise für die Frage nach der Bedeutung von Wahrnehmungs- und Definitionsprozessen der Mitarbeiter in den Jugendämtern bzw. vor allem des ASDs im Rahmen ihrer sozialpädagogischen Tätigkeit. Daher hat man sich im Vergleichsring bei den begonnenen Hilfen in der Altersgruppe der 15- bis unter 18-Jährigen dazu entschlossen, anhand von Einzelfällen zu prüfen, inwieweit Unterschiede in der Praxis der kommunalen Hilfestellung nach § 27ff. SGB VIII festzustellen sind, die einen Erklärungs- bzw. Erkenntniswert für die auffälligen interkommunalen Differenzen haben. Das heißt, es sollten aus der Betrachtung der kommunalen Hilfestellungspraxis Erklärungen für das unterschiedliche Fallzahlenniveau gewonnen werden.³⁰⁸ Die Ergebnisse deuten zumindest an, dass man – zugespitzt formuliert

³⁰⁸ Eine Kommune mit einer relativ hohen Zahl von begonnenen Heimunterbringungen und eine andere mit einer vergleichsweise niedrigen Zahl an begonnenen Leistungen gem. § 34 SGB VIII ha-

– aus der Sicht von Kindern und Jugendlichen möglicherweise je nach Wohnsitz von einem interkommunal differierendem „Heimerziehungsrisiko“ sprechen kann. So zeigt sich beispielsweise anhand eines ausgewählten Falles, dass je nach Jugendamt das simulierte Hilfeplanverfahren zu dem Ergebnis kommt, keine Hilfe zur Erziehung zu gewähren, oder aber der Beschluss gefasst wird, eine Maßnahme gem. § 34 SGB VIII (Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen) zu veranlassen. Diese Unterschiede resultieren möglicherweise auch aus unterschiedlichen Strukturen des Hilfeplanverfahrens³⁰⁹, ganz sicher aber eben auch aus unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Definitionsprozessen der Sozialpädagogen bei der Fallbearbeitung.³¹⁰ Die dadurch zum Ausdruck kommende zentrale Bedeutung gerade dieses Erklärungsfaktors für die Höhe der Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung ist anschlussfähig an empirische Untersuchungen (vgl. z.B. Kurz-Adam/Frick/Köhler 2002a, S. 210). Im Rahmen einer Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen heißt es hierzu, „daß den Prozessen der Vorbereitung, Durchführung und Reflexion der Hilfeplanung und Hilfestellung eine zentrale Bedeutung in Bezug auf den Umfang und die Qualität der gewährten Hilfeleistungen zukommt“ (Schraper/Ader 2000, S. 42).

Diese genannten Ergebnisse haben nicht nur die Gemeinsamkeit, dass sie vor dem Hintergrund der beschriebenen modellhaften Anordnung von Erklärungsfaktoren zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zu verorten sind (vgl. Abbildung 18, S. 339). Darüber hinaus ist gleichermaßen sowohl für den Vergleichsring der mittleren Großstädte als auch zumindest für die anderen beiden in diesem Zusammenhang genannten Vergleichsringe festzustellen, dass die Ergebnisse sowohl an vorliegende empirische Forschungsbefunde anknüpfen als auch Aspekte, die einer weiteren Erforschung bedürfen, benennen (vgl. auch Pothmann 2002a). Diese Einschätzung wird von Kommunen im Rahmen der Bewertung von interkommunaler Vergleichsarbeit geteilt, wenn es z.B. heißt,

ben jeweils zwei Fallbeispiele in der Altersgruppe der 15 bis unter 18-Jährigen aufbereitet und den anderen am Vergleichsring teilnehmenden Kommunen zur Verfügung gestellt. Diese Fallbeispiele sind in allen Kommunen im Rahmen von Hilfeplankonferenzen unter Realbedingungen verhandelt und zu einem vorläufigen Abschluss gebracht worden. Es handelt sich dabei nicht um ein methodologisch abgesichertes Verfahren der Kinder- und Jugendhilfeforschung, sondern es ist die Umsetzung einer Idee, die unmittelbar aus der Analyse der interkommunalen Vergleichsdaten zum Bereich Heimerziehung entstanden ist und die gleichermaßen verdeutlicht, dass die Praxis interkommunaler Vergleichsarbeit nicht allein auf die Gegenüberstellung von Kennzahlen zu beschränken ist.

³⁰⁹ Entsprechende Untersuchungsergebnisse haben Ames/Bürger (1998a, S. 144ff.) für Württemberg-Hohenzollern vorgelegt.

³¹⁰ Diese sind im Übrigen nicht nur im interkommunalen Vergleich, wie gezeigt, unterschiedlich, sondern auch intrakommunal ergeben sich hier z.B. zwischen einzelnen Regionalteams erhebliche Differenzen. So hat sich in diesem Zusammenhang für eine Kommune, die diese exemplarischen Einzelfälle in sämtlichen Regionalteams hat simulieren lassen, ergeben, dass die Ergebnisse dieser Hilfeplanverfahren ähnlich unterschiedlich wie die des interkommunalen Vergleichs insgesamt sind.

„dass das Bedingungsgefüge der Jugendhilfe insgesamt für interkommunale Vergleichsarbeit differenzierter aufzubereiten ist“ (Dokument A3-2, S. 76).

Es wird von den an Vergleichsringsring teilnehmenden Kommunen davon ausgegangen, dass die erzielten Resultate interkommunaler Vergleichsergebnisse auf der Erkenntnisebene Voraussetzung dafür sind, Steuerungspotenziale zu identifizieren sowie Strategien des Steuerungshandelns zu entwickeln und zu evaluieren (vgl. z.B. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 425f.). Mit dieser Intention korrespondiert dieses Verständnis von Leistungsvergleichen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung z.B. mit den Überlegungen zu den Möglichkeiten von systematischen Qualitätsvergleichen in Schulen auf der Grundlage von Vergleichen, wenn es heißt: „Das alleinige Rückmelden von Ergebnissen (...) ist an sich nicht weiterführend im Blick auf die zu erreichende Qualitätsverbesserung. Durch Rückmeldung über Leistungsstände alleine wird allenfalls ein zunehmender Druck ausgeübt, der aber diffus bleibt, weil nicht deutlich wird, in welche Richtung und v.a. Dingen: in welcher Weise Verbesserungen eingeleitet werden können und sollen“ (Terhart 2002, S. 91f.). Ähnlich ist dies auch Mitte und in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre für die Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten gewesen. Nicht zuletzt befördert durch das Gutachten der KGSt (1996) zur integrierten Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe sind genau diese häufig unsystematischen interkommunalen Vergleiche vorgenommen worden, die auf die Jugendämter einen mitunter enormen politischen Druck ausgeübt haben. Beispiel hierfür ist die Konfrontation von Jugendämtern aus Bayern mit Kennzahlenvergleichen zu den Pro-Kopf-Ausgaben für Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die für sich genommen bezogen auf ihre Aussagekraft für örtliche Kinder- und Jugendhilfe eigentlich belanglos ist (vgl. ausführlicher Pothmann/Schilling 2000).

(B) Steuerungsdimension

Greift man auf, dass die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs vor allem auch die Funktion haben, Steuerung und Steuerungshandeln der Jugendämter vorzubereiten, so korrespondiert dies unmittelbar mit der Tatsache, dass nach dem Verständnis des IKO-Netzes im Zentrum des Interesses interkommunaler Vergleichsringarbeit „managementbedingte Unterschiede“ stehen sollten (IKO-Netz 2002, S. 14). Übertragen auf die Vergleichsringsringe zu den Hilfen zur Erziehung bedeutet dies, dass interkommunale Vergleichsarbeit von den konzeptionellen Vorgaben her darauf ausgerichtet sein sollte, das Steuerungshandeln von Jugendämtern zu überprüfen und vor allem weiterzuentwickeln. Es steht somit für die Teilnehmer an der Vergleichsarbeit vor dem Hintergrund der interkommunalen Kennzahlenergebnisse in Anlehnung an die Überlegungen von Terhart (2002, S. 92) für den Schulbereich die Frage im Raum, welche konstruktiven Konsequenzen man aus den vergleichenden Informationen zieht? Die Beantwortung dieser Fragestellung bzw. der damit verbundene An-

spruch an das angewandte Instrument ist in der interkommunalen Vergleichsarbeit weder für Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe noch für andere kommunale Leistungsbereiche gekoppelt an die Entwicklung von Modellen oder aber die Anwendung von sozialwissenschaftlichen Instrumenten für eine Ausweitung der Erkenntnismöglichkeiten, wie im vorangegangenen exemplarisch dargelegt werden konnte. Genauso gilt dies auch für eine Erörterung der interkommunalen Kennzahlenwerte ohne eine entsprechende vergleichbare Anwendung statistischer Verfahren bzw. ohne die Erarbeitung entsprechender Modelle. Ausgangspunkt für die Entwicklung und Evaluation von Steuerungsstrategien sind somit zu beobachtende Erörterungen interkommunaler Differenzen zwischen den teilnehmenden Jugendämtern. Es wird darüber berichtet,

„dass zwischenzeitlich doch vermehrt – noch nicht flächendeckend, auch nicht flächendeckend in den Vergleichsringen – vermehrt in den einzelnen Kommunen gearbeitet wird im Sinne tatsächlich von Analyse und Steuerung. Also die Daten dann nicht nur so zu verwenden: Au, die machen dieses Konzept, wir haben ein anderes Konzept. Das ist interessant. (...) Nach dem Motto, mal nach Möglichkeiten zu forschen (...), sondern dann auch zu sagen, da steckt was drin. Da haben wir ein Problem, wo wir Veränderungen unter Umständen vornehmen können“ (Interview M3).

Nicht nur wird aus dieser Beobachtung von interkommunaler Vergleichsarbeit seitens eines Moderators die praktische Umsetzung der Steuerungsfunktion interkommunaler Vergleiche deutlich, sondern auch deutet sich an, dass die Steuerungsdimension auf einer Erörterung, Begründung und Erschließung der sich zeigenden Unterschiede zwischen den Jugendamtsbezirken basiert. Das heißt, hier werden Erkenntnis- und Steuerungsdimension interkommunaler Vergleichsarbeit insofern verknüpft, als dass dem Steuerungsnutzen ein Erkenntnisprozess im Rahmen einer gemeinsamen Erörterung der Kennzahlen vorgeschaltet ist.

Diese Praxis entspricht den Interessen und den strategischen Überlegungen der KGSt und des IKO-Netzes (vgl. z.B. Schmithals-Ferrari 1999). Gleichwohl wird dieser Anspruch aus der Praxis interkommunaler Vergleichsarbeit begrenzt, da dieses Instrument keineswegs dazu in der Lage ist, jugendamtsbezogene ausformulierte Strategiepapiere zur Steuerung von öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe zu produzieren. Vielmehr erwarten Jugendämter durch die gemeinsame Arbeit im Vergleichsring die Benennung von bislang noch nicht ausgeschöpften Steuerungspotenzialen sowie Anregungen bezogen auf das Ausfüllen dieser bislang ungenutzten Möglichkeiten der Einflussnahme von Jugendämtern auf die von ihnen öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe (vgl. dazu Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426). Dazu gehört, bleibt man beim Beispiel des Vergleichsring der mittleren Großstädte, auch die Benennung von steuerbaren und nicht steuerbaren Faktoren aus Sicht der Jugendämter. Greift man in diesem Zusammenhang die herausgearbeiteten Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung noch einmal auf (vgl. Abbildung 18, S. 339), so werden die sozial-

strukturellen Belastungen des Sozialraums als nicht zu beeinflussende Aspekte identifiziert, während das Angebots- und Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe genauso wie vor allem die Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse sowie das Selbstverständnis und die Außendarstellung des Jugendamtes als steuerbare Faktoren klassifiziert werden.³¹¹

Eine sich hierüber andeutende Funktionserweiterung bzw. eine Verknüpfung von Erkenntnis- und Steuerungsdimension im Rahmen interkommunaler Vergleichsarbeit gestaltet sich allerdings in der Umsetzung zumindest bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung als Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe nicht ohne Schwierigkeiten. Nicht nur wird von Vergleichsringen festgestellt, dass im Rahmen der Entwicklung von Steuerungsstrategien unmittelbare Kopien von einzelnen, aus der Managementlehre übernommenen Steuerungstechniken zum Scheitern verurteilt sind sowie dass das kommunale Bedingungsgefüge örtlicher Kinder- und Jugendhilfe für eine Erarbeitung von Steuerungsstrategien häufig noch empirisch zu wenig erforscht ist (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426). Auch zeigen sich in diesem Zusammenhang Schwierigkeiten bei den Jugendämtern, Voraussetzungen für eine Nutzbarmachung der interkommunalen Vergleichsergebnisse für die Steuerung der örtlichen Jugendhilfepraxis zu erfüllen. So ist es nach dem Verständnis des IKO-Netztes Voraussetzung für ein funktionierendes Controlling, Ziele zu formulieren sowie messbare Kriterien zur Bewertung des Grades der Zielerreichung festzulegen. Kennzahlen wiederum weisen vor diesem Hintergrund auf den Grad der Zielerreichung hin (vgl. Leitner-Achtstätter 1999). Dies setzt allerdings eine Bewertung, genauer eine zielgerichtete Bewertung der interkommunalen Vergleichswerte voraus, die gleichwohl nicht im interkommunalen Vergleichsring einheitlich sein muss, sondern vor allem innerhalb der jeweiligen Kommunalverwaltung abzustimmen ist. In der praktischen Umsetzung jedoch kann interkommunale Vergleichsarbeit genau an diesem Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension an Grenzen stoßen, wenn eine Bewertung von Kennzahlenwerten sowie die Formulierung von quantitativen Zielen fehlen. Dies zeigen Erfahrungen aus unterschiedlichen Vergleichsringen, wenn es in den Abschlussberichten zur jeweils ersten Phase heißt:

(1) „Dieser Maßstab (gemeint ist ein Bewertungsmaßstab, J.P.) setzt allerdings voraus, daß im Vorfeld der Vergleichsarbeit operationalisierbare inhaltliche Ziele vereinbart werden, beispielsweise (sic!) das Verhältnis der Vollzeitpflege zur Heimerziehung sollte ausgeglichen sein“ (Dokument A1, S. 24).

³¹¹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen, wie bereits ausgeführt, auch Heuchel/Schrappner (1999, S. 113) im Rahmen des Vergleichsrings der großen Großstädte zum Bereich der Hilfen zur Erziehung. Genauso formuliert dies beispielsweise Bürger (2002a, S. 129f.) im Rahmen einer Berichterstattung über Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in Württemberg-Hohenzollern oder auch Pothmann/Schilling (2001, S. 55) im Kontext konzeptioneller Überlegungen zu einem landesweiten Berichtswesen zu den Hilfen zur Erziehung für das Bundesland Nordrhein-Westfalen.

(2) „Eine Grenze der Interpretation stellt bis jetzt das Fehlen von leistungsspezifischen Zielwerten dar (...). Erst vor dem Hintergrund spezifischer Konzeptionen, die Aussagen über favorisierte Zielgruppen, Betreuungssettings, Betreuungsdauer, Beendigungskontexte etc. zulassen, kann die Frage entschieden werden, ob die einzelnen Jugendämter sich schon im „Korridor“ ihrer Zielerwartungen befinden oder diesen schon verlassen haben“ (Dokument A2, S. 29).

(3) „Bezüglich des Umfangs der Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung konnte zu Beginn der Vergleichsarbeit bei keiner der teilnehmenden Kommunen eine eindeutige Zielvorstellung ermittelt werden“ (Dokument A3-1, S. 10).

Die strukturelle Schwierigkeit interkommunaler Vergleichsarbeit, die in diesen Textpassagen für den Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung jeweils deutlich wird, ist das Fehlen von quantifizierbaren Zielvorgaben für die Organisation Jugendamt, an der das Steuerungshandeln ausgerichtet werden kann. Dies erschwert den Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension bzw. macht diesen unmöglich. Diese Schlussfolgerung bestätigt sich in den Ausführungen eines Moderators zur interkommunalen Vergleichsringarbeit, wenn dieser darüber berichtet,

„dass wir auch als Berater oder Moderator gesagt haben, Kennziffern machen ja nur Sinn, wenn ihr Ziele definiert, nach denen ihr euch messen lassen wollt. Also diese Kennzahlen können ja nur Hilfsmittel sein, um die Zielerreichung messbar zu machen. Und da trat (...) in den Vordergrund, dass es für die Jugendämter ausgesprochen schwierig ist, operationalisierte Ziele vorzugeben, obwohl sie sie eigentlich im Kopf haben. Ich will das (...) an einem Beispiel sagen. Wenn es also um den Bereich stationäre Unterbringung geht, haben wir gesehen, es gibt eine große Variationsbreite (...) zwischen Vollzeitpflege und Heim. Und erst mal auch gar nicht belegbar durch sozialstrukturelle Daten oder so etwas, sondern das sind lokale Traditionen, die sich da widerspiegeln. So dann haben wir (die Jugendämter) gefragt, entspricht denn dieses Verhältnis (...) euren Zielvorstellungen. Ist dies ein gutes Ergebnis, gemessen an den Möglichkeiten, die ihr habt? (...) Ist dies ein gutes Ergebnis? Diese Frage konnten sie uns schlicht nicht beantworten. Und das zog sich Querbeet. (...) Und das war dann der Punkt, der auch der Spannendste war, weil es gar nicht kontrovers war, sondern sie [die Jugendämter, J.P.] haben gesagt: Richtig wir kommen nicht weiter, wenn wir nicht in die Zieldiskussion einsteigen (...)“ (Interview M4).

In diesem Erfahrungsbericht eines Moderators zeigt sich nicht nur das Fehlen von quantifizierbaren Zielvorgaben seitens der Jugendämter, sondern es wird darüber hinaus deutlich, dass dieses Defizit mit dafür verantwortlich ist, dass interkommunale Vergleiche für die teilnehmenden Jugendämter keine Steuerungsfunktion haben, sondern ausschließlich eine Erkenntnisfunktion erfüllen. Der Grund sind fehlende Bewertungen der Kennzahlen durch die teilnehmenden Jugendämter (vgl. auch Dokument A2, S. 29; Dokument A3-2, S. 55).

Somit fehlt eine wesentliche Grundvoraussetzung, um die Steuerungsfunktion von interkommunaler Vergleichsarbeit zu nutzen. Es liegt somit nahe, dass in Vergleichsringen das Interesse festzustellen ist, steuerungsrelevante Ziele und deren Quantifizierung herauszuarbeiten. Dies gilt insbesondere auch für die erste Fortsetzung der interkommunalen Vergleichsringe zu den Hilfen zur Erziehung. Im Rahmen einer Dokumentation zu einer zweiten Vergleichsringphase wird hierzu ausgeführt:

„(Es) wurde die Herausarbeitung von steuerungsrelevanten Zielen im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu einem Schwerpunkt der zweiten Vergleichsrunde gemacht. Grundsätzlich wurde dabei vereinbart, daß die Ziele spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert sein sollten (SMART)“ (Dokument A3-2, S. 55).

Gleichwohl zeigt sich auch, dass die Umsetzung dessen für die Jugendämter bezogen auf die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe unmittelbar mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, zumal unter der Voraussetzung, dass, wie gezeigt, entsprechende Abstimmungs- und Zielfindungsprozesse fehlen. Diese durchaus auch auf andere Jugendämter und Vergleichsringe zu übertragende Schwierigkeit bedeutet Folgendes:

- Interkommunale Vergleiche beschränken sich bei diesen Rahmenbedingungen vor allem darauf, interkommunale Differenzen aufgrund der Kennzahlenwerte festzustellen und zu beschreiben. So wird im Rahmen einer Abschlussdokumentation zu einer ersten Phase eines interkommunalen Vergleichsringes als zentrales Ergebnis herausgestellt, dass hier Differenzen zwischen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe herausgearbeitet werden konnten:

„Zentrales Ergebnis der Anwendung des Kennzahlensystems ist, daß der Vergleich der Höhe und Ausgestaltung der verschiedenen Hilfen zur Erziehung auf der quantitativen Ebene Unterschiede zwischen den teilnehmenden Städten (...) offen legt“ (Dokument A1, S. 4).

- Ausgehend von dem vorangenannten Aspekt ist die Konsequenz zu beobachten, dass man vor dem Hintergrund dieser sich offensichtlich aufzeigenden Grenzen darin übereinkommt, zunächst in den Jugendämtern entsprechende Zielfindungsprozesse in den Organisationen durchzuführen, um auf deren Grundlage zu einem späteren Zeitpunkt wieder in die Vergleichsarbeit einzusteigen. Dieser Entschluss bedeutet für einen Vergleichsring Folgendes:

„So dass sich also der Vergleichsring jetzt eine Auszeit genommen hat. Die wollen auch irgendwann weitermachen. Aber die brauchen jetzt zwei Jahre, um in ihren Jugendämtern diese Diskussionen zu führen“ (Interview M4).

Diese Schwierigkeit, die – wie gezeigt – zu einem zumindest vorübergehenden Scheitern der Vergleichsarbeit führen kann, ist nicht allein auf die Weigerung oder Unfähigkeit von Jugendamtsmitarbeitern zurückzuführen, entsprechende Zielsetzungen für ihre Organisation zu formulieren. Zwar muss dieser Aspekt hierbei gleichermaßen berücksichtigt werden, zumal darin auch eine z.T. vorhandene kritische Positionierung der Mitarbeiter gegenüber der Verwaltungsmodernisierung zum Ausdruck kommt (vgl. dazu auch Schnurr 1998), doch ist dies nicht als alleiniger Grund hierfür anzuführen. Darüber hinaus ist der Grund des Scheiterns, folgt man Beobachtungen der Moderatoren, auf die fortwährenden Ziel- und Interessenkonflikte in Jugendämtern zurückzuführen, die sich vor allem auch aus der organisatorischen Verfasstheit

von Jugendbehörden im Rahmen von Kommunalverwaltungen ergeben.³¹² Im Rahmen eines Interviews wird hierzu Folgendes ausgeführt:

„(Es) stellte sich heraus, natürlich haben sie Zielkonzepte im Kopf, aber das ist individuell (...). Die Leitung hat eins und die Mitarbeiter in dem Fachdienst haben ein anderes. Der Jugendhilfeausschuss oder der Landrat hat eins, was wieder nicht mit dem Fachamt (übereinstimmt)“ (Interview M4).

Es muss an dieser Stelle ausbleiben, die einzelnen Interessen und die sich daraus ergebenden Interessenkonflikte in den Jugendämtern bezogen auf die Teilnahme an interkommunalen Vergleichsringen sowie deren Ergebnisse anhand von empirischem Material zu rekonstruieren. Allerdings ist festzuhalten, dass es sich bei diesem Modus einer angestrebten zielorientierten Steuerung keinesfalls um eindimensionale Zielformulierungen handelt (vgl. dazu auch Exkurs im Kap. 9.1), sondern um eine Kombination aus finanziellen und qualitätsbezogenen Festlegungen. Vor dem Hintergrund dieser komplexen Konstellationen deutet sich allerdings zumindest an einigen Stellen an, dass z.B. Verwaltungsspitze und Jugendamtsleitung finanziellen Zielen – etwa der Kostensenkung – eine weitaus höhere Bedeutung beimessen als andere Akteure von Jugendämtern, die sich an der interkommunalen Vergleichsarbeit beteiligen (vgl. Dokument A3-1, S. 11). Abgesehen von dieser eher naheliegenden interessengeleiteten Zielformulierung finden sich zudem auf der Ebene von „fachlicher Steuerung“ der Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung qualitätsbezogene Zielformulierungen, wie z.B.:

„a) der Vorrang ambulanter und teilstationärer Maßnahmen vor der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Fremdunterbringung; b) das Ziel (sic!) insbesondere Kinder unter 6 Jahren in Formen der Familienpflege unterzubringen; c) die Erhaltung des Lebensweltbezugs für Kinder und Jugendliche in Krisen-, Not- und Belastungssituationen; d) der Ausbau flexibler erzieherischer Hilfen; e) der qualitative Ausbau von Fremdunterbringungsformen als zeitweise qualifizierte Hilfeform mit dem Ziel der Rückführung in die Herkunftsfamilie“ (Dokument A3-1, S. 10f.).

Doch selbst wenn diese und andere Zielvorstellungen bei den teilnehmenden Jugendämtern vorhanden sind, so sind damit – wie oben bereits ausgeführt – nicht Schwierigkeiten bezogen auf eine fehlende Abstimmung auch dieser fachpolitischen Zielsetzung sowie eine notwendige Quantifizierung dieser Ziele eingelöst. So heißt es, um dies nochmals zu illustrieren, am Ende einer ersten Phase eines interkommunalen

³¹² Diese grundsätzlichen Ziel- und Interessenkonflikte sind genuin für die Organisation Jugendamt bzw. die entsprechenden organisatorischen Einbettungen von Jugendhilfeaufgaben (vgl. u.a. Schmidt 2001; Wagner 1984). Sie nehmen möglicherweise zu bzw. verschärfen sich durch eine zu beobachtende Intensivierung von Kooperationsbeziehungen im kommunalen Jugendhilferaum (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 151ff.; van Santen u.a. 2002, S. 279), die gleichermaßen zu begrüßen ist. Zudem ergibt sich nicht zuletzt aus den Vorgaben des Neuen Steuerungsmodells insgesamt ein weiterer Interessenkonflikt, denn im Rahmen der Umsetzung des genannten Konzeptes einer Verwaltungsmodernisierung sollen sowohl die politischen Ziele öffentlichen Handelns bewahrt werden als auch gleichzeitig Handlungsformen aus der Privatwirtschaft eingeführt werden sollen (vgl. Liebig 2001, S. 36ff.). Das heißt, durch die Implementation von Elementen der Neuen Steuerung werden weitere Interessenkonflikte in der Organisation Jugendamt strukturell erzeugt, die wieder-

Vergleichsringes, dass eine Begrenzung in der Interpretation des Zahlenmaterials dadurch gegeben ist,

„daß bislang die Jugendämter die empirisch feststellbaren Ergebnisse selbst nicht vor dem Hintergrund eigener Zielwerte einzuordnen und zu bewerten vermögen“ (Dokument A3-1, S. 16).

Diese Beobachtung zu den Schwierigkeiten teilnehmender Jugendämter, im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit Ziele zu formulieren und zu quantifizieren, korrespondiert mit der von Wolff (1981, S. 47ff.) bereits festgestellten Zieldiffusität von komplexen Organisationen im Allgemeinen sowie den Sozialen Diensten im Besonderen. Wie noch anhand der Auswirkungen von interkommunaler Vergleichsarbeit auf die kommunale Jugendhilfepraxis bzw. das Steuerungshandeln zu zeigen sein wird, wäre es trotz dieser offensichtlichen Schwierigkeiten zu weit gegriffen, würde man diagnostizieren, dass interkommunale Vergleiche speziell bei den Hilfen zur Erziehung am Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension gescheitert sind. Gleichwohl aus den Rekonstruktionen von interkommunaler Vergleichsarbeit an der genannten Schnittstelle Schwierigkeiten zu identifizieren sind, kann anhand anderer Stellen im vorliegenden empirischen Material ein Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension nachgewiesen werden (siehe dazu aber vor allem auch die Ausführungen zu den Auswirkungen der Ergebnisse von interkommunaler Vergleichsarbeit in kommunalen Jugendhilferäumen). So spricht es bereits für einen entsprechenden Ebenenwechsel, wenn es im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit darum geht, den Jugendämtern vor dem Hintergrund der Beschreibung der interkommunalen Differenzen zu verdeutlichen, dass die jeweilige bestehende Jugendhilfepraxis im Allgemeinen sowie die Realität einer Inanspruchnahme und Gewährung von Hilfen zur Erziehung im Besonderen keineswegs unveränderbar sein muss.

„Aber erst als das Bewusstsein entstand, ja wenn doch im Landkreis A das so ist und im Landkreis B das so ist und überall jeder behauptet von sich, dass er eine einigermaßen leidliche Jugendhilfe hat, dann kann ich doch an irgendwelchen Stellschrauben drehen. Das musste erst einmal im Bewusstsein entstehen, dass man überhaupt steuern kann. Also es wird ja immer von Neuer Steuerung (geredet). Ich kann's schon gar nicht mehr hören. Die meisten glauben gar nicht, dass sie steuern können. Die halten sich für Opfer der Verhältnisse, der Umstände, der sozialen Probleme oder so etwas. Aber die wenigsten Jugendämter, Jugendamtsleiter – wir hatten da im Vergleichsring ja auch die mittlere Ebene Abteilungsleiter und Jugendamtsleiter – (...) hatten nicht das Bewusstsein, dass sie wirklich steuern können, sondern eher so Feuerwehr; überall wo es brennt ein bisschen löschen und so etwas. Das Bewusstsein entstand durch den Vergleichsring zwangsläufig“ (Interview M4).

Mit anderen Worten, die Erhöhung der Sensibilität von Jugendämtern durch die interkommunale Vergleichsarbeit bezogen auf die grundsätzliche Steuerungsmöglichkeit der jeweils öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe sowie eine unter Umständen damit einhergehende Aufdeckung von Steuerungspotenzialen markiert in

um in der Konsequenz die Umsetzung von Modulen einer Verwaltungsmodernisierung verhindern

Prozessen interkommunaler Vergleiche einen Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension. Genau dieser Übergang bzw. das Gelingen bzw. Misslingen desselben markiert den Unterschied zwischen interkommunaler Vergleichsarbeit als Prozess einer ausschließlichen empirischen Wissenserweiterung von Jugendämtern oder aber als Lernprozess von Organisationen. Folgt man der organisationstheoretischen Unterscheidung von Vahs (1997, S. 278), so zeichnet sich die „lernende Organisation“ durch die Fähigkeit aus, Wissen zu generieren, zu sammeln und zu vermitteln, um vor diesem Hintergrund das eigene Steuerungshandeln zu verändern.

(C) Rechtfertigungsdimension

Neben diesen auf Erkenntnisgewinn und auf Steuerungshandeln hin ausgerichteten Dimensionen muss vor dem Hintergrund des empirischen Materials eine weitere hinzugefügt werden, die eine Rechtfertigung der eigenen Kennzahlenwerte beinhaltet. Diese „Rechtfertigungsdimension“ zeichnet sich dadurch aus, dass in der gemeinsamen Erörterung der Vergleichsergebnisse die Positionierung des eigenen Jugendamtes verteidigt wird, gleichwohl aufgrund der Konstellation der Teilnehmer sowie der Tatsache, dass interkommunale Vergleichsringe grundsätzlich insofern einen geschützten Raum darstellen, als dass Informationen nur in Übereinstimmung veröffentlicht werden, keine zwingende Notwendigkeit hierzu besteht. So antwortet beispielsweise ein Moderator auf die Frage nach Argumentationsmustern im Rahmen des kennzahlenbasierten fachlichen Austausches im Vergleichsring:

„Zuerst wird nach Daten geschaut, wo Schwächen existieren. Das heißt, die Kommunen haben nicht gelernt, eine Stärken-Analyse zu machen. Das heißt auch zu sehen, dass sie absolut positive Werte haben. Das wird im Sinne von - ist gut – abgehakt, entsprechend zur Kenntnis genommen, wird aber nicht in den Kontext einer eigenständigen Bewertung mit eingeflechtet. (...) In Schwächen-Analysen, denke ich, sind sie alle firm, (...) sie sind natürlich auch in solchen Rechtfertigungsmustern sofort mit drin. Das ist ein ganz typischer Weg, weil es bislang ein geübter Weg (...) ist. Das heißt, es wird nicht nach der Schwäche geforscht im klassischen Sinn, sondern die Schwäche wird festgestellt und es wird eine Rechtfertigung auf die Schwäche draufgesetzt. Das heißt, also auch gleich eine Bewertung der Schwäche vorgenommen“ (Interview M3).

Oder aber im Rahmen eines anderen Interviews wird hierzu angemerkt:

„Wenn man bei irgendeinem Leistungsangebot (als Jugendamt) ziemlich (...) hoch oben angesiedelt ist, dann steht allen der Schreck im Gesicht. Und dann wird erst einmal händelringend gesucht, warum, wieso, weshalb. Solche Prozesse treten dann immer ein und dann wird mit einem Mal ganz viel Aktivität (...) entfaltet. (...) Also die Bewertungen sind (...) sehr interessengeleitet“ (Interview M6).

Eine interessengeleitete Bewertung der Vergleichskennzahlen steht in diesem Zusammenhang nicht für ein dahinter stehendes Steuerungsinteresse auf der Grundlage der Kennzahlenwerte. Vielmehr knüpft es an Strategien der Jugendbehörde an, das bestehende Spektrum von Leistungen und Strukturen der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe zu verteidigen und wenn möglich mit den Kennzahlenwer-

ten zu stützen.³¹³ Damit schließt die Rechtfertigungsdimension, anders als die auf der gleichen Ebene anzusiedelnde Erkenntnisdimension, die Steuerungsdimension von vornherein aus. Das heißt, im Gegensatz zur Erkenntnisdimension können relevante Ergebnisse für Steuerungshandeln nicht an Erörterungen anknüpfen, die ausschließlich darauf abzielen, vorhandene Jugendhilfestruckturen zu rechtfertigen, die ausschließlich das bestehende jeweilige Profil der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe zu legitimieren suchen. Dieses Interesse teilnehmender Kommunen ist unter den verschiedenen möglichen Rahmenbedingungen der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring unterschiedlich groß. So ist davon auszugehen, ohne hier näher darauf eingehen zu können, dass bei einer eher fremdbestimmten Teilnahme eines Jugendamtes diese Dimension bei der Auseinandersetzung mit den interkommunalen Kennzahlen im Rahmen des Vergleichsring eine höhere Bedeutung haben wird als bei einer selbstbestimmten Teilnahme.³¹⁴

Neben der Rechtfertigungsstrategie, die jeweilige Praxis öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe im Lichte der Vergleichsergebnisse positiv zu bewerten, ist eine weitere an dieser Stelle zumindest zu benennen, die sich im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung zumindest vereinzelt angedeutet hat. Diese zielt darauf ab, unabhängig von den Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs entwickelte Strategien und Planungen zu Veränderungen dieses Feldes sozialer Dienstleistungen angesichts der Befunde aus dem interkommunalen Vergleich als notwendig und geeignet zu bewerten, gleichwohl die Vergleichsdaten eine entsprechende Maßnahme allenfalls nur bedingt unterstützen. Dies ist beispielsweise dann zu beobachten, wenn eine an einem Vergleichsring teilnehmende Kommunen Einzelergebnisse überbewerten. So wird im Rahmen einer interkommunalen Vergleichsphase angedeutet, dass es einen Zusammenhang zwischen der Zahl der Fälle pro Mitarbeiter und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung dahingehend geben könnte,

„daß ein höherer Personaleinsatz dazu führt, daß die MitarbeiterInnen in den Sozialen Diensten mehr Zeit für die Betreuung und Bearbeitung von Problemsituationen haben, wodurch die Vermittlung in eine „offizielle“ erzieherische Hilfe evtl. vermieden werden kann“ (Dokument A1, S. 8).

Diese sowohl in den Diskussionen im interkommunalen Vergleichsring als auch im Rahmen des Abschlussberichtes vorsichtig formulierte These, die zudem einer weiteren Überprüfung bedarf, ist seitens der Jugendämter dazu genutzt worden, bereits

³¹³ Diese Strategie beim Umgang mit den interkommunalen Vergleichsergebnissen zeigt sich auch bezogen auf andere kommunale Leistungsbereiche. So stellt beispielsweise Neubauer (1999) im Rahmen ihrer Arbeit zu einem interkommunalen Vergleichsring zur Sozialhilfe fest: „(Die) Städte (...) konstruieren Ursache-Wirkungszusammenhänge, die sich auf der Basis der Kennzahlen nicht nachweisen lassen. (...) Die Kennzahlen dienen somit nicht dem Praxis-Vergleich und der Identifikation der „Best Practice“ im Bereich der Hilfen zur Arbeit, sondern zunächst nur der Legitimation (...) und dem Nachweis erfolgreicher Sozialhilfepolitik“ (Neubauer 1999, S. 103f.).

³¹⁴ Zu der Unterscheidung von selbst- und fremdbestimmter Teilnahme an der interkommunalen Vergleichsarbeit vgl. Kap. 9.1.

geplante Aufstockungen von personellen Ressourcen vor allem im Bereich des ASD zu unterstützen.

Offen muss an dieser Stelle allerdings bleiben, worauf es zurückzuführen ist, dass derartige Rechtfertigungen nicht zuletzt auch im „geschützten Raum“ des interkommunalen Vergleichsringes formuliert werden. Dies erscheint von außen betrachtet keinesfalls notwendig, zumal in den interkommunalen Vergleichsringen strukturell keine Sanktionsmechanismen verankert sind. Möglicherweise ist diese Reaktion der Jugendämter auf die Sichtweise der Vertreter der Organisation im interkommunalen Vergleichsring zurückzuführen. Handelt es sich um ein Jugendamt, das von vornherein die Kennzahlenergebnisse zur Bestätigung der gegenwärtigen Praxis nutzen möchte, so sind offensichtlich die Rahmenbedingungen für die Auseinandersetzung mit den Vergleichsdaten unerheblich. Überspitzt könnte man in diesem Zusammenhang eher davon sprechen, dass der geschützte Raum des interkommunalen Vergleichs als ein Übungsfeld für die Präsentation der Ergebnisse im eigenen Jugendamt genutzt wird. Gleichwohl bleibt dies Spekulation und bedarf weiterer empirischer Untersuchungen.

(D) Modell zur Dimensionierung von Diskussionen und Erörterungen interkommunaler Vergleichskennzahlen

Legt man zusammenfassend diese drei rekonstruierbaren Dimensionen von kennzahlengestützten Diskussionsprozessen (Erkenntnisdimension, Steuerungsdimension, Rechtfertigungsdimension) im Rahmen von interkommunalen Vergleichsprozessen zugrunde, so lässt sich hieraus eine Konstellation ableiten, die ausgehend von vorliegenden Kennzahlenwerten zwischen einem eher auf Erkenntnisgewinn und einem eher auf Rechtfertigung ausgerichteten Umgang unterscheidet sowie die Steuerungsdimension in Abhängigkeit zur Erkenntnisdimension verortet (vgl. Abbildung 20). Ausgangslage der Erörterung und Diskussion der Kennzahlenwerte als die zentrale Phase interkommunaler Vergleiche ist die Erhebung der Grundzahlen, die daraus folgende Generierung der Kennzahlen und die im Vorfeld einer Vergleichsringsitzung notwendige Aufbereitung des Grund- und Kennzahlenmaterials. Bei der Konfrontation der Jugendämter mit den Kennzahlenergebnissen im Rahmen bzw. genauer im geschützten Raum des interkommunalen Vergleichsringes findet auf dieser Zahlengrundlage ein diskursiver Prozess über die seitens der beteiligten Jugendämter verantwortete Kinder- und Jugendhilfe statt, der vor allem die Unterschiede und weniger die Gemeinsamkeiten zwischen den kommunalen Räumen fokussiert.

Abbildung 20: Konstellation der Dimensionen einer Erörterung von interkommunalen Kennzahlenwerten über die Hilfen zur Erziehung im Rahmen von Vergleichsringsen

(1) Ausgangslage:

- Erhebung der Grundzahlen und Generierung der Kennzahlen
- Aufbereitung der interkommunalen Vergleichskennzahlen
- Vergleichsringsitzung und Präsentation der Kennzahlen



(2) Erörterung sowie Erklärung und Begründung der interkommunalen Differenzen auf der Grundlage der Kennzahlen in der gemeinsamen Diskussion

Beiträge sind eher ...

ausgerichtet auf einen Erkenntnisgewinn bezogen auf das kommunale Bedingungsgefüge:

Erkenntnisdimension

interessengeleitet zur Rechtfertigung der eigenen Ergebnisse:

Rechtfertigungsdimension



(3) Konsequenzen aus dem gemeinsamen Austausch über die interkommunalen Vergleichsergebnisse bezogen auf Steuerungspotenziale

Steuerungsdimension beinhaltet:

- Bewertung der Kennzahlenwerte
- Formulierung von Zielen und deren messbare Operationalisierung
- Maßnahmen zur Zielerreichung

Quelle: eigene Darstellung

Vor diesem Hintergrund ist einerseits interessengeleitetes Argumentieren bezogen auf einen Erkenntnisgewinn über das kommunale Bedingungsgefüge von Kinder- und Jugendhilfe – sowohl nach innen als auch nach außen hin gerichtet – zu identifizieren. Das heißt, die Auseinandersetzung zielt darauf ab, interkommunale Differenzen im Sinne der KGSt (1996, S. 32) zu erkennen und zu ergründen (vgl. dazu auch speziell für die Kinder- und Jugendhilfe Schilling 2000, S. 154ff.). Parallel hierzu ist auf der anderen Seite vor dem Hintergrund der gleichen Ausgangslage interessenge-

leitetes Argumentieren bezogen auf die Rechtfertigung der Kennzahlenergebnisse über die eigene öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe zu beobachten. Eine Erweiterung der interkommunalen Vergleichsarbeit hinsichtlich der konzeptionell vorgesehenen Steuerungsdimension ist vor diesem Hintergrund allerdings nur möglich, wenn im Rahmen des diskursiven Prozesses über die Kennzahlen die Erörterung und Ergründung der interkommunalen Differenzen steht und nicht deren ausschließliche Legitimation (vgl. Abbildung 20).³¹⁵

Anhand der grafisch veranschaulichten Konstellation dieser Dimensionen lassen sich die Übergänge von interkommunaler Vergleichsarbeit und die mitunter schwierige Gestaltung derselben in der Umsetzung des Verfahrens benennen. Das empirische Material hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass nicht gelungene Übergänge nicht zuletzt auch der Grund für das Scheitern von interkommunalen Vergleichsringen sind. Dies gilt gleichwohl weniger für den Einstieg in die gemeinsame Diskussion über die interkommunalen Vergleichskennzahlen, zumal dieser in der Regel gelingt, sondern vielmehr für den Übergang von der Erörterung und Begründung der sich zeigenden Unterschiede zu den Konsequenzen der Jugendämter hinsichtlich ihres Steuerungshandelns. Diese Dimension wird z.B. nicht erreicht, wenn Jugendämter ihre Ergebnisse im Lichte der anderen Ergebnisse bereits im Rahmen des interkommunalen Vergleichsrings lediglich mit Rechtfertigungen kommentieren.

Aber auch im Falle einer Erörterung und Ergründung der Kennzahlenergebnisse und der sich dadurch zeigenden Differenzen ist der konzeptionell vorgesehene nächste Schritt hin zur Steuerungsdimension nicht vorprogrammiert. Geht man selbst von dem Fall aus, dass Jugendämter grundsätzlich an der Steuerungsfrage nicht nur interessiert, sondern diese auch im Rahmen des interkommunalen Vergleichsrings thematisieren wollen, so fehlt es in diesem Zusammenhang dennoch an wichtigen Voraussetzungen für diesen nächsten Schritt. Jugendämter sind häufig nicht in der Lage, die Kennzahlenergebnisse zu bewerten, da die Interessenkonflikte des Jugendamtes allgemein sowie die mit der Teilnahme am interkommunalen Vergleichsring verbundenen Interessendivergenzen dieses nicht zulassen. Daraus folgt, dass auch keine verbindlichen Steuerungsziele bzw. deren messbare Operationalisierungen vorgegeben werden können.³¹⁶

³¹⁵ Das heißt umgekehrt aber auch nicht, dass Steuerungshandeln in Jugendämtern lediglich dann stattfindet, wenn im Falle der hier untersuchten interkommunalen Vergleiche eine Erörterung und Ergründung unter den teilnehmenden Kommunen stattfindet. Allerdings kann dieses Handeln der Jugendämter dann nicht in einem Zusammenhang mit den interkommunalen Vergleichswerten gesehen werden, sondern ist vielmehr auf andere Faktoren zurückzuführen. Denkbar ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass Steuerungsaktivitäten der Organisation Jugendamt nachträglich durch Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit legitimiert werden und somit in dem hier vorgeschlagenen Modell der Rechtfertigungsdimension zuzuordnen wären.

³¹⁶ Eine Bewertung der Kennzahlen respektive der entsprechenden Vergleichswerte ist notwendig, um aus den Ergebnissen überhaupt entsprechende Anregungen für die Entwicklung von Steuerungsstrategien entwickeln zu können (siehe auch S. 366ff.).

Allerdings ist dieses Ergebnis nicht für alle Vergleichsringe oder aber für die an den Vergleichsringen teilnehmenden Jugendämter verallgemeinerbar. Wäre dies der Fall, so wäre die Umsetzung des Konzeptes von interkommunalen Vergleichen zumindest für den Bereich der Hilfen zur Erziehung aus der Sicht der Jugendämter und des IKO-Netzes eine „Geschichte des Scheiterns“. Vielmehr zeigen sich durchaus anhand von zu beobachtenden Veränderungen bei Strukturen und Leistungen öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe, dass die Teilnahme an interkommunalen Vergleichen Effekte bzw. genauer Konsequenzen für die Steuerung der kommunalen Jugendhilfe erzielt. Dies wiederum würde vor dem Hintergrund des Modells bedeuten, dass Jugendämter in den interkommunalen Vergleichsprozessen auf der Grundlage der generierten Kennzahlen über die Erörterung und Ergründung der Unterschiede zwischen den Jugendamtsbezirken hinaus das Thema Steuerung bzw. Konsequenzen dieser Resultate für die Steuerung der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe fokussieren und aus den Arbeitsprozessen Schlussfolgerungen für das eigene Steuerungshandeln ableiten.

9.2.6 Rückführung der Ergebnisse

Wie bei der Herausarbeitung der Leitlinien von interkommunaler Vergleichsarbeit speziell über das Feld der Hilfen zur Erziehung gezeigt werden konnte, zielen Vergleichsrings darauf ab, das Wissen um das Bedingungsgefüge kommunaler Kinder- und Jugendhilfe zu erhöhen. Darüber hinaus ist intendiert, Steuerungsstrategien und die damit verbundenen Handlungsoptionen für die jeweilige öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe weiterzuentwickeln (vgl. Kap. 9.1). Die Erfolgsaussichten einer derartig ausgerichteten interkommunalen Vergleichsarbeit ist, wie im vorangegangenen Kapitel 9.2.5 gezeigt werden konnte, im Wesentlichen auch von den Interessen der Jugendämter in den Vergleichsringen abhängig. Ein Jugendamt, das die Kennzahlenwerte vornehmlich zur Entwicklung von Rechtfertigungsstrategien zum Erhalt des Status Quo in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe nutzt, hat hinsichtlich der Einlösung der genannten Zielvorstellungen ein weitaus geringeres bzw. gar kein Interesse, während ein Jugendamt, das mit dem Anspruch angetreten ist, Erkenntnisse zum kommunalen Bedingungsgefüge der Kinder- und Jugendhilfe zu erhöhen sowie diese im Kontext von Steuerungshandeln zu nutzen, ein Interesse daran haben muss, dass die interkommunale Vergleichsarbeit die konzeptionell angedachten Ziele erreicht.

Die Erreichung dieser Ziele für die interkommunale Vergleichsarbeit ist dabei nicht nur von den internen Prozessen des jeweiligen Vergleichsrings und seinen Ergebnissen abhängig, sondern auch von der Rückführung dieser Ergebnisse vom Vergleichsring in die jeweiligen Jugendämter. An dieser Stelle der interkommunalen Vergleichsarbeit haben Jugendämter, unabhängig davon zu welcher Interessengruppe die teilnehmende Organisation gehört, vielfältige Optionen, wie mit den Ergebnissen

im kommunalpolitischen Raum verfahren wird, welche Inhalte aus der Vergleichsringarbeit präsentiert werden und welche Schlussfolgerungen das Jugendamt bzw. möglicherweise auch nur die Jugendamtsverwaltung aus der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring zieht. Es gilt somit, dass nicht innerhalb des Vergleichsringes über eventuelle Konsequenzen aus den Ergebnissen entschieden wird, sondern dass hierüber in den jeweiligen Kommunalverwaltungen bzw. dem kommunalpolitischen Raum befunden wird. Dementsprechend kommt neben der Auswahl inhaltlicher Ergebnisse auch der Tatsache, in welcher Form mit den Befunden aus der interkommunalen Vergleichsarbeit umgegangen wird eine zentrale Bedeutung zu, zumal dies auch in der Eigenverantwortung der teilnehmenden Jugendämter liegt. Dabei ist nicht nur entscheidend, welche Gremien informiert werden, sondern auch wie z.B. der zum Jugendamt gehörige Jugendhilfeausschuss über die Ergebnisse unterrichtet wird. Das heißt, um letztlich auch Einschätzungen über die Auswirkungen interkommunaler Vergleichsarbeit auf öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe formulieren zu können, müssen zunächst Antworten auf die Frage nach Form und Inhalt der Rückführung interkommunaler Vergleichsergebnisse in die Jugendämter gefunden werden.

Doch dieses ist nur die eine hier zu behandelnde Ebene einer Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse in die jeweiligen Jugendämter. Eine andere geht von der Bedeutung aus, dass zum Teil im Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension im Rahmen des Prozesses Jugendämter oder auch ganze Vergleichsringe mitunter nicht mehr folgen können, da notwendige Voraussetzungen fehlen, aber auch zu einem anderen Teil Steuerungseffekte aufgrund der Ergebnisse von interkommunalen Vergleichsringen in den Jugendamtsbezirken anhand des vorliegenden empirischen Materials nachweisbar sind. Letztere gilt es im Folgenden herauszuarbeiten. Es steht somit die Frage im Mittelpunkt, welche (Aus)Wirkungen einer Teilnahme von Jugendämtern an interkommunalen Vergleichen sich speziell bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung aus dem vorliegenden empirischen Material rekonstruieren lassen. Dabei ist der empirische Nachweis von Auswirkungen, die aus dem Prozess bzw. den Ergebnissen der interkommunalen Vergleichsarbeit resultieren, zunächst einmal nichts anderes als der Nachweis von Veränderungen im jeweiligen kommunalen Jugendhilferaum, die ganz bzw. zum Teil auf die Feststellung und Erörterung interkommunaler Differenzen sowie die Diskussionen um Steuerungspotenziale und -strategien zurückzuführen sind. Veränderungen im kommunalen Jugendhilferaum können sich dabei beziehen auf Impulse für die jugendhilfepolitischen Debatten auf der einen sowie auf Strukturen und Prozesse in der Kinder- und Jugendhilfepraxis auf der anderen Seite.

Es wird in diesem Zusammenhang allerdings aufgrund des gewählten Forschungszuganges nicht möglich sein, systematisch die einzelnen dahinterstehenden Diskussions- und Entscheidungsprozesse in den Jugendämtern zu rekonstruieren.

Somit können auch keine Aussagen darüber getroffen werden, welchen Anteil die Ergebnisse interkommunaler Vergleichsarbeit an der einen oder anderen Steuerungsentscheidung haben, ob nunmehr beispielsweise die Aufstockung des ASD-Personals um eine Stelle allein auf das Ergebnis des interkommunalen Vergleichsrings zurückzuführen ist oder ob diese bereits vorher so gut wie feststehende Entscheidung durch den Kennzahlenvergleich lediglich noch einmal bestärkt worden ist. Diese Einschränkung deutet bereits darauf hin, dass es im Folgenden nicht darum gehen kann, Entscheidungsprozesse innerhalb der kommunalen Jugendhilfeverwaltung sowie zwischen Jugendhilfeverwaltung und Jugendhilfeausschuss vor dem Hintergrund vorliegender Kennzahlen- und Diskussionsergebnisse aus der interkommunalen Vergleichsarbeit zu beschreiben.

Vor dem Hintergrund dieser notwendigen Einschränkung fokussieren die nachfolgenden Ausführungen vielmehr auf der einen Seite unterschiedliche Formen und Inhalte bezogen auf die Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse sowie auf der anderen Seite Konsequenzen für die Steuerung des Jugendamtes, die auf die Ergebnisse von interkommunalen Vergleichen zurückzuführen sind. Dabei wird es nicht möglich sein, die Relevanz von interkommunalen Vergleichsdaten für Entscheidungsabläufe der Organisation Jugendamt exakt zu bestimmen. Es wird anhand der Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung, des Interviewmaterials, der Abschlussberichte von Vergleichsringphasen sowie der ausgewählten Mitteilungs- und Beschlussvorlagen einzelner Jugendämter für den Jugendhilfeausschuss zu zeigen sein, dass sich in diesem Zusammenhang die Verortung des jeweiligen Jugendamtes bezogen auf das Feld der Hilfen zur Erziehung im Rahmen des interkommunalen Vergleichsrings, wenn auch vor dem Hintergrund anderer Interessenkonstellationen und eben nicht mehr in einem „geschützten Raum“, wie ihn der Vergleichsring darstellt, in gewisser Weise wiederholt. Das heißt, um dies vorwegzunehmen, der sich durch die Rückführung der Ergebnisse aus dem Vergleichsring eröffnende Diskussionsraum über die Kennzahlenwerte – hier vor allem näher zu untersuchen am Beispiel der Präsentationen im Jugendhilfeausschuss – ist genauso wie im Vergleichsring selbst durch eine Erkenntnis-, eine möglicherweise daraus erwachsende Steuerungs- sowie einer unter Umständen stärker ausgeprägten Rechtfertigungsdimension gekennzeichnet (vgl. Abbildung 20, S. 353). Konkret bedeutet dies: Das Jugendamt muss sich hier wiederholt damit auseinandersetzen, dass man bei einer

„Verteilung [gemeint sind hier Gegenüberstellungen von interkommunalen Kennzahlenwerten, J.P.] (...) sieht (...), wo man liegt, was natürlich immer die Kehrseite hat, dass die, die relativ gut da sind, Sorge hatten, dass die Ergebnisse dann gegen sie verwendet werden. Das ist ja eine zweischneidige Sache. Also die, die unten in der Skala sind, die haben dann durchaus Argumentationshilfen und sagen, guck mal hier ASD, eine Vollzeitstelle auf 12.000, im Durchschnitt ist eine auf 11.500. Wir können gar nicht einsparen oder umschichten, sondern da muss drauf. Aber die, die eine ASD-Stelle auf 8.000 – und wir hatten so große Unterschiede –, ohne dass wir das plausibel begründen konnten, die hatten natürlich keine so große Freude an diesen Ergebnissen in diesen Bereichen“ (Interview M4).

Diese hier in dem Zitat deutlich werdende Orientierung von Jugendämtern an Vergleichswerten aus anderen Kommunen weist auf die grundsätzliche Schwierigkeit bei der Verwendung von Kennzahlen hin, dass die vordergründige Zahl für sich genommen zunächst einmal ‚nackt‘ ist. Man weiß nicht, welches Maß richtig oder anzustreben ist. Daher erfolgt eine Verortung des eigenen Kennzahlenwertes in Relation zu den Vergleichszahlen, um zumindest daraus Anhaltspunkte für Schlussfolgerungen aus den Kennzahlenwerten zu gewinnen. Dies gilt sowohl für die Erörterungen im interkommunalen Vergleichsring selber als auch bei der Ergebnispräsentation für die Jugendamtsverwaltung bzw. darüber hinaus z.B. im Jugendhilfeausschuss. Der Unterschied zu entsprechenden Auseinandersetzungen im interkommunalen Vergleichsring besteht allerdings zweifelsohne darin, dass im jugendhilfepolitischen Raum der Kommune zu diesem Vergleichsergebnis konkrete Beschlüsse gefasst werden können, die beispielsweise bezogen auf die oben angeführte Interviewpassage zu einer Reduzierung bzw. Aufstockung des Personalbestandes im ASD führen können.

Diese Ausführungen zu den zu unterscheidenden Ebenen werden ergänzt durch eine Art von Exkurs zur Bewertung von Kennzahlen bei der Rückführung der Vergleichsergebnisse in die Kommunen, die das oben angeführte Problem einer zu leistenden Kontextualisierung von Kennzahlen noch einmal expliziert. Dieser Exkurs wird den Ausführungen zu den Auswirkungen der Kennzahlenvergleiche für Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe vorangestellt, um somit zu beobachtende Schlussfolgerungen von Jugendämtern aus den Vergleichsergebnissen entsprechend einordnen zu können.

(A) Form und Inhalt der Rückführung

Nach Einschätzung der Moderatoren der Vergleichsringe ist die Bandbreite der Rückführungsformen groß. Diese reicht von einer breiten Streuung der Ergebnisse in die Öffentlichkeit bzw. den jugendhilfepolitischen Raum sowie in die Kommunalverwaltung einschließlich des Jugendamtes bis hin zu einem sehr zurückhaltenden Umgang mit den Ergebnissen. Es ist sowohl zu beobachten, dass der Jugendhilfeausschuss über die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichsrings informiert wird und somit die Befunde in jugendhilfepolitische Diskussionen auf der örtlichen Ebene einfließen³¹⁷, als auch festzustellen ist, dass entsprechende Resultate nicht nur nicht veröffentlicht, sondern auch verwaltungsintern nicht weiter erörtert, sondern allenfalls zur Kenntnis genommen werden.³¹⁸ Letztere Fälle bestätigen damit den von

³¹⁷ Hier deutet sich das an, was später als eine Impulsfunktion für die Diskussion im jugendhilfepolitischen Raum zu beschreiben sein wird.

³¹⁸ An dieser Stelle kann organisationstheoretisch unterschieden werden zwischen Jugendämtern, die die Kennzahlenergebnisse lediglich zur Kenntnis nehmen, und denjenigen, die diese Befunde aus dem Vergleichsring für organisatorische Lernprozesse nutzen (vgl. Vahs 1997, S. 278). Hierauf wurde bereits im Vorangegangenen im Rahmen der Analyse von Diskussionsprozessen der inter-

Marmier u.a. (2002, S. 311f.) formulierten Verdacht, dass in Kontexten organisatorischer Veränderungen bei Jugendämtern mitunter entscheidend geschwächt wird.

Diese große Bandbreite eines Umgangs mit den Vergleichsergebnissen allein bezogen auf Form und Inhalt resultiert aus der bei Jugendämtern zu beobachtenden Haltung, dass eine Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring eine verwaltungsinterne Angelegenheit ist, an der politische Gremien nicht nur nicht beteiligt, sondern auch nicht darüber informiert werden. So ist im Rahmen einer ersten Vergleichsphase eines Vergleichsrings zu Beginn die Leitlinie erstellt worden, dass *„die Auswertung der Vergleichsdaten auf der Arbeitsebene (...) Vorrang vor der kommunalpolitischen Nutzung (hat)“* (Dokument A3-1, S. 7).³¹⁹

Gleichwohl dieser Leitsatz eines interkommunalen Vergleichsrings grundsätzlich keine Beteiligung von jugendhilfepolitischen Akteuren ausschließt, drücken sich hierüber dennoch Vorbehalte auf Verwaltungsseite gegenüber einer Weiterleitung in den jugendhilfepolitischen Raum und eine damit verbundene Impulsfunktion aus. Angesichts dieser Praxis drängt sich die Frage auf, wie die entsprechenden Stadtverwaltungen bzw. hier insbesondere die Jugendämter ihrer strategischen Managementfunktion im Sinne des Aufbaus, der Konsolidierung und der Nutzung von Erfolgspotenzialen der Organisation (vgl. dazu ausführlich Heinz 2000, S. 64ff. sowie KGSt 2000a; 2000b; 2000c sowie insbesondere für die Kinder- und Jugendhilfe KGSt 2000d) gerecht werden können. Haben sich somit aus der Sicht der konzeptionellen Vorgaben der KGSt diese Kommunen auf das Instrument des interkommunalen Vergleichs als Modul einer Verwaltungsmodernisierung auf der einen Seite eingelassen, ohne allerdings auf der anderen Seite über eine angemessene Gestaltung der Zugänglichkeit der Ergebnisse insbesondere auch für die Politik nachzudenken? Können somit die Innovations- und Lernpotenziale, die interkommunale Vergleichsdaten beinhalten können, nicht ausgeschöpft werden? Zeigt sich somit hierin das nicht zuletzt von der KGSt beklagte (vgl. z.B. Heinz 2001) Strategie- und Managementdefizit der Verwaltungsmodernisierung?

Unabhängig von diesen hier nicht zu beantwortenden Fragestellungen ist davon auszugehen, dass ein Grund für diese Haltung von Kommunalverwaltungen gegenüber eines Ergebnistransfers in die Kommunalpolitik sich in der Beobachtung zeigt, dass bei vorhandenen Widerständen gegen die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring zurückhaltender mit den Ergebnissen umgegangen wird. Dies kann offensichtlich bei Jugendämtern dazu führen, dass die Ergebnisse nicht im politischen Raum, aber auch nicht für die Verwaltung weiter präsentiert werden. Diese

kommunalen Vergleichsarbeit hingewiesen und wird gegen Ende dieses Teils der Arbeit noch einmal aufzugreifen sein.

³¹⁹ Ähnlich verfährt auch Ende der 1990er-Jahre ein Vergleichsring von Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, der nicht im Kontext des IKO-Netztes zu verorten ist (vgl. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998, S. 4).

Beobachtung bestätigt sich im Rahmen der Experteninterviews. Seitens eines Moderators heißt es in diesem Zusammenhang:

„Andere hatten von vornherein von den eigenen Mitarbeitern solche Widerstände, dass die gesagt haben, dass macht überhaupt keinen Sinn sich zu vergleichen, dass geht überhaupt nicht im Bereich der sozialen Arbeit, dass die auch die Ergebnisse dann erst mal für sich behalten haben und ihre Planungs- und Steuerungsabteilung. Und höchstens dann noch mit der Jugendamtsspitze mal so beraten haben, aber auf keinen Fall in die Mitarbeiterschaft hereingetragen haben, auf keinen Fall in die Politik in größerem Rahmen hineingetragen haben“ (Interview M6).

Diese hierüber deutlich werdende Haltung von Jugendämtern ist nicht zuletzt insofern kritisch zu kommentieren, als dass beispielsweise hierüber Rückschlüsse auf Entscheidungsprozesse möglich sind, die zu einer Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring geführt haben. Offensichtlich ist in diesen Fällen die Entscheidung für eine Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring letztlich nicht mit dem jugendhilfepolitischen Gremium Jugendhilfeausschuss als Teil des Jugendamtes abgestimmt worden. Unabhängig davon, ob dies bedeutet, dass der Jugendhilfeausschuss im Vorfeld erst gar nicht gefragt worden ist oder aber dass gegen den Willen dieses Gremiums seitens der Verwaltung entschieden worden ist, zeigen derartige Vorgänge eine schwache Positionierung des Jugendhilfeausschusses gegenüber der Jugendamtsverwaltung. Hierin spiegelt sich ein Grundproblem der Umsetzung von Strategien der Verwaltungsmodernisierung insbesondere auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wider. Gerade die fehlende Zusammenarbeit von Jugendamtsverwaltung und Jugendhilfeausschuss bzw. eine zu beobachtende Unterschätzung der Möglichkeiten des Jugendhilfeausschusses in der politischen Realität wird auch bezogen auf die Umsetzung von Schritten einer Verwaltungsmodernisierung wiederholt kritisch angemerkt (vgl. Marmier 2002, S. 311ff. oder auch Peter 2002b sowie allgemein zum Politikdefizit der Neuen Steuerungsmodelle z.B. Wohlfahrt 2002, S. 89).³²⁰

Doch es ist nicht nur eine fehlende Abstimmung mit dem Jugendhilfeausschuss als eines der zentralen politischen Gremien für Jugendhilfepolitik auf kommunaler Ebene, die sich aus der oben dokumentierten Interviewpassage herauslesen lässt. Es kann zudem eine fehlende Abstimmung mit der Mitarbeiterschaft bezogen auf die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring identifiziert werden. Dies soll nunmehr nicht bedeuten, dass in den Jugendamtsverwaltungen vor einer Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring mit Hilfe einer Mitarbeiterbefragung abgestimmt werden sollte. Allerdings scheint es bei der Entscheidung für eine Teilnahme von Bedeutung zu sein, eben nicht nur Amtsleitung sowie Planungs- und Steuerungsabteilung zu beteiligen, sondern zumindest

³²⁰ Bleibt man in Kontexten der Verwaltungsmodernisierung, so korrespondieren diese Ergebnisse durchaus mit der teilweise intensiv geführten Diskussion um die Notwendigkeit einer Zweigliedrigkeit des Jugendamts, in deren Zusammenhang eine Abschaffung des Jugendhilfeausschusses angestrebt worden ist (vgl. zusammenfassend Liebig 2001, S. 74ff.).

auch leitende Funktionsträger im Rahmen der Fachabteilungen, damit verwaltungsinterne Widerstände gegen die interkommunale Vergleichsarbeit möglichst gering gehalten werden. Damit deutet sich etwas an, was auch im Rahmen einer Verwaltungsmodernisierung allgemein bzw. für den Kinder- und Jugendhilfebereich insbesondere zu beobachten ist. Entscheidungen bezogen auf Organisations- und/oder Personalentwicklung im Rahmen von verwaltungsinternen Umstrukturierungen finden häufig ohne eine ausreichende Rückkopplung mit der Mitarbeiterschaft statt, was zu Misstrauen, Ablehnung und einer fehlenden Motivation bei den Mitarbeitern führt (vgl. Kühn 1999, S. 84f.).

Neben dieser Haltung von Jugendämtern, die geprägt ist von Widerständen in Politik und/oder Verwaltung, ist zu beobachten, dass Jugendämter verwaltungsintern und/oder im jugendhilfe- respektive kommunalpolitischen Raum, z.B. im Rahmen des Jugendhilfeausschusses, die Vergleichsergebnisse präsentieren, um auf der Grundlage der notwendigen Erörterungen hieraus Konsequenzen zu ziehen bzw. Maßnahmen zu beschließen. Dies beschreibt einer der Moderatoren folgendermaßen:

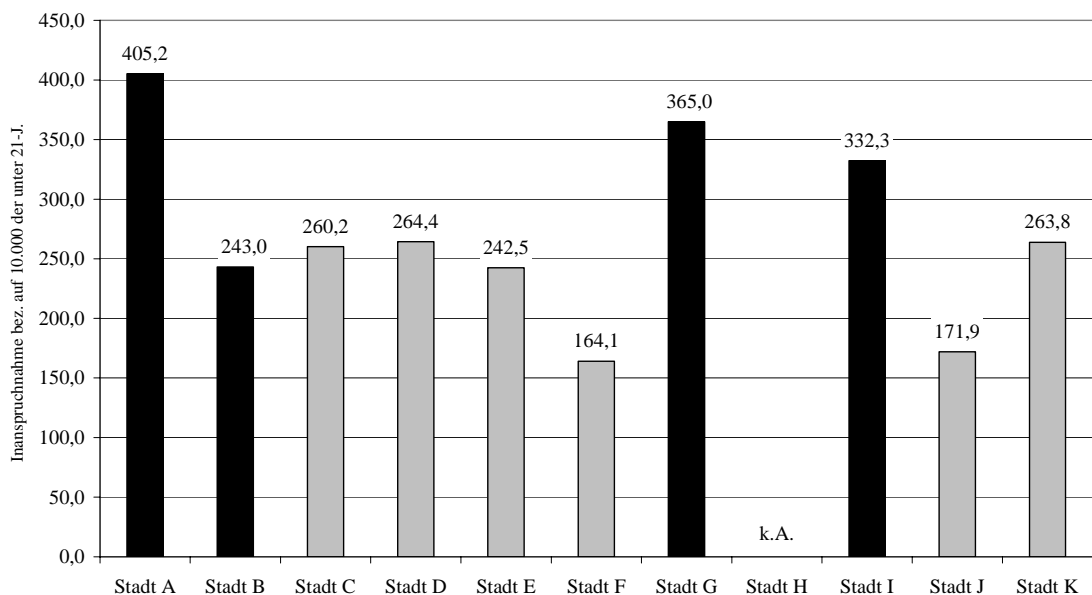
„Einige haben in ganz breitem Umfang (...) Mitarbeiter beteiligt, (...) haben das in den verschiedenen Hierarchiestufen im Fachamt, hauptsächlich im Fachamt, aber auch dann im politischen Rahmen (...) genutzt“ (Interview M6).

Wenn bei dieser Moderatorenaussage nachzulesen ist, dass interkommunale Vergleichsergebnisse in den Kommunalverwaltungen nicht nur intern ggf. weiter erörtert werden, sondern mitunter auch in den kommunalpolitischen Raum eingespeist werden, bedeutet dies bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe vor allem auch die Präsentation von Ergebnissen im Jugendhilfeausschuss. Dabei liegt es auf der Hand, und dies zeigen sowohl die teilnehmenden Beobachtungen als auch die durchgeführten Experteninterviews, dass die Praxis der Rückführungsformen nicht nur generell, sondern auch speziell in den Fällen, in denen der Jugendhilfeausschuss beteiligt wird, sehr unterschiedlich ist. So erfolgt dies in diesen Fällen über externe Präsentationen der Ergebnisse seitens der Moderatoren, über eine Vorlage der Jugendamtsverwaltung, die ausgewählte Ergebnisse der Vergleichsringarbeit beinhaltet (vgl. Dokument B1 bis B5), über die Weiterleitung der seitens des IKO-Netzes verschickten Dokumentation an die Ausschussmitglieder (vgl. z.B. Dokument B4-2) oder auch über eine mündliche Berichterstattung über den Stand der interkommunalen Vergleichsarbeit (vgl. Hinweis in Dokument B5). Gleichermäßen unterschiedlich sind in diesem Zusammenhang die Reaktionen im Jugendhilfeausschuss. Diese reichen von einer ausschließlichen Kenntnisaufnahme der Ergebnisse ohne eine weitere Aussprache bis hin zu einer intensiven jugendhilfepolitischen Debatte über die jeweiligen Befunde und sich daran anschließende Beschlüsse über Veränderungen bei Strukturen und Prozessen der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Somit haben die Ergebnisse neben einer politischen Impulsfunktion auch unmittelbare Auswirkungen auf die Konturen der jeweils öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe.

Allein aufgrund des hier gewählten rekonstruktiven Ansatzes lässt sich über das empirische Material nicht quantifizieren, inwiefern der Jugendhilfeausschuss bzw. generell die jugendhilfepolitischen Akteure an der Erörterung über die interkommunalen Vergleichsdaten der jeweiligen Stadt beteiligt bzw. zumindest darüber informiert werden. Auch die Aussagen der befragten Moderatoren sind in diesem Zusammenhang nicht deckungsgleich. Wird auf der einen Seite – wie bereits ausgeführt – davon berichtet, dass einige Jugendämter von vornherein gar nicht die Absicht haben, die Ergebnisse im Jugendhilfeausschuss zu präsentieren, so wird auf der anderen Seite davon berichtet, dass in der Regel Jugendämter politische Gremien über die Vergleichsringergebnisse informieren. So wird seitens eines Moderators auf die Frage nach der Beteiligung des Jugendhilfeausschusses im Rahmen einer Rückführung von Vergleichsergebnissen berichtet:

„Im Regelfall ja, ich weiß aber nicht, wie es da diskutiert worden ist. Das kann ich nicht sagen. Aber das war für die Jugendämter eigentlich so eine offizielle Angelegenheit, dass die meisten gesagt haben: Jetzt gehen wir damit mal in den Ausschuss“ (Interview M4).

Abbildung 21: Gegenüberstellung von Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff. SGB VIII) im interkommunalen Vergleich (2001; Angaben bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen)¹



¹ Die schwarzen Balken stehen für die Kommunen, von denen empirisches Material bezogen auf die Frage nach der Rückführung von inhaltlichen Ergebnissen der interkommunalen Vergleichsarbeit ausgewertet wird.

Quelle: Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte, anonymisierte Darstellung

Genauso unterschiedlich wie die Formen der Rückführung der Ergebnisse sind die Inhalte der jeweiligen Darstellungen. Bleibt man bei den Jugendämtern, die die Ergebnisse interkommunaler Vergleichsarbeit im Jugendhilfeausschuss präsentieren, so liegen diesbezüglich im Rahmen des empirischen Materials fünf Ausschussvorlagen aus vier Jugendämtern vor (vgl. Dokument B1; B2; B4-1; B4-2; B5). Die vier Jugendämter beteiligen sich alle an einem Vergleichsring zu den Hilfen zur Erziehung. Dabei weisen drei von den vier Jugendämtern bei der Inanspruchnahme von Leistun-

gen der Hilfen zur Erziehung sowohl insgesamt als auch speziell hinsichtlich der stationären Maßnahmen die höchsten Werte aus, während ein Jugendamt aufgrund der Inanspruchnahmewerte eher im Mittelfeld des Vergleichsrings zu verorten ist (vgl. Abbildung 21).

Wechselt man bei den Analysen zum Transfer der Befunde vom Vergleichsring in die Jugendämter von einer formalen zu einer inhaltlichen Ebene der Ergebnispräsentationen, so fällt im Nebeneinander der Vorlagen auf, dass in allen Jugendhilfeausschüssen die Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung, also die Angaben zu den absoluten Fallzahlen bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen präsentiert werden. Genauso ist den Papieren gemeinsam, dass Angaben zu den sozioökonomischen Lebenslagen, zur sozialen Infrastruktur sowie zum Personal in den sozialen Diensten und den finanziellen Aufwendungen gemacht werden.³²¹ Ausgehend von der Darstellung dieser aus Sicht der Vergleichsringteilnehmer offensichtlich zentralen Kennzahlen präsentieren zwei der vier Jugendamtsverwaltungen (Stadt G und Stadt I) mit hohen Inanspruchnahmewerten zu den Hilfen zur Erziehung (vgl. Abbildung 21) dem jeweiligen Jugendhilfeausschuss darüber hinausgehende Vergleichswerte. Dabei ist zu beobachten, dass in dem einen Fall ergänzend zu den benannten Kennzahlen aus der Sicht der Jugendamtsverwaltung günstige Ergebnisse für die Kommune präsentiert werden, um – so ist anzunehmen – die aufgrund des Fallzahlenvolumens negative Leistungsbilanz der Kommune um positive Aspekte zu ergänzen. Das heißt, es wird dem Jugendhilfeausschuss der Stadt G seitens der Jugendamtsverwaltung in diesem Falle präsentiert, dass neben den hohen Inanspruchnahmewerten sich die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe durch niedrige Werte bei der Inobhutnahme, eine unterdurchschnittliche Dauer bei Maßnahmen der Vollzeitpflege und Heimerziehung sowie einem hohen Anteil von beendeten Heimerziehungen aufgrund einer Rückführung des Minderjährigen in die Familie auszeichnet (vgl. Dokument B5).

In dem anderen Fall der Stadt I zeigt sich das Gegenteil. Ausgehend von der Darstellung hoher Fallzahlen werden aus dem umfangreichen und differenzierten Kennzahlensystem des Vergleichsrings zusätzlich überwiegend aus Sicht der Jugendamtsverwaltung ungünstige Kennzahlenwerte präsentiert. So wird ergänzt, dass die Fallzahlen zur Inobhutnahme überdurchschnittlich hoch sind sowie dass die Fallzahlen zu den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen einen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlichen Wert erreichen (vgl. Dokument B4-1,

³²¹ Im Einzelnen sind dies Angaben zu den Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung insgesamt bzw. zu Teilsegmenten oder zu einzelnen Hilfearten bezogen auf 10.000 der unter 21-jährigen Bevölkerung sowie Ergebnisse zu dem Anteil von Leistungssegmenten bzw. einzelnen Hilfearten am Gesamtspektrum der Hilfen zur Erziehung, Resultate zu der Relativierung der finanziellen Aufwendungen oder auch des Personalbestandes in den sozialen Diensten für die Hilfen zur Erziehung bezogen auf die unter 21-Jährigen und die Werte von sozialen Indikatoren wie z.B. die Arbeitslosenquote, die Sozialhilfedichte oder auch Angaben über den zur Verfügung stehenden Wohnraum.

S. 3).³²² Als günstiger Kennzahlenwert für die Stadt I wird im Rahmen der Ergebnispräsentation lediglich angemerkt, dass hier die Kosten pro Pfllegetag im interkommunalen Vergleich am geringsten sind.

Diese beiden Beispiele und die darin sichtbar werdenden Differenzen bezogen auf die Darstellung von Ergebnissen deuten einen strategischen Umgang der Jugendamtsverwaltungen mit den interkommunalen Vergleichsergebnissen im Rahmen einer Informierung des Jugendhilfeausschusses zumindest an, denn in beiden Fällen hätten die Jugendamtsverwaltungen aus dem zur Verfügung stehenden breiten Kennzahlensystem auch andere Ergebnisse präsentieren können. So hätte man beispielsweise im Falle der Stadt G neben den dargestellten günstigen Kennzahlenwerten auch darauf hinweisen können, dass in keiner anderen Kommune die Inanspruchnahme von nichtdeutschen jungen Menschen und deren Familien niedriger ist als in der eigenen Stadt. Es ist vor dem Hintergrund des Erkenntnistandes zu der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung seitens der jungen Menschen und deren Familien davon auszugehen, dass eine niedrige Inanspruchnahme weniger das Ergebnis von günstigen Bedingungen des Aufwachsens für diese Bevölkerungsgruppe ist. Vielmehr deutet dieser Befund auf eine fehlende Bedarfsgerechtigkeit der Angebote und Dienste, ein rechtliches und kommunikatives Zugangsproblem, geringe Kenntnisse von sich zeigenden Erziehungsschwierigkeiten und Verhaltensauffälligkeiten und/oder eine Furcht insbesondere der Eltern vor Entfremdung der Kinder hin (vgl. zusammenfassend Pothmann/Schilling 2001, S. 33). Damit werden über den Wert zur Inanspruchnahme von nichtdeutschen jungen Menschen auch strukturelle Rahmenbedingungen einer Gestaltung von kommunaler Jugendhilfe angesprochen, die durchaus im Einflussbereich eines jeweiligen Jugendamtes liegen und daher im Rahmen der Steuerungsfunktion von interkommunaler Vergleichsarbeit von Relevanz sind.

Dass eine Auswahl zu präsentierender Ergebnisse des interkommunalen Vergleichsrings interessengeleitet aus Sicht der Jugendamtsverwaltung erfolgt, ist naheliegend und nicht weiter überraschend. Weit mehr von Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage nach den Gründen für diese offensichtlich unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Auswahl der Ergebnisse seitens der benannten Städte. Warum werden in dem einen Fall die ungünstigen Werte zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung mit eher günstigen Kennzahlenergebnissen gekoppelt, während auf der anderen Seite ein Vergleichsringteilnehmer mit ebenfalls ungünstigen Inanspruchnahmewerten darüber hinaus weitere, aus Sicht einer Jugendamtsverwaltung eher schlechte Ergebnisse präsentiert? Allein vor dem Hintergrund

³²² Diese Ergebnisse der Vergleichsringarbeit wurden ein gutes Jahr später im Rahmen einer weiteren Ausschussvorlage angesichts einer aktuellen Dokumentation von interkommunalen Vergleichsdaten noch einmal aufgegriffen, um über die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen zu berichten (vgl. Dokument B4-2).

des vorliegenden empirischen Materials kann eine in diesem Zusammenhang notwendige Rekonstruktion der jeweiligen Fälle nicht gewährleistet werden. Dennoch kann vor dem Hintergrund der beiden Ausschussvorlagen eine Vermutung angestellt werden. So heißt es bei der Stadt G:

„Aus einer solchen Standortbestimmung folgen sowohl positive Resultate der Aufgabenerfüllung als auch kritische Fragestellungen, die konstruktiv für eine Weiterentwicklung der Jugendhilfe (...) zu nutzen sind. Die Jugendhilfe (...) wurde in den letzten 25 Jahren in einem breiten Konsens der politisch Verantwortlichen zu dem Standard entwickelt, den sie heute vorweist. Prozesse der Gegensteuerung müssen mit allen Ebenen – von den MitarbeiterInnen über die freien Träger bis hin zu den politisch Verantwortlichen – diskutiert und entwickelt werden und von allen diesen Ebenen mit Verantwortung getragen werden“ (Dokument B5).

In der Vorlage der Stadt I heißt es hingegen:

„Aus Sicht des Fachbereichs (...) (werden) gegenwärtig folgende lokale Handlungsbedarfe und Maßnahmen diskutiert: Reduzierung der Fallzahlen (...), Reduzierung der Kosten (...), Ausbau der sozialen Infrastruktur (...), Ausbau des Leistungsangebotes des Sozialen Dienstes“ (Dokument B4-1, S. 12f.).

Beiden Textpassagen ist gemeinsam, dass sie an die schriftliche Ergebnisdarstellung der Jugendamtsverwaltung anschließen. In dem einen Fall wird im Rahmen einer „Schlussbemerkung“ auf Bedeutung und Notwendigkeit der Initiierung von politischen Prozessen zur Einleitung von entsprechenden Maßnahmen hingewiesen, um unerwünschten Entwicklungen gegensteuern zu können (Stadt G). In dieser Kommune wird davon ausgegangen, dass die interkommunalen Vergleichsergebnisse Impulse bezogen auf die kommunalen jugendhilfepolitischen Diskussionen setzen und somit die Befunde mittelbar Auswirkungen auf Strukturen und Prozesse der örtlichen Gegebenheiten haben werden. Im anderen Fall wird unter der Überschrift „Lokale Handlungsbedarfe und Maßnahmen“ der Jugendhilfeausschuss bereits mit konkreten Strategien und Maßnahmen sowie entsprechend damit verbundenen Zielsetzungen konfrontiert (Stadt I). Auch wenn diese noch keinen Beschlusscharakter haben, deutet sich hierüber an, dass hier die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs unmittelbare Auswirkungen auf Strukturen und Prozesse der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe haben.

Möglicherweise sind diese angeführten unterschiedlichen bezeichnenden Formulierungen ein Hinweis darauf, dass in der Stadt G nicht nur die freien Träger ein höheres Gewicht im Jugendhilfeausschuss haben, sondern insgesamt der Jugendhilfeausschuss als Teil des kommunalen Jugendamtes gegenüber der Verwaltung sich stärker positionieren kann als in der Stadt I. Anders formuliert: Es hat zumindest auf der Grundlage der hier herangezogenen empirischen Indizien den Anschein, als wenn eine „jugendhilfepolitische Kultur“ in der Stadt G weit stärker ausgeprägt ist als in der Stadt I. Eine sich hierüber andeutende Konsequenz bezogen auf die Auswirkungen eines Transfers interkommunaler Vergleichsergebnisse ist, dass bei einer ausgeprägteren jugendhilfepolitischen Kultur die rückgeführten Befunde stärker in die entsprechenden Diskussionsprozesse eingebunden werden und somit Effekte der

interkommunalen Vergleichsarbeit auf die Kinder- und Jugendhilfepraxis vor Ort möglicherweise eher mittelbar zu beobachten sind.

Exkurs zur Bewertung von Kennzahlenwerten

Geht man davon aus, dass die jugendhilfepolitische Kultur sowie die damit einhergehenden Konstellationen von Jugendhilfeausschuss und Jugendamtsverwaltung in einer Kommune maßgeblich für eine interessengeleitete Auswahl von zu berücksichtigenden Vergleichswerten im Rahmen einer Ergebnispräsentation mitverantwortlich sind, so setzt dies eine Bewertung der Resultate voraus. Somit ist von den Akteuren beispielsweise die Frage zu beantworten: Ist ein hohes Fallzahlenvolumen zu den Hilfen zur Erziehung bzw. zu einer bestimmten Hilfeart ein guter oder ein schlechter Wert? Steht ein überdurchschnittlicher Inanspruchnahmewert bei den Hilfen zur Erziehung aus einer eher finanziellen Perspektive für eine übermäßig niedrigschwellige Gewährung von sozialen Dienstleistungen für junge Menschen und deren Familien? Oder aber ist ein hohes Fallzahlenvolumen bei den Hilfen zur Erziehung ein Indikator für einen gelungenen bedarfsgerechten Ausbau eines Leistungsspektrums für die jungen Menschen und deren Familien, bei denen eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht mehr gewährleistet ist? Zugespitzt ist die Frage zu stellen, was aus der Sicht welcher Akteure einen guten Wert im interkommunalen Vergleich darstellt.

Auf die teilweise im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit zu beobachtenden Schwierigkeiten einer Bewertung von Kennzahlen im Übergang von einer Erkenntnis- zur Steuerungsdimension ist bereits bei der Rekonstruktion von Diskussionsprozessen um die interkommunalen Vergleichsdaten in den Vergleichsringen selber hingewiesen worden. Es konnte in diesem Zusammenhang bereits herausgearbeitet werden, dass die damit verbundenen Schwierigkeiten sich nicht allein auf Diskussionen im Vergleichsring beschränken, sondern sich mitunter bei der Erörterung der Ergebnisse in den Kommunen selber weiter fortsetzen. Dieser Aspekt ist für eine Rekonstruktion von interkommunaler Vergleichsarbeit von großem Interesse, da nicht zuletzt diese Bewertungen, so sie denn abschließend durchgeführt werden können, wiederum auch die Voraussetzung für die Ableitung und Entwicklung von Schlussfolgerungen aus den interkommunalen Vergleichsergebnissen darstellen.

Bleibt man bei dem Beispiel der Inanspruchnahmewerte zu den Leistungen von Hilfen zur Erziehung und betrachtet – bezogen auf eine Bewertung der Kennzahlen-ergebnisse – die zur Verfügung stehenden Ausschussvorlagen, so lassen sich zwei Lesarten dieser Kennzahlen identifizieren. Die Eine bewertet eine hohe Anzahl von Fällen bezogen auf die altersentsprechende Bevölkerung als hohen sozialen Standard respektive eine positive Qualitätsbestimmung der Erbringung von sozialen Dienstleistungen für junge Menschen und deren Familien, während die Andere diese hohen

Kennzahlenwerte als Hinweise zur Einleitung von gegensteuernden Maßnahmen zur Reduzierung der Inanspruchnahme einstuft.

„Unter den beteiligten Städten weist (die Kommune) (...) die höchsten Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung auf. Insbesondere die teilstationären Hilfen und die Hilfen für junge Volljährige sind (...) überproportional vertreten. Dies kann zum einen als hoher sozialer Standard interpretiert werden, zum anderen auch ein Hinweis für Steuerungsaufgaben sein“ (Dokument B5).

In dieser Ausschussvorlage wird die Lesart von hohen Inanspruchnahmewerten als eine positive Qualitätsbestimmung deutlich. Hingegen deutet sich die andere bezogen auf eine Hinweisfunktion für das Jugendamt zur Reduzierung der Fallzahlen hier nur an, wenn von „Steuerungsaufgaben“ als Folge der hohen Inanspruchnahmewerte gesprochen wird. Deutlicher wird diese zweite Lesart allerdings bis auf eine Ausnahme³²³ in den anderen hier ausgewerteten Ausschussvorlagen. In diesem Zusammenhang werden hohe Inanspruchnahmewerte als Anzeichen zum Gegensteuern, sprich als zu hoch bewertet, wenn es heißt:

(1) „Ging es bisher darum, den Anstieg der Fallzahlen und der damit verbundenen Kosten abzubremsen, wird es in Zukunft verstärkt darauf ankommen, die Fallzahlen, insbesondere in der vollstationären Einrichtung und damit in einem besonders kostenintensiven Bereich, weiter zu senken“ (Dokument B2, S. 3).

(2) „(Es) werden (...) gegenwärtig folgende lokale Handlungsbedarfe und Maßnahmen diskutiert: Reduzierung der Fallzahlen im Bereich Teilleistungsstörungen (...) (,) im Bereich der Fremdunterbringung der Altersgruppe 16 Jahre und älter (...) durch stärkere Ausrichtung möglicher Hilfen auf die berufliche Integration der Hilfesuchenden, durch einen Perspektivenwechsel hinsichtlich des Spannungsfeldes elterliche Verantwortung und Selbstbestimmung der/des Jugendlichen, durch Vorhalten von Lebenswelt- und Lebenslagenbezogenen (sic!) Angeboten außerhalb der Hilfen zur Erziehung“ (Dokument B4-1, S. 12f.).³²⁴

In diesen beiden Textpassagen werden die Sozialleistungen des Systems der Kinder- und Jugendhilfe ausschließlich als Kostenfaktor betrachtet und diskutiert. In Folge dessen wird es als notwendig gesehen, diese Maßnahmen zu reduzieren. Ausgeblendet wird in diesem Zusammenhang der Bedarf bei jungen Menschen und deren Familien. Diese Bewertung von Kennzahlen zum Fallzahlenvolumen bei sozialen Dienstleistungen korrespondiert mit Beobachtungen zur Vergleichsringarbeit über den Bereich der Sozialhilfe. So stellt Spindler (1999, S. 310) fest, dass im Rahmen eines Benchmarkings der sozialrechtliche geregelte Bedarf von sozialen Leistungen vor allem auch als zu reduzierenden Kostenfaktor seitens der teilnehmenden Kommunen betrachtet wird. Dies wird diesen Ausführungen nach vor allem dadurch begünstigt –

³²³ In einer Ausschussvorlage ist eine Bewertung der Inanspruchnahmewerte weder in die eine noch in die andere Richtung erkennbar. Möglicherweise ist dies auch darauf zurückzuführen, dass diese Stadt im Gegensatz zu den anderen drei Kommunen im interkommunalen Vergleich bezogen auf die altersentsprechende Bevölkerung über ein durchschnittliches Fallzahlenvolumen verfügt (vgl. Dokument B1).

³²⁴ In der Ausschussvorlage bezogen auf die Präsentation der interkommunalen Vergleichsergebnisse für die Folgeerhebung wird diese Lesart der Inanspruchnahmewerte noch einmal bestätigt, zumal in diesem Zusammenhang bereits die Auswirkungen der eingeleiteten Maßnahmen zur Reduzierung der Fallzahlen dargestellt werden (vgl. Dokument B4-2).

und dies gilt für die Kinder- und Jugendhilfe und hier speziell für die Hilfen zur Erziehung zumindest ähnlich –, dass es an verbindlichen Standards zur Bedarfsfeststellung in den Kommunen fehlt (vgl. dazu für die Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe z.B. Merchel 2001b, S. 396ff.).

Über diese beiden Lesarten von hohen Inanspruchnahmewerten deutet sich eine Ambivalenz einer Bewertung dieser Kennzahlenwerte an. Auf der einen Seite dominiert bei der Einschätzung des Kennzahlenwertes insofern eine sozialpädagogische und sozialpolitische Perspektive, als dass ein Anspruch im Vordergrund steht, jungen Menschen und deren Familien bei Sozialisations- und Erziehungsschwierigkeiten Hilfestellungen zu gewährleisten. Auf der anderen Seite erfolgt eine Bewertung insofern aus einer überwiegend finanziellen Perspektive, als dass Erziehungshilfen vor allem als die zumeist zweithöchste Kostenposition nach der Kindertagesbetreuung im Etat des kommunalen Jugendhilfehaushaltes gesehen werden.

Die Zuordnung einer hohen Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung als ein positives Qualitätsmerkmal verliert an Relevanz, wenn es bei den hier untersuchten Jugendämtern um das Fallzahlenvolumen speziell bei den stationären Hilfen geht. Hohe Heimerziehungszahlen sind – und dies zeigen die oben angeführten Textpassagen – in den hier untersuchten Kontexten für die Jugendamtsverwaltungen ein deutliches Signal zur Notwendigkeit einer Reduzierung derselben. Ähnliches gilt es in diesem Zusammenhang auch für die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen als durchaus umstrittene Leistung der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings wäre es verkürzt, würde man hierfür lediglich – wie zuvor bei den Hilfen zur Erziehung insgesamt – eine einseitige, durch finanzielle Interessen geprägte Sicht verantwortlich machen. Vielmehr ist vor dem Hintergrund der derzeitigen jugendhilfepolitischen Debatten aber auch der sozialpädagogischen Konzeptentwicklung auf der einen sowie der bereits angesprochenen angespannten Haushaltslage der öffentlichen Kassen auf der anderen Seite auch im Bemühen um eine Reduzierung von stationären Maßnahmen und Eingliederungshilfen eine Doppelwertigkeit dieser Interessen zu erkennen. Das heißt, verdeutlicht an diesen beiden Beispielen:

- Bezogen auf die stationären Hilfen ist es naheliegend – und dies hat sich bereits in den vorgenommenen Rekonstruktionen gezeigt –, dass diese dominierende Lesart insbesondere bezogen auf die Hilfen gem. § 34 SGB VIII einer restriktiveren Haushaltspolitik der Kommunen und einem daraus entstehenden besonderen Legitimationsdruck für kommunale Leistungsbereiche geschuldet ist (vgl. Bürger 2001b, S. 654 sowie speziell bezogen auf die interkommunale Vergleichsarbeit Kap. 9.1). Gleichzeitig muss in diesem Zusammenhang allerdings auch der durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgenommene Perspektivenwechsel von einer eher eingriffsorientierten Jugendhilfe zu einer Kinder- und Jugendhilfe, die Förderungsangebote und Leistungen zur Förderung von jungen Menschen und

deren Familien sowie deren Integration in die Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt, berücksichtigt werden (vgl. Wiesner u.a. 2000, S. 14). Dieser Perspektivenwechsel hat zur Konsequenz, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – und davon sind die Hilfen zur Erziehung nicht ausgenommen – niedrighschwelliger eingesetzt werden können, zumal wenn ein derartig ausdifferenziertes Leistungsspektrum gem. §§ 27ff. SGB VIII rechtlich kodifiziert ist. Davon sind vordergründig vor allem die ambulanten Hilfen zur Erziehung betroffen. Allerdings ist auf der einen Seite nicht auszuschließen, dass die mit einer Dezentralisierung und Individualisierung verbundene Pluralisierung der Heimerziehung (vgl. Janze/Pothmann 2003) mit dazu beiträgt, dass bei Jugendlichen und jungen Heranwachsenden diese Art von Hilfe angewendet wird. Neben diesem unmittelbaren Bezug zu dem im SGB VIII rechtlich kodifizierten neuen Selbstverständnis einer Kinder- und Jugendhilfe besteht zudem ein mittelbarer Bezug. Denn es ist nicht auszuschließen, dass ein niedrighschwelliger Zugang zum Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung immer auch eine höhere Zahl von Einstiegen in Erziehungshilfekarrieren bedeutet, die eine Fremdunterbringung bzw. die Inanspruchnahme von familienersetzenden Maßnahmen beinhaltet (vgl. Bürger 1999a, S. 79ff.).³²⁵

- Die sich im empirischen Material andeutende kritische Einschätzung von hohen Fallzahlen bei den Hilfen gem. § 35a SGB VIII ist darauf zurückzuführen, dass gerade in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre Jugendämter mitunter von steigenden Fallzahlen überrascht worden sind (vgl. Bommelmann 2000), haben doch z.B. psychologische Praxen oder Ärzte den Leistungsparagrafen des § 35a SGB VIII entdeckt und ausgenutzt, mit der Konsequenz, dass bundesweit bei einer offensichtlich uneinheitlichen Gewährungspraxis die Ausgaben für Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen seit 1997 kontinuierlich gestiegen sind (vgl. Schilling 2002a).³²⁶ Ähnlich wie schon bei der Bewertung hoher Fallzahlen in den stationären Hilfen ist für die Bewertung von Angaben zu den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen allerdings nicht nur die finanzielle Perspektive von Bedeutung. Daneben ist in diesem Zusammenhang, insbesondere wenn es um Hilfen gem. § 35a SGB VIII aufgrund von

³²⁵ Gleichwohl ist dieser Effekt flächendeckend bezogen auf die Gewährungs- und Inanspruchnahmepraxis nicht zu beobachten. Vielmehr zeigen entsprechende Analysen für die Bundesebene oder auch für einzelne Länder, dass parallel zu einem Anstieg der ambulanten Hilfen das Fremdunterbringungsvolumen vergleichsweise konstant bleibt, sieht man einmal in der Heimerziehung von einem leichten Rückgang der „klassischen“ Unterbringungsformen bei einem gleichzeitigen Anstieg betreuter Wohnformen ab (vgl. z.B. Pothmann/Schilling 2002, S. 11ff.).

³²⁶ Angemerkt werden muss in diesem Zusammenhang, dass die dadurch z.T. entstandene prekäre Lage von einzelnen Jugendämtern sich auch durch die seit Juli 2001 gültigen Regelungen des SGB IX keineswegs entschärft hat. Auch wenn die genauen finanziellen Folgewirkungen für die Kinder- und Jugendhilfe noch nicht abzusehen sind (vgl. Wiesner 2001), befürchten Kommunen dadurch eine weitere Kostenverlagerung von bis zu 2,0 Mrd. € zu ihren Ungunsten (vgl. Fegert 2001).

Teilleistungsstörungen geht, die inhaltliche Ausgestaltung einer Abgrenzung der Leistungsprofile von Jugendhilfe und Schule eben nicht aus finanzieller Perspektive von Relevanz (vgl. Wiesner u.a. 2000, S. 518ff.).

Ein weiteres Beispiel für die direkte oder indirekte Bewertung von Kennzahlen im Rahmen der Präsentation von Vergleichsergebnissen im Jugendhilfeausschuss betrifft die Darstellung von Kennzahlenwerten zur Ausgestaltung des Leistungsspektrums zu den Hilfen zur Erziehung. Ein hoher Anteil von ambulanten Hilfen wird in diesem Zusammenhang positiv bewertet, deutet sich hier doch mitunter eine aus Sicht der Jugendhilfeplanung gewünschte Ausdifferenzierung und Ausgewogenheit des Hilfespektrums an. Diesbezüglich heißt es in zwei Ausschussvorlagen:

(1) *„Als besonders gute Ergebnisse lassen sich (...) folgende Punkte nennen: Das Angebot an Hilfen zur Erziehung ist (...) insgesamt sehr gut ausgebaut. Besonders hervorzuheben ist das gute Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen zueinander“ (Dokument B2, S. 2).*

(2) *„(Bei der Kommune) ist die Ausgewogenheit der Hilfearten untereinander am größten: Unter den Hilfen zur Erziehung haben wir den geringsten Anteil an Fremdplatzierungen, aber den höchsten Anteil an ambulanten und teilstationären Hilfen“ (Dokument B5).*

Das Ziel von Jugendämtern, über ein ausdifferenziertes und ausgewogenes Hilfespektrum zu verfügen, was einen hohen Anteil von ambulanten Hilfen intendiert, muss vor dem Hintergrund der inhaltlichen Neuorientierung der Kinder- und Jugendhilfe durch nicht zuletzt das Paradigma einer lebensweltorientierten Jugendhilfe (vgl. Bundesminister für Jugend, Frauen, Familie und Gesundheit 1990) sowie des Inkrafttretens des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 1990/91 verortet werden. Aus der sozialpädagogischen Perspektive wird durch diese Veränderungen im Feld der Erziehungshilfen eine bedarfsorientierte Entlastung und Unterstützung verstärkt in die Familie hineinverlagert. Dies hat zum Ziel, die familiären Systeme und Netzwerke zu ergänzen und zu unterstützen sowie Ausgrenzungsprozesse für die Kinder und Jugendlichen zu vermeiden (vgl. Bürger 2001a, S. 191). Umstritten ist in diesem Zusammenhang, ob diese Neuorientierung die Notwendigkeit einer Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen reduziert. Genau an dieser Stelle setzt allerdings ein fiskalisches Interesse an einem ausdifferenzierten und ausgewogenen Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung an, denn – so vermuten z.B. Rauschenbach/Schilling (1997a, S. 218) – hiervon verspricht man sich auf Seiten nicht weniger Kommunen eine Reduzierung der kostspieligen Heimerziehungsausgaben im Jugendhilfeeat. So ist in einer der Ausschussvorlagen nachzulesen:

„Bei allen Maßnahmen, die einzuleiten sind, muß darauf geachtet werden, daß das gute Verhältnis zwischen ambulanten und stationären Hilfen (...) nicht ohne Not zerstört wird. Wir gehen davon aus, daß die Verstärkung der Hilfen im Bereich familienunterstützender Maßnahmen mit einem Zeitverzug auch die Reduzierung von vollstationären Hilfen erreichen und damit zur Senkung der Kosten insgesamt beitragen wird“ (Dokument B2, S. 9).

Gleichwohl hat sich dieses Bewertungsmuster gegen Ende der 1990er-Jahre und zu Beginn des neuen Jahrzehnts merklich sowohl aufgrund empirischer Beiträge im

Fachdiskurs (vgl. z.B. Bürger 2001a; Pothmann/Schilling 2002, S. 11ff.) als auch aufgrund der Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit selber verändert. So wird auch im Rahmen von Ergebnispräsentationen für Jugendhilfeausschüsse in Kommunen resümiert:

(1) „Eine Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der ambulanten Maßnahmen führt nicht unbedingt – wie vermutet – zu einer Reduzierung der Fallzahlen im stationären Bereich. Dies wird auch durch andere Untersuchungen bestätigt. Sie ist trotzdem im Sinne des Erhalts der familiären Strukturen sinnvoll. Auch ist das Bedingungsgefüge für die Inanspruchnahme von erzieherischen Hilfen zu komplex, um es allein auf diese Verbindung zu reduzieren“ (Dokument B1, S. 9).

(2) „(Es) wurde der Hypothese nachgegangen, durch einen verstärkten Einsatz von ambulanten Hilfen die Anzahl von Fremdunterbringungen reduzieren zu können (...). Ein solcher Kausalzusammenhang konnte anhand der vorliegenden Daten aber nicht bestätigt werden; im Gegenteil: (...) je höher die Anzahl an ambulanten Hilfen (...), desto höher die Anzahl an Fremdunterbringungen. Das bedeutet, dass die niedrigschwelligen ambulanten Erziehungshilfen möglicherweise einen unmittelbaren Einstieg in die Erziehungshilfekarriere darstellen“ (Dokument B4-1, S. 5).

Die hier ausgewiesenen Fälle zur Bewertung von Kennzahlen seitens der Jugendämter bzw. genauer der Jugendamtsverwaltungen bezogen auf die Inanspruchnahmewerte zu den Hilfen zur Erziehung, insbesondere den stationären Maßnahmen, sowie den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen oder auch hinsichtlich des Leistungsspektrums zu den Hilfen zur Erziehung zeigen zumindest zwei an dieser Stelle noch einmal hervorzuhebende Aspekte:

1. Zum einen können Bewertungen und Einschätzungen von Ergebnissen des Kennzahlensystems sowohl aus fachlicher als auch aus finanzieller Sicht relevant sein. Diesen Aspekt gilt es bilanzierend zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufzunehmen, wenn es darum geht, die vereinzelt Hinweise aus dem empirischen Material zur interkommunalen Vergleichsarbeit zu der Bedeutung finanzieller Interessen und Sichtweisen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen zusammenzutragen (vgl. Kap. 10.1).
2. Zum anderen wird allerdings nicht zuletzt aufgrund der Ambivalenz von Bewertungsprozessen an dieser Stelle deutlich, dass die Aufbereitung, Auswertung und Weiterverwendung von interkommunalen Vergleichskennzahlen aber auch generell von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe ‚wissensaufwendig‘ ist. Das heißt, die Kennzahl ist allein in Kenntnis des Zahlenwertes nicht zu bewerten bzw. nicht weiterzuverwenden. Hierfür ist weiteres Wissen notwendig, dass allein über die interkommunale Vergleichsarbeit nicht zu generieren ist, sondern über fachliche Sachkenntnis bei den Akteuren des Jugendamtes sowie allgemeiner des jugendhilfepolitischen Raumes abgerufen werden muss. Ist dies nicht der Fall bzw. besteht ein Wissensgefälle bei den Akteuren, so erhöht sich die Gefahr von strategischen Fehlentscheidungen bzw. nimmt die Möglichkeit einer ausschließlich legitimatorischen und wirklichkeitsverzerrenden Verwendung von

Kennzahlen zu. Somit konturiert sich an den hier herausgearbeiteten Ergebnissen insofern eine Grenze der Verwendung von Kennzahlen, als dass durch eine mögliche Überforderung der Akteure örtlicher Kinder- und Jugendhilfe durch die Ergebnisse der Kennzahlen und des Kennzahlensystems dieses Instrument falsch angewendet bzw. missbraucht wird.

(B) Effekte der Rückführung in der kommunalen Jugendhilfe

Bevor man sich im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen der Frage nach den Auswirkungen von interkommunaler Vergleichsarbeit ausführlich zuwendet, scheint es angemessen, zwei Vorbemerkungen zu notieren:

1. Im vorangegangenen Kapitel ist bereits darauf hingewiesen worden, dass den Veränderungen von Strukturen und Prozessen in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe eine Bewertung der generierten Kennzahlen vorausgeht. Somit ist es möglich, aus den zu beobachtenden Auswirkungen der interkommunalen Vergleichsergebnisse auf die jeweilige Lesart der Kennzahlen zu schließen.
2. Werden im Folgenden Effekte der Teilnahme an interkommunalen Vergleichen für Jugendämter und der entsprechenden öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe analysiert und erörtert, so setzt dies gelungene Übergänge von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension nicht nur im Rahmen der Diskussionen des jeweiligen interkommunalen Vergleichsringes, sondern auch bei der Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse in das jeweilige Jugendamt voraus.

Nähert man sich vor dem Hintergrund dieser notwendigen Vorbemerkungen dem Aspekt der Auswirkungen von interkommunalen Vergleichsergebnissen auf die örtliche Kinder- und Jugendhilfe zunächst einmal mit der Frage, ob entsprechende Effekte überhaupt zu beobachten sind, so offenbart sich, dass das Spektrum dieser ähnlich breit ist wie die Bandbreite der verschiedenen Formen der Rückführung der Vergleichsergebnisse. Die Aussagen hierzu reichen von

„Überhaupt keine“ (Interview M5) (bis zu) „ansonsten würde ich sagen, haben die meisten (...) eine Menge damit gemacht“ (Interview M6).

Die aus dem Material zu rekonstruierenden Effekte für die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe lassen sich zunächst einmal dahingehend unterscheiden, ob Kommunen vor dem Hintergrund der Ergebnisse ein Interesse daran haben, an dem jeweiligen Vergleichsring weiter teilzunehmen. Wenn auch nur vereinzelt, ist zu beobachten, dass Städte aus der interkommunalen Vergleichsarbeit aussteigen, weil ihre Kennzahlenwerte im Lichte der anderen Kommunen auf die Akteure vor Ort einen zu großen Druck erzeugen. Es liegt nahe, dass in diesen Fällen mit den Daten seitens der Verwaltung sowie der kommunalpolitischen Mehrheit zumindest sehr zurückhaltend umgegangen wird, zumal wenn möglicherweise Entscheidungen der Politik aus den letzten Jahren dadurch konterkariert werden.

Sieht man von diesen Ausnahmefällen ab, so müssen die Auswirkungen der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring vor dem Hintergrund des hier untersuchten Materials unterschieden werden nach

1. entsprechenden Effekten für die Organisationsentwicklung³²⁷, vor allem bezogen auf das Jugendamt, auf der einen Seite sowie
2. Veränderungen der Praxis der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite.

Dabei sind – und dies ist in den vorangegangenen Ausführungen bereits punktuell angedeutet worden – die Auswirkungen auf die Diskussionen um die kommunale Kinder- und Jugendhilfe im politischen Raum zu berücksichtigen. Die in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Effekte der interkommunalen Vergleichsergebnisse haben den Charakter von jugendhilfepolitischen Impulsen und beinhalten eher mittelbare Auswirkungen auf Prozesse und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort. Hiervon gilt es, unmittelbare, auf die Praxisfelder einschließlich der dazugehörigen Organisationen einwirkende Konsequenzen aus den interkommunalen Vergleichsergebnissen zu differenzieren.

Auswirkungen auf Organisationsentwicklungsprozesse

Die Effekte interkommunaler Vergleichsarbeit auf Prozesse der Organisationsentwicklung schließen mit ein, dass über die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring in den Jugendämtern das Thema Steuerung auf einer konzeptionellen und einer praktischen Ebene fokussiert wird. Dies kann für die Organisationsabläufe bedeuten, dass das interkommunale Berichtswesen von Kommunen als Anregungspotenzial zur Weiterentwicklung des jeweiligen internen Berichtswesens genutzt wird oder sogar deckungsgleich als intrakommunales Berichtswesen übernommen wird. Damit ist die interkommunale Vergleichsarbeit für teilnehmende Jugendämter ein Modul im Rahmen einer Verwaltungsmodernisierung bezogen auf eine Modifizierung oder (Neu)Einführung eines Berichtswesens mit – um im betriebswirtschaftlichen Vokabular der Neuen Steuerung zu bleiben – Controllingfunktion. Entsprechend resümieren teilnehmende Kommunen am Ende von Vergleichsringphasen:

(1) „Die vorgeschlagene Kennziffersystematik wird von fast allen Städten als sinnvoll und brauchbar angesehen. Wenn die Daten nach erfolgter Kontrolle in die erarbeitete Systematik eingefügt werden, wird ein anwendbares Instrument für den Bereich eines inter- und intrakommunalen Vergleichs vorliegen“ (Dokument A2, S. 86).

³²⁷ Flösser/Schmidt (1999, S. 146ff.) unterscheiden speziell bezogen auf soziale Dienste bzw. die Träger von sozialen Diensten eine strukturorientierte Organisationsentwicklung, die vor allem bei Kommunalverwaltungen und hier bei Jugendämtern zu beobachten ist, von einer handlungsorientierten Organisationsentwicklung, die hingegen eher für die freien Träger, z.B. die Wohlfahrtsverbände, zutrifft. Die im Folgenden rekonstruierten Auswirkungen interkommunaler Vergleichsarbeit auf die Organisationsentwicklung sind im Kontext einer strukturorientierten Organisationsentwicklung zu verorten, zumal hierunter die Organisationskonzepte der „Neuen Steuerung“ zu fassen sind.

(2) „Die erarbeiteten Kennzahlen für einen Vergleichsring der Kreise lassen sich - zumindest was die Systematik angeht – auch auf die Kreise selbst, d.h. auf die Ebene der Gemeinden, Städte und Ämter übertragen“ (Dokument A3-1, S. 31).

Oder aber es wird diesbezüglich seitens eines Moderators von interkommunalen Vergleichsringen berichtet:

„Sobald das Berichtskonzept bzw. das Kennzahlensystem Steuerungswirkungen hat und in den Städten und Landkreisen mit dem Instrument gearbeitet wird, dann ist es häufig so, dass dieses Instrumentarium, das im interkommunalen Vergleich eingesetzt wird, auch das örtliche Instrumentarium wird. Genauer: Das interkommunal verwendete Instrument wird als Basis/Grundgerüst für ein eigenes internes Berichtskonzept benutzt. So werden beispielsweise noch Informationen erhoben, die im interkommunalen Vergleich nicht erhoben werden“ (Interview M3).

Die Implementation von Teilen des interkommunalen Berichtswesens auf ein internes, intrakommunales Berichtswesen bedeutet eine Qualifizierung des Informationsmanagements und den daraus folgenden Steuerungsstrategien. Die Transformation eines solchen interkommunalen Berichtswesens in ein intrakommunales Berichtswesen wird beeinflusst durch den Grad der Kompatibilität zwischen möglicherweise bestehenden Ansätzen und dem jeweiligen Modus der Berichterstattung des Vergleichsrings. Durch eine Synchronisierung verringert sich nicht zuletzt der Aufwand bei den Personen, die im Jugendamt vor Ort mit der Datenerhebung beschäftigt sind. Zudem wird durch die Verzahnung von interkommunalem und intrakommunalem Berichtswesen der erkennbare Nutzen innerhalb der Kommunal- und Jugendamtsverwaltung zwangsläufig erhöht, was, wie bereits ausführlich dargelegt, nicht zuletzt auch eine höhere Bereitschaft für die Datenerhebung nach sich zieht.

Eine Übertragung des interkommunalen Berichtswesens auf ein bisheriges intrakommunales System bzw. die Neueinführung eines Berichtswesens auf der Grundlage des im Vergleichsring erarbeiteten Konzeptes setzt allerdings voraus, dass sowohl auf der politischen Ebene als auch auf der Verwaltungsebene, und hier insbesondere im Jugendamt, die Akteure für das Thema Steuerung sensibilisiert sind. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Faktoren zu unterscheiden. Erst vor diesem Hintergrund ist es im Rahmen einer Weiterentwicklung der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe überhaupt möglich, relevante Analysen vorzunehmen (vgl. dazu Heuchel/Schrapper 1999). So heißt es beispielsweise im Rahmen einer schriftlichen Präsentation von Vergleichsringergebnissen für den Jugendhilfeausschuss:

„Bei der Analyse der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung muss also zwischen steuerbaren und nicht-steuerbaren Einflussfaktoren unterschieden werden. Sozialstrukturelle Faktoren (...) sind nur sehr bedingt von einer Kommune beeinflussbar (...). Dagegen ist z.B. der Umfang des Angebotes an offener Kinder- und Jugendarbeit oder der Ganztagsbetreuung für Schülerinnen und Schüler (...) wesentlich durch strategisches Handeln einer Kommune zu verändern. Steuern lässt sich durch gemeinsame Definitionen und Qualitätsmerkmale z.T. auch die fachliche Begleitung der Familien vor, während und nach der Inanspruchnahme einer erzieherischen Hilfe“ (Dokument B2, S. 10).

An den Ausführungen verdeutlicht sich die strategische Einschätzung dieses einen Jugendamtes zu einzelnen Einflussfaktoren auf die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Dabei werden die sozioökonomischen Belastungsfaktoren als nicht steuerbare Faktoren klassifiziert, während das Spektrum der Angebote von Leistungen als steuerbar identifiziert wird (vgl. auch Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426f.).

Wird eine entsprechende differenzierte Analyse der Vergleichsergebnisse, aber auch des Kennzahlensystems selbst nicht vorgenommen, so besteht die Gefahr, dass eine Verwendung der Daten sich auf Rechtfertigungszwecke beschränkt. Das heißt, dass das Thema „Steuerung“ keine bzw. möglicherweise nur legitimatorisch eine Rolle bei der Bewertung der interkommunalen Vergleichsergebnisse in den Jugendämtern selbst spielt (vgl. dazu Abbildung 20, S. 353).³²⁸

Geht man hingegen noch einmal von dem Fall einer differenzierten Analyse der interkommunalen Vergleichsergebnisse bezogen auf eine Unterscheidung von steuerbaren und nicht steuerbaren Faktoren aus, so konnte bereits herausgearbeitet werden, dass neben der Sensibilisierung für Steuerungsmöglichkeiten der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe eine Formulierung von Zielen und deren Quantifizierung einen Einstieg in das Thema Steuerung und damit auch die Nutzbarmachung der interkommunalen Vergleichsergebnisse unter Steuerungsgesichtspunkten darstellt. Dies sind offensichtlich die Voraussetzungen für Steuerungshandeln.³²⁹ Die damit verbundenen notwendigen strategischen Diskussionen, z.B. über die Bewertung von Kennzahlenwerten sind eine weitere Bedingung, um Steuerungsprozesse anzustoßen. Anders formuliert: Mit Hilfe des Blicks auf andere Räume öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe und die sich dabei im interkommunalen Vergleich verdeutlichende Heterogenität örtlicher Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung gelangen die Akteure nicht nur zu der Erkenntnis, dass Hilfen zur Erziehung als Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe zu gestalten und zu steuern sind, sondern es werden auch Ansatzpunkte und mögliche Strategien für Steuerung deutlich. Vor diesem Hintergrund kommt der Formulierung von quantifizierbaren Zielen und deren Orientierungsfunk-

³²⁸ Diese Beobachtungen bezogen auf eine Rückführung der Ergebnisse von Vergleichsrings in die jeweiligen Jugendämter korrespondieren mit denen zu den Prozessen innerhalb der interkommunalen Vergleichsarbeit am Übergang von der Erkenntnis- zur Steuerungsdimension (siehe dazu ausführlicher S. 329ff.). Hierüber deutet sich an, dass sowohl innerhalb des interkommunalen Vergleichsrings als auch im Rahmen der Rückführung der Ergebnisse interkommunaler Vergleichsarbeit in die jeweiligen Jugendämter zumindest vergleichbare Prozesse zu beobachten sind.

³²⁹ Dies hat sich nicht nur im Rahmen der vorangegangenen Ausführungen bestätigt, sondern ist entsprechend zu den Grundelementen des Neuen Steuerungsmodells zu zählen. Die Inputsteuerung wird im Rahmen dieses Modus der Verwaltungsmodernisierung durch eine Outputsteuerung ersetzt. In diesem Zusammenhang wird die Vergabe von Ressourcen mit der Festlegung von Zielen verbunden. Diese sollten hinreichend operationalisiert sein. Das heißt, der Grad der Zielerreichung sollte möglichst messbar sein (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 60).

tion für Steuerungshandeln eine zentrale Bedeutung zu. Ein Effekt von interkommunaler Vergleichsarbeit zeigt sich in diesem Zusammenhang darin,

- dass Jugendämter für Steuerungshandeln und -möglichkeiten sensibilisiert werden sowie
- dass ein bestimmtes Verfahren zur Umsetzung von Steuerungsstrategien, das die Formulierung von quantifizierbaren Zielen und deren Überprüfung vorsieht, in den Jugendämtern implementiert wird.

Der Stand der Umsetzung dieser Konsequenzen aus der interkommunalen Vergleichsarbeit scheint bislang in den Kommunen sehr unterschiedlich zu sein. So resümieren beispielsweise teilnehmende Jugendämter eines Vergleichsrings am Ende einer ersten Phase:

(1) *„Zur Steuerung brauche ich nicht nur ein gutes Instrument der Navigation, sondern vor allem Zielkoordinaten, die präzise genug sein müßten, um den Kurs überhaupt definieren zu können. Hier wird es nötig werden, (...) Entwicklungsarbeit zu leisten (...)“ (Dokument A3-1, S. 27).*

(2) *„Im Resümee finden sich Hinweise, daß es bislang noch wenig entwickelte Zieloperationalisierungen gibt. In der Tat wäre die Benennung der Ziele der (lokalen) Jugendhilfe und die Operationalisierung in Handlungsziele überhaupt die Voraussetzung, um Kennzahlen als steuerungsrelevante Größe nutzen zu können. Der vorliegende Vorschlag stellt für uns einen Beitrag für diesen notwendigen Klärungsprozeß innerhalb der Verwaltung, aber auch in der Zusammenarbeit mit den politischen Gremien dar“ (Dokument A3-1, S. 32).*

Oder aber nach der zweiten Phase der interkommunalen Vergleichsarbeit in diesem Vergleichsring heißt es im Rahmen einer Gesamtbewertung:

„Hier wird deutlich, wie die Ist-Ergebnisse (...) genutzt wurden, um über Gespräche und Beratungen mit den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den jeweiligen Einzelbereichen operationalisierte Zielkonzepte zu erarbeiten“ (Dokument A3-2, S. 83).

Diese Ergebnisse zeigen exemplarisch anhand einer notwendigen Formulierung von Zielen und deren Quantifizierung als Voraussetzung und Bestandteil von Steuerungshandeln somit, dass offensichtlich interkommunale Vergleichsarbeit für die Organisation Jugendamt einen wichtigen Beitrag zur Qualifizierung von Steuerungsmaßnahmen im Rahmen einer Verwaltungsmodernisierung leisten kann. Die Organisation Jugendamt wird in gewisser Weise über den Blick auf andere Organisationen mit gleichen Aufgaben dafür sensibilisiert, „ihre“ öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe im Lichte von anderen kommunalen Jugendhilferäumen zu hinterfragen und zielgerichtet zu verändern. Gleichwohl ist die angewandte Steuerungsstrategie über die Quantifizierung von Zielen und deren ständiger Überprüfung mittels Kennzahlen vergleichsweise einfach und nicht zuletzt auch deshalb nur begrenzt einsetzbar. Dies gilt umso mehr, berücksichtigt man in diesem Zusammenhang allein die Möglichkeiten und vor allem die Grenzen von Messbarkeit im Feld der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. ausführlicher Teil II). Zudem stellen bisherige Beobachtungen zur Umsetzung von Neuer Steuerung in Jugendämtern die Formulierung von Zielen als einen schwierig zu gestaltenden und durchzuführenden politischen und kommu-

nikativen Prozess dar (vgl. z.B. Jordan/Reismann 1998, S. 60). Kinder- und Jugendhilfe in der Gesamtverantwortung des kommunalen Jugendamtes ist offensichtlich an dieser Stelle mit der bereits von Wolff (1981, S. 47ff.) festgestellten Zieldiffusität von sozialen Diensten im Allgemeinen konfrontiert.

Bleibt man noch bei dem Beispiel Zielformulierung und -entwicklung einhergehend mit dem Kriterium der Quantifizierbarkeit, stellt sich die Frage, ob dieser von der interkommunalen Vergleichsarbeit ausgehende Impuls ausschließlich Auswirkungen auf die Organisationsebene hinsichtlich zielgerichteten Steuerungshandelns im Rahmen der Anforderungen einer Verwaltungsmodernisierung hat oder ob dieser Impuls gerade auch bezogen auf das Jugendamt und hier das Feld der Hilfen zur Erziehung Auswirkungen auf die Arbeit mit Einzelfällen zeigt. So wird beispielsweise in einem Vergleichsring empfohlen,

„belastbare Indikatoren zur Qualität und Wirkung von Leistungen (...) auf der Ebene der Operationalisierung von Zielen bei der Hilfeplanung gem. § 36 KJHG im Einzelfall (zu ermitteln) (...). Hierzu ist es erforderlich, daß den in den einzelnen Hilfeplänen angegebenen Zielen meßbare Indikatoren für den Erfolg zugeordnet werden“ (Dokument A3-1, S. 12).

Aus dem vorliegenden empirischen Material ist allerdings nicht zu rekonstruieren, inwiefern sich ein derartiger, von der interkommunalen Vergleichsarbeit ausgehender Impuls bis auf die Ebene der Einzelfallbearbeitung in den Hilfen zur Erziehung hin auswirkt. Grundsätzlich gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass es sich bei Kennzahlen um Durchschnittswerte handelt, die somit keine Aussagen für den Einzelfall zulassen (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 28 sowie ausführlich Teil II). Würden nun die kennzahlengestützten Steuerungsverfahren von der Organisationsebene auf die Ebene der Einzelfallbearbeitung übertragen werden, so ist eine derartige Praxis kritisch zu hinterfragen. So weist Olk (1995a) in Anlehnung an Luhmann/Schorr (1982) auf das strukturelle Technologiedefizit der Sozialpädagogik hin. Dies hat zur Konsequenz, „daß im Interventionsbereich der Jugendhilfe – also im Bereich der Beeinflussung von Personen/-gruppen, ihrer Strategien der Lebensbewältigung und ihrer materiellen Lebensbedingungen – keine klaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen“ (Olk 1995a, S. 28).

Auswirkungen auf Strukturen und Prozesse der örtlichen Jugendhilfe

Geht man von Seiten des IKO-Netzes davon aus, dass die zentrale Funktionsebene von kennzahlenbasierten interkommunalen Vergleichsringen sich auf die Steuerungsdimension ausrichtet (vgl. Heinz 2000, S. 114; Schmithals-Ferrari 1999) bzw. konkret am Beispiel der hier untersuchten Vergleichsringe sich auf die Unterstützung von Jugendämtern bei der Steuerung kommunal verantworteter Kinder- und Jugendhilfe bezieht (vgl. Leitner-Achtstätter 1999), so erhält die Frage nach den zu beobachtenden Steuerungseffekten, die auf Ergebnisse von interkommunalen Vergleichsringen zurückzuführen sind, eine zentrale Bedeutung. Dieser Frage wird im

Folgenden nachgegangen. Dabei muss allerdings eine Einschränkung vorausgeschickt werden. Die Entstehung von Entscheidungen in Organisationen im Allgemeinen und im kommunalen Jugendamt im Besonderen sind komplexe Vorgänge und nur selten auf einfache Kausalverhältnisse zu reduzieren. Vielmehr sind, um beim Beispiel der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe zu bleiben, eine Vielzahl von Akteuren der Jugendamtsverwaltung sowie der jeweils kommunalen Kinder- und Jugendhilfe und nicht zuletzt der hiesigen politischen Landschaft mit unterschiedlichen Interessen daran beteiligt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Instrument der interkommunalen Vergleiche, wie bereits angeführt, nur eines von mehreren Modulen einer sich vielfach unter dem Label der Neuen Steuerung modernisierenden Verwaltung ist. Somit ist grundsätzlich davon auszugehen, dass hier zwar empirisch rekonstruierbar ist, ob Kennzahlenergebnisse einer interkommunalen Vergleichsarbeit Auswirkungen auf Veränderungen der jeweilig öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe haben, nicht aber, wie groß der Anteil dieser Befunde an getroffenen Steuerungsentscheidungen ist. Dabei können sich Auswirkungen sowohl auf die Beeinflussung von Diskussionen über jugendhilferelevante Aspekte im Sinne eine jugendhilfepolitischen Impulsfunktion beziehen als auch auf unmittelbare Veränderungen in Strukturen und Prozessen der jeweiligen kommunalen Kinder- und Jugendhilfe.

Folgt man den Aussagen der interviewten Moderatoren interkommunaler Vergleichsarbeit über das Feld der Hilfen zur Erziehung, dann ist von einem breiten Spektrum an Reaktionen und Effekten aufgrund von Ergebnissen und Analysen für die Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe auszugehen. Auf der einen Seite werden, was unmittelbar relevant für die Personalsituation im Jugendamt ist, aufgrund der Kennzahlenwerte Investitionen für die Kinder- und Jugendhilfe, beispielsweise in Form von zusätzlichen Personalstellen, beschlossen und umgesetzt (vgl. z.B. Dokument A3-2, S. 77). Auf der anderen Seite werden genauso unmittelbar auf der Grundlage der Vergleichsergebnisse Einsparungen vorgenommen, die vor dem Hintergrund sozialpädagogischer und sozialpolitischer Überlegungen³³⁰, aber auch aus einer ausschließlich finanziellen Perspektive vorgenommen werden.³³¹

³³⁰ Ein solches Beispiel zeigt sich für eine Kommune, in der Plätze in der Tagesgruppenerziehung nicht mehr finanziert worden sind, um die dadurch eingesparten Gelder in Betreuungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen von Nachmittagsbetreuung an Schulen zu investieren. Die Zielrichtung dieser Maßnahme ist, frühzeitiger auf entstehende individuelle oder familiäre Probleme der jungen Menschen reagieren zu können und eben nicht so lange warten zu müssen, bis es aus sozialpädagogischer Sicht keine andere Alternative mehr gibt, als den jungen Menschen zumindest tagsüber aus der Familie herauszunehmen (vgl. Stadtverband Saarbrücken 2001, S. 57ff.). Dies erscheint auf der einen Seite aus der Sicht einer sozialpädagogischen Konzipierung von Hilfen bzw. Unterstützungsangeboten sinnvoll. Gleichwohl verbindet sich damit auch eine Reduzierung der finanziellen Aufwendungen. Werden seitens des Jugendamtes im Jahre 2000 noch knapp 6,5 Mio. € für Leistungen der Tagesgruppenerziehung ausgegeben, so sind es im Jahre 2001 noch etwas mehr als 5,5 Mio. EUR.

³³¹ So ist informell aus einer Kommune in einem interkommunalen Vergleichsring über das Feld der Hilfen zur Erziehung, die im Verhältnis zu den anderen Jugendämtern mit die geringsten Werte

Während im Rahmen des Transfers von Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs bei den einen Jugendämtern unmittelbar oder zumindest mittelbar Steuerungseffekte zu erkennen sind, werden in anderen Jugendämtern diese Resultate scheinbar ohne eine erkennbare Konsequenz zur Kenntnis genommen. Letzteres ist erstens auf Strategien im Umgang mit den Befunden zurückzuführen, die man einer Rechtfertigungsdimension zuordnen könnte. Nach den Einschätzungen eines Moderators ist dieser Verwendungsmodus der interkommunalen Vergleichsergebnisse insofern strukturell nicht auszuschließen, da in der Regel ein Jugendamt vor dem Hintergrund der Ergebnisse eines Kennzahlenvergleichs nicht die Konsequenz daraus ziehen kann,

„wir haben 10 Jahre lang Scheiße gemacht und jetzt durch das IKO-Netz entdecken wir das. (...) Das kann auch ein Politdezent (nicht). Intern wird der mit den Zähnen knirschen, aber er wird nicht jetzt hertreten und sagen, wir müssen 20% runter, weil wir (...) über unsere Verhältnisse gelebt (haben). Er würde seine eigene Politentscheidung der Vergangenheit dadurch konterkarieren“ (Interview M4).

Dies wäre allerdings nur die eine Ebene einer Rechtfertigungsdimension. Eine zweite, die in diesem Zusammenhang zumindest benannt werden muss, beinhaltet Veränderungen auf Initiative der Jugendamtsverwaltung mit ausgewählten Kennzahlen zu stärken, gleichwohl diese Vorhaben möglicherweise ganz unabhängig von den Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs entstanden sind und insgesamt gesehen diese Maßnahmen unter Umständen auch gar nicht unterstützen.

Es würde über den Anspruch dieser Arbeit hinausgehen sowie den Auswertungsmöglichkeiten des vorliegenden empirischen Materials nicht entsprechen, würde man beanspruchen, dieses nur anhand von wenigen Markierungen angedeutete Spektrum tatsächlicher und möglicher Auswirkungen auf kommunale Kinder- und Jugendhilfe vollständig zu rekonstruieren. Daher wird im Folgenden eine andere Perspektive gewählt. Anhand von drei Jugendämtern mit hohen Fallzahlen, in denen interkommunale Vergleichsergebnisse im Jugendhilfeausschuss präsentiert worden sind, werden die über die vorliegenden Ausschussvorlagen dokumentierten geplanten und tatsächlichen Auswirkungen analysiert. Das heißt, rekonstruiert werden die Wirkungen interkommunaler Vergleichsergebnisse in Form von jugendhilfepolitischen Impulsen sowie in Gestalt von beschlossenen und durchgeführten Veränderungen bezogen auf Strukturen und Prozesse der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe. Aufgrund der hier gewählten Beispielkommunen werden sich die Ausführungen auf Reaktionen

bei der Inanspruchnahme von Erziehungshilfen ausweist, zu erfahren, dass in der Erörterung der Vergleichsergebnisse die Verwaltungsspitze beschlossen hat, die hohen Werte bei den Ausgaben für Fortbildungen im Jugendamt für das kommende Jahr auf den durchschnittlichen Wert des interkommunalen Vergleichsringes zu reduzieren. Der Grund für diese Entscheidung eines Gremiums der Verwaltungsspitze hat keinen aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe fachlich-inhaltlichen Charakter, sondern reduziert sich auf die Identifizierung des vermeintlichen Kostentreibers „Fortbildung“. Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht dem Jugendamt gelungen, das Argument zu vermitteln, dass möglicherweise gerade Investitionen in die Fortbildung von Mitarbeitern des Jugendamtes zu einer Vermeidung von Erziehungshilfekarrieren beitragen können.

bezogen auf hohe Fallzahlen bzw. Inanspruchnahmewerte bei den stationären Hilfen konzentrieren.

Die Beschränkung auf das Beispiel der stationären Hilfen ist damit zu begründen, dass, wie bereits im Exkurs verdeutlicht, hohe Inanspruchnahmewerte zu den Leistungen der Hilfen zur Erziehung, insbesondere bei den stationären Maßnahmen aus finanziellen Gründen aber auch vor dem Hintergrund fachpolitischer Überlegungen für Jugendämter bzw. zumindest für die Jugendamtsverwaltung ein Signal zur Reduzierung des Leistungsvolumens sind. Die seitens der Jugendamtsverwaltung gegenüber dem Jugendhilfeausschuss gesetzten Impulse für die jugendhilfepolitische Auseinandersetzung betreffen die gegenwärtige Gewährungspraxis von Leistungen der Hilfen zur Erziehung in den Jugendämtern genauso wie die andauernden Fremdunterbringungen in stationären Einrichtungen.³³² Sowohl Gewährungspraxis als auch die derzeitige Situation in den Einrichtungen der Heimerziehung sowie den betreuten Wohnformen werden nicht zuletzt vor dem Hintergrund der hier vorliegenden interkommunalen Vergleichsergebnisse auf den ‚Prüfstand‘ gestellt. Dabei geht es bezogen auf die Gewährungspraxis in den Jugendämtern allgemein um die Hinterfragung von Verfahrensgrundsätzen und bislang gültigen Strukturen zur bzw. bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Dies beinhaltet im Einzelnen folgende Aspekte:

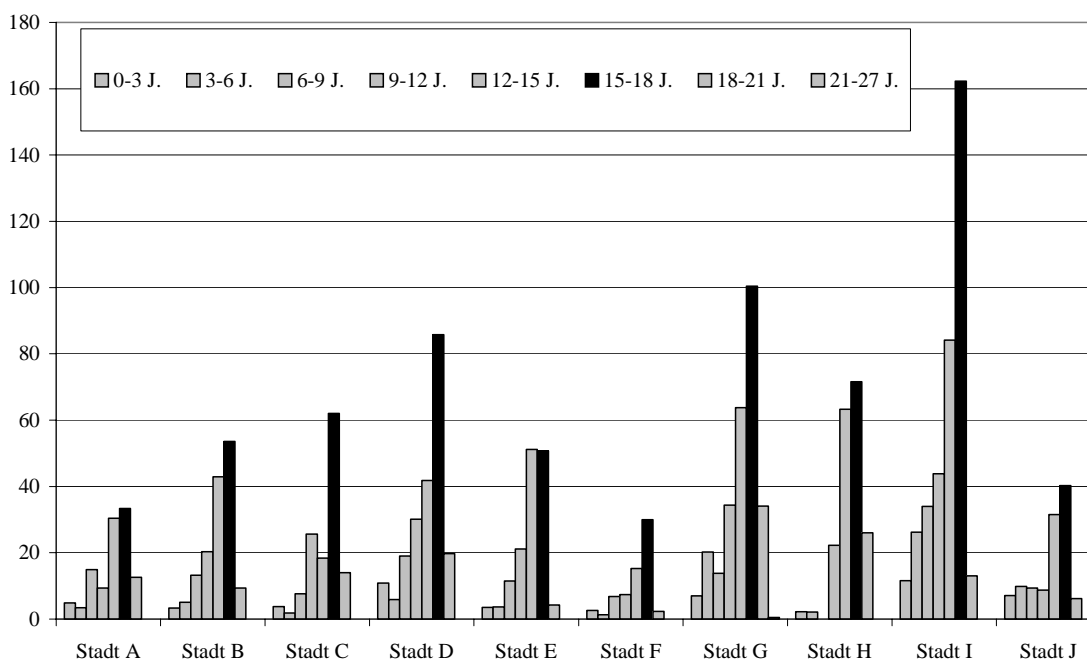
- Die Unterbringung von jungen Menschen, insbesondere Kindern im Rahmen von Vollzeitpflege soll gestärkt und ausgebaut werden (Dokument B4-1, S. 13; Dokument B5). Dies führt bei einer Jugendamtsverwaltung zu dem Vorschlag, dass zukünftig bei jeder Fremdunterbringung geprüft und dokumentiert werden muss, ob eine Unterbringung im Rahmen von Vollzeitpflege in Frage kommt bzw. unter welchen Bedingungen eine solche Unterbringung denkbar wäre (vgl. Dokument B2, S. 5). In den gleichen Kommunen wird vor diesem Hintergrund ein dringender Bedarf an Pflegeeltern gesehen. Eine derartige Schwerpunktverlagerung in der Gewährungspraxis bezogen auf die Fremdunterbringung von jungen Menschen ist für die Jugendämter nur dann möglich, wenn ein sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichend ausgestattetes Angebot an Pflegeeltern vorhanden ist (Dokument B2, S. 5, Dokument B5). Nicht berücksichtigt wird dabei von den Jugendämtern, dass mit einer derartig eindeutig formulierten Schwerpunktsetzung zugunsten der Vollzeitpflege die rechtlich kodifizierte Gleichrangigkeit der Leistungen der Hilfen zur Erziehung unterlaufen wird (vgl. Wiesner u.a. 2000, S. 346f.), auch wenn es zunehmend und mittlerweile weitgehend dem fachlichen

³³² Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Analysen basieren im Wesentlichen auf dem Instrument der Dokumentenanalyse. Die hier herangezogenen Vorlagen der Jugendamtsverwaltungen für den Jugendhilfeausschuss werden entsprechend als „institutionalisierte Spuren“ (Wolff 2000, S. 503) gesehen, die Aufschluss über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen der Jugendamtsverwaltungen angesichts der vorliegenden interkommunalen Vergleichsergebnisse geben. Da es sich bei diesen Kommunen ausnahmslos um Städte handelt, die auch im Rahmen der teilneh-

Selbstverständnis der Akteure entspricht, wenn insbesondere bei Kindern eine Unterbringung in einer Pflegefamilie einer stationären Unterbringung vorgezogen wird (vgl. zu entsprechenden bundesweiten empirischen Befunden Blandow/Walter 2001, S. 123f.).

- Jugendliche sollen kurz vor Vollendung der Volljährigkeit bzw. ab einem Alter von 15 Jahren im Falle einer notwendigen Fremdunterbringung in Formen des betreuten Wohnens untergebracht werden (vgl. Dokument B2, S. 5). Darüber hinaus soll in einer anderen Kommune bei dieser Klientelgruppe mittels einer stärkeren Ausrichtung des Leistungsangebotes auf die berufliche Integration mit Hilfe von Maßnahmen außerhalb der Hilfen zur Erziehung ein eventueller Bedarf vermieden werden (vgl. Dokument B4-1, S. 12f.).

Abbildung 22: Begonnene Hilfen gem. § 34 SGB VIII nach dem Alter der Adressaten unter besonderer Berücksichtigung der 15- bis unter 18-Jährigen im interkommunalen Vergleich (2000; Angaben pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung)



Quelle: IKO Vergleichsring der mittleren Großstädte

Das besondere Augenmerk auf diese Altersgruppe ist der Tatsache geschuldet, dass die Gewährung von stationären Hilfen in der Regel bei dem 15- bis unter 18-jährigen Klientel höher als bei anderen Adressatengruppen ist. Dies gilt sowohl für den Vergleichsring, an dem die hier in die Analyse einbezogenen Kommunen beteiligt sind (vgl. Abbildung 22)³³³ als auch bundesweit (vgl. Janze 1999). Eine sich hieran anschließende Fragestellung ist, in welchem Maße diese Leistungen familienersetzender Erziehungshilfe und der Jugendsozialarbeit in der

menden Beobachtung berücksichtigt wurden, ist es möglich, diese Erkenntnisse darüber hinaus mit in die Analyse einfließen zu lassen.

Tat austauschbar sind. Aus rechtssystematischer Sicht unterscheiden sich diese Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – sieht man einmal davon ab, dass es sich bei den Hilfen gem. § 13,3 SGB VIII um Kann-Leistungen handelt, während auf Maßnahmen gem. § 34 SGB VIII ein Rechtsanspruch im Bedarfsfalle besteht – zwar dahingehend, dass die Gewährung einer Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen gekoppelt ist an kurz- und mittelfristige berufliche Bildungsmaßnahmen, wobei anders als bei der stationären Erziehungshilfe nicht die Beseitigung von Mängellagen im Erziehungs- bzw. Sozialisationsprozess im Vordergrund steht. Trotz dieser auf den ersten Blick vergleichsweise eindeutigen rechtssystematischen Trennung der beiden Maßnahmen sind in der Jugendhilfepraxis gleichwohl die Übergänge fließend (vgl. Münder u.a. 2003, S. 178), so dass man aus Sicht von kommunaler Jugendhilfeplanung diesbezüglich von Steuerungsmöglichkeiten ausgehen kann. Allerdings bleibt damit die Frage unbeantwortet, wie diese Leistungen vor Ort konzeptionell verankert werden bzw. wie die Schnittstellen zwischen den Hilfen gestaltet werden, um zu vermeiden, dass betreutes Jugendwohnen, mit den erziehungs- und sozialisationsbedingten Defiziten konfrontiert, überfordert wird, zumal sich mit diesen eigentlich das Leistungssystem der Hilfen zur Erziehung auseinandersetzen sollte.

- Im Kontext von hohen Fallzahlen werden die Leistungen der freien Träger seitens einer Jugendamtsverwaltung zumindest misstrauisch betrachtet, wird dadurch doch ein Verlust an Steuerungskompetenz auf Seiten des öffentlichen Trägers bei der weiteren Ausgestaltung der Hilfe assoziiert (vgl. Dokument B5). Damit geht auch einher, dass die Dauer von stationären Maßnahmen kritisch hinterfragt wird:

„Mit den freien Trägern der Heimerziehung muß deutlich thematisiert werden, woher der hohe Anteil an fortgesetzten Hilfen über das 18. Lebensjahr hinausführt (sic!). Offenbar sind freie Träger in anderen Städten weit eher in der Lage, den Verselbstständigungsprozeß von Jugendlichen so zu führen, dass Hilfen nicht so lange dauern müssen“ (Dokument B5).

Diese Passage in einer Vorlage für den Jugendhilfeausschuss signalisiert einen Konfrontationskurs der Jugendamtsverwaltung gegenüber den freien Trägern. In einer anderen Kommune weist die Jugendamtsverwaltung darauf hin, dass es im Rahmen der Bemühungen zur Reduzierung der Fallzahlen insbesondere bei den stationären Hilfen zur Erziehung von Bedeutung ist, die Mitarbeiter des ASD für die Auseinandersetzung mit den Trägern vollstationärer Maßnahmen vorzubereiten (Dokument B2, S. 5). Anhand dieser illustrativen Hinweise aus dem vorhandenen Material deutet sich somit an, dass interkommunale Vergleichsergebnisse das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern neu konstituieren können.

³³³ Ausgenommen hiervon ist die Stadt E.

- Es ist in Kommunen mit hohen Fallzahlen insbesondere bei den stationären Hilfen das Interesse von Jugendamtsverwaltungen, lebenswelt- und lebenslagenbezogene Angebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung auszubauen. Von diesen damit verbundenen Investitionen nicht zuletzt in die soziale Infrastruktur verspricht man sich mitunter eine Reduzierung der Fallzahlen (vgl. Dokument B4-1, S. 13). Das heißt in einem Jugendamt im Einzelnen: Ausbau schulischer Halb- und Ganztagsangebote, Erweiterung des bestehenden Hortangebotes um einen sozialpädagogischen Hort sowie einen entsprechenden Ausbau der Angebotsformen im Bereich Jugendsozialarbeit. Hierzu gehört auch die oben bereits genannte Schaffung von zusätzlichen personellen Ressourcen. Hiermit soll einem potenziellen Hilfebedarf insofern Genüge getan werden, als dass durch den Einsatz einer so genannten formlosen Betreuung³³⁴ weitergehendere Hilfen nicht erforderlich werden (vgl. Dokument B4-1, S. 13f.).

Eine für die Reduzierung von Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung günstige Folge ist es aus der Sicht der Jugendamtsverwaltungen, wenn vor diesem Hintergrund die Abgrenzungen zwischen dem Kompetenz- und Leistungsprofil der Hilfen zur Erziehung zu anderen Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe markiert werden. Beispielsweise ist es unangemessen, wenn sich die Erziehung in einer Tagesgruppe darauf beschränkt, Hausaufgabenhilfe zu leisten (vgl. Dokument B5). Das heißt, es geht im Rahmen einer Reduzierung von Fremdunterbringungsfällen sowohl um die Einbeziehung von Maßnahmen der Jugendhilfe als auch anderer sozialer Dienstleistungen für junge Menschen und deren Familien. Dies können bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe Angebote der Erziehungs- und Familienberatung aber auch der Schule in Zusammenarbeit mit Kinder- und Jugendhilfe sein (vgl. Dokument B2). Somit gehört hierzu auch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Jugendhilfe und Schule hinsichtlich der Vermeidung eines Bedarfs von Hilfen zur Erziehung. Aus Sicht einer Jugendamtsverwaltung ist es in diesem Zusammenhang notwendig, die Schule als Agentur zu verorten, die sowohl eine präventive Funktion zur Vermeidung von individuellen und/oder familiären Krisen übernimmt als auch eigene Kompetenzen bezogen auf die Beseitigung von Schulproblemen wahrnimmt (vgl. Dokument B5).

Neben einer notwendigen abgrenzenden Konturierung des Leistungs- und Kompetenzprofils von Leistungen der Hilfen zur Erziehung durch die Schaffung von lebenswelt- und lebenslagenbezogenen Angeboten außerhalb der Hilfen zur Erziehung erfolgt parallel hierzu in Jugendamtsbezirken eine sozialräumliche Orientierung bzw. eine allgemeine Stärkung der Stadtteilorientierung. Diese hat mit-

³³⁴ Hierunter sind Leistungen zu verstehen, die im Kinder- und Jugendhilfegesetz als Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie geregelt sind.

unter zur Konsequenz, dass in Jugendämtern angestrebt wird, grundsätzlich vor einer Einleitung einer Hilfe zur Erziehung zu prüfen, inwiefern vorhandene Ressourcen des Stadtteils bei den individuellen und/oder familiären Schwierigkeiten eingesetzt werden können. Damit verbunden ist die Einführung von so genannten „Sozialraumbudgets“, um somit analog zu einem Prinzip des Neuen Steuerungsmodells Fach- und Ressourcenverantwortung zu vereinen (vgl. Dokument B2, S. 6; Dokument B4-2).

Die Überprüfung, Modifizierung und Neugestaltung einer Gewährungspraxis bei den Leistungen der Hilfen zur Erziehung ist allerdings nur der eine Aspekt, über den die hier ausgewählten Jugendämter versuchen, die Fallzahlen insbesondere bezogen auf die stationären Hilfen zu reduzieren. Betrachtet man dies vor dem Hintergrund, dass finanzielle Gründe für die Durchführung dieser Maßnahmen mit ausschlaggebend sind, so deutet sich an, dass die Veränderungen im Leistungssystem der Hilfen zur Erziehung zumindest dort stattfinden, wo der rechtliche Rahmen eine Leistungskürzung zulässt, aber auch mitunter an den Stellen zu beobachten sind, an denen zumindest die Beugung sozialrechtlicher Regelungen billigend in Kauf genommen wird (vgl. dazu auch zu den Auswirkungen interkommunaler Vergleichsarbeit im Kontext der Sozialhilfe Spindler 1999, S. 310f.). Dieses bestätigt sich auch für die Neubewertung von Heimerziehungsfällen als eine weitere in diesem Beispiel zu beobachtende Strategie zur Reduzierung der Fallzahlen in der Heimerziehung. Zwei Modi einer Neubewertung von Fällen sind in dem empirischen Material vor allem anhand des Beispiels eines Jugendamtes zu identifizieren, die jeweils dazu führen, dass junge Menschen nicht mehr in Heimen der Kinder- und Jugendhilfe betreut werden:

- Erstens werden „Umplatzierungen“ aus der stationären Unterbringung in Pflegefamilien bzw. betreuten Wohnformen angestrebt. So wird seitens einer Kommune angesichts der interkommunalen Vergleichsergebnisse folgende Zielsetzung formuliert:

„Es wird angestrebt, von den z.Z. in stationärer Betreuung befindlichen Kindern unter 7 Jahren (Anzahl 26), 13 Kinder in diesem Jahr in Pflegefamilien unterzubringen. (...)Es wird angestrebt, von den z.Z. in stationärer Betreuung befindlichen Jugendlichen über 17 Jahren (Anzahl 76), 20 Jugendliche in diesem Jahr im betreuten Wohnen unterzubringen“ (Dokument B2, S. 5). „Von den z.Z. betreuten ca. 300 Kindern/Jugendlichen in stationärer Unterbringung sind ca. 200 weniger als 3 Jahre dort. Von diesen Kindern/Jugendlichen werden in diesem Jahr 30 Kinder/Jugendliche ausgewählt, für die eine Rückführung in die Herkunftsfamilie angestrebt wird“ (Dokument B2, S. 7).³³⁵

Bezogen auf Umplatzierungsstrategien von stationären Hilfen in andere Hilfesettings bzw. eine Rückführung von jungen Menschen in die Familie bleibt kritisch

³³⁵ Das hier zuletzt angesprochene Ziel einer Rückführung von vor allem Kindern in die Herkunftsfamilie soll in einer anderen Kommune erreicht werden durch die Schaffung und den verstärkten Einsatz von Ressourcen für die Elternarbeit. Neben einer Stabilisierung der Lebenslagen von eventuellen Geschwisterkindern verspricht man sich darüber hinaus, die zum Ziel gesetzte Rückführung des „Heimkinds“ zu erreichen (vgl. Dokument B4-1, S. 14).

anzufragen, ob es sich hierbei um ein aus sozialpädagogischer Sicht lediglich rigides Steuerungsinstrument zur Verkürzung einer vergleichsweise kostenintensiven Heimhilfe handelt oder ob damit auch die entsprechend notwendigen konzeptionellen Veränderungen bei den stationären Hilfen verbunden sind. Wenn in Anlehnung an die Untersuchungen und Überlegungen von Kurz-Adam/Frick/Köhler (2002a, S. 207ff.) gilt, dass eine „angeordnete“ Verkürzung der Dauer von stationären Hilfen weit mehr ist als die Veränderung eines äußeren Merkmals, dass sich also die Qualität von Maßnahmen verändert, sich die inneren Gegebenheiten des familienersetzenden Hilfeprozesses mit einem neuen Lebensmittelpunkt wandeln, ist angesichts des dokumentierten Vorhabens einer Jugendamtsverwaltung, insgesamt 43 junge Menschen binnen Jahresfrist von einer stationären Unterbringung in Pflegefamilien bzw. betreute Wohnformen umzu-platzieren bzw. in die Herkunftsfamilie zurückzuführen, nachzufragen, ob eine entsprechende Neuausrichtung des Hilfeprozesses stattfindet und ob diese im Rahmen eines Hilfeplanprozesses begleitet wird. Allein die vergleichsweise kurze Vorlaufzeit für diese geplanten Maßnahmen lassen an der Einlösung dieser notwendigen Voraussetzung zumindest zweifeln.

- Zweitens ist in diesem Zusammenhang im Rahmen einer Vorlage für den Jugendhilfeausschuss zu beobachten, dass die Festlegung von konkreten Beendigungskriterien für eine stationäre Fremdplatzierung angestrebt wird. Dabei geht es keineswegs um das Erreichen von vorher im Hilfeplanverfahren festgelegten Erziehungszielen, sondern ganz im Gegenteil zielen diese auf eine Beendigung der Maßnahmen durch das Jugendamt bei nicht kooperativem Verhalten der Eltern und/oder des jungen Menschen selbst. Hierzu heißt es konkret:

(1) „Jeder Hilfeplanungsprozeß muß die Veränderungspotentiale der Eltern erfassen und dafür Sorge tragen, daß die Eltern oder Sorgeberechtigten so schnell wie möglich in die Lage versetzt werden, ihre Erziehungsaufgaben ganz oder teilweise wieder zu übernehmen. Eine eigene Rubrik „Elternarbeit“ wird in die Hilfepläne aufgenommen. Sind Eltern hierzu nicht bereit, muß auch geprüft werden, ob wegen mangelnder Mitwirkungsbereitschaft die Hilfe eingestellt werden sollte“ (vgl. Dokument B2, S. 6).

(2) „Hilfen für junge Volljährige sind einzustellen, wenn die Mitwirkungsbereitschaft nicht gegeben ist oder der/die Volljährige durch sein/ihr Verhalten den Hilfeerfolg gefährdet“ (Dokument B2, S. 5).

Die hierin deutlich werdende Strategie zur Reduzierung der Fallzahlen in stationären Unterbringungsformen, entsprechende familienersetzende Hilfen von Seiten des Jugendamtes abzubrechen, wenn der junge Mensch und/oder dessen Eltern nicht kooperieren widerspricht der Philosophie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes genauso wie einem sozialpädagogischen Leitbild von Hilfen für junge Menschen und deren Familien, werden in diesem Zusammenhang doch Ausgrenzungskriterien formuliert, die noch vergleichsweise großzügig bzw. beliebig ausgelegt werden können. So fehlen Antworten auf die Fragen, wann ein junger

Volljähriger den Erfolg einer Hilfe gefährdet, wer Erfolgskriterien für eine Hilfe bestimmt und somit auch wie überhaupt in dem jeweiligen Einzelfall Erfolg definiert wird? Allein die Tatsache, dass vor dem Hintergrund der bekannten vielschichtigen und heterogenen Filter- und Zuweisungsprozesse seitens der Fachkräfte (vgl. am Beispiel der Zugangswege zu den Hilfen zur Erziehung Blandow 2001, S. 119ff.) aller Voraussicht nach die Bewertung von erfolgsgefährdetem Verhalten in hohem Maße subjektiv sein wird (vgl. dazu auch die Kritik an einer statistischen Erfassung der Ursachen für die Beendigung von stationären Hilfen bei Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 96f.), verdeutlicht die Schwierigkeiten, die mit der Formulierung von derartigen Ausgrenzungskriterien verbunden sind.

Noch problematischer scheint es, wenn man den Fortgang einer familienersetzenden Hilfe, die in der Regel zur Vermeidung einer Kindeswohlgefährdung bei der Hilfestellung als notwendig erachtet worden ist, für einen Jugendlichen ablehnt, weil die Eltern nicht bzw. nicht ausreichend im Rahmen des Hilfeprozesses kooperieren. Abgesehen davon, dass auch bezogen auf das Verhalten der Eltern wieder das Problem auftaucht, dass diese Einschätzungen immer einen subjektiven Charakter haben, wird das Kindeswohl in diesen Fällen vom Verhalten der Eltern abhängig gemacht. Somit scheint offensichtlich die Fallkonstellation möglich, dass eine Kindeswohlgefährdung seitens des Jugendamtes in Kauf genommen wird, wenn die Zusammenarbeit mit den Eltern seitens des Jugendamtes als gescheitert bewertet wird. Dies gilt umso mehr, wenn in so einem Fall beim jeweiligen Familiengericht ein Sorgerechtsentzug zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung nicht erreicht werden kann.

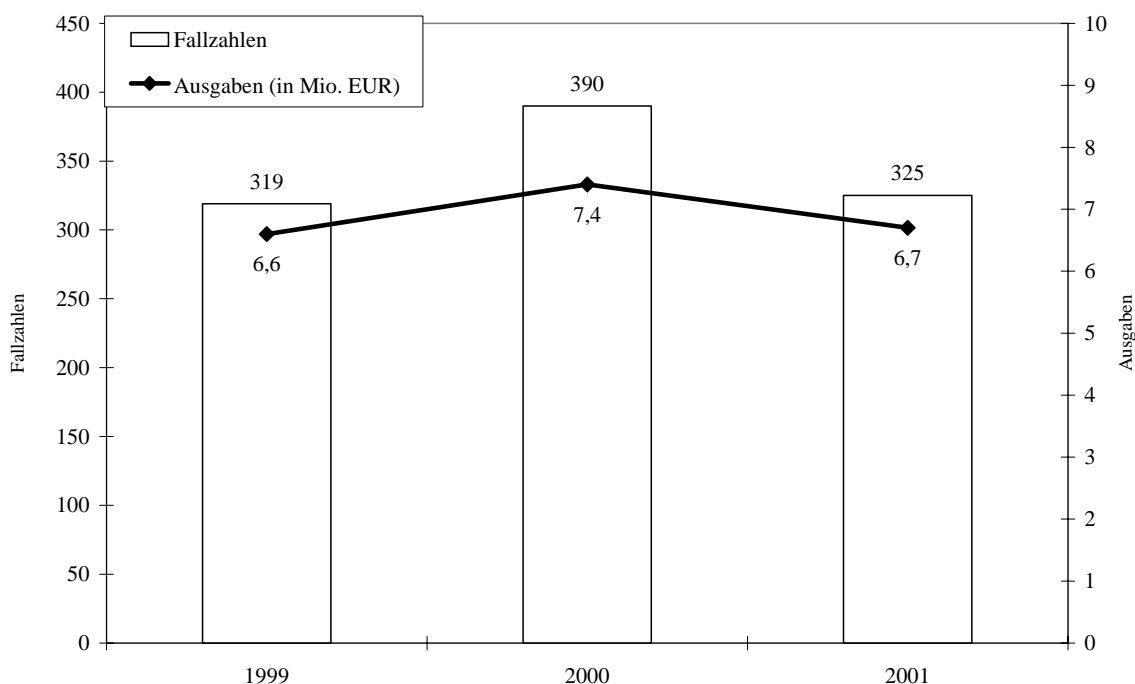
Bei diesen aus dem empirischen Material erkennbaren vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduzierung von stationären Hilfen seitens der Jugendamtsverwaltung gegenüber dem Jugendhilfeausschuss vor dem Hintergrund eines im interkommunalen Vergleich hohen Inanspruchnahmewertes bei den Maßnahmen gem. § 34 SGB VIII sind verschiedene Strategien des öffentlichen Jugendhilfeträgers zu identifizieren. Es ist zu rekonstruieren, welche Impulse von Jugendamtsverwaltungen in den politischen Raum Jugendhilfeausschuss im Rahmen eines Steuerungsanspruchs für das Feld der Hilfen zur Erziehung gesetzt werden, die wiederum Aufschluss über beabsichtigte Aktivitäten oder auch Steuerungsmaßnahmen angesichts der interkommunalen Vergleichsergebnisse geben können (vgl. diesbezüglich zu den Möglichkeiten der Dokumentenanalyse Wolff 2000). Allein anhand dieser Aussagen über die politische Impulsfunktion der Rückführung der Vergleichsergebnisse können allerdings noch keine Aussagen über die tatsächliche Umsetzung dieser und anderer Maßnahmen bzw. deren Wirkung auf das stationäre Fremdunterbringungsvolumen gemacht werden. Es kann aber nachgewiesen werden, dass die Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit im Rahmen der jugendhilfepolitischen Diskussionen vor Ort von Relevanz sind und somit Einfluss haben auf das entsprechende Steuerungshandeln

der Jugendämter³³⁶, wobei die hier dargestellten einzelnen Vorschläge und Positionierungen insbesondere bezogen auf eine mögliche Neu- und Umbewertung von Hilfefällen kritisch zu hinterfragen sind.

Wechselt man die Perspektive von den Auswirkungen der Vergleichsergebnisse im Kontext einer jugendhilfepolitischen Impulsfunktion zu den möglichen Konsequenzen für Strukturen und Prozesse örtlicher Kinder- und Jugendhilfe, so muss vorausgeschickt werden, dass es, wie bereits zuvor bezogen auf die Darstellung der verschiedenen Vorschläge und Positionierungen ausgeführt, nicht Anspruch dieser Untersuchung sein kann, hierzu eine abschließende Antwort zu formulieren. Vielmehr wird nachfolgend lediglich exemplarisch für eine Kommune zu zeigen sein, dass offensichtlich eingeleitete Maßnahmen zur Reduzierung der stationären Hilfen einen gewünschten Effekt erzielt haben, so dass auf der Grundlage von interkommunalen Vergleichskennzahlen in Jugendämtern zielgerichtet gesteuert wird (Dokument B4-2). Für die hier näher untersuchte Kommune wird im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2000 und die vorangegangenen Jahre festgestellt, dass die eigene Stadt in dem interkommunalen Vergleichsring mit die höchsten Inanspruchnahmewerte bei den Hilfen zur Erziehung im Allgemeinen sowie den stationären Hilfen im Besonderen ausweist (vgl. Dokument B4-1, S. 3; Dokument B4-2). Über die Kennzahlenwerte des Jahres 2001 verdeutlicht sich allerdings konträr zur Entwicklung der vorangegangenen Jahre sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Ausgaben eine Reduzierung. So reduzieren sich die Hilfen gem. § 34 SGB VIII zwischen 2000 und 2001 von 390 auf 325 Fälle. Bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen bedeutet dies einen Rückgang der Inanspruchnahme von 127 auf 106 Maßnahmen. Im gleichen Zeitraum gehen die finanziellen Aufwendungen für diese Leistungen von 7,4 Mio. € auf 6,7 Mio. EUR. um 700.000 € zurück (vgl. Abbildung 23). Aus Sicht der zuständigen Jugendamtsverwaltung sind diese Ergebnisse die logische Folge der Umsetzung des klaren Steuerungsziels, insbesondere die Fremdunterbringungszahlen zu reduzieren. Aus Sicht des Jugendamtes steht hinter diesem Umsteuern ein „Kraftakt“, der beispielsweise mit einer Verlagerung von Ressourcenverantwortung und damit einhergehenden Budgetierungen aber auch einem vermehrten Personaleinsatz in den Regionaldiensten als präventive Leistungen verbunden ist.

³³⁶ Ein anderes Beispiel hierfür wird aus der Stadt Kiel berichtet. Eine dort vorgenommene Umstrukturierung des Pflegekinderdienstes ist nicht zuletzt auch aufgrund der Ergebnisse eines interkommunalen Vergleichsringes, an dem die Stadt Kiel beteiligt ist, eingeleitet worden (vgl. Sachse 2001).

Abbildung 23: Entwicklung von Fallzahlen und finanziellen Aufwendungen für Hilfen gem. § 34 SGB VIII in einer Vergleichsringkommune (1999-2001; Angaben zu den andauernden und beendeten Fällen in abs. sowie zu den Fallzahlen in Mio. EUR)



Quelle: Angaben aus Dokument B4-2

Allein die über die Daten dokumentierte Entwicklung gibt noch keinen Aufschluss darüber, ob es sich hierbei um eher zufällige Schwankungen handelt oder aber um die Auswirkungen einer bewussten Steuerungsstrategie. Letzteres plausibilisiert sich allerdings vor dem Hintergrund, dass angesichts der Ausgangslage Ende des Jahres 2000 sowie der im interkommunalen Vergleich hohen Inanspruchnahmewerte seitens des Jugendamtes die Notwendigkeit zum Gegensteuern gesehen wurde (vgl. Dokument B4-2). Vor diesem Hintergrund wurde grundsätzlich vereinbart, die Zahl der Heimunterbringungen um 5% zu reduzieren. Mit dem dargestellten Rückgang der Fallzahlen von 390 auf 325 Hilfen (-16,7%) ist dieses Ziel um ein Vielfaches übertroffen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung nicht nur darauf, dass bezogen auf die stationäre Unterbringung für die Altersgruppe der unter 7-Jährigen sowie der 7- bis unter 10-Jährigen im Rahmen einer Dienstanweisung die Zusammenarbeit zwischen Pflegekinderwesen und Sozialen Diensten neu geregelt wird. Damit geht u.a. einher, dass Kinder unter 7 Jahren nur noch in einer Familie unterzubringen sind, dass junge Menschen im Alter von 7 bis unter 10 Jahren zukünftig möglichst von Pflegefamilien zu betreuen sind sowie es gilt, die Unterbringung von Kindern in Erziehungsstellen zukünftig zu vermeiden. Entsprechend dieser Vorgaben zeigt sich für diese Kommune bei den begonnenen Hilfen bezogen auf die unter 6-Jährigen genauso wie bei den 6- bis unter 9-Jährigen – dies sind die Altersgruppen, für die im Rahmen des interkommunalen Vergleichsringes Angaben erhoben werden, – zwischen 2000 und 2001

ein deutlicher Rückgang der Fallzahlen (vgl. Abbildung 24), was als ein Hinweis für die Effektivität dieser Maßnahme bewertet werden kann.

Damit gehen zusätzliche Maßnahmen, die seitens der Jugendamtsverwaltung umgesetzt wurden, einher:

- Es werden innerhalb des Sozialen Dienstes Steuerungselemente mit dem Ziel einer Familienerhaltung vor allem für Kinder erarbeitet. Diese beziehen sich auf die Wahrnehmungs- und Definitionsmuster der Fallbearbeitenden, die Angebotsstruktur und -qualität bei den Sozialen Diensten und deren Wirtschaftlichkeit sowie Organisation und Planung. Eine Konsequenz aus diesen Einzelmaßnahmen ist die Stärkung der sozialen Infrastruktur sowie eine verstärkte Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen. Dazu gehört beispielsweise auch, die Personalressourcen beim ASD zu erhöhen, gleichwohl dieses häufig zunächst befristet mit einer Einsparauflage vorgenommen wird. Es wird beschlossen, dass für einen bestimmten Zeitraum eine zusätzliche Personalstelle mit der Auflage geschaffen wird, in der gesetzten Frist eine bestimmte Finanzsumme einzusparen. Das heißt, das Fortbestehen dieser zusätzlichen Personalstelle wird somit von der Fortschreibung der interkommunalen Vergleichsergebnisse abhängig gemacht. Damit soll der interkommunale Leistungsvergleich für den ASD bzw. die an dieser Entscheidung Beteiligten eine „eigentumsähnliche Wirkung“ bekommen (Burr/Seidlmeier 1998, S. 68). Somit werden über den interkommunalen Vergleich bzw. deren Ergebnisse in der öffentlichen Verwaltung Eigentumssurrogate geschaffen, die Anreize zu einem effektiven und vor allem effizienten Handeln beinhalten.

Diese Steuerungsmaßnahme zur Stärkung des präventiven Bereichs bzw. der sozialen Infrastruktur ist in mindestens zweierlei Hinsicht kritisch zu hinterfragen: Es ist diesbezüglich erstens zu erörtern, inwiefern die Schaffung derartiger Anreizstrukturen die Gefahr einer Verzerrung oder auch Verfälschung von Informationen für den Leistungsvergleich erhöht (vgl. zu dieser Gefahr ausführlicher Burr/Seidlmeier 1998, S. 67ff.). Ausgegangen wird bei einem Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen als Stärkung der sozialen Infrastruktur im Umfeld von jungen Menschen und deren Familien zweitens von einem reduzierenden Effekt bezogen auf den Bedarf an Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Gleichwohl diese Annahme, wie empirische Studien zumindest andeuten, zumindest nicht auszuschließen ist (vgl. Bürger 2002a, S. 80ff.), so wiegen die Hinweise auf keinen bzw. einen gegenteiligen Effekt mindestens genauso schwer. Das heißt, man kann derzeit nur darüber spekulieren, ob die zusätzliche Ressourcenausstattung des ASD sowie der Schritt in Richtung Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung für diesen Dienst tatsächlich zu einer Fallzahlenreduzierung führen kann oder ob nicht vielmehr durch diese Maßnahmen die Wahrnehmungssensibilität für Problemlagen von jungen Menschen und deren Familien erhöht wird, so dass zumindest auf längere Sicht dieses Vorgehen eher zu einer

Erhöhung der Fallzahlen beitragen wird (vgl. dazu auch Bürger 2000; 2001b, S. 215).³³⁷

- In den Regionaldiensten wird das Instrument der Budgetierung eingeführt. Das heißt, die Regionaldienstleistungen erhalten eine Budgetverantwortung vor dem Hintergrund einer anzustrebenden Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung. Damit verbunden ist eine Regionalisierung der Steuerungsverantwortung. Damit werden gemäß dem Property-Rights-Ansatz Eigentumssurrogate geschaffen, um einen effizienteren Umgang mit den vorhandenen Ressourcen zu fördern (vgl. auch ausführlicher Teil I, Kap. 2.2). Kritisch nachzufragen ist bezogen auf die Umsetzung dieses Instrumentes der operativen Steuerung, wie das Jugendamt reagiert, wenn das Budget z.B. zu den Hilfen zur Erziehung erschöpft ist, gleichzeitig aber nach den bisherigen Bewertungsmaßstäben eine stationäre Fremdunterbringung notwendig wird. Kann in diesen Fällen der im SGB VIII kodifizierte Rechtsanspruch auf eine Hilfe genauso eingelöst werden wie zu Beginn eines Haushaltsjahres, wenn das Budget noch nicht aufgebraucht ist? Ist dies nicht der Fall, so kann für die Erziehungshilfe als bundesweit einheitlich geregelte Sozialleistung nicht mehr von der Wahrung des Gerechtigkeitsprinzips gesprochen werden.
- Insbesondere beim Klientel der 15- bis unter 18-Jährigen, das wie in den anderen Städten des interkommunalen Vergleichs genauso wie bundesweit (vgl. Janze 1999) die am stärksten vertretene Altersgruppe bei den stationären Hilfen darstellt, ist in dieser Kommune ein Strategiewechsel für diese Fälle eingeleitet worden. Dieser zielt darauf ab, eine stärkere und verbindlichere Vernetzung zwischen dem Sozialen Dienst und der Jugendberufshilfe zu erreichen, um im Kontext der Persönlichkeitsentwicklung von Jugendlichen die gesellschaftliche und berufliche Integration zu fördern. Konkret damit verbunden ist der Ausbau des Jugendwohnens im Rahmen der Jugendsozialarbeit (§ 13,3 SGB VIII) für diese Altersgruppe im Sinne eines zusätzlichen präventiven Angebotes. Bezogen auf die Fallzahlen zeigt sich diesbezüglich zwischen 2000 und 2001 vor allem bei den begonnenen Hilfen ein deutlicher Rückgang. Werden im Jahre 2000 noch 67 Hilfen gem. § 34 SGB VIII für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren begonnen, so sind dies im Jahre 2001 lediglich noch 46 (vgl. Abbildung 24). Angesichts dieser kurzfristigen Effekte, die sich zumindest anhand der Fallzahlenentwicklung bei den begonnenen familienersetzenden Hilfen andeuten³³⁸,

³³⁷ Eine ähnliche Funktion von ambulanten Maßnahmen beschreibt Spindler (1999, S. 311f.) bezogen auf einen interkommunalen Wettbewerb von Kommunalverwaltungen zur Sozialhilfe. Bei der Durchführung des interkommunalen Vergleichs wurde die Beratung seitens der Städte insofern eher als kostensteigernder Faktor eingestuft, da diese Leistungen die faktischen bzw. potenziellen Sozialhilfebeziehenden über ihre Rechtsstellung und -ansprüche aufklären würden.

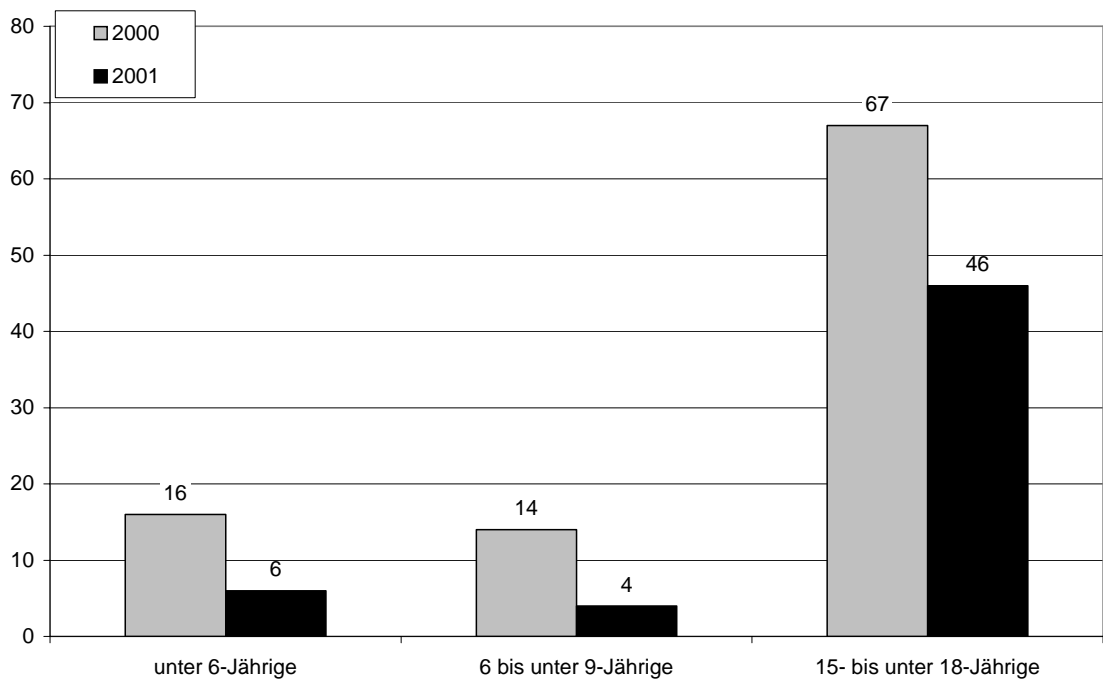
muss allerdings kritisch nach den Möglichkeiten einer Substitution von Heimunterbringungen durch betreutes Jugendwohnen im Rahmen der Jugendsozialarbeit gefragt werden. Auch wenn die Überschneidungsbereiche dieser beiden Hilfeformen offensichtlich sind, so ist dennoch grundsätzlich und nicht zuletzt auch aus rechtlicher Sicht eine Trennung der beiden Maßnahmen am Kriterium erzieherischer Defizite beim jungen Menschen vorzunehmen (vgl. dazu Münder u.a. 2003, S. 177f.). Auch angesichts dessen ist die grundsätzliche Frage zu stellen, ob und wenn ja, in welchem Maße diese Leistungen familienersetzender Erziehungshilfe auf der einen und der Jugendsozialarbeit auf der anderen Seite in der Tat überhaupt austauschbar sind. Somit ist für diese Kommune nicht zu prognostizieren, welche mittel- und langfristigen Auswertungen die Bedeutungsaufwertung von Maßnahmen der Jugendsozialarbeit zu Ungunsten stationärer Maßnahmen haben wird. Wird dadurch auch mittelfristig ein Rückgang der stationären Hilfen zu beobachten sein oder aber wird dieser Strategiewechsel eher zu einer höheren Fallzahlenbelastung entweder des Leistungsspektrums der Hilfen zur Erziehung oder aber anderer Sozialer Dienste bzw. von Polizei und Justiz führen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn Maßnahmen des betreuten Jugendwohnens mit den neu hinzugekommenen Jugendlichen, die eigentlich einer Betreuung im Rahmen einer stationären Erziehungshilfe bedürfen, überfordert sind und nicht bedarfsgerecht auf ihre individuellen und familiären Krisen reagieren können.

- Neben der Altersgruppe der 15- bis unter 18-Jährigen wurden – wie bereits erwähnt – bezogen auf die stationäre Unterbringung eine besondere Regelung für die Altersgruppe der unter 7-Jährigen sowie der 7- bis unter 10-Jährigen getroffen. Im Rahmen einer Dienstanweisung wird generell die Zusammenarbeit zwischen Pflegekinderwesen und Sozialen Diensten neu geregelt. Damit geht u.a. einher, dass Kinder unter 7 Jahren nur noch in einer Familie unterzubringen sind, dass junge Menschen im Alter von 7 bis unter 10 Jahren zukünftig möglichst von Pflegefamilien zu betreuen sind sowie es gilt, die Unterbringung von Kindern in Erziehungsstellen zukünftig zu vermeiden. Entsprechend dieser Vorgaben zeigt sich für diese Kommune bei den begonnenen Hilfen bezogen auf die unter 6-Jährigen genauso wie bei den 6- bis unter 9-Jährigen – dies sind die Altersgruppen, für die im Rahmen des interkommunalen Vergleichsringes Angaben erhoben werden, – zwischen 2000 und 2001 ein deutlicher Rückgang der Fallzahlen (vgl. Abbildung 24). Dass aufgrund der Weisungen bzw. der getroffenen Regelungen diese kurzfristigen Effekte zu beobachten sind, ist unmittelbar nachzuvollziehen, gleichwohl auch dies keine Selbstverständlichkeit ist. Gleichwohl ist hierbei die

³³⁸ Um weitere Gewissheit über ein Substitutionsverhältnis dieser beiden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, müsste man zumindest parallel zur Entwicklung bei den stationären Hilfen diejenige bei den Maßnahmen des betreuten Jugendwohnens betrachten.

Frage nach mittel- und langfristigen Auswirkungen dieses Steuerungshandelns von höherer Brisanz. Es wird auf lange Sicht hin abzuwarten bleiben, ob diese Maßnahmen ihren Beitrag für ein qualitativ hochwertiges Jugendhilfeangebot werden leisten können.

Abbildung 24: Entwicklung der begonnenen Hilfen gem. § 34 SGB VIII für eine Kommune eines interkommunalen Vergleichsrings für ausgewählte Altersgruppen (2000-2001; Angaben in abs.)



Quelle: Angaben aus der Datenerhebung zum interkommunalen Vergleichsring der mittleren Großstädte

10. Bilanz und Diskussion der Befunde aus der Fallstudie

Die empirische Untersuchung zur interkommunalen Vergleichsarbeit im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe zielt auf einen Erkenntnisgewinn zur Nutzung respektive Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen am Beispiel der Hilfen zur Erziehung. Es kann grundsätzlich davon ausgegangen werden – und dies hat sich auch im Rahmen der empirischen Fallstudie bestätigt –, dass hierfür der Kontext der interkommunalen Vergleichsarbeit insofern besonders geeignet ist, als dass Anknüpfungspunkte und Überschneidungsbereiche zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen von kommunaler Jugendhilfeplanung genauso vorhanden sind wie zur Verwaltungsmodernisierung mit dem Label der Neuen Steuerung als ein Modus des sozialen Dienstleistungsmanagements (vgl. zu den Verwendungskontexten ausführlicher Teil II, Kap. 6). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass eine Untersuchung über interkommunale Vergleichsarbeit immer auch Analysen zu der Implementation und dem Nutzwert eines quantitativen Berichtswesens für in diesem Falle ein Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene beinhaltet, womit ein

möglicher Überschneidungsbereich von Verwaltungsmodernisierung auf der einen und einer kommunalen Jugendhilfeplanung auf der anderen Seite benannt ist (vgl. u.a. Jordan 1998a). Anders formuliert: Die Untersuchung von interkommunaler Vergleichsarbeit als ein Verwendungskontext von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe ist nicht nur Forschung über die Nutzung von Messgrößen bei Organisationen der Sozialen Arbeit, sondern ist zugleich auch die Analyse eines Moduls des unter dem Namen „Neue Steuerung“ bekannten Modells einer Verwaltungsmodernisierung.

Somit sind die vorangegangenen Ausführungen erstens als ein Beitrag zur Analyse von Strukturen, Prozessen und Wirkungen eines derartigen Instrumentes für die Organisation Jugendamt einzuordnen. In diesem Zusammenhang intendieren die Untersuchungen in Anlehnung an das von Flösser u.a. (1998, S. 244f.) benannte Desiderat aber auch, Erkenntnisse bezogen auf die flächendeckend in den Verwaltungen und hier insbesondere bei den organisatorischen Einbettungen der Kinder- und Jugendhilfe zu beobachtenden Optimierungs- und Reformprozesse zu generieren. Darüber hinaus beinhalten die Ausführungen gleichermaßen die Benennung von Ergebnissen zu den Auswirkungen interkommunaler Vergleiche als ein Instrument kommunaler Jugendhilfeplanung sowie Modul einer Verwaltungsmodernisierung auf Strukturen und Prozesse der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe.

Das abschließende Kapitel zu diesem Teil der Arbeit wird im Folgenden in einem ersten Teil Bilanz zum Erkenntnisgewinn aus den vorangegangenen Rekonstruktionen interkommunaler Vergleichsarbeit über das Feld der Hilfen zur Erziehung ziehen (vgl. Kap. 10.1). Dabei werden Eckpunkte der empirischen Untersuchungen noch einmal aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Resultate zusammengefasst. Zudem wird zumindest cursorisch erörtert, ob sich für diese Befunde bezogen auf andere Anwendungskontexte in der Kinder- und Jugendhilfe Anknüpfungspunkte identifizieren lassen. In einem zweiten Teil werden vor dem Hintergrund der erzielten empirischen Ergebnisse allgemeine, im Fachdiskurs geäußerte Kritikpunkte zu den interkommunalen Vergleichen mit den erzielten Forschungsergebnissen gespiegelt und diskutiert (vgl. Kap. 10.2).

10.1 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

Bislang ist die interkommunale Vergleichsarbeit gerade bezogen auf das Feld der Kinder- und Jugendhilfe ein Forschungsfeld, das allenfalls am Rande thematisiert wird. Für eine Zusammenfassung dieser vorangegangenen empirischen Analysen zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen von interkommunalen Vergleichen am Beispiel der IKO-Vergleichsringe zum Feld der Hilfen zur Erziehung werden im Folgenden vier Themen benannt. Dabei gilt es die eingangs zu dieser Untersuchung formulierten forschungsleitenden Fragestellungen noch einmal aufzugreifen:

- Ein erstes Thema dieser Zusammenfassung bezieht sich auf Jugendämter zwischen Fremd- und Selbstbestimmung auf dem Weg zur Teilnahme an interkommunalen Vergleichsrings. Dieser erste Punkt einer Bilanz nimmt nicht direkt Bezug zu den forschungsleitenden Fragestellungen. Gleichwohl beinhaltet die Aufarbeitung der Zugangswege von Jugendämtern zwischen Selbst- und Fremdbestimmtheit wichtige Informationen zu der Art des Umgangs mit Kennzahlen im Rahmen von interkommunaler Vergleichsarbeit (A).
- Ein zweiter Aspekt dieser Bilanz rekurriert auf die Arbeitsschritte im Rahmen interkommunaler Vergleichsrings unter besonderer Berücksichtigung des Kennzahleninstrumentes. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse des rekonstruktiven Vorgehens bezogen auf die forschungsleitende Fragestellung nach der Entstehung bzw. Generierung von Kennzahlen zusammengefasst (B).
- In einem dritten Punkt der Bilanz wird eingegangen auf kennzahlenbasierte interkommunale Vergleiche zwischen Erkenntnis- und Steuerungsdimension, einem „Steinbruch“ für Legitimationsrhetorik sowie Zugang und Fundgrube für praxisorientierte Jugendhilfeforschung. Die Explikation des Funktionsspektrums von Kennzahlen in der interkommunalen Vergleichsarbeit nimmt dabei Bezug auf die forschungsleitende Fragestellung nach Art und Weise der Verwendung sowie des Umgangs mit dem Kennzahleninstrument in dem hier untersuchten Anwendungskontext (C).
- „Überhaupt keine“³³⁹ oder „ansonsten (...) haben die meisten (...) eine Menge damit gemacht“³⁴⁰ – so oder ähnlich könnte man den letzten Aspekt dieser Ergebnisbilanz benennen. Es werden hier Befunde zu der Frage nach den Folgen respektive Konsequenzen einer Generierung und Anwendung von Kennzahlen noch einmal zusammengetragen (D).

(A) Fremd- und selbstbestimmte Teilnahme von Jugendämtern

Hinsichtlich des Zugangs zur interkommunalen Vergleichsarbeit gilt, dass die beteiligten Jugendamtsverwaltungen zumindest dahingehend zu unterscheiden sind, dass die einen – möglicherweise handelt sich hierbei um die Mehrheit der an interkommunalen Vergleichsrings teilnehmenden Jugendämter, vertraut man diesbezüglich auf die im Material identifizierbaren Andeutungen – sich nur aufgrund äußeren Drucks einem interkommunalen Vergleichsring angeschlossen haben. Damit verbunden ist eine entsprechende Skepsis gegenüber diesem aus sozialpädagogischer Perspektive fremden sowie zudem in der Kinder- und Jugendhilfe wenig bis gar nicht erprobten Verfahren. Genau hierin allerdings haben andere Jugendämter eine Chance gesehen, ein innovatives Modul des Neuen Steuerungsmodells in seiner praktischen

³³⁹ Interview M5.

³⁴⁰ Interview M6.

Umsetzung mitgestalten zu können.³⁴¹ Allein dieses Interesse von Jugendämtern ist ein weiterer empirischer Hinweis darauf, dass Konzepte und Instrumente der Verwaltungsmodernisierung mit dem Schlagwort von der „Neuen Steuerung“ u.a. auch aus Eigeninteresse von Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe adaptiert werden, um einen innovativen Impuls für den eigenen Verantwortungsbereich zu setzen und um auf die neu zu schaffenden Strukturen einen möglichst großen Einfluss ausüben zu können (vgl. exemplarisch hierfür auch Möllenbeck 2002, S. 50 sowie grundsätzlich Liebig 2001, S. 59). Die ist – organisationssoziologisch betrachtet – ein Indiz dafür, dass Jugendämter bzw. Jugendamtsverwaltungen sich dazu entschlossen haben, über den interkommunalen Vergleich organisatorische Lernprozesse, bestehend aus interaktiven Lernprozessen in Netzwerken (vgl. Haus 2001, S. 4f.) zu initiieren, um damit im Kontext des kontinuierlichen organisatorischen Wandels die Handlungsrountinen zu hinterfragen sowie innovative kreative Lösungen für Probleme des Organisationsalltags zu entwickeln (vgl. Holtgrewe 2000, S. 175f.).

Diese empirischen Hinweise bezogen auf das Interesse von Jugendämtern an einer Teilnahme an interkommunalen Vergleichsringen – eingebettet in die entsprechenden organisatorischen Wandlungsprozesse – sind in den Kontext eines zu beobachtenden Trends der Annäherung von Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe an das Neue Steuerungsmodell zu verorten. Zumindest an dieser Stelle muss somit kritischen Stimmen, die der Kinder- und Jugendhilfe vorhalten, dass man es versäumt hat, sich aktiv in Konzeption und Umsetzung einer Verwaltungsmodernisierung einzumischen (vgl. z.B. Kühn 2002a, S. 21), widersprochen werden.³⁴² Im Gegenteil scheint es nicht selten der Fall zu sein, dass es im Interesse von kommunaler Kinder- und Jugendhilfe bzw. den entsprechenden Verwaltungen liegt, sich an einem derartigen Zusammenschluss von Jugendämtern zu beteiligen. Eher wäre in diesem Zusammenhang somit anzufragen, ob Jugendämter, die sich für die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring entschlossen haben, dieses Verfahren nicht zu unkritisch übernommen haben.

Unabhängig davon jedoch gilt analog zu der Erörterung der Gründe für eine Ökonomisierung des Sozialen, dass auch die Teilnahme von Jugendämtern an interkommunaler Vergleichsarbeit von internen Impulsen, wie dem Dilemma sozialpädagogischer Fachlichkeit, der Eindimensionalität von sozialpädagogischen Konzepten sowie der unbewältigten Expansionsgeschichte sozialer Dienstleistungen, genauso beeinflusst wird wie von externen Einflussfaktoren. Diesbezüglich sind sowohl eine

³⁴¹ Es wäre in diesem Zusammenhang z.B. in jugendamtsbezogenen Studien zu prüfen, ob Innovationskepsis auf der einen sowie Innovationsbereitschaft auf der anderen Seite mit den von Schnurr (1998) herausgearbeiteten Akteurstypen korrespondieren.

³⁴² Möglicherweise wäre es in diesem Zusammenhang angemessener zu diskutieren, ob die Stimmen bzw. die umfangreichen Debatten für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sowie im Rahmen der einzelnen Arbeitsfelder bei der Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells entsprechend zur Kenntnis genommen worden sind.

legitimatorische und eine fiskalische Krise als auch eine Steuerungs- und Managementkrise zu benennen (vgl. sowohl zu der Innen- als auch zu der Außendimension ausführlich Teil I). In diesem Zusammenhang sind interkommunale Vergleiche im Feld der Kinder- und Jugendhilfe zumindest ein potenzieller Indikator und auch Katalysator für Tendenzen einer Ökonomisierung im Feld der Sozialen Arbeit (vgl. dazu Teil I). Dies ist nicht nur auf der konzeptionellen Ebene daran festzumachen, dass die Implementierung von interkommunalen Vergleichen immer auch die Einführung von Markt- und Wettbewerbsbedingungen bedeutet, auch wenn diesbezüglich zu meist von Surrogaten auszugehen ist (vgl. z.B. Wollmann 2000, S. 213), sondern zeigt sich empirisch z.B. auch in der Bewertung von fallbezogenen Kennzahlen zur Inanspruchnahme von vor allem stationären Hilfen, wenn diese zumindest nicht zuletzt unter betriebswirtschaftlichen Kosten einer Jugendamtsverwaltung betrachtet werden.

(B) Gestaltung von Rahmenbedingungen

Zentrale Strukturelemente einer Durchführung von interkommunalen Vergleichen sind die Festlegung des Vergleichsthemas, die dazugehörige Wahl der Datenquelle, die Erarbeitung des entsprechenden Grund- und Kennzahlensystems sowie die regelmäßige Erhebung der festgelegten Grundzahlen und die daraus entsprechende Generierung der Kennzahlen. Dies gilt für den Bereich der Hilfen zur Erziehung genauso wie für andere kommunale Leistungsbereiche. Für das hier untersuchte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe konnte herausgearbeitet werden, dass gerade die Hilfen zur Erziehung sich deshalb einer derartigen Popularität als Gegenstand von interkommunalen Vergleichen erfreuen können, weil dieses Tätigkeitsfeld eben nicht nur ein vergleichsweise stark reglementiertes Segment darstellt, vergleicht man es beispielsweise mit der Kinder- und Jugendarbeit, sondern auch weil dieses Arbeitsfeld nach der Kindertagesbetreuung in den Jugendhilfehaushalten in der Regel den zweitgrößten Etatposten darstellt und somit seitens der Kommunalverwaltung ein Interesse an einer Reduzierung der finanziellen Aufwendungen besteht. Es zeigt sich allerdings, dass Vergleichsringe, die vor Jahren mit dem Thema Hilfen zur Erziehung ihre Arbeit begonnen haben, nunmehr an einem Punkt sind, an dem ein hohes Interesse daran besteht, den Vergleichsgegenstand auf andere Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe auszuweiten bzw. grundsätzlich nicht weiter im Kontext der Arbeitsfeldlogik zu denken, sondern eher in Anlehnung an die aktuelleren Debatten einen sozialraumorientierten Ansatz mit einer integrierten Form von Hilfeleistungen für junge Menschen und deren Familien vertreten.

Neben der Einigung über den Vergleichsgegenstand ist die Erarbeitung eines Grund- und Kennzahlensystems für den jeweiligen interkommunalen Vergleichsring eine notwendige Grundvoraussetzung für die Anwendung dieses Instrumentes. Die empirische Untersuchung hat in diesem Zusammenhang bestätigt, dass nach wie vor

von einer zumindest teilweise in hohem Maße defizitären Datenlage in den Kommunen auszugehen ist, gleichwohl Anhaltspunkte einer Verbesserung dieses Zustandes zu identifizieren sind. Dennoch oder vielleicht auch gerade deswegen ist zumindest für die hier untersuchte Vergleichsringarbeit festzustellen, dass sich z.T. in den Vergleichsringen Quantität und Qualität der zur Verfügung stehenden Daten sehr stark voneinander unterscheiden. Während einige Jugendämter diesbezüglich erhebliche Mängel aufweisen, was mitunter auch schon zu einem Ausstieg von Kommunen aus Vergleichsringen führen kann (vgl. dazu auch die über das Feld der Hilfen zur Erziehung und der Kinder- und Jugendhilfe hinausgehenden Beobachtungen von Wollmann 2000, S. 213f.), operieren andere Verwaltungen mit einem ausdifferenzierten leistungsstarken System eines EDV-gestützten Informationsmanagements. Derartige Unterschiede sind bei der Erarbeitung eines Grund- und Kennzahlensystems für die interkommunale Vergleichsarbeit insofern problematisch, als dass man sich in dem grundsätzlichen Interesse an einem Vergleich mit anderen kommunalen Räumen eher an den Kommunalverwaltungen mit einer wenig ausdifferenzierten Datenlage orientieren muss. Es ist hingegen nicht die Regel, dass Kommunen aufgrund der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring zusätzliche Arbeitsressourcen zur Verfügung stellen können, um die Datenlage über die eigene Kommune und die öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern, sieht man einmal davon ab, dass dieses Vorhaben in den meisten Fällen kurzfristig allein unter strukturellen Gesichtspunkten schon nicht umzusetzen ist. Dies weist auf zweierlei hin:

1. Offensichtlich ist die Datenlage insbesondere bezogen auf die kommunale Jugendhilfe gerade aus der Jugendamtsperspektive nach wie vor mit erheblichen Mängeln behaftet. Ähnliche Erfahrungen bezogen auf die Datenverfügbarkeit und den Stand der Aufbereitung von entsprechendem statistischen Material sind ganz unabhängig von der interkommunalen Vergleichsarbeit von anderen Erhebungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bekannt. So kann beispielsweise Schilling (2002d, S. 210ff.) in einer ausführlichen Analyse der Erhebungsqualität amtlicher Kinder- und Jugendhilfedaten bei den Jugendämtern entsprechende Mängel und Defizite nachweisen. Zudem zeigt eine bundesweite Befragung von Jugendämtern u.a. auch zum Bereich der kommunalen Jugendhilfeplanung, dass eines der nach wie vor bestehenden Hauptprobleme die unzureichende Datenlage ist (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 315).
2. Darüber hinaus deutet sich hierüber zumindest eine bestimmte Haltung von Jugendämtern hinsichtlich der Durchführung von Reformen an. Es liegt der Verdacht nahe, dass Jugendämter sich zwar an interkommunalen Vergleichen, die darauf abzielen, Strukturen und Prozesse von Organisationen sowie die Kommunikation derselben mit der Umwelt zu qualifizieren, beteiligen, allerdings offensichtlich davon ausgehen, dass die damit einhergehenden bzw. die in Aussicht gestellten Verbesserungen zum Nulltarif zu haben sind. Das heißt, offensichtlich

ist man nicht dazu bereit, die für die Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring einzusetzenden vor allem auch personellen Ressourcen als notwendige Investitionen für die Erarbeitung und Durchführung von Reformen anzusehen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Strukturprobleme bei Jugendämtern ist die Festlegung und Generierung von Kennzahlen für den interkommunalen Vergleich einer gewissen Pragmatik geschuldet. Dieser Befund korrespondiert mit Erfahrungen im Kontext der Erarbeitung von Systemen einer kommunalen Sozialberichterstattung und ist nicht zuletzt in einem Zusammenhang mit der derzeit angespannten Lage der kommunalen Haushalte zu sehen. Beispielsweise weist Kappenstein (2000, S. 21) darauf hin, dass es angesichts der finanziellen Situation in den Städten und Gemeinden Ziel sein sollte, „möglichst einfache, aber dennoch erklärungskräftige Indikatoren zu nutzen. Sie sollten mit möglichst einfachen statistischen Methoden gewonnen werden und dennoch valide sein“ (ebd.). Diese Pragmatik bei der Festlegung des Kennzahlensystems für die interkommunale Vergleichsarbeit ist der eine Teil eines aus dem empirischen Material zu identifizierenden Interessenkonfliktes bei Vergleichsringteilnehmern. Grundsätzlich haben die Jugendämter zum einen ein Interesse daran, die Arbeitsressourcen für die Teilnahme an dem interkommunalen Vergleichsring im Allgemeinen sowie für die Erhebung der Vergleichsdaten im Besonderen weitgehend zu minimieren. Zu einem anderen Teil allerdings haben die teilnehmenden Kommunalverwaltungen ein hohes Interesse an der Entwicklung eines Grund- und Kennzahlensystems, das die Erziehungshilfswirklichkeit bzw. allgemein den Vergleichsgegenstand so realitätsnah wie möglich abbildet.³⁴³

Dieser eher pragmatische Interessenkonflikt bezogen auf die teilnehmenden Organisationen ist mit verantwortlich für deutlich werdende Schwierigkeiten bei der Erhebung der Grundzahlen bei Jugendämtern in interkommunalen Vergleichsringen. Er wird, wenn man so will, ausgehend von den teilnehmenden Kommunen in die Vergleichsringe hineingetragen. Dabei haben die Rekonstruktionen des Materials

³⁴³ Ein in diesem Zusammenhang im Vorfeld nicht unbedingt zu erwartender Befund der empirischen Untersuchung ist die Tatsache, dass die Konstruktion der Kennzahlensysteme, über die nicht zuletzt auch eine Darstellung von organisatorischer Effektivität für die kommunalen Leistungen der Hilfen zur Erziehung intendiert wird, anders als dies Scott (1986, S. 443) in seinen organisations-theoretischen Überlegungen formuliert, zwar nicht als objektiv bezeichnet werden kann, so aber doch weitgehend apolitisch in dem Sinne sind, dass jugendhilfepolitische Interessen des einzelnen Jugendamtes im Vergleichsring selber zumindest bei der Kennzahlengenerierung allenfalls eine marginale Bedeutung haben. Gleichwohl ist dieses Ergebnis zu den untersuchten interkommunalen Vergleichsringen aller Voraussicht nach nicht unmittelbar auf andere Verwendungskontexte zu übertragen. Vielmehr kann an dieser Stelle nur darüber spekuliert werden, ob dies bei den untersuchten Vergleichsringen möglicherweise damit zusammenhängt, dass hier die teilnehmenden Kommunen zumeist nicht durch den Amtsleiter, sondern durch Planungs- und Controllingfachkräfte und/oder durch Mitarbeiter des Sozialen Dienstes vertreten werden. Ein weiterer Grund könnte zumindest für einige der hier untersuchten Vergleichsringe darin liegen, dass sich dessen Kennzahlensystem an dem bereits vorhandenen Erhebungsraster der bundesweiten amtlichen KJH-Statistik orientiert. Möglich ist aber auch, dass der hier gewählte Untersuchungsansatz vorhandene Politisierungen bei der Erarbeitung des Darstellungsinstrumentes in den interkommunalen

gezeigt, dass die Positionierung der Organisation in diesem Interessenkonflikt entscheidend durch die jeweilige Motivation der Mitarbeiter in den Jugendämtern bezogen auf die Bewältigung des zusätzlichen Aufwandes abhängig sein kann. Folgt man Beobachtungen der Praxis, so ist diese Motivation einerseits grundsätzlich gerade auch bezogen auf den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe eher als gering einzustufen. Andererseits jedoch ist gerade für die letzten Jahre festzustellen, durch Diskussionen um Strategien eines New Public Managements oder eines Sozialmanagements allgemein die Sensibilität und das Interesse für Daten und Fakten gewachsen ist (vgl. z.B. Rauschenbach 1999b, S. 225; Rauschenbach/Schilling 2001a, S. 8f.). Allerdings gilt dieses gesteigerte Interesse an quantitativen Daten vor allem wohl für Mitarbeiter mit eher leitenden Funktionen, während bei denjenigen, die beispielsweise unmittelbar mit der Durchführung von Maßnahmen oder auch in der Fallarbeit tätig sind, offensichtlich diese Sensibilität für die Bedeutung dieser Informationen nach wie vor weitgehend fehlt. Das hieraus entstehende Motivationsdefizit gilt umso mehr – und damit wird der Bezug zum aufgezeigten Interessenkonflikt in Jugendämtern bei der Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems noch einmal unmittelbar deutlich –, wenn die Anforderungen im Rahmen der Datenerhebung angesichts der jeweils zur Verfügung stehenden Daten vergleichsweise hoch sind.

Bleibt man bei der fehlenden Mitarbeitermotivation, so ist für die Erschließung des benannten Interessenkonfliktes ein zweiter Faktor relevant. Dieser bezieht sich auf die Fehleranfälligkeit von insbesondere internen Leistungsdaten des Jugendamtes bzw. Angaben der Jugendamtsverwaltung zu der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings ist dies nicht ausschließlich auf die Motivation der Mitarbeiter zurückzuführen, sondern auch auf die fehlenden zeitlichen Ressourcen der Auskunftgebenden sowie eine – und dies stellt den dritten in diesem Zusammenhang zu nennenden Aspekt dar – fehlende bzw. mangelhafte EDV-Ausstattung in den organisatorischen Einbettungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mangelt es an einer entsprechenden Infrastruktur, ist der zeitliche Aufwand für die geforderten Datenerhebungen zumeist ungleich größer, was sich wiederum in den meisten Fällen auch negativ auf die Motivation der Mitarbeiter auswirkt.

(C) Auswertung der interkommunalen Vergleichsergebnisse

Bezogen auf die Umsetzung des von der KGSt und dem IKO-Netz vorgegebenen Modells der interkommunalen Vergleichsarbeit wird für den hier beobachteten Bereich der Hilfen zur Erziehung genauso wie für die anderen kommunalen Leistungsbereiche das Kennzahleninstrument grundsätzlich als notwendig für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen angesehen. Dabei wird dem Kennzahleninstrument – wie in anderen Verwendungskontexten auch (vgl. ausführlich Teil II) –

Vergleichsringen nicht in den Blick nehmen kann, zumal hierfür differenziertere Organisations-

sowohl eine Informations- oder auch Erkenntnisfunktion als auch eine Steuerungsfunktion zugeschrieben. In diesem Zusammenhang ist seit der ersten Hälfte der 1990er-Jahre für das Modell der hier untersuchten interkommunalen Vergleiche im Rahmen des IKO-Netzes insgesamt eine Schwerpunktverlagerung von der Erkenntnis- zur Steuerungsfunktion nachzuvollziehen. Steht bei den ersten Überlegungen der KGSt zu einer kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichsarbeit noch der Erkenntnisgewinn bzw. die gemeinsame Erörterung und Analyse der Kennzahlenwerte im Vordergrund, so lässt sich nicht zuletzt bezogen auf den Einsatz des Kennzahleninstrumentes eine Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung hin zu der Fokussierung von vorhandenen Steuerungspotenzialen beobachten. Diese Entwicklung auf der konzeptionellen Ebene bestätigt sich angesichts des empirischen Materials bezogen auf die zu identifizierenden Leitlinien interkommunaler Vergleichsarbeit und deren konkreten Operationalisierungen.

Es wäre nunmehr allerdings voreilig geschlussfolgert, würde man davon ausgehen, dass die aktuelle Vergleichsringarbeit zu den Hilfen zur Erziehung ausschließlich auf die Entwicklung von Steuerungsstrategien und deren Evaluation ausgerichtet ist. Vielmehr sind trotz der nachzuvollziehenden Veränderungen im Selbstverständnis des IKO-Netzes insgesamt sowie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung bei den einzelnen interkommunalen Vergleichen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zu beobachten. Auf der einen Seite werden eher die Erkenntnispotenziale dieses Instrumentes hervorgehoben, während auf der anderen Seite vornehmlich die Steuerungsmöglichkeiten auf der Grundlage der Ergebnisse von interkommunalen Vergleichen fokussiert werden. Gleichwohl ist, wie bereits angedeutet, eine Schwerpunktsetzung auf der Steuerungsfunktion von interkommunalen Vergleichen zur Zeit nicht zu übersehen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich die Ergebnisse der interkommunalen Vergleiche zu den Hilfen zur Erziehung keineswegs nur mehr darauf beschränken, für die kommunale Jugendhilfeplanung die richtigen Fragen zu formulieren. Vielmehr zielen die interkommunalen Vergleiche zunehmend auch darauf ab, mit den Jugendämtern zusammen Antworten auf ihre Fragen insbesondere auf der Steuerungsebene zu formulieren.

Nimmt man eine organisationssoziologische Perspektive ein, würde dies bedeuten, dass sich Jugendämter nicht mehr damit zufrieden geben, Kennzahlen lediglich als ein Abbildungsinstrument der sozialen Wirklichkeit zu nutzen, um daraus Erkenntnisse über örtliche Strukturen und Prozesse bezogen auf das eigene und auch andere Stadtgebiete zu gewinnen. Kennzahlen sind für diese Organisationen ein Instrument, das eingesetzt wird, um das Wissen über sich selber zu erhöhen. Andere Jugendämter gehen aber eben noch einen Schritt weiter und ergänzen die Wissens-erweiterung um einen organisatorischen Lernprozess, indem der bisherige Wissens-

bestand restrukturiert wird, um auf diese Weise neue Problemlösungs- und Handlungskompetenzen zu gewinnen. Das heißt, es wird aus Sicht der Organisation Wissen generiert, gesammelt und vermittelt, um auf dieser Grundlage das Verhalten und Handeln der Organisation zu verändern (vgl. Vahs 1997, S. 278f.). Dabei liegt die Besonderheit dieses Lernprozesses darin, dass die Generierung, Sammlung und Vermittlung des Wissens in einem sozialem Netzwerk stattfindet, indem Problemlösungen diffundieren (vgl. hierzu Haus 2001, S. 4). Aus dieser Perspektive betrachtet, handelt es sich dabei insofern um eine Form eines auf Camp (1994) zurückzuführenden Benchmarkingansatzes, als dass über die kennzahlengestützten Vergleiche die eigene Situation durch das Vorbild der anderen verbessert werden soll.

Eine Schwerpunktverlagerung im Funktionsspektrum des Kennzahleninstrumentes auf den Steuerungsaspekt ist aber nicht nur im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit zu identifizieren, sondern deutet sich zumindest auch für andere Verwendungskontexte (vgl. auch Teil II) wie für das soziale Dienstleistungsmanagement im Zusammenhang mit der Entstehung eines produkt- und outputorientierten neuen Steuerungsmodells (vgl. beispielsweise die Beobachtungen von Nullmeier 1998b, S. 342) oder auch die Sozialberichterstattung und Sozialplanung für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere auf kommunaler Ebene an (vgl. auch die Analyse von Markert/Wieseler 2001, S. 1596). Zudem zeigt sich dies auch darin, dass ausschließlich auf Steuerung hin ausgerichtete Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen wie beispielsweise die kennzahlenorientierte Mittelvergabe an Relevanz zunimmt, betrachtet man allein den offensichtlichen Bedeutungsgewinn des Instrumentes der Sozialraumbudgetierung für Praxis und Politik der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. van Santen u.a. 2002, S. 302). Diese Entwicklungen scheinen angesichts der Rahmenbedingungen einer zumindest tendenziellen Ökonomisierung des Sozialen (vgl. ausführlich Teil I) durchaus plausibel, geht man davon aus, dass das Interesse an Steuerungshandeln und Steuerungsstrategien in dem Maße wachsen muss, wie die inneren und äußeren Impulse einer Ökonomisierung des Sozialen und damit auch der Kinder- und Jugendhilfe Handlungsdruck bei den Akteuren in Praxis und Politik erzeugen (vgl. Flösser/Schmidt 1999, S. 245 oder auch Rauschenbach 1999b, S. 224ff.).

Wenn für die an den interkommunalen Vergleichen teilnehmenden Jugendämter von Steuerungsstrategien bzw. Steuerungshandeln und deren zunehmender Bedeutung die Rede ist, so ist damit zumeist ein spezifisches Verfahren von Steuerung über die Quantifizierung von Zielwerten bzw. Zielkorridoren gemeint. Es werden in diesem Zusammenhang Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt. Ein typisches Beispiel für diesen Steuerungsmodus bei einer an einem interkommunalen Vergleich teilnehmenden Kommune liegt dann vor, wenn eine beliebige Stadt X mit einem Kennzahlenwert von 10 im interkommunalen Vergleich mit den Städten Y und Z mit Werten von 8 bzw. 6 sich vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zum Ziel setzt, im nächsten

Erhebungszeitraum einen geringeren Kennzahlenwert zu erreichen. Hierfür werden in Folge dessen entsprechende Strategien und Maßnahmen seitens der Stadt X entwickelt und umgesetzt. In diesen hier nur angedeuteten Entscheidungsprozessen, Strategieentwicklungen oder auch Lernprozessen über eine zielorientierte Steuerung der einzelnen teilnehmenden Jugendämter muss zwischen finanziellen und qualitätsbezogenen Zielen unterschieden werden, um diese gleichermaßen berücksichtigen zu können. Hierzu scheint, auch wenn dies empirisch im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden konnte, das Instrument der Balanced Scorecard zumindest potenziell geeignet zu sein (vgl. z.B. Wiese 1999), gleichwohl man sich von diesem Instrument nicht zu viel versprechen darf. Letztlich ist die Balanced Scorecard nicht mehr als eine Strukturierungshilfe für die Steuerung von komplexen organisatorischen Zusammenhängen. Das heißt, besteht z.B. seitens der Politik ein Interesse daran, das Steuerungshandeln vor allem an finanziellen Interessen auszurichten, kann auch der Einsatz einer Balanced Scorecard dies nicht verhindern. Mit diesem Instrument kann lediglich aufgezeigt werden, dass es noch andere zu berücksichtigende Dimensionen gibt, die möglicherweise auch nur auf den ersten Blick einem finanziellen Steuerungsinteresse der politisch Verantwortlichen widersprechen.

In der Umsetzung dieses Steuerungsmodus über Soll-Ist-Vergleiche ergeben sich allerdings für viele der beteiligten Jugendämter dann erhebliche Schwierigkeiten, wenn es darum geht, verbindliche Zielwerte zu formulieren bzw. sich hierüber entsprechend an anderen Jugendämtern zu orientieren. Anhand dieser Beobachtungen, die im Übrigen auch für andere Anwendungsfelder von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe bestätigt wird (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 30), stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Steuerbarkeit von Jugendhilfe sowie nach angemessenen Steuerungsstrategien für Jugendämter zur Gestaltung des jeweiligen kommunalen Jugendhilferaums. Ein grundsätzlicher Einwand gegen die zielbezogene Steuerung spiegelt die vorhandene und strukturell angelegte Zieldiffusität in sozialen Organisationen wider (vgl. Wolff 1981, S. 47ff.), die auch darauf zurückzuführen ist, dass in der Kinder- und Jugendhilfe und damit auch im Feld der Hilfen zur Erziehung die gesicherten Erkenntnisse über Bedarfsstrukturen und -voraussetzungen sowie über die Konstituierung von Bedarf an Sozialleistungen für junge Menschen und deren Familien in kommunalen Sozialräumen fehlen (vgl. Pluto u.a. 1999, S. 53ff.). Dies ist zu einem Teil auf den derzeitigen Stand der Forschung und die in diesem Zusammenhang fehlenden Erkenntnisse zurückzuführen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 99f.), ist zu einem anderen Teil aber auch darin begründet, dass für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und hier gerade für das Feld der Hilfen zur Erziehung bezogen auf Bedarfsfeststellungen Steuerungsmodelle, die auf Objektivitätsannahmen basieren, nur eingeschränkt einsetzbar sind (vgl. Kurz-Adam/Frick/Köhler 2002a, S. 201ff.), zumal auch aus Sicht kommunaler Jugendhilfeplanung die Konstituierung von Bedarf das Resultat eines komplexen Definitions- und Aushandlungs-

prozesses mit unterschiedlichen Interessengruppen, Normenvorgaben und fachlichen Prinzipien ist (vgl. Merchel 2001b, S. 399f.).

Die grundsätzlich und strukturell für die Kinder- und Jugendhilfe bedingten Schwierigkeiten bezogen auf die Entwicklung und Durchführung von Steuerungsstrategien, die sich an quantifizierbaren Zielen orientieren, ist wohl mit ein Grund dafür, dass dem ausgewerteten empirischen Material nach im Rahmen einer Ambivalenz von Erkenntnis- und Steuerungsdimension diese beiden Ebenen unterschiedlich in den untersuchten interkommunalen Vergleichen zueinander positioniert bzw. nicht in gleichem Maße gewichtet werden. In einem ersten Fall hat die Erkenntnisdimension und ein damit verbundener Informationsgewinn über die vergleichenden Kennzahlenwerte unter funktionalen Gesichtspunkten nicht nur einen autonomen Status, sondern wird auch höher bewertet als ein möglicher Steuerungsnutzen dieses Verfahrens. In einem zweiten Fall ist die Erkenntnisdimension und eine damit einhergehende Informationsfunktion interkommunaler Vergleichsarbeit eine notwendige Voraussetzung für die Einlösung von Steuerungsfunktionen. Das heißt, die Erkenntnisdimension besitzt in diesem Fall keinen eigenständigen Status, sondern ist der Steuerungsdimension notwendigerweise vorgelagert (vgl. auch Abbildung 20, S. 353).

Neben der Ambivalenz von Erkenntnis- und Steuerungsdimension von interkommunaler Vergleichsarbeit in den Vergleichsrings und einer in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Schwerpunktverlagerung ist der Bedeutungsgewinn einer dritten zu identifizierenden Dimension, der Rechtfertigungsdimension, zu beobachten. Diese charakterisiert sich dadurch, dass man als Kommune die interkommunalen Vergleichsergebnisse als Informationen registriert, um diese dann selektiv zu Legitimationszwecken zu nutzen. Somit hat sich, anders formuliert, jenseits von Erkenntnis- und Steuerungsfunktion der interkommunalen Vergleichsrings mit der Nutzung der Kennzahlenwerte als eine Art „Steinbruch“ für Legitimationsrhetorik eine weitere relevante Dimension konturiert, die nach Rauschenbach/Schilling (2001a, S. 9) in der Kinder- und Jugendhilfe aber auch allgemein in der Sozialen Arbeit auf eine gewisse Traditionslinie zurückblicken kann. Diese schließt im Rahmen des Umgangs mit den Befunden aus dem Kennzahlenvergleich eine Nutzung der Ergebnisse unter Erkenntnis- und Steuerungsgesichtspunkten zwar grundsätzlich nicht aus, doch nicht selten ist gerade in diesen Fällen zu beobachten, dass eine Ergebnisverwertung in den Kommunen unter Erkenntnis- und/oder Steuerungsgesichtspunkten ausbleibt.

(D) Notizen zum Ergebnistransfer und dessen Auswirkungen

Die empirischen Analysen zum Ergebnistransfer aus den interkommunalen Vergleichsrings beinhalten Angaben zu der Form und den Inhalten der Rückführung von Befunden aus der gemeinsamen Arbeit der Jugendämter mit den Moderatoren in die örtlichen Kinder- und Jugendhilferäume. Grundsätzlich zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass ein Ergebnistransfer über die Jugendamtsverwaltung hinaus nur

zu einem Teil stattfindet. Wenn eine entsprechende Ergebnispräsentation zumeist im Jugendhilfeausschuss durchgeführt wird, so ist dies gleichzusetzen mit einer Präsentation von Befunden respektive Veröffentlichung von Ergebnissen interkommunaler Vergleichsarbeit im jeweiligen jugendhilfepolitischen Raum. Damit kann eine politische Impulsfunktion genauso verbunden sein wie eine daran anschließende konkrete Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Strategien und deren Umsetzung. Mit anderen Worten: Die Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse in die Jugendämter weist eine große Bandbreite auf und ist zumindest anhand des in diesem Zusammenhang herangezogenen empirischen Materials nicht umfassend in seiner Heterogenität zu bestimmen, sondern vielmehr kann das Spektrum nur ausschnitthaft bestimmt werden. In jedem Falle ist man aber zumindest bezogen auf die Vergleichsringe zu den Hilfen zur Erziehung hinsichtlich der öffentlichen Zugänglichkeit der Kennzahlenergebnisse, dies gilt aber für andere kommunale Leistungsbereiche ähnlich, noch weit von dem von Banner (1998) formulierten Anspruch entfernt, die Ergebnisse von Leistungsvergleichen in einer Weise zugänglich zu machen, dass sie umfassend und ausführlich in Räten und Kreistagen aber auch in den Medien diskutiert werden können.

Neben den verschiedenen Verfahren des Ergebnistransfers sind die Inhalte der jeweiligen Ergebnispräsentationen in den Kommunen gleichermaßen unterschiedlich. Anhand von zwei Fallbeispielen mit jeweils hohen Inanspruchnahmewerten zu den Hilfen zur Erziehung und insbesondere zu den stationären Maßnahmen kann dies im Rahmen der Auswertungen des vorliegenden empirischen Materials verdeutlicht werden. Auffallend ist hierbei allerdings die vergleichsweise einmütige negative Bewertung von hohen Fallzahlen bzw. überdurchschnittlichen Inanspruchnahmewerten von Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Eine Analyse zur Bewertung von Kennzahlenwerten bei der Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse bestätigt dies insofern, als dass insbesondere hohe Heimerziehungszahlen vor allem aus der Sicht der Jugendamtsverwaltung in der Regel ein Hinweis auf die dann gesehene Notwendigkeit einer Reduzierung derselben sind. Diese Tatsache allerdings lediglich auf eine finanzielle Betrachtungsweise der Ergebnisse zurückzuführen, wäre verkürzt. Neben dieser unzweifelhaft vorhandenen und nicht zu unterschätzenden Sichtweise basiert diese Bewertung von hohen stationären Unterbringungszahlen auch auf dem Selbstverständnis einer Kinder- und Jugendhilfe im Wandel, die sich als eine Agentur für Angebote und Leistungen zur Förderung und Integration junger Menschen und deren Familien sieht. Diese Ambivalenz einer finanziellen Perspektive auf der einen Seite sowie einer sozialpädagogischen respektive sozialpolitischen fortschrittlichen Sichtweise auf der anderen Seite bestätigt sich für die Bewertung von anderen für die interkommunale Vergleichsarbeit zentralen Kennzahlen wie den Angaben zur Verteilung der Hilfearten oder auch zur Gewährung und Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen.

Form und Inhalt des Ergebnistransfers in den kommunalen Jugendhilferaum über die Jugendamtsverwaltung hinaus sowie eine Bewertung von Kennzahlen respektive interkommunalen Vergleichsergebnissen sind die Voraussetzung für konkrete Auswirkungen der Vergleichsringarbeit auf die jeweilige öffentlich verantwortete Kinder- und Jugendhilfe. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Konsequenzen für die Organisation Jugendamt auf der einen sowie Strukturen und Prozesse der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe auf der anderen Seite. Im Rahmen einer „strukturorientierten Organisationsentwicklung“ (Flösser/Schmidt 1999, S. 146) können interkommunale Vergleichsergebnisse den Effekt haben, dass das interkommunale Berichtswesen teilweise oder vollständig im Rahmen eines internen Berichtswesens des Jugendamtes adaptiert wird. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Jugendämter mit Hilfe des Blicks über die Grenzen der eigenen öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe hinaus für Steuerungshandeln und -möglichkeiten genauso sensibilisiert werden wie für die Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Strategien. Einzelne Beispiele setzen, wie bereits angedeutet, an einer Formulierung von quantifizierbaren Zielen vor dem Hintergrund der Ergebnisse im interkommunalen Vergleichsring an, die mit Hilfe von Resultaten aus den folgenden Erhebungszeiträumen überprüft werden. Allerdings ist der Stand der Umsetzung in den Jugendämtern diesbezüglich sehr unterschiedlich. Auch wenn dieses konkrete Verfahren sich bei weitem noch nicht flächendeckend in den an Vergleichsringen teilnehmenden Jugendämtern durchgesetzt hat und man zudem keinesfalls davon ausgehen kann, dass dies kurz- oder mittelfristig der Fall sein wird, so ist doch zu beobachten, dass dieses Vorgehen zunehmend an Zustimmung gewinnt und entsprechend Vergleichsringe und Jugendämter sich bemühen, quantifizierbare Ziele bzw. Zielkorridore zu formulieren und zu evaluieren. Hieran zeigt sich auch die ebenfalls anhand des empirischen Materials nachweisbare Fokussierung der interkommunalen Vergleichsarbeit und deren Ergebnisse unter Steuerungsgesichtspunkten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu sehen sind.

Neben den Konsequenzen für die Organisation Jugendamt beziehen sich Auswirkungen der interkommunalen Vergleichsarbeit auch auf Strukturen und Prozesse öffentlich verantworteter Kinder- und Jugendhilfe. Angesichts eines in diesem Zusammenhang nur anzudeutenden breiten Spektrums möglicher Konsequenzen der interkommunalen Vergleichsergebnisse für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe ist es vor dem Hintergrund des zur Verfügung stehenden empirischen Materials nur exemplarisch möglich, Auswirkungen zu rekonstruieren. Dabei können am Beispiel von Jugendämtern mit hohen Fallzahlen bei den stationären Hilfen sowohl Impulse für die jugendhilfepolitische Diskussion auf der einen als auch die konkrete Beschließung von Maßnahmen und deren Umsetzung auf der anderen Seite identifiziert werden. Beiden Ebenen ist gemeinsam, dass die Inhalte der beschlossenen, diskutierten und umgesetzten Änderungen jeweils an der aktuellen Gewährungspraxis von

stationären Hilfen, bei der derzeit fremdbetreuten Klientel in stationären Einrichtungen sowie der sozialen Infrastruktur ansetzen. Das heißt, in diesen Jugendämtern ist ein Interesse zu erkennen,

- die Gewährung von stationären Hilfen zugunsten von Förder- und Integrationsangeboten jenseits der Hilfen zur Erziehung, ambulanten Hilfen oder Maßnahmen der Vollzeitpflege zu reduzieren,
- bei fremduntergebrachten jungen Menschen in stationären Betreuungssettings mit Hilfe von anderen Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe die eingeleiteten Maßnahmen schnellstmöglich zu beenden sowie
- generell – als Ergebnis aus den ersten beiden genannten Interessenlagen – die soziale Infrastruktur auch unter sozialräumlichen Aspekten über die Schaffung von Alternativen zur Heimerziehung zu stärken.

Angesichts der Tatsache, dass in diesem Zusammenhang lediglich beispielhaft Erkenntnisse generiert werden können, ist es naheliegend, dass auch bezogen auf die Effekte dieser auf der Grundlage von interkommunalen Vergleichsergebnissen diskutierten jugendhilfepolitischen Entscheidungen keine flächendeckenden Ergebnisse vorliegen. Dennoch weisen die Rekonstruktionen des empirischen Materials zur interkommunalen Vergleichsarbeit nach, dass sich dieses kennzahlengestützte Verfahren konkret auf Strukturen und Prozesse genauso auswirkt wie auf die Organisationsentwicklungsprozesse von Jugendämtern. Somit können diese Ergebnisse offensichtlich Bestandteil von organisationsbezogenen Lernprozessen sein bzw. als solche bezeichnet werden, fasst man diese als Generierung, Sammlung und Vermittlung von Wissen, um darauf aufbauend das Handeln von Organisationen zu verändern (vgl. Vahs 1997, S. 278). Die Quelle des Wissens stellen dabei die interkommunalen Vergleichsergebnisse dar. Im Mittelpunkt der Analyse dieser Befunde stehen zumeist Deliberationsprozesse, in deren Folge eingespielte Routinen und tradiertes Wissen von Jugendämtern auf den Prüfstand gestellt werden, um diese ggf. zu modifizieren. Dabei orientiert man sich an der besseren bzw. besten Praxis. Es ist allgemein ein Interesse vorhanden, innovative erfolgreiche Steuerungsstrategien für in diesem Fall das Feld der Hilfen zur Erziehung zu adaptieren. Diese Form von Lernen stellt nach Haus (2001, S. 3ff.) ein organisatorisches Lernen in Netzwerken durch die Diffusion von Steuerungsstrategien oder auch Problemlösungen für die Organisation und Gestaltung des Systems einer Gewährung und Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung dar.³⁴⁴

³⁴⁴ Damit bestätigt sich zumindest für diese hier genannten Jugendämter die Vermutung von Flösser (2001a, S. 176), dass die sozialen Dienste sich zukünftig stärker an der Idee von der lernenden Organisation orientieren werden. Zudem bestätigen sich die Einschätzungen von Kühnlein (2001, S. 308ff.), nach denen die öffentliche Verwaltung insbesondere nach dem in seinen Wirkungen offensichtlich überschätzten Neuen Steuerungsmodell an dem Thema der Lernenden Verwaltung in steigendem Maße interessiert ist. Gleichwohl ist dies auf der Grundlage der hier zur Verfügung stehenden Daten nicht verallgemeinerbar empirisch zu verifizieren, auch wenn z.B. Interkommun-

10.2 Diskussion von Strukturproblemen

Wie insgesamt die Verwendung von Kennzahlen ist auch die Durchführung von kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichsringen zu Aspekten der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs unumstritten (vgl. auch Teil II, Kap. 6.2). Kritik an der Durchführung von interkommunalen Vergleichen zu Aspekten der Kinder- und Jugendhilfe setzt mitunter an potenziellen Auswirkungen dieses Verfahrens auf örtliche Strukturen und Prozesse an. Dabei wird der interkommunalen Vergleichsringarbeit in den bisherigen Diskussionen um Sinn und Unsinn, über Angemessenheit und Unangemessenheit mit am häufigsten vorgeworfen, die finanzielle Perspektive gegenüber fachpolitischen Leitlinien zu präferieren sowie Innovation und Flexibilisierung bezogen auf die Leistungsbereiche zu verhindern. Interkommunale Vergleichsringe werden diesbezüglich als technokratisches Verfahren dargestellt, die vorrangig zum Ziel haben, Kosten und Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe zu minimieren (vgl. u.a. Busch 1997, S. 197; Corsa 1997, S. 71f.) und/oder die Erstarrung von Strukturen zu befördern, zumal durch die Festschreibung von Produkten eine Flexibilisierung und Weiterentwicklung des Angebots verhindert wird (vgl. u.a. Mertens/Miehle-Fregin 1998, S. 50f.). Diese Vorwürfe hinsichtlich des Verfahrens der interkommunalen Vergleiche, die im Übrigen nicht nur bezogen auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe formuliert werden (vgl. z.B. für die Sozialhilfeverwaltung Neubauer 1999, S. 51ff.; Spindler 1999; Strunk 1999, S. 299f.), werden im Folgenden anhand der vorliegenden empirischen Erkenntnisse zur interkommunalen Vergleichsarbeit im Allgemeinen sowie zur Verwendung von Kennzahlen im Rahmen dieses Verfahrens im Besonderen zu diskutieren sein. Das heißt, es wird erörtert,

- inwiefern Vergleichsringe ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung darstellen, das vornehmlich auf eine Kosten- und Leistungsminimierung im Feld der Kinder- und Jugendhilfe ausgerichtet ist (A),
- inwiefern die Teilnahme von Jugendämtern an interkommunalen Vergleichen eine Erstarrung von Strukturen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe nach sich zieht (B) und
- inwiefern kennzahlengestützte interkommunale Vergleiche ein Abbildungs- und Steuerungsinstrument sind, die aufgrund der nur begrenzten Darstellungsmöglichkeiten von Kennzahlen- und Kennzahlensystemen zu viele relevante Aspekte ausblenden müssen (C).

Setzt man diese drei Kritikpunkte zueinander in Beziehung, so ist sowohl der Vorwurf einer Kosten- und Leistungsminimierung als auch der der Erstarrung von örtlicher Kinder- und Jugendhilfe insofern in einem Zusammenhang mit der strukturell verankerten Schwäche von kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichen zu

nale Vergleichsringe in ihrem Selbstverständnis das Konzept von lernenden Organisationen zumindest teilweise adaptieren (vgl. Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002).

sehen, als dass das jeweilige Abbildungs- und Messsystem nur Strukturen, Prozesse, Ergebnisse und Wirkungen berücksichtigen kann, die direkt oder zumindest indirekt quantifizierbar sind (vgl. auch Teil II). Aspekte, auf die dies nicht zutrifft, können dementsprechend im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit keine Berücksichtigung finden.

Die Erörterungen zu den Kritikpunkten stützen sich auf das erhobene empirische Datenmaterial. Es kann in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung sowie der Dokumentenanalysen zurückgegriffen werden. Darüber hinaus wurden die befragten Moderatoren im Rahmen der Experteninterviews dazu aufgefordert, sich zu den genannten Kritikpunkten zu positionieren.

(A) Interkommunale Vergleiche – Instrument einer Kosten- und Leistungsmi- nimierung

In der Auseinandersetzung mit dem Kritikpunkt einer eindimensionalen, an der finanziellen Perspektive ausgerichteten Durchführung und Anwendung interkommunaler Vergleiche für das Feld der Hilfen zur Erziehung ist anhand des Interviewmaterials die Gemeinsamkeit erkennbar, dass die Moderatoren durchgängig bestätigen, dass die Diskussionen um die interkommunalen Vergleichsergebnisse die finanzielle Perspektive nicht ausklammern. Gleichwohl wird die Kritik einer dieser Betrachtungsweise in den interkommunalen Vergleichen auf Seiten der Moderatoren – wie auch kaum anders zu erwarten – genauso wenig geteilt wie zumindest seitens einiger Jugendämter. Beispielsweise gibt im Rahmen einer Bewertung der Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring ein Jugendamt an:

„Während einerseits mit Definitionen mehr Verlässlichkeit und Transparenz verbunden wird, sind andererseits Befürchtungen artikuliert, diese Standards können und sollen zur Reduzierung von Leistungen ge- und mißbraucht werden. Skeptikern möchte ich dazu sagen, daß Kennzahlen Interpretationshilfen sind; sie ersetzen nicht örtliche Entscheidungen, schon gar nicht politische Mehrheiten und deren jeweilige Haltung“ (Dokument A3-1, S. 26).

Im Rahmen dieser Äußerung wird der Gefahr einer Leistungskürzung aufgrund der Ergebnisse eines kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichs mit dem Argument entgegen getreten, dass mit der Implementierung des Kennzahlensystems keine Handlungsautomatismen bei Erreichen eines bestimmten Zahlenwertes verbunden sind. Folgt man diesem Argument, so ist es aus Sicht dieses Jugendamtes ausgeschlossen, dass Ausgaben- bzw. Leistungskürzungen aufgrund einer interkommunalen Kennzahl vorgenommen werden, weil diese einen bestimmten Wert erreicht hat. Vielmehr ist in einem solchen Fall zu erörtern, wie dieser zu erklären ist und welche Maßnahmen ggf. zu ergreifen sind.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang weniger die Tatsache, dass Moderatoren und Teilnehmer der Vergleichsringe bezogen auf eine eventuelle Eindimensionalität bezogen auf eine ausschließliche Berücksichtigung von finanziellen Aspekten keine grundsätzlichen Kritiker dieses Verfahrens sind, von erkenntnisleitendem Interesse,

sondern es gilt vielmehr zu erörtern, wie auf der Grundlage des vorliegenden empirischen Materials die finanzielle Dimension in der interkommunalen Vergleichsarbeit einzuordnen ist. Dabei zeigt sich, dass Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit im Rahmen von Ressourcenverantwortung (vgl. Korte 1999, S. 6) oder auch zu den finanziellen Ressourcen (vgl. IKO-Netz 2002, S. 6) im Kontext der interkommunalen Vergleichsarbeit selber offensichtlich eine sehr viel geringere Bedeutung hat als bei der Rückführung der Ergebnisse in die Jugendämter. So wird aus einem interkommunalen Vergleichsringe deutlich, dass die finanzielle Perspektive nicht im Rahmen der Diskussions- und gegenseitigen Lernprozesse vor dem Hintergrund der vorliegenden interkommunalen Vergleichsergebnisse von Relevanz ist, sondern vielmehr im Rahmen der Anbindung der Resultate an die Diskussions- und Handlungszusammenhänge der jeweiligen Jugendämter. Hierzu berichtet der Moderator aus diesem Vergleichsring:

Kostendämpfung hat in den IKO-Netzringen dort nie die Rolle gespielt. Die Beteiligten waren auch nicht von der Angst erfüllt, dass das so wäre. Bei allen Kommunen sind die Kosten gestiegen, überall. (...) Sagen sie mir mal eine Kommune, wo das Budget heruntergefahren worden ist. Gibt's doch gar nicht. Es geht doch immer, das hat der (...) ja auch damals gesagt, um Dämpfung des Anstiegs. Und das ist ja allenfalls, kann man sagen, den Anstieg begrenzen. (...) Den einen Punkt (...), wo ich vielleicht ein Stück weit die Gefahr sehen würde, dass, natürlich isoliert und aus dem Zusammenhang gerissen, wenn diese IKO-Ergebnisse dann eben dem Landrat oder dem Kämmerer oder so (vorliegen). Dass der da natürlich gucken kann und sagen kann, also ASD Ausstattung sind wir ja überdurchschnittlich, runterfahren“ (Interview M4).

Die Gefahr einer einseitigen Instrumentalisierung der interkommunalen Kennzahlen-ergebnisse zur Kosten- und Leistungsreduzierung wird seitens dieses Moderators solange nicht gesehen, wie die entsprechenden kommunalen Ergebnisse im Rahmen eines fachlichen Jugendhilfediskurses verwendet werden. Grundsätzlich auszuschließen ist die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung der Ergebnisse aus finanzieller Perspektive dann nicht mehr, wenn in kommunalpolitischer Gremienarbeit die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe mit diesen Ergebnissen konfrontiert werden und dabei unter Umständen in die Defensive geraten. Dies zeigt auch, dass eine Sichtweise, die vornehmlich die finanzielle Lage berücksichtigt, auf die Ergebnisse interkommunaler Vergleichsarbeit vor allem an bestimmte Akteure innerhalb von Kommunalverwaltungen gebunden ist. Dies gilt nicht nur, wie aus der Interviewäußerung deutlich wird, für den Kämmerer oder den Landrat, sondern kann auch für die Verwaltungsspitze sowie nicht zuletzt den Jugendamtsleiter zutreffen. So heißt es hierzu im Rahmen einer Dokumentation über eine Vergleichsringphase:

„Bezüglich der Zielwertdiskussion auf der Ebene von Preisen und Kosten von Leistungen wurde das Ziel der Kostensenkung in der Regel als Ziel der Verwaltungsspitze bzw. der Jugendamtsleitung benannt“ (Dokument A3-1).

Somit wird diese Gefahr der Instrumentalisierung der Vergleichsringergebnisse zwar auf der einen Seite durchaus thematisiert und für möglich gehalten, allerdings sind

auf der anderen Seite angesichts der im empirischen Material nachzulesenden Äußerungen für eine derartige Instrumentalisierung offensichtlich bestimmte Voraussetzungen notwendig zu sein. In der Regel jedoch scheint man im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit darum bemüht, finanz- und fachpolitische Ziele zu differenzieren und aufeinander abzustimmen (vgl. auch Dieckmann 2000).

Dieses sich andeutende Leitbild einer Ausgewogenheit verschiedener Zieldimensionen illustriert sich im empirischen Material insbesondere für die interkommunale Vergleichsarbeit selber. Es wird die Position vertreten, dass die finanzielle Perspektive in der Diskussion und Erörterung der Kennzahlenergebnisse zwischen den kommunalen Vertretern zwar durchgängig eine relevante Dimension darstellt, aber es ist zu bestreiten, dass dieser Aspekt eine herausragende Bedeutung in den Diskussionen hat bzw. andere Aspekte dadurch bei der Erörterung der Ergebnisse in den Hintergrund gedrängt werden könnten. Vielmehr wird die finanzielle Perspektive gleichrangig neben anderen Dimensionen verortet. In Übereinstimmung mit den konzeptionellen Vorgaben des IKO-Netzes (vgl. hierzu z.B. IKO-Netz 2002, S. 6; Korte 1999, S. 6; Schmithals-Ferrari 1999) wird in diesem Zusammenhang vielmehr betont:

(1) „Sie [gemeint sind die interkommunalen Vergleichsringe, J.P.] (sind) nicht an einem priorisierten Ziel, nämlich dem finanzpolitischen Ziel, (auszurichten) (...), sondern wir haben eher den Ansatz im Sinne der Balanced Scorecard entsprechend zu arbeiten (...), bei der verschiedene Faktoren eine Rolle spielen, die durchaus auch in Konkurrenz zueinander stehen können“ (Interview M3).

(2) „In einem engen Bezug zu der Ebene eins (Umfang und Leistungen) und drei (Qualität und Wirkung) (ist) eine differenzierte Zielentwicklung zwischen fach- und finanzpolitischen Zielen in allen Kommunen (zu erreichen)“ (Dokument A3-1, S. 11).

(3) „Beide Aspekte [hier wird Bezug genommen auf die in der Frage gesetzte Ambivalenz interkommunaler Vergleichsarbeit von fiskalischen und fachlichen Aspekten, J.P.] müssen im Blickfeld gehalten werden. Das heißt, es ist wichtig, dass es das Produkt erzieherische Hilfen gibt, und auch im ausreichenden Maße gibt, und dann ist natürlich auch wichtig, dass dieses Produkt mit so wenig Aufwand wie möglich erstellt wird“ (Interview M1).

(4) „Ich sehe da eigentlich nicht eine so große Diskrepanz muss ich sagen [hier wird Bezug genommen auf die in der Frage gesetzte Ambivalenz interkommunaler Vergleichsarbeit von fiskalischen und fachlichen Aspekten, J.P.]. (...) Die Jugendhilfe hat an der Stelle oft ihre Hausaufgaben nicht vernünftig gemacht gehabt und ich finde, man muss auch begründen, wenn man etwas haben will, was es kostet und was man mit dem Geld macht, weil es öffentliche Mittel sind. Die müssen legitimiert werden. Und dass das Ganze dann unheilvoll zusammenkommt (...) wegen geringer werdenden finanziellen Möglichkeiten der Kommunen ist ja noch mal etwas anderes, aber andererseits hätte das schon immer so sein müssen“ (Interview M6).

Es kann an dieser Stelle zunächst festgehalten werden, dass finanzielle Interessen sowohl bei der Entstehung als auch der Durchführung von interkommunalen Vergleichen nicht dominieren. Die Betrachtung der interkommunalen Vergleichskennzahlen aus der finanziellen Perspektive ist in diesem Zusammenhang eine Sichtweise neben anderen Lesarten der Ergebnisse. Es lässt sich bis hierher durchaus die These

plausibilisieren, dass zumindest auf Seiten der teilnehmenden Jugendämter ein Interesse daran besteht, die vorhandenen Interessen bezogen auf die finanzielle Situation im Kontext der Analysen, Erörterungen und Schlussfolgerungen nicht zu stark zu gewichten, sondern diesen die gleiche Bedeutung zukommen zu lassen wie Aspekten der fachlichen Qualität von Leistungen. Dies gilt nicht nur für die hier untersuchten Vergleichsringe des IKO-Netzes, sondern auch für andere. So stellt ein Vergleichsring aus Nordrhein-Westfalen fest, dass vor dem Hintergrund der dort gemachten Erfahrungen Leistungsvergleiche in der Jugendhilfe grundsätzlich sowohl Kosten- als auch Qualitätskennzahlen berücksichtigen müssen (vgl. Arbeitsgruppe des Landkreistages NW 1998, S. 7).

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass sich entgegen der Äußerungen von Moderatoren und teilnehmenden Jugendämtern durchaus Hinweise für eine zumindest latente Dominanz finanzieller Interessen bei der Durchführung von interkommunalen Vergleichen andeuten. Damit ist nicht nur gemeint, dass von Seiten der Moderatoren zugestanden wird, dass z.B. Verwaltungsspitze und Jugendamtsleitung finanziellen Zielen in der Auseinandersetzung mit den Kennzahlenergebnissen eine weitaus höhere Bedeutung beimessen als andere Akteure in den Jugendämtern bzw. in der kommunalen Jugendhilfepolitik. Auch deutet sich dies allein darüber an, dass mit dem Feld der Kindertagesbetreuung sowie dem der Hilfen zur Erziehung die beiden ausgabenintensivsten Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe die einzigen Arbeitsfelder sind, zu denen interkommunale Vergleiche im Rahmen des IKO-Netzes durchgeführt werden (vgl. Kap. 9.1).

Diese finanziellen Interessen werden, wie bereits angeführt, aber insbesondere dann deutlich, wenn die interkommunalen Vergleichsergebnisse in den jeweiligen Kommunalverwaltungen bzw. im Rahmen der kommunalpolitischen Auseinandersetzung verhandelt werden. So verdeutlichen beispielsweise die herausgearbeiteten Lesarten zu den verwendeten Kennzahlen (vgl. dazu in diesem Teil S. 366ff.), dass in den Vorlagen für die Jugendhilfeausschüsse neben einer sozialpädagogischen und sozialpolitischen Perspektive mit dem Anspruch, junge Menschen und deren Familien bei Sozialisations- und Erziehungsschwierigkeiten Hilfestellungen zu gewährleisten, immer auch eine Bewertung aus einer überwiegend finanziellen Perspektive zu identifizieren ist, die Erziehungshilfen, insbesondere bezogen auf die stationären Unterbringungen, vor allem als Ausgabenposten im Etat des Jugendhilfehaushaltes darstellt. Das heißt, hohe Kennzahlenwerte bei der Inanspruchnahme von familienergänzenden Hilfen in Heimen sind für die kommunalen Jugendämter vor allem auch aus finanziellen Gründen ein Signal zur Reduzierung dieser Maßnahmen. Die empirischen Untersuchungen haben in diesem Zusammenhang am Beispiel von Kommunen zeigen können, dass diese Hinweise aus dem Kennzahlensystem einen entsprechenden Impuls in der jugendhilfepolitischen Auseinandersetzung ausgelöst haben bzw. dass aufgrund einer Lesart der Ergebnisse, die finanzielle Aspekte präferiert,

entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung der Unterbringung von jungen Menschen in familienersetzenden Hilfen umgesetzt worden sind (vgl. in diesem Teil S. 372ff.).

(B) Interkommunale Vergleiche – Katalysator für eine Erstarrung von Jugendhilfestrukturen

Der zweite Kritikpunkt zielt auf die mögliche Gefahr einer Erstarrung von Strukturen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe durch die Teilnahme eines Jugendamtes an einem interkommunalen Vergleichsring, da durch die notwendige Festschreibung von Produkten eine Flexibilisierung und Weiterentwicklung des Angebots der Hilfen zur Erziehung als Teil der öffentlich verantworteten Kinder- und Jugendhilfe verhindert wird (vgl. z.B. Mertens/Miehle-Fregin 1998).³⁴⁵ Zumindest auf den ersten Blick scheint sich dies zu bestätigen, wenn im Rahmen eines interkommunalen Vergleichsringes innerhalb von vier Jahren eine Reduzierung der Spannweite zwischen Minimum- und Maximumwert bezogen auf die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung zu beobachten ist (vgl. Tabelle 7, S. 335). Dennoch scheint dieser Kritikpunkt weit weniger zutreffend zu sein als die offensichtlich strukturell verankerte Gefahr einer zu starken Gewichtung von finanziellen Aspekten bei der Auswertung der interkommunalen Vergleichsergebnisse, zumal allein aufgrund von einer gleichen Fallzahl bezogen auf 10.000 junge Menschen noch nicht unmittelbar auf eine Homogenität bzw. Homogenisierung von Prozessen und Strukturen geschlossen werden kann. Darüber hinaus spricht gegen die Kritik einer Erstarrung von Strukturen sowie eine Gleichmacherei von örtlicher Kinder- und Jugendhilfe durch interkommunale Vergleichsarbeit sowohl ein strukturelles oder auch organisationssoziologisches als auch ein empirisches Argument.³⁴⁶

Bleibt man zunächst auf der organisationssoziologischen Ebene und geht davon aus, dass interkommunale Vergleiche strukturell als organisatorische Lernprozesse angelegt sind, gleichwohl dieses Potenzial seitens der Jugendämter bei weitem nicht immer ausgeschöpft wird, so sind diese auf die Heterogenität von Prozessen und Strukturen örtlicher Kinder- und Jugendhilfe angewiesen. In Folge dessen ist es zu vermeiden, dass im Rahmen einer Wettbewerbssituation, wie sie beim interkommun-

³⁴⁵ Dieser Kritikpunkt ist durchaus anschlussfähig an die Position in der konzeptionellen Debatte über die Weiterentwicklung der Angebote zu den Hilfen zur Erziehung. In diesem Zusammenhang wird vertreten, dass zum einen die rechtliche Kodifizierung eines Hilfskatalogs in den §§ 28 bis 35 SGB VIII sowie vor allem zum anderen die seitens der KGSt stark gemachte produktorientierte Steuerung für die Kinder- und Jugendhilfe, die gleichermaßen auch Grundlage für interkommunale Vergleichsarbeit ist (vgl. KGSt 1994), zu einer Versäulung der Hilfen zur Erziehung geführt hat (vgl. z.B. Trede 2001, S. 801). Als Reaktion hierauf sind seit Anfang der 1990er-Jahre die Entwicklung und Umsetzung verschiedener Ansätze von flexiblen, integrierten Erziehungshilfen zu beobachten (vgl. u.a. Klatetzki 1995; Peters 1997; Peters/Trede/Winkler 1998; Wolff 2001).

³⁴⁶ Davon abgesehen, scheint das Leistungssystem zu den Hilfen zur Erziehung nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der derzeit gültigen jugendhilferechtlichen Grundlage nicht zu vereinheitlichen. Dies wird allein anhand der Gestaltungsmöglichkeiten bzw. der Gestaltbarkeit des Hilfespektrums aus der Sicht von kommunaler Jugendhilfeplanung deutlich (vgl. dazu Merchel 2001b).

nen Vergleich besteht, örtliche Gegebenheiten homogenisiert werden, zumal erst interkommunale Differenzen es ermöglichen, den Fokus auf innovative Lösungen zu lenken und deren Wirkungen festzustellen (vgl. auch Haus 2001, S. 17). Ist dies gewährleistet, so können die sich aus externen Vergleichen ergebende Lernprozesse bzw. Adaptionen von neuen Prozess- oder Strukturelementen als Teil der ambivalenten Prozesse organisatorischen Wandels von Routine und Innovation (vgl. Holtgrewe 2000) eingeordnet werden.

Empirisch widersprechen dem Vorwurf einer Erstarrung von Strukturen und Prozessen durch interkommunale Vergleichsarbeit die Ergebnisse der Analysen von interkommunalen Vergleichen zum Feld der Hilfen zur Erziehung. Im Rahmen der durchgeführten Interviews mit den Moderatoren der interkommunalen Vergleiche zu den Hilfen zur Erziehung wird hierzu ausgeführt, dass damit die Wirkung einer Teilnahme an einem interkommunalen Vergleichsring überschätzt wird, denn

„nicht durch die Vergleichsringarbeit erstarrt die Jugendhilfe, sondern die ist dann vorher schon erstarrt. (...) Das (gemeint ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs, J.P.) gibt das Bild der sowieso schon stattgefundenen Erstarrung wieder“ (Interview M6). „(Das heißt), dass also Ergebnisse solcher interkommunalen Vergleiche nicht die kommunale Ebene präjudizieren, sondern umgekehrt, das was kommunal läuft, das ist jeweils Vorgabe für das, was in den interkommunalen Vergleichen überhaupt nur geht und Thema ist“ (Interview M5).

Folgt man diesen Beobachtungen von interkommunalen Vergleichsrings, erscheint der Kritikpunkt einer Erstarrung der Erziehungshilfen durch kennzahlengestützte interkommunale Vergleiche in der Tat insofern unwahrscheinlich, da bei der Festlegung des Kennzahlensystems die teilnehmenden Städte sich auf ein Erhebungs- und Auswertungsinstrument verständigen, das die jeweiligen heterogenen Erziehungshilfelandschaften noch am ehesten abbildet. Das heißt, es geht in diesem Zusammenhang nicht darum, ausgehend von einem standardisierten Kennzahlensystem entsprechende Veränderungen der eigenen Jugendhilfepraxis vorzunehmen, damit diese im Rahmen des Kennzahlensets des interkommunalen Vergleichs abgebildet werden kann. Entsprechend führt einer der Moderatoren aus:

„Also die Indikatoren, die wir jetzt ausgewählt haben, sind nicht zustande gekommen darüber, dass die Kommunen ihre internen kommunalen Hilfskonzepte oder nicht einmal ihre Zählweisen verändert haben, sondern sie haben nur geguckt, wenn wir alle unsere Sachen nebeneinander legen, was bleibt übrig als Gemeinsames“ (Interview M5).

Bei dem hier geschilderten Vorgang ist auf den im Kap. 9.2 herausgearbeiteten Interessenkonflikt bei den teilnehmenden Jugendämtern hinzuweisen. Auf der einen Seite sind die teilnehmenden Jugendämter daran interessiert, den notwendigen Ressourceneinsatz für die Erhebung der Daten möglichst gering zu halten, während auf der anderen Seite mitunter der Anspruch besteht, Erziehungshilfewirklichkeit möglichst realitätsnah abzubilden.

Von einem entsprechenden Beispiel bezogen auf die Erarbeitung von Kennzahlen zur Abbildung von Erziehungshilfewirklichkeit berichtet einer der befragten Modera-

toren. Dabei wurden u.a. auch Überlegungen angestellt, wie man gerade auch Innovationen im Feld der Hilfen zur Erziehung über das Kennzahlensystem darstellen kann:

„Wir haben z.B. auch diese eine Gruppe, Hilfen nach 27 Absatz 2, haben wir extra eingeführt und haben die differenziert und haben geguckt, was darunter ist. Wir haben bei den Hilfen nach 34 Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (...) untergliedert. Ist das ein vollstationäres Heim? Ist das eine Einrichtung mit Schichtbetrieb? Ist das eine betreute Jugendwohngemeinschaft?“ (Interview M4).

Die Abbildung von Neuerungen im Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen gem. § 27,2 SGB VIII als die zentrale rechtliche Grundlage für die Durchführung von flexiblen, integrierten Erziehungshilfen (vgl. Pothmann 2002c; van Santen u.a. 2002, S. 187ff.) sowie die mit einer Dezentralisierung und Individualisierung einhergehenden Ausdifferenzierungen der Heimerziehung (vgl. u.a. Janze/Pothmann 2003; Wolf 2002, S. 636ff.). Würde in diesem Falle der Vorwurf einer Erstarrung von örtlichen Kinder- und Jugendhilfestrukturen zutreffen, so müsste man fragen, worauf das Interesse bei der Erarbeitung des Kennzahlensystems zurückzuführen ist, diese Innovationen im Feld der Hilfen zur Erziehung abzubilden.

Insgesamt scheint die Kritik einer Erstarrung bzw. Lähmung örtlicher Kinder- und Jugendhilfe durch die Teilnahme an interkommunalen Vergleichsringen weit weniger ins Gewicht zu fallen als die einer Eindimensionalität bezogen auf finanzielle Aspekte. Das heißt nicht, dass entsprechende Entwicklungen für Kommunen bzw. Jugendämter, die sich interkommunal vergleichen, nicht grundsätzlich auszuschließen sind. Dies gilt umso mehr, berücksichtigt man, dass im Rahmen kennzahlengestützter interkommunaler Vergleiche nicht jede Besonderheit einer beteiligten Region abgebildet werden kann (vgl. dazu auch bezogen auf die Bedingungen zur Generierung von Kennzahlen Teil II). Daraus folgt, dass die Generierung des Kennzahlensystems für einen interkommunalen Vergleich eine Abwägung zwischen einer notwendigen Standardisierung von Wirklichkeit auf der einen und einer Berücksichtigung von innovativen Entwicklungen auf der anderen Seite darstellt. Allerdings muss man sowohl vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse als auch angesichts organisationssoziologischer Überlegungen zu dem Schluss kommen, dass man das Instrument des interkommunalen Vergleichs überschätzt und auch strukturell falsch einordnet, wenn man davon ausgeht, dass dieses Verfahren zu einer Homogenisierung von örtlicher Kinder- und Jugendhilfe führt.

(C) Interkommunale Vergleiche – Berichtswesen mit „blinden“ Flecken

Ein dritter zu diskutierender Kritikpunkt steht sowohl in einem unmittelbaren Zusammenhang zu dem Einwand, dass interkommunale Vergleiche lediglich auf eine Kosten- und Leistungsminimierung hin ausgerichtet sind, als auch zu dem Vorwurf, dass diese eine Erstarrung von kommunaler Kinder- und Jugendhilfe befördern. Bei-

de Aspekte sind mit darauf zurückzuführen, dass kennzahlengestützte interkommunale Vergleiche nur die Strukturen, Prozesse, Ergebnisse und Wirkungen von kommunaler Kinder- und Jugendhilfe in den Blick nehmen können, die auch über das Kennzahleninstrument abbildbar sind. So lässt sich beispielsweise die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach personenbezogenen Grunddaten wie Alter und Geschlecht zumindest dann gegenüberstellen, wenn man sich auf die Ebene der Fallzahlen beschränkt. Hingegen scheinen in diesem Beispiel die dahinterstehenden Prozesse der Hilfestellung im Rahmen des Hilfeplans (§ 36 SGB VIII) über das Kennzahleninstrument nicht erfassbar zu sein, stellen also für den interkommunalen Kennzahlenvergleich eine Art „Black Box“ dar. Genauso können zumindest bislang die Wirkungen von gewährten Erziehungshilfen über die interkommunalen Vergleiche weder direkt noch indirekt im Kontext der Kennzahlensysteme abgebildet werden.

Greift man vor diesem Hintergrund die Steuerungsfunktion von interkommunalen Vergleichen auf, so liegt es nahe, dass diese sich eben nicht auf Hilfeprozesse oder die Wirkungen dieser Hilfen beziehen kann. Das heißt hinsichtlich des Beispiels der Fallzahlen, dass die hierzu angestellten Vergleiche eher Darstellungen und Messungen von Häufigkeiten der einzelnen Hilfearten und deren Klientelgruppen darstellen. Dies hat für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe und dem hier vorhandenen unzweifelhaft vorhandenen finanziellen Steuerungsinteresse zur Folge, dass Aspekte zur Wirkung oder auch zu den Wirkungsweisen von gewährten bzw. nicht gewährten Erziehungshilfen im Sinne von sozialen Folgekosten für den sozialen Raum, also das, was man auch als „Outcome“ bezeichnen könnte, im Rahmen eines ausschließlich kennzahlengestützten Berichtswesens nicht berücksichtigt werden kann.³⁴⁷ Anders formuliert kann beispielsweise die ökonomische Frage danach, ob Investitionen in junge Menschen und deren Familien in Form von familienersetzenden Hilfen den öffentlichen Kassen weitere finanzielle Belastungen ersparen, nicht beantwortet werden. Trifft dies zu, so folgt daraus, dass im Rahmen eines Modus der Selbstevaluations (vgl. auch Wollmann 2000, S. 227) das Steuerungshandeln eines Jugendamtes lediglich über die Entwicklung des Fallzahlenvolumens überprüft werden kann, was sich zumindest teilweise auch anhand der Analysen zu den Auswirkungen von interkommunaler Vergleichsarbeit bei den teilnehmenden Städten bestätigen lässt. Die der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung vorausgegangenen Gewährungsprozesse im Rahmen des Hilfeplans entziehen sich damit allein aus der Sicht des Steuerungsinstrumentes des interkommunalen Vergleichs weitgehend einer Beobachtung und damit auch einer bewussten aktiven Beeinflussung durch das Ju-

³⁴⁷ Folgt man den Beobachtungen und Erfahrungen von Unternehmensberatungen zur interkommunalen Vergleichsarbeit gilt dies keineswegs nur für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. So wird beispielsweise festgestellt, dass ein Vergleich über die Häufigkeit der Gewährung von Hilfen zum

gendamt. Allenfalls ist es noch möglich, indirekt über angenommene Zusammenhänge zwischen der Gewährung einer Leistung und dessen wahrscheinlicher Wirkung oder auch zwischen der Höhe des Fallzahlenvolumens von z.B. familienersetzenden Hilfen allgemein auf die Gewährungspraxis zu schließen, was die entsprechenden Unsicherheiten und Ungewissheiten über die Angemessenheit von Steuerungsstrategien für dieses Feld der sozialen Dienstleistungen mit sich bringt. Grundsätzlich jedoch ist hier auf ein Strukturproblem bei der Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen insofern hinzuweisen, als dass diese quantitativen Größen permanent dazu verleiten können, Aufmerksamkeiten in falsche Richtungen zu lenken, wesentliches auszublenden, und es somit im Ergebnis auch ständig zu einer verzerrten und unangemessenen Abbildung des ursprünglich Gemeinten kommen kann (vgl. Jordan/Reismann 1998, S. 33).

Unabhängig vom Feld der Kinder- und Jugendhilfe wird für den Bereich der öffentlichen Verwaltung festgestellt, dass z.B. im Rahmen Steuerung über Produkte und eine Beschreibung derselben über Kennzahlen immer nur das berücksichtigt werden kann, was auch über Kennzahlen festgestellt werden kann. Kritisch gewendet heißt dies, dass diese eingeschränkte Sichtweise von Produktkennzahlen und darauf aufbauenden Leistungsvergleichen zu Qualitätsverschlechterungen führen können. „Solche negativen Nebenwirkungen wären z.B. dann sehr wahrscheinlich, wenn ein Bauamtsleiter in erster Linie danach beurteilt würde, wie viele Bauanträge in welcher Zeit in seinem Amt bearbeitet werden, und er daher einen starken Anreiz hätte, den mengenmäßigen Output zu Lasten der Leistungsqualität zu steigern“ (Burr/Seidlmeier 1998, S. 86). Das, was für das Bauamt möglicherweise nur ein Einzelfall ist, stellt gerade für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe oder allgemeiner für Soziale Dienste möglicherweise ein sehr viel häufiger zu beobachtendes Faktum dar, berücksichtigt man beispielsweise die grundsätzliche Kritik von Kurz-Adam/Frick/Köhler (2002a, S. 210f.), wonach gegen derartige, auf objektive Merkmale ausgerichtete Steuerungsbemühungen für die Hilfen zur Erziehung einzuwenden ist, dass diese in der Gefahr stehen, bestehende Strukturen lediglich zu reproduzieren und in diesem Zusammenhang notwendige Veränderungen zu übersehen (vgl. dazu auch Olk 1995a, S. 27ff.). Diese Vermutung erhärtet sich zudem, wenn Erörterungen zur Umsetzbarkeit von Benchmarkingverfahren in der öffentlichen Verwaltung zu dem Ergebnis kommen, dass für den öffentlichen Sektor so etwas wie „kennzahlenfreie Räume“ (Burr/Seidlmeier 1998, S. 85) dort auszumachen sind, wo erhebliche Ermessensspielräume bei der Gewährung von kommunalen Leistungen strukturell vorhanden sind (vgl. auch Flösser 1994, S. 137f.). Vor diesem Hintergrund wäre die Durchführung von interkommunalen Vergleichen gerade auch zur Inanspruch-

Lebensunterhalt noch keine Aussage darüber erlaubt, was die Leistung beim Empfänger bewirkt (vgl. Schaad 1998, S. 21f.).

nahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung zu problematisieren, zeichnet sich das Verfahren zur Gewährung einer Erziehungshilfe doch in hohem Maße durch derartige Ermessensspielräume aus (vgl. z.B. Blandow 2001, S. 119ff.; Trede 2001, S. 787ff.), die über das Kennzahleninstrument nur schwer bzw. gar nicht abzubilden sind.

Dieser Kritikpunkt zur Durchführung von interkommunalen Vergleichen gerade auch bezogen auf diejenigen zum Feld der Hilfen zur Erziehung rekurriert auf die insbesondere im Kontext von z.B. Verwaltungsmodernisierung und Qualitätsentwicklung erneut formulierte und unterschiedlich beantwortete Frage nach messbaren und nichtmessbaren Aspekten in bestimmten Feldern der Kinder- und Jugendhilfe. Es konnte bereits im vorangegangenen Teil dieser Arbeit herausgearbeitet werden (vgl. ausführlich Teil II), dass die Grenzen von Messbarkeit und Nichtmessbarkeit bzw. von Abbildbarkeit und Nichtabildbarkeit über das Kennzahleninstrument keineswegs objektiv und allgemeingültig festgelegt sind, sondern diesbezüglich unterschiedliche Grenzziehungen zu identifizieren sind. Auch die Realität von interkommunaler Vergleichsarbeit ist damit konfrontiert, wenn beispielsweise festgestellt wird, dass die vielfältigen Einflussfaktoren auf die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung nicht allein über das Kennzahleninstrument respektive ein Kennzahlensystem abzubilden sind. Die Konsequenz ist in diesem Zusammenhang die Durchführung von Erhebungen zu den Strukturen des Hilfeplanverfahrens oder auch den gültigen heterogenen Wahrnehmungs- und Definitionsprozessen bei der Gewährung von Leistungen der Hilfen zur Erziehung, bei denen die Darstellung der Informationen über das Kennzahleninstrument nicht möglich ist (vgl. dazu Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte 2002, S. 426f.). Damit wird pragmatisch für die interkommunale Vergleichsarbeit zu den Hilfen zur Erziehung ein Weg aufgezeigt, wie die Eindimensionalität des Kennzahlenvergleichs insbesondere in diesem kommunalen Leistungsbereich ergänzt werden kann. Gleichwohl bleibt die Frage unbeantwortet, inwiefern bei der Entwicklung von Steuerungsstrategien der Jugendämter oder bei der Erörterung der interkommunalen Differenzen auf der Ebene des Erkenntnisgewinns die Erhebung dieser zusätzlichen Informationen und Daten angemessen berücksichtigt werden kann. Dies gilt umso mehr, berücksichtigt man, dass gerade die Attraktivität eines auf ökonomischen bzw. genauer betriebswirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Neuen Steuerungsmodells aus Sicht der Akteure auch darauf zurückzuführen ist, dass in diesen Kontexten zumeist klare Handlungsvorgaben für die Mitarbeiter der Sozialen Dienste vorgegeben werden (vgl. Rauschenbach 1999b, S. 224f.).

Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – eine abschließende Bilanz

Welche Bedeutung hat das Kennzahleninstrument für die Kinder- und Jugendhilfe und wie werden Kennzahlen und Kennzahlensysteme in diesem Teilbereich der Sozialen Arbeit verwendet? Diese Fragestellung ist forschungsleitend und damit richtungsweisend für die vorangegangenen Ausführungen. Im letzten Teil dieser Arbeit wird es darum gehen, Bilanz zu der Implementation des Kennzahleninstrumentes in die Kinder- und Jugendhilfe zu ziehen. Es liegt nahe, dass hierfür in einem ersten Abschnitt die erzielten Befunde zusammengefasst werden. Allerdings reicht es für eine Bilanzierung von Möglichkeiten und Grenzen nicht aus, sich lediglich auf das zu berufen, was man im Rahmen dieser Untersuchung an Erkenntnisgewinn erzielen konnte. Genauso notwendig ist es zu resümieren, welche Wissenslücken nach wie vor bestehen und ob sich welche eröffnet haben, die man vorher noch nicht im Blick hatte. Das heißt, es müssen in einem ersten Abschnitt gleichermaßen die bereits im Vorfeld dieser Arbeit bekannten und hier nicht endgültig zu schließenden sowie vor allem auch die bislang unerkannten bzw. nicht angemessen gewichteten Erkenntnisdefizite in diesem Forschungsfeld markiert und aufgegriffen werden (A).³⁴⁸ Auf der Grundlage dieses Resümees über Wissen und Nichtwissen zum Kennzahleninstrument im Kontext von Sozialen Diensten für junge Menschen und deren Familien wird es in einem zweiten Abschnitt der Bilanz darum gehen, anwendungsbezogen Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe zu benennen und zu erörtern (B).

(A) Kennzahlen (in) der Kinder- und Jugendhilfe

Das Resümee zum Erkenntnisgewinn über die zunehmende Bedeutung und Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe wird die in der einleitenden Skizze zu dieser Arbeit formulierten Fragestellungen und Forschungsziele noch einmal aufgreifen. Somit gilt es im Folgenden zu bilanzieren,

- warum Kennzahlen und Kennzahlensysteme auch in der Sozialen Arbeit und hier insbesondere im Segment der Kinder- und Jugendhilfe eine wachsende Bedeutung erfahren,
- was auf der einen Seite unter dem Kennzahlenbegriff in Ökonomie und Verwaltung zu verstehen ist und welche Konsequenzen dies auf der anderen Seite für die Beschreibung und definatorische Abgrenzung eines Kennzahlenterminus speziell für die Kinder- und Jugendhilfe hat,

³⁴⁸ Der Aufbau dieses ersten Abschnitts schließt somit an Überlegungen von Rauschenbach (2000c, S. 90f.) an, der Forschung als ‚Wissens-Produktion‘ erster und zweiter Ordnung versteht. Das heißt, Forschung ist nicht nur Erkenntnisgewinn über den Untersuchungsgegenstand, sondern darüber hinaus zielt Forschung gleichermaßen immer auch auf einen Modus der Selbstbeobachtung.

- welche Aspekte bzw. Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe über das Kennzahleninstrument abgebildet werden bzw. überhaupt dargestellt werden können,
- in welchen Kontexten Kennzahlen speziell in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe verwendet werden,
- welche Prozesse und Verfahren einer Generierung von Kennzahlen sowie der Konstruktion von Kennzahlensystemen zugrunde liegen und
- wie sich die Effekte einer Verwendung des Kennzahleninstrumentes auf Strukturelemente der Kinder- und Jugendhilfe beschreiben lassen.

Die komprimierten und hier noch einmal zugespitzten Ausführungen zu den einzelnen Teilfragen werden sich allerdings nicht nur auf eine Ergebnisdarstellung beschränken können. Darüber hinaus ist es gleichermaßen notwendig, die noch jeweilig bestehenden Erkenntnisdefizite zu benennen.

Kennzahlen und die Ökonomisierungstendenzen in der Kinder- und Jugendhilfe

Die vorangegangenen Ausführungen beinhalten an mehreren Stellen deutliche Hinweise darauf, dass das Kennzahleninstrument für die Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung hinzugewonnen hat. Dies heißt nun nicht, dass Jugendhilfe vorher resistent gegenüber einer Verwendung von statistischen Größen oder auch Ergebnissen von quantitativ-empirischen Untersuchungen gewesen ist. Allerdings ist es dennoch unverkennbar, dass z.B. gerade im Rahmen der Implementierung des Neuen Steuerungsmodells in den Jugendämtern oder auch der Einführung von Qualitätsentwicklungsverfahren bei öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe das Kennzahleninstrument oder auch allgemeiner die Abbildung von Jugendhilfewirklichkeit über Messgrößen bzw. Zahlenwerte an Relevanz zunimmt. Diese Entwicklungen sind auf gesellschaftliche Ökonomisierungstendenzen zurückzuführen, die auch Auswirkungen für die Kinder- und Jugendhilfe haben (vgl. Teil I). Füllt man die Worthülse „Ökonomisierung“ mit Inhalt, so sind zwei Dimensionen zu unterscheiden:

1. Ausweitung von Marktstrukturen und Wettbewerbssettings
2. Dominanz ökonomischer Rationalität im Denken und Handeln der Akteure

Diese miteinander einhergehenden Prozesse werden insbesondere durch eine zunehmende Akzeptanz und Popularität neoliberalen Gedankenguts, die Entwicklung zu einer Dienstleistungsgesellschaft, den Prozess der Europäisierung sowie mitunter in Anlehnung an neoliberale Ideologien die Umsetzung von Politikkonzepten eines aktivierenden Staates begünstigt.

Dieses herausgearbeitete Modell von Ökonomisierungstendenzen ist gesellschaftstheoretisch anschlussfähig an einen Prozess, den Habermas (1981b) als „soziale Evolution“ bezeichnet. Bezogen auf die Ausweitung von Marktstrukturen und Wettbewerbssettings gilt dies insofern, als dass diese Prozesse für ein Eindringen

systemischer Imperative in kommunikativ strukturierte Lebensbereiche stehen. Dabei handelt es sich hier um systemisch induzierte Kolonialisierungsprozesse der Lebenswelt, wenn bei diesen Entwicklungen pathologische Nebeneffekte zu beobachten sind. Die zu beobachtende Dominanz ökonomischer Rationalität im Denken und Handeln der Akteure wird von Jürgen Habermas im Kontext seiner gesellschaftstheoretischen Überlegungen insofern an zentraler Stelle berücksichtigt – auch wenn das, was in diesem Ansatz der kritischen Theorie als Rationalisierung der Lebenswelt bezeichnet wird, nicht vollständig deckungsgleich mit einer ökonomischen Rationalisierung ist –, als dass diese einen Bestandteil der kommunikativen Rationalisierungsprozesse darstellt. Diese kommunikativen Rationalisierungsprozesse stehen dabei für eine Auflösung normativer Gesellschaftsstrukturen sowie eine Enttraditionalisierung kommunikativen Handelns, so dass Rationalitätspotenziale in der Lebenswelt freigesetzt werden, mit der Konsequenz, dass der Koordinationsbedarf in verständigungsorientierten Handlungszusammenhängen steigt. Dies hat wiederum nach Habermas (1981a; 1981b) zur Folge, dass Subsysteme für Wirtschafts- und Verwaltungshandeln entstehen.

Diese beschriebenen gesellschaftlichen Veränderungsprozesse bestätigen sich sowohl für gesellschaftliche Teilbereiche mit unmittelbaren Schnittpunkten zur Kinder- und Jugendhilfe, wie z.B. das Gesundheitswesen und die öffentliche Verwaltung, als auch für die Felder der Sozialen Arbeit und hier insbesondere für die Kinder- und Jugendhilfe selbst. Bleibt man bei den gesellschaftstheoretischen Überlegungen von Jürgen Habermas, so ist mit Rauschenbach (1999a; 1999b) zu formulieren, dass sich die Soziale Arbeit in Folge der Ökonomisierungstendenzen ausgehend von einer intermediären Stellung im Koordinatenkreuz von System und Lebenswelt in Richtung systemischer Rationalität neu positioniert. Diese Neuverortung hat vielfältige Konsequenzen und impliziert zahlreiche Veränderungen, blickt man beispielsweise einmal nur auf die nicht zu übersehenden Auswirkungen der Einführung des Neuen Steuerungsmodells sowie die Implementation ganz unterschiedlicher Ansätze von Qualitätsentwicklungsverfahren. Eine dieser Entwicklungen ist ganz offensichtlich auch die zunehmende Bedeutung einer Darstellung – von in diesem Fall – Jugendhilfewirklichkeit in Form von statistischen Größen. Oder anders formuliert: Ausgehend von diesen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen ist eine Koordinatenverschiebung für die Kinder- und Jugendhilfe hin zu einer erhöhten Bedeutung von Messgrößen zu beobachten. Das heißt, nicht nur ganz allgemein gewinnen quantitativ-empirische Daten als eine weitere Informationsquelle für die Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe an Bedeutung (vgl. am Beispiel der KJH-Statistik Rauschenbach/Schilling 1997a; 1997b; 2001a), sondern auch werden speziell Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Instrumente für Informations- und Steuerungszwecke zunehmend eingesetzt.

Definitorische Abgrenzungen und Ausdifferenzierungen des Kennzahleninstrumentes

Geht man von einem Bedeutungsgewinn des Kennzahleninstrumentes im Kontext von gesellschaftlichen Ökonomisierungstendenzen aus, so steht dies für eine zunehmende Relevanz von Messziffern, die – rekuriert man zudem auf vorliegende Überlegungen aus Ökonomie und Verwaltung (vgl. z.B. Kühn 1999; Nullmeier 1998b; Reichmann 1997) – quantitativ erfassbare Sachverhalte der Jugendhilfewirklichkeit in komprimierter und standardisierter Form darstellen (vgl. Teil II, Kap. 5). Eine Überprüfung dieser anspruchsvollen Voraussetzungen für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe zeigt, dass für dieses innovative Instrument aus der Ökonomie sowohl Möglichkeiten einer angemessenen Darstellung von Sachverhalten aus diesem Teilbereich der Sozialen Arbeit bestehen als auch Grenzen einer Anwendbarkeit und Implementierbarkeit offensichtlich vorhanden sind. Daraus folgt nicht zuletzt eine Unterscheidung von Kinder- und Jugendhilfewirklichkeit in Aspekte, die sich über das Kennzahleninstrument darstellen lassen, und solchen, die die Voraussetzungen für eine Generierung von Kennzahlen oder gar Kennzahlensystemen nicht erfüllen. Diese zumindest auf den ersten Blick eindeutige Unterscheidung entpuppt sich allerdings beim zweiten Hinsehen als Differenzierung mit einem nicht unerheblichen ‚Graubereich‘. Entscheidend für die Sortierung von Jugendhilfewirklichkeit nach diesem Kriterium ist die Frage nach der Messbarkeit bzw. Nichtmessbarkeit von Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Eine Beantwortung dieser Frage führt unausweichlich zu den Überlegungen von Luhmann/Schorr (1982), die nicht nur für das Erziehungssystem ein strukturelles Technologiedefizit konstatieren, sondern darüber hinausgehend für die gesellschaftlichen Agenturen, die nach den Worten von Niklas Luhmann und Karl-Eberhard Schorr mit der Veränderung von Personen beauftragt sind. Aus diesen theoretischen Überlegungen nunmehr den Schluss zu ziehen, dass eine Anwendung des Kennzahleninstrumentes für Felder wie das der Kinder- und Jugendhilfe strukturell ausgeschlossen werden muss, da hiervon allenfalls pathologische Effekte für die Strukturelemente zu erwarten sind (vgl. Teil I, Kap. 3.4), scheint allerdings zu weit zu gehen, würde es doch grundsätzlich eine Quantifizierung von Jugendhilfewirklichkeit in statistischen Größen ausschließen. Dies wiederum widerspräche den gerade auch in den 1990er-Jahren zu beobachtenden Nutzungskontexten z.B. einer amtlichen Statistik für die Kinder- und Jugendhilfe, die keineswegs im Verdacht stehen, Pathologien in Feldern der Kinder- und Jugendhilfe zu erzeugen (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a; 1997b; 2001a). Gleichwohl sind die genannten theoretischen Überlegungen Grundlage für die Annahme, dass in diesem Teilbereich der Sozialen Arbeit wie auch der Sozialen Arbeit insgesamt Grenzen der Quantifizierbarkeit und Messbarkeit bestehen. Ungeklärt ist hingegen sowohl theoretisch als auch empirisch weitgehend, wo diese Grenzen zwischen Messbarkeit und Nichtmessbarkeit verlaufen. So lange die

Akteure der Kinder- und Jugendhilfe sich mit diesem Erkenntnisdefizit arrangieren müssen, wobei noch nicht entschieden ist, ob es sich hierbei überhaupt um eine zu schließende Wissenslücke handelt, ist davon auszugehen, dass es verschiedene Varianten bei der Festlegung einer Messbarkeitsgrenze gibt (vgl. Teil II, Kap. 5). Die entsprechenden Verfahren können allerdings allenfalls im Sinne von unparteiisch als objektiv bezeichnet werden. Zumeist jedoch, und darauf weisen entsprechende Beobachtungen hin, entsprechen derartige Verfahren auch nicht der Unparteilichkeit. Vielmehr ist festzustellen, dass die Unterscheidung von messbar und nicht messbar und damit auch die Differenzierung zwischen – über das Kennzahleninstrument – abbildbarer und nicht abbildbarer Jugendhilfswirklichkeit u.a. von den jeweiligen Interessen der an der Generierung der Kennzahl bzw. der Konstruktion des Kennzahlensystems beteiligten Akteure abhängig ist (vgl. hierzu auch die Erkenntnisse aus der Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit in Teil III). Somit werden bei der Bildung von Kennzahlen zur Darstellung von Jugendhilfswirklichkeit virtuelle Grenzen zwischen Messbarkeit und Nichtmessbarkeit gesetzt, von denen man zumindest nicht genau weiß, inwiefern sie mit bislang nicht bekannten und möglicherweise auch gar nicht existierenden realen Grenzverläufen übereinstimmen.

Dieses Strukturproblem bei der Generierung von Kennzahlen verstärkt sich mitunter, differenziert man das Kennzahleninstrument aus. So muss zwischen Messziffern unterschieden werden, die direkt Aspekte der Jugendhilfswirklichkeit abbilden, und solchen, die indirekt auf ansonsten nicht fassbare Phänomene hinweisen. Ist nunmehr der Einfluss von einzelnen Interessen bei der Generierung von Kennzahlen über die Festlegung einer in diesen Fällen imaginären Grenze zwischen messbar und nicht messbar zu identifizieren, so gilt dies insbesondere auch für Indikatoren als eine besondere Form des Kennzahleninstrumentes. Fasst man Indikatoren als Kennzahlen, die indirekt ansonsten nicht abzubildende Wirklichkeitsausschnitte darstellen, so impliziert dies, dass hier interessengeleitete Festlegungen der beteiligten Akteure nicht nur bei der Bildung der eigentlichen Messziffer, sondern darüber hinaus auch hinsichtlich der Bezüge zu den direkt nicht fassbaren Phänomenen bestehen.

Bleibt man bei den Differenzierungsmöglichkeiten des Kennzahleninstrumentes, so können neben einem direkten und einem indirekten Abbildungsmodus von Wirklichkeit sowie über die Trennung von absoluten und relativen Kennzahlen hinaus noch weitere Unterscheidungen vorgenommen werden. Dabei ist das Kennzahleninstrument zu differenzieren nach der Informationsbasis, der Zielorientierung, dem Objekt- bzw. auch Handlungsbezug sowie dem zeitlichen Bezug. Eine weitere wichtige Unterscheidung bezieht sich auf die Funktion der jeweiligen Kennzahl oder auch eines Kennzahlensystems. Hier ist eine Informationsfunktion auf einer internen und einer externen Ebene von einer Steuerungsfunktion in Form von so genannten Grenz- oder auch Richtwerten zu unterscheiden.

Damit das Kennzahleninstrument für die messbaren Ausschnitte von Jugendhilfewirklichkeit auch diese Funktionen erfüllen kann, reicht es zumeist nicht aus, sich lediglich auf Einzelkennzahlen zu beziehen. Vielmehr ist es häufig notwendig, auf mehrere Kennzahlen bzw. auf einen Kennzahlenkatalog zurückzugreifen. Dabei muss allerdings gewährleistet sein, dass zwischen den Einzelkennzahlen sachlogische Verknüpfungen bestehen bzw. – gleichwohl dies für ein Feld wie das der Kinder- und Jugendhilfe eher unwahrscheinlich ist – rechnerische Zusammenhänge vorhanden sind. Bei der Erfüllung dieser Voraussetzung stößt man im Rahmen der Konstruktion von Kennzahlensystemen auf die Schwierigkeit, dass entsprechende, möglichst noch zu quantifizierende Querverbindungen nur eingeschränkt für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe vorhanden sind. Hierüber verdeutlichen sich die bereits bezogen auf die Generierung von Einzelkennzahlen festgestellten Empirie- und Theoriedefizite für die Soziale Arbeit insgesamt. Gleichmaßen wie bei der Bildung von einzelnen Kennzahlen wird man diesbezüglich mit dem von Luhmann/Schorr (1982) diagnostizierten Technologiedefizits in Form von fehlenden Ursache-Wirkungsbeziehungen (vgl. Olk 1995a) für die Kinder- und Jugendhilfe konfrontiert. Solange dieses theoretische Problem nicht gelöst ist, wobei noch nicht entschieden ist, ob es überhaupt zu lösen ist, basieren – wie bereits angedeutet – auch die im Rahmen von Kennzahlensystemen für die Jugendhilfe zugrunde gelegten vermeintlich sachlich sinnvollen Beziehungen auf nicht zuletzt von den Interessen der jeweils beteiligten Akteure beeinflussten Setzungen.

Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen

Nicht zuletzt aufgrund des konstatierten Theorie- und Empiriedefizits ist festzustellen, dass eine Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen nicht interessenunabhängig und verobjektiviert zu beobachten ist. Vielmehr impliziert die Nutzung des Kennzahleninstrumentes eine transparente Darstellung von Sachverhalten, die subjektive Sichtweisen auf den Wirklichkeitsausschnitt mit einschließt. Das Kriterium einer höheren bzw. geringeren Objektivität trifft auf eine Nutzung von Kennzahlen allenfalls insofern zu, als dass die Generierung und Auswertung mehr oder weniger unparteiisch sein kann. Das heißt: Kennzahlen können Wirklichkeit nicht objektiv abbilden, sondern sind nur dazu in der Lage, soziale Wirklichkeit transparenter und damit auch intersubjektiv vermittelbarer darzustellen (vgl. Teil II, Kap. 7).

Auch wenn Kennzahlen den Anspruch, objektives Abbildungsinstrument von Wirklichkeit bzw. Wirklichkeitsausschnitten zu sein, nicht einlösen kann, so disqualifiziert dies diese Messziffern keineswegs für die Wahrnehmung einer Informations- und Steuerungsfunktion im Feld der Kinder- und Jugendhilfe. So stellen diese Messziffern trotz allem ein potenzielles Medium zwischen unterschiedlichen Professionen und Politikbereichen dar, die sich beispielsweise auf kommunalpolitischer Ebene über die Beschreibung und Gestaltung von Jugendhilfewirklichkeit verständigen

müssen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn im Rahmen kommunaler Jugendhilfeplanung Steuerungsdiskurse auf der Grundlage von demografischen Kennziffern über die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung zu identifizieren sind, die darauf abzielen, die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu gestalten (vgl. Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Institut für soziale Arbeit 2002). Insbesondere wenn dies im Rahmen eines Steuerungsdiskurses auf eine nicht auf die Kinder- und Jugendhilfe begrenzte kommunalpolitische Ebene bezogen wird, müssen sich Akteure aus der Kinder- und Jugendhilfe mit Vertretern aus anderen Bereichen über Zukunftsfragen von Sozialen Diensten für junge Menschen und deren Familien nicht zuletzt auf der Basis von Kennzahlenwerten auseinandersetzen. Dabei kann es nicht genügen, sich über die entsprechenden demografischen Kennziffern zu verständigen, sondern darüber hinaus ist es notwendig, die Debatte auf entsprechende Kennzahlen der Jugendhilfe, wie z.B. Versorgungsquoten für die Kindertagesbetreuung, Personalschlüssel für Einrichtungen der teilstationären oder auch stationären Erziehungshilfen sowie Angaben zur Angebots-, Einrichtungs- und Personaldichte in der Kinder- und Jugendarbeit, zu stützen. Gleichzeitig stellen die genannten Kennwerte auch innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe z.B. auf einer ausschließlich jugendhilfepolitischen Ebene ein Verständigungsmittel für die beteiligten Akteure dar.

Die Leistungsfähigkeit des Kennzahleninstrumentes im Rahmen einer Informations- und Steuerungsfunktion als ein sowohl intern als auch extern ausgerichtetes Kommunikationsmedium für die Kinder- und Jugendhilfe verdeutlicht sich zudem am Beispiel der interkommunalen Vergleichsarbeit (vgl. Teil III). Auch hier erfüllt das Kennzahlensystem für den interkommunalen Vergleichsring einerseits den Zweck, dass Vertreter von unterschiedlichen Jugendämtern über die heterogenen Strukturen und Leistungsspektren kommunaler Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des Benchmarkings und einer damit verbundenen Best-Practise-Philosophie untereinander diskutieren und sich austauschen können. Dies ist jedoch nur der eine Teil eines intern ausgerichteten Kommunikationsmediums. Ein anderer Teil ist dann zu beobachten, wenn die interkommunalen Vergleichsergebnisse in den jeweiligen Jugendämtern zunächst begrenzt auf die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe verbreitet werden und dabei nicht zuletzt im Kontext von kommunaler Jugendhilfeplanung in jugendhilfepolitische Strategien und Zielvorstellungen zur Gestaltung dieses kommunalen Leistungsbereichs einfließen. Der Wechsel von einem ausschließlich intern ausgerichteten zu einem darüber hinaus auch extern ausgerichteten Verständigungsmittel erfolgt in den Fällen, wenn bei dem Transfer der interkommunalen Vergleichsergebnisse in die jeweiligen Jugendämter die Befunde nicht bloß seitens der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe aufgegriffen, sondern wenn diese darüber hinaus vor allem auf einer politischen Ebene auch seitens anderer Leistungsbereiche zur Kenntnis genommen werden.

Die Nutzung des Kennzahleninstruments als ein sowohl nach innen als auch nach außen gerichtetes Kommunikationsmedium der Kinder- und Jugendhilfe bestätigt sich weitgehend für die anderen identifizierten Verwendungskontexte. Im Einzelnen zeigen die Analysen, dass trotz einiger Überschneidungsbereiche und Unschärfen in der Kategorisierung bei der Verwendung von Kennzahlen und Kennzahleninstrumenten unterschieden werden kann zwischen

- dem Sozialmanagement,
- den zielorientierten Leistungsvereinbarungen,
- den Struktur- und Leistungsvergleichen,
- einer Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe und einer Jugendhilfeplanung sowie
- einer Verteilung von finanziellen Ressourcen (vgl. Teil II, Kap. 6).

Bei dieser Aufarbeitung der Verwendungskontexte konturieren sich die Möglichkeiten sowie gleichermaßen die Grenzen einer Anwendung des Kennzahleninstruments. Diese sollen hier nicht weiter ausgeführt werden, sondern werden vielmehr im zweiten Abschnitt dieser abschließenden Bilanz im Rahmen der Erörterung eines „Kennzahlenrisikos“ noch einmal aufzugreifen sein. Es soll an dieser Stelle hingegen noch einmal auf das Kennzahleninstrument als Verständigungsmedium eingegangen werden. Die daraus erwachsende strategische Bedeutung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen deutet sich zumindest an, wenn man sich vergegenwärtigt, dass diese jeweils auch an Schnittstellen der Kinder- und Jugendhilfe zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen bzw. auf der politischen Ebene zu anderen Politikfeldern zu verorten sind. Dies gilt nicht nur, wie bereits gezeigt, für die Jugendhilfeplanung oder auch die interkommunale Vergleichsarbeit, sondern beispielsweise auch für das Neue Steuerungsmodell in Jugendämtern als Sozialmanagementansatz der öffentlichen Jugendhilfeträger, wenn die gleiche Variante einer produkt- und outputorientierten Verwaltungsmodernisierung auch für andere kommunale Leistungsbereiche entwickelt und implementiert wird, mit dem Ziel, amts- oder auch fachbereichsübergreifend ein „strategisches Management“ (Heinz 2000) in den Kommunalverwaltungen zu installieren.

Generierung und Auswertung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen

Sowohl die Analysen und Beobachtungen über Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen (vgl. Teil II) als auch die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit im Besonderen (vgl. Teil III) zeigt – und dies ist bereits auch im Rahmen dieses abschließenden Teils benannt worden –, dass die Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen gleichermaßen von den Interessen der beteiligten Akteure und von den jeweiligen Rahmenbedingungen des Nutzungszusammenhangs beeinflusst wird. Die Anwendung des Kennzahleninstruments ist somit nicht als objektiv im Sinne von unparteiisch oder als neutral zu bezeich-

satz zur Jugendarbeit verhältnismäßig stark reglementiert sind, was die Durchführung von Kennzahlenvergleichen erleichtert.

Geht man differenzierter auf die Aspekte einer Generierung von Kennzahlen sowie deren Auswertung ein, so haben auf die Konstruktion der Kennzahlensysteme in den Vergleichsrings vor allem auch eher pragmatische Interessen sowie strukturelle Rahmenbedingungen einen erheblichen Einfluss. Es zeigt sich deutlich, dass das Zusammenstellen von Einzelkennzahlen zu einem Kennzahlensystem für den interkommunalen Vergleich häufig durch eine defizitäre Datenlage, fehlende zeitliche Ressourcen bzw. unausgeschöpfte Rationalisierungsprozesse bezogen auf die Arbeitsorganisation der Mitarbeiter oder auch eine mangelnde EDV-Ausstattung in den Jugendämtern erschwert wird. Nicht zuletzt aufgrund dieser organisations- und personalbedingten ungünstigen Voraussetzungen für die Teilnahme eines Jugendamtes an einem kennzahlengestützten interkommunalen Vergleichsring wird eine Position sowohl innerhalb des jeweiligen Jugendamtes als auch im Kontext der interkommunalen Vergleichsarbeit gestärkt, die keinen bzw. einen minimalen Ressourcenaufwand für dieses Projekt im Jugendamt intendiert. Diesem Interesse steht wiederum sowohl jugendamtsintern als auch in den interkommunalen Vergleichsrings eine andere Position entgegen. Diese zielt darauf ab, ein Kennzahlensystem zu entwickeln, das den Vergleichsgegenstand im Allgemeinen bzw. die Erziehungshilfewirksamkeit in diesem speziellen Fall so realitätsnah wie möglich abbildet und entsprechend bereit ist, zusätzliche Kapazitäten und Ressourcen zu investieren. In diesem Spannungsfeld deutet sich zumindest an, dass die letztgenannte Haltung in den Fällen häufiger zu beobachten ist, wenn das Jugendamt von vornherein über eine vergleichsweise ausdifferenzierte Datengrundlage verfügt (vgl. Teil III, Kap. 9.2). Davon abgesehen sind die beiden konträren Positionen sowohl in den an dem Kennzahlenvergleich teilnehmenden Jugendämtern als auch in den Vergleichsrings selber zu identifizieren. Es zeigt sich, dass dieser eher auf pragmatische Überlegungen basierende Interessenkonflikt erheblich durch strukturelle Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Das heißt, es ist diesbezüglich von Zusammenhängen in der Gestalt auszugehen, dass eine ohnehin schlechte Datenlage zu den Feldern kommunaler Jugendhilfe genauso wie eine fehlende Motivation und Sensibilität von Mitarbeitern für eine empirische Datengrundlage oder auch eine mangelhafte EDV-Ausstattung eine Positionierung gegen ein möglichst realitätsnahes und damit aufwendigeres Kennzahlensystem stützt.

Dieser eher durch pragmatische Anliegen geprägte Interessenkonflikt stellt allerdings nur ein Beispiel dafür dar, wie die Konstruktion von Kennzahlensystemen durch unterschiedliche Interessen beeinflusst wird. Bleibt man bei den interkommunalen Vergleichen, sind hier auch anders gelagerte Interessen zu identifizieren, wenn es um eine Weiterentwicklung von Kennzahlensystemen geht. So verdeutlicht der untersuchte Ausschnitt der interkommunalen Vergleichsarbeit zur Kinder- und Ju-

gendhilfe eine Schwerpunktverlagerung der Arbeit von einer Erkenntnis- zu einer Steuerungsfunktion. Das heißt, standen am Beginn der hier untersuchten interkommunalen Vergleichsringe noch Erkenntnisinteressen über die heterogenen Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in den jeweiligen Kommunen im Vordergrund, so werden diese mittlerweile durch Steuerungsinteressen ergänzt bzw. mitunter auch überlagert (vgl. Teil III). Vor diesem Hintergrund verändern sich auch die Erwartungen an das Vergleichsinstrument. Es reicht nun nicht mehr aus, dass mittels der Kennzahlenwerte über die Heterogenität kommunaler Jugendhilfe informiert wird, um darauf aufbauend entsprechende Fragestellungen formulieren zu können. Darüber hinaus wird vom Kennzahlenvergleich erwartet, dass Antworten auf die gestellten Fragen insbesondere im Hinblick auf Steuerungsinteressen formuliert werden. Aus einer organisationssoziologischen Betrachtungsweise haben sich damit die Interessen der Jugendämter über die bloße Wissensvermittlung hinaus auf die Initiierung von organisatorischen Lernprozessen zur Erhöhung von Problemlösungs- und Handlungskompetenz erweitert. Bezogen auf die Weiterentwicklung von Kennzahlensystemen für den interkommunalen Vergleich hat diese Interessenverschiebung beispielsweise dazu geführt, dass man zunehmend die Qualität einer Kennzahl nach deren Steuerungsrelevanz bewertet, dass solche zentralen steuerungsrelevanten Aspekte wie die Qualität und Wirkung von Leistungen stärker fokussiert werden oder auch dass Kennzahlensysteme nicht weiter wie bisher in dem Ausmaße auf ein Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe begrenzt bleiben sollen, sondern zudem das gesamte Leistungsspektrum unter dem Aspekt von jugendhilfepolitischen Umsteuerungsmöglichkeiten – beispielsweise hin zu sozialraumorientierten Maßnahmen – fokussiert wird.

Greift man die Entwicklung der interkommunalen Vergleiche von einem Erkenntnis- zu einem Steuerungsinstrument noch einmal auf, so identifizieren sich hierüber nicht nur spezifische Interessenlagen bezogen auf die Konstruktion von Kennzahlensystemen. Darüber hinaus hat diese Entwicklung, wie bereits angedeutet, gleichermaßen Konsequenzen für die Auswertung der Vergleichskennzahlen. Diese erfolgt in den untersuchten Vergleichsringen ebenfalls zunehmend vor dem Hintergrund von Steuerungsinteressen der teilnehmenden Jugendämter. So wird beispielsweise der Formulierung von quantifizierbaren Zielen im Rahmen der Vergleichsarbeit eine immer höhere Bedeutung beigemessen, um darauf aufbauend Soll-Ist-Vergleiche durchführen zu können. Die Anwendung eines derartigen Verfahrens gewichtet die Steuerungsfunktion von Kennzahlen weitaus höher als die Erkenntnisfunktion. Gleichwohl ist die Umsetzung insofern mit Schwierigkeiten bei den Jugendämtern verbunden, als dass es den Akteuren schwer fällt, verbindliche Ziel- und Orientierungswerte zu formulieren. Da sich diese Beobachtung auch für andere Verwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes bestätigt, ist die Frage zu stellen, ob entweder den Akteuren in der Jugendhilfe noch die Kompetenzen für die Formulie-

rung von entsprechenden Zielsetzungen fehlen oder ob man es hier mit einem strukturellen Defizit des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe zu tun hat, das Wolff (1981) als eine Zieldiffusität von sozialen Organisationen beschrieben hat. Würde Letzteres zutreffen, wäre weiter zu fragen, ob es in diesem Zusammenhang noch an dem nötigen empirischen Wissen fehlt, um dieses Defizit zu beheben, ob die Nutzung von Kennzahlensystemen hier mit einer strukturell bedingten Grenze der Anwendbarkeit des Instrumentes konfrontiert wird oder ob möglicherweise beide Aspekte zum Teil zutreffen.

Bleibt man noch bei der Auswertung der Ergebnisse von Kennzahlenvergleichen zwischen Jugendämtern, so ist bei der Anwendung des Instrumentes neben einem Erkenntnis- und einem Steuerungsinteresse ein nicht zu vernachlässigendes Rechtfertigungsinteresse zu identifizieren. Letztgenanntes umfasst die Auswertung der Ergebnisse des Kennzahlensystems mit dem Zweck, entweder den Status Quo einer kommunalen Jugendhilfe besser darzustellen als es der Wirklichkeit entspricht, um möglicherweise bisherige jugendhilfepolitische Strategien nachträglich zu legitimieren, oder aber mit der Intention, geplante Innovationen zu den Strukturen und Leistungen der Jugendhilfe im kommunalen Raum auf der Grundlage der Kennzahlenergebnisse in ihrer Notwendigkeit noch einmal zu bestärken. Somit ist auf einer Funktionsebene neben einer Erkenntnis- und einer Steuerungsdimension von Kennzahlen eine Legitimationsdimension zu konstatieren. Dabei ist keineswegs davon auszugehen, dass dies eine Besonderheit der Kinder- und Jugendhilfe darstellt, sondern viel eher ist anzunehmen und cursorische Einblicke in die entsprechenden gesellschaftlichen Teilbereiche bestätigen dies, dass eine Auswertung von Kennzahlenergebnissen zu Legitimationszwecken strukturell mit der Nutzung des Instrumentes einhergehen, dass möglicherweise sogar Akteure auch in der Jugendhilfe durch einen wenig seriösen Umgang mit Kennzahlen in anderen Bereichen zu einem ähnlichen Verhalten animiert werden.³⁴⁹

Auswirkungen einer Anwendung des Kennzahleninstrumentes auf die Kinder- und Jugendhilfe

Unabhängig davon, ob Kennzahlen und Kennzahlensysteme zu Erkenntnis- oder Steuerungszwecken bzw. möglicherweise doch lediglich zu legitimatorischen Zwecken eingesetzt werden, stellt sich die Frage nach den Effekten einer Verwendung

³⁴⁹ Blickt man in das Feld der Ökonomie, so lassen sich zahlreiche Beispiele für einen unseriösen bis hin zu einem wirtschaftskriminellen Umgang mit dem Kennzahleninstrument benennen. So wird der Leiter des Lehrstuhls für internationale Unternehmensberatung an der Ruhr-Universität Bochum, Prof. Pellens, in der Wirtschaftswoche vom 06.01.2003 mit den Worten zitiert: „Wir stecken zurzeit im Bilanzierungschaos.“ Damit ist nicht nur gemeint, dass Unternehmen Bilanzen betrügerisch fälschen – mitunter dabei auch einfach neue Kennzahlen erfinden –, sondern auch dass seitens der Konzerne ohne Verlassen des gesetzlichen Rahmens Zahlenwerke zur Steigerung des Marktwertes bzw. zur Erfüllung von entsprechenden Markterwartungen instrumentalisiert werden (vgl. auch Schürmann 2003).

dieses Instrumentes. Welche Veränderungen oder auch Kontinuitäten bei Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind zu welchem Anteil auf den Einsatz einer oder mehrerer Kennzahlen zurückzuführen? Wie verändern sich Organisationen in der Kinder- und Jugendhilfe bei einer Nutzung des Kennzahleninstrumentes? So nahe diese Fragestellung auch liegt, so schwer ist sie möglicherweise auch zu beantworten. Beispielsweise diagnostiziert Richter (1998, S. 347f.), dass es grundsätzlich schwierig bis teilweise unmöglich erscheint, Erkenntnisse zu der Frage zu generieren, ob und wenn ja, welchen Nutzen Organisationen bzw. konkreter Kommunalverwaltungen durch die Implementation von Instrumenten des Controllings und des Berichtswesens vor allem mittel- und langfristig zu erwarten haben. Trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten liegt nach den bislang erzielten Erkenntnissen bei der Beantwortung der Frage nach den Wirkungen von Kennzahlen die Annahme nahe, dass die Effekte des Kennzahleninstrumentes durch die dargestellten vielfältigen Interessenlagen bei der Generierung und Auswertung der Kennzahlenergebnisse beeinflusst werden. Dies zeigt sich, um nur ein Beispiel zu nennen, im Rahmen der Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit, wenn über die Wahrung von finanziellen Interessen für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung in Jugendämtern Fallobergrenzen gesetzt werden (vgl. Teil III, Kap. 9.2.6).

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zu den interkommunalen Vergleichen zeigen zudem den Effekt, dass über die Verwendung des Kennzahleninstrumentes organisatorische Lernprozesse bei Jugendämtern initiiert werden können, die auf das Steuerungshandeln der Organisation Bezug nehmen (vgl. Teil III, Kap. 10). Dies kann eine Optimierung des Informations- und Wissensmanagements umfassen, wenn beispielsweise das Berichtswesenkonzept des interkommunalen Vergleichs seitens des Jugendamtes ganz oder z.T. übernommen wird. Dies intendiert vor allem aber auch unmittelbare Folgen für die Gestaltung der kommunal verantworteten Kinder- und Jugendhilfe in Form von innovativen Impulsen in der jugendhilfepolitischen Debatte oder auch in der Gestalt von Beschlüssen zur Umsetzung von Veränderungsmaßnahmen z.B. hinsichtlich der Gewährungs- und Inanspruchnahmebedingungen von Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Die hierzu angewandten Verfahren im Kontext dieser Lernprozesse können durchaus unterschiedlich sein und reichen sowohl innerhalb des Vergleichsrings als auch beim Transfer der Ergebnisse in das Jugendamt von der bloßen Formulierung von Fragestellungen zu den zahlreichen interkommunalen Differenzen bis hin zu der Festlegung von quantifizierten Soll-Werten, denen Ist-Werte gegenübergestellt werden.

Stellt man also bezogen auf die kennzahlengestützte interkommunale Vergleichsarbeit fest, dass hierüber aus der Sicht von Jugendämtern organisatorische Lernprozesse möglich sind, stellt sich die Frage, ob dies hinsichtlich anderer Verwendungskontexte von Kennzahlen und Kennzahlensystemen im Feld der Kinder- und Ju-

gendhilfe ebenfalls gelten könnte.³⁵⁰ Das heißt, es wäre zu eruieren, ob z.B. der Einsatz von Instrumenten eines quantitativen kommunalen Berichtswesens nicht nur die Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, die generell einen Bedeutungszuwachs von quantifizierbaren Messgrößen signalisieren (vgl. Teil I), auf einer politischen Ebene emanzipiert (vgl. Rauschenbach 1999b), sondern auch Impulse für entsprechende Veränderungen in Form von Lernprozessen setzen kann. Diese Frage ist ohne weiteres allerdings nicht abschließend zu beantworten, da es hierzu weiterer empirischer Untersuchungen bedarf. Allerdings deutet sich zumindest eine grundsätzliche Übertragbarkeit der Ergebnisse für die interkommunale Vergleichsarbeit an, resümiert man die herausgearbeiteten Verwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe unter dem Aspekt von organisatorischen Lernpotenzialen. So ist z.B. die Implementation eines kennzahlengestützten Qualitätsmanagements in Einrichtungen genauso wie auch die Anwendung von zielorientierten Leistungsvereinbarungen seitens eines Jugendamtes mit mehreren freien Trägern im Rahmen der §§ 78a ff. SGB VIII sowie erst recht der Einrichtungsvergleich von Heimträgern darauf ausgerichtet, dass bei nicht zielkonformen Kennzahlenwerten organisatorische Veränderungen erörtert und umgesetzt werden (vgl. Teil I, Kap. 3.5; Teil II, Kap. 6).

Dies wird begünstigt durch die nicht zuletzt auch in Feldern der Sozialen Arbeit zu beobachtenden Ökonomisierungstendenzen in Form einer Ausweitung von Marktstrukturen und Wettbewerbssettings einerseits sowie der Dominanz einer ökonomischen Rationalität bei Denk- und Verhaltensweisen andererseits (vgl. Teil I). Bleibt man zunächst bei der Expansion einer Wettbewerbslogik, so stellt sich in Folge dessen an Leistungsanbieter die Anforderung, sich auf einem Markt bzw. zumindest Marktsurrogat für Soziale Dienste für junge Menschen und deren Familien zu positionieren. Hieraus entstehen zwischen den Einrichtungen der freien Träger einschließlich der Organisationen von privatgewerblichen Anbietern Konkurrenzsituationen bezogen auf Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsstandards (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 131). Bei diesen Rahmenbedingungen liegt es für die Akteure nahe, dass man sich als Marktteilnehmer in diesem Wettbewerbssetting nicht nur mit Hilfe von Kennzahlen nach außen präsentiert, sondern darüber hinaus auch intern das Kennzahleninstrument beispielsweise im Rahmen von Controllingprozessen einsetzt. Das heißt, noch einmal anders formuliert: Über die Schaffung von Märkten bzw. Quasi-Märkten sowie von staatlich inszenierten Wettbewerbsfeldern werden Leistungsan-

³⁵⁰ Selbstredend muss diese Fragestellung nicht auf Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe begrenzt werden. Genauso wäre zu erörtern, inwiefern sich für die Gesamtheit der Jugendhilfe bzw. für einzelne Arbeitsfelder beispielsweise über eine Sozialberichterstattung, die – wie der Elfte Kinder- und Jugendbericht formuliert – sich als ein Instrument versteht, das sowohl auf einer deskriptiven Ebene die Leistungen bilanziert als auch wichtige Anregungen für die Behebung von offensichtlichen Defiziten gibt sowie nicht zuletzt Eckwerte für zukünftige Herausforderungen formuliert (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 103), entsprechende Lernpotenziale eröffnen.

bieter nicht nur gezwungen, sich unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten zu reorganisieren. Zudem wird im Rahmen einer Stärkung des Kostenträgers gegenüber den Leistungserbringern von den Einrichtungen nicht nur erwartet, sondern mitunter bleibt diesen keine andere Wahl, dass man sich im Kontext einer transparenten Selbstdarstellung von Aufbau- und Ablaufstrukturen auch Benchmarkingansätzen unterzieht (vgl. auch Wohlfahrt 2000, S. 286f.). Diese Verknüpfung von einer Erzeugung von Konkurrenzsituationen auf Jugendhilmärkten bzw. entsprechenden Marktsurrogaten auf der einen Seite und der daraus entstehenden Notwendigkeit für Einrichtungen der Jugendhilfe, sich auch mit Hilfe des Kennzahleninstrumentes als lernende Organisationen in diesen Wettbewerbssettings sowohl zu präsentieren als vor allem auch zu agieren, auf der anderen Seite, wird sowohl begünstigt als auch bedingt durch eine zunehmende Bedeutung ökonomischer Rationalität bei den Denk- und Verhaltensweisen der Akteure. Dies gilt sowohl für die Seite der Kostenträger als auch für die der Leistungserbringer. Das heißt, bleibt man einmal bei den Leistungserbringern, ist davon auszugehen, dass die Anforderung, organisatorische Lernprozesse in den Einrichtungen zu initiieren, insbesondere von der offensichtlich wachsenden Anzahl von Mitarbeitern umgesetzt wird, die man in Anlehnung an Thole/Cloos (2000) insofern als einen neuen Typus klassifizieren kann, als dass im beruflichen Alltag ökonomisch rationale Verhaltensmuster reproduziert und habitualisiert werden (vgl. auch Teil I, Kap. 3.2).

(B) „Das Kennzahlenrisiko“ – Abwägungen zur Implementation des Kennzahleninstrumentes in die Kinder- und Jugendhilfepraxis

Was lässt sich nunmehr vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse aus der Forschungsarbeit sowie der darüber hinaus deutlich gewordenen Herausforderungen für künftige Studien der Jugendhilmforschung konkret zur Anwendbarkeit oder auch Implementierbarkeit des Kennzahleninstrumentes für die Akteure in Kontexten der Jugendhilfe festhalten? Anders gefragt: Welche Ergebnisse liefert die Untersuchung über Kennzahlen und Kennzahlensysteme in der Kinder- und Jugendhilfe zu der aus Sicht von potenziellen Nutzern zentralen Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines für die Soziale Arbeit weitgehend professionsfremden Instrumentes? Die Beantwortung dieser Fragestellungen ist zweifelsohne insofern gewagt, als dass hierüber der Eindruck entstehen könnte, dass der Autor versuchen würde, eine Rezeption der Forschungsergebnisse bei potenziellen Adressaten zu antizipieren. Dies kann allerdings nicht Intention sein (vgl. auch die kritischen Hinweise bei Lüders/Rauschenbach 2001, S. 573). Vielmehr geht es ausgehend von einem wissenschaftlichen Standpunkt um eine Erörterung der Möglichkeiten und Grenzen des Kennzahleninstrumentes für die Jugendhilfepraxis und -politik.

Die Erörterung von Möglichkeiten und Grenzen spiegelt sich auch insofern in der Betitelung dieses Abschnitts wieder, als dass der hier gewählte Risikobegriff nicht

ausschließlich negativ im Sinne von ‚Gefahr‘ konnotiert ist. Vielmehr ist hier Risiko mit ‚Wagnis‘ gleichzusetzen. Das Eingehen dieses Wagnisses, in diesem Fall der Verwendung des Kennzahleninstrumentes, beinhaltet sowohl mögliche Gefahren als auch potenzielle Chancen (vgl. zu diesem Risikoverständnis auch Bonß 1995, S. 49ff.; 2003). Man könnte aus einer derartigen Risikoabwägung zur Anwendbarkeit des Kennzahleninstrumentes für die Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich zu zwei Schlussfolgerungen kommen. Erstens gelangt man möglicherweise zu der Erkenntnis, dass trotz der damit verbundenen offensichtlichen Gefahren die Chancen und Potenziale überwiegen, so dass eine Implementation für die Kinder- und Jugendhilfe sinnvoll ist und weiter vorangetrieben werden sollte. Genauso ist der Schluss denkbar, dass vielmehr die Gefahren überwiegen, mit der Konsequenz, dass eine Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen nicht nur nicht zu empfehlen ist, sondern dass aufgrund der mit dem Kennzahleneinsatz verbundenen Pathologien das Feld der sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien erodiert. Mit dem letztgenannten Ergebnis einer Risikoabwägung ist allerdings ein Dilemma verbunden. Nicht nur scheint diese Entscheidung für oder gegen das Kennzahleninstrument auf einer pragmatischen Ebene längst getroffen zu sein (vgl. Teil II, Kap. 6), sondern auch ist vor dem Hintergrund der diagnostizierten gesellschaftlichen Ökonomisierungstendenzen und deren Folgen für einen weiteren Bedeutungsgewinn von statistischen Messgrößen nicht zu erwarten (vgl. Teil I), dass eine Abwägung mit dem genannten Ergebnis einen Nutzwert für die Jugendhilfeakteure haben wird. Das soll nun wiederum nicht heißen, dass sich eine einzelne Organisation nicht für oder gegen das Kennzahleninstrument entscheiden kann. Zu verankern ist das benannte Dilemma eher auf einer strukturellen Ebene in dem Sinne, dass Organisationen, die eine Nutzung des Kennzahleninstrumentes ablehnen, mit Benachteiligungen im Wettbewerb zu rechnen haben.³⁵¹

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird demnach eine Risikoabwägung weniger zu dem Zweck durchgeführt, um sich für oder gegen das Kennzahleninstrument auszusprechen. Vielmehr dient die Erörterung von Möglichkeiten und Grenzen dieses Instrumentes für die Kinder- und Jugendhilfe dazu, die Chancen und Gefahren des Kennzahlenrisikos transparent zu machen. Greift man dabei zunächst die Gefahren auf, so müssen vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse insbesondere vier benannt werden. Diese sind jeweils im Rahmen einer Verwendung des Kennzahleninstrumentes bezogen auf Sozialmanagementansätze, Formen des Kontraktmanagements, Struktur- und Leistungsvergleiche, eine Sozialberichterstattung zur Kinder-

³⁵¹ Diese Einschätzung beruht auf der Annahme, dass unter Bedingungen einer Ökonomisierung des Sozialen nicht nur, wie in diesem Zusammenhang bereits angeführt, Marktstrukturen und Wettbewerbssettings geschaffen werden, sondern sich auch das Handeln der Akteure in höherem Maße an einer ökonomischen Rationalität ausrichtet. Zu diesen Denk- und Verhaltensweisen ist es kompatibel, Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrument einzusetzen bzw. allgemeiner Wirklichkeit über statistische Messgrößen darzustellen.

und Jugendhilfe oder auch eine finanzielle Ressourcensteuerung nicht auszuschließen, sondern müssen zumindest für die Kinder- und Jugendhilfe stets mitberücksichtigt werden. Zu benennen sind dabei im Einzelnen:

- Der Kennzahlentерminus als Worthölse: Die seitens der Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts in Auftrag gegebene Vollerhebung zur organisatorischen Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung stellt u.a. zu der Umsetzung des Budgetierungsverfahrens in den Jugendämtern fest, dass es zwar häufig zur Verwendung der Begrifflichkeit kommt, was allerdings nicht gleichbedeutend mit einer entsprechenden Veränderung der Haushaltspraxis ist (vgl. Marmier u.a. 2002, S. 307). Eine ähnliche Feststellung, die im Übrigen wohl auch noch für andere Instrumente der Verwaltungsmodernisierung gelten wird (vgl. auch Teil I, Kap. 2.2), muss wohl auch für das Kennzahleninstrument getroffen werden. Der von Merchel (1999b, S. 106f.) formulierte Vorwurf, dass das Kennzahleninstrument zwar bürokratisch abgearbeitet, strategisch aber nicht verstanden wird, ist hierfür stellvertretend. Nimmt man diesbezüglich beispielhaft die durchgeführten Beobachtungen zur Generierung von Kennzahlen im Rahmen einer Beschreibung von Produkten in der Jugendhilfe, so muss in der Tat konstatiert werden, dass offensichtlich weit verbreitet, gleichwohl dies nicht genau zu quantifizieren ist, Produktkennzahlen zwar auf dem Papier vorhanden sind, allerdings entweder gar nicht oder nur punktuell zu legitimatorischen Zwecken eingesetzt werden. Grundsätzlich ist die Gefahr, dass das Kennzahleninstrument zu einer Art Worthölse mutiert, immer in den Fällen gegeben, wenn sämtliche statistische Auswertungen oder auch beliebige Zahlenkolonnen als Kennzahlen oder gar Kennzahlensysteme bezeichnet werden. Es fehlen in diesen Fällen zumeist wichtige zusätzliche Informationen über den Zahlenwert bzw. die Zahlenreihe. Das heißt, die notwendigen Voraussetzungen zur Generierung einer Kennzahl werden nicht erfüllt (vgl. Teil II, Kap. 5). Das kann im Einzelnen bedeuten,
 - ❑ dass der Wirklichkeitsausschnitt, der über das Kennzahleninstrument abgebildet werden soll, gar nicht, unzureichend oder sachlogisch nicht vollziehbar bestimmt ist,
 - ❑ dass die notwendige Komprimierung bei der Darstellung eines Wirklichkeitsausschnitts über quantitative Informationen fehlt³⁵² bzw. zu gering ist,
 - ❑ dass die Standardisierbarkeit von Messwerten bzw. ganzen Messzifferkatalogen nicht ausgeschöpft wird.

³⁵² An dieser Stelle soll nicht weiter erörtert werden, ob nicht die Codierung von Wirklichkeit in Zahlen bereits eine, wenn auch mitunter nicht ausreichende, Komprimierung des Realitätsausschnitts beinhalten muss.

In diesen Fällen ist unabhängig vom Verwendungskontext von den vermeintlichen Kennzahlen und Kennzahlensystemen weder ein Informationsgewinn noch ein Steuerungsnutzen zu erwarten.

- **Wirklichkeitsausblendungen durch Kennzahlen:** Sowohl die Herausarbeitung von Verwendungskontexten des Kennzahleninstrumentes als auch die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit (vgl. Teil II, Kap. 6 und Teil III) haben die theoretischen Überlegungen zu den Voraussetzungen einer Nutzung von Kennzahlen (vgl. Teil II, Kap.5.1) dahingehend bestätigt, dass mit der Anwendung dieses Instrumentes nicht nur eine Darstellung von Wirklichkeit verbunden ist, sondern immer auch eine Ausblendung derselben. Dabei sind einerseits Ausblendungen aufgrund sachlogischer Notwendigkeiten zu identifizieren. Das heißt, grundsätzlich messbare und damit über das Kennzahleninstrument auch darstellbare Wirklichkeitsausschnitte werden in diesen Fällen bei der Kennzahlengenerierung nicht berücksichtigt. Hiervon sind andererseits Ausblendungen zu unterscheiden, die aufgrund der begrenzten Messbarkeit von Jugendhilfewirklichkeit bestehen. Bei beiden Konstellationen, insbesondere aber in den Fällen, wo es sich um nicht messbare Realitätsausschnitte handelt, kann dies zu verzerrten bzw. unvollständigen Wirklichkeitsdarstellungen führen. So bestehen beispielsweise große Schwierigkeiten sowohl bei der Formulierung von zielorientierten Leistungsvereinbarungen aber auch bei der Umsetzung von Ansätzen eines Qualitätsmanagements, wenn über Kennzahlen die Wirkung oder gar der Erfolg von Jugendhilfeleistungen dargestellt bzw. bestimmt werden soll. Dabei ist, um bei diesem Beispiel zu bleiben, auch aus Sicht von Forschung und Wissenschaft noch nicht entschieden, inwieweit diese Nichtmessbarkeit auf fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse und inwieweit auf die Eigenheiten des Feldes zurückzuführen sind.³⁵³
- **Objektivitätsmythos von Kennzahlen:** So wie Jordan/Reismann (1998, S. 95) speziell für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe über einen Rationalitätsmythos des Neuen Steuerungsmodells referieren, da es sich hierbei um ein scheinbar rationales und zudem noch überlegenes Konzept handelt, das in einem Feld wie der Sozialen Arbeit mit fehlenden handlungsleitenden Technologien durchaus Zuspruch findet (vgl. auch Rauschenbach 1999b), könnte man bezogen auf das Kennzahleninstrument von einem Objektivitätsmythos sprechen. Diese Zuschreibung zielt auf die Beschreibung von Vorstellungen zur Leistungsfähigkeit von

³⁵³ Die Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts scheint in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Sachverhalte, die bislang auch bezogen auf die Wirkungsdimension als nicht messbar gelten, auf ein Empiriedefizit der Jugendhilfe zurückzuführen ist. Dies erhärtet sich durch die Tatsache, dass die systematische Erforschung von mittel- und langfristigen Auswirkungen von Jugendhilfeleistungen einschließlich ihrer Voraussetzungen als Schwerpunkt von Jugendhilfeforschung formuliert wird (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 104).

Kennzahlen und Kennzahlensystemen in der Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf eine neutrale, unbeeinflusste Wirklichkeitsdarstellung. Vielmehr ist allerdings zutreffend, dass das Kennzahleninstrument in diesem Sinne nicht als objektiv bezeichnet werden kann, sondern es ist hierüber möglich, soziale Wirklichkeit transparenter und damit auch intersubjektiv vermittelbarer darzustellen. Hierauf ist bereits in der abschließenden Bilanz eingegangen worden (vgl. aber auch Teil II, Kap. 7). Die damit verbundene Gefahr im Kontext der Verwendung dieses Instrumentes liegt darin, dass diese falsche Einschätzung zur Leistungsfähigkeit des Instrumentes zu einer Anwendung mit pathologischen Effekten führen kann. Diese liegen beispielsweise dann vor, wenn die Kennzahlenergebnisse unmittelbar mit Handlungsautomatismen verbunden sind. In diesen Fällen wird offensichtlich davon ausgegangen, dass der Messwert der Kennzahl die objektive, für das Feld der Jugendhilfe relevante Wirklichkeit darstellt, so dass reflexartig hierauf reagiert werden kann. Es wird deutlich, dass derartige Anwendungskontexte des Kennzahleninstrumentes darauf basieren, Jugendhilfewirklichkeit auf der Basis von Wenn-Dann-Beziehungen zu beschreiben und auch zu gestalten (vgl. dazu kritisch Olk 1995a).

- Instrumentalisierung von Kennzahlen: Dadurch dass das Kennzahleninstrument nicht die objektive Wirklichkeit darstellen kann, sondern eher Sichtweisen der Wirklichkeit transparent abbildet, ist die Gefahr einer Instrumentalisierung dieses Instrumentes im Rahmen seiner Verwendung vorhanden. Dies ist mindestens anhand zweier Aspekte festzumachen:
 - ❑ Erstens hat sowohl die Aufarbeitung von Verwendungskontexten des Kennzahleninstrumentes (vgl. Teil II) als auch die Fallstudie zur interkommunalen Vergleichsarbeit (vgl. Teil III) die Gefahr einer Leistungs- und Ressourcenkürzung verdeutlicht. Dies wird beispielsweise dann in besonderer Weise virulent, wenn in tatsächlichen oder auch nur simulierten Kontexten von Markt und Wettbewerb Qualitätsaspekte den Kostenaspekten untergeordnet werden.
 - ❑ Zweitens dürfen die Möglichkeiten der Akteure, die Anwendung des Kennzahleninstrumentes über Falschmeldungen bzw. unvollständige Angaben zu beeinflussen, nicht unterschätzt werden. Auch wenn die entsprechenden empirischen Hinweise hierfür fehlen, was allerdings möglicherweise weniger ein Indiz für die Nichtexistenz, sondern eher für die Schwierigkeit zur Entwicklung und Umsetzung eines entsprechenden Forschungssettings ist, liegt die Annahme nahe, dass beispielsweise Organisationen über eine Manipulation der eigenen Daten zumindest versuchen, sich besser auf einem eventuellen Jugendhilfemarkt zu positionieren (vgl. auch Teil III, Kap. 9.2.4). Dies gilt umso mehr, als dass es keine schlüssige Antwort auf die Frage gibt, warum auf einem Jugendhilfemarkt oder auch – wenn auch hier möglicherweise weniger wahrscheinlich – im Kontext von entsprechenden Marktsurrogaten, der

bzw. die sich zumindest teilweise über kennzahlengestützte Informationen sortieren und aufstellen, andere Gesetzmäßigkeiten gelten sollten als beispielsweise auf den Märkten, die in den letzten Jahren nicht zuletzt durch entsprechende Bilanzfälschungsskandale immer wieder auf sich aufmerksam gemacht haben.

Diese benannten Gefahren sind bei einer Implementation des Kennzahleninstrumentes unabhängig vom Verwendungskontext stets virulent. Man muss sich mit ihnen auseinandersetzen, um auf diesem Wege die damit verbundenen negativen Folgen zu minimieren. Das heißt, es kommt für die Kinder- und Jugendhilfe darauf an, auf diese offensichtlichen Gefahren einer Anwendung des Kennzahleninstrumentes angemessen reagieren zu können. Eine erste Voraussetzung hierfür ist, dass die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe selbst sowohl bei der Generierung bzw. Konstruktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen sowie bei der Auswertung der entsprechenden Ergebnisse zumindest beteiligt sind. Dabei muss gerade auch für die Fachleute aus der Jugendhilfe eine reflektierte Verwendung des Kennzahleninstrumentes von zentraler Bedeutung sein, um die dargestellten Gefahren weitgehend zu minimieren bzw. um auf die damit verbundenen unerwünschten Effekte angemessen reagieren zu können. Dabei scheinen nicht zuletzt folgende Aspekte von besonderer Bedeutung zu sein:

- Es gilt stets zu hinterfragen, was über den Kennzahlenwert gemessen werden soll und was letztendlich gemessen wird. Es ist somit etwas zu überprüfen, was man auch als Validität einer Kennzahl bezeichnen kann. Dies gilt insbesondere auch dann, setzt man Kennzahlen als Indikatoren ein. In diesen Fällen müssen die Akteure für die notwendigen, aber nicht zu quantifizierenden sachlogischen Verknüpfungen zwischen dargestellter Wirklichkeit und einer abzubildenden Realität sensibilisiert sein. Unabhängig davon, ob es sich um eine Kennzahl oder einen Indikator handelt, ist es neben einer Reflexion über den Wirklichkeitsausschnitt, der über die Kennzahl dargestellt werden soll, genauso erforderlich festzustellen, welche Aspekte ausgeblendet werden. Das heißt, notwendig ist bei der Generierung von Kennzahlen oder auch bei der Konstruktion von Kennzahlensystemen eine Bilanz über die abgebildeten und die ausgeblendeten Wirklichkeitsausschnitte.
- Die an der Generierung von Kennzahlen beteiligten Akteure müssen dafür sensibilisiert werden, dass über die Anwendung dieses Instrumentes nicht objektive Wirklichkeit in Zahlen codiert dargestellt werden kann. Vielmehr hat man es in diesen Kontexten mit einer transparenten Darstellung einer bestimmten Sichtweise auf Wirklichkeit zu tun. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist im Rahmen einer Verwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen eine Installierung von Handlungsautomatismen, die unmittelbar an einen bestimmten Zahlenwert gebunden sind, zu vermeiden. Damit können Fehlsteuerungen verhindert werden.

Zudem ist davon auszugehen, dass über eine Vermeidung von Handlungsautomatismen in Verbindung mit dem Kennzahleninstrument nicht nur die Vorzüge und die Leistungsfähigkeit dieser Messziffern angemessener eingesetzt werden können, sondern auch dass vorhandene Interessen zur Manipulation von Daten minimiert werden.

- Das Kennzahleninstrument sollte sowohl bezogen auf den zu erfassenden Wirklichkeitsausschnitt als auch den hierzu mitunter formulierten Zielen nicht eindimensional, z.B. ausschließlich hinsichtlich der Höhe der finanziellen Aufwendungen, angewendet werden. Dies kann durch die Konstruktion von Kennzahlensystemen erreicht werden, die die Ausgabendimension zwar nicht ausblenden, so aber doch gleichrangig zu anderen Aspekten, z.B. bezogen auf die fachliche Qualität, berücksichtigen. Überspitzt könnte man formulieren, dass sozialpädagogische Kennzahlen betriebswirtschaftlichen Messziffern entgegengesetzt werden müssen. Eine entsprechende komplexe Anwendung des Kennzahleninstrumentes bietet zumindest eine Möglichkeit, sich gegen die Gefahr einer Instrumentalisierung beispielsweise gegenüber ausschließlich finanziellen Interessen zu schützen. Eine alleinige Konzentration auf die Höhe bzw. die Entwicklung der finanziellen Ausgaben kann zudem nicht im Interesse eines in der Gesamtverantwortung für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe stehenden Jugendamtes sein, ist doch eine Qualitätsabsenkung bei den Sozialen Diensten für junge Menschen und deren Familien wahrscheinlich, mit der Konsequenz, dass sich deren Lebenslagen verschlechtern, dass die sozialen Probleme und Konflikte noch weiter zunehmen werden.

Es würde ein verzerrtes Bild entstehen, ginge man davon aus, dass man sich aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe in Folge der Implementation des Kennzahleninstrumentes ausschließlich mit den möglicherweise hieraus entstehenden Pathologien und deren Vermeidung auseinandersetzen muss. Darüber hinaus sind mit der Anwendung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen auch Potenziale für eine Gestaltung und Weiterentwicklung der Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien verbunden. So ist bereits die Tatsache, dass mit dieser Innovation offensichtlich vermehrt Systeme eines quantitativen Berichtswesens installiert werden (vgl. Teil II, Kap. 6.4) insofern ein Erfolg, als dass sich hierüber nicht nur Möglichkeiten ergeben, die Leistungen und Strukturen in den einzelnen Arbeitsfeldern auf den unterschiedlichen regionalen Ebenen kontinuierlich zu beobachten, sondern auch dass damit zwangsläufig eine dringend notwendige und u.a. von Lüders (1997b) oder auch von Rauschenbach/Schilling (1997a) längst eingeforderte Erhöhung des empirischen Eigenwissens der Kinder- und Jugendhilfe erreicht werden kann (vgl. auch am Beispiel der interkommunalen Vergleiche Deutscher Bundestag 2002, S. 98f.). Diese Entwicklung trägt insofern zu einer weiteren Verwissenschaftlichung der Kinder- und Jugendhilfe bei, als dass hierüber sozialpädagogische Forschung im Sinne einer

Selbstbeobachtung der Praxis (vgl. Schefold 2002, S. 884ff.) verstetigt wird. Auf diese Weise stellen Kennzahlen und Kennzahlensysteme auf der Ebene einer Informationsfunktion z.B. im Rahmen von Planungsprozessen und damit verbundenen Informationssystemen ein wichtiges Hilfsinstrument dar. Doch die Leistungsfähigkeit dieses Instruments besteht nicht nur darin, über die Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu informieren. Darüber hinaus können Kennzahlen auch die Gestaltung dieses gesellschaftlichen Teilbereichs auf den unterschiedlichen Ebenen unterstützen. Dies gilt sowohl auf der Ebene der einzelnen Organisation im Kontext von Ansätzen eines Qualitätsmanagements oder ganz allgemein als eines der zentralen Controllinginstrumente, als auch für eine Sozialberichterstattung zur Kinder- und Jugendhilfe auf Bundesebene, die für sich nach den Ausführungen des Elften Kinder- und Jugendberichts beansprucht (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 94ff.), über eine bloße deskriptive Sozialstaatsbeobachtung hinauszugehen (vgl. ausführlicher Teil II, Kap. 6).

Abstrahiert man diese Verwendungspotenziale des Kennzahleninstrumentes speziell für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe, so liegt der Gewinn der Messziffern darin, dass eine Transparenz über die Strukturen sowie die Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit hergestellt werden kann, die eine rationalere Gestaltung und Steuerung dieses Segmentes der Sozialen Arbeit für junge Menschen und deren Familien ermöglicht. Das höhere Rationalitätspotenzial ist darauf zurückzuführen, dass über das Kennzahleninstrument sowohl jugendhilfeintern als auch an den Schnittstellen der Kinder- und Jugendhilfe zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen Kennzahlen und Kennzahlensysteme ein Medium zur Kommunikation über die Sozialen Dienste für junge Menschen und deren Familien darstellen. Bewusst ist in diesem Zusammenhang allerdings von einem Rationalitätspotenzial zu sprechen. Allein die Verwendung von Kennzahlen oder auch Kennzahlensystemen ist weder Garantie für eine transparentere Abbildung der Jugendhilfewirklichkeit noch für eine rationalere Gestaltung derselben. Bei der Implementation dieses Instrumentes muss berücksichtigt werden, dass das Kennzahleninstrument genauso zu einer Verschleierung von Fakten sowie zu offensichtlichen Fehlsteuerungen führen kann. Hier sind Akteure der Kinder- und Jugendhilfe aufgefordert, nicht nur die Anwendung dieses Instrumentes in den jeweiligen Kontexten mit zu gestalten, sondern auch Sensibilität und Kompetenzprofil im Umgang mit den Messziffern zu schärfen.

Literatur

- Adamascheck, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung durch Innovation und Wettbewerb, 2. Aufl., Gütersloh 1997.
- Adamascheck, B.: Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 32-41.
- Alemann, U. v./Tönnemann, W.: Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: U. v. Alemann (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen 1995, S. 17-140.
- Ames, A./Bürger, U.: Untersuchung der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet – Eckwertuntersuchung – Teilbericht 1. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 1996.
- Ames, A./Bürger, U.: Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 77. Jg., 1997, Heft 12, S. 373-379.
- Ames, A./Bürger, U.: Untersuchung der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet. Eckwertuntersuchung, Teilbericht II. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 1998a.
- Ames, A./Bürger, U.: Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der »Eckwerteuntersuchung«. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 1998b.
- Andresen, V./Geest, W.: Notwendige Innovation und schwieriger Weg, Leistungsverträge, in: SOCIALmanagement, 8. Jg., 1998, Heft 3, S. 18-26.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe: Rothenburger Thesen der AGJ. Zur gegenwärtigen Diskussion über Organisation und Struktur der Jugendhilfe, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 86. Jg., 1999, Heft 4, S. 141-143.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2001. Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive – Alternativen der Wirtschaftspolitik. Kurzfassung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 46. Jg., 2001, Heft 5.
- Arbeitsgruppe des Landkreistages NW: Interkommunaler Leistungsvergleich der Kreisjugendämter. Konkreter Vergleich und generelle Schlußfolgerungen, Düsseldorf 1998.
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Spektrum der EDV-Programme im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, die die Erfassung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik berücksichtigen, Dortmund 1999.
- Aretz, H.-J.: Ökonomischer Imperialismus? Homo Oeconomicus und soziologische Theorie, in: Zeitschrift für Soziologie, 26. Jg., 1997, Heft 2, S. 79-95.
- Backhaus-Maul, H./Olk, Th.: Von Subsidiarität zu "outcontracting": Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: W. Streek (Hrsg.), Staat und Verbände. Sonderheft 25/94 der politischen Vierteljahreszeitschrift, Opladen 1994, S. 100-135.
- Bader, C.: Der Prüfstand. Eine Untersuchung zur Verbreitung von Sozialmanagement-Konzepten in der Praxis freier Träger, in: Sozialmagazin, 25. Jg., 2000, Heft 3, S. 48-53.
- Baecker, D.: Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 23. Jg., 1994, Heft 2, S. 93-110.
- Bäcker, G. u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, 3. Aufl., Wiesbaden 2000.
- Balzer, W.: Theorie und Messung, Heidelberg u.a. 1985.

- Bandemer, S. v.: Der aktivierende Staat. Konturen einer Modernisierungsstrategie von Staat und Gesellschaft, in: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), Jahrbuch 1999/2000, Gelsenkirchen 1999, S. 64-75.
- Bandemer, S. v./Hilbert, J.: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 25-31.
- Bandemer, S. v. u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998.
- Banner, G.: Steuerung kommunalen Handelns, in: R. Roth, H. Wollmann (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1993, S. 350-361.
- Banner, G.: Über den Kirchturmshorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit. Von der Ordnungs- zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Der Bürger im Staat, 1998, Heft 4, S. 179-186.
- Barrow, J. D.: Ein Himmel voller Zahlen. Auf den Spuren mathematischer Wahrheit, Reinbek b. Hamburg 1999.
- Bauer, R.: Chancen ökonomischer Selbstorganisation? Economie Sociale in der europäischen Diskussion, in: S. Elsen, D. Lange, I. Wallimann (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomie, Neuwied und Kriftel 2000, S. 158-178.
- Bauer, R.: Europäische Jugendpolitik im Kontext europäischer Sozialpolitik, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), mehr Chancen für Kinder und Jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band 2, Münster 2001, S. 147-157.
- Bauereiß, R./Bayer, H./Bien, W.: Familienatlas II. Lebenslagen und Regionen in Deutschland, Opladen 1997.
- Baur, D. u.a.: Leistungen und Grenzen der Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen; Forschungsgruppe Jule. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 1998.
- Bayer, H./Bauereiß, R.: Amtliche Statistik als Basis für die Darstellung regionaler Unterschiede in den Ressourcen für den Kinderalltag, in: H. R. Leu (Hrsg.), Sozialberichterstattung zu Lebenslagen von Kindern, Opladen 2002, S. 205-252.
- Bayer, H./Krüger, W./Lüders, C.: Jugendhilfestatistik und Sozialberichterstattung. Zur Bedeutung der amtlichen Statistik für die überregionale Berichterstattung in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 403-418.
- Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986.
- Beck, U.: Politische Wissenstheorie in der Risikogesellschaft, in: G. Bechmann (Hrsg.), Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung, 2. Aufl., Opladen 1997a, S. 305-326.
- Beck, U.: Für eine neue Moderne, in: SOCIALmanagement, 7. Jg., 1997b, Heft 4, S. 32-33.
- Beck, U.: Arbeit ist ein bewegliches Ziel. Schröder regiert wie Kohl. Die Arbeitslosigkeit wird ausgesessen. Die zentrale Frage bleibt: Wie schafft man trotz Rezession und Globalisierung neue Jobs? Versuch einer Antwort, in: Die Zeit, 2002, Heft 7, S. 7.
- Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.): Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M. 1994.
- Beer, R.: Zwischen Aufklärung und Optimismus. Vernunftbegriff und Gesellschaftstheorie bei Jürgen Habermas, Wiesbaden 1999.
- Behr, K.: Tageseinrichtungen für Kinder. Perspektiven einer reformierten Statistik, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 321-366.
- Behr, K.: Die Pflegestatistik, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 4. Jg., 2001a, Heft 3, S. 2-3.

- Behr, K.: Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt. Neue Qualität jenseits der Quantität?, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, 2001b, S. 53-72.
- Behrends, B.: Krankenhäuser im Wettbewerb, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46. Jg., 2000, Heft 5, S. 391-410.
- Beilmann, M.: Effizienz und Ethik als Kennzeichen qualitativer Sozialer Arbeit – Der Beitrag des Sozialmarketing, in: Theorie und Praxis der Soziale Arbeit, 50. Jg., 1999, Heft 8, S. 306-308.
- Bertelsmann Stiftung/Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Kommunales Management in der Praxis. Band 5: Controlling und Berichtswesen, Gütersloh 1996.
- Berthelmann, R./Niehaus, J.: Selber lenken – Das Neue Steuerungsmodell aus der Sicht der Jugendverbands- und Jugendringarbeit, in: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 276-295.
- Beuß, H.: "Konzern Stadt" – Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung?, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Forum Kommunalaufsicht ... im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverantwortung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf 2001, S. 159-172.
- Beywl, W. u.a. (Hrsg.): Evaluation im Alltag. Jugendverbände untersuchen ihre Wirkungen, Münster 2001.
- Bissinger, S. u.a.: Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe, in: Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Materialien zum Elften Kinder- und Jugendbericht. Band 1, München 2002, S. 9-104.
- Blandow, J.: Zielgruppen und Zugangswege für Hilfen zur Erziehung, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001, S. 103-127.
- Blandow, J./Walter, M.: Die Renaissance der Verwandtenpflege? Das Pflegekinderwesen im System erzieherischer Hilfen, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde, Perspektiven, Münster 2001, S. 117-139.
- Blanke, B.: Sozialstaat im Wandel: Vom Sozialversicherungsstaat zum "sozialen Dienstleistungsstaat". Diskussionspapier Nr. 23, in: Forschungsstelle für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung 1999 (www.ivbl.uni-hannover.de/~ivbl/ bei Veröffentlichungen in der Rubrik Diskussionspapiere und hier bei Diskussionspapiere der Forschungsstelle für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung am 12.03.2003).
- Blanke, B. u.a.: Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen – Risiken – Chancen – neue Verantwortung. Eine wissenschaftliche Untersuchung. Hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.
- Blom, H.: Neue Wege in der niederländischen Verwaltung – Der Bürger als Coproduzent. Das Poldermodell verdrängt das Neue Steuerungsmodell, in: Verwaltung & Management, 4. Jg., 1998, Heft 6, S. 345-350.
- Bock, K.: Die Kinder- und Jugendhilfe, in: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 299-316.
- Bock, K./Seelmeyer, U.: Kinder- und Jugendhilfe, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 985-1000.
- Böllinger, W.: "Konzern Stadt" - Organisationsvielfalt oder Erosionsprozess der Kommunalverwaltung?, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Forum Kommunalaufsicht ... im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverantwortung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf 2001, S. 151-158.

- Böttcher, H.-W.: Verwaltung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997, S. 1002-1003.
- Boeßenecker, K.-H.: Die "economie sociale" und ihre Bedeutung in Deutschland, in: Soziale Arbeit, 50. Jg., 2001, Heft 6, S. 208-217.
- Bogumil, J.: Kommunale Verwaltungsreform, in: U. Andersen (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln u.a. 1998, S. 82-102.
- Bogumil, J./Kißler, L.: Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, in: H. Heinelt, M. Mayer (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997, S. 118-143.
- Bohl, P.-K./Pothmann, J.: Berliner Jugendarbeit im Spiegel amtlicher Daten zur Kinder- und Jugendhilfe der 90er Jahre, in: P. K. Bohl, B. Rooß (Hrsg.), Gratwanderung Jugendarbeit, Chemnitz 2001, S. 91-132.
- Bommelmann, A.: Auch gute Jugendhilfe muss bezahlbar bleiben, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), mehr chancen für kinder und jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland, Münster 2000, S. 156-170.
- Bongert, H.: Statistik in der Kommune – zur Bedeutung des § 103 Abs. 2 SGB VIII, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied 1997, S. 429-436.
- Bonß, W.: Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne, Hamburg 1995.
- Bonß, W.: Wissensgesellschaft – Bildung und Qualifikation im Wandel, in: Th. Rauschenbach, W. Düx, E. Sass (Hrsg.), Kinder- und Jugendarbeit – Wege in die Zukunft. Gesellschaftliche Entwicklungen und fachliche Herausforderungen, Weinheim und München 2003, S. 99-117.
- Botta, V.: Kennzahlen, in: H. Corsten (Hrsg.), Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., München 1995, S. 448-454.
- Botta, V.: Kennzahlensysteme, in: C. Schulte (Hrsg.), Lexikon des Controllings, München und Wien 1996, S. 409-417.
- Bourgett, V./Müller, J./Römisch, K.: Ganzheitliche, sozialraumbezogene und budgetierte Jugendhilfe im Landkreis – "Neunkircher Modell", in: Jugend Beruf Gesellschaft, 51. Jg., 2000, Heft 1, S. 45-51.
- Brand, U. u.a.: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster 2000.
- Brandel, R. u.a.: Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung kommunalpolitischer Arbeit. Ergebnisse einer Befragung, in: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), Gelsenkirchen 1998.
- Brinckmann, H.: Effektivierung öffentlicher Dienstleistungen. Politische Bedingungen der Staatsmodernisierung, in: Gruppendynamik, 26. Jg., 1995, Heft 3, S. 301-318.
- Broersen, M. u.a.: Was ist für Sie ein guter Kindergarten? Offener Brief an die Autoren der Kindergarten-Einschätz-Skala (KES), in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 49. Jg., 1998, Heft 3, S. 49-53.
- Brüggemann, N./Henke, N.: Leistungskennziffern für Krankenhäuser – Exemplarische Darstellung an drei Fallpauschalen, in: M. Arnold, D. Paffrath (Hrsg.), Krankenhausreport '96. Aktuelle Beiträge, Trends und Statistiken, Stuttgart und u.a. 1996, S. 99-113.
- Brülle, H./Reis, C./Reiss, H.-C.: Verwaltungsmodernisierung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997, S. 1006-1010.
- Brunzel, M.: Kommunales Stadt- und Planungsmanagement im Kontext aktueller Steuerungsanforderungen. Unveröff. Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin, Berlin 1999.

- Buchner, F./Wasem, J.: Wettbewerb zwischen Krankenversicherungsträgern als Steuerungsinstrument der Gesundheitsversorgung – eine internationale Perspektive, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46. Jg., 2000, Heft 4, S. 353-363.
- Budäus, D.: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1994.
- Budäus, D.: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: D. Budäus u.a. (Hrsg.), Managementforschung 8: New Public Management, Berlin und New York 1998, S. 1-11.
- Budig, M.-W.: Privatgewerbliche Jugendhilfeeinrichtungen. Welche Erfahrungen gibt es mit der Umsetzung der §§ 78a-g?, in: R. Kröger (Hrsg.), Leistung und Qualität in der Jugendhilfe, Neuwied und Kriftel 1999, S. 150-169.
- Bürger, U.: Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung. Empirische Befunde und Erfahrungen von Betroffenen mit ambulanten Hilfen vor einer Heimunterbringung, Frankfurt a.M. 1998a.
- Bürger, U.: Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen, in: Forum Erziehungshilfen, 4. Jg., 1998b, Heft 4, S. 203-213.
- Bürger, U.: Erziehungshilfen im Umbruch. Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen im Feld der Hilfen zur Erziehung, München 1999a.
- Bürger, U.: Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999b, S. 9-34.
- Bürger, U.: Sozialbelastungsanalyse als Instrument der Prävention, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., 2000, Heft 1, S. 9-15.
- Bürger, U.: Können ambulante Hilfen Fremdunterbringung vermeiden? Eine Bilanz der Hilfen zur Erziehung im Zeitalter des KJHG, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001a, S. 191-219.
- Bürger, U.: Heimerziehung, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001b, S. 632-663.
- Bürger, U.: Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in Württemberg-Hohenzollern in den Jahren 1994 bis 1999. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 2002a.
- Bürger, U.: Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Berichts zum Zeitraum 1994 bis 1999. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 2002b.
- Bürger, U.: Konzepte einer "Integrierten Berichterstattung zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel" – Entstehungshintergründe, methodische Anlage, Zielsetzungen, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 89. Jg., 2002c, Heft 1, S. 1-10.
- Bürger, U.: Über das Dechiffrieren nicht einlösbarer Programme – Anmerkungen zu Kurz-Adam u.a.: "Wer steuert die Heimerziehung?", in: Zentralblatt für Jugendrecht 89. Jg., 2002d, Heft 9, S. 340-343.
- Bürger, U./Seidenstücker, B./Lehning, K.: Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Zugang, Datenlage und Hypothesen, Frankfurt a.M. 1994.
- Bürsch, M./Müller, B.: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn 1999.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000, Berlin 2000.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): QS Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe – Ergebnisse des Qualitätssicherungsprozesses im Jugendhaus Düsseldorf e.V., Bonn 1998.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): mehr Chancen für Kinder und Jugendliche - Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band 2. 10 Jahre KJHG, Münster 2001.
- Bundesministerium für Gesundheit: Qualität zu vernünftigen Preisen. Pressemitteilung vom 19.10.2001, Berlin 2001.
- Burgfeld, B.: Organisationstheorie und Informationstechnologie, Wiesbaden 1998.
- Burmeister, J.: Qualitätsmanagement in der Heimerziehung durch den Vergleich mit anderen – ein Plädoyer für ein pragmatisches Verfahren, in: Forum Erziehungshilfen, 5. Jg., 1999, Heft 1, S. 47-53.
- Burmeister, J.: Benchmarking. Das Verfahren: Eine Qualitätsdatenbank für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven, Frankfurt a.M. 2000, S. 77-86.
- Burr, W./Seidlmeier, H.: Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung. Anwendungspotentiale und Grenzen aus theoretischer und empirischer Sicht, in: D. Budäus, P. Conrad, G. Schreyögg (Hrsg.), Managementforschung 8: New Public Management, Berlin und New York 1998, S. 55-92.
- Busch, M.: Das (vorzeitige) Ende pluraler Angebotsstrukturen. Leistungsbeschreibungen und Leistungsvereinbarungen vor allem aus rechtlicher Sicht, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 84. Jg., 1997, Heft 6, S. 193-232.
- Busse, A.: Deutsches Gesundheitswesen im Europäischen Wettbewerb. Ein Tagungsbericht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 81. Jg., 2001, Heft 7, S. 219-225.
- Butterwegge, C.: Rückfall ins Mittelalter ?, in: Sozialmagazin, 22. Jg., 1997, Heft 9, S. 25-29.
- Butterwegge, C.: Sozialstaat in der Globalisierungsfalle. Die neoliberalistische Ideologie und die Realität, in: Neue Praxis, 29. Jg., 1999, Heft 5, S. 435-447.
- Camp, R.: Benchmarking. The Search for Industry Best Practices that Lead zu Superior Performance, Milwaukee und Wisconsin 1989.
- Camp, R.: Benchmarking, München und Wien 1994.
- Chung, H.-G.: Kritik der Moderne. "Zwischen Philosophie und Wissenschaft". Zur Kritik der Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas, Seoul 1994.
- Clade, H.: Mehr Wirtschaftlichkeit durch Festpreise, in: Deutsches Ärzteblatt, 98. Jg., 2001, Heft 30, S. 1926-1928.
- Clauß, G./Ebner, R.: Statistik für Soziologen, Pädagogen, Psychologen und Mediziner. Band 1 – Grundlagen, 7. Aufl., Thun und Frankfurt a.M. 1992.
- Clauß, G./Finze, F.-R./Partsch, L.: Statistik für Soziologen, Pädagogen, Psychologen und Mediziner, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1995.
- Coenberg, A. G./Fischer, T. M./Schmitz, J.: Qualitätscontrolling mit Kennzahlen, in: Controlling, 1996, Heft 6, S. 360-369.
- Corsa, M.: Eine Einmischung in die Diskussion über neue Steuerungsmodelle, in: deutsche Jugend, 45. Jg., 1997, Heft 2, S. 67-75.
- Czada, R.: Modernisierung des Staates. Vortrag auf dem internationalen Bodenseesymposium in Bregenz am 8. Juli 1999, in: LG Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft – Digitales Archiv (www.fernuni-hagen.de/POLAD/czada.htm am 12.03.2003).

- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor: Zur politischen Inszenierung von Wettbewerb und Vernetzung, in: *Neue Praxis*, 30. Jg., 2000, Heft 4, S. 317-334.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor. Zur politischen Inszenierung von Wettbewerb und Vernetzung, in: *Neue Praxis*, 31. Jg., 2001a, Heft 4, S. 317-334.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Zur Theorie eines aktivierenden Sozialstaates (I). Aktivierender Staat: Neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik?, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 2001b, Heft 1, S. 10-14.
- Deutscher Bundesjugendring: Kritische Auseinandersetzung mit dem Neuen Steuerungsmodell aus der Sicht der Jugendverbands- und Jugendringarbeit. Eine Stellungnahme, in: *Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.), selber lenken. Neue Steuerung in der Jugendarbeit*, Bonn 1995, S. 113-133.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Neunter Jugendbericht. Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. Drucksache 13/70, Bonn 1994.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland – Zehnter Kinder- und Jugendbericht – mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 13/11368, Bonn 1998.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Elfter Kinder- und Jugendbericht – mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 14/8181, Berlin 2002.
- Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung – auf den Begriff gebracht. DST Beiträge zur Kommunalpolitik, Köln 1997.
- Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Tageseinrichtungen für Kinder. Pluralisierung von Angeboten. *Zahlenspiegel*, München 1998.
- Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): *Zahlenspiegel*. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder – Kindertageseinrichtungen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, München 2002.
- Dewe, B./Otto, H.-U.: *Zugänge zur Sozialpädagogik. Reflexive Wissenschaftstheorie und kognitive Identität*, Weinheim und München 1996.
- Diakonisches Werk der EKD: Zur Ökonomisierung des Sozialen. Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zur Reform des Gesundheitswesens unter Berücksichtigung neoliberaler Systemkritik, o.O. 1998.
- Dieckmann, R.: IKO-Netz. Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen, in: *Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), Interkommunale Vergleiche zur Qualitätsentwicklung. Dokumentation des Arbeitskreis Jugendhilfeplanung am 11. Mai 2000 in Lünen, Münster 2000*, S. 2-8.
- Diedam, A.: Kostencontrolling – Nutzen und Notwendigkeit für Bildungsstätten, in: A. Becker, W. Bantle, A. Diedam (Hrsg.), *Empowerment in Jugendbildungsstätten*. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2001, S. 59-76.
- Dönhoff, M. G.: *Zivilisiert den Kapitalismus. Grenzen der Freiheit*, München 1999.
- Döring, D.: Sozialstaat: Inspektion und Generalüberholung bitte!, in: *Neue Caritas*, 102. Jg., 2001, Heft 12, S. 19-26.
- Dominas, M.: Neue Steuerung und ihre Konsequenzen für die überregionale Jugendverbandsarbeit. Produktbeschreibungsmuster und Beteiligungskonzepte, in: *Landesjugendring Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Gleise verlegen statt mitfahren! Neue Steuerung als Herausforderung für die Jugendverbandsarbeit*, Neuss 1997, S. 25-31.
- Donabedian, A.: Evaluating the quality of medical care, in: *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 44. Jg., 1966, Heft 3, S. 166-206.

- Dreher, F./Schückhaus, U.: Reformprozeß in der Jugendhilfe, in: *Jugendpolitik*, 21. Jg., 1995, Heft 3-4, S. 20-23.
- Durkheim, E.: *Über die soziale Arbeitsteilung*, Frankfurt a.M. 1988.
- Eckardstein, K.L.v./Kiwitt, J. C.: Kosten senken, Qualität steigern. Reformbedarf aus Sicht der Krankenkassen, in: *Soziale Sicherheit*, 2001, Heft 8-9, S. 261-266.
- Eichenberger, R.: Bessere Politik dank Deregulierung der politischen Prozesse, in: *Analyse & Kritik*, 23. Jg., 2001, Heft 1, S. 43-60.
- Ellwein, Th.: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*, Opladen 1987.
- Elsen, S./Lange, D./Wallimann, I.: (Hrsg.): *Soziale Arbeit und Ökonomie. politische Ökonomie; Arbeitsmärkte; Sozialpolitik; Grenzen der Ökonomisierung; soziale Ökonomie, Gemeinwesenentwicklung, Bürgergesellschaft*, Neuwied u.a. 2000.
- Emanuel, M.: Von den Schwierigkeiten einer Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 88. Jg., 2001, Heft 4, S. 133-143.
- Endlein, A.: Schlanker Staat. Frischer Wind für den Standort Deutschland, in: *Verwaltung & Management*, 4. Jg., 1998, Heft 6, S. 332-336.
- Engelhardt, G.: Imperialismus der Ökonomie?, in: H.-B. Schäfer, K. Wehrt (Hrsg.), *Die Ökonomisierung der Sozialwissenschaften. Sechs Wortmeldungen*, Frankfurt a.M. und New York 1989, S. 19-49.
- Engelke, E.: *Theorien der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, Freiburg i.Br. 1998.
- Erbe, S.: Kostenexplosion im Gesundheitswesen?, in: *Wirtschaftsdienst* 2000, Heft 5 ([www.hwwa.de/ Publikationen/Wirtschaftsdienst/2000/wd_docs2000/wd0005-erbe.htm](http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/2000/wd_docs2000/wd0005-erbe.htm) am 12.03.2003).
- Erdmann, W.: Was hat sich zwischen öffentlichen Trägern und Jugendverbänden geändert?, in: H.-U. Otto, H. Peter (Hrsg.), *Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung*, Münster 2002, S. 63-67.
- Esch, K./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S.: Der aktivierende Staat – Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: R. G. Heinze, Th. Olk (Hrsg.), *Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Opladen 2001, S. 519-547.
- Esser, K.: Qualitätssicherung – eine schöne neue Welt?, in: *Jugendwohl*, 78. Jg., 1997, Heft 7-8, S. 376-384.
- Fallberg, A.: Bürgerzufriedenheit messen und optimieren. Vergleichsringe Einwohnerwesen/Bürgerbüro bieten schnelle Fortschritte, in: *Verwaltung – Organisation – Personal*, 22. Jg., 2000, Heft 9, S. 22-24.
- Fallberg, A./Korte, R.: Nur Kennzahlen machen Leistungsvergleich möglich. Seit drei Jahren arbeiten Kommunen im IKO-Netz der KGSt gemeinsam an standardisierten Kennzahlen für alle kommunalen Handlungsfelder, in: *Städte- und Gemeinderat*, 1999a, Heft 10, S. 26-28.
- Fallberg, A./Korte, R.: IKO-Netz: Drei Jahre erfolgreiche Arbeit, in: *Der Landkreis*, 1999b, Heft 11, S. 594-596.
- Faltermeier, J./Wiesner, R.: Jugendhilfe, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002, S. 517-520.
- Fegert, J. M.: Kinder und Jugendliche bei der Einführung des SGB IX stärker im Blick behalten, in: *Jugendhilfe*, 39. Jg., 2001, Heft 2, S. 94-101.
- Fendrich, S./Pothmann, J.: Fremdunterbringungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in den 1990er-Jahren zwischen empirischen Gewissheiten und weiterem Forschungsbedarf. Eine Analyse auf der Grundlage der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, erscheint in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 2003, Heft 6, S. 205-248 und Heft 7, S. 270-277.

- Fieseler, G./Schleicher, H. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (2 Bände, Loseblattsammlung), Neuwied und Kriftel 1998 (Stand: 12. Ergänzungslieferung vom August 2002).
- Filsinger, D./Homfeldt, H. G.: Gesundheit und Krankheit, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 705-715.
- Fitz-Winter, K./Lachnit, G.: Leistungsbeschreibungen und Selbstevaluation in Tagesgruppen. Ein Beispiel zur Entwicklung eines Konzeptes zur Qualitätssicherung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 77. Jg., 1997, Heft 4, S. 109-112.
- Flick, U.: Konstruktivismus, in: U. Flick, E.v. Kardorff, I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek b. Hamburg 2000a, S. 150-164.
- Flick, U.: Triangulation in der qualitativen Forschung, in: U. Flick, E.v. Kardorff, I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek b. Hamburg 2000b, S. 309-318.
- Flick, U./Kardorff, E.v./Steinke, I.: Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick, in: U. Flick, E.v. Kardorff, I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek b. Hamburg 2000, S. 13-29.
- Flock, W./Jungbluth, H.-J.: Soziale Arbeit in Lateinamerika, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1622-1636.
- Flösser, G.: Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Über das Management des Sozialen, Neuwied u.a. 1994.
- Flösser, G.: Von der Neuorganisation der sozialen Dienste der 70er Jahre zum Kontraktmanagement in den 90er Jahren – Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen, in: J. Merchel, C. Schraper (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 18-31.
- Flösser, G.: Vom Ende des Korporatismus zum Wettbewerb ohne Ende?, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied und Kriftel 2000a, S. 291-300.
- Flösser, G.: EFQM – Das Modell der European Foundation of Quality Management zur Qualitätsbewertung. Darstellung des Verfahrens, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven, Frankfurt a.M. 2000b, S. 161-168.
- Flösser, G.: Sozialmanagement, in: H.-U. Otto, Th. Rauschenbach, P. Vogel (Hrsg.), Erziehungswissenschaft: Arbeitsmarkt und Beruf. Erziehungswissenschaft in Studium und Beruf, Band 4, Opladen 2001a, S. 175-183.
- Flösser, G.: Qualität, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001b, S. 1462-1468.
- Flösser, G./Schmidt, M.: Konzepte der Modernisierung sozialer Dienste, in: R. Fatke u.a. (Hrsg.), Zeitschrift für Pädagogik. 39. Beiheft: Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis, Weinheim und Basel 1999, S. 245-258.
- Flösser, G./Schmidt, M.: Professionelles Dienstleistungsmanagement durch Personalentwicklung, in: S. Müller, H. Sünder, H.-U. Otto (Hrsg.), Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven, Neuwied und Kriftel 2000, S. 75-86.
- Flösser, G. u.a.: Jugendhilfeforschung. Beobachtungen zu einer wenig beachteten Forschungslandschaft, in: Th. Rauschenbach, W. Thole (Hrsg.), Sozialpädagogische Forschung. Gegenstand und Funktionen, Bereiche und Methoden, Weinheim und München 1998, S. 224-261.

- Fogt, H.: Die Verwaltungsreform dient in erster Linie dem Bürger. Thesen zum modernen Stadtmanagement, in: *Der Städtetag*, 54. Jg., 2001, Heft 5, S. 38-41.
- Fourastié, J.: *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln 1954.
- Freier, D.: Bestimmung sozialer Dienstleistungen über den Markt, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 51. Jg., 2000, Heft 8, S. 301-307.
- Freigang, W.: Benchmarking. Kommentierung des Verfahrens: Benchmarking – Qualitätssteigerung durch Wettkampf – zwischen Ranking, Fremd- und Selbstevaluation, in: J. Merchel (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven*, Frankfurt a.M. 2000, S. 97-109.
- Freigang, W./Schone, R.: *Situation der Jugendhilfe in Neubrandenburg. Entwicklungen und Perspektiven bis 2010*, Neubrandenburg 2001.
- Friebertshäuser, B.: Feldforschung und teilnehmende Beobachtung, in: B. Friebertshäuser, A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, Weinheim und München 1997, S. 503-534.
- Friebertshäuser, B./Jakob, G.: Forschungsmethoden: qualitative, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 576-591.
- Freund, Th./Lindner, W.: Der Prävention vorbeugen? Zur Reflexion und kritischen Bewertung von Präventionsaktivitäten in der Sozialpädagogik, in: Th. Freund, W. Lindner (Hrsg.), *Prävention. Zur kritischen Bewertung von Präventionsansätzen in der Jugendarbeit*, Opladen 2001, S. 69-96.
- Frey, O.: Über die Bedeutung von sozialräumlichen Konzepten im Kontext zunehmend polarisierter Stadtentwicklung, in: Landesjugendamt Westfalen-Lippe (Hrsg.), *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe* (erschieden in der Reihe *Ideen & Konzepte*, Heft 33), Münster 2002, S. 27-38.
- Fröhlich, T.: Zur Praxis und Erfolgsmessung sozialpädagogischer Arbeit einer ambulanten Wohnhilfe, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 48. Jg., 1997, Heft 7, S. 23-30.
- Fthenakis, W. E.: Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder, in: W. E. Fthenakis (Hrsg.), *Elementarpädagogik nach PISA. Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können*, Freiburg i.Br. u.a., S. 208-242.
- Füßenhäuser, C./Thiersch, H.: Theorien der Sozialen Arbeit, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1876-1900.
- Gabriel, G./Holthusen, B./Schäfer, H.: Kinder- und Jugendhilfe und Kriminalitätsprävention, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 47. Jg., 1999, Heft 3, S. 346-355.
- Gängler, H.: Hilfe, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 772-786.
- Gängler, H./Rauschenbach, Th.: Sozialpädagogik in der Moderne. Vom Hilfe-Herrschafts-Problem zum Kolonialisierungstheorem, in: S. Müller, H.-U. Otto (Hrsg.), *Verstehen oder Kolonialisieren? Grundprobleme sozialpädagogischen Forschens und Handelns*, 2 erw. Aufl., Bielefeld 1986, S. 169-203.
- Gaitanides, S.: Soziale Arbeit – im Spagat zwischen Ökonomisierung und Menschenrechtsprofession, in: S. Elsen, C. Lange, I. Wallimann (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomie*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 125-135.
- Galuske, M.: *Sozialpädagogik in der "Krise der Arbeitsgesellschaft" – am Beispiel von Arbeitsprojekten in der Jugendhilfe*. Dissertation am Fachbereich für Erziehungswissenschaft und Biologie an der Universität Dortmund, Bochum 1992.
- Galuske, M.: *Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, 2. Aufl., Weinheim und München 1999.

- Galuske, M./Rauschenbach, Th.: Jugendhilfe Ost. Entwicklung, aktuelle Lage und Zukunft eines Arbeitsfeldes, Weinheim und München 1994.
- Geiß, W.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, Frankfurt a.M. 1986.
- Gernert, W.: Zur neuen Steuerung in der Jugendhilfe, in: Sozialmagazin, 21. Jg., 1996, Heft 4, S. 24-29.
- Gerth, U./Menne, K./Roth, X.: Qualitätsprodukt Erziehungsberatung. Empfehlungen zu Leistungen und Qualitätskennziffern und Kennziffern. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1999.
- Gerull, P.: Qualität und Qualitätsentwicklung in den Erziehungshilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001, S. 440-457.
- Gerull, P.: Zertifizierung sozialer Dienstleistungen: Vorsicht Mogelpackung!, in: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 110. Jg., 2002, Heft 10, S. 22-23.
- Giese, I./Göke, M.: Markt versus Staat in der Kulturpolitik. Das Beispiel der Theater, in: Forum Wirtschafts- und Finanzpolitik, 25. Jg., 1999, Heft 1, S. 60-71.
- Girtler, R.: Methoden der Feldforschung, 4. Aufl., Wien u.a. 2001.
- Gorz, A.: Ökonomische Rationalität und Lebenswelt, in: A. Honneth (Hrsg.), Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie, Frankfurt a.M. 1994, S. 235-259.
- Gottschild, H.: Sozialatlas für Deutschland Teil 3: Jugendhilfe. Ein Handbuch zum interkommunalen Vergleich nach Landkreisen/kreisfreien Städten und Kreistypen, Braunschweig 2001.
- Gould, S.J.: Der Jahrtausendzahlenzauber. Durch die Scheinwelt numerischer Ordnung, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1999.
- Grams, W.: Sozialarbeit als Ware oder: Das Soziale zu Markte tragen, in: U. Wilken (Hrsg.), Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie, Freiburg i.Br. 2000, S. 77-98.
- Grömig, E.: Reform in Rathäusern. Ausgewählte Ergebnisse der 4. DST-Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: DEMO. Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik, 2001, Heft 8, S. 6.
- Grunow, D.: Auf dem Weg zur „neuen Fehlsteuerung“? Bürgernähe und Kundenorientierung in der Sozialverwaltung, in: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 32-60.
- Grunwald, K.: Management in der Sozialen Arbeit. Instrumente betriebswirtschaftlicher Kolonialisierung der Sozialen Arbeit oder Innovationspotential, in: K. Grunwald u.a. (Hrsg.), Alltag, Nicht-Alltägliches und die Lebenswelt. Beiträge zur lebensweltorientierten Sozialpädagogik, Weinheim und München 1996, S. 189-200.
- Grunwald, K.: Kompetenzen von DiplompädagogInnen in Leitungsfunktionen, in: Der pädagogische Blick, 8. Jg., 2000, Heft 3, S. 149-160.
- Grunwald, K.: Sozialwirtschaft, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1794-1805.
- Gudjons, H.: Pädagogisches Grundwissen, 5. Aufl., Bad Heilbrunn 1997.
- Habermas, J.: Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt a.M. 1981a.
- Habermas, J.: Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt a.M. 1981b.
- Habermas, J.: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a.M. 1984.
- Habermas, J.: Vergangenheit als Zukunft, Zürich 1990.

- Habermas, J.: Individuierung durch Vergesellschaftung, in: U. Beck, E. Beck-Gernsheim (Hrsg.), *Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M. 1994, S. 437-446.
- Habermas, J.: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a.M. 1998.
- Habermas, J.: *Zeit der Übergänge. Kleine Politische Schriften IX*, Frankfurt a.M. 2001.
- Häberlein, B.: Qualitätssicherung in der offenen Kinder- und Jugendarbeit – ein Projekt des Jugendhauses Stuttgart e.V., in: *Offene Jugendarbeit*, 1998, Heft 3, S. 56-62.
- Hänsch, K.: „Gefährdet Europa unsere bewährten öffentlichen Strukturen?“ Rede von Dr. Klaus Hänsch bei der Jahresversammlung 2000 des Deutschen Landkreistages am 28. November 2000 Berlin (unveröff. Vortragsmanuskript), Berlin 2000.
- Häußermann, H./Siebel, W.: *Dienstleistungsgesellschaften*, Frankfurt a.M. 1995.
- Hafeneger, B.: Wohin treiben Soziale Arbeit und Jugendhilfe? Anmerkungen zu Trends wie Verrechtlichung, Verplanung, Verbetriebswirtschaftlichung und Technologisierung, in: *Sozial Extra*, 25. Jg., 2001, Heft 1, S. 25-26.
- Halfar, B.: Wettbewerbsstrategien im Sozialbereich: Marketing ohne Marken?, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 29. Jg., 1998, Heft 1, S. 7-21.
- Halfar, B.: Qualität durch Wettbewerb, in: *SOCIALmanagement*, 9. Jg., 1999, Heft 5, S. 19-23.
- Hamburger, F./Müller, H./Porr, C.: *Innovation und Steuerung aus der Praxis. Bericht über ein Modellprojekt zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz*, Mainz 1998.
- Hammerschmidt, P./Tennstedt, F.: Von der Armenpflege bis zur Konstituierung des Wohlfahrtsstaates in der Weimarer Republik, in: W. Thole (Hrsg.), *Grundriss Soziale Arbeit*, Opladen 2002, S. 63-76.
- Hanesch, W.: Sozialberichterstattung, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, Frankfurt a.M. 2002, S. 848-849.
- Hanesch, W. u.a.: *Armut in Deutschland*. Hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Reinbek b. Hamburg 1994.
- Hansen, F.: Von der (Un)Möglichkeit, Erfolge in der Sozialen Arbeit zu beurteilen, in: *Institut für Soziale Arbeit e.V.* (Hrsg.), *Soziale Praxis – Extra. Neue Lösungen für alte Probleme*, Münster 1999, S. 114-132.
- Hartmann, A. K.: *Zwischen Differenzierung und Integration. Die Entwicklung des Gesundheitssystems in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*. Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 2000.
- Hartmann, H.: Neue Steuerung in der öffentlichen Verwaltung: Anspruch, Wirklichkeit und Perspektiven, in: W. Hanesch (Hrsg.), *Überlebt die Soziale Stadt*, 1997, S. 111-135.
- Hauptert, B.: *Gegenrede. Wider die neoliberale Invasion der Sozialen Arbeit. Theoretische Neuorientierung zwischen Dienstleistung und Profession – Markt und Moral – Mensch und Kunde?*, in: www.qualitative-sozialforschung.de, ISSN 1617-7258, 2000.
- Haus, M.: *Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen*. Arbeitspapier für die Tagung von DVPW, ÖGPV und SVPW "Der Wandel föderativer Strukturen" am 8. und 9. Juni 2001 in Berlin (unveröff. Manuskript), Darmstadt 2001.
- Hauser, R.: Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 48. Jg., 2002, Heft 3, S. 251-261.
- Heine, M./Herr, H.: *Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, 2. Aufl., München und Wien 2000.
- Heiner, M. (Hrsg.): *Praxisforschung in der sozialen Arbeit*, Freiburg im Breisgau 1988.

- Heinz, R.: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000.
- Heinz, R.: Richtiges richtig tun, in: SOCIALmanagement, 11. Jg., 2001, Heft 3, S. 10-12.
- Heinze, R. G./Schmid, J./Strünck, C.: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999.
- Hengsbach, F.: Die bamherzige Samariterin unter dem Druck des Marktes, in: Neue Caritas, 2001, Heft 3, S. 9-14.
- Henke, K.-D./Rachold, U.: Solidarität und Wettbewerb im Gesundheitswesen, in: G. Igl, G. Naegele (Hrsg.), Perspektiven einer sozialstaatlichen Umverteilung im Gesundheitswesen, München 1999, S. 11-26.
- Henkel, J.: Leistungen und Kosten verantworten. Kommunen, in: SOCIALmanagement, 6. Jg., 1996, Heft 1, S. 16-19.
- Henneke, H.-G.: Auswirkungen von Kennzahlenvergleichen auf den kommunalen Finanzausgleich?, in: Der Landkreis, 1997, Heft 5, S. 233-236.
- Herrmann, F.: Jugendhilfeplanung, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Weinheim und München 2002, S. 869-882.
- Herzig, B.: Der Info-Katalog. Ein Beobachtungs- und Steuerungsinstrument der Hilfen zur Erziehung?, in: R. Kröger (Hrsg.), Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Neuwied und Kriftel 1999, S. 237-252.
- Heuchel, I./Schrapper, C.: Kein Inhalt ohne Form ... Überlegungen zum Verhältnis von Fachplanung und Organisationsveränderung im Jugendamt, in: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.), Neue Steuerung, Münster 1996, S. 231-256.
- Heuchel, I./Schrapper, C.: Planung und Steuerung der Jugendhilfe auf der Grundlage systematischer Beobachtung. Instrumente und Verfahren für die sozialräumliche Gestaltung kommunaler Jugendhilfe durch interkommunale Vergleiche, in: Institut für Soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 95-130.
- Hilbertz, H.-J.: Führen mit Zielvereinbarungen, in: KGSt-INFO, 45. Jg., 2000, Heft 24.
- Hilke, A.: „Steuerungsmöglichkeiten“ im Rahmen des Finanzierungssystems der §§ 78a ff. SGB VIII – Schwerpunkt öffentliche Finanzen, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 90. Jg., 2003, Heft 2, S. 52-56.
- Hill, H.: Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 65-78.
- Hinte, W.: Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung, in: Institut für Soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 82-94.
- Hofemann, K.: Handlungsspielräume des Neuen Steuerungsmodells. Zusammenhänge der aktuellen Diskussion, in: H. Schubert (Hrsg.), Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen, Opladen 2001, S. 25-44.
- Hoffmann, D./Maack-Rheinländer, K. (Hrsg.): Ökonomisierung der Bildung. Die Pädagogik unter den Zwängen des "Marktes". Weinheim 2001.
- Hoffmann, H.: Ist doch alles eins! Oder: Was ist Fachlichkeit ? Theoretische Überlegungen zu einem scheinbar ungelösten Problem in der Qualitätsdebatte. Expertise im Auftrag der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft vom März 2000, Frankfurt a.M. 2000.
- Hohm, E.: Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe – systematische Beschreibung und Abgrenzung von Qualitätsdimensionen unter praxisrelevanten Gesichtspunkten, in: J. König, C. Oerthel, H.-J. Puch (Hrsg.), Qualitätsmanagement und Informationstechnologien im Sozialmarkt, Starnberg 2000, S. 189-194.

- Holtgrewe, U.: "Wer das Problem hat, hat die Lösung." Strukturierung und pragmatische Handlungstheorie am Fall von Organisationswandel, in: Soziale Welt, 51. Jg., 2000, Heft 2, S. 173-190.
- Horvath, P./Reichmann, Th.: Vahlens Großes Controllinglexikon, München 1993.
- Hütte, M.: Qualitätssicherung in der Jugendhilfe – Chance zur verbesserten Legitimation vergesellschafteter Kosten oder der Weg in eine technokratisierte Pädagogik, in: Forum Jugendhilfe, 4. Jg., 1998, Heft 2, S. 116-121.
- IKO-Netz: Interkommunaler Vergleich mittlerer Großstädte zum Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte und Schutzmaßnahmen. Abschlußbericht. Hrsg. vom IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1999.
- IKO-Netz: Ziele finden Zahlen kennen Handeln können. Kennzahlen- und Vergleichsarbeit im IKO-Netz der KGSt, in: Moderatoren-Rundbrief, Iko-Netz der KGSt, 2002, Heft 3. Hrsg. vom IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- IKO-Netz: Moderatoren-Rundbrief. 2003, Heft 1. Hrsg. vom IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- IKO-Netz/Institut für soziale Arbeit e.V.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen August 1997 - Oktober 1998. Abschlußbericht. Hrsg. vom IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1998.
- IKO-Netz/Institut für soziale Arbeit e.V.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Vergleichsring Jugendhilfe in Landkreisen (2. Phase Juni 1999 - Oktober 2000), Hrsg. vom IKO-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 2001.
- Institut für soziale Arbeit e.V.: Modellberechnung für eine Neugestaltung der Jugendhilfekostenerstattung des Landes Schleswig-Holstein. Auftraggeber: Landkreistag und Städteverband Schleswig-Holstein (unveröff. Manuskript), Münster 1998.
- Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999.
- Interkommunaler Vergleichsring der mittleren Großstädte: Vom anderen Lernen heißt Eine Zwischenbilanz aus vier Jahren interkommunaler Vergleichsarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 89. Jg., 2002, Heft 11, S. 423-429.
- Isselhorst, R.: Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe – Ein geeignetes Instrument der Ressourcensteuerung?, in: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen, Bonn 1995, S. 86-94.
- Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 70-80.
- Jansen, S.: Pädagogische Wirkung in der offenen Jugendarbeit, in: Jugendwohl, 80. Jg., 1999, Heft 4, S. 164-175.
- Janze, N.: Anhaltender Anstieg der Heimerziehung. Neue Befunde – neue Irritationen, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 2. Jg., 1999, Heft 1, S. 1-2.
- Janze, N./Pothmann, J.: Modernisierung der Heimerziehung: Mythos oder Realität? Entwicklungen in der Heimerziehung im Spiegel statistischer Befunde (unveröff. Manuskript, erscheint im Oktober 2003 in: M. Galuske, W. Thole, N. Struck (Hrsg.), Reform der Heimerziehung – Eine Bilanz, Opladen 2003/ISBN 3-8100-3759-1).
- Jordan, E.: Jugendhilfe, in: D. Kreft, I. Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Aufl., Weinheim und Basel 1996, S. 315-318.
- Jordan, E.: Qualitätsentwicklung und Verwaltungsmodernisierung – neue Herausforderungen an die Jugendhilfeplanung, in: E. Jordan, R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung, Münster 1998a, S. 251-327.

- Jordan, E.: Sozialraum und Jugendhilfeplanung, in: E. Jordan, R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung, Münster 1998b, S. 331-387.
- Jordan, E.: Ressourcensteuerung auf der Basis von Sozialstruktur- und Leistungsindikatoren, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 62-72.
- Jordan, E.: Jugendhilfeplanung, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied u.a. 2001, S. 874-880.
- Jordan, E./Reismann, H.: Qualitätssicherung und Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe, Münster 1998.
- Jordan, E./Schone, R.: Jugendhilfeplanung – aber wie? Eine Arbeitshilfe für die Praxis, Münster 1992.
- Jordan, E./Schone, R.: Aufgaben, Konzepte, Ziele und Realisierungsbedingungen, in: E. Jordan, R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien, Münster 1998, S. 57-120.
- Jordan, E./Sengling, D.: Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in Geschichte und Handlungsfelder; Organisationsformen und gesellschaftliche Problemlagen, Weinheim und München 2000.
- Jordan, E./Merchel, J./Stork, R.: Jugendhilfeplanung in Nordrhein-Westfalen – Entwicklungsstand und Umsetzungsprobleme. Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung NRW. Hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.
- Jordan, E. u.a.: Sozialraumorientierte Planung. Begründungen, Konzepte, Beispiele. Expertise des Institutes für soziale Arbeit im Auftrag der Regiestelle des E&C der Stiftung SPI, Münster 2001.
- Kappenstein, P.: Die Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt" in Rheinland-Pfalz. Hrsg. vom Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 2000.
- Karsten, M.-E.: Sozialmanagement, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1757-1762.
- Kaufmann, F.-X.: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates?, in: Berliner Journal für Soziologie, 1997, Heft 1, S. 5-19.
- Kaufmann, F.-X.: Die Entwicklung der korporatistischen Steuerungsstrukturen ambulanter Krankenversorgung in Deutschland und ihre verteilungspolitischen Implikationen, in: G. Igl, G. Naegele (Hrsg.), Perspektiven einer sozialstaatlichen Umverteilung im Gesundheitswesen, München 1999, S. 27-49.
- Kersting, V.: Das Ausmaß der Armut in Nordrhein-Westfalen und seinen Teilräumen. Anmerkungen zu Ergebnissen und methodischen Problemen. Verband Deutscher Städtestatistiker, Arbeitsgemeinschaft Nord-West. Niederschrift der 57. Tagung vom 24./25. Februar 2000 in Münster, Bochum 2000.
- Kessl, F.: Teilnahme oder Teilhabe. Anmerkungen zur Debatte um die zivilgesellschaftlichen Potenziale des modernen Wohlfahrtsstaates, in: Neue Praxis, 31. Jg., 2001a, Heft 2, S. 129-145.
- Kessl, F.: Zivilgesellschaft, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001b, S. 2006-2016.
- Kessl, F.: Ökonomisierung, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Weinheim und München 2002, S. 1113-1128.
- Kiehl, W. H.: Sozialarbeit für den Standortstaat. Ökonomische Grundlagen, neue Tendenzen im Sozialrecht und ihre Auswirkungen auf das fachliche Profil Sozialer Arbeit, in: Sozialmagazin, 22. Jg., 1997, Heft 9, S. 17-24.
- Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1995.

- Kirbach, R.: Gesundheit vom Fließband. Wie ein Klinikkonzern an der Börse Profit macht, in: *Die Zeit*, 50. Jg., 2000, Heft 37.
- Kirchgässner, G.: Die zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft. Unbeabsichtigte und unvermeidbare Folgen positiver Entwicklungen, in: *Neue Züricher Zeitung – Sonderbeilage* vom 25.05.2000, 2000.
- Klages, H.: Verwaltungsmodernisierung durch neue Steuerung, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 34. Jg., 1995, Heft 2, S. 203-228.
- Klages, H.: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Wie wird das Neue Steuerungsmodell umgesetzt, und was kann man daraus lernen?, in: *Verwaltung & Management*, 3. Jg., 1997, Heft 3, S. 132-139.
- Klatetzki, Th. (Hrsg.): *Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion*, 2. Aufl., Münster 1995.
- Klein, H. J.: Markt, in: B. Schäfers (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, 6. Aufl., Opladen 2000, S. 209-210.
- Klusen, N.: Politik nach dem Prinzip Sankt Florian. Fehlsteuerung im Gesundheitswesen, in: *Soziale Sicherheit*, 2001, Heft 7-8, S. 220-222.
- Kneer, G.: *Die Pathologien der Moderne: Zur Zeitdiagnose in der „Theorie des kommunikativen Handelns“* von Jürgen Habermas, Opladen 1990.
- Kneffel, M.: Benchmarking im Jugendverband. Interne Vergleiche als Mittel der Qualitätssicherung, in: *Jugendpolitik*, 23. Jg., 1999, Heft 2, S. 16-19.
- Kneffel, M./Reinbold, B.: *Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der Jugendverbandsarbeit: Bedarfe und Anforderungen an Konzepte des Controlling und der Selbstevaluation*. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1996.
- Knieps, F.: Die Domestizierung von Managed Care – Chancen und Perspektiven neuer Formen des Gesundheitsmanagements, in: M. Arnold, D. Paffrath (Hrsg.), *Krankenhausreport '96. Aktuelle Beiträge, Trends und Statistiken*, Stuttgart und u.a. 1996, S. 45-52.
- Knorr, F.: Strategien für Qualitätsverbesserung, in: F. Knorr, J. Burmeister (Hrsg.), *Qualitätsmanagement in der Sozialarbeit: Für Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Sozialverwaltungen, Freie Wohlfahrtsverbände*, Regensburg 2000a, S. 93-167.
- Knorr, F.: Benchmarking für soziale Dienstleister, in: *Sozialmagazin*, 25. Jg., 2000b, Heft 3, S. 44-47.
- Koch, J.: Integrierte und sozialräumlich angelegte Erziehungshilfen. Zwischenbilanz aus einem Bundesmodellprojekt, in: Landesjugendamt Westfalen-Lippe (Hrsg.), *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe* (erschienen in der Reihe *Ideen & Konzepte*, Heft 33), Münster 2002, S. 39-99.
- Koditek, Th.: Voraussetzungen sozialpädagogischer Wirkungsforschung, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Evaluation der sozialpädagogischen Praxis*, Bonn 1997, S. 50-55.
- König, K./Beck, J.: *Modernisierung von Staat und Verwaltung – zum neuen öffentlichen Management*, Baden-Baden 1997.
- Kommission Sozialpädagogik in der DGfE: Abschlußdiskussion, in: H. Richter, Th. Coelen (Hrsg.), *Jugendberichterstattung. Politik, Forschung, Praxis*, Weinheim und München 1997, S. 175-186.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): *Kennzahlen in der Personalarbeit*. Bericht 13/90, Köln 1990.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg*, Köln 1992.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): *Das neue Steuerungsmodell. Begründung Konturen Umsetzung*. Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1996, Köln 1996.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe. Bericht 12/98a, Köln 1998.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Kennzahlensystem Kindertagesstätten. Entwicklung von Kennzahlen für den interkommunalen Vergleich. Stand 6/1998, Köln 1998b.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Tätigkeitsbericht 1997-1999, Köln 1999a.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: IKO-Netz: Drei Jahre erfolgreiche Arbeit, in: KGSt-INFO, 44. Jg., 1999b, Heft 11, S. 89-93.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht 8/2000, Köln 2000a.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie. KGSt-Bericht 9/2000, Köln 2000b.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung. KGSt-Bericht 10/2000, Köln 2000c.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe, Köln 2000d.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Kommunale Leistungen im Wettbewerb. Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren. Bericht 12/2000, Köln 2000e.
- Korf, C.: Am Anfang war das Wort ... vom Konsens. Zur Reform des Risikostrukturausgleichs (RSA) in der GKV, in: Arbeit und Sozialpolitik, 2001, Heft 7-8, S. 26-31.
- Korte, R.: Methodik des Iko-Netzes: Kennzahlen und Vergleichsarbeit. Hrsg. von der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1999.
- Korte, R.: Benchmarking und interkommunale Vergleiche für Schulen?, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 48. Jg., 2000, Heft 3, S. 246-255.
- Korte, R./Pook, M.: Leistungsvergleiche haben die Bewährungsprobe bestanden. Austausch von Erfahrungen bietet Kommunen Verbesserungspotentiale, in: innovative Verwaltung, 2002, Heft 7-8, S. 14-17.
- Kozicki, N.: Kommunalpolitik und Offene Jugendarbeit: Bausteine für eine Strategie zur Sicherung und Weiterentwicklung der offenen Kinder- und Jugendarbeit vor Ort, in: U. Deinet, B. Sturzenhecker (Hrsg.), Handbuch Offene Jugendarbeit, 1998, Münster, S. 443-450.
- Krämer, W.: Statistik verstehen. Eine Gebrauchsanweisung, 2. Aufl., Frankfurt a.M. und New York 1994.
- Krämer, W.: So lügt man mit Statistik, 6. Aufl., Frankfurt a.M. und New York 1995.
- Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch soziale Arbeit. Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, 4. Aufl., Weinheim und Basel 1996.
- Kreidenweis, H.: EDV-Handbuch Sozialwesen '97, Freiburg i.Br. 1996.
- Kreidenweis, H.: Jugendhilfestatistik per Knopfdruck. Kommerzielle PC-Erfassung im Vergleich, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 459-478.
- Kreidenweis, H.: EDV-Einsatz im Jugendamt, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 79. Jg., 1999, Heft 7, S. 229-234.

- Kreidenweis, H.: Quadratur des Kreises. Der Einsatz von Informationstechnologien steht im Allgemeinen Sozialdienst erst am Anfang, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 149. Jg., 2002, Heft 1, S. 28-31.
- Kreyenfeld, M./Spieß, C. K./Wagner, G.: Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied und Berlin 2001.
- Kreyenfeld, M. u.a.: Ein neues Organisationsmodell in der Kinderbetreuung: Kinderkasse, Betreuungsgutscheine und Qualitätskommissionen. Diskussionspapiere der Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1996.
- Kröger, R.: Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung in Niedersachsen, in: *Jugendhilfe*, 37. Jg., 1999a, Heft 1, S. 31-35.
- Kröger, R.: Umsetzung der §§78 a-g SGB VIII in den einzelnen Bundesländern, in: R. Kröger (Hrsg.), *Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*, Neuwied u.a. 1999b, S. 37-57.
- Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen: Qualität im Dialog entwickeln: Wie Kindertageseinrichtungen besser werden, Seelze und Velber 1998.
- Krüger, H.-H.: Stichwort: Qualitative Forschung in der Erziehungswissenschaft, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 2000, 3. Jg., Heft 3, S. 323-342.
- Krumm, V.: Kritisch-rationale Erziehungswissenschaft, in: D. Lenzen, K. Mollenhauer (Hrsg.), *Theorien und Grundbegriffe der Erziehung und Bildung (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft; Bd. 1)*, Stuttgart und Dresden 1995, S. 139-154.
- Kuckartz, U.: Empirische Methoden, in: D. Lenzen (Hrsg.), *Erziehungswissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek b. Hamburg 1994, S. 534-567.
- Küchler, S.: Der prozeßorientierte Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung des kommunalen Sektors in Deutschland am Beispiel einer niedersächsischen Stadtverwaltung, Beitrag zum WI'99 Doktorandenseminar (veröffentlicht bei <http://wi99.iwi-sb.de>), Saarbrücken 1999.
- Kühn, D.: Die Bedeutung der Kennzahlen für die Neuen Steuerungsmodelle in der Sozialverwaltung, in: *Soziale Arbeit*, 45. Jg., 1996, Heft 12, S. 413-418.
- Kühn, D.: Reform der öffentlichen Verwaltung. Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung, Köln 1999.
- Kühn, D.: Bilanz der Verwaltungsmodernisierung im sozialen Bereich und Tendenzen der Weiterentwicklung, in: H. Peter, H.-U. Otto (Hrsg.), *Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung*, Münster 2002a, S. 21-35.
- Kühn, D.: Indikator, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002b, S. 477-478.
- Kühnlein, G.: Lernende Organisation und lernende Verwaltung, in: K.-H. Boëbenecker, A. Trube, N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven*, Münster 2001, S. 303-313.
- Küpper, H.-U./Weber, J.: *Grundbegriffe des Controlling*, Stuttgart 1995.
- Küpper, H.-U.: *Controlling. Konzeption, Aufgaben und Instrumente*, Stuttgart 1995.
- Kulbach, R.: Ökonomisierung sozialer Arbeit. Folgen für die Freie Wohlfahrtspflege, in: *Soziale Arbeit*, 49. Jg., 2000, Heft 1, S. 16-21.
- Kupffer, H.: Was ist das Produkt Jugendhilfe, in: *Unsere Jugend*, 51. Jg., 1999, Heft 7-8, S. 309-315.
- Kurz-Adam, M./Frick, U./Köhler, M.: Wer steuert die Heimerziehung? Anmerkungen und empirische Befunde zur Qualitätsdiskussion in den Erziehungshilfen, in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 89. Jg., 2002a, Heft 6, S. 201-211.

- Kurz-Adam, M./Frick, U./Köhler, M.: Wer steuert die Heimerziehung II – Eine methodische Auseinandersetzung mit Sozialindikatoren ist durchaus notwendig ... aber zu welchem Zweck?, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 89. Jg., 2002b, Heft 12, S. 471-473.
- Laan, G. van der: Handlungsspielräume von Sozialarbeitern und Marktbedingungen - Das Beispiel Niederlande, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied und Kriftel 2000, S. 87-110.
- Laimer, M.: Indikator, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997, S. 480.
- Lamping, W. u.a.: Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn 2002.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Praxishilfe zur Jugendhilfeplanung unter Berücksichtigung sozialräumlicher Orientierungen. Projektbericht, Münster 1995.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Neue Steuerung und Produktorientierung in der Jugendarbeit, Münster 1996.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Bericht zur Prophylaxe als Struktureffekt bei den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich. 87 Jugendämter zum 31.12.1998 im Kennwertvergleich, Münster 2001.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Institut für soziale Arbeit e.V.: Jugendhilfestrategien 2010. Ein Modellprojekt zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung auf die Kinder- und Jugendhilfe. Erster Zwischenbericht. Stand: Dezember 2002. Hrsg. vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster 2002.
- Lange, D.: Wirtschaftlichkeit und Soziale Arbeit, in: S. Elsen, D. Lange, I. Wallimann (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomie, Neuwied und Kriftel 2000, S. 74-91.
- Lankenau, K./Zimmermann, G. E.: Bürokratie, in: B. Schäfers (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, 6. Aufl., Opladen 2000, S. 41-44.
- Laue, E./Kolvenbach, F.-J.: Auch amtliche Statistik ist veränderbar! Anpassung der Kinder- und Jugendhilfestatistiken an sich verändernde Wirklichkeiten, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001, S. 237-246.
- Lauer, H.: Jugendhilfe, in: F. Stimmer (Hrsg.), Lexikon der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit, 4. Aufl., München und Wien 2000, S. 351-355.
- Laux, E.: "Neue Steuerungsmodelle" – brauchbare Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung?, in: J. Merchel, C. Schrappner (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 129-144.
- Lehnerer, C.: Lernen durch Vergleich, in: SOCIALmanagement, 8. Jg., 1998, Heft 3, S. 7-11.
- Leitner-Achtstätter: Vergleichsringe der baden-württembergischen Landkreise, in: Landkreismitteilungen aus Baden-Württemberg, 1999, S. 83-84.
- Liebig, R.: Strukturveränderungen des Jugendamtes. Kriterien für eine "gute" Organisation der öffentlichen Jugendhilfe, Weinheim und München 2001.
- Liebig, R.: Zwischen fachlicher Reflexion und Nachweispflichten. Die Entwicklung eines Berichtswesens zu Strukturdaten der Offenen Jugendarbeit im Rahmen des Wirksamkeitsdialoges in Nordrhein-Westfalen (unveröff. Manuskript), Dortmund 2002.
- Liebig, R./Struck, N.: Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Die Ausgaben der öffentlichen Hand im Innen- und Außenvergleich, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001, S. 33-50.
- Lindner, W.: Dienstleistungen in der Jugendarbeit, in: Unsere Jugend, 51. Jg., 1998, Heft 8, S. 341-349.

- Lindner, W.: "Zero Tolerance" und Präventionsinflation – Jugendliche und Jugendarbeit im Kontext der gegenwärtigen Sicherheitsdebatte, in: *deutsche jugend*, 47. Jg., 1999, Heft 4, S. 153-162.
- Lindner, W.: Dienstleistungsqualität in der Kinder- und Jugendarbeit. Von der Produkt- zur Prozessorientierung, in: *Der pädagogische Blick*, 8. Jg., 2000, Heft 1, S. 34-50.
- Linossier, P.: Träger im Wettbewerb – Ein Bericht aus der Innenperspektive, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 207-216.
- Löwenhaupt, S.: Benchmarking: Ein Verfahren zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Projekte/Personen/Perspektiven, in: *Jugendhilfe*, 37. Jg., 1999, Heft 5, S. 272-278.
- Lüders, C.: Neue Steuerung in der Jugendhilfe. Versuch einer Standortbestimmung nach der ersten Aufregung, in: *Diskurs*, 7. Jg., 1997a, Heft 1, S. 76-81.
- Lüders, C.: Ungenutzte Chancen. Thesen zum Umgang der Sozialpädagogik mit der Jugendhilfestatistik, in: H. Richter, Th. Coelen (Hrsg.), *Jugendberichterstattung. Politik, Forschung, Praxis*, Weinheim und München 1997b, S. 103-110.
- Lüders, C.: Herausforderungen qualitativer Forschung, in: U. Flick, E.v. Kardorff, I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, Reinbek b. Hamburg 2000, S. 632-642.
- Lüders, C./Rauschenbach, Th.: Forschung: sozialpädagogische, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 562-575.
- Lüngen, M./Lauterbach, K. W.: Qualitätssicherung auf der Basis der DRG-Finanzierung, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 48. Jg., 2002, Heft 2, S. 133-163.
- Luhmann, N.: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: H.-U. Otto, S. Schneider (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*, Neuwied und Berlin 1973, S. 21-43.
- Luhmann, N.: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 1988.
- Luhmann, N.: *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Hrsg. von Dieter Lenzen, Frankfurt a.M. 2002.
- Luhmann, N./Schorr, K. E.: Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik, in: N. Luhmann, K.-E. Schorr (Hrsg.), *Zwischen Technologie und Selbstreferenz*, Frankfurt a.M. 1982, S. 11-40.
- Machura, S.: Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung*, 1999, Heft 32, S. 403-427.
- Maelicke, B.: Qualitätsstandards, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002, S. 754-755.
- Markert, A./Wieseler, S.: Sozialberichterstattung und Sozialplanung, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1591-1598.
- Markowitz, T.: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 193-206.
- Marmier, J. u.a.: Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung, in: *Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht* (Hrsg.), *Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Materialien zum Elften Kinder- und Jugendbericht*. Band 1, München 2002, S. 265-318.
- Mayer, C.: *Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlensysteme*, 2. Aufl., Stuttgart 1994.
- Mayring, P.: *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim 1997.

- Meinhold, M.: Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit, in: K. Menne (Hrsg.), Qualität in Beratung und Therapie. Evaluation und Qualitätssicherung für die Erziehungs- und Familienberatung, Weinheim und München 1998, S. 39-49.
- Menne, K.: Institutionelle Beratung. Möglichkeiten und Grenzen ihrer quantitativen Erfassung, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 201-264.
- Menne, K.: Qualitätsmerkmale und Kennziffern in der Erziehungs- und Familienberatung, in: K. Menne (Hrsg.), Qualität in Beratung und Therapie. Evaluation und Qualitätssicherung für die Erziehungs- und Familienberatung, Weinheim und München 1998, S. 147-166.
- Menne, K.: Wer wird eigentlich beraten? Die Erziehungsberatung im Horizont ihrer Adressaten, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001, S. 97-116.
- Merchel, J.: Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozeß. Zur Notwendigkeit einer konzeptionellen Neuorientierung in der Jugendhilfeplanung, in: Neue Praxis, 22. Jg., 1992, Heft 2, S. 93-106.
- Merchel, J.: Kooperative Jugendhilfeplanung. Eine praxisbezogene Einführung, Opladen 1994.
- Merchel, J. (Hrsg.): Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, Münster 1998a.
- Merchel, J.: Zwischen Effizienzsteigerung, fachlicher Weiterentwicklung und Technokratisierung. Zum sozialpolitischen und fachpolitischen Kontext der Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, Münster 1998b, S. 20-42.
- Merchel, J.: Qualitätskriterien und Qualitätsentwicklung in der Sozialpädagogischen Familienhilfe, in: Jugendhilfe, 36. Jg., 1998c, Heft 1, S. 16-31.
- Merchel, J.: Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag: Überlegungen zu Bedeutung und Umsetzung des neuen § 78b SGB VIII, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 78. Jg., 1998d, Heft 12, S. 382-387.
- Merchel, J.: Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Welche Anforderungen sind an die Akteure in der Praxis zu stellen?, in: R. Kröger (Hrsg.), Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Neuwied und Kriftel 1999a, S. 170-185.
- Merchel, J.: Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen, in: Jugendhilfe, 37. Jg., 1999b, Heft 3, S. 138-149.
- Merchel, J.: Jugendhilfeplanung, in: K. A. Chasse, H.-J. von Wensierski (Hrsg.), Praxisfelder der Sozialen Arbeit, Weinheim und München 1999c, S. 101-114.
- Merchel, J. (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven, Frankfurt a.M. 2000a.
- Merchel, J.: Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe: Anmerkungen zum Stellenwert der Qualitätsdiskussion und zu ihren methodischen Anforderungen, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven, Frankfurt a.M. 2000b, S. 11-39.
- Merchel, J.: Verwaltungsmodernisierung und sozialarbeiterische Fachlichkeit – ein Spiel ohne Sieger, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied und Kriftel 2000c, S. 275-281.
- Merchel, J.: Sozialmanagement, Münster 2001a.
- Merchel, J.: Organisation und Planung von Erziehungshilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001b, S. 376-418.

- Merchel, J.: Beratung im "Sozialraum". Eine neue Akzentsetzung für die Verortung von Beratungsstellen in der Erziehungshilfe?, in: Neue Praxis, 31. Jg., 2001c, Heft 4, S. 369-387.
- Merchel, J.: Der "fachlich regulierte Qualitätswettbewerb": eine angemessene jugendhilfepolitische Perspektive? Statement zum 11. Kinder- und Jugendbericht, in: Sozial Extra, 26. Jg., 2002a, Heft 6, S. 19-25.
- Merchel, J.: Neue Steuerungsmodelle und fachliche Handlungsprinzipien. Zwischen Kolonialisierung, gegenseitiger Nichtbeachtung und reformerischem Nebeneinander?, in: H.-U. Otto, H. Peter (Hrsg.), Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung, Münster 2002b, S. 99-116.
- Merchel, J./Schöne, R.: Qualitätskriterien für ambulante Erziehungshilfen, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, Münster 1998, S. 221-243.
- Merchel, J./Schraper, C.: "Neue Steuerung" in der Sozialverwaltung – Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem Modernisierungskonzept, in: J. Merchel, C. Schraper (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 7-15.
- Merten, R.: Autonomie der Sozialen Arbeit. Zur Funktionsbestimmung als Disziplin und Profession, Weinheim und München 1997.
- Merten, R. (Hrsg.): Systemtheorie Sozialer Arbeit. Veränderte Ansätze und Perspektiven, Opladen 2000.
- Mertens, G./Miehle-Fregin, W.: Chancen und Risiken der neuen Steuerungssysteme in der Jugendhilfe, in: Offene Jugendarbeit, 1998, Heft 3, S. 48-52.
- Meuser, M./Nagel, U.: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: D. Garz, K. Kraimer (Hrsg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen 1991, S. 441-471.
- Meuser, M./Nagel, U.: Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung, in: B. Friebertshäuser, A. Prengel (Hrsg.), Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft, Weinheim und München 1997, S. 481-491.
- Meyer, K.: Die Neuen Steuerungsmodelle im sozialen Dienstleistungssektor. Aspekte eines Paradigmenwechsels aus Sicht der Praxis, in: Soziale Arbeit, 47. Jg., 1998, Heft 1, S. 22-27.
- Meyer, K.: Vier Thesen zur Kritik der aktuellen Reformstrategien im Bereich der kommunalen Sozialpolitik und Sozialverwaltung, in: Sozialmagazin, 28. Jg., 2003, Heft 1, S. 35-41.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Controlling im Bereich Hilfen zur Erziehung. Bericht über die Projektarbeit und Dokumentation der Fachtagung am 23. Oktober 1997, Magdeburg 1997.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kinder und Jugendliche an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Chancen, Risiken, Herausforderungen. 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1999.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Offene Kinder- und Jugendarbeit. Der Wirksamkeitsdialog, Düsseldorf 2002.
- Mittelstrass, J. (Hrsg.): Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie. Band 2 (H-O), 1995.
- Möllenbeck, E.: Neue Wege in der Kommunikation und in der Kooperation. Zum geänderten Verhältnis zwischen Politik – Verwaltung – freie Träger (Kreis Borken), in: H. Peter, H.-U. Otto (Hrsg.), Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung, Münster 2002, S. 50-62.

- Möller, M.: Das "Neue Steuerungsmodell": Konsequenzen für die Soziale Arbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43. Jg., 1997, Heft 9, S. 685-703.
- Mühlum, A.: Jenseits von Fürsorge und Markt. Über ökonomische Sozialarbeit und soziale Ökonomie, in: U. Wilken (Hrsg.), Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie, Freiburg i.Br. 2000, S. 99-118.
- Müller, B.: Erziehungshilfe als Marktgeschehen?, in: Neue Praxis, 27. Jg., 1997, Heft 3, S. 265-270.
- Müller, C. W.: Sozialpädagogische Evaluationsforschung. Ansätze und Methoden praxisbezogener Untersuchungen, in: Th. Rauschenbach, W. Thole (Hrsg.), Sozialpädagogische Forschung. Gegenstand und Funktionen, Bereiche und Methoden, Weinheim und München 1998, S. 157-177.
- Müller, C. W.: Helfen und Erziehen. Soziale Arbeit im 20. Jahrhundert, Weinheim und Basel 2001.
- Müller, M. G.: Betriebsvergleiche zeigen die Schwachpunkte auf, in: Neue Caritas, 2002, Heft 19, S. 13-17.
- Müller-Ganz, J.: Kennzahlen zur Bonitätsbeurteilung im Quervergleich unter besonderer Berücksichtigung von Klein- und Mittelunternehmungen, Bern u.a. 1991.
- Müller-Kohlenberg, H.: Evaluation von sozialpädagogischen Maßnahmen aus unterschiedlicher Perspektive: Die Sicht der Träger, der Programmmanager/-innen und der Nutzer/-innen, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Evaluation der sozialpädagogischen Praxis, Bonn 1997, S. 8-20.
- Münder, J.: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?, in: Neue Praxis, 28. Jg., 1998, Heft 1, S. 3-12.
- Münder, J.: Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1001-1019.
- Münder, J. u.a.: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 4. Aufl., Weinheim u.a. 2003.
- Muetzefeldt, M.: Profession und neues Management in den Sozialen Diensten. Die Auswirkungen der Organisationsformen auf die Klienten. Schwerpunktthema: Der kontraktuelle Sozialstaat – Herrschaft des Managements? Ende der Profession?, in: Widersprüche, 20. Jg., 2000, Heft 3, S. 45-62.
- Munsch, C.: Praxisforschung in der Sozialen Arbeit, in: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 911-921.
- Naschold, F.: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin 1993.
- Nestmann, F./Sickendiek, U.: Beratung, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 140-152.
- Neubauer, J.: Interkommunaler Kennzahlenvergleich und Sozialberichterstattung als Berichtskonzepte in der kommunalen Sozialverwaltung. Eine methodenkritische Untersuchung am Beispiel eines Kennzahlenvergleichs in der Sozialhilfe. Unveröff. Diplomarbeit an der Ruhr-Universität Bochum, Gelsenkirchen 1999.
- Neumann, V.: Direkte und indirekte Wettbewerbsfaktoren bei den Leistungsanbietern. Der Arzt im Wettbewerb, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46. Jg., 2000, Heft 5, S. 377-389.
- Niejahr, E.: Deutschlands kranke Kassen, in: Die Zeit, Heft 31, 2001a, S. 1.
- Niejahr, E.: Kranke Konkurrenten. Die Bundesregierung muss sich entscheiden, wie viel Wettbewerb es im Gesundheitswesen geben soll, in: Die Zeit, 2001b, Heft 8, S. 21.
- Niewiadomski, R./Fesenmeier, P.: Praxistest Sozialstation, in: Neue Caritas, 102. Jg., 2001, Heft 10, S. 13-16.

- Nörber, M.: Mit Qualität Zukunft gestalten. Qualität und Qualitätsentwicklung in der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit, in: *Unsere Jugend*, 52. Jg., 2000, Heft 6, S. 245-254.
- Noll, H.-H.: Sozialberichterstattung: Zielsetzungen, Funktionen und Formen. Einleitung, in: H.-H. Noll (Hrsg.), *Sozialberichterstattung in Deutschland*, Weinheim und München 1997, S. 7-16.
- Noll, H.-H. (Hrsg.): *Sozialstatistik und Sozialberichterstattung*, in: B. Schäfers, W. Zapf (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen 1998, S. 632-641.
- Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998a, S. 80-93.
- Nullmeier, F.: Kennzahlen und Indikatoren, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998b, S. 339-347.
- Oberender, P.: Chancen und Grenzen des Wettbewerbs im Gesundheitswesen aus ökonomischer Sicht, in: E. Wille (Hrsg.), *Zur Rolle des Wettbewerbs in gesetzlichen Krankenversicherungen. Gesundheitsversorgung zwischen staatlicher Administration, korporativer Koordination und marktwirtschaftlicher Steuerung*, Baden-Baden 1999, S. 77-86.
- Oberender, P./Büttner, S.: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Mikroökonomie?, in: R. Walter (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaften. Eine Einführung*, Paderborn u.a. 1997, S. 573-597.
- Olk, Th.: Jugendhilfe als Dienstleistung. Fachlichkeit contra Marktorientierung, in: *Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen*, Bonn 1995a, S. 17-39.
- Olk, Th.: Zwischen Korporatismus und Pluralismus. Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat, in: Th. Rauschenbach, C. Sachße, Th. Olk (Hrsg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, Frankfurt a.M. 1995b, S. 98-149.
- Olk, Th.: Weder Rund-um-Versorgung noch "pure" Eigenverantwortung – aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche, in: E. Mezger, K.-W. West (Hrsg.), *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*, 2. Aufl., Marburg 2000a, S. 105-124.
- Olk, Th.: Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und das Jugendamt, in: J. Schröder (Hrsg.), *Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen*, Bonn 2000b, S. 10-27.
- Oppen, M.: Qualitätsmanagement, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit*, Frankfurt a.M. 2002, S. 752-753.
- Oppl, H.: Kundenorientierung, in: W. Gernert (Hrsg.), *Handwörterbuch für Jugendhilfe und Sozialarbeit*, Stuttgart 2001, S. 314-315.
- Oswald, H.: Was heißt qualitativ forschen? Eine Einführung in Zugänge und Verfahren, in: B. Friebertshäuser, A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, Weinheim und München 1997, S. 71-87.
- Orth, B.: *Einführung in die Theorie des Messens*, Stuttgart u.a. 1974.
- Ortmann, F.: *Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit. Lehrbuch zu Strukturen, bürokratischer Aufgabenbewältigung und sozialpädagogischem Handeln der Sozialverwaltung*, Weinheim und München 1994.
- Ortmann, F.: Der Sozialstaat in der Globalisierungsfalle, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 43. Jg., 1997, Heft 8, S. 585-596.
- Otto, H.-U.: Sozialhilfe. Stammtischparole als Politikersatz – Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen?, in: *Neue Praxis*, 31. Jg., 2001, Heft 4, S. 425-427.
- Otto, H.-U./Peter, H. (Hrsg.): *Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung*, Münster 2002.

- Otto, H.-U./Schnurr, S.: "Playing the market Game?" – Zur Kritik markt- und wettbewerbsorientierter Strategien einer Modernisierung der Jugendhilfe in internationaler Perspektive, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 3-20.
- Oxley, H./Zarin-Nejadan, M.: Das schweizerische System der Altersvorsorge vor der Herausforderung der Alterung der Bevölkerung. Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in: *Die Volkswirtschaft – Magazin für WirtschaftsPolitik*, 2000, Heft 12, S. 12-17.
- Pawelleck, Th.: Mit Qualitätsmanagement die Ressourcen der Einrichtungen nutzen, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Qualitätsmanagement in der Caritas Jugendhilfe GmbH Köln*, Bonn 1998, S. 8-27.
- Pelizzari, A.: *Die Ökonomisierung des Politischen*, Köln 2001.
- Peter, H.: Produktive Irritationen. Weiterbildung zwischen Praxiserwartungen und fachlichen Erfordernissen, in: Th. Rauschenbach, W. Düx, I. Züchner (Hrsg.), *Jugendarbeit im Aufbruch. Selbstvergewisserungen, Impulse, Perspektiven*, Münster 2002a, S. 181-206.
- Peter, H.: Der Jugendhilfeausschuss. Zentrum der örtlichen Jugendpolitik und Vorbild für die Bürgerkommune, in: *Mitteilungen des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe*, 2002b, Heft 151, S. 35-40.
- Peters, F.: Probleme von und mit flexiblen, integrierten Erziehungshilfen: Eine Zwischenbilanz, in: *Neue Praxis*, 27. Jg., 1997, Heft 4, S. 313-327.
- Peters, F./Trede, W./Winkler, M.: *Integrierte Erziehungshilfen. Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration?*, Frankfurt a. M. 1998.
- Pfeiffer, A.: Produktorientierung in der Offenen Jugendarbeit, in: *deutsche jugend*, 45. Jg., 1997, Heft 2, S. 76-83.
- Pfreundschuh, G.: Organisationsuntersuchungen in Jugendämtern. Welche Aufgaben hat und wieviel Personal braucht ein Jugendamt, in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 86. Jg., 1999, Heft 9, S. 319-326.
- Picot, A./Wolff, B.: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. 'Lean Management' im öffentlichen Sektor?, in: F. Naschold, M. Pröhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Leistungen*, Gütersloh 1994, S. 51-120.
- Pitchas, R.: Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.), *Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung*, Münster 1996, S. 107-128.
- Pitchas, R.: Verwaltungsmodernisierung im Gegenlicht der rechtsstaatlich-demokratischen Amts- und Dienstverfassung, in: *Verwaltung & Management*, 4. Jg., 1998, Heft 6, S. 324-331.
- Pitchas, R.: Gesundheitswesen zwischen Staat und Markt. Rechtliche Maßgaben und Grenzen einer Verantwortungsteilung für Gesundheitsversorgung zwischen Bürger, Markt und Staat, in: H. Häfner (Hrsg.), *Gesundheit – unser höchstes Gut?*, Berlin u.a. 1999, S. 169-194.
- Ploehn, S.: Kann man psychische Gesundheit messen?, in: R. Lutz, N. Mark (Hrsg.), *Wie gesund sind Kranke? Zur seelischen Gesundheit psychisch Kranker*, Göttingen 1995, S. 151-163.
- Pluto, L. u.a.: *Zauber der Zahlen und Zahlenzauber – Sozialindikatoren und Fremdunderbringung*, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), *Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe*, Heft 20, Münster 1999, S. 35-61.
- Pothmann, J.: *Die Statistik im Spiegel der Länder – die Länder im Spiegel der Statistik. Zur Bedeutung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik für die Bundesländer*. Unveröff. Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Dortmund 1997.

- Pothmann, J.: Kennzahlen. Zur Bedeutung und Verwendung eines ökonomischen Informations- und Steuerungsinstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 88. Jg., 2001, Heft 12, S. 441-451.
- Pothmann, J.: Interkommunale Vergleiche – eine Fundgrube für empirische Jugendhilfeforschung, in: H.-U. Otto, H.-G. Micheel, G. Oelerich (Hrsg.), Empirische Forschung. Sozialarbeit – Sozialpädagogik – Soziale Probleme, Dortmund 2002a (unveröff. Manuskript, erscheint im Laufe des Jahres 2003 im Luchterhand-Verlag/ISBN 3-472-05572-3).
- Pothmann, J.: Unerwartet – Kein Anstieg der Heimerziehungen bei den unter 18-Jährigen, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 5. Jg., 2002b, Heft 1, S. 1-2.
- Pothmann, J.: Spurensuche zur empirischen Fundierung von flexiblen, integrierten Erziehungshilfen. Ergebnisse der Jugendamtsbefragung aus Nordrhein-Westfalen zur Gewährung von Hilfen zur Erziehung gem. § 27,2 SGB VIII, in: Forum Jugendhilfe, 2002c, Heft 3, S. 50-53.
- Pothmann, J.: Jugendarbeit auf dem "heißen Stuhl", in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 5. Jg., 2002d, Heft 2, S. 1-2.
- Pothmann, J.: Veranstaltungen der Kinder- und Jugendarbeit in Hessen. Einschnitte bei der Maßnahmendurchführung – Wandel im Bildungsangebot, in: Hessische Jugend, 54. Jg., 2002e, Heft 3, S. 4-6.
- Pothmann, J./Schilling, M.: Der Arbeitsmarkt Kinder- und Jugendhilfe. Eine aktuelle Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven in den neuen Ländern und Berlin-Ost. Abschlußbericht, Frankfurt a.M. 1998.
- Pothmann, J./Schilling, M.: Pro-Kopf-Ausgaben für die Jugendhilfe. Eine kritische Reflexion zu ihrer Aussagekraft, in: Mitteilungsblatt des Bayerischen Landesjugendamtes, 2000, Heft 3, S. 4-6.
- Pothmann, J./Schilling, M.: Entwicklung und Stand der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen. HzE-Bericht 1999, Dortmund 2001.
- Pothmann, J./Schilling, M.: HzE Bericht 2000. Entwicklung und Stand der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, Dortmund 2002.
- Pothmann, J./Thole, W.: Wachstum ins Ungewisse. Jugendarbeit im Spannungsfeld von öffentlicher Wahrnehmung und Empirie, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001, S. 73-96.
- Pröhl, M.: Wir erinnern uns: Wichtige Entwicklungen in Kommunalpolitik und Kommunalaufsicht der zurückliegenden Jahre, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Forum Kommunalaufsicht ... im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverantwortung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf 2001, S. 69-78.
- Pröbß, R.: Was haben die Modernisierungsansätze der neunziger Jahre gebracht? Eine Zwischenbilanz, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied und Kriftel 2000, S. 271-274.
- Raspe, H.: Stand und Entwicklung ausgesuchter Gesundheitsindikatoren, in: H. Häfner (Hrsg.), Gesundheit – unser höchstes Gut?, Berlin u.a. 1999, S. 85-98.
- Rauschenbach, Th.: Die verfehlt Wirklichkeit. Soziale Berufe im Zerrspiegel amtlicher Statistiken, in: Neue Praxis, 16. Jg., 1986, Heft 1, S. 57-75.
- Rauschenbach, Th.: Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung Sozialer Arbeit in der Moderne, Weinheim und München 1999a.
- Rauschenbach, Th.: Grenzen der Lebensweltorientierung – Sozialpädagogik auf dem Weg zu "systemischer Effizienz", in: R. Fatke u.a. (Hrsg.), Zeitschrift für Pädagogik. 39. Beiheft: Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis, Weinheim und Basel 1999b, S. 223-244.

- Rauschenbach, Th.: Von der Jugendwohlfahrt zu einer modernen Kinder- und Jugendhilfe. Entwicklungslinien der Jugendhilfe im Wandel, in: S. Müller u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven, 2000a, S. 465-479.
- Rauschenbach, Th.: Kindertageseinrichtungen im System der sozialen Infrastruktur. Perspektiven pädagogischen Handelns, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., 2000b, Heft 5, S. 173-183.
- Rauschenbach, Th.: Soziale Arbeit im Übergang von der Arbeits- zur Wissensgesellschaft. Irritationen und Klärungen des Verhältnisses von Wissenschaftswissen und Praxiswissen in Studium, Lehre, Forschung und Profession, in: H. G. Homfeldt, J. Schulze-Krüdener (Hrsg.), Wissen und Nichtwissen. Herausforderungen für die Soziale Arbeit in der Wissensgesellschaft, Weinheim und München 2000c, S. 79-98.
- Rauschenbach, Th.: Die Kinder- und Jugendhilfe als Arbeitsmarkt – Quantitative und qualitative Aspekte zu Lage und Entwicklung, in: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Leben gestalten – Innovation wagen – Zukunft fordern. Beiträge vom 11. Deutschen Jugendhilfetag in Nürnberg, Münster 2000d, S. 101-113.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M. (Hrsg.): Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 1: Einführung und Grundlagen, Neuwied u.a. 1997a.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M. (Hrsg.): Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u.a. 1997b.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001a.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Wachstum ohne Ende – Ende des Wachstums? Die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe am Beginn des neuen Jahrhunderts, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001b, S. 15-31.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Jugendhilfe und Demographie. Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001c, S. 221-236.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Soziale Dienste, in: W. Böttcher, K. Klemm, Th. Rauschenbach (Hrsg.), Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim und München 2001d, S. 207-270.
- Rauschenbach, Th./Thole, W.: Sozialpädagogik – ein Fach ohne Forschungskultur? Einleitende Bemerkungen, in: Th. Rauschenbach, W. Thole (Hrsg.), Sozialpädagogische Forschung. Gegenstand und Funktionen, Bereiche und Methoden, Weinheim und München 1998, S. 9-28.
- Rauschenbach, Th./Treptow, R.: Sozialpädagogische Reflexivität und gesellschaftliche Rationalität, in: S. Müller u.a. (Hrsg.), Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Bielefeld 1984, S. 21-71.
- Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Soziale Berufe, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001a, S. 1649-1667.
- Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Lebenschancen benachteiligter junger Menschen – Risiken heutiger Sozialisation, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001b, S. 69-102.
- Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Theorie der Sozialen Arbeit, in: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 139-160.
- Rauschenbach, Th./Beher, K./Knauer, D.: Die Erzieherin. Ausbildung und Arbeitsmarkt, Weinheim und München 1995.

- Rech, H.: Effizienz und Effektivität in der Offenen Jugendarbeit. Ein Werkstattbericht zur Entwicklung von sich selbst regulierenden Systemen, in: Jugendhilfe, 35. Jg., 1997, Heft 3, S. 162-170.
- Reh, W.: Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?, in: U. v. Aleman (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen 1995, S. 201-259.
- Regus, M.: Qualitätssicherung im Kontext wettbewerbsorientierter Gesundheitspolitik, in: J. Schädler, N. Schwarte, A. Trube (Hrsg.), Der Stand der Kunst. Qualitätsmanagement Sozialer Dienste, Münster 2001, S. 68-96.
- Reich, N.: Wirkungen des Wettbewerbs auf die "Kunden" im europäischen Kontext. Wirkungen des Wettbewerbs auf Verbraucher, Kunden und Patienten, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46. Jg., 2000, Heft 5, S. 449-474.
- Reichard, C.: Hauptströmung der kommunalen Verwaltungsreform im Ausland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh 1994a, S. 15-26.
- Reichard, C.: Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 3. Aufl., Berlin 1994b.
- Reichard, C.: Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade – Kein Rückfall ins "alte Steuerungsmodell", in: Der Städtetag, 54. Jg., 2001, Heft 3, S. 20-22.
- Reichmann, Th.: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten. Grundlagen einer systemgestützten Controlling-Konzeption, München 1997.
- Reinbold, B./Kneffel, M.: Qualität in der Jugendverbandsarbeit: Konzepte der Selbstevaluation und des Controllings als Instrumente der Qualitätsentwicklung, in: J. Merchel (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, Münster 1998, S. 95-115.
- Reiss, H.-C.: Controlling, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 227-231.
- Reiss, H.-C.: Berichtswesen, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. 2002a, S. 125.
- Reiss, H.-C.: Budgetierung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002b, S. 162-163.
- Reiss, H.-C./Reis, C./Brülle, H.: Verwaltungsmodernisierung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002, S. 1021-1023.
- Restorff, M.: Die politische Theorie von Jürgen Habermas, Marburg 1997.
- Retzmann, T.: Der homo oeconomicus und die diskursethische Schule der Wirtschaftsethik, in: H. Burckhart, H. Gronke, J. P. Brune (Hrsg.), Die Idee des Diskurses. Interdisziplinäre Annäherungen, Markt Schwaben 2000, S. 171-194.
- Richter, G.: Das Konzept der "Économie Sociale" der Europäischen Kommission. Überlegungen zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im europäischen Integrationsprozess. Vortrag im "Soziologischen Forschungskolloquium" des Instituts für Soziologie und Gesellschaftspolitik und des Instituts für Staatswissenschaften der Universität der Bundeswehr München, München 2001.
- Richter, W.: Controlling und Berichtswesen, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 347-356.
- Rieger, E./Leibfried, S.: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M. 2001.
- Rietzke, T./Schilling, M.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 im Rheinland. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, Köln 2001.

- Robert, R.: Wettbewerb/Kartellamt, in: U. Andersen, R. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1995, S. 643-646.
- Röber, M.: Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2001, Heft B 32-33, S. 6-14.
- Röhr, U.: Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern messbar machen. Indikatoren im Agenda-Prozess, in: Betrifft Mädchen, 2000, Heft 4, S. 5-8.
- Rose, L.: Die Mädchendebatte in der Jugendhilfe. Entwicklungen, Erträge, Begrenzungen und offene Fragen, in: Sozial Extra, 21. Jg., 1997, Heft 6, S. 13-15.
- Roth, G.: Lean oder Fat. Die Entwicklung der Sozialverwaltung im Städtevergleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 36. Jg., 1997, Heft 2, S. 309-327.
- Rothenbacher, F.: Der öffentliche Dienst in Europa – ein schrumpfender Sektor? Sozialstruktur, Einkommenschancen und soziale Sicherheit, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 1999, Heft 21, S. 1-4.
- Rothenburger, E.-M.: Gesundheitshilfe und Gesundheitsförderung – Reformbedarf für das SGB VIII, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 88. Jg., 2001, Heft 9, S. 317-327.
- Roßbach, H.-G.: Analyse von Meßinstrumenten zur Erfassung von Qualitätsmerkmalen frühkindlicher Betreuungs- und Erziehungsumwelten, Münster 1993.
- Ruf, A.: Lernt endlich voneinander!, in: Neue Caritas, 103. Jg., 2002, Heft 19, S. 9-12.
- Sachse, D.: Balanced Scorecard. Erprobung der Methode im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 81. Jg., 2001, Heft 2, S. 52-56.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Band III: Über-, Unter- und Fehlversorgungen. Ausführliche Zusammenfassung, o.O. 2000/2001.
- van Santen, E.: Regionale Disparitäten in der Kinder- und Jugendhilfe – Angebote, Inanspruchnahme, Konzepte, in: Forum Erziehungshilfen, 8. Jg., 2002, Heft 4, S. 214-222.
- van Santen, E./Seckinger, M.: Neue Trägervielfalt in Ostdeutschland und ihre Folgen für das (neo)korporatistische System, in: Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg., 2001, Heft 1, S. 55-74.
- van Santen, E. u.a.: Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumbudgetierung – ein Bermudadreieck für Fachlichkeit?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 31. Jg., 2000, Heft 2, S. 101-134.
- van Santen, E. u.a.: Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung – Aktion oder Reaktion?, München 2002 (unveröff. Manuskript, erscheint im Frühjahr 2003/ISBN 3-87966-406-4).
- Sassen, S.: Mauern errichten hilft nicht. Nur wenn die Armen der Welt eine Zukunft haben, kann es den Reichen weiter gut gehen, in: Die Zeit, 2001, Heft 37, S. 11.
- Schaad, M.: Wirkungsorientierte Steuerung, Neue Steuerung, in: SOCIALmanagement, 8. Jg., 1998, Heft 2, S. 20-24.
- Schaarschuch, A.: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit, in: Neue Praxis, 29. Jg., 1999, Heft 6, S. 543-560.
- Schaarschuch, A./Flösser, G./Otto, H.-U.: Dienstleistung, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 266-274.
- Schädler, J.: Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung – Plädoyer für ein professionsnahes Konzept in der Sozialen Arbeit, in: J. Schädler, N. Schwarte, A. Trube (Hrsg.), Der Stand der Kunst. Qualitätsmanagement Sozialer Dienste, Münster 2001, S. 13-38.
- Schaich-Walch, G.: Instrumente für mehr Qualität in der Versorgung. Wettbewerb und Selbstverwaltung, in: Soziale Sicherheit, 2001, Heft 4, S. 129-131.

- Schefold, W.: Sozialpädagogische Forschung. Stand und Perspektiven, in: W. Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 875-896.
- Schellhorn, W. (Hrsg.): SGB VIII/KJHG. Sozialgesetzbuch Aachtes Buch: Kinder- und Jugendhilfe, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2000.
- Schild, H.: Europa ist weit - Jugendpolitik in der Europäischen Union, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), mehr Chancen für Kinder und Jugendliche in Deutschland. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band 2, Münster 2001, S. 158-167.
- Schilling, M.: Die Situation der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost Ende 1994 unter besonderer Berücksichtigung des Alters der Beschäftigten. Eine Analyse auf der Grundlage der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, Frankfurt a.M. 1997.
- Schilling, M.: Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik – ein Element der Bestandserhebung, in: E. Jordan, R. Schöne (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien, Münster 1998, S. 575-597.
- 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.
- Schilling, M.: Sozialstatistik, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1774-1786.
- Schilling, M.: Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfe im Jahr 2000, in: Forum Jugendhilfe, 2002a, Heft 1, S. 51-54.
- Schilling, M.: Öffentliche Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe im Jahre 2000. Trotz konstanter Fallzahlen: Ausgabensteigerung bei der Heimerziehung, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 5. Jg., 2002b, Heft 1, S. 3-4.
- Schilling, M.: Kinder- und Jugendhilfestatistik, in: W. Schröder, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Weinheim und München 2002c, S. 595-607.
- Schilling, M.: Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dissertation am Fachbereich Erziehungswissenschaft und Soziologie der Universität Dortmund, vorgelegt im November 2002, Dortmund 2002d (<http://eldorado.uni-dortmund.de:8080/FB12/inst4/forschung/2003/Schilling> am 12.03.2003).
- Schilling, M.: Betreuung der unter 3-Jährigen – aber wie?, in: Kom^{Dat} Jugendhilfe, 5. Jg., 2002e, Heft 3, S. 1-2.
- Schilling, M./Fendrich, S.: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 in Brandenburg. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter. Hrsg. vom Landesjugendamt Brandenburg, Dortmund 2002.
- Schilling, M./Krahl, P.: Kinder in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Auswertung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, in: G. Weigel, M. Winkler (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfe. Kinder in Maßnahmen – verbandliche Stellungnahmen. Materialien zum 10. Kinder- und Jugendbericht, Opladen 2000, S. 291-345.
- Schlemmer, K.-W.: Kennzahlen, in: W. Lück (Hrsg.), Lexikon der Betriebswirtschaft, 5. Aufl., Landsberg a. L. 1993, S. 654-656.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag: Antrag der Fraktion der SPD. Qualitätssicherung sozialer Dienstleistungen, Kiel 1996.
- Schmid-Urban, P. u.a.: Kommunale Sozialberichterstattung, Frankfurt a.M. 1992.
- Schmidberger, J.: Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1994.
- Schmidt, M.: Jugendamt, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 831-839.
- Schmidt, M. H. u.a.: Effekte erzieherischer Hilfen und ihrer Hintergründe. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 2002.

- Schmidt-Grunert, M.: Die "BWL-isierung" als Hoffnungsträger der Sozialen Arbeit - Eine unangemessene und unrealistische Einschätzung des "gesellschaftlichen Ansehens" der Sozialen Arbeit, in: sozialmagazin, 21. Jg., 1996, Heft 4, S. 31-44.
- Schmithals, E.: Arbeiten im Iko-Netz. Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche, in: Der Landkreis, 1997, Heft 1, S. 15-17.
- Schmithals-Ferrari, E.: Der Leistungsvergleich als Motor des Berichtswesens. Ziele und Berichte unerlässlich für die Steuerung der Verwaltung, in: Fachzeitschrift für Öffentliche Verwaltung, 21. Jg., 1999, Heft 11, S. 16-19.
- Schneider, B. J.: Recht auf Basis-Ausstattung für Städte und Gemeinden. Kommunalen Finanzausgleich, in: Städte- und Gemeinderat, 1998, Heft 3, S. 57-61.
- Schnurr, S.: Jugendamtsakteure im Steuerungsdiskurs, in: Neue Praxis, 28. Jg., 1998, Heft 4, S. 362-382.
- Schönbach, K.-H.: Öffentlich rechtliches Vertragsrecht und Wettbewerb in der GKV, in: Arbeit und Sozialpolitik, 2001, Heft 7-8, S. 10-15.
- Scholz, O.: Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe. Die Empfehlungen der KGSt und Ansätze einer Umsetzung in die kommunale Praxis, in: J. Merchel, C. Schrapper (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996, S. 170-180.
- Schone, R.: Theorie-Praxis-Transfer in der Jugendhilfe. Sozialpädagogische Praxisforschung zwischen Analyse und Veränderung, Münster 1995.
- Schone, R.: Organisation von Planungsprozessen, in: E. Jordan, R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien, Münster 1998, S. 121-206.
- Schone, R.: Jugendhilfeplanung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. 2002, S. 521-522.
- Schrapper, C./Ader, S.: Entwicklungen in der Heimerziehung. Chancen neuer Präventionskonzepte. Expertise zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung NRW. Hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.
- Schrapper, C./Stork, R.: Jugendhilfestatistik und kommunale Jugendhilfeplanung, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied 1997, S. 419-428.
- Schröder, G./Blair, T.: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, o.O. 1999.
- Schröder, J.: Politische Steuerung im Sozialbereich, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 76. Jg., 1996, Heft 6, S. 193-197.
- Schröder, J.: Steuerung in der Sozialen Arbeit: Aufbau des Berichtswesens. Eine Einsatzmöglichkeit der Balanced Score Card, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 80. Jg., 2000, Heft 2, S. 52-55.
- Schröder, J.: Mit dem richtigen Ziel auf falschem Weg? Ein Wegweiser zu Lebenswelt, Sozialraum, Region und geeigneten Finanzierungsformen, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 81. Jg., 2001, Heft 5, S. 150-154.
- Schröter, E./Wollmann, H.: New Public Management, in: S. v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 59-70.
- Schubert, H.-J.: Qualitätsmanagement: Bezahlbare Maßarbeit, in: SOCIALmanagement, 7. Jg., 1997, Heft 6, S. 26-28.
- Schürmann, C.: Die Bilanztrickser. Wie Unternehmen ihre Zahlen frisieren und den Anleger täuschen, Frankfurt a.M. 2003.
- Schütte, W.: Modernisierung von innen? Auf dem Wege zu einem anderen Sozialstaat. Verwaltungsreform und ihre Folgen für die öffentlichen Dienstleistungen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 32. Jg., 2001, Heft 2, S. 52-75.

- Schulte, B.: Europäische Sozialpolitik nach Nizza. Vortrag von Bernd Schulte in Wien am 30. April 2001 auf Einladung des Instituts für Höhere Studien und des Renner-Instituts (unveröff. Vortragsmanuskript), Wien 2001a.
- Schulte, B.: Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit im gemeinsamen Markt: Auswirkungen auf das deutsche Gesundheitswesen. Teil 1: Bestandsaufnahme, in: Arbeit und Sozialpolitik, 2001b, Heft 7-8, S. 36-49.
- Schwabe, M.: Wer sind unsere Kunden? Wie definieren sich unsere Aufträge? Worin bestehen unsere Leistungen? Wie die Dienstleistungs-Metapher der Jugendhilfe zu neuen Einsichten verhelfen kann!, in: Widersprüche, 16. Jg., 1996, Heft 59, S. 11-29.
- Schwartz, F. W./Krauth, C.: Grenzen und Risiken des Wettbewerbs im Gesundheitswesen, in: E. Wille (Hrsg.), Zur Rolle des Wettbewerbs in gesetzlichen Krankenversicherungen. Gesundheitsversorgung zwischen staatlicher Administration, korporativer Koordination und marktwirtschaftlicher Steuerung, Baden-Baden 1999, S. 87-93.
- Scott, R. W.: Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt a.M. und New York 1986.
- Seckinger, M. u.a.: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz, München 1998.
- Seibert, H.: Marktorientierte freie Wohlfahrtspflege und ihre ethischen Probleme, in: Soziale Arbeit, 46. Jg., 1997, Heft 10-11, S. 338-349.
- Sing, R.: Kosten auf Kassen verlagert. Bemerkungen zur aktuellen Finanzlage in der GKV, in: Sozialer Fortschritt, 2001, Heft 7, S. 218-219.
- Söllner, F.: Die Geschichte des ökonomischen Denkens, Berlin u.a. 1999.
- Späth, K.: Inanspruchnahme von Erziehungshilfen durch Ausländer, in: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 1999, Heft 2, S. 16-22.
- SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin 2002.
- Speck, O.: Die Ökonomisierung sozialer Qualität. Zur Qualitätsdiskussion in Behindertenhilfen und Sozialer Arbeit, München und Basel 1999.
- Spiegel, H. v.: Erfolg? Qualitätskriterien und ihre Prüfung in der offenen Jugendarbeit, in: U. Deinet, B. Sturzenhecker (Hrsg.), Handbuch offene Jugendarbeit, Münster 1998, S. 608-621.
- Spiegel, H. v. (Hrsg.): Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfahrungsberichte zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Ein Modellprojekt des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe, Münster 2000a.
- Spiegel, H. v.: Arbeitshilfen zur Qualitätsentwicklung, in: H. v. Spiegel (Hrsg.), Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfahrungsberichte zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Ein Modellprojekt des Landesjugendamtes Münster, 2000b, S. 25-105.
- Spiegel, H. v.: Qualität in der Kinder- und Jugendarbeit. Interne Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation als Gewährleistung guter Qualität?, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit, 16. Jg., 2000c, Heft 4, S. 15-28.
- Spieß, C. K./Tietze, W.: Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen, in: DIW Diskussionspapiere, Heft 243, Berlin 2001.
- Spindler, H.: Benchmarking – Wettbewerb unter den Kommunen. "Neue Steuerung in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und Folgen für die Hilfeempfänger, in: Sozialer Fortschritt, 48. Jg., 1999, Heft 12, S. 303-312.
- Stadtverband Saarbrücken (Hrsg.): Perspektiven der Hilfen zur Erziehung. Abschlussbericht des Projektzeitraumes 1. Juli 1997 bis 30. Juni 2000, Saarbrücken 2001.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen: Die Städte treiben den Reformprozess in den Rathäusern voran. Bund und Länder können sich davon eine Scheibe abschneiden, in: Eildienst,

- 2000, Heft 6-7 (www.staedtetag-nrw.de/veroeff/eildienst/2000/eil_2000_6_7_1.htm am 12.03.2003).
- Stähr, A./Hilke, A.: Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht vor dem Hintergrund der neuen §§ 78a bis 78g SGB VIII, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 86. Jg., 1999, Heft 5, S. 155-194.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999, Bonn 2000.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Gesundheitswesen. Neue Gesundheitsausgabenrechnung, Wiesbaden 2001.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Fulda 2002.
- Staub-Bernasconi, S.: Seitenwechsel. Chancen und Risiken von Grenzüberschreitungen zwischen Wirtschaft und Sozialer Arbeit, in: S. Elsen, D. Lange, I. Wallimann (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomie, Neuwied und Kriftel 2000, S. 136-156.
- Stegmüller, K.: Wettbewerb im Gesundheitswesen. Konzeption zur "dritten Reformstufe" der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt a.M. 1996.
- Stehr, N.: Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften, Frankfurt a.M. 1994.
- Stevens, S. S. (Hrsg.): Handbook of Experimental Psychology, New York 1951.
- Stöbe-Blossey, S.: Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Jugendhilfeausschüsse: Zwischenergebnisse eines Projektes, in: S. Stöbe-Blossey (Hrsg.), Perspektiven der Jugendhilfeausschuss-Arbeit – Tagungsdokumentation, Gelsenkirchen 2001, S. 6-37.
- Strätz, R.: Messung pädagogischen Outputs. Zum Bildungsauftrag des Kindergartens und seiner Erfüllung (unveröff. Vortragsmanuskript), Köln 1999.
- Strassheim, H.: Der Ruf der Sirenen - Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreform, in: Discussion Paper FS II 01-201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2001.
- Strohmeier, K. P. u.a.: Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen. Kommentierter Datenband zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.
- Struck, N.: Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe aus der Sicht freier Träger, in: J. Merchel, C. Schrappner (Hrsg.), Neue Steuerung, Münster 1996, S. 258-275.
- Struck, N.: Der Inhalt bestimmt die Form – Welche Anpassungsnotwendigkeiten ergeben sich für eine zeitgemäße Jugendhilfe?, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), mehr Chancen für Kinder und Jugendliche – Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band 2, 2001, S. 194-211.
- Strunk, A.: Das Sozialamt als lernende Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, in: Nachrichtenendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 79. Jg., 1999, Heft 9, S. 299-304.
- Sturzenhecker, B.: Folgen neuer Steuerung für die Offene Jugendarbeit freier Träger, in: Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), Neue Steuerung und Produktorientierung in der Jugendarbeit, Münster 1996, S. 71-76.
- Sturzenhecker, B.: Grenzen von Planung in der Offenen Jugendarbeit, in: H. v. Spiegel (Hrsg.), Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfahrungsberichte zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Ein Modellprojekt des Landesjugendamtes Münster, Münster 2000, S. 159-174.
- Tegethoff, H.-G.: Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Rationalisierung nach dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), in: Neue Praxis, 25. Jg., 1995, Heft 2, S. 132-150.

- Tegethoff, H.-G./Wilkesmann, U.: Lean Administration. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur, in: *Soziale Welt*, 46. Jg., 1995, Heft 1, S. 27-51.
- Terhart, E.: Wie können die Ergebnisse von vergleichenden Leistungsstudien systematisch zur Qualitätsverbesserung in Schulen genutzt werden?, in: *Zeitschrift für Pädagogik*, 48. Jg., 2002, Heft 1, S. 91-110.
- Thielemann, U.: Ökonomismus – Oder wie sich das Prinzip Markt der Lebenswelt bemächtigt. Versuch einer wirtschaftsethischen Werterhellung, in: *Beiträge und Berichte der evangelischen Erwachsenenbildung*, 1999, Heft 2, S. 5-17.
- Thiersch, H. (Hrsg.): *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel*, Weinheim und München 1992.
- Thiery, H.: Datenerfassung und Auswertung über das Internet, in: *Kom^{Dat} Jugendhilfe*, 4. Jg., 2001, Heft 2, S. 4.
- Thole, W.: Jugendarbeit – ein Stiefkind der Statistik, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), *Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven*, Neuwied u.a. 1997, S. 279-320.
- Thole, W.: Die Sozialpädagogik und ihre Forschung. Sinn und Kontur einer empirisch informierten Theorie der Sozialpädagogik, in: *Neue Praxis*, 29. Jg., 1999, Heft 3, S. 224-243.
- Thole, W.: *Kinder- und Jugendarbeit. Eine Einführung*, Weinheim und München 2000.
- Thole, W.: Soziale Arbeit als Profession und Disziplin. Das sozialpädagogische Projekt in Praxis, Theorie, Forschung und Ausbildung – Versuche einer Standortbestimmung, in: W. Thole (Hrsg.), *Grundriss Soziale Arbeit*, Opladen 2002, S. 13-59.
- Thole, W./Cloos, P.: Soziale Arbeit als professionelle Dienstleistung. Zur "Transformation des beruflichen Habitus" zwischen Ökonomie und eigenständiger Fachkultur, in: S. Müller, H. Sünker, K. Böllert (Hrsg.), *Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 547-567.
- Thole, W./Küster-Schapfl, E.-U.: *Sozialpädagogische Profis. Beruflicher Habitus, Wissen und Können von PädagogInnen in der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit*, Opladen 1997.
- Thränhardt D.: Wohlfahrtsverbände, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 1987-1990.
- Tietze, W.: Warum wir Gütesiegel brauchen, in: *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik*, 110. Jg., 2002, Heft 10, S. 20-21.
- Tietze, W./Viernickel, S. (Hrsg.): *Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog*, Weinheim u.a. 2002.
- Tietze, W./Schuster, K.-M./Roßbach, H.-G.: *Kindergarten-Einschätz-Skala*, Neuwied u.a. 1997.
- Träder, A.: Benchmarking. Praxiserfahrungen im Umgang mit dem Verfahren, in: J. Merchel (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven*, Frankfurt a.M. 2000, S. 87-96.
- Trede, W.: Nichtdeutsche junge Menschen in den Hilfen zur Erziehung, in: *Kom^{Dat} Jugendhilfe*, 3. Jg., 2000, Heft 2, S. 2-4.
- Trede, W.: Hilfen zur Erziehung, in: H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001, S. 787-803.
- Treeß, H.: Prävention und Sozialraumorientierung, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), *Handbuch Kinder- und Jugendhilfe*, Weinheim und München 2002, S. 925-941.
- Trube, A.: Sozialmanagement, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 5. Aufl., Frankfurt a.M. 2002, S. 895-896.
- Trube, A./Wohlfahrt, N.: Zur theoretischen Einordnung: Von der Bürokratie zur Merkatokratie? System- und Steuerungsprobleme eines ökonomischen Sozialsektors, in: K.-H. Boe-

- Benecker, A. Trube, N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste*, Münster 2000, S. 18-38.
- Ullrich, C. G.: Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung, in: *Soziale Welt*, 51. Jg., 2000, Heft 2, S. 131-151.
- Universität Bielefeld/Universität Dortmund: *Jugendhilfe im Wandel. Antrag auf Einrichtung eines Graduiertenkollegs der Universitäten Bielefeld und Dortmund bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft*, Bielefeld und Dortmund 1998.
- Vahs, D.: *Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*, Stuttgart 1997.
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.): *Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt? Dokumentation des Diskurses am 15. November 1999 in Berlin*, Berlin 2000.
- Vogt, H.: Qualität muss man anfassen können. Über die Messbarkeit von Kindertagesbetreuung, in: *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik*, 1997, Heft 2, S. 75-77.
- Vreeke, G. J.: Die Bell Curve Debatte. Ein Bericht über die Neuauflage in der us-amerikanischen Intelligenzforschung, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 2. Jg., 1999, Heft 1, S. 45-58.
- Wabnitz, R.: Neue Steuerungsmodelle und Qualitätssicherung. Zur Frage ihrer Vereinbarkeit mit den Rahmenbedingungen und Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere der Jugendverbandsarbeit, in: *deutsche jugend*, 46. Jg., 1998, Heft 2, S. 59-69.
- Wagner, G.: Jugendamt, in: H. Eyferth, H.-U. Otto, H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, Neuwied und Darmstadt 1984, S. 521-537.
- Walter, R. (Hrsg.): *Wirtschaftswissenschaften. Eine Einführung*, Paderborn u.a. 1997.
- Walter, W.: "Ich bin nur mäßig enttäuscht darüber": Zur Interpretation der Familienberichterstattung und der Sachverständigen-Rolle im Lichte von Experteninterviews. Arbeitspapiere, Universität Konstanz, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Forschungsschwerpunkt „Gesellschaft und Familie“ Nr. 1 (Juni 1993) (<http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/1999/340>).
- Walther, A.: Kinder- und Jugendhilfe und Europa, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), *Handbuch Kinder- und Jugendhilfe*, Weinheim und München 2002, S. 1139-1160.
- Wasem, J.: Staatliche Steuerung im Gesundheitswesen – Historie und Effekte von Kostendämpfungsmaßnahmen und Gesundheitsreformen, in: E. Wille (Hrsg.), *Zur Rolle des Wettbewerbs in gesetzlichen Krankenversicherungen. Gesundheitsversorgung zwischen staatlicher Administration, korporativer Koordination und marktwirtschaftlicher Steuerung*, Baden-Baden 1999, S. 9-29.
- Weber, J.: *Einführung in das Controlling*, 4. Aufl., Stuttgart 1993.
- Wehner, K.: Kinder- und Jugendpsychiatrie, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), *Handbuch Kinder- und Jugendhilfe*, Weinheim und München 2002, S. 815-833.
- Wendland-Kanert, J.: Die Entgeltvereinbarung aus Sicht eines freien Trägers. Welche Chancen liegen in dem neuen Finanzierungssystem?, in: R. Kröger (Hrsg.), *Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*, Neuwied und Kriftel 1999, S. 123-144.
- Wendt, W. R.: Das Unterstützungsmanagement als Muster in der methodischen Neuorientierung von Sozialarbeit, in: *Soziale Arbeit*, 41. Jg., 1992, Heft 2, S. 44-50.
- Wendt, W. R.: Wirtschaften müssen wir allemal. Ökonomie ist kein Gegner – Soziale Arbeit hat sie nötig, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 145. Jg., 1998, Heft 11-12, S. 221-225.
- Wendt, W. R.: Bewirtschaftung des Sozialen in Humandiensten, in: S. Elsen, C. Lange, I. Wallimann (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomie*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 59-73.
- Widmaier, U./Freriks, R.: Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – Zum Verhältnis öffentlicher und privater Güterproduktion, *Diskussionspapiere der Fakultät für Sozial-*

- wissenschaft, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1996.
- Wienand, M.: Für freiwillige Leistungen fehlt Städten oft das Geld. Sozialpolitik muß Ziele definieren, in: *Der Städtetag*, 2000, Heft 10, S. 31-33.
- Wiese, J.: Fachkonzeptionelle Modellierung des Balanced-Scorecard-Konzeptes. Beitrag zum WI'99 Doktorandenseminar (unveröff. Manuskript bei www.iwi.uni-sb.de), Saarbrücken 1999.
- Wiesner, R.: Die jugendhilfepolitische Bedeutung der Neuordnung der Entgeltfinanzierung. Welche Auswirkungen hat die neue gesetzliche Regelung auf die fachliche Entwicklung der Jugendhilfe?, in: R. Kröger (Hrsg.), *Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe*, Neuwied und Kriftel 1999a, S. 3-16.
- Wiesner, R.: Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe, in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 86. Jg., 1999b, Heft 3, S. 79-85.
- Wiesner, R. u.a.: *SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe*, 2. Aufl., München 2000.
- Wiesner, R.: Die Bedeutung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – für die Kinder- und Jugendhilfe, in: *Zentralblatt für Jugendrecht*, 88. Jg., 2001, Heft 8, S. 281-287.
- Wilken, U.: Faszination und Elend der Ökonomisierung des Sozialen, in: U. Wilken (Hrsg.), *Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie*, Freiburg i.Br. 2000, S. 11-30.
- Will, H.-D.: Hilfen für junge Volljährige, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), *Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung*, Münster 2001, S. 683-701.
- Wille, E.: Rationalisierung und Rationierung aus ökonomischer, insbesondere wohlfahrts-theoretischer Sicht, in: H. Häfner (Hrsg.), *Gesundheit – unser höchstes Gut?*, Berlin u.a. 1999, S. 331-343.
- Winkler, M.: Auf dem Weg zu einer Theorie der Erziehungshilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), *Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung*, Münster 2001a, S. 247-281.
- Winkler, M.: Gibt es eine einheitliche Kinder- und Jugendhilfe? Notizen zu Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven*, Münster 2001b, S. 163-189.
- Wohlfahrt, N.: Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand (2). Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung: Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 50. Jg., 1999, Heft 1, S. 3-8.
- Wohlfahrt, N.: Markt und Wettbewerb im Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern, in: H.-U. Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*, Neuwied und Kriftel 2000, S. 283-290.
- Wohlfahrt, N.: Der aktivierende Sozialstaat: Konzepte und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 81. Jg., 2001a, Heft 3, S. 82-86.
- Wohlfahrt, N.: Bezugspunkte und normative Voraussetzungen der Verwaltungsreform – eine theoretische Einführung, in: K.-H. Boeßenecker, A. Trube, N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Verwaltungsreform von unten?*, Münster 2001b, S. 20-30.
- Wohlfahrt, N.: Kommunale Verwaltungsmodernisierung als Reformpolitik? – Auswirkungen auf die Jugendhilfe, in: H.-U. Otto, H. Peter (Hrsg.), *Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung? Fachlichkeit durch professionelle Steuerung*, Münster 2002, S. 84-98.
- Wolf, K.: Hilfen zur Erziehung, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), *Handbuch Kinder- und Jugendhilfe*, Weinheim und München 2002, S. 631-645.

- Wolf, W.: Empirische Methoden in der Erziehungswissenschaft. 1. Teil, in: W. Klafki u.a. (Hrsg.), Erziehungswissenschaft 3. Eine Einführung, Frankfurt a.M. 1971, S. 83-125.
- Wolff, M.: Integrierte Hilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001, S. 490-503.
- Wolff, M.: Lebenswelt, Sozialraum und Region, in: W. Schröer, N. Struck, M. Wolff (Hrsg.), Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Weinheim und München 2002, S. 1071-1083.
- Wolff, S.: Die Produktion von Fürsorglichkeit, Bielefeld 1981.
- Wolff, S.: Dokumenten- und Aktenanalyse, in: U. Flick, E.v. Kardorff, I. Steinke, Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek b. Hamburg 2000, S. 502-513.
- Wollmann, H.: Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: R. Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen 2000, S. 195-231.
- Woyke, R.: Europapolitik, in: U. Andersen, R. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1995, S. 158-162.
- xit.forschung.planung.beratung/Jugendhaus Düsseldorf e.V.: Ergebnisse des Qualitätssicherungsprozesses im Jugendhaus Düsseldorf e.V. – Ein Projektbericht. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1998.
- Zdrowomyslaw, N./Dürig, W.: Gesundheitsökonomie. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Einführung, München und Wien 1997.
- Zentrum für angewandte Sozialforschung und Praxisberatung GmbH (ZASP): Skalenhandbuch zur Sozialraumanalyse in der Jugendhilfeplanung. Entwurfsfassung, Stand Jan. 1999 (unveröff. Manuskript), Bielefeld 1999.
- Ziesche, F.: Reform der Gesundheitspolitik – Welche Wege führen aus der festgefahrenen Situation?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 51. Jg., 2000, Heft 8, S. 283-287.
- Zifonun, N.: Gesundheitsausgaben 1992 bis 2000, in: Wirtschaft und Statistik, 54. Jg., 2002, Heft 7, S. 596-602.
- Zifonun, N./Cordes, M.: Die neue Gesundheitsausgabenrechnung der Gesundheitsberichterstattung, in: Wirtschaft und Statistik, 2001, Heft 3, S. 195-202.
- Zimbardo, P. G.: Psychologie, 5. Aufl., Berlin u.a. 1992.
- Zimmer, A.: New Public Management und Non-Profit-Sektor in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 42. Jg., 1996, Heft 5, S. 285-305.
- Zimmer, A./Nährlich, S.: Krise des Wohlfahrtsstaates und New Public Management, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43. Jg., 1997, Heft 9, S. 661-684.
- Züchner, I.: Zukunftsbranche oder Krisensektor? Der Arbeitsmarkt für soziale Berufe, in: Sozial Extra, 24. Jg., 2000, Heft 2-3, S. 45-49.
- Zürcher, F.: Solidaritätszerfall, Gemeinschaftsverlust, Solidaritätsressourcen. Über soziale Grundlagen moderner Demokratien, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung des Oswald von Nell-Breuning-Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophischen-Theologischen Hochschule Sankt Georgen, Frankfurt a. M. 1998.
- Zypries, B.: Politik und Statistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 85. Jg., 2001, Heft 2, S. 141-150.

Anhang

(A) Leitfaden zu den Experteninterviews im Rahmen der Fallstudie über die interkommunale Vergleichsarbeit

Einleitung

Mein Dissertationsvorhaben beschäftigt sich mit Kennzahlen als Element betriebswirtschaftlicher Technologie, das neben anderen in den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe transferiert und installiert wird. In diesem Zusammenhang geht es auch um die verschiedenen Verwendungskontexte von Kennzahlen. Beispielhaft zu nennen sind dabei für die Kinder- und Jugendhilfe insbesondere auch die interkommunalen Vergleiche. Diese bieten sich insofern als Untersuchungsgegenstand zum Forschungsthema Kennzahlen in der Jugendhilfe an, da man ohne Übertreibung behaupten kann, dass die Kennzahlentechnologie das Herzstück der interkommunalen Vergleiche darstellt. Somit sind verschiedene Facetten der Generierung, Verwendung und Wirkung von Kennzahlen im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit zu beobachten.

Einstieg

Es wird ein offener Einstieg gewählt. Als Einstiegsfrage wird vorgesehen:

- **Berichten Sie bitte über Ihre bisherigen Erfahrungen aus der interkommunalen Vergleichsarbeit im Rahmen des Iko-Netzes!**

Notizen für den Interviewer:

- Bei der Beantwortung dieser Fragestellung gilt es zu beachten, welche Themen seitens des Interviewten hier bereits angesprochen werden, um (a) thematische Doppelungen zu vermeiden sowie (b) um zu einem späteren Zeitpunkt des Interviews auf diese Stellen noch einmal eingehen zu können.
- Als Auswertungsperspektive ist dieser offene Einstieg insofern interessant, als dass bei der Analyse der Interviews darauf geachtet werden kann, welche eigenen Schwerpunktsetzungen bei der interkommunalen Vergleichsarbeit gewählt werden.

Die „Philosophie“ der Vergleichsringarbeit

Fragestellungen:

- **Welches Leitbild würden Sie für die interkommunale Vergleichsarbeit entwerfen? Welche Grundideen skizzieren das Konzept des interkommunalen Vergleiches?**
- **Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht das Funktionsspektrum der interkommunalen Vergleiche!**
- **Welche Zielsetzungen beinhaltet die interkommunale Vergleichsarbeit?**

Nachfragen:

- **Welche Bedeutung hat für Sie der Zielbegriff im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit?**

Diskussion:

(1) Von einem Vertreter eines Landkreises in einem interkommunalen Vergleichsring ist die Aussage nachzulesen, dass „das hochgesteckte Ziel, auf Anhieb absolute steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln, (bei weitem) noch nicht erreicht ist. Dazu bedarf es zunächst der Festlegung von operationalisierbaren Zielen bzw. Zielkorridoren, damit eine Soll-Ist-Abweichungsanalyse durchgeführt werden kann. Dieses kann nur gelingen, wenn zuvor finanzpolitische Ziele nicht automatisch zu fachpolitischen Zielen werden, sondern diese im Vorfeld aufeinander abgestimmt werden“.

- **Wie stehen Sie zu dieser Aussage?**
- **Ist dieses hier skizzierte Ideal-Modell eines Vergleichsringes für die Jugendhilfe in Form eines Soll-Ist-Abgleiches aus ihrer Sicht umsetzbar?**
- **Welche Gewichtung würden Sie im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit zwischen fiskalischen und fachlichen Zielen vornehmen?**

(2) Kritiker behaupten: Die Vergleichsringe, vor allem in Regie der KGSt oder auch unter Federführung von Unternehmen wie Kienbaum u.a., stellen ein technokratisches Verfahren mit dem vorangin-

gen Ziel der Kosten- und Leistungsminimierung in der Jugendhilfe dar. Darüber hinaus wird in der Vergleichsringarbeit die Gefahr einer Erstarrung der Jugendhilfe gesehen, zumal durch die Festschreibung von Produkten eine Flexibilisierung und Weiterentwicklung des Angebots verhindert wird.

- **Wie stehen Sie zu diesen kritischen Einwänden gegen die interkommunale Vergleichsarbeit?**
- **Besteht aus Ihrer Sicht im Konzept bzw. in den Leitfiguren der interkommunalen Vergleichsarbeit eine strukturelle Absicherung gegen die genannten Kritikpunkte oder aber beinhalten die Leitlinien je nachdem wie sie denn seitens der interkommunalen Vergleiche ausgefüllt werden in der Tat die Gefahr von Erstarrung und Inflexibilität?**

Der Kennzahlenbegriff in der interkommunalen Vergleichsarbeit

Fragestellungen:

- **Was ist Ihr begriffliches Verständnis von Kennzahlen?**
- **Welche Verbindungslinie sehen Sie zwischen dem Kennzahlenbegriff und dem Terminus des Messens?**
- **Welche Bedeutung haben aus Ihrer Sicht die Kennzahlen in der interkommunalen Vergleichsarbeit?**
- **Wo liegen für Sie die Möglichkeiten von Kennzahlen und wo sind die Grenzen von Kennzahlen als Darstellungsinstrument von Wirklichkeit?**
- **Wie stehen Sie zu der folgenden These: „Kennzahlen sind eine Art Universalschlüssel, um Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe vergleichbar zu machen“?**
- **Wo sehen Sie Grenzen der interkommunalen, kennzahlengestützten Vergleichsarbeit? Was kann diese nicht leisten?**

Nachfrage:

- **Gibt es möglicherweise aus Ihrer Sicht Aspekte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, die sich nicht vergleichen lassen? Wenn nein, welche Bereiche wären dies?**
- **Und weiter gefragt: Was erscheint Ihnen im Bereich der Unvergleichbarkeit dennoch messbar?**
- **Und welche Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe sind weder vergleichbar noch messbar?**

Diskussion:

Im Gutachten 3/1996 formuliert die KGSt: „Jugendhilfeplanung muß Kennziffern zur Einschätzung der Zielerreichung entwickeln.“ In dieser Aussage verbergen sich zwei bemerkenswerte Aspekte, zu denen ich Sie gerne befragen möchte:

- **Wie stehen sie zu dem Standpunkt, dass Kennzahlen nur zielorientiert angewendet werden können?**
- **Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass man Kennzahlen als Messziffern bezeichnen kann, würde mich interessieren, wie sie zu dem Begriff der Einschätzung im Zusammenhang mit Kennzahlen stehen.**

Strukturierung und Phasierung der interkommunalen Vergleichsringarbeit

Fragestellung:

- **Lässt sich der Prozess des interkommunalen Vergleiches in bestimmte Phase sowie die einzelnen Phasen in bestimmte Abschnitte untergliedern?**

Nachfragen:

Nach meinen Erfahrungen im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit würde ich die diese in fünf Phasen unterteilen. Dies sind im Einzelnen:

- **Konzeptionsphase:** Die teilnehmenden Kommunen einigen sich zusammen mit dem Moderator über den Vergleichsgegenstand sowie das Daten- und Vergleichskonzept.
- **Phase der Datenerhebung und -zusammenstellung:** Die Daten werden in den Kommunen erhoben und laufen beim Moderator zusammen, der diese dann zusammenstellt.
- **Phase der Auswertung und Analyse des statistischen Zahlenmaterials:** Die Erhebungsergebnisse werden vorgestellt und unter den TeilnehmerInnen zusammen mit dem Moderator diskutiert.
- **Phase des Abschlussberichtes:** Seitens des Moderators wird eine Endfassung eines Abschlussberichtes verfasst, der von den teilnehmenden Kommunen überarbeitet wird. Auf dieser Grundlage erfolgt die Fertigstellung des Endberichtes seitens des Moderators, der dann seitens des Iko-Netzes anonymisiert unter dem Dach der KGSt veröffentlicht wird.

Neben der Veröffentlichung des Berichtes findet in den Kommunen gleichzeitig eine Rückführung der Ergebnisse der interkommunalen Vergleichsarbeit statt.

- **Was an diesem Vorschlag zur Unterteilung der interkommunalen Vergleichsarbeit können sie aus Ihren Erfahrungen heraus bestätigen bzw. welche Abschnitte eines interkommunalen Vergleiches würden sie möglicherweise anders schneiden?**

Die Konstruktion des Erhebungsinstrumentes

Ein Kernstück der interkommunalen Vergleichsarbeit ist das Erhebungsinstrument. Es ist die Basis für eine mehr oder weniger erfolgreiche Vergleichsringarbeit.

Fragestellungen:

- **Können Sie die Entstehung eines oder mehrerer Kennzahlensysteme im Aushandlungsprozess zwischen den Beteiligten schildern?**
- **Lassen sich während der Phase der Konstruktion der Erhebung bestimmte Diskussionslinien bei den TeilnehmerInnen verfolgen?**
- **Schildern Sie, inwiefern das für den interkommunalen Vergleichsring entwickelte Kennzahlensystem auch bei den teilnehmenden Kommunen intrakommunal verwendet wird!**

Datenerhebung

Schmidt-Urban u.a. (1992) haben zu Beginn der 1990er-Jahre in einer Publikation zur kommunalen Sozialberichterstattung festgestellt, dass die Datenlage in den Kommunen äußerst defizitär ist. Auch eine Zusammenstellung des ZASP (Zentrum für angewandte Sozialforschung) in Nordrhein-Westfalen aus dem Januar 2000 zeigt, dass die Datenlage für die kommunale Ebene nur zum Teil als zufriedenstellend bezeichnet werden kann.

Fragestellungen:

- **Würden Sie diese Einschätzung auf Grund ihrer Erfahrungen aus der interkommunalen Vergleichsarbeit bestätigen und welche Erfahrungen haben Sie mit der Erhebung der Daten für den interkommunalen Vergleich gemacht?**
- **Wie stark wurde seitens der kommunalen VertreterInnen in der gemeinsamen Entwicklung des Erhebungsinstrumentes, aber auch bei der pragmatischen Durchführung der Erhebungen betont, dass die Datenerhebung für den interkommunalen Vergleich eine zusätzliche Belastung für die MitarbeiterInnen in den Jugendämtern vor Ort darstellt?**
- **Wie würden Sie in diesem Zusammenhang aus den Rückmeldungen der Kommunen heraus die „Computerisierung“ von einzelnen Jugendämtern einschätzen?**

Auswertung und Analyse der Daten im interkommunalen Vergleich

Fragestellungen:

- **Wie würden Sie die Diskussion um die interkommunalen Vergleichsdaten im „geschützten“ Raum des Vergleichsrings (Arbeitstreffen der kommunalen VertreterInnen) beschreiben?**
- **Lassen sich aus Ihrer Sicht bei diesen gemeinsamen Datenanalysen bestimmte Diskussionslinien bestimmen?**

Diskussion:

In einer Studie aus Rheinland-Pfalz zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ist nachzulesen, dass kennzahlengestützte interkommunale Vergleiche weniger einen Steuerungseffekt haben, sondern vielmehr sind Kennzahlen „lediglich“ Grundlage für einen interkommunalen Erfahrungs- und Konzeptaustausch:

- **Wie würden Sie insgesamt die interkommunale Vergleichsarbeit vor dem Hintergrund der Begriffe „Steuerungsnutzen“ und „Erkenntnisgewinn“ bewerten?**
- **Zielen die Diskussionsbeiträge der kommunalen VertreterInnen eher auf die Herausarbeitung von Steuerungsmöglichkeiten aus dem Datenmaterial oder aber auf einen Erkenntnisgewinn zum kommunalen Bedingungsgefüge in der Jugendhilfe?**

Rückkopplung der Ergebnisse

Fragestellungen:

- **Wie würden Sie die Rückführung der interkommunalen Vergleichsergebnisse seitens der einzelnen kommunalen VertreterInnen in die Jugendämter beschreiben?**
- **Schildern Sie Beispiele aus Kommunen, in denen die Teilnahme am interkommunalen Vergleichsring und die entsprechende Möglichkeit zum Datenvergleich mit anderen Kommu-**

nen zu konkreten Veränderungen im Jugendamt oder der Stadtverwaltung insgesamt geführt hat!

- **Haben bei diesen Auswirkungen nach Ihrer Einschätzung eher die fachlichen oder eher die fiskalischen Wirkungen eine größere Bedeutung?**

Nachfragen:

- **Wie würden Sie generell die Wirkung der Ergebnisse der Vergleichsringarbeit in Bezug auf die Initiierung bzw. Veränderung von kommunalpolitischen Entscheidungen bewerten? Allgemeiner nachgefragt: Welche Auswirkungen haben interkommunale Vergleiche und deren Ergebnisse auf den Jugendhilfealltag in der Kommune?**

Abschluss

Zum Schluss noch eine Frage zum Umgang mit den Daten im Rahmen der interkommunalen Vergleichsarbeit: Kritiker von interkommunalen Vergleichen argumentieren, dass sich die Fragwürdigkeit interkommunaler Vergleiche allein dadurch begründet, wie mit den Daten umgegangen wird:

- **Welche Regeln im Umgang mit den Daten sind für Sie in der interkommunalen Vergleichsarbeit maßgeblich?**

(B) Abkürzungsverzeichnis

| Abkürzung | Bedeutung |
|------------------|---|
| Abs. | Absatz |
| abs. | absolut |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| DJI | Deutsches Jugendinstitut e.V. |
| EFQM-Modell | European Foundation for Quality Management |
| eig. | eigener |
| ebd. | ebenda |
| EUR | Euro |
| evtl. | eventuell |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| gem. | gemäß |
| Hrsg. | Herausgeber |
| insg. | insgesamt |
| J. | Jahre |
| Jg. | Jahrgang |
| k.A. | keine Angaben |
| Kap. | Kapitel |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung |
| KJH-Statistik | amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik |
| m.E. | meines Erachtens |
| MFJFG | Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| n. | nach |
| Nr. | Nummer |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| o. | ohne |
| o.g. | oben genannte(n) |
| PISA | programme for international student assessment |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SPFH | sozialpädagogische Familienhilfe |
| u. | und |
| u.a. | (1) unter anderem (2) und andere (nur bei Literaturverweisen, um zu verdeutlichen, dass es sich hier um mehr als drei Autoren handelt) |
| u.Ä. | und Ähnliches |
| v. | von |
| vgl. | vergleiche |
| ZASP | Zentrum für angewandte Sozialforschung und Praxisberatung GmbH |
| zit. | zitiert |
| z.B. | zum Beispiel |
| z.T. | zum Teil |

(C) Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Schematische Darstellung von Ökonomisierungstendenzen ¹ | 35 |
| Abbildung 2: Beziehungen zwischen System u. Lebenswelt aus der Systemperspektive | 46 |
| Abbildung 3: Schematische Darstellung der Ausführungen zur Ökonomisierung des Sozialen unter besonderer Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe | 105 |
| Abbildung 4: Vorschlag zu den Abgrenzungsdimensionen zwischen Ökonomie und Sozialer Arbeit | 107 |
| Abbildung 5: Übersicht über die Funktionen des Marktes und Auswirkungen des Wettbewerbs..... | 117 |
| Abbildung 6: Schematische Darstellung zur Abbildung von Realität über Indikatoren am Beispiel der „Öffentlichen Sicherheit“ | 160 |
| Abbildung 7: Schematische Darstellung einer Realitätsabbildung von Kennzahlen..... | 163 |
| Abbildung 8: Vorschlag zur Klassifizierung von Kennzahlen für die Kinder- und Jugendhilfe | 181 |
| Abbildung 9: Schematische Darstellung von Funktionsmodi von Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe | 182 |
| Abbildung 10: Qualitätsdimensionen für Beratungsarbeit..... | 193 |
| Abbildung 11: Kennziffern zur Messung von Qualitätsmerkmalen in Beratungsstellen | 194 |
| Abbildung 12: Exemplarisch ausgewählte Zieldimensionen, Standards und Indikatoren für die Vereinbarung von Leistungsverträgen..... | 215 |
| Abbildung 13: Fallzahlen zu den stationären Unterbringungen gem. § 34 SGB VIII für die Stadt Neuss und ausgewählte benachbarte Kommunen (2000; Angaben bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen) | 220 |
| Abbildung 14: Datenquellen des kommentierten Datenbandes zum 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen | 240 |
| Abbildung 15: Vom Datenmaterial zur Steuerungskennziffer – ein Kennzahlenmodell zur Steuerung von Jugendhilfeleistungen für die interkommunale Vergleichsarbeit | 285 |
| Abbildung 16: Typologie der IKO-Netz Vergleichsringarbeit 1999 und 2002 | 304 |
| Abbildung 17: Schematische Darstellung von Spannungsfeldern in einem Aushandlungsfeld zur Erarbeitung des Grund- und Kennzahlensystems in der interkommunalen Vergleichsarbeit | 324 |
| Abbildung 18: Schematische Darstellung von beeinflussenden Faktoren auf die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung, Inobhutnahmen und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen..... | 339 |
| Abbildung 19: Gegenüberstellung von begonnenen Heimerziehungen für 9- bis unter 12- Jährige pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung und dem Ganztagsbetreuungsgrad für Kinder der fünften und sechsten Klasse im interkommunalen Vergleich (2001) ¹ | 341 |
| Abbildung 20: Konstellation der Dimensionen einer Erörterung von interkommunalen Kennzahlenwerten über die Hilfen zur Erziehung im Rahmen von Vergleichsringen | 353 |
| Abbildung 21: Gegenüberstellung von Angaben zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff. SGB VIII) im interkommunalen Vergleich (2001; Angaben bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen) ¹ | 362 |
| Abbildung 22: Begonnene Hilfen gem. § 34 SGB VIII nach dem Alter der Adressaten unter besonderer Berücksichtigung der 15- bis unter 18-Jährigen im interkommunalen Vergleich (2000; Angaben pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung) | 381 |

| | |
|---|-----|
| Abbildung 23: Entwicklung von Fallzahlen und finanziellen Aufwendungen für Hilfen gem. § 34 SGB VIII in einer Vergleichsringkommune (1999-2001; Angaben zu den andauernden und beendeten Fällen in abs. sowie zu den Fallzahlen in Mio. EUR) | 388 |
| Abbildung 24: Entwicklung der begonnenen Hilfen gem. § 34 SGB VIII für eine Kommune eines interkommunalen Vergleichsrings für ausgewählte Altersgruppen (2000-2001; Angaben in abs.) | 392 |
| Abbildung 25: Einflussfaktoren auf die Generierung und Auswertung von Kennzahlen und Kennzahlensystemen | 426 |

(D) Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Übersicht zu den befragten Experten..... | 275 |
| Tabelle 2: Übersicht zu den berücksichtigten Abschlussberichten von interkommunalen Vergleichsringphasen | 278 |
| Tabelle 3: Übersicht zu den Vorlagen für den jeweiligen Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Dokumentenanalyse..... | 281 |
| Tabelle 4: Exemplarische Gegenüberstellung von interkommunalen Vergleichswerten zu andauernden stationären Erziehungshilfen (§§ 33 und 34 SGB VIII) (Angaben zum 30.06.1998)..... | 296 |
| Tabelle 5: Ausgewählte Grundzahlen des Vergleichsrings der mittleren Großstädte zu den Hilfen zur Erziehung bezogen auf die Hilfen gem. § 34 SGB VIII (2000; anonymisierte Daten) | 319 |
| Tabelle 6: Auszug aus den „Zusammenfassenden Kennzahlen“ eines interkommunalen Vergleichsrings (Angaben zum 30.06.1998) | 333 |
| Tabelle 7: Deskriptive statistische Kennzahlen zur Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich (1998-2001; Angaben sind jeweils bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen; Aufsummierung der andauernden und beendeten Hilfen)..... | 335 |

Hiermit erkläre ich, die Dissertation

Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe

Zur Bedeutung und Verwendung eines Messinstrumentes für Soziale Dienste

selbständig verfasst zu haben. Alle in Anspruch genommenen Quellen und Hilfen sind in der Dissertation vermerkt.

Die Dissertation wurde in der gegenwärtigen oder in einer anderen Fassung der Universität Dortmund oder einer anderen Hochschule im Zusammenhang mit einer staatlichen oder akademischen Prüfung nicht vorgelegt.

Jens Pothmann

Dortmund, den 13.03.2003