

#### **4. Das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen**

Empirische politikwissenschaftliche Studien zur kommunalen Sozialpolitik fragen meist nach der Bedeutung der kommunalen Ebene für den bundesdeutschen Sozialstaat. Dabei geht es entweder um funktionelle Aspekte, die Implementierung politischer Programme des Bundes und der Länder oder um Innovationen an der Basis und kommunale Gegenmacht zu sozialpolitischen Entwicklungen auf der Bundesebene. Die Frage, welchen politischen Handlungsspielraum die kommunalpolitischen Akteure haben oder nutzen, wird in vergleichenden empirischen Studien überwiegend skeptisch beurteilt,<sup>247</sup> teilweise zum Bedauern der Autoren.

Diese Enttäuschung ist jedoch nicht selten durch die sozialpolitische Draufsicht auf die Kommunalpolitik vorprogrammiert, denn die politische Agenda stellt sich für kommunalpolitische Akteure meist anders dar als für den an Sozialpolitik interessierten Wissenschaftler. Die sozialpolitische Perspektive ist zumindest zum Teil ursächlich dafür, dass sich die Politikwissenschaft mit der Kinder- und Jugendhilfe bislang nahezu überhaupt nicht beschäftigt hat. Da diese fast vollständig kommunalpolitisch gestaltet wird, fehlt der Politikwissenschaft aus ihrer sozialstaatlichen Perspektive der Bezug, um konkrete Fragestellungen entwickeln zu können. Der Zugang muss deshalb aus der kommunalen Perspektive erschlossen werden. Dafür eignet sich eine akteurszentrierte Vorgehensweise, wie sie in dieser Arbeit verfolgt wird, in besonderer Weise.

Von Interesse ist dabei die Frage, welche Folgen die dramatische Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Sozialhilfe für die politische Bewertung und Akzeptanz dieser Leistungsbereiche bei den kommunalpolitischen Akteuren hatte, welche Handlungskompetenzen die Akteure besaßen bzw. sich selbst zuschrieben, welche Strategien sie entwickelten und welche Wirkungen die Finanzkrise auf die Strukturen der kommunalpolitischen Arena hatte – vor allem auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Die folgende Policy-Analyse zur Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen beruht auf eigener empirischer Forschung. Zunächst wurden die Protokolle aller Kreistagssitzungen von 1990 bis 2000 und die Protokolle des Kreisjugendhilfeausschusses, des Sozialausschusses und des Kreisausschusses ausgewertet. Dies wurde teilweise durch die Auswertung von Aktenbeständen des Landratsamtes ergänzt. Darüber hinaus fanden mit allen wesentlichen Akteuren aus den Bereichen Politik, Verwaltung und freie Träger leitfadengestützte Interviews statt, die durch eine standardisierte schriftliche Befragung bezüglich der belief-systems der Akteure ergänzt wurde. Damit werden die situativen Einschätzungen, die Ziele, Handlungsoptionen- und Ressourcen der einzelnen Akteure als wesentliche Bestimmungsfaktoren der kommunalpolitischen Entwicklung herausgearbeitet. Durch die Betrachtung der Politik über einen Zeitraum von zehn Jahren werden einzelne Entscheidungsvorgänge entsprechend den Forderungen Sabatiers auf den politischen und historischen Kontext bezogen und längerfristige Prozesse des Policy-Lernens deutlich.

#### **4.1 Entwicklung der Jugendhilfe-Policy – eine Übersicht**

Zunächst ist ein Überblick notwendig, welche Entwicklungen, Probleme und politischen Entscheidungen die Kinder- und Jugendhilfepolitik im Landkreis Neunkirchen zwischen 1990 und 2000 prägten. Dazu wird der Untersuchungszeitraum in Phasen eingeteilt, um dann wenige, aber bedeutsame Entscheidungen zu benennen, die im weiteren Verlauf Gegenstand der empirischen Forschungen waren.

---

<sup>247</sup> Hartmut Häußermann: Die Bedeutung „lokaler Politik“ – neue Forschung zu einem alten Thema; in: Bernhard Blanke (Hrsg.), a.a.O., S. 35 - 50

#### 4.1.1 Das Jahr 1990 als Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab

Das Jahr 1990 ist aus zwei Gründen besonders als Ausgangspunkt einer Untersuchung der Jugendhilfeentwicklung geeignet.<sup>248</sup> Zum einen wurde die Jugendhilfe in diesem Jahr letztmals nach dem alten Jugendwohlfahrtsgesetz vollzogen. Die Wirkung der Gesetzesänderung auf das Policy-Subsystem kann damit nachvollzogen und mit der vorherigen Situation verglichen werden. Zweitens bestand 1990 ebenfalls letztmals neben dem Jugendamt des Landkreises mit Sitz in Ottweiler das eigenständige Jugendamt der Stadt Neunkirchen.<sup>249</sup> Beide Ämter arbeiteten unabhängig voneinander, der Landkreis als gesetzlicher Jugendhilfeträger erstattete der Stadt Neunkirchen jedoch aufgrund eines Vertrages aus dem Jahr 1977 100% der Sach- und 75% der Personalkosten für diese Aufgabe.<sup>250</sup>

Mit Bruttoausgaben von insgesamt 15,3 Mio. DM betrug 1990 der Anteil der Jugendhilfe am Haushalt des Landkreises knapp 15%. In den Kindergräten im Landkreis wurden 3595 Kinder betreut, 48 Kinder besuchten einen Hort, während im Bereich der Krippen kein Angebot bestand.

Teilstationäre und stationäre Erziehungshilfen wurden von zahlreichen freien Trägern durchgeführt. Die Fallsteuerung lag allein beim jeweils zuständigen Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamtes (ASD). Dieser entschied, welche Maßnahme bei welchem Träger durchgeführt wurde. Die Kosten für die stationäre Unterbringung wurden dem Landkreis vom Land erstattet. Die wichtigsten Partner des Jugendamtes mit Sitz im Landkreis waren das Pallotti-Haus und die Caritas. Wichtige Partner mit Sitz oder Angebotsschwerpunkten außerhalb des Landkreises waren die Stiftung Hospital St. Wendel, das Diakonische Werk an der Saar, die Arbeiterwohlfahrt und zahlrei-

---

<sup>248</sup> Einen außerordentlich guten, unfassenden Zustandsbericht zur Lage der Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen Ende der 80er Jahre stellt der vom Institut für kommunale Sozialforschung und Sozialpolitik (IKOS) im Auftrag des Landkreises im Dezember 1988 vorgelegte, sehr umfangreiche Jugendhilfeplan dar. Dieser umfasst sowohl eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Angebote der freien Träger und des öffentlichen Trägers, wie eine Analyse von Handlungsstrukturen des Jugendamtes als auch Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. IKOS (Hrsg.): Jugendhilfeplan für den Landkreis Neunkirchen, Saarbrücken 1988

<sup>249</sup> Das Kreisjugendamt war für alle Kreisgemeinden außer der Kreisstadt Neunkirchen zuständig.

<sup>250</sup> Damit lag die Kostenerstattung an die Stadt Neunkirchen wesentlich über der im Saarländischen Kommunalfinanzausgleichsgesetz festgelegten Höhe, wonach nur 75% der Sachkosten und gar keine Personal- und Verwaltungskosten erstattungsfähig sein sollten. Nachdem diese Praxis durch die Aufsichtsbehörde gerügt worden war und die Stadt nur noch eine reduzierte Kostenerstattung zu erwarten hatte, entschloss sie sich, das eigene Jugendamt an den Landkreis abzugeben.

che weitere Einrichtungen - nicht selten mit Angeboten und Sitz außerhalb des Saarlandes.<sup>251</sup>

Die sehr wenigen ambulanten Hilfen, wenn man von der Erziehungsberatung absieht, wurden zu Beginn des Untersuchungszeitraums ausschließlich von Honorarkräften durchgeführt, die fallbezogene Verträge mit dem Jugendamt abgeschlossen hatten. Bei den Honorarkräften handelte es sich nur teilweise um Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe. Sie erhielten 20 DM pro Stunde und eine monatliche Aufwandsentschädigung von 30 DM.<sup>252</sup>

Die Kooperationsbeziehung zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern beschränkten sich Anfang der 90er Jahre im wesentlichen auf die Arbeitsebene und konzentrierte sich auf die teilstationären und stationären Hilfen. Da die Kostenträgerschaft für die teureren stationären Maßnahmen beim Land lag, bestand für freie Träger und örtliches Jugendamt kein ausgeprägter Druck zur Zusammenarbeit, auch wenn die Entscheidung über die Einleitung einer solchen Maßnahme in den Kreisjugendämtern getroffen wurde. Die Kontakte der freien Träger untereinander waren ebenfalls nur sehr gering entwickelt und eher von Konkurrenzdenken geprägt.

#### **4.1.2 Die Integrationsphase 1991-1994**

Das Jahr 1991 markierte einen tiefen Einschnitt für die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis. Die Einführung des KJHG am 01.01.91 schaffte eine völlig neue rechtliche Grundlage und neue Leistungsbereiche. So wurde im Bereich der Hilfen zur Erziehung die Maßnahmenpalette erweitert und mit individuellen Rechtsansprüchen auf die Hilfen verknüpft. Gleichzeitig verlagerte das Gesetz die Kostenträgerschaft für stationäre Maßnahmen vom Land als überörtlichen Träger auf die Landkreise als örtliche Träger, wenn auch mit einem Übergangszeitraum für Altfälle. Die Kommunalisierung der Kostenträgerschaft für die stationären Hilfen zur Erziehung kann in ihrer Bedeutung für die finanzielle

---

<sup>251</sup> Ein sehr großer Teil der vom Jugendamt belegten stationären Einrichtungen befand sich also außerhalb des Landkreises Neunkirchen.

<sup>252</sup> Eine wesentliche Ausweitung der ambulanten Erziehungshilfen und die Professionalisierung dieser Arbeit war eine der wesentlichen Empfehlungen des IKOS-Institutes bei der Jugendhilfeplanung. IKOS (Hrsg.), a.a.O., Kap. D.3.

Situation des Landkreises sowie für das Verhältnis des öffentlichen zu den freien Trägern der Jugendhilfe kaum überschätzt werden.

Ebenfalls 1991 beschloss der Stadtrat von Neunkirchen, das eigene Jugendamt aufzulösen, wodurch alle Aufgaben und ein großer Teil des Personals<sup>253</sup> auf das Jugendamt des Landkreises übertragen wurde. Die Verschmelzung von zwei vormals eigenständigen Behörden zu einer einzigen musste also zeitgleich mit einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Arbeit verkräftet werden.

Mit den gesetzlichen und organisatorischen Veränderungen war die Kinder und Jugendhilfe für einige Zeit beschäftigt, zumal zwischen 1991 und 1994 im Bereich der Hilfen zur Erziehung die Zahl der Maßnahmen von 442 auf 683 erheblich anstieg, was zwangsläufig mit einer wesentlich höheren Arbeitsbelastung des ASD bei annähernd gleicher Beschäftigtenzahl verbunden war. Die erste wesentliche Neuerung in Folge der IKOS-Planung war die Errichtung therapeutischer Schülerhilfen in Neunkirchen (1989, ab 1991 in Trägerschaft der AWO), in Illingen und Eppelborn (1990, AWO) sowie in Wellesweiler (1993, FNZ).

Ebenfalls eine deutliche Ausweitung, vor allem ab 1993, erfuhr das Angebot an Kindergartenplätzen, Hortplätzen und erstmalig ab 1992 an Krippenplätzen. Die *Integrationsphase* von 1991 bis 1994 wird dadurch geprägt, dass das Kreisjugendamt folgende Integrationsleistungen erbringen musste:

- eine neue gesetzliche Grundlage für die eigene Arbeit adaptieren,
- die Eingliederung des ehemaligen Stadtjugendamtes Neunkirchen bewältigen,<sup>254</sup>
- den Beschluss des Deutschen Bundestages zur Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz planerisch und praktisch vorbereiten,
- die Folgen einer Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse verkräften

---

<sup>253</sup> 1988 beschäftigte das Jugendamt des Landkreises Neunkirchen 19 Mitarbeiter, davon zwei in Teilzeit. Eine Hälfte der Beschäftigten waren Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe, die andere Verwaltungsangestellte.

<sup>254</sup> Womit zweifelsohne auch weitreichende Veränderungen für die freien Träger verbunden waren, die zuvor mit dem Stadtjugendamt kooperiert hatten.

- und die wachsende kommunale Finanzkrise im Landkreis Neunkirchen beachten.

Kennzeichnend für diese Phase ist die Ausweitung des Angebotes und der Leistungen – und damit auch ein rasanter Anstieg der Kosten. Mit einem Anstieg in der Kinder- und Jugendhilfe von 15,3 Mio. DM in 1990 auf 31 Mio. DM in 1994 hatten sich die Ausgaben in nur vier Jahren verdoppelt.

Das Jugendamt geriet mehr und mehr in die Kritik, zuerst aus Reihen der CDU- Fraktion,<sup>255</sup> dann jedoch auch öffentlich immer stärker durch die SPD-Mehrheit im Kreistag. Gestützt wurde diese Kritik auf sehr unterschiedliche, meist informelle Informationen, aber auch auf die Ergebnisse der Arbeit des Rechnungsprüfungsausschusses.

Am Ende dieser Phase steckte die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis in einer tiefen Krise, die auch eine Akzeptanzkrise war. Auch die SPD-Mehrheitsfraktion waren in der Vergangenheit mit vielen Vorgängen im Jugendamt nicht einverstanden und mit der Leitung des Jugendamtes im höchsten Maße unzufrieden.

#### **4.1.3 Die Reformphase 1995-1997**

Die Krise sollte als Chance für Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe genutzt werden. Nachdem die Jugendamtsleitung über einen längeren Zeitraum faktisch vakant gewesen war, erhofften sich die SPD-Fraktion und der Landrat 1994 mit der Bestellung eines Betriebswirtes<sup>256</sup> zum neuen Jugendamtsleiter frischen Wind, neue Ideen und ein besseres Kostenmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe. Der Kandidat des Landrates und der SPD-Mehrheitsfraktion wurde gegen den Widerstand der CDU-Fraktion, einzelner freier Träger<sup>257</sup> und aus dem eigenen Jugendamt im Kreistag durchgesetzt.

Etwa zur gleichen Zeit erhöhte vor allem die SPD-Fraktion den öffentlichen Druck auf die freien Träger, denen zu geringe fachliche Erfolge bei den Hilfen

---

<sup>255</sup> Vgl. die Haushaltsrede des CDU-Fraktionsvorsitzenden in der Kreistagssitzung vom 18.12.92

<sup>256</sup> Der von Verwaltung und SPD-Fraktion unterstützte Bewerber war seit 1989 Mitglied der SPD-Kreistagsfraktion.

<sup>257</sup> Bei der Anhörung des Jugendhilfeausschusses stimmte dieser mit einer Mehrheit aus CDU und Vertretern der freien Trägern gegen den Kandidaten des Landrates.

zur Erziehung und ein ineffizienter Umgang mit öffentlichen Geldern vorgeworfen wurde. Druck auf die Kinder- und Jugendhilfe sollte auch der Kreistagsbeschluss zur Einsetzung einer Sparkommission, bestehend aus Mitgliedern des Kreistages und Verwaltungsmitarbeitern, ausüben.<sup>258</sup> Die Kinder- und Jugendhilfe bildete einen Schwerpunkt der Arbeit dieser Kommission, die bis Juni 1996 insgesamt acht mal tagte und umfangreiche Vorschläge für ein geändertes Verwaltungshandeln machte. Nachdem die Jugendhilfe als kommunale Pflichtaufgabe bislang vor allem als Angelegenheit der Verwaltung verstanden worden war, erhofften sich die Kreistagsmitglieder durch die Arbeit der Kommission stärkere Gestaltungschancen auf die Jugendhilfepraxis. Diese machte sowohl Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz von Maßnahmen, zur Kostenreduzierung bei vertraglichen Leistungen gegenüber freien Trägern, zur Verbesserung der Einnahmesituation und zur Absenkung von Standards.

Ein erster wesentlicher Umbau zahlreicher verwaltungsinterner Abläufe erfolgte nach dem Amtsantritt des neuen Jugendamtsleiters ab 1995. Teurere, stationäre Unterbringung in Heimen wurden reduziert, ambulante Maßnahmen ausgebaut. Die Kosten einer Maßnahme wurden nun systematisch in die Entscheidung über die Hilfestellung im Einzelfall einbezogen. Boten mehrere Träger gleiche pädagogische Leistungen an, so sollte der preiswerteste den Zuschlag erhalten. Um das Fallmanagement zu verbessern, wurde die Fallsteuerung einem Team übertragen, zu dem auch der Jugendamtsleiter gehörte.

1996 entschied der Kreistag auf Vorschlag des Jugendamtes, die Verantwortung für die Durchführung der ambulanten Hilfen zur Erziehung vom Jugendamt auf einen freien Träger zu übertragen. Während in der Grundsatzfrage Einvernehmen im Kreistag bestand, wurde sehr hart darüber gestritten, welcher oder welche Träger hier zum Zug kommen sollten. Erstmals wurde die Kinder- und Jugendhilfe zum Gegenstand einer größeren öffentlichen Auseinandersetzung zwischen den Parteien im Landkreis.

Diese Maßnahmen zeigten Wirkung. Nach dem Höchststand der Ausgaben für die Hilfe zur Erziehung von 19,1 Mio. DM in 1995 sanken diese in den folgenden Jahren wieder auf rund 16 Mio. DM und stiegen erst im Jahr 2000 wieder

---

<sup>258</sup> Protokoll der Kreistagsitzung vom 29.03.95

auf über 19 Mio. DM an. Schon bei den Beratungen des Haushaltes 1998 zeigten sich der Landrat und die Fraktionen mit den eingeleiteten Reformen im Bereich der Jugendhilfe zufrieden.

Noch auf entsprechende Empfehlungen des IKOS-Jugendhilfeplanung geht die erstmals 1994 von der SPD-Kreistagsfraktion vorgebrachte Forderung nach kommunalen Jugendbüros in den Kreisgemeinden zurück. Diese sollten sowohl im Feld der außerschulischen Jugendarbeit arbeiten als auch fallbezogen dem ASD unterstützend zur Seite stehen. Nach der Vorstellung einer Expertenbefragung im Landkreis Neunkirchen wurden 1997 die ersten Jugendbüros in Neunkirchen, Ottweiler und Illingen eingerichtet. Die Kostenbeteiligung des Landkreises wurde damit begründet, dass es sich hier um präventive Maßnahmen handele, die zur Kostenreduzierung in anderen Bereichen der Jugendhilfe beitragen könnten.<sup>259</sup>

Mit der Zustimmung zum „Neunkircher Modell“ in der Kinder- und Jugendhilfe am 09.12.98 beschäftigte sich der Kreistag nach mehr als zweijähriger Vorbereitung durch das Jugendamt und die beteiligten freien Träger mit einem weiteren Reformprojekt. Die Entscheidung kann insofern der zweiten Phase zugerechnet werden, als die wesentlichen Entscheidungen über das ob und wie schon vor 1998 fielen. Das Modell sieht die Budgetierung aller ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen innerhalb eines Modell-Sozialraums in der Neunkircher Innenstadt mit besonderen sozialen Verwerfungen und hohen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe und die Übertragung dieser Aufgabe an einen Trägerverbund bestehend aus AWO, Diakonischem Werk, der Stiftung Hospital, Pallotti-Haus Neunkirchen, Caritas Schaumberg-Blies und dem Familien- und Nachbarschaftszentrum Neunkirchen (FNZ) vor. Dieses Modell stellte den Höhepunkt und vorläufigen Abschluss der Reformen in der Jugendhilfelandchaft im Landkreis Neunkirchen dar.

Die *Reformphase* 1995 bis 1997 wird gekennzeichnet durch

- effektivere Steuerungsleistungen des Jugendamtes bei den Hilfen zur Erziehung (Verlagerung der Fallsteuerung vom Sachbearbeiter zum Jugendhilfeteam, Ausbau des Pflegekinderwesens statt Heimunterbringung, Ausbau ambulanter zu Lasten stationärer Maßnahmen, Übertra-

---

<sup>259</sup> siehe Antwort der Verwaltung auf eine schriftliche Anfrage der CDU-Fraktion in der Kreistagssitzung vom 12.06.96

gung aller ambulanten Fälle an die AWO, Vorbereitung des Neunkircher Modells)

- ein verstärktes Engagement des Kreistages im Rahmen der Sparkommission
- den Beginn eines konstruktiven Dialoges zwischen Politik und freien Trägern
- den Ausbau präventiver Angebote (Jugendbüros, Angebotserweiterungen bei Kindergärten, Krippen und Horten).

#### **4.1.4 Die Implementierung von Reformen 1998-2000**

Die *Implementierungsphase* wird im wesentlichen geprägt durch die Umsetzung und Ausgestaltung der Reformkonzepte und Beschlüsse der vorherigen Phase. Die ab 1996 gelungene Kostenbegrenzung für die Hilfen zur Erziehung, die sich allerdings erst 1997 mit der Vorlage der Jahresrechnung des Kreishaushaltes 1996 abzeichnete, wurde von Kreistag und Verwaltung als Erfolg eigenen Handelns begrüßt.

#### **4.1.5 Die wesentlichen Entwicklungslinien der Jugendhilfe-Policy**

Im Rahmen dieser Arbeit sollen nicht alle einzelnen, oben genannten Entscheidungen untersucht werden. Dies ist auch nicht notwendig, da nur die Richtungsentscheidungen Aufschlüsse über die materiellen Inhalte der Policy und deren Veränderungen zulassen. In diesem Sinne soll als Entscheidung nicht nur die einfache Auswahl zwischen mehreren Alternativen, sondern die wesentlichen Entwicklungslinien als komplexer Handlungszusammenhang und dessen politische Auflösung in eine Richtung verstanden werden. Meines Erachtens lassen sich in der Kinder- und Jugendhilfe-Policy im Landkreis Neunkirchen zwischen 1990 und 2000 fünf Entwicklungen benennen, die für das theoretische Erkenntnisinteresse dieser Arbeit von besonderer Bedeutung sind:

*Erstens* ist dies die Verwaltungsreform im Jugendamt in den Jahren 1995 folgende. Sie ist eng mit der Einstellung des neuen Jugendamtsleiters verbunden, entsprach im Ergebnis den im Kreistag ausgedrückten Erwartungen und hatte Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und freien Trägern zur Folge (vgl. Kapitel 4.2).

*Zweitens* fand vor allem im Bereich der Hilfen zur Erziehung sowohl im ambulanten Bereich als auch im teilstationären und stationären Bereich ein Umbau der Kinder- und Jugendhilfe statt, der einerseits zwar die bis dato ungebremst steigenden Kosten deckeln bzw. absenken sollte, andererseits allerdings auch stark von veränderten fachlichen Ansätzen und dem Willen zur Qualitätssicherung in den Erziehungshilfen geprägt war (vgl. Kapitel 4.3).

*Drittens* fand zwischen 1990 und 2000 der kontinuierliche quantitative und qualitative Ausbau des Angebotes an Kindertageseinrichtungen und anderer freiwilliger Leistungen statt. Er geht über die gesetzlichen Anforderungen durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz durch den Bundesgesetzgeber hinaus. Landesregierung, Kreistag, Verwaltung und freie Träger waren im Rahmen der Vorschulentwicklungsplanung und der Krippen- und Hortentwicklungsplanung immer wieder mit diesem Thema beschäftigt. Die Kontinuität der Entwicklung in diesem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bei ständig steigenden Kosten ist, gerade mit Blick auf die oben geschilderten Umbrüche in anderen Bereichen, von Interesse. In diesem Zusammenhang müssen auch die Einrichtung von Jugendbüros in den Kreisgemeinden und die Sicherung und teilweise Erhöhung der Förderung der außerschulischen Jugendarbeit betrachtet werden (vgl. Kapitel 4.4).

*Viertens* hatte der Kreistag 1994 mit der Einstellung eines neuen Jugendamtsleiters und mit der Einsetzung der Sparkommission 1995 einen Politikwechsel eingeleitet. Mit diesem Politikwechsel wurden die Koordinaten in der Kinder- und Jugendhilfepolitik verändert, vor allem erhob der Kreistag erstmals den Anspruch, die Kinder- und Jugendhilfepolitik tatsächlich mitzubestimmen (vgl. Kapitel 4.5).

*Fünftens* veränderte sich ab 1995 das Verhältnis des öffentlichen zu den freien Trägern und das Verhältnis der freien Träger untereinander. Korporatistische Strukturen erhielten eine neue Qualität. In diesem Zusammenhang sind sowohl neue Steuerungsansätze von Politik und Verwaltung wie die Verwal-

tungsreform und die Sparkommission des Kreistages von Interesse als auch die großen inhaltlichen Reformprojekte im Bereich der Erziehungshilfen, also die Übertragung der ambulanten Hilfen an die AWO und die Vorbereitung und Konstruktion des Neunkircher Modells. (vgl. Kapitel 4.6).

## 4.2 Die Verwaltungsreform

Die Reform der öffentlichen Verwaltungen und hier gerade der kommunalen Sozialverwaltungen unter den Stichwörtern Public Management oder Neue Steuerung nahm in den 90er Jahren breiten Raum in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland ein.<sup>260</sup> Unter dem Druck einer heraufziehenden öffentlichen Finanznot und angeregt durch Beispiele aus dem Ausland wie dem Tilburger Modell wurden insbesondere vier Reformfelder diskutiert:<sup>261</sup>

- Bürger, Rat und Verwaltung
- Personal und Organisation
- Konzern Stadt – Steuerung der Beteiligungen
- kommunales Haushalts- und Rechnungswesen als Management-Instrument

Insbesondere betriebswirtschaftliche Ansätze wie die Einführung von Controlling und Benchmarking, die Umstellung der Haushaltswirtschaft vom kameralistischen System auf das kaufmännische Rechnungswesen, die Einführung von Budgets und die Abflachung der Hierarchien, Reformen der Personalführung mit dem Ziel der Qualitätsentwicklung und schließlich die Privatisierung öffentlicher Aufgaben dominierten die Reformversuche. Für den Bereich der Jugendhilfe regte vor allem die KGSt die Diskussion an.

So unterschiedlich die Zielsetzung der Reformkonzepte in der Praxis von Kommune zu Kommune sind, so unterschiedlich sind auch die Wege zur Durchsetzung und Implementierung. Dies betrifft die Frage, wie weitgehend eine Reform sein soll, ob nur einzelne Elemente der Neuen Steuerung umge-

---

<sup>260</sup> Wulf Damkowski, Claus Precht (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart 1998

<sup>261</sup> Wulf Damkowski, Claus Precht: Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz; in: dies., a.a.O., S., 18

setzt werden sollen oder ob ein umfassender neuer Ansatz im Verwaltungshandeln das Ziel ist. Zum anderen zeigen sich erhebliche Unterschiede bezüglich der Einbindung von professionellen Beratungsfirmen in die Vorbereitung und Implementierung solcher Reformen. Im Saarland bot sich ab Mitte der 90er Jahre die Bertelsmann-Stiftung, die auch bundesweit zu den Vorreitern der Reform der öffentlichen Verwaltungen zählt, gemeinsam mit dem saarländischen Innenministerium den Kommunen für die Unterstützung von Reformvorhaben an.

Auch das Jugendamt des Landkreises Neunkirchen wurde ab 1995 einer Verwaltungsreform unterzogen. Obwohl diese wesentliche Elemente der bundesdeutschen Reformdebatte aufwies, durchgreifende Veränderungen in Verwaltungsstrukturen und Verwaltungshandeln bewirkte und sich aus finanzieller Sicht als äußerst erfolgreich für den Landkreis erwies, wurde sie ohne bewussten Bezug zu bundesweiten Reformdiskussionen durchgeführt. Selbst der Begriff Verwaltungsreform taucht weder in den Sitzungsprotokollen noch in den zahlreichen Interviews auf, die für diese Arbeit mit beteiligten Akteuren geführt wurden. Dies lässt vermuten, dass einzelne Reformbausteine nicht als Bestandteil eines systematischen, theoretisch begründeten und geplanten Reformprozesses verstanden wurden, sondern jeweils als in der Praxis notwendige Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen und Zielsetzungen. Angesichts des häufig großen Aufwandes und der damit verbundenen Kosten, mit denen andernorts Verwaltungsreformen geplant und implementiert werden und in Anbetracht der Risiken, die solche Prozesse nicht selten scheitern lassen, ist die Untersuchung der Erfolgsaussichten dieses, euphemistisch gesprochen, offenen Reformprozesses durchaus interessant.

#### **4.2.1 Die Politik: Auftraggeber ohne klaren Auftrag**

Nach Sabatier wird das Handeln politischer Akteure vor allem durch drei Faktoren bestimmt: erstens dem Wissen bzw. der Einschätzung von Wirklichkeit,

zweitens dem Willen, die eigenen politischen Ziele<sup>262</sup> durchzusetzen und drittens den Ressourcen, die den Akteuren vor allem aus ihrer Position innerhalb eines Politiknetzwerkes zur Verfügung stehen. Als politische Akteure werden hier der Landrat sowie die Fraktionen von SPD und CDU im Kreistag verstanden. Daher ist es für die politikwissenschaftliche Analyse notwendig, deren Wissen und die darauf beruhende Beurteilung der Situation der Kinder- und Jugendhilfe, die handlungsleitenden Motive der Akteure und deren Chancen und Grenzen der Politikformulierung und Umsetzung darzustellen:

Der Impuls zu einer Verwaltungsreform im Jugendamt des Landkreises Neunkirchen ging 1994 vom Landrat aus. Er hatte lange Zeit mehr oder weniger hilflos, aber mit wachsendem Groll auf die davon galoppierende Kostenentwicklung geblickt und wusste von der Leistungsfähigkeit des Jugendamtes, dass „mit diesem zu dieser Zeit nichts Sinnvolles anzufangen war.“<sup>263</sup> Die Sonderstellung des Jugendamtes in der Verwaltung und beamtenrechtliche Hindernisse hätten ihn allerdings an einem schnellen Eingreifen gehindert. Deshalb war es seine feste Absicht, die Neubesetzung der Stelle des Jugendamtsleiters zu einem völligen Neuanfang zu nutzen. Mit Blick auf diese Zielsetzung waren für ihn zwei Kriterien für die Personalauswahl klar: Der neue Amtsleiter durfte erstens kein Sozialarbeiter sein und zweitens nicht aus der Mitarbeiterschaft des eigenen Jugendamtes kommen. Dadurch sollten andere Denkansätze in die Verwaltung eingeführt und ein harter Schnitt gegenüber der bisherigen Praxis vollzogen werden.

Die Kreistagsfraktionen stimmten in diesen grundsätzlichen Positionen mit dem Landrat überein. In der SPD-Mehrheitsfraktion war die Kostenentwicklung in der Jugendhilfe zunächst nicht als eine Herausforderung für die Fraktion angesehen worden, denn die Erfüllung von Pflichtausgaben und das Handling dieses Bereiches war traditionell als Aufgabe der Verwaltung betrachtet worden. Über Schwächen im Jugendamt und besonders an dessen Spitze war die Fraktion zwar informiert, für die Lösung verwaltungsinterner Probleme hat der Kreistag allerdings keine rechtliche Kompetenz. Der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende beschreibt die Schwierigkeit einer Fraktion und selbst des

---

<sup>262</sup> Diese ergeben sich aus dem belief-system der Akteure, das ein Produkt von Wissen und Werten der Akteure darstellt, sowie aus Annahmen darüber, wie diese beliefs in der Praxis umgesetzt werden können.

<sup>263</sup> IP 1

Landrates, in die Arbeit des Jugendamtes einzugreifen, so: „Wenn Sie als Behördenleiter eine Maßnahme treffen sollen, die kostensparend ist, und auf der anderen, fachlichen Seite wird Ihnen dann entgegen gehalten, dass hier höchste Gefahr im Verzug ist, dann haben Sie keine fachlichen Gründe mehr, dem etwas entgegen zu setzen. Das ist genauso, wie wenn die Chefärzte den Räten die Toten auf der Bahre vorführen, die dann erfolgen, wenn man irgendein Gerät (für das Kreiskrankenhaus, M.J.) nicht anschafft. Das kann man nur ändern, indem man Fachleute installiert, die dem entgegen treten können. Die Einstellung des neuen Jugendamtsleiters war unsere Chance, dies zu tun und das Ruder in der Jugendhilfe rumzuwerfen.“

Für die CDU-Kreistagsopposition hatte die Kinder- und Jugendhilfe über lange Jahre ebenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt. „Die meisten Kreistagsmitglieder stellten einmal im Jahr, nämlich bei den Haushaltsberatungen, überrascht fest, wie viel Geld wir für diesen Bereich ausgeben und wie stark die Ausgaben noch einmal gestiegen waren, aber dann wurde das Thema wieder bis zu den nächsten Haushaltsberatungen vergessen.“<sup>264</sup> Entsprechend waren die inhaltlichen Zielsetzungen im Bereich der Jugendhilfe nur rudimentär entwickelt:

Gemeinsam war Landrat und den Kreistagsfraktionen das tiefe Misstrauen gegenüber den Sozialarbeitern im Jugendamt, denen man nicht zutraute, verantwortungsvoll mit den Geldern des Landkreises umzugehen. Dies betraf sowohl den bisherigen Jugendamtsleiter als auch die sogenannte zweite Reihe im Jugendamt, die über eine längere Zeit der Vakanz der Amtsleiterstelle von 1993 bis 1994 die Geschäfte führte hatte.<sup>265</sup> „Man hatte seine Erfahrung mit Sozialarbeitern gemacht, die klientenorientiert sind und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht immer im Auge haben. ... Die Effizienz der öffentlichen Jugendhilfe musste auf den Prüfstand gestellt werden.“<sup>266</sup>

Eine ernsthafte Schwachstellenanalyse wurde von der Politik allerdings weder selbst angestellt noch der Verwaltung abverlangt. Entsprechend rudimentär

---

<sup>264</sup> IP 2

<sup>265</sup> Zuvor hatte über Jahre eine große Koalition aller politischen Akteure bestanden, die die Missstände im Jugendamt nicht öffentlich thematisierte. Während Landrat und SPD-Fraktion, die in der politischen Verantwortung waren, an Öffentlichkeit ohnehin nicht interessiert waren, ist die Zurückhaltung der Kreistagsopposition bis 1994 trotz der offensichtlichen Missstände im Jugendamt leicht erklärt: Der bis dahin verantwortliche Amtsleiter galt als CDU-Mann.

<sup>266</sup> IP 4

war auch die Vorstellung davon, was in Zukunft im Jugendamt wie anders gemacht werden sollte. Man wollte zwar das Ruder herum reißen, wusste aber nicht, wie der Kurs in Zukunft aussehen sollte. Die Politik hat dies so formuliert, dass es darum ginge, den „Augiasstall Jugendamt“<sup>267</sup> auszumisten. Das Programm der Politik zur Bewältigung der Krise im Jugendamt beschränkte sich aber im wesentlichen auf einen Punkt: eine neue, externe Leitungspersonlichkeit ohne beruflichen Hintergrund aus der sozialen Arbeit sollte die Verwaltung und die Kostenentwicklung in den Griff bekommen.

Die belief-systems der politischen Akteure im Landkreis Neunkirchen bezüglich einer Verwaltungsreform im Jugendamt stimmten 1994 in den wesentlichen Punkten überein: *Erstens* stützten sie sich, vor allem bei den Kreistagsmitgliedern, auf nur sehr wenige valide Informationen. *Zweitens* misstrauten sie der Leistungsfähigkeit sowie Veränderungsbereitschaft vor allem der Sozialarbeiter im Jugendamt. *Drittens* sahen sie die Notwendigkeit grundlegender Reformen, die zu Einsparungen führen sollten, allerdings ohne dafür eine Programmatik entwickelt zu haben. *Viertens* schätzten sie die direkten Gestaltungsspielräume der Politik als sehr gering ein, weshalb alle Hoffnungen auf einen neuen Jugendamtsleiter gesetzt wurden. *Fünftens* sollten das Jugendamt und dessen führende Mitarbeiter nicht als Akteure an dieser Richtungsentscheidung beteiligt werden.

Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung in der Sache entwickelte sich ein heftiger parteipolitischer Streit um die Besetzung der Jugendamtsleiterstelle, nachdem der Landrat dem Kreistag vorgeschlagen hatte, einen Diplom-Betriebswirt mit Berufserfahrung in der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung als Jugendamtsleiter einzustellen, der jedoch zu diesem Zeitpunkt SPD-Kreistagsmitglied war. Der Bewerber entsprach damit dem Anforderungsprofil. Darüber hinaus besaß er das besondere Vertrauen des Landrates, was für die anstehenden Reformen nur hilfreich sein konnte. Gerade aber als Mitglied der SPD-Fraktion war er für die CDU-Fraktion nicht akzeptabel. Diese nutzte nun die Personalentscheidung zum Konflikt mit Landrat und SPD-Mehrheit, um gegenüber der Mitarbeiterschaft des Jugendamtes und den freien Trägern, die den Vorstellungen des Landrates skeptisch gegenüber

---

<sup>267</sup>Dieser Begriff wurde in einer Kreistagssitzung verwendet.

standen, weil sie diese als Gefahr für die Jugendhilfe oder zumindest als Gefährdung eigener Interessen bewerteten, parteipolitisches Profil zu gewinnen. Entgegen ihrer ursprünglichen Linie, einen externen Bewerber mit der Funktion des Jugendamtsleiters zu betrauen, unterstützte die CDU nun eine ihr parteipolitisch nahestehende Bewerberin aus dem Jugendamt. Gemeinsam mit den freien Trägern, die einem fachfremden Sparkommissar misstrauisch gegenüber standen, erreichte sie sogar eine mehrheitliche Empfehlung des Jugendhilfeausschusses für ihre Kandidatin.<sup>268</sup>

Im Kreistag konnten Landrat und SPD-Fraktion ihren Kandidaten allerdings durchsetzen.<sup>269</sup> Die Politik hatte damit eine wesentliche Voraussetzung für die folgende Verwaltungsreform geschaffen, ohne dies selbst so formuliert zu haben. Der Dienstbeginn des neuen Amtsleiters verzögerte sich wegen Konkurrentenklagen allerdings bis zum Frühjahr 1995.

#### **4.2.2 Das Jugendamt: Neues Denken durch neue Leitung**

In der Tat hatte das Jugendamt im Landkreis Neunkirchen bis 1995 ganz erhebliche Probleme, die eigenen Strukturen und die eigene Leistungsfähigkeit auch nur annähernd den fachlichen Erfordernissen und den finanziellen Rahmenbedingungen Mitte der 90er Jahre anzupassen. Objektiv betrachtet hatte das Jugendamt seit 1990 die bereits mehrfach genannten Herausforderungen zu bewältigen:

- die Integration des Jugendamtes der Stadt Neunkirchen in das Kreisjugendamt
- die neue gesetzliche Grundlage durch das KJHG zum 01.01.91 (neue Hilfeformen, Einführung von Rechtsansprüchen und Verlagerung der Kostenträgerschaft bei stationären Hilfen vom Land auf den Landkreis)
- der wachsende Bedarf an Hilfen zur Erziehung in den Familien im Landkreis

Schon für sich genommen hätten diese Faktoren den Bedarf an einer Reform der Verwaltungspraxis im Jugendamt nahegelegt. Systemtheoretisch gespro-

---

<sup>268</sup> Protokoll der Jugendhilfeausschusssitzung vom

<sup>269</sup> vgl. Protokoll der Kreistagssitzung vom 17.03.94

chen hatte die Organisation Jugendamt große Probleme mit den extern bedingten Integrationsleistungen, die in erheblichem Maß zu dysfunktionalen Ergebnissen führten. Hinzu kamen jedoch noch weitere Probleme, die in der bisherigen Organisationsentwicklung des Jugendamtes begründet waren:

- Die Leitung des Amtes war zunächst faktisch, später auch formal verwaist.
- Eindeutige Ziele für die fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe und die Organisationsentwicklung des Jugendamtes existierten nicht.
- Das politische Interesse an der Kinder- und Jugendhilfe im Kreis hatte sich in der Vergangenheit nur in sehr engen Grenzen bewegt.

Unter diesen Umständen kann es nicht sehr verwundern, dass vor 1995 aus dem Jugendamt keine systematischen Reformansätze entwickelt und in die Diskussion gebracht wurden, die sich mit einer Neuorganisation der Verwaltung befasst hätten. Wenn Leitungs- und Steuerungspositionen nicht besetzt sind und dies sich auf die Leistungsfähigkeit eines Jugendamtes auswirkt, haben die einzelnen Mitarbeiter mit sich und ihrem Bereich genug zu tun.

Der neue Jugendamtsleiter setzte seine ersten Schwerpunkte in den Jahren 1995/1996 auf eine umfangreiche Verwaltungsreform des Jugendamtes. Handlungsleitende Zielsetzung waren Konzepte aus dessen beruflichen Hintergrund wie die Einführung betriebswirtschaftlichen Denkens und betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in eine kommunale Sozialverwaltung. Die einzelnen Reformbausteine skizziert er im Interview wie folgt.<sup>270</sup>

*Erstens* wurde ein Jugendhilfeteam installiert. Dieses Gremium, das aus dem Amtsleiter, dem Leiter des ASD und einem Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe bestand, entschied über alle teilstationären und stationären Hilfen. Während die jeweils für einen Bezirk zuständigen Sozialarbeiter solche Entscheidungen zuvor in der Regel allein getroffen hatten, musste sie die Hilfen nun "intern beantragen" und vor dem Jugendhilfeteam begründen. Dabei wurden nicht nur inhaltliche, sondern auch ökonomische Aspekte berücksichtigt. Diese neue Vorgehensweise stärkte *zweitens* die Stellung der wirtschaftlichen Jugendhilfe im Amt, vor allem gegenüber dem ASD.

---

<sup>270</sup>im folgenden: IP 8

*Drittens* wurde eine leistungsfähige EDV für das Jugendamt angeschafft, um die Arbeitsabläufe effizienter gestalten zu können und eine ausreichende Datenbasis für die Planungsaufgaben des Amtes zu haben.

*Viertens* wurde ein internes Controllingssystem installiert, sodass hinsichtlich der Art und des Umfangs der Hilfestellung im Einzelfall, der Kostenentwicklung insgesamt und auch strategischer Zielsetzungen zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe die Umsetzung von Reformen verfolgt und auf Fehlentwicklungen frühzeitig reagiert werden konnte.

Die Einführung regelmäßiger Sachgebietsleiterbesprechungen diente *fünftens* dem Ziel, mehr Effizienz und Effektivität in der Hilfestellung zu erreichen. Dieses Gremium verbesserte nicht nur die interne Kommunikation, sondern hatte auch die Funktion, ausgehend vom Führungspersonal ein neues Bewusstsein bei der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe auf alle Mitarbeiter des Jugendamtes zu übertragen.

Dabei betrachtete es der Jugendamtsleiter *sechstens* geradezu als seine Mission, betriebswirtschaftliches Denken als gleichwertig mit sozialpädagogischen Konzepten in den Köpfen der Mitarbeiterschaft einer kommunalen Sozialverwaltung zu verankern. Diesem Ziel wusste er auch in Einzelgesprächen mit Mitarbeitern Nachdruck zu verleihen.

Teil der neuen Politik des Jugendamtes war *siebtens* die regelmäßige Information des Landrates über die laufenden Geschäfte des Jugendamtes und alle Planungen. Der Amtsleiter konnte sich deshalb bei den nicht seltenen amtsinternen Konflikten der Rückendeckung des Landrates sicher sein – und das wussten auch alle Mitarbeiter im Jugendamt.

Diese Reform zeichnete sich mit Blick auf die verschiedensten Reformsätze in bundesdeutschen Verwaltungen in den 90er Jahren durch folgende Merkmale aus:

- Effizienz<sup>271</sup> und Effektivität<sup>272</sup> als betriebswirtschaftliche Kategorien wurden als neue Leitbilder des Verwaltungshandelns eingeführt und ergänzten damit die bisherigen, aus der Kultur der Sozialen Arbeit stam-

---

<sup>271</sup> Unter Effizienz wurde verstanden, ein definiertes Ziel mit einem möglichst geringen Verbrauch an Ressourcen zu erreichen. Beispiel: Gab es für die fachlich gleiche Maßnahme der Hilfe zur Erziehung zwei Anbieter, so sollte der kostengünstigere den Auftrag erhalten.

menden Leitbilder – nicht ohne mit diesen in der Praxis in einem Spannungsverhältnis zu stehen.

- Im Bereich der Hilfen zur Erziehung wurde ein umfangreiches Controlling-System eingeführt, das sowohl fachliche als auch finanzielle Aspekte berücksichtigte (Einführung Jugendhilfeteam zum Controlling im Einzelfall, laufende Beobachtung der Kostenentwicklung nach räumlichen Kriterien und nach Leistungsbereichen zum Controlling der Fall- und Kostenentwicklung insgesamt). Im Mittelpunkt stand dabei die Fallsteuerung durch das Jugendhilfeteam, in dem der Jugendamtsleiter bei allen kostenintensiven Einzelmaßnahmen persönlich am Controlling beteiligt war. Für den durchschlagenden Erfolg der Verwaltungsreform aus finanzieller Perspektive war dies der wichtigste Baustein.
- Im Jugendamt wurden Maßnahmen zur Verbesserung der internen Information, Kommunikation und Transparenz als wesentliche Voraussetzungen für rationales Verwaltungshandeln ergriffen (EDV-Ausstattung, regelmäßige Sachgebietsleiterbesprechungen, Mitarbeitergespräche).
- Die Reform wurde ohne externe Beratung, ohne wesentliche Beteiligung des Landrates und der Sozialdezernentin sowie ohne Personalrat in vergleichsweise sehr kurzer Zeit nach dem Top-Down-Ansatz vom Jugendamtsleiter durchgesetzt.

Es fällt auf, dass die Budgetierung und Produktbildung, die häufig als wesentliche Bausteine von Verwaltungsreformen in den 90er Jahren genannt werden, für die Reform des Jugendamtes, zumindest zu diesem Zeitpunkt, keine Rolle spielten. Angesichts des erheblichen Aufwandes, der für diese Reformelemente andernorts betrieben wurde, war dies sicherlich nicht zum Nachteil.

Allerdings fällt auch auf, dass viele Voraussetzungen für den Erfolg eines Top-Down-Ansatzes äußerst ungünstig waren. Damkowski/Precht nennen in Anlehnung an G.E. Caidien zahlreiche mögliche Fehler, die zum Scheitern von Verwaltungsreformen führen können: ein schlechter Anfang, versteckte Intentionen, keine breite Beteiligung, mangelndes Vertrauen, mangelnde Fachkom-

---

<sup>272</sup> Unter Effektivität wurde verstanden, mit den vorhandenen Ressourcen ein angestrebtes Ziel in einem möglichst hohen Maß zu erreichen. Beispiel: Es wurde geprüft, ob eine Hilfe zur Erziehung die erwarteten Ziele auch in dem angegebenen Maße erreicht bzw. überhaupt noch benötigt wird.

petenz, nicht ausreichende Informationen u.v.a. mehr. Sie kommen zu dem Schluss, dass „die Angst der Mitarbeiter eine wesentliche Rolle spielt.“<sup>273</sup>

Nach dem Konflikt bei der Personalentscheidung durch den Kreistag und der anschließenden Konkurrentenklage sowie angesichts des klaren politischen Auftrages, im Jugendamt aufzuräumen, wäre es nicht verwunderlich gewesen, wenn die Verwaltungsreform am Widerstand der Mitarbeiter gescheitert wäre, zumal sich die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes auf ihre Fachlichkeit, den notwendigen Beurteilungsspielraum, die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Kindern und Eltern am Hilfeplanverfahren und den Schutz des Kindeswohls berufen konnten, dessen Vernachlässigung im Einzelfall, beispielsweise durch die Verweigerung einer Hilfe, sogar einen Straftatbestand darstellen würde.<sup>274</sup> Als Diplom-Betriebswirt, der mit dem Ziel der Kostensenkung in der Kinder- und Jugendhilfe angetreten war, wurde der Neunkircher Jugendamtsleiter nicht nur im eigenen Amt und im eigenen Landkreis, sondern im gesamten Saarland zunächst misstrauisch als Außenseiter betrachtet. Insbesondere im Jugendamt herrschte nach Aussagen zahlreicher Interviewpartner während der Umsetzung der Verwaltungsreform schlechte Stimmung, da viele Mitarbeiter durch die neuen, betriebswirtschaftlich orientierten Ansätze ihr Arbeitsethos und ihre berufliche Position bedroht sahen.

Zumindest aus finanzieller Sicht wurde die Verwaltungsreform zum Erfolg: Vom Höchststand der Bruttoausgaben für die Hilfen zur Erziehung von 19,1 Mio. DM in 1995 sanken die Ausgaben über 17,8 Mio. DM in 1996 auf 16,8 Mio. DM in 1997.<sup>275</sup> Dagegen waren sie noch zwischen 1992 und 1995 um 8,3 Mio. DM gestiegen.

Dass die Verwaltungsreform dennoch zum Erfolg wurde, lag wesentlich an drei Gründen: Der Jugendamtsleiter hatte für seine Pläne die uneingeschränkte Rückendeckung der politischen Akteure und war damit in hohem Maße mit der Macht ausgestattet, die für die Durchsetzung der Reform notwendig war. Gleichzeitig hatte er konzeptionell und in der Verwaltungspraxis große Freiheiten, die flexibles Handeln erlaubten. Die Kreistagsfraktionen un-

---

<sup>273</sup> Wulf Damkowski, Claus Precht: Change Management: Durchsetzungsbedingungen, Implementierungshindernisse und Reformstrategien in der Verwaltungspraxis; in: dies. (Hrsg.), a.a.O., S. 479

<sup>274</sup> IP 8

<sup>275</sup> Im Vergleich die Zahlen für das gesamte Saarland, Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung: 1995: 118 Mio. DM, 1996: 130 Mio. DM, 1997: 134 Mio. DM, Quelle: Statisches Landesamt

terstützten indirekt durch die 1995 vom Kreistag eingerichtete Sparkommission die Verwaltungsreform. Veränderungen im Jugendamt ließen sich intern mit dem Hinweis auf den politischen Druck aus der Sparkommission leichter durchsetzen. Der Jugendamtsleiter beschreibt dies so. „Mein Ziel war es, die Kinder- und Jugendhilfe aus der Defensive wieder in die Offensive zu bringen. Wir mussten initiativ sein, bevor andere über die Jugendhilfe bestimmen würden. Die Sparkommission hat auf den Umbau der Jugendhilfe wie ein Katalysator gewirkt. Das heißt, sie hat im Prozess des Umbaus der Jugendhilfe weniger die Ergebnisse bestimmt als den Vorgang beschleunigt.“<sup>276</sup>

Der Erfolg der Reform wurde auch dadurch begünstigt, dass der Jugendamtsleiter an dieser entscheidenden Stelle direkt in das Verwaltungshandeln eingebunden war und somit die Umsetzung der Reform in der Praxis selbst durchsetzen und überwachen konnte. In einer größeren Organisation wäre dies nicht möglich gewesen.

Darüber hinaus konnte der neue Jugendamtsleiter in einer inhaltlich-fachlichen Argumentation darauf verweisen, dass zahlreiche Elemente des KJHG und aktuelle Forderungen in der bundesweiten Fachdiskussion zur Jugendhilfe auf einen Umbau der Kinder- und Jugendhilfe abzielten, der auch mit Kosteneinsparungen verbunden sein würde. Zu nennen sind hier der Vorrang der ambulanten vor der stationären Hilfe, die Stärkung der Erziehungskompetenz der Ursprungsfamilie, die Rückführung von stationär untergebrachten Kindern in ihre Ursprungsfamilien, der Ausbau des Pflegekinderwesens zu Lasten der Unterbringung in Heimen, die Professionalisierung von ambulanten Hilfen und die Orientierung der Einzelfallhilfen an einem regelmäßig fortzuentwickelnden Hilfeplan. Der Umbau der Kinder- und Jugendhilfe in diesem Sinn kann zunächst nur durch eine veränderte Steuerung im Einzelfall geschehen. Die oben geschilderten jugendamtsinternen Reformen des Jugendamtsleiters wie das Controlling im Jugendhilfeteam zielten darauf ab.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Verwaltungsreform auf der Grundlage einer sehr allgemeinen Zielsetzung der politischen Akteure Landrat und Kreistag in hohem Maße mit der Person des neuen Jugendamtsleiters verbunden ist. Dies betrifft sowohl die Konzeption, die Entscheidung über die Methoden der Implementierung der Reform sowie die Kontrolle der Umsetzung in die

---

<sup>276</sup> IP 8

Verwaltungspraxis. Der Jugendamtsleiter hatte also die Chance, sein eigenes belief-system, das ganz erheblich von seiner beruflichen Herkunft geprägt wird, in der Praxis umzusetzen. Ohne hierarchische Verwaltungsstrukturen und die umfassende politische Unterstützung durch Landrat und Kreistag wäre dies wohl kaum möglich gewesen.

Die erheblichen Einsparungen, die durch die oben genannten Reformbausteine bei den Hilfen zur Erziehung erzielt wurden, belegen, dass die Landkreise im Rahmen der geltenden Gesetze durch eigene Maßnahmen durchaus Einfluss auf die Ausgabenentwicklung nehmen können. Der Erfolg des bei der Verwaltungsreform praktizierten Top-Down-Ansatzes ist in besonderer Weise von Personen abhängig. Damit stellt sich die Frage, ob nach dem Ausscheiden zentraler Personen aus der Verwaltung der eingeschlagene Kurs weiter verfolgt wird oder ob die Verwaltungspraxis sich wieder in Richtung der alten, eingetrampelten Pfade entwickelt.

Die Professionalisierung der ambulanten Erziehungshilfen und das Neunkircher Modell lassen sich sicherlich auch aus dem Blickwinkel der verwaltungswissenschaftlichen Reformdebatte betrachten. So weist die Verlagerung von ambulanten Erziehungshilfen als Aufgaben des Jugendamtes zu freien Trägern deutliche Parallelen zu Privatisierungsstrategien auf, wie sie die Modernisierungsdiskussion in der öffentlichen Verwaltung in den 90er Jahren bundesweit maßgeblich geprägt haben. Die gemeinsame Fallsteuerung und Budgetverantwortung von Jugendamt und freien Trägern im Neunkircher Modell kann sicherlich auch als ein Beispiel einer public-private-partnership betrachtet werden. Für die beteiligten Akteure waren dies jedoch keine handlungsleitenden Motive. Deshalb werden beide Reformbausteine im folgenden Kapitel aus einer fachlich-inhaltlichen Perspektive der Weiterentwicklung der Jugendhilfe und der strategischen Positionierung freier Träger dargestellt.

### **4.3 Die Reform der Erziehungshilfen**

Spätestens seit Mitte der 90er Jahre wird eine breite Fachdiskussion innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland zur Qualität der Hilfen zur Erziehung geführt. Dabei geht es sowohl um die Qualität einzelner Instrumente als

auch um den optimalen Mix der Instrumente in der Angebotsstruktur freier Träger für ein Jugendamt sowie um die optimale Nutzung dieser Angebote durch ein Jugendamt. Darüber hinaus wurden unter dem Stichwort Versäulung der Jugendhilfe auch neue fachliche Konzepte für Erziehungshilfen entwickelt, die einzelne Elemente der im KJHG genannten Hilfen miteinander verbinden und über diese hinausgehen.<sup>277</sup>

Die Motive für diese Debatte waren sehr unterschiedlich – allerdings häufig ohne im Widerspruch zueinander zu stehen: Einerseits hatten empirische Studien deutliche Qualitätsmängel in der Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung belegt. Dies betraf sowohl Fehlplatzierungen von Kindern und Jugendlichen als auch mangelnde Fachlichkeit in der Leistungserbringung. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass eine kostenintensive, aber wenig erfolgreiche Leistungserbringung Ressourcen verschwenden würde, die eingespart oder für andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe verwandt werden könnten. Die systematische Umsetzung von neuen Konzepten in die Praxis der Jugendämter setzte Veränderungsbereitschaft beim öffentlichen und bei den freien Trägern sowie ausreichende Kapazitäten für entsprechende Planungen voraus.

Im Landkreis Neunkirchen prägte die Diskussion und Umsetzung neuer fachlicher Konzepte die Weiterentwicklung der Jugendhilfe in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Dabei waren sowohl inhaltliche, sozialpolitische Überlegungen als auch der Wille zum effektiven und effizienten Umgang mit Ressourcen von Bedeutung. Letzteres weist darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen der Verwaltungsreform im Jugendamt und der Reform der Erziehungshilfen besteht.

#### **4.3.1 Ambulant statt stationär**

Die Absicht, einen „Umbau der Kinder- und Jugendhilfe“ herbeizuführen wurde 1995/96 durch den Jugendamtsleiter öffentlich gemacht. Der Begriff stand fortan als große Überschrift über den Diskussionen zur Jugendhilfe-Policy. Die

---

<sup>277</sup> vgl. u.a. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe, Stuttgart 1999

damit implizierte Notwendigkeit von Veränderungen traf in der Politik, der Verwaltung sowie bei den freien Trägern auf grundsätzliche Akzeptanz. Gleichzeitig weckte die damit verbundene unsichere Zukunftserwartung Ängste bei den freien Trägern.

Im Mittelpunkt der Überlegungen zum Umbau standen die Hilfen zur Erziehung als dem Feld der Jugendhilfe mit den höchsten Ausgaben und den größten Steigerungsraten in den 90er Jahren. Die Programmatik des Umbaus orientierte sich wesentlich am belief-system der Führung des Jugendamtes. Dabei war der neue Jugendamtsleiter nicht mit einem fertigen Konzept angetreten. Vielmehr verlief die Meinungsbildung im Jugendamt prozesshaft in den Jahren 1995/96 und wurde durch fachöffentliche Anregungen beeinflusst.

Im Ergebnis waren ab 1996 folgende Positionen für den Akteur Jugendamt handlungsleitend:

Ausgehend von qualitativen Defiziten in der Leistungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt und den dramatisch steigenden Ausgaben wurde eine Reform angestrebt, die fachlich besser qualifizierte Leistungen zu niedrigeren Kosten ermöglicht.

Dies setzte die Auffassung voraus, dass innerhalb des gesetzlichen Rahmens des KJHG ein hinreichend großer Spielraum für die Umsetzung des Gesetzes und die Erfüllung der darin festgeschriebenen Rechtsansprüche besteht. Im Jugendamt war der Wille vorhanden, diese Spielräume so weit wie möglich zu nutzen und in der Praxis auszuweiten.

Die Jugendhilfe sollte als Hilfe zur Selbsthilfe die Erziehungskompetenz von Familien fördern und diese unterstützen. Die Herausnahme eines Kindes aus seiner Familie sollte nur als letzte Lösung in Betracht gezogen werden. Prävention und ambulante Maßnahmen mussten daher eine größere Bedeutung erhalten.

Umbau bedeutet nicht Abbau. Die angestrebte Deckelung der Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe auf dem Stand Mitte der 90er Jahre wäre finanziell bereits als Erfolg betrachtet worden. Die erhofften Einsparungen im Bereich der ambulanten Hilfen sollten der Kinder- und Jugendhilfe weiterhin zur Verfügung stehen und in zusätzliche ambulante und präventive Maßnahmen investiert werden.

Im Jugendamt war man davon überzeugt, dass eine solche Reform nur gelingen konnte, wenn diese aktiv von den freien Träger mitentwickelt und umgesetzt würde. Betrachtet man den Bereich der Hilfen zur Erziehung als einen Markt professioneller sozialpädagogischer Dienstleistungen, so bewirkt ein Umbau der Hilfen zur Erziehung durch ein verändertes Fallmanagement des Jugendamtes eine Veränderung auf der Nachfrageseite. Diese erfordert auch Veränderungen bei den freien Trägern, also auf der Angebotsseite. Das Jugendamt informierte deshalb die freien Träger informell und formell über seine Absichten und forderte diese auf, sich aktiv mit neuen konzeptionellen Angeboten am Umbau der Jugendhilfe zu beteiligen.

Dass der Kostendruck ein zentrales Motiv für den angestrebten Umbau war, belegt die Position, die das Jugendamt gegenüber Trägervereinigungen bei der ersten Besprechung zur Vorbereitung des Neunkircher Modells darlegte: „Einerseits gibt es aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen, der sozialen und den Arbeitsmarkt betreffende Probleme einen sich zunehmend verstärkenden Hilfebedarf in Familien und ganz besonders bei Alleinerziehenden und andererseits die äußerst stark eingeeengte Finanzsituation der Länder und insbesondere der Kommunen. ... Der Kostendruck im Bereich der teil- und vollstationären Betreuung zwingt uns, die Leistungsfelder kritisch zu durchforsten, sie auch umzubauen, bevor andere sie einschränken. Dass diese Gefahr wirklich existiert, wissen wir aus der Tatsache, dass das erst 1991 in Kraft getretene KJHG unter den heutigen finanziellen Rahmenbedingungen nie verabschiedet worden wäre. Soll es im wesentlichen Bestand haben, so ist dafür in Praxis und Alltag Kreativität und Veränderungsbereitschaft angezeigt.“<sup>278</sup>

Der Stiftung Hospital<sup>279</sup> als einem der im Kreis engagierten freien Träger war es gelungen, erheblichen Einfluss auf die Positionen des Jugendamtes zu Reforminhalt und Reformweg zu nehmen. In einer Phase, in der man im Ju-

---

<sup>278</sup> Redemanuskript des Jugendamtsleiters für das erste Treffen mit den Trägern am 07.07.97

<sup>279</sup> Die Stiftung Hospital ist eine mehr als 540-Jahre alte katholische Stiftung, die ihren Sitz in der Kreisstadt des Nachbarkreises St. Wendel hat und blickt auf eine lange Tradition u.a. im Bereich der Jugendhilfe zurück. Die Stiftung ist heute auf vielen sozialpolitischen Feldern tätig. Ihre Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe befinden sich überwiegend im Landkreis St. Wendel. Im Landkreis Neunkirchen war sie zu Beginn der 90er Jahre ebenfalls mit mehreren teilstationären und zwei stationären Einrichtungen vertreten. Zudem belegte das Neunkircher Jugendamt Plätze in Einrichtungen des Hospitals auch im Landkreis St. Wendel. Ambulante Maßnahmen führte das Hospital dagegen bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre im Kreis Neunkirchen nicht durch.

gendamt nach Orientierung suchte, bestärkte das Hospital die Hoffnungen, dass Reformen machbar sind und lieferte gleich Konzepte mit.

Mitte der 90er Jahre entwickelte das Hospital, stark beeinflusst durch Methoden der Jugendhilfepraxis in den USA, neue Maßnahmeformen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Im Mittelpunkt stand dabei das FAM-Konzept,<sup>280</sup> das darauf abzielt, durch den extrem intensiven und auf wenige Wochen begrenzten, ambulanten Einsatz von Sozialarbeitern in einer Familie, deren Konflikte und Defizite zu bearbeiten sowie die Erziehungskompetenz der Familie zu stärken.<sup>281</sup> Damit soll die Herausnahme von Kindern und die folgende stationäre Unterbringung vermieden werden.

Zwei Motive hatte man im Hospital für die Entwicklung neuer Angebote: Erstens wollte man sich als freier Träger für die Zukunft einer immer schwierigeren Jugendhilfelandchaft strategisch gut aufstellen. Dafür hatte das Hospital beträchtliche Summen in die Entwicklung des neuen Ansatzes und die Ausbildung eigener Mitarbeiter in dieser Methode in den USA investiert. Nun erhoffte man sich, mit diesem „neuen Produkt“ auf dem ‚Markt der Erziehungshilfen‘ gute Umsätze zu machen. Schon aus ökonomischem Eigeninteresse war das Hospital darauf angewiesen, möglichst viele Jugendämter von der neuen Methode zu überzeugen. Zweitens hatte man die feste Überzeugung, fachlich auf dem richtigen Weg zu sein und als Pionier in der Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu wirken. Vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen in der Jugendhilfe beschreibt der Direktor des Hospitals seine Motivation so: „Ich bin in sehr gravierender Weise mit Fehlplatzierungen im Bereich der stationären Jugendhilfe konfrontiert worden. Wer erlebt hat, wie Kinder in stationäre Einrichtungen kommen, die dort überhaupt nicht hingehören, weil sie in ihrer Verhaltensweise völlig normal sind, der muss sich doch fragen: Warum wird diesen Kindern dies angetan?“<sup>282</sup>

Im Landkreis Neunkirchen und vor allem beim dortigen Jugendamtsleiter rannte das Hospital mit dieser Strategie offene Türen ein. Das Hospital und

---

<sup>280</sup> FAM: Familienaktivierungsmanagement

<sup>281</sup> Das Hospital hatte sich intensiv mit der Methode „Family first“ im US-Staat Michigan auseinandergesetzt. Als weitere, eigene Ansätze nennt das Hospital das Familienstabilisierungsprogramm, flexible Hilfen und Clearing. IP 10

<sup>282</sup> IP 10

dessen Tochter GISA<sup>283</sup> wurden ab 1996 zum strategisch wichtigsten Partner des Jugendamtes unter den freien Trägern. Nachdem das Hospital seine Konzepte in einer Fachveranstaltung im Sommer 1996 vorgestellt hatte, wurden die Überlegungen in einer gemeinsamen Klausurtagung von Hospital und Jugendamt im Oktober 1996 vertieft und anschließend dem Landrat vorgetragen. Die Grundgedanken von Jugendamt und Hospital, wie sie oben beschrieben wurden, prägten die weitere Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, auch wenn die konkreten Konzepte zu deren Umsetzung den Zielsetzungen der beiden Akteure nicht immer entsprach. Insbesondere das Hospital hätte sich wohl gewünscht, in stärkerem Maß von den anstehenden Reformen zu profitieren.

Die inhaltlichen Reformen im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind

- der Ausbau des Pflegekinderwesens in Eigenregie des Jugendamtes
- der Ausbau und die Umstrukturierung der ambulanten Hilfen
- der intensive Einsatz neuer sozialpädagogischer Methoden wie FAM
- die Entwicklung des Neunkircher Modells, bei der die Stiftung Hospital und ihre Tochter GISA eine führende Rolle übernahmen.

Andere Akteure hatten einen vergleichsweise geringen bzw. gar keinen Einfluss auf die inhaltliche Neuorientierung der Jugendhilfe. Der Landrat wurde immerhin regelmäßig informiert und unterstützte bei diesen Anlässen die Reformideen. Der Kreistag dagegen war an diesen fachlich teilweise anspruchsvollen Debatten weder beteiligt noch kamen von dort inhaltliche Initiativen. Die Kommunikationsstrukturen zwischen dem Jugendamt und den anderen freien Trägern waren nicht so weit entwickelt, dass mit allen ein kontinuierlicher, fachlich-strategischer Meinungsaustausch geführt wurde. Lediglich die AWO hatte, allerdings begrenzt auf die ambulanten Hilfen, das Gespräch mit dem Jugendamt gesucht und eigene Vorschläge gemacht. Ein Fachforum, in dem Jugendamt und freie Träger gemeinsam über die Weiterentwicklung der Jugendhilfe diskutiert hätten, fehlt Mitte der 90er Jahre völlig. Der Jugendhilfeausschuss, der dies hätte sein können, hat diese Funktion in den Augen zumindest vieler Akteure in keinster Weise ausgefüllt.

---

<sup>283</sup>Die Gesellschaft für innovative soziale Arbeit gGmbH (GISA) ist in den Bereichen Beratung, Qualifizierung und wissenschaftliche Begleitung in den Feldern der sozialen Arbeit tätig.

### 4.3.2 Die Professionalisierung der ambulanten Hilfen

Die ambulanten Erziehungshilfen wie Beratung, Erziehungsbeistandschaft, Soziale Gruppenarbeit und Sozialpädagogische Familienhilfe haben durch das KJHG eine hervorgehobene Bedeutung im Instrumentarium der Kinder- und Jugendhilfe erhalten. Sie zielen darauf ab, die individuellen sozialen und sonstigen Kompetenzen eines Kindes oder Jugendlichen, die Erziehungskompetenz der Eltern sowie die Familienstrukturen insgesamt zu fördern. Im Interesse des Kindeswohls soll eine befristete oder gar unbefristete Herausnahme eines Kindes aus seiner Familie möglichst vermieden werden. Ambulante Erziehungshilfe soll damit immer auch Hilfe zur Selbsthilfe sein. In einem sozialpädagogisch geplanten Prozess nimmt der Staat eine aktivierende Rolle ein, die erzieherische und rechtliche Verantwortung für das Kind bleibt jedoch bei den Eltern. Soweit die normative Theorie.

Die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen wurde Anfang der 90er Jahre diesen hohen qualitativen Ansprüchen nur eingeschränkt gerecht. Die Ursachen für die Defizite waren überwiegend struktureller Art: Die ambulanten Erziehungshilfen wurden fast ausschließlich von Honorarkräften erbracht, die fallbezogene Verträge mit dem Jugendamt abgeschlossen hatten. Sie erhielten 20 DM pro Stunde und eine monatliche Aufwandsentschädigung von 30 DM. Angesichts des doch bescheidenen Honorars verwundert es nicht, dass es sich bei den Honorarkräften anfänglich nur teilweise um Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe handelte. Die Akquirierung von Personal sowie dessen fachliche Anleitung und Beratung konnte vom ASD des Jugendamtes nur nebenbei geleistet werden, sodass es nicht selten vorkam, dass Hilfen über eine lange Zeit gewährt wurden, ohne dass Fortschritte erzielt wurden, bzw. dass Hilfen auch dann noch fortgesetzt wurden, wenn gar kein Bedarf mehr vorhanden war.<sup>284</sup> Eine systematische Qualitätskontrolle und Qualitätsentwicklung und damit ein effektiver und effizienter Mitteleinsatz waren unter diesen Umständen nicht möglich.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> IP 8, IP 9

<sup>285</sup> Ähnliche Probleme hatten nahezu alle Jugendämter, sodass mögliche Lösungsansätze breiten Raum in den Fachdebatten der Kinder- und Jugendhilfe einnahmen.

Die weitgehende Übertragung aller Aufgaben, die mit der Durchführung ambulanter Erziehungshilfen verbunden sind, vom Jugendamt auf einen oder mehrere freie Träger erschien daher als interessante Option – ganz im Sinne der im KJHG propagierten Subsidiarität oder der zeitgenössischen Diskussion um einen schlanken Staat. Schon in der ersten Hälfte der 90er Jahre war das Jugendamt in der Tat in begrenztem Maß Kooperationen mit kleinen freien Trägern aus der Kreisstadt eingegangen, die als Anstellungsträger für die Personalentwicklung und die fachliche Begleitung zuständig waren. Auch im Jugendamt wurden organisatorische Veränderungen unternommen, die allerdings nicht zur vollen Zufriedenheit führten.

In dieser Situation bot die Arbeiterwohlfahrt<sup>286</sup> dem Jugendamt Anfang 1996 an, die Verantwortung für die Durchführung aller ambulanten Erziehungshilfen im Kreisgebiet zu übernehmen. Die drei Eckpfeiler im Angebot der AWO waren:

- Professionalisierung der Erziehungshilfen<sup>287</sup>
- Pauschalierung der Einzelfallkosten<sup>288</sup>
- Übernahme der bisherigen Fachkräfte und Einbeziehung der bisherigen Kooperationen mit kleinen freien Trägern aus der Kreisstadt

Die Entscheidung, welche Hilfe in welchem Fall geleistet wird, liegt jedoch weiterhin beim Jugendamt, das mit der Familie und dem freien Träger einen Hilfeplan entwickeln und fortschreiben muss.

---

<sup>286</sup> Die Arbeiterwohlfahrt war zu Beginn der 90er Jahre mit Tagesgruppen und Wohngruppen im Landkreis Neunkirchen vertreten. Für die AWO als einen der großen, landesweit in der Kinder- und Jugendhilfe agierenden Träger war der Landkreis Neunkirchen insofern von Bedeutung, als dass dortige Jugendamt die Heime in Oberthal (im angrenzenden Landkreis St. Wendel) und in Bexbach (im angrenzenden Saar-Pfalz-Kreis) belegte. Darüber hinaus war die AWO Träger einer Kindertageseinrichtung und übernahm Anfang der 90er die Trägerschaft von drei Therapeutischen Schülerhilfen. Im landesweiten Vergleich bildete der Landkreis Neunkirchen allerdings keinen Schwerpunkt im Jugendhilfenengagement des AWO-Landesverbandes. Die traditionell guten Verbindungen zwischen AWO und SPD waren im Landkreis Neunkirchen dadurch begünstigt, dass der Landesgeschäftsführer der AWO bis 1994 Mitglied des Kreistages war und auch noch danach als wichtige Person in der Kreis-SPD gute Kontakte zum Landrat und der Mehrheitsfraktion unterhielt.

<sup>287</sup> Die Bündelung aller ambulanten Fälle bei einem Träger gab diesem die Chance, Fachpersonal unabhängig von der Laufzeit eines einzelnen Falls langfristig zu beschäftigen. Bis dahin war der erfolgreiche Abschluss einer Erziehungshilfe gleichzeitig mit dem Verlust einer Verdienstmöglichkeit für die Fachkraft verbunden, wenn nicht zufällig durch einen neuen Fall für Ersatz gesorgt werden konnte. Die Dauer einer Erziehungshilfe orientierte sich daher nicht selten eher an der Interessen der Fachkraft bzw. dem Wunsch des Jugendamtes, diese an sich zu binden, als an den Bedürfnissen von Kindern und Familien.

<sup>288</sup> Die Abrechnung der Leistung sollte nicht auf der Basis der tatsächlich geleisteten Stunden zu einem festgelegten Stundensatz, sondern pauschal erfolgen. Die Fallpauschale kalkulierte die AWO auf der

Die Motive der AWO, dem Landkreis ein solches Angebot zu unterbreiten, sind leicht nachvollziehbar.<sup>289</sup> *Erstens* bot dies die Chance, erstmals im Saarland mit der Professionalisierung der ambulanten Erziehungshilfen eine neue Qualität in diesem Bereich zu erreichen. Die AWO hatte also ein inhaltliches Interesse und konnte sich im Kreis und darüber hinaus als innovativer Jugendhilfeträger profilieren. *Zweitens* konnten damit zusätzliche Arbeitsplätze bei der AWO geschaffen und langfristig abgesichert werden. *Drittens* war die Angelegenheit von strategischem Interesse, denn die ambulanten Hilfen wurden als Wachstumsfeld angesehen. Für die Positionierung der freien Träger war es zunehmend wichtiger geworden sowohl im stationären und teilstationären Bereich als auch im ambulanten Sektor Angebote zu unterhalten, um flexibel auf Anforderungen der Jugendämter und auf Veränderungen in der Jugendhilfelandchaft reagieren zu können. *Viertens* konnte man hoffen, mit einer pauschalen Finanzierung der Fälle zumindest in bescheidenem Maß Geld verdienen zu können, da das Jugendamt nicht mehr auf der Grundlage effektiver Kosten zahlte, sondern pauschal die erbrachte Dienstleistung vergütete. Das Jugendamt und vor allem der Jugendamtsleiter zeigten sich sehr offen für die Vorschläge der AWO. Die Position des öffentlichen Trägers wurde durch folgende beliefs gekennzeichnet: *Erstens* bestand die Erwartung, dass auf diesem Weg eine bessere Qualität der ambulanten Erziehungshilfe erzielt werden könnte. Der neue Amtsleiter konnte sich nach seiner kritischen Aufnahme in der Jugendhilfeszene und den Widerständen im Amt gegen die Verwaltungsreform so mit einer fachlichen Qualitätssteigerung profilieren. *Zweitens* wurden die Mitarbeiter des Jugendamtes in nicht unerheblichem Maß von Arbeit entlastet, sodass zusätzliche Ressourcen für die Fallsteuerung im ASD gewonnen wurden. Die Festlegung einer Fallpauschale sollte *drittens* zu einer effizienteren und effektiver Arbeitsweise führen. Kosten für nicht notwendige oder qualitativ schwächere Hilfen sollten eingespart und die Kalkulation der Ausgaben des Landkreises für die ambulanten Erziehungshilfen in Zukunft leichter und zuverlässiger machen. So hatte man wenige Jahre zuvor mit der Pauschalierung der Frühförderung von behinderten Kindern über

---

Grundlage eigener Erfahrungen und der bisherigen, durchschnittlichen Fallkosten im Landkreis Neunkirchen.

<sup>289</sup> IP 12

BSHG, ebenfalls einer ambulanten Hilfe, positive Erfahrungen in der Sozialverwaltung des Landkreises gemacht.

Die angestrebte Professionalisierung und Pauschalfinanzierung ambulanter Erziehungshilfen wurde auch von den anderen freien Trägern im Kreis sowie dem Landrat und den Kreistagsfraktionen begrüßt.<sup>290</sup> Der politische Konsens in der Sachfrage, wie die ambulanten Hilfen in Zukunft organisiert werden sollten, konnte allerdings nicht die heftige politische Auseinandersetzung darüber verhindern, welcher Träger mit den professionalisierten, pauschalierten Hilfen für den Kreis beauftragt würde. Nachdem das Jugendamt zunächst nur Gespräche mit der AWO geführt hatte, bewarb sich der sogenannte kirchliche Verbund aus Pallotti-Haus Neunkirchen<sup>291</sup>, Diakonischem Werk<sup>292</sup> und Caritas<sup>293</sup> beim Landkreis ebenfalls um die Trägerschaft des Projektes. Nach ei-

---

<sup>290</sup> vgl. Protokoll der Sitzung des Kreisjugendhilfeausschusses vom 14.11.1996

<sup>291</sup> Das Pallotti-Haus Neunkirchen ist eine Jugendhilfeeinrichtung des Pallottiner-Ordens (mit Sitz in Limburg) in der Kreisstadt Neunkirchen. Sie wurde 1966 als stationäre Einrichtung für geistig behinderten Kinder gegründet und wandelte ihr Profil dann mehr und mehr der Jugendhilfe zu. In den 90er Jahren unterhielt das Pallotti-Haus 80 stationäre und 48 teilstationäre Jugendhilfeplätze. Damit ist es im Kreis der größte Anbieter in diesem Bereich, im Vergleich mit anderen, landesweit tätigen Trägern, sieht man sich jedoch eher als kleinen Träger (IP 13). Der Belegungsanteil durch das Kreisjugendamt liegt bei den teilstationären Plätzen bei ca. 50 %, bei den stationären unter 10 %. Ambulante Maßnahmen wurden bis Mitte der 90er Jahre vom Pallotti-Haus fast gar nicht durchgeführt, danach nur in sehr geringem Umfang. Insgesamt beschäftigt das Pallotti-Haus im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ca. 110 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kreis Neunkirchen. Darüber hinaus ist das Pallotti-Haus Träger der Schule für Erziehungshilfe im Kreis.

<sup>292</sup> Die Schwerpunkte in der Angebotsstruktur des Diakonischen Werkes an der Saar (DW) in der Jugendhilfe lagen wie bei den anderen großen Jugendhilfeträger auch im stationären und teilstationären Bereich. Im Landkreis Neunkirchen gab es stationäre Einrichtungen des Diakonischen Werkes in Heiligenwald, Elversberg, mehrere Wohngruppen in der Stadt Neunkirchen. Darüber hinaus unterhielt das DW mit Mitteln der Jugendhilfe finanzierte Angebote der beruflichen Sonderförderung und Einrichtungsformen des Betreuten Wohnens im Landkreis. Bis in die 80er Jahre hatte das Diakonische Werk eine sehr große stationäre Einrichtung mit ca. 100 Plätzen in NK-Wiebelskirchen betrieben. Trotz der nicht geringen Präsenz des DW im Landkreis Neunkirchen bildete dieser lange Zeit keinen besonderen Schwerpunkt in der Angebotsstruktur des Diakonischen Werkes im Saarland. Dies änderte sich mit der Verlegung der Landesgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes von Saarbrücken nach Wiebelskirchen im Jahr 1996. Der Landkreis Neunkirchen wurde durch den Umzug zum Heimatlandkreis des DW im Saarland, womit die soziale Situation vor Ort ein wesentlich größeres Interesse erweckte. Hinzu kam, dass der Diakoniepfarer als einer der drei Geschäftsführer des DW zuvor Gemeindepfarer in Neunkirchen gewesen war.

<sup>293</sup> Der Caritasverband für die Region Schaumberg-Blies e.V. umfasst die Landkreise St. Wendel sowie Neunkirchen und gehört dachverbandlich zum Diözösan Caritasverband Trier e.V. In den beiden Geschäftsstellen Neunkirchen und St. Wendel sowie in den beiden ambulanten Pflegediensten Eppelborn-Illingen und Neunkirchen/Nahe werden insgesamt 350 Mitarbeiter beschäftigt. Im Landkreis Neunkirchen ist die Caritas mit einem Allgemeinen Sozialen Dienst (Beratungs- und Koordinierungsstelle für ältere Menschen, Sozialberatung, Migrationsberatung, Kurberatung- und Vermittlung, Stadtteilbüro und Tafelprojekt), dem psychosozialen Dienst (Beratung und Behandlung erwachsener Suchtgefährdeter und Suchtkranker, betreutes Wohnen für psychisch Kranke) und der Beratungsstelle für Jugendliche und junge Erwachsene, „Die Brigg“ vertreten. Weiterhin befinden sich im Zentrum kirchlicher Dienste die Lebensberatungsstelle des Bistums Trier, die Schwangerenberatungsstelle des Sozialdienstes katholischer Frauen e.V. sowie eine Einrichtung für Betreuung des Sozialdienstes katholischer Frauen und Männer e.V.

nem harten Schlagabtausch im Kreistag entschied sich dieser schließlich mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die AWO, während sich die CDU für das Angebot des kirchlichen Verbundes stark gemacht hatte. Die Hintergründe dieser politischen Auseinandersetzung werden in Kapitel 4.3.4 dargestellt.

### **4.3.3 Sozialraumorientierung: Paradigmenwechsel oder Bluff?**

Das „Neunkircher Modell“ der sozialraumorientierten, budgetierten Kinder- und Jugendhilfe stellt den ambitionierten Versuch dar, diesen Teilbereich kommunaler Sozialpolitik im Rahmen der geltenden Gesetze neu zu erfinden. Die oben beschriebene Philosophie eines Umbaus der Kinder- und Jugendhilfe sollte in radikaler Weise umgesetzt werden – mit weitreichenden Folgen für Ziele, Inhalte, Methoden und Strukturen. Die wesentlichen konzeptionellen Eckpfeiler des Neunkircher Modells sind

- der Umbau hin zu ambulanten statt stationären Erziehungshilfen,
- die Sozialraumorientierung als systematischer Ansatz präventiver Sozialpolitik,
- die Budgetierung aller Ausgaben für einen definierten Sozialraum und
- die gemeinsame Fallsteuerung von öffentlichem und freien Trägern.

Diese Begriffe und das Spannungsverhältnis zwischen diesen bedürfen zunächst einer näheren Erläuterung, bevor die Implementierung dieses Politikansatzes in Landkreis Neunkirchen untersucht wird:

Der allgemeine Begriff *Umbau der Kinder- und Jugendhilfe* ist bereits in Kapitel 4.3.1 ausführlich dargestellt worden. Im wesentlichen wird hier darauf abgezielt, ambulante Hilfen auszubauen, um stationäre Hilfen zu vermeiden. Dafür ist einerseits eine Innovation und Variation der Methoden und Instrumente der Erziehungshilfe notwendig. Wenn dies erfolgreich sein soll, erfordert Umbau allerdings auch, den Zeitpunkt der Intervention der Kinder- und Jugendhilfe in familiäre Krisensituationen nach vorne zu verlegen. Je früher eine ambulante Hilfe angeboten wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Notsituation verhindert wird, die die stationäre Unterbringung eines Kindes außerhalb des Elternhauses unumgänglich werden lässt.

Eine ernst gemeinte *Sozialraumorientierung*<sup>294</sup> verlangt eine radikale Abkehr von der bisherigen fallbezogenen Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe, wie sie Wolfgang Hinte mit der Formel „Vom Fall zum Feld“ auf den Punkt gebracht hat. Nicht mehr das problembelastete Kind und seine Familie sind Ausgangspunkt fachlicher Überlegungen, sondern diejenigen gesellschaftlichen und sozialräumlichen Bedingungen, die das Risiko von Familien bestimmen, eine Hilfe zur Erziehung benötigen zu müssen. Kinder- und Jugendhilfe soll ihre Anstrengungen darauf konzentrieren, diejenigen Strukturen abzubauen, die das Entstehen von Hilfebedarf fördern, und diejenigen Strukturen zu schaffen und zu stärken, die die Erziehungs- und Problemlösungskompetenz von Familien fördern und die insgesamt familienentlastend wirken. Dies kann durch den Ausbau der Angebote an Kindertageseinrichtungen geschehen, durch ausreichende Angebote der außerschulischen Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, durch die Arbeit von Stadtteilbüros, die systematische Kooperation von Jugendhilfe und Schule und die an präventiven Zielen orientierte Vernetzung aller professionellen Akteure.<sup>295</sup> In einem weiter gefassten Begriffsverständnis bedeutet Sozialraumorientierung einen politischen Auftrag an die Kinder- und Jugendhilfe. Sie soll sich darum bemühen, andere Politikbereiche wie die Bildungspolitik, die Ausgestaltung der Sozialhilfe, die Gesundheitsförderung, die Flächennutzungsplanung, die Wohnungsbau- und Verkehrspolitik zu beeinflussen.

Ohne zusätzliche finanzielle Ressourcen ist manches, aber eben nicht alles realisierbar, was eine Sozialraumorientierung erfordert. Niemand hat einen einklagbaren Rechtsanspruch auf sozialräumliche Prävention. Angesichts knapper öffentlicher Kassen ist politischer Wille deshalb die unumgängliche Voraussetzung für eine sozialraumorientierte Kinder- und Jugendhilfe. Wenn eine Kommune den Willen zeigt, die Kinder- und Jugendhilfe sozialraumorientiert zu organisieren, ist dies daher ein Beleg dafür, dass dieser Leistungsbereich kommunaler Sozialpolitik qualitativ deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Begnügte sich ein öffentlicher Jugendhilfeträger in der Vergangenheit damit,

---

<sup>294</sup> Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München 2001

<sup>295</sup> Hat die Kinder- und Jugendhilfe ein solches Netzwerk aufgebaut, kann sie bei der Ausgestaltung von ambulanten oder stationären Hilfen im Einzelfall Ressourcen aus dem Sozialraum erschließen, die sich positiv auf den Erfolg der Maßnahme auswirken.

das KJHG auszuführen und individuelle Rechtsansprüche zu erfüllen, markiert die Sozialraumorientierung die Metamorphose zum selbstbewussten sozialpolitischen Akteur, der die Ziele seines Handelns über die gesetzlich vorgeschriebene Pflichtleistungen hinaus selbst definiert. Dagegen behauptet Hans-Uwe Otto mit Blick auf aktuelle Konzepte der Sozialraumorientierung, „dass eine politische Dimension aus dem Geist der alten parteilichen Gemeinwesenarbeit nicht mehr zu erkennen ist – und auch nicht mehr gefordert wird.“<sup>296</sup>

Ein Instrument, angesichts knapper Kassen ein Mindestmaß an Ressourcen für den sozialraumorientierten Umbau der Kinder- und Jugendhilfe zu mobilisieren, ist die Einführung von sozialraumbezogenen *Globalbudgets*.<sup>297</sup> Für freie Träger ist es im herkömmlichen System rational, möglichst viele Leistungen für ein Jugendamt zu erbringen, um einen möglichst großen Anteil an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln zu erhalten. Sparsames Wirtschaften rechnet sich für den Landkreis, nicht für die freien Träger. Besonders im Bereich der Erziehungshilfen fehlen die Anreize für diese, sich kostenbewusst im Sinne des Landkreises zu verhalten, da hier Rechtsansprüche bestehen und der Kreistag überplanmäßigen Ausgaben zustimmen muss, wenn die Haushaltsansätze nicht auskömmlich sind und im Deckungskreis keine Mittel mehr zur Verfügung stehen.

Demgegenüber kann ein globales Budget für alle Erziehungshilfen mehrere Vorteile bringen: Erstens ermöglicht es eine größere inhaltliche Flexibilität bei der Entwicklung von Hilfeformen, denn es können auch Maßnahmen durchgeführt werden, die im KJHG nicht explizit genannt sind oder für die keine Haushaltstitel vorgesehen ist. Damit wird der häufig kritisierten Versäulung der Jugendhilfe entgegengewirkt.<sup>298</sup> Zweitens erhöht ein Budget auf alle Beteiligten den Druck, mit dem bereitgestellten Geld tatsächlich auszukommen. Einen besonderen Anreiz hierfür kann der Landkreis für den Fall geben, dass das Budget nicht ganz verausgabt wird. Stehen diese Mittel weiterhin für Jugend-

---

<sup>296</sup> Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit, Interview mit Hans-Uwe Otto; in: *Unsere Jugend* 9/2002, S. 375

<sup>297</sup> Herkömmlicherweise sieht der Haushalt eines Landkreises für jede Hilfeart einen bestimmten Ansatz vor. Die Haushaltsstellen werden für das gesamte Kreisgebiet vom Jugendamt bewirtschaftet, indem jede einzelne Maßnahme auf die Haushaltsstelle gebucht wird. Zwar besteht hier in der Regel die gegenseitige Deckungsfähigkeit, um einen flexiblen Haushaltsvollzug zu gewährleisten. Machbar sind im Laufe eines Jahres jedoch nur solche Maßnahmen, für die bereits eine Haushaltsstelle existiert. Im Unterschied zu Budgets verfallen jedoch Haushaltsreste.

<sup>298</sup> vgl. Theo Boomgarden (Hrsg): *Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum*, Münster 2001

hilfeprojekte zur Verfügung, bsw. zur Stärkung der Sozialraumstrukturen, wird ressourcenschonendes Verhalten der freien Träger belohnt. Reicht das Budget allerdings nicht aus, besteht keine Chance, Antragstellern Leistungen zu verweigern, auf die diese einen Rechtsanspruch haben.<sup>299</sup> Für diesen Fall werden sich freie Träger kaum in die Verantwortung nehmen lassen, Leistungen ohne Entgelt zu erbringen. Der öffentliche Träger muss also nachschießen.

Sozialraumorientierung kann nur dann gelingen, wenn sich eine besondere Beziehung zwischen dem Jugendamt und den im Sozialraum ansässigen Trägern entwickelt. Träger, deren Angebote weit außerhalb des Sozialraums platziert sind und die über keine Sozialraumkompetenz verfügen, werden demgegenüber mit einer rückläufigen Belegung ihrer Einrichtung mit Fällen aus diesem Sozialraum rechnen müssen.

Die Einbeziehung der freien Träger in die Fallsteuerung (also in die Entscheidung, welche Hilfe im Einzelfall von welchem freien Träger erbracht werden soll) in einem gemeinsamen Gremium ist häufig mit Sozialraumorientierung und Budgetierung verbunden. Schließlich verlangt der angestrebte Umbau der Jugendhilfe auch einen Umbau in der Angebotsstruktur der freien Träger. Wenn stationäre und teilstationäre Angebote abgebaut werden, bedeutet dies nichts anderes als die Schließung von Wohngruppen und Tagesgruppen sowie die Aufgabe von Heimplätzen. Gleichzeitig sollen die Träger in die Einrichtung zusätzlicher ambulanter Angebote investieren. Die gemeinsame Verwaltung eines sozialraumorientierten Budgets und die gemeinsame Einzelfallsteuerung machen es für die freien Träger attraktiver, sich auf den von Jugendamt und Politik angestrebten Umbau einzulassen. Mit der Bereitschaft zum Umbau erhalten die Träger für die Zukunft eine gewisse Sicherheit, was die Belegung der eigenen Angebote durch das Jugendamt betrifft.

Die zentralen konzeptionellen Überlegungen des Jugendamtes für die Entwicklung einer sozialraumorientierten, budgetierten Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen sind damit skizziert. Sie sind das Ergebnis eines längeren Meinungsbildungsprozesses, der insbesondere von der Stiftung Hospital mitge-

---

<sup>299</sup> Kritiker argumentieren, dass Budgets in der Praxis sehr wohl dazu führten, dass mit zunehmendem Finanzdruck im Dreiecksverhältnis Antragsteller - Jugendamt – freier Träger Hilfen nicht in Art oder Umfang gewährt würde, wie der Rechtsanspruch dies vorsehe. Verwaltungsgerichtsklagen von Erziehungsberechtigten auf Erziehungshilfe sind außerordentlich selten.

prägt wurde: So wurden die ersten Ideen für dieses Vorhaben schon 1996 in informellen Gesprächen zwischen dem Jugendamt und der Stiftung Hospital entwickelt. Diese sahen vor, alle teilstationären und stationären Hilfen im Kreis einem freien Träger zu übertragen.<sup>300</sup> Eine Reform in diesem Ausmaß schien jedoch aus mehreren Gründen nicht durchführbar: Zum einen hätte die Umsetzung im gesamten Kreisgebiet eine dramatische Veränderung aller Strukturen in der Jugendhilfe bedeutet und damit auch das Jugendamt selbst vor große Probleme gestellt. Zweitens ist ein Umbau der stationären und teilstationären Hilfen ohne Einbeziehung der ambulanten Hilfen kaum möglich. Der Bereich der ambulanten Hilfen war aber gerade erst neu geordnet worden. Drittens hatte man aus der Entscheidung, alle ambulanten Hilfen an die AWO zu vergeben, gelernt, dass es angesichts des viel höheren finanziellen Volumens im teilstationären und stationären Bereich notwendig sein würde, bei der politischen Durchsetzung der Reform die unterschiedlichen Trägerinteressen zu gewichten, wenn man harte parteipolitische Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit vermeiden wollte.

Zu diesem Zweck schrieb das Jugendamt im Frühjahr 1997 die freien Träger im Kreis an<sup>301</sup> und unterrichtete sie über seine Absicht. Danach sollte der Umbau zunächst auf einen Teilbereich der Neunkircher Innenstadt beschränkt bleiben, der als sozialer Brennpunkt besonders hohe Kosten für die Kinder- und Jugendhilfe verursachte. Es handelte sich hierbei um zweieinhalb ASD-Bezirke mit einem Gesamtausgabenvolumen von ca. 3,5 Mio. DM im Jahr. In diesem Sozialraum sollten die freien Träger einen Trägerverbund bilden, der gemeinsam mit dem Jugendamt in jedem Einzelfall nicht nur über die angemessene Hilfeform entscheiden sollte, sondern auch darüber, durch welchen Träger diese Hilfe erbracht wird.

Ursprünglich hatte das Jugendamt die Vorstellung, dass der Verbund eine gGmbH, also eine neue Rechtsperson sein sollte. Die erwünschten Einsparungen im Sozialraum gegenüber dem zuvor festgelegten Budget sollten dieser gGmbH zur Verfügung bleiben, um neue, präventive Projekte im Sozial-

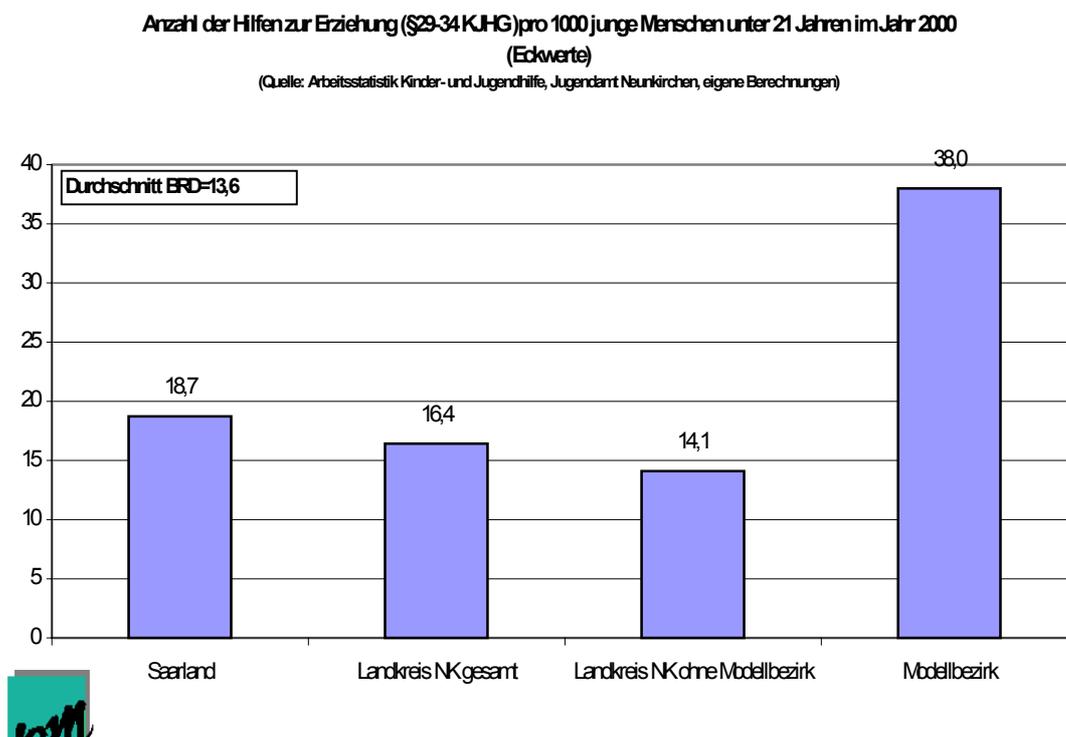
---

<sup>300</sup> Dies hätte sowohl einer der im Landkreis aktiven Träger als auch eine durch eine Trägerkooperation mehrerer im Landkreis aktiver Träger neu geschaffene juristische Person sein können.

<sup>301</sup> Dies waren das Diakonische Werk, das Pallotti-Haus, das Familien-Nachbarschaftszentrum (FNZ) und die Stiftung Hospital. AWO und Caritas wurden vom Jugendamt zunächst nicht eingebunden, kamen jedoch sehr bald hinzu.

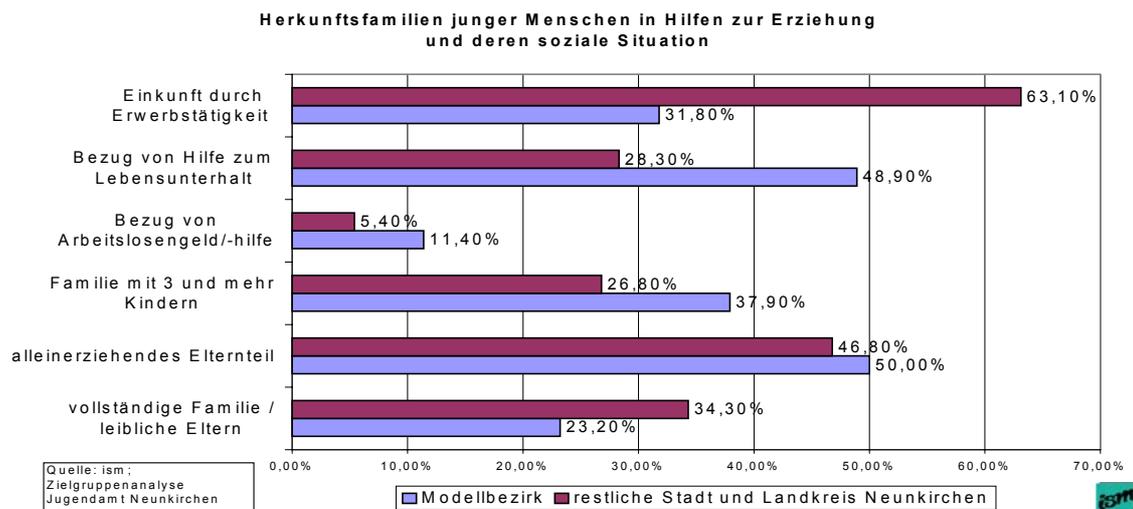
raum finanzieren zu können. Im Mittelpunkt der Erwartungen des Jugendamtes stand also nicht die Entlastung des Kreishaushaltes, sondern lediglich ein Stopp der Ausgabenzuwächse und eine deutliche Verbesserung der Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bei gleichbleibenden Kosten für den Landkreis. Jugendamtsleiter Müller sagte dazu in der Kreistagssitzung vom 27.11.98: „Es bleibt unsere Maxime, den Umbau der Erziehungshilfen in Richtung flexible und ambulante Hilfen voranzubringen. Die Hilfearten sollen qualitativ und quantitativ so verbessert werden, dass auch wirtschaftliche, kosteneinsparende Vorteile erreicht werden, denn nur so können wir das Teilziel ‚Ausbau der Prävention‘ realistisch in Stufen erreichen.“<sup>302</sup>

**Schaubild 7 (Quelle ISM)**



<sup>302</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 09.12.98

## Schaubild 8



Die Gründung einer gGmbH, die von allen Trägern organisatorisch und strukturell viel abverlangt hätte, scheiterte allerdings an ungeklärten steuerlichen Fragen.<sup>303</sup> Auch die Frage, wer die Geschäftsführung der gGmbH hätte übernehmen sollen und mit welchen Kompetenzen diese hätte ausgestattet werden sollen, hatte sich in den Verhandlungen als schwierig erwiesen. Als Grundlage des Neunkircher Modells diente schließlich ein Vertrag zwischen dem Landkreis und den beteiligten Jugendhilfeträgern.<sup>304</sup> Auf dieser Grundlage kooperieren alle beteiligten freien Träger in jeweils eigener fachlicher Verantwortung.

Die wichtigsten Gremien, die sich die Partner zur Kooperation schufen, sind das Beratungsteam (§6, Absatz 1 des Vertrages) und das Organisationsentwicklungsteam (§6, Absatz 2). Im Beratungsteam werden alle Anträge auf Hilfe zur Erziehung aus dem Sozialraum beraten. Einigen sich die Partner nicht darauf, welche Hilfe angeboten werden soll oder wer dafür die Trägerschaft übernimmt, so entscheidet das Jugendamt. Im Organisationsentwicklungsteam beraten und entscheiden die Kooperationspartner über die Stärkung präventiver Maßnahmen im Sozialraum und die Weiterentwicklung grundsätzlicher Kooperationsstrukturen.

<sup>303</sup> Dabei ging es vor allem um die Frage, ob aus der Arbeit der gGmbH oder aus deren Beziehung zu ihren Gesellschaftern für letztere das Risiko entstehen könnte, die Gemeinnützigkeit zu verlieren.

<sup>304</sup> Siehe Anlage 4

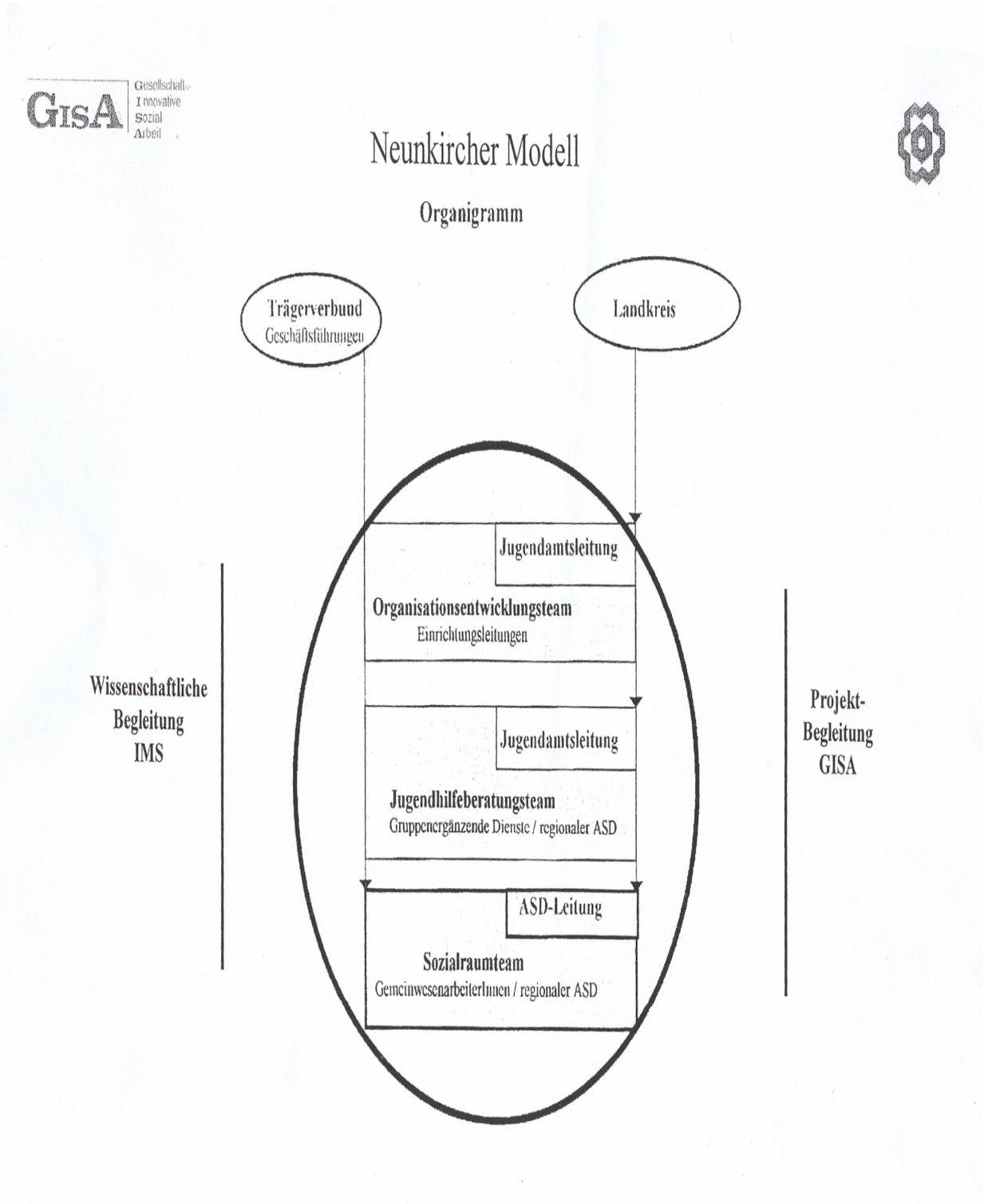
Die Umsetzung des Vertrages erfolgte schrittweise im Jahr 1999. In der Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 26.01.00 zog das Jugendamt eine erste positive Zwischenbilanz. Im Jahr 1999 hatte das Budget für Einzelfallhilfen im Sozialraum bei 3,390 Mio. DM gelegen. Innerhalb dieses Budgets waren 200.000 DM weniger als veranschlagt für stationäre Maßnahmen verausgabt worden. Insgesamt konnte man 30.000 DM einsparen, die nun für präventive Angebote genutzt wurden. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung gelang schließlich mit der Einrichtung eines Sozialraumteams, das sich aus Mitarbeitern der AWO, des Hospitals, des Diakonischen Werkes und der Caritas zusammensetzt. Dieses Team ist auch vor Ort im Sozialraum angesiedelt und leistet dort die Vernetzungsarbeit zwischen den Angeboten öffentlicher und freier Träger sowie Institutionen und Bürgern im Sozialraum. Finanziert wird es aus Einsparungen im Sozialraumbudget.

Die politischen Akteure im Kreis hatten auf die konzeptionelle Ausgestaltung weder in grundsätzlichen Fragen noch in Details Einfluss genommen. Der Landrat hatte nur zwei Erwartungen: Die Reform sollte zumindest soweit im Konsens entwickelt werden, dass eine politische Auseinandersetzung wie bei der Vergabe der ambulanten Hilfen an die AWO vermieden würde. Darüber hinaus sollte die Reform dazu führen, einen weiteren Kostenanstieg zu verhindern. Die oben beschriebene Programmatik des Jugendamtes war im übrigen mit dem Landrat abgestimmt und hatte dessen Rückendeckung. Der Beitrag des Kreistages beschränkte sich darauf, dem Vertrag zwischen dem Landkreis und den beteiligten Trägern einstimmig zuzustimmen.

Ist dem Jugendamt mit dem Neunkircher Modell nun der Paradigmenwechsel gelungen, den die eigene Programmatik angestrebt hatte? Dies kann – zumindest aus fachlicher Perspektive – durchaus kontrovers diskutiert werden: Das Modell wird durch das Institut für Sozialforschung Mainz (ISM) wissenschaftlich begleitet. Auf einer Fachtagung am 18.06.2003 in Neunkirchen wurden erste Zwischenergebnisse vorgestellt. Dabei gaben die Wissenschaftler der Umsetzung des Modells überwiegend gute Noten. Als positiv wurde die Kooperation der freien Träger untereinander sowie zwischen diesen und dem Jugendamt bewertet. Die Hilfen seien flexibler und passgenauer auf den Einzelfall zugeschnitten, was auch in der hohen Zufriedenheit der Adressaten der

Hilfe zur Erziehung mit den Leistungen der Jugendhilfe zum Ausdruck kommen.<sup>305</sup>

**Schaubild 9: Organigramm Neunkircher Modell**



<sup>305</sup> So hatte sich in einer Befragung des ISM herausgestellt, dass 74,6 % der Eltern, die auf die Befragung geantwortet hatten, die Leistungen der Jugendhilfe mit den Schulnoten sehr bzw. gut bewerteten. Außerhalb des Modellraums ist die Zufriedenheit jedoch genauso groß.

Die Bedeutung des Neunkircher Modells wird meines Erachtens allerdings bereits dadurch erheblich eingeschränkt, dass die Reform selbst auf einen relativ kleinen Teil des Kreisgebietes beschränkt blieb. Außerhalb des Modellraums werden die Hilfen zur Erziehung weiterhin traditionell organisiert, also ohne Sozialraumorientierung, ohne Budgetierung und ohne die systematische Einbeziehung der freien Träger in die Fallsteuerung. Die programmatischen Ziele, die mit der Sozialraumorientierung verbunden sind, wurden nur in Ansätzen erreicht. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Erstens fehlte es an einer systematischen, sozialraumbezogenen Jugendhilfeplanung. Da die theoretische Operationalisierung nicht systematisiert war, war man in der Praxis von Einzelinitiativen abhängig. Die Einbeziehung des Familiennachbarschaftszentrums und der Caritas in das Modell und die Einrichtung eines Sozialraumteams gehen zwar in die angekündigte Richtung, allerdings noch nicht weit genug. Zweitens wurden auch institutionelle Handlungsbegrenzungen deutlich. Die Gestaltung des Sozialraums ist eben in weiten Teilen keine originäre Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, sondern befindet sich in der Zuständigkeit der Stadt. Diese wurde zwar seit 1999 aus dem Bundesprogramm Soziale Stadt gefördert,<sup>306</sup> eine konzeptionelle Verzahnung des Neunkircher Modells mit der Umsetzung des Bundesprogramms gelang jedoch zunächst nur in Ansätzen. Drittens erschwerte die Vielzahl der beteiligten Akteure und die Heterogenität der Interessen die gemeinsame Handlungsfähigkeit. Strukturelle und organisatorische Fragen der Budgetierung nahmen in den Diskussionen einen wesentlich größeren Raum ein als die programmatische Umsetzung der Sozialraumorientierung. Die Kritik Ottos an der „technischen Durchsteuerung im Hinblick auf neu definierte Kompetenzen zwischen Staat, Markt und Anbieter einerseits und Nutzer andererseits“<sup>307</sup> trifft wohl auch auf die erste Phase des Neunkircher Modells zu.

Auch wenn die programmatische Umsetzung hier zurückhaltend beurteilt wird, kommt dem Modell in anderer Perspektive erhebliche Bedeutung zu. So gelang es der Jugendhilfe gegenüber der Politik Handlungsfähigkeit zu demon-

---

<sup>306</sup> Das Fördergebiet im Rahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt ist weitgehend identisch mit dem im Neunkircher Modell definierten Sozialraum. Es umfasst 107 h. Dort leben 9.700 Menschen. Die Arbeitslosenquote beträgt 23 %, der Ausländeranteil 24 % und der Anteil der Sozialhilfeempfänger 27%. Rund ein Drittel der Schüler an der dortigen Barchschule wechseln im Laufe eines Schuljahres die Schule. Quelle: Stadt Neunkirchen

strieren und somit den politischen Druck auf die eigenen Handlungsspielräume abzubauen (vgl. dazu Kapitel 4.5). Erhebliche Veränderungen bewirkte die Entwicklung des Neunkircher Modells und die gemeinsame Arbeit in den Modellgremien im Verhältnis des öffentlichen zu den freien Trägern und in den Beziehungen der freien Träger untereinander (dazu Kapitel 4.6).

#### **4.3.4 Die Politisierung der Erziehungshilfen**

Bis Mitte der 90er Jahre wurden die Hilfen zur Erziehung als laufendes Geschäft der Verwaltung des Jugendamtes betrachtet. Die Pflegesätze wurden in der landesweiten Pflegesatzkommission zwischen Land, Landkreisen und den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege ausgehandelt. Die örtlichen Jugendämter und die freien Träger besprachen im wesentlichen Probleme am einzelnen Fall. Dabei war nicht die Amtsleitung, sondern der jeweils zuständige ASD-Mitarbeiter der gesuchte Ansprechpartner. Die politischen Akteure Landrat und Kreistag hatten hier weder Entscheidungen zu treffen, noch waren sie umfassend über die Entwicklungen unterrichtet.

Mit der Reform der Erziehungshilfen änderte sich diese Situation für alle Beteiligten grundlegend – und zwar ohne dass diese Veränderung von einem der Akteure beabsichtigt worden war. Dafür gab es zwei Gründe: Erstens war sowohl bei der Vergabe der ambulanten Hilfen an die AWO als auch zur rechtlichen Grundlage der Umsetzung des Neunkircher Modells der Abschluss eines Vertrages zwischen dem Landkreis und dem bzw. den beteiligten freien Trägern zwingend erforderlich. Verträge bedürfen nach KSVG jedoch der Zustimmung des Kreistages und können nicht von der Verwaltung allein abgeschlossen werden. Die politischen Akteure hatten also erstmals eine Entscheidung über die Ausgestaltung der Erziehungshilfen zu treffen. Zweitens waren diese beiden Entscheidungen unter finanziellen und strategischen Gesichtspunkten<sup>308</sup> von einer vielfach größeren Bedeutung als die Entscheidungen über die Beauftragung eines freien Trägers im Einzelfall.

---

<sup>307</sup> Hans-Uwe Otto, a.a.O., S. 375

<sup>308</sup> IP 13: „Wenn man passgenau Hilfe anbieten will, dann hat man auch die Notwendigkeit, dass man auch ambulante Hilfen machen kann. Und dann ist es nicht damit getan, dass man es aus bestehenden Maßnahmen, aus dem teilstationären heraus entwickelt, sondern dann braucht man Know-how und ein

Die Übertragung aller ambulanten Hilfen im Kreisgebiet an die AWO, die der Kreistag Ende 1996 beschloss, ist der Präzedenzfall, denn hier ging es für die interessierten Träger um das Monopol in einem wichtigen Bereich der Erziehungshilfen. Nachdem die Verhandlungen zwischen Jugendamt und AWO in dieser Sache bereits einige Monaten andauert hatten, erhielt die AWO Konkurrenz durch ein Angebot eines Trägerverbundes aus Pallotti-Haus, Diakonischem Werk und Caritas. Beide Seiten betrieben intensive politische Lobbyarbeit, wobei die AWO mit den traditionell engen Verbindungen zur SPD von vorneherein erheblich im Vorteil war, während der kirchliche Verbund eher die Nähe zur CDU suchte und über die Öffentlichkeit Druck machte.

In einer Sitzung des Kreisjugendhilfeausschusses stellten beide Anbieter ihre inhaltlich weitgehend übereinstimmenden Konzepte und die damit verbundenen Kosten vor. Während die AWO auf der Grundlage von 150 angenommenen Fällen zu einer Angebotssumme von 1.183.000 DM kam, was einer Fallpauschale von 7.886 DM entspricht, lag der kirchliche Verbund mit Kosten von 1.120.000 DM auf der Grundlage von 160 angenommenen Fällen und einer Fallpauschale von 7.000 DM wesentlich günstiger. Nach kontroverser Debatte begrüßte der Jugendhilfeausschuss einstimmig die Vergabe der ambulanten Hilfen; die Entscheidung, an wen diese Vergabe erfolgen sollte, überließ der Ausschuss allerdings dem Kreistag. Vor der Entscheidung des Kreistages am 20.12.1996 stand die AWO also unter Druck. Als Gäste in einer Sitzung der SPD-Kreistagsfraktion konnten die AWO-Vertreter vor der entscheidenden Sitzung noch einmal für ihr Angebot werben.

Im Ergebnis modifizierte die AWO die Berechnungsgrundlage ihres Angebotes: Statt 150 Fällen sollten mit der Summe von 1.180.000 DM nunmehr 170 Fälle übernommen werden, sodass die neue Fallpauschale mit 6.941 DM das preisgünstigste Angebot darstellte. Dies wurde den Kreistagsmitgliedern per Tischvorlage in der Sitzung am 20.12.1996 mitgeteilt. Mit dieser „Konkretisierung“ ihres Angebotes erhielt die AWO nach kontroverser Debatte den Zuschlag. Im Jahr 2000 beschäftigte die AWO in diesem Bereich ca. 15 sozialversicherungspflichtig angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

---

gewisses Maß an Aufträgen, um flexibel reagieren zu können. ... Das ist dann nicht möglich, wenn bestimmte Bereiche durch Monopolvergabe ausgeklint sind, da kommt man fachlich nicht weiter.“

Das Angebot des kirchlichen Verbundes für die ambulanten Hilfen geht zumindest mittelbar auf eine Initiative der CDU zurück. Anlässlich eines Besuchs der CDU-Fraktion im Pallotti-Haus 1996 informierte die CDU eher beiläufig über geplante Veränderungen in diesem Bereich (allerdings zunächst ohne selbst die Brisanz genau abschätzen zu können) und versorgte das Pallotti-Haus auch anschließend mit Informationen. Ein CDU-Kreistagsmitglied koordinierte die politische Lobbyarbeit. So lud die CDU zahlreiche freie Träger in dieser Angelegenheit zu einem Treffen ein und mobilisierte die Öffentlichkeit. Dabei hatte die CDU einerseits grundsätzlich Bedenken, ob die vom Jugendamt angestrebte Deckelung der Kosten durch die pauschale Beauftragung eines Trägers mit den ambulanten Hilfen tatsächlich erreichbar sein würde. Andererseits sah sie hier die Chance, sich als Opposition mit dem Vorwurf zu profilieren, die Jugendhilfe im Kreis würde angesichts der Entscheidungen für die AWO mehr von parteipolitischem Filz als von fachlichen Zielsetzungen geprägt.<sup>309</sup> Die Saarbrücker Zeitung griff die Vorwürfe ausführlich auf. In der anschließenden öffentlichen Debatte wehrte sich die AWO gegen alle Vorwürfe. Landesgeschäftsführer Host Moser sagte in der Saarbrücker Zeitung: „Wir bekennen uns natürlich zur SPD, sind aber ein unabhängiger Wohlfahrtsverband.“<sup>310</sup>

Die Erfahrungen mit dieser Entscheidung beeinflusste die Positionierung der freien Träger nachhaltig. Zum einen wurde die Bedeutung politischer Kontakte in die Kreistagsfraktionen oder zum Landrat wesentlich stärker gesehen. Zum zweiten entwickelten sich zwischen Diakonischem Werk, Pallottihaus<sup>311</sup> und Caritas nicht nur regelmäßige Gesprächskontakte, sondern auch Kooperationsprojekte wie die gemeinsame Mitarbeiterfortbildung zur Arbeit mit suchtkranken Jugendlichen. Drittens sollte der sogenannte kirchliche Verbund auch eine strategische Bedeutung für die weiteren Umbauschritte der Jugendhilfe

---

<sup>309</sup> IP 2

<sup>310</sup> Saarbrücker Zeitung, Regionalsausgabe Neunkirchen vom 15.01.1997

<sup>311</sup> Zur Verankerung des Trägers in der Jugendhilfepolitik im Landkreis Neunkirchen 1996 sagt IP 13: „Wir sind eine Einrichtung, die in dem politischen Geschehen in Neunkirchen im engeren Sinn keine Rolle spielt und die seitens der Politik nicht sonderlich angefragt wird. Sowohl mit Blick auf unsere Rolle in der Jugendhilfe als auch auf anderer Ebene, bsw. als Arbeitgeber, werden wir nicht unserer Größe entsprechend wahrgenommen.“

im Landkreis Neunkirchen haben. „Die Träger, die hier benachteiligt wurden, sind näher zusammengerückt.“<sup>312</sup>

Nach diesen politischen Turbulenzen strebten der Landrat, die Kreistagsmehrheit und der Jugendamtleiter für die weiteren Reformschritte und vor allem die Umsetzung des Neunkircher Modells eine Lösung an, die im Konsens, zumindest ohne parteipolitische Auseinandersetzung ablaufen würde. Die Verhandlungsposition des Jugendamtes war damit von vorneherein etwas geschwächt.

#### **4.4 Ausbau freiwilliger Leistungen bei knappen Kassen**

Die schwierige finanzielle Situation des Landkreises Neunkirchen in den 90er Jahren war erheblich durch den dramatischen Anstieg der Pflichtausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verursacht. Wenn die Handlungsspielräume durch Ausgabensteigerungen bei den Pflichtausgaben immer kleiner werden, wächst der Druck auf Einsparungen insbesondere bei den sogenannten freiwilligen Leistungen. „Nicht alles, was wünschenswert wäre, ist auch finanzierbar.“ Dieser Satz gehört zu den Standardaussagen eines jeden Kämmerers und vieler Kommunalpolitiker.

Die Kommunalpolitik wird den geringen finanziellen Handlungsspielraum, der ihr überhaupt noch bleibt und der je nach Betrachtungsweise zwischen einem und fünf Prozent eines Haushaltes liegt, nur für diejenigen politischen Ziele reservieren, die auch in Konkurrenz zu anderen politische Priorität genießen. Wenn mit dieser Arbeit nach der Akzeptanz von Kosten in der kommunalen Sozialpolitik gefragt wird, so untersucht sie auch, an welcher Stelle der Prioritätenliste die Kinder- und Jugendhilfe steht. Deshalb wird im folgenden dargestellt, wie sich die Bereiche Kindertageseinrichtungen und Förderung der außerschulischen Jugendarbeit, die beide zu den zumindest vermeintlich freiwilligen Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe gehören, in den 90er Jahren entwickelt haben.

---

<sup>312</sup> IP 11

#### 4.4.1 Der Ausbau der Angebote an Kindertageseinrichtungen

Die Zuständigkeit für die Krippen- und Hortentwicklungsplanung liegt nach saarländischem Recht bei den Landkreisen<sup>313</sup>. Die Planungshoheit für Kindergärten liegt dagegen beim Sozialministerium, das hier jedoch eng mit den örtlichen Jugendämtern zusammenarbeitet<sup>314</sup>. Planung bedeutet in beiden Fällen, die qualitative und quantitative Weiterentwicklung der Betreuungsangebote in Kindergärten, Krippen und Horten an die gesetzlichen Bestimmungen, den gesellschaftlichen Bedarf und die finanziellen Handlungsspielräume anzupassen. Im Krippen- und Hortentwicklungsplan sowie im Vorschulentwicklungsplan wird in mehreren Prioritätsstufen jeweils für drei Jahre festgelegt, in welcher Reihenfolge die Baumaßnahmen realisiert werden sollen. Darüber hinaus bezieht sich die Planung auf die Betriebs- und Personalkosten, an deren Finanzierung die Landkreise, die Gemeinden und das Land beteiligt sind. Die Planung vollzieht sich als Prozess, an dem neben den Landkreisen das zuständige Ministerium, das Landesjugendamt, die Gemeinden und die freien Träger beteiligt sind.<sup>315</sup> Am stärksten ist das Gewicht der Landkreise im Bereich der Krippen und Horte, weil sie hier die Planungsverantwortung haben. Auch wenn die große Zahl der beteiligten Akteure die Chance eines Landkreises, eine autonome Politik im Bereich der Krippen und Horte zu machen, von vorneherein begrenzt, ist die Entwicklung in diesem Feld stark von den politischen Prioritäten abhängig. Dies zeigt nicht zuletzt ein Blick auf deutliche Unterschiede in der Angebotsstruktur in den deutschen Kommunen.

Bei den Kindergärten dominiert dagegen das Land die Planung. Die 90er Jahre wurden hier besonders durch die Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz durch den Bundesgesetzgeber geprägt. Da sich der

---

<sup>313</sup> Nach dem saarländischen Krippen- und Hortgesetz sind die Landkreise verpflichtet 35 % der Personalkosten und mind. 20 % der Investitionskosten zu übernehmen. Darüber hinaus müssen sie die Elternbeiträge für Kinder aus einkommensschwachen Familien übernehmen.

<sup>314</sup> Nach dem saarländischen Vorschulgesetz sind die Landkreise verpflichtet 35 % der Personalkosten und 20 % der Investitionskosten zu übernehmen. Darüber hinaus müssen sie die Elternbeiträge für Kinder aus einkommensschwachen Familien übernehmen.

<sup>315</sup> Die Ermittlung des Bedarfs erfolgt durch Meldung der Einrichtungsträger beim Kreisjugendamt und auf der Grundlage der Geburtenzahlen und der Daten der Einwohnermeldeämter der Gemeinde, die statistische Bedarfserrechnungen ermöglichen. Diese Berechnungen, die als Planungsgrundlage dienen, werden für den Bereich der Kindergärten vom zuständigen Ministerium erstellt, für den Bereich der Krippen und Horte von den Landkreisen. Bedarfsermittlungen in Form von Elternbefragungen wurden vom Kreisjugendamt Neunkirchen nicht vorgenommen. Darüber hinaus wurden Bedarfe durch Elterninitiativen und die Rückmeldungen aus einzelnen Einrichtungen dokumentiert.

Rechtsanspruch gegen den Landkreis richtet, war dieser zu einer aktiveren Vorgehensweise gezwungen, denn er hatte dafür Sorge zu tragen, dass die freien Träger ausreichend Plätze zur Verfügung stellten.<sup>316</sup> Die Einrichtungsträger können jedoch nicht zur Umsetzung von Planungszielen gezwungen werden. Der Ausbau von Betreuungsangeboten ist damit eher von der Bereitschaft der freien Träger als von den Zielsetzungen des öffentlichen Trägers abhängig.

Die Erfüllung des Rechtsanspruches gestaltetet sich jedoch im Landkreis Neunkirchen trotz steigender Geburtenzahlen nicht als sehr problematisch, da die Versorgungsquote hier ohnehin bereits bei über 90 % lag und die freien Träger ebenfalls an der Ausweitung des Angebotes und der Erfüllung des Rechtsanspruches interessiert waren. Darüber hinaus wurden örtliche Spitzen durch die Einführung einer Stichtagsregelung und die Genehmigung von Überbelegungen<sup>317</sup> abgefangen.

Tabelle 8 zeigt, dass sowohl im Bereich der Krippen und Horte als auch bei den Kindergärten die Platzzahl in den 90er Jahren deutlich gestiegen ist. Damit war auch ein deutlicher Anstieg der Ausgaben verbunden.

**Tabelle 8: Betreute Kinder am 01. März eines Jahres in Kindertageseinrichtungen im Landkreis Neunkirchen**

	Kindergarten		Kinderhort betreute Kinder	Kinderkrippe betreute Kinder	Ausgaben des Landkreises für Kindertageseinrichtungen in Mio. DM
	betreute Kinder	Gruppenstärke			
1990	3.859	23,4	48	-	4,8
1991	3.969	23,5	51	-	5,4
1992	4.141	23,1	56	52	8,3
1993	4.258	23,4	77	62	10,1
1994	4.420	23,4	72	87	10,6
1995	4.503	23,6	103	82	10,7
1996	4.550	23,6	141	89	11,3
1997	4.593	24,2	154	97	11,7
1998	4.595	23,9	197	104	12,7
1999	4.317	23,7	195	103	12,0
2000	4.537	23,6	241	89	12,1

<sup>316</sup> Aufgrund der vorliegenden Geburtenzahlen wurden für die Folgejahre die Bedarfzahlen ermittelt. Diese wurden mit den vorhandenen Platzzahlen verglichen. Diese Daten wurden in Regionalkonferenzen auf Gemeindeebene den freien und öffentlichen Trägern der Kindergärten durch das Kreisjugendamt vorgestellt. Das Jugendamt oder das Land können im Rahmen der Planung nur Vorschläge machen und die Bereitschaft zeigen, ihre Finanzierungsanteile zur Verfügung zu stellen.

<sup>317</sup> So konnte das Landesjugendamt auf Antrag eines Trägers genehmigen, dass in eine Kindergarten- gruppe 27 statt max. 25 Kinder aufgenommen werden konnten, wenn dies mit den räumlichen Gegebenheiten vereinbar erschien. Die Regelung galt saarlandweit.

Für diese Arbeit ist insbesondere der Anstieg der Krippen und Hortplätzen von 48 in 1990 auf 330 in 2000 von Interesse. Während die um mehr als 700 steigende Platzzahl in den Kindergräten auf Zwänge des Bundesgesetzes und steigende Kinderzahlen zurückgeht, lässt der Ausbau der Krippen- und Hortplätze auf eine große politische Priorität bzw. auf eine hohe Kostenakzeptanz schließen. Tatsächlich begünstigten sowohl strukturelle Faktoren in der Politikentwicklung als auch die programmatischen Konzepte (belief-systems) der Akteure diese Entwicklung.

Zu den strukturellen Faktoren zählt, dass der Landkreis nur mit 35 % der Personalkosten und 20 % der Investitionskosten an der Finanzierung beteiligt ist. Melden die Träger einen Bedarf an und sind ebenso wie das Land<sup>318</sup> bereit, ihre Anteile zu finanzieren, so ist es für einen Landkreis, auch wenn er sich so defensiv wie möglich verhält, im Einzelfall kaum möglich, seinen Finanzierungsanteil zu verweigern. Dies wäre vor Ort mit erheblichen politische Schwierigkeiten verbunden.

Das Land beeinflusst auf verschiedenen Wegen die Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen. So gehörte der Ausbau der Krippen- und Hortplätze zu den prioritären Zielen der SPD-Landesregierung. Entsprechend dieser politischen Zielsetzung beteiligt es sich auch an der Finanzierung dieser Leistungen. Darüber hinaus übt das Landesjugendamt<sup>319</sup> als Fachbehörde die Fachaufsicht aus und ist auf der Grundlage der geltenden Gesetze und Verordnungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis zuständig. Schließlich nimmt das Landesjugendamt durch seine Fachberatung Einfluss auf die Meinungsbildung, insbesondere auf die freien Träger. Das Landesjugendamt sieht sich in erster Linie dem Kindeswohl verpflichtet und hat dieses im Planungs- und Genehmigungsverfahren gegenüber allen anderen Akteuren zu vertreten.

Als weiterer struktureller Faktor ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine distributive Leistung der kommunalen Sozialpolitik handelt, die im Prinzip allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus konnte der Ausbau der Kapazitäten im Kindergartenbereich, der mit erhebli-

---

<sup>318</sup> Das Land trägt im Bereich der Krippen und Horte 30 % der Investitionskosten (nach Maßgabe des Haushaltes) und 25 % der Personalkosten. Im Bereich der Kindergärten trägt das Land 30 % der Investitionskosten und 25 % der Personalkosten.

<sup>319</sup> 1998 wurde das Landesjugendamt als eigenständige Behörde aufgelöst und ist seitdem eine Abteilung des Landesamtes für Jugend, Soziales und Versorgung.

chen Investitionen verbunden war, überwiegend in der ersten Hälfte der 90er Jahre abgeschlossen werden. Diese Mittel konnten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre umgeschichtet und für den Ausbau der Krippen- und Hortplätze verwendet werden, ohne dass im Kreistag ein zusätzlicher finanzieller Aufwand für den Bereich der Kindertageseinrichtungen begründet werden musste.

Der Ausbau dieses Bereiches war unabhängig von begünstigenden strukturellen Faktoren auch von den handelnden Akteuren politisch gewollt. Der neue Jugendamtsleiter strebte einerseits aus grundsätzlicher sozialpolitischer und familienpolitischer Überzeugung den Ausbau der Angebote an, denn er war in seiner vorherigen beruflichen Funktion im Sozialministerium für diesen Bereich zuständig gewesen. Andererseits entsprach dies angesichts der sozialen Verhältnisse im Landkreis mit hoher Arbeitslosigkeit, hoher Sozialhilfequote und einem hohen Anteil an Alleinerziehenden auch fachlichen Erfordernissen aus jugendhilfepolitische Sicht: Unter dem Stichworten „Prävention durch Familien entlastende Angebote“ und „Ausbau von Regelangeboten statt Sonderangebote bei den Hilfen zur Erziehung“ galten Ausgaben des Landkreises für Kindertageseinrichtungen als Investitionen, die zu Kostenentlastungen in anderen Bereichen führen sollten.<sup>320</sup>

Für die persönlichen Arbeitsschwerpunkte des Landrates hatte dieser Bereich zwar keine politische Priorität. Dennoch unterstützte er den Ausbau der Krippen- und Hortplätze, indem er seinem Jugendamt hier freie Hand ließ. Seine Haltung war geprägt von der Einsicht in Notwendigkeiten, die sich aus gesellschaftlichen Entwicklungen ergaben: „Wir haben uns im Bereich Krippen und Horte früher engagiert als andere Landkreise, weil wir einen sehr hohen Anteil an alleinerziehenden Müttern haben. Es war eine Selbstverständlichkeit, diesen Bereich auszubauen und das wurde auch von den Gemeinden unterstützt. Zwischen Landkreis und Gemeinden war es Konsens, und die Gemeinden sind hier auch als Träger von Einrichtungen vorangegangen. Es gab hier keine Grundsatzbeschlüsse, sondern es lag einfach in der Entwicklung. Man wusste, es gibt Bedarf.“<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> IP 8

<sup>321</sup> IP 1

Der Kreistag beschäftigte sich außerhalb der Haushaltsberatungen kaum mit der Entwicklung der Kindertageseinrichtungen. Der jeweiligen Krippen- und Hortentwicklungsplan und der Vorschulentwicklungsplan wurden zustimmend zur Kenntnis genommen, sofern sie von der Verwaltung vorgelegt wurden. Die inhaltliche Argumentation des Jugendamtsleiters wurden fraktionsübergreifend geteilt. Eine ambitionierte Auseinandersetzung fand in den Kreistagssitzungen allerdings nicht statt. Im Untersuchungszeitraum sind hier nur punktuelle Ausnahmen festzustellen wie etwa das engagierte Eintreten der ehrenamtlichen Frauenbeauftragten des Landkreises (die auch Mitglied der SPD-Kreistagsfraktion war) für den Ausbau der Betreuungsangebote im Rahmen der Beratung des Krippen- und Hortentwicklungsplanes 1992.<sup>322</sup> Vor allem im Rahmen der Sparkommission beschäftigten sich die Kreistagsmitglieder mit den hohen Kosten, die dem Landkreis durch die Übernahme von Elternbeiträgen entstehen – einem Umstand der den meisten bis dato nicht bekannt gewesen war. Da es sich hierbei jedoch um gesetzliche Aufgaben handelt, stellte sich die Frage der Kostenakzeptanz im Grunde nicht.

Zu den Akteuren, die den Ausbau der Krippen- und Hortplätze vorangetrieben haben, gehören vor allem die öffentlichen und freien Träger<sup>323</sup> der Kindergärten, Krippen und Horte. Im Landkreis Neunkirchen befinden sich 21 Einrichtungen in katholischer Trägerschaft, 14 Einrichtungen in evangelischer Trägerschaft und fünf Einrichtungen in sonstiger freier Trägerschaft, davon eine bei der AWO. In kommunaler Trägerschaft befinden sich 23 Einrichtungen.<sup>324</sup> Die große Zahl an Trägern und deren jeweils spezifische Situation vor Ort machen es unmöglich, diese als einheitlichen Akteur zu beschreiben oder zu interviewen. Die Gründe für das finanzielle Engagement sind sicherlich nicht nur im fachlichen Interesse, sondern auch in gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und der strategischen Positionierung in einem Gemeinwesen zu finden. Der quantitative Ausbau des Betreuungsangebotes wurde von freien und kommunalen Trägern in gleicher Weise unterstützt, besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Unterschiede gab es dagegen über einen längeren Zeit-

---

<sup>322</sup> Vgl. Protokoll der Sitzung des Kreistages vom 22.07.92

<sup>323</sup> Die freien und kommunalen Träger finanzieren im Bereich der Krippen und Horte sowie bei den Kindergärten 30 % der Investitionskosten und 15 % der Personalkosten. Ebenso tragen sie gemeinsam mit den Städten bzw. Gemeinden die Sachkosten. Häufig übernehmen die Kommunen bei kleineren freien Trägern deren Anteile teilweise oder ganz.

raum in der Personalisierung und bei der Sachausstattung und den Öffnungszeiten. Hier zeigten sich gerade die kirchlichen Träger bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein großzügiger. Nachdem das Bistum Trier, und in der Folge auch die evangelische Kirche, aufgrund rückläufiger Kirchensteuereinnahmen eine Reduzierung ihres Sachkostenanteils zu Lasten der Städte und Gemeinden anstrebten, mussten die kirchlichen Träger auf Druck der Kommunen die eigenen Standards auf das kommunale Niveau absenken.

Die rückläufige Kinderzahl seit Ende der 90er Jahre verstärkte den Druck auf die Einrichtungen zu flexiblen Angeboten. Dies betrifft einmal eine Ausweitung der Öffnungszeiten über den Mittag, eine flexiblere Lösung an den Tagesrändern und die Aufnahmen von Krippen und Hortkindern in Kindergärten und somit die Bildung von altersgemischten Gruppen. Rückläufige Kinderzahlen wurden in der Regel für den Aufbau von Qualität statt für den alternativ möglichen Abbau von Personal genutzt.

Unter Berücksichtigung der strukturellen Faktoren sowie der Motive der einzelnen Akteure ist es nicht möglich, den Anteil eines einzelnen Akteurs wie des Jugendamtes, des Landrates oder des Kreistages am Ausbau der Krippen- und Hortplätze exakt festzustellen. Vielmehr wird dieses Feld geradezu dadurch gekennzeichnet, dass Entscheidungen nur im Konsens zahlreicher Akteure getroffen werden können. Dies bedeutet einerseits, dass jeder Akteur theoretisch die Chance hat, sein Veto einzulegen. Andererseits verstärkt dies den Druck zum Konsens, der durch die Verteilung der Finanzierungslasten auf viele Schultern weiter befördert wird.

Mit Blick auf die Frage, in wie weit die sehr angespannte finanzielle Situation des Landkreises einerseits und die programmatischen Überlegungen der Akteure andererseits die Politikentwicklung bei den Krippen- und Hortplätzen beeinflusst hat, komme ich zu dieser Auffassung: Der Landkreis hat die Ausweitung der Plätze zwar nicht systematisch und offensiv vorangetrieben, allerdings wohlwollend begleitet. Politisch gab es einen breiten Konsens, wonach der Ausbau gewollt war. Die entgegengesetzte Position, wonach diese „freiwilligen Ausgaben“ gekürzt oder gedeckelt werden und der Landkreis sein Veto gegen eine Ausweitung einlegen sollte, mag der eine oder andere zwar intern

---

<sup>324</sup> Quelle: Jugendamt Neunkirchen, eigene Berechnung

vertreten haben, öffentlich ist dies allerdings von niemandem gefordert worden.

#### **4.4.2 Der Ausbau der außerschulischen Jugendarbeit**

Als „politische Angelegenheit“ galten den Fraktionen die sogenannten freiwilligen Ausgaben. Dazu gehörte in erster Linie die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit und die institutionelle Förderung von Einrichtungen freier Träger. Obwohl dafür weniger als 2 % aller Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe verwandt wurden, standen sie doch eher im Mittelpunkt des Interesses vor allem der großen Fraktionen, denn hier bestand die Möglichkeit, durch politische Entscheidungen Handlungsspielräume auszuschöpfen. Viele Stunden wurden in die Bereisung von Einrichtungen der außerschulischen Jugendarbeit investiert, auch wenn die jährlichen Zuschüsse für diese nicht selten unter 1.000 DM lagen. Die Anstrengungen der Kreistagsmitglieder im Jugendhilfeausschuss konzentrierten sich fraktionsübergreifend darauf, gemeinsam mit den Vertretern der freien Wohlfahrtspflege im Jugendhilfeausschuss darauf zu achten, dass die relativ bescheiden Mittel für freiwillige Ausgaben voll verausgabt und nicht zum Opfer von Sparvorschlägen wurden.<sup>325</sup>

Fiskalische Zwänge beeinflussten die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit nur insoweit, als sie die eigentlich politisch gewollte Ausweitung dieser Unterstützung erheblich einschränkte. Als wesentlichen Erfolg ihrer Politik in diesem Bereich sieht die SPD-Kreistagsfraktion die Einführung kommunaler Jugendpfleger durch ein Förderprogramm des Kreistages, das der SPD-Fraktionsvorsitzende im Rahmen der Haushaltsberatungen 1994 erstmals kündigte.<sup>326</sup> Auch die Grünen hatten sich für dieses Programm eingesetzt.<sup>327</sup> Die CDU hingegen lehnte die Finanzierung von hauptamtlich besetzten kommunalen Jugendbüros aus Mitteln des Landkreises ab. Dabei war sie nicht grundsätzlich gegen zusätzliche, freiwillige Mittel zur Förderung der außerschulischen Jugendarbeit. Sie befürchtete aber, dass durch die Einstellung

---

<sup>325</sup> IP 3

<sup>326</sup> Protokoll der Kreistagssitzung 17.12.93

<sup>327</sup> So bereiste das Kreistagsmitglied Erhard Diemer alle Bürgermeister im Kreis, um für Interesse und Unterstützung für diesen als präventiv verstandenen Ansatz zu werben.

von Sozialarbeitern keine Erfolge erreicht, sondern nur Kosten produziert würden. Schließlich saß auch in der CDU-Fraktion das Misstrauen gegen diese Berufsgruppe sehr tief. „Wenn Sie irgendwo einen Sozialarbeiter einstellen, dann ist die einzige Wirkung, die Sie nach einem Jahr erzielen, dass angeblich ein zusätzlicher Sozialarbeiter für diese Aufgaben gebraucht wird – die vermehren sich wie die Hasen.“<sup>328</sup> Aus diesen Gründen hätte die CDU-Fraktion eher für eine stärkere direkte Förderung Jugendarbeit treibender Vereine plädiert. Noch Ende 1997 beantragte die CDU-Fraktion die Einstellung des Förderprogramms kommunale Jugendpflege.<sup>329</sup> Da jedoch ab 1999 zwei CDU-Bürgermeister vom Angebot des Landkreises Gebrauch machten, verstummte die Kritik sehr bald.

Die Kreistagsmitglieder betrachteten es als ihren Erfolg, dass zwischen 1995 und 2000 die Ausgaben für außerschulische Jugendarbeit inklusive musisch-kultureller Bildung,<sup>330</sup> für die kommunale Jugendpflege und das Personal im Jugendamt für die außerschulische Jugendarbeit von rund 302.000 DM auf 529.000 DM angehoben werden konnten<sup>331</sup> - trotz steigender Pflichtausgaben. Die Motive von CDU und SPD jenseits der sachlichen Argumente für die Ausweitung der Angebote berühren sowohl politisch-strategische Überlegungen als auch das Selbstverständnis der Kreistagsmitglieder.<sup>332</sup> Jugendpolitik erzielt erstens eine vergleichsweise große öffentliche Aufmerksamkeit und hat symbolische Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit, die eine Partei sich zuspricht. Schließlich sind Jungwähler eine heftig umworbene Zielgruppe politischer Parteien, und ein überzeugendes Engagement in diesem Bereich kann für Parteien deshalb als lohnend erscheinen. Zweitens ist die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit das klassische Entscheidungs- und Gestaltungsfeld der Politik in der Kinder- und Jugendhilfe. Hier auf Förderung und Gestaltung zu verzichten, bedeutet in den Augen von Kreistagsmitgliedern, sich selbst für die Kinder- und Jugendhilfe überflüssig zu machen.

---

<sup>328</sup> IP 2

<sup>329</sup> Protokoll der Kreisausschusssitzung vom 08.12.97

<sup>330</sup> Dieses Förderprogramm wurde erstmals 1997 aufgelegt und geht auf eine direkte Initiative des Landrates zurück.

<sup>331</sup> Darin enthalten sind: Förderung außerschulischer Jugendarbeit freier Träger, kommunale Jugendbüros, Maßnahmen der Kreisjugendarbeit und eigenes Personal. Quelle: Kreisjugendamt, eigene Berechnungen.

<sup>332</sup> Die folgende Darstellung beruht auf Eindrücken aus verschiedenen Interviews.

Die politische Zielsetzung der Grünen ging über die Programmatik der anderen Fraktionen deutlich hinaus. Sie wollten weg von einer defizitorientierten, im Jugendamt verwalteten Jugendhilfe und hin zu einer präventiven, offenen, in der Gesellschaft verankerten Jugendhilfe, die mit Spaß und positiven Konnotationen besetzt sein sollte. Jugendhilfe sollte nicht nur Problemfall, sondern auch Gestaltungsfeld sein.<sup>333</sup> Nach Ansicht politischer Akteure<sup>334</sup> ist es der grünen Fraktion gelungen, aus der Opposition heraus Diskussionen und Entscheidungen des Kreistages zu beeinflussen. Dabei waren diese selbst davon überrascht, dass sie häufig „offene Türen eingerannt haben.“<sup>335</sup> Dies hat ihnen zumindest bei der folgenden Kreistagswahl jedoch keinen Vorteil gebracht. Mit dem Ausscheiden der Fraktion aus dem Kreistag 1999 hat auch die grüne Partei jeden Einfluss auf die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis verloren.

Das Jugendamt hatte fachliche Gründe für die Einrichtung von kommunalen Jugendbüros, die jeweils hälftig vom Landkreis und den Gemeinden finanziert werden sollten. So galt eine solche Infrastruktur in den 90er Jahren zunehmend als fachlicher Standard in den saarländischen Landkreisen. Die entsprechenden Konzepte wurden zwischen Kreisjugendamt, Landrat und SPD-Fraktion abgestimmt. Die Jugendbüros erhielten die Aufgabe, die außerschulische Jugendarbeit in den Gemeinden zu unterstützen.<sup>336</sup> Davon erhoffte man sich eine positive präventive Wirkung, weil Jugendarbeit unter sozialräumlicher Perspektive familienentlastende Wirkung entfaltet. Der Landrat war für den Ausbau freiwilliger Leistungen offen und machte weder in der Sparkommission noch verwaltungsintern konkrete Sparvorgaben für die Kinder- und Jugendhilfe.

Ähnlich wie beim Ausbau der Krippen- und Hortplätze bestand also zwischen allen Akteuren bezüglich der sogenannten freiwilligen Leistungen für die außerschulische Jugendarbeit und die institutionelle Förderung Konsens darüber, dass diese Mittel nicht dem allgemeinen Spardruck geopfert werden sollten. Die Bereitschaft, zusätzliche Mittel für diese Felder zur Verfügung zu stellen, entsprang den oben dargestellten unterschiedlichen fachlichen und

---

<sup>333</sup> IP 6

<sup>334</sup> IP 1, IP 2, IP 5

<sup>335</sup> IP 6

politisch-strategischen Motiven der Akteure, zu denen die freien Träger in diesem Zusammenhang erstaunlicherweise nicht gehörten.

Darüber hinaus erweist sich Lowis Unterscheidung in distributive, redistributive und regulative Politik hier wieder als erklärungsstark. Angesichts der großen Summen, die in der kommunalen Sozialpolitik redistributiv für relativ wenige, sozial benachteiligte Kinder und Familien ausgegeben werden, machten zahlreiche Akteure im Interview deutlich, dass die Politik auch etwas für „normale Kinder und Jugendliche“ machen müsse, also für solche, „die auch meine Kinder sein könnten.“ Die Ausweitung distributiver Jugendhilfepolitik, wenn auch in einem insgesamt bescheidenen Rahmen, fand zumindest im Kreistag trotz der schlechten finanziellen Rahmendbedingungen eine breite politische Unterstützung.

#### **4.5 Die Politik zwischen Reformwillen und mangelnder Kompetenz**

Nachdem sich die Kapitel 4.2 und 4.3 vor allem mit der Verwaltung als bedeutendem Akteur beschäftigt haben, stehen entsprechend dem akteurszentrierten Ansatz dieser Arbeit in Kapitel 4.5 die politischen Akteure im Mittelpunkt des Interesses. Als politische Akteure sollen hier diejenigen bezeichnet werden, die durch Wahl in ein öffentliches Amt oder Mandat einen Teil der Verantwortung für die Politikentwicklung übernommen haben. Dies sind auf kommunaler Ebene der Landrat und die Bürgermeister als gewählte Verwaltungschefs, die mit dieser Funktion ihren Lebensunterhalt verdienen, sowie die ehrenamtlichen Mitglieder des Kreistages und der Stadt- und Gemeinderäte. Der Landrat nimmt dabei insofern eine besondere Stellung ein, als er nicht nur politischer Akteur ist, sondern gleichzeitig auch an der Spitze der Verwaltung steht. Er gehört damit zu zwei Akteursgruppen. Diese Situation bietet für den Landrat allerdings auch die Chance, im Sinne eines „policy-brokers“ in Konflikten vermittelnd zu wirken und damit konstruktive Entscheidungen zu befördern.

---

<sup>336</sup> Zunächst machten in 1997 nur die Städte Neunkirchen und Ottweiler sowie die Gemeinde Illingen von diesem Angebot Gebrauch. 1999 folgten die Gemeinden Eppelborn und Schiffweiler, 2001 die Gemeinde Elversberg. In 2002 verfügten schließlich alle Kreisgemeinden über ein solches Jugendbüro.

Die Politikfeldanalyse geht davon aus, dass Politiker nur eine Akteursgruppe von mehreren in einem Politiknetzwerk sind. In diesem können sie die dominierende Position einnehmen, genauso gut ist es allerdings möglich, dass andere gesellschaftliche Akteure oder die öffentliche Verwaltung den maßgeblichen Einfluss auf die Politikentwicklung ausüben und der Politik nur eine akklamatorische Bedeutung zufällt.

Im folgenden geht es erstens um die Reaktion der politischen Akteure auf den Kostenanstieg in der Kinder- und Jugendhilfe. Welche Ziele hatten die politischen Akteure, welche Handlungsressourcen standen ihnen zur Verfügung, welchen Erfolg konnten sie erzielen? Zweitens wird auch danach gefragt, welche Bedeutung der Politik selbst im Policy-Netzwerk zukam und wie sie die Position der anderen Akteure und damit die Netzwerkstrukturen insgesamt beeinflusste.

#### **4.5.1 Sparen als Programm: Viel Mut und wenig Kreativität**

Die Explosion der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zu Beginn der 90er Jahre traf die kommunalpolitischen Akteure unvorbereitet und mit der Wucht eines Keulenschlages. Bis dato hatte die Jugendhilfepolitik für die Fraktionen im Kreistag allenfalls eine Nebenrolle in der politischen Agenda der Kreispolitik gespielt.<sup>337</sup> Nun drohte die Jugendhilfe zu einem doppelten Problem für die Kommunalpolitik zu werden: Einerseits schränkte sie den finanziellen Handlungsspielraum auf anderen Politikfeldern ein, andererseits erfuhr der Kreis durch die wachsende Kreisumlage wachsenden politischen Druck von seinen Städten und Gemeinden.

Für Landrat und Kreistagsmitglieder war klar: Auf dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe musste eine Kostenbegrenzung stattfinden, Einsparungen sollten, wo möglich, realisiert werden. Diese Zielsetzung wurde jedoch zunächst nur sehr pauschal formuliert. Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die in der Sache als disponibel erachtet oder zukünftig eingeschränkt werden sollten, wurden in der Debatte zunächst nicht genannt – wohl auch wegen fehlender Detailkenntnis. Vor allem sahen die politischen Akteure den Bun-

desgesetzgeber und die schlechte ökonomische Situation als die wesentlichen Ursachen für die Kostenentwicklung und schätzten die Chance, durch eigenes Handeln den Problemdruck abzubauen, als sehr gering ein.<sup>338</sup>

Der Landrat ergriff als erster Akteur die politische Initiative, der Ausgabenentwicklung durch eine eigenständige Strategie im Kreis zu begegnen. Er erkannte damit einen gewissen eigenen Handlungsspielraum und die damit verbundene Verantwortung an. Gegenstand dieser Initiative zur Begrenzung der Kosten in der Kinder- und Jugendhilfe war das Jugendamt und damit die Verwaltungspraxis. Sparen bedeutete in diesem Fall, die sparsame Verwendung der Mittel unter den gegebenen rechtlichen Voraussetzungen und inhaltlich-fachlichen Zielsetzungen. Die Einstellung des neuen Jugendamtsleiters bot hierzu die Chance. Die Kreistagsfraktionen unterstützten diese Linie in der Sache uneingeschränkt.<sup>339</sup> Die Personalentscheidung war für Landrat und Kreistagsfraktionen vor allem eine Richtungsentscheidung darüber, welche Prämissen die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen zukünftig bestimmen sollten:<sup>340</sup> die Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgaben des KJHG mit so wenig Geld wie möglich.

Die SPD-Kreistagsfraktion ging wenig später mit einer neuen politischen Initiative weiter und stellte nicht nur die Verwaltungspraxis, sondern auch die ihr zu Grunde liegenden Rechtsvorschriften, zumindest soweit sie vom Landkreis beeinflusst werden, und die sachliche Notwendigkeit von Leistungen in Frage. Auf Vorschlag der SPD-Fraktion beschloss der Kreistag im Rahmen der Beratungen des Kreishaushaltes 1995, eine „Kommission zur Überprüfung von Einsparmöglichkeiten“ einzuberufen. Damit übernahm erstmals der Kreistag die Initiative in grundsätzlichen Angelegenheiten der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe. Dies bedeutete den bewussten Eingriff in die Angelegenheiten, die bisher allein der Verwaltung vorbehalten waren.

Die *Kommission zur Überprüfung von Einsparmöglichkeiten* konstituierte sich am 07. Juni 1995 und tagte unter dem Vorsitz des Kämmerers des Landkreises insgesamt acht mal. Ihren Abschlussbericht legte sie am 01. Juli 1996

---

<sup>337</sup> IP 4

<sup>338</sup> vgl. die Haushaltsreden des Landrates sowie der Fraktionsvorsitzenden von SPD und CDU 1991, 1992 sowie 1993

<sup>339</sup> Die näheren Umstände dieser Personalentscheidung sind bereits in Kapitel 4.2.1 dargestellt worden.

vor.<sup>341</sup> Neben der Sozialhilfe stand die Kinder- und Jugendhilfe im Mittelpunkt der Arbeit des Ausschusses. Im Abschlussbericht beauftragte die Kommission die Verwaltung, zahlreiche Einsparmöglichkeiten zu prüfen und deren Umsetzung vorzubereiten. Zu nennen sind u.a.:

- „Generelle Überprüfung der Zuschussbedürftigkeit von sozialen und kirchlichen Organisationen, gezielte Überprüfung und Ausschaltung von Mehrfachförderungen
- Überprüfung der zwingenden Notwendigkeit einer Förderung von Beratungsstellen und eventuell Kündigung der Förderung zugrundeliegender Absprachen und Verträge mit dem Ziel, gleichartige Angebote nicht mehrfach zu fördern.
- Herbeiführung einer deutlichen Kostensenkung im Bereich der Übernahme von Elternbeiträgen an vorschulischen Einrichtungen sowie den Kinderkrippen und Kinderhorten.
- Erarbeitung eines Konzeptes zur Erreichung einer deutlichen Ausgabensenkung bei der Unterbringung von Jugendlichen in teilstationären und stationären Einrichtungen, Kündigung von Verträgen und Führung von Verhandlungen mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Besserstellung. Erarbeitung von alternativen Vorschlägen zur kostengünstigeren Eigenherstellung von Betreuungsleistungen z.B. in Zusammenarbeit mit der Gemeinnützigen Klinikgesellschaft des Landkreises Neunkirchen mbH sowie Erarbeitung von neuen Konzepten zur vollstationären Betreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Zusammenarbeit mit den freien Trägern mit dem Ziel der Begrenzung des Zuwachses von teuren vollstationären Betreuungsformen.
- Kritische Überprüfung von sonderpädagogischen Maßnahmen, Beschränkung auf Maßnahmen im Inland bzw. näheren Ausland.
- Initiativen an den Bundesgesetzgeber mit dem Ziel, bei ambulanten Maßnahmen eine Heranziehung zu den Kosten nach § 91 ff KJHG betreiben zu können.

---

<sup>340</sup> Dass diese große politische Koalition am Streit über den Personalvorschlag des Landrates auseinanderbrach, änderte nichts an der grundsätzlichen Übereinstimmung in der Sache.

- Erarbeitung von landkreisspezifischen Richtlinien mit dem Ziel der Kostenreduzierung zur Ausgestaltung bisher angewandter Empfehlungen insbesondere für folgende Bereiche:
  1. Empfehlungen des Landesjugendamtes zur Gewährung von Hilfen zur Erziehung in anderen Fällen vom 28.02.94 und die damit korrespondierende Verfügung des Landrates als örtlichem Jugendhilfeträger über die Höhe der einmaligen Leistungen, Beihilfen oder Zuschüsse.
  2. Festsetzung von Pauschalbeträgen gemäß § 39 Absatz 4 KJHG zum Unterhalt von Kindern und Jugendlichen, denen Hilfe gemäß § 33 KJHG gewährt wird. Empfehlungen des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und damit korrespondierende Verfügung des Landrates vom 09.03.94.
  3. Richtlinien über Barbeträge für Kinder, Jugendliche und junge Volljährige in Heimen und anderen betreuten Wohnformen vom 03.02.94 sowie die vom Landesjugendhilfeausschuss erlassenen Barbetragsrichtlinien auf der Grundlage von § 39 Absatz 2 KJHG.
  4. Gemeinsame Empfehlung der Jugendämter im Saarland zur Förderung von Kindern in Tagespflege gemäß § 23 KJHG vom 04.11.91.
  5. Empfehlungen für die Gewährung von Hilfen zur Verselbständigung von jungen Menschen in Form des betreuten Wohnens
  6. Empfehlung über die Heranziehung zu den Kosten nach § 91 ff KJHG im Saarland, basierend auf den Empfehlungen des Deutschen Vereins<sup>342</sup>

Eine Analyse des Kommissionsberichtes kommt meines Erachtens im wesentlichen zu vier Ergebnissen:

- Die Einsparvorschläge betrafen erstens überwiegend Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe mit redistributivem Charakter.<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> Die Empfehlungen der Kommission wurden einstimmig getroffen, also auch mit Unterstützung der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen.

<sup>342</sup> Bericht der Kommission des Kreistages zur Überprüfung von Einsparmöglichkeiten vom 01.07.96, S. 3f

- Die freien Träger sollten erhebliche Einbußen hinnehmen, weil man Leistungsumfang und Höhe der Kostenerstattung der für das Jugendamt erbrachten Leistungen kürzen wollte.
- Die Leistungsempfänger sollten geringere Transferleistungen erhalten und sich stärker an den Kosten der Erziehungshilfen beteiligen.
- Die Sinnhaftigkeit der zu finanzierenden Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wurde nicht in Frage gestellt.

Die angestrebten Einsparungen durch Kürzungen des Leistungsumfangs und der Höhe der Kostenerstattung und durch Kürzungen bei der institutionellen Förderung wäre vor allem zu Lasten der freien Träger und anderer Leistungserbringer gegangen. Allerdings machte die Kommission keine konkreten Vorschläge, sondern beauftragte die Verwaltung, Vorschläge für die Steigerung der Effektivität und Effizienz der Erziehungshilfemaßnahmen zu entwickeln. Diese pauschale Forderung entsprach parallel entwickelten Konzepten des Jugendamtes, die bereits als Verwaltungsreform (Kapitel 4.2) und als Reform der Erziehungshilfen (Kapitel 4.3) beschrieben wurden.

Die Absicht, die Leistungsempfänger selbst mit einem Beitrag zur Konsolidierung der Kreisfinanzen zu belasten, wurde deutlich und konkret vertreten. Die Rechtsgrundlagen für die Kostenbeteiligung der Eltern bei Erziehungshilfeleistungen sollten erweitert und die Berechnungsgrundlagen so verändert werden, dass der Landkreis höhere Einnahmen erzielen würde.<sup>344</sup> Gleichzeitig sollten dort, wo der Landkreis finanzielle Leistungen gewährte (Übernahme von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen, finanzielle Leistungen an Jugendliche und junge Volljährige in stationärer Unterbringung) diese Leistungen gekürzt oder der Kreis der Anspruchsberechtigten eingeschränkt werden.

---

<sup>343</sup> Ausnahme: Die pauschale Forderung nach Kürzung von freiwilligen Aufgaben wie der institutionellen Förderung von Beratungsstellen, die grundsätzlich allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen, ist der einzige Sparvorschlag hinsichtlich einer distributiven Leistung. Hier wurden jedoch keine konkreten Vorschläge gemacht, welche Institution wie stark betroffen sein sollte. Vielmehr wurde die Verwaltung mit weiteren Prüfungen und der Erarbeitung konkreter Vorschläge beauftragt. Solche Vorschläge erreichten jedoch nie das Licht der Öffentlichkeit, sodass die Sparvorschläge in diesem Punkt folgenlos blieben.

<sup>344</sup> Diese Forderung wurde auch in den Interviews von nahezu allen Akteuren bestätigt. Fachlich ist sie jedoch umstritten, da eine Kostenbeteiligung der Eltern an ambulanter Erziehungshilfe viele Familien von der Beantragung dieser Hilfen abhalten würde. Dies würde direkt zu Lasten der Kinder gehen und darüber hinaus den angestrebten Umbau von stationären zu ambulanten Hilfen beeinträchtigen.

Eine inhaltliche Kritik an den Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nahm der Sparkommissionsbericht – entgegen ursprünglichen Überlegungen - nicht vor. Weder bei den Kindertageseinrichtungen noch bei den Hilfen zur Erziehung wurden einzelne Leistungsbereiche an sich in Frage gestellt. Die Sparkommission legte den Focus vielmehr auf den Transfer von Geld – entweder zu den freien Trägern als Leistungserbringern oder zu Kindern, Jugendlichen und deren Eltern als Leistungsempfängern. Konzepte für einen fachlichen Umbau der Kinder- und Jugendhilfe entwickelte die Kommission nicht. Insofern war der Mut der Politik, sich mit Trägern und Leistungsempfängern anzulegen, größer als die Kreativität, die Begriffe Effektivität und Effizienz mit fachlichen Konzepten auszufüllen. Die Sparkommission war nach ihrem Selbstverständnis eher ein vergrößerter Rechnungsprüfungsausschuss als eine Fachkommission mit sozialpolitischen Ansprüchen.

Mit der Vorlage des Kommissionsberichtes hatten die Kreistagsmitglieder einen wahren Kraftakt vollbracht. Diese Arbeit erforderte von ihnen wesentlich mehr Detailkenntnisse von der Kinder- und Jugendhilfe und vom Zusammenwirken von freien und öffentlichen Trägern als sie bis dahin besessen hatten. Der Erwerb von Wissen war daher eine Voraussetzung für die Entwicklung von Sparvorschlägen. Dabei fiel der Verwaltung die Aufgabe zu, die Kreistagsmitglieder zu informieren, rechtliche und fachliche Zusammenhänge darzustellen und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Für die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe blieb die Sparkommission, zumindest auf den ersten Blick, weitgehend folgenlos. Konkrete Vorschläge wie die Unterbringung von Jugendlichen in Gebäuden der kreiseigenen Klinikgesellschaft, die Kündigung von Verträgen mit freien Trägern, die Neufassung von Richtlinien und Empfehlungen sowie die Kürzungen von Zuschüssen an Träger und natürliche Leistungsempfänger wurden nicht umgesetzt. Lediglich der von der Kommission geforderte Verzicht auf erlebnispädagogische Maßnahmen im Ausland („teure, nutzlose Segelturns in der Karibik“) wurde anschließend, von wenigen Ausnahmen abgesehen, beachtet.

Dies hat seine Ursache einerseits darin, dass der Bericht der Kommission nicht direkt zu konkreten Beschlüssen des Kreistages führte, sondern lediglich diejenigen Bereiche benannte, in denen die Verwaltung dem Kreistag Einsparvorschläge und Strukturveränderungen vorschlagen sollte. Damit gaben

die Fraktionen das Heft des Handelns wieder an die Verwaltung ab. Eine umfassende Wiedervorlage in einer späteren Kreistagssitzung gab es nicht, sie wurde von den Kreistagsmitgliedern auch nicht eingefordert.

Andererseits hatte das Jugendamt schon während der Arbeit der Kommission darauf hingewiesen, dass viele Vorschläge aus Gründen der Praktikabilität oder wegen geltenden Rechts nicht umgesetzt werden könnten. Zwar belegt ein sehr ausführlicher Vermerk des Jugendamtes die grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Politik und Verwaltung, wonach sowohl bei den Kostenerstattungen für freie Träger im Rahmen der Erziehungshilfen als auch bei den direkten finanziellen Zuwendungen für Kinder, Jugendliche und Eltern gespart und die Eltern in stärkerem Maße zu einer Kostenbeteiligung herangezogen werden sollten. Allerdings heißt es darin bsw. mit Blick auf die angeregte Kündigung der Pflegesatzvereinbarungen mit freien Trägern: „Da für das Jugendamt gesetzlicher Handlungszwang besteht, Einsparerfolge nicht garantiert werden können und der ausgelöste Verwaltungsaufwand und Zeitbedarf Zusatzkosten verursachen würde, ist aufgrund objektiver Unmöglichkeit eigener Pflegesatzverhandlungen von einer Kündigung derselben nachhaltig abzuraten.“<sup>345</sup>

Insgesamt kommt der Jugendamtsleiter zu dem Schluss: „Was die Anwendung aller aufgeführten Empfehlungen angeht, bleibt festzustellen, dass bis zu ihrer materiell-inhaltlichen Änderung durch den Kreistag die Verwaltung keinen Änderungsspielraum für die von der Sparkommission vorgesehenen Zielsetzungen hat. ... Die angesprochenen Verbesserungen der Einnahmeseite brächten nach den notwendigen Gesetzes-/Richtlinien-/Empfehlungsänderungen nicht nur per Saldo eine Kostenentlastung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, sondern sind auch m.E. die einzige realistische, eigenverantwortliche Gestaltungschance des Landkreises; es sei denn, die Legislative des Kreises würde ihrem Jugendamt – abseits jeglicher pädagogischer Zielsetzungen und Zwänge des SGB VIII - per Beschluss z.B. vorgeben, dass

1. bei teil- bzw. vollstationären Hilfemaßnahmen nur die freien Träger „Hilfepartner“ sein können, die eine vom Kreistag festzulegende Preisobergrenze nicht überschreiten und

2. für ambulante Hilfeangebote Stundenrahmen und Kostensätze neu festgelegt werden.<sup>346</sup>

Ein Beschluss, wie unter 1. angeführt, wurde nicht gefasst. Die Finanzierung und Organisation der ambulanten Hilfen wurde dagegen mit der Übertragung an die AWO neu geregelt. Die weit überwiegende Zahl der Vorschläge der Sparkommission wurde, trotz der einstimmigen Verabschiedung, nicht umgesetzt.

Die tatsächliche Bedeutung der politischen Akteure für die Entwicklung der Jugendhilfe wird an diesem Umstand deutlich. Der frühere SPD-Fraktionsvorsitzende beschreibt dies so: „Die Kreistage spielen nur noch eine Statistenrolle, sie nicken den Haushalt ab, den die Verwaltung aufgestellt hat. Wenn alle Sparpotentiale ausgeschöpft sind, kann der Kreistag nach Hause gehen. Die Administration des Kreises ist wichtiger geworden, die Selbstverwaltung kann man fast ganz vergessen.“<sup>347</sup>

#### **4.5.2 Die politischen Akteure im Politiknetzwerk Kinder- und Jugendhilfe**

So gering wie die Umsetzung der Beschlüsse der Sparkommission vermuten lässt, ist die Bedeutung der politischen Akteure im Politiknetzwerk Kinder- und Jugendhilfe nicht. Ihre Rolle hat sich in den 90er Jahren sowohl inhaltlich als auch strukturell dynamisch entwickelt. Der Untersuchungszeitraum lässt sich aus dieser Perspektive in vier Phasen einteilen.

Anfang der 90er Jahre befanden sich die politischen Akteure an der Peripherie des Politik-Netzwerkes Kinder- und Jugendhilfe. An Entscheidungen wirkten sie, wenn überhaupt, nur formal mit. Einzige Ausnahme war die Spielwiese Kreisjugendhilfeausschuss, wo sich Kreistagsmitglieder mit großem Zeitaufwand um die Verteilung von vergleichsweise wenigen Mitteln an freie Träger kümmerten. Dass die Politik für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt weder inhaltliche noch organisatorische Zielvorstellungen formuliert hatte (und auch mit dem Jugendhilfeplan aus dem Jahr 1988 nichts anzufangen wusste), ver-

---

<sup>345</sup> Vermerk des Jugendamtes für die Mitglieder der Sparkommission vom 20.03.96, S. 3

<sup>346</sup> Vermerk des Jugendamtes für die Mitglieder der Sparkommission vom 20.03.96, S. 7f

<sup>347</sup> IP 4

mag insofern nicht zu verwundern, als der Landrat oder der Kreistag de facto kaum etwas zu entscheiden hatten. Sowohl die Umsetzung der Hilfen zur Erziehung als auch die Entwicklung des Angebotes an Kindertageseinrichtungen wurden zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und den freien Trägern bilateral verhandelt – ohne dass der Kreistag hiermit hätte befasst werden müssen. Die Kreistagsfraktionen verfügten über keine eigenen dauerhaften Kontakte zu freien Trägern. Die Kinder- und Jugendhilfe war für die Finanzen des Landkreises Anfang der 90er Jahre von eher nachrangiger Bedeutung, zumal die Kosten für die stationäre Unterbringung in Zeiten des JWG vom Land erstattet wurden. Für die Politik waren andere Themen von größerer Bedeutung, bsw. die Sanierung des Kreiskrankenhauses, die Umweltpolitik und vor allem der wirtschaftliche Strukturwandel in der Region. Die Kinder- und Jugendhilfe stand nur im Zusammenhang mit der Haushaltsberatung auf der Tagesordnung.

Das Interesse der Politik an der Kinder- und Jugendhilfe nahm in der ersten Hälfte der 90er Jahre proportional mit den steigenden Belastungen für die Kreisfinanzen zu. Die Handlungsschwäche des eigenen Jugendamtes im Angesicht der Krise ließ ein Vakuum in den Netzwerkstrukturen entstehen, das die politischen Akteure zur Aufmerksamkeit und zum Handeln zwang. In dieser zweiten Phase wurde der Landrat bei der Einstellung des neuen Jugendamtsleiters und später und bei der Einsetzung der Sparkommission die SPD-Fraktion zum dominierenden Akteur. Die Steuerungsautonomie von Jugendamt und freien Trägern sollte von der Politik gebrochen werden.

Diese Absicht unterstrich der neue SPD-Fraktionsvorsitzende Jörg Britz in einer Haushaltsrede, in der er der öffentlichen und freien Jugendhilfe den Kampf ansagte. Britz hatte mit Blick auf die Förderung der Wohlfahrtsverbände in Deutschland (und die Situation im Landkreis Neunkirchen im Sinn) u.a. ausgeführt: „In den vergangenen Jahren wurden anstandslos öffentliche Gelder gewährt, die es ermöglicht haben, dass vor dem Hintergrund der durch das Subsidiaritätsprinzip geschaffenen Auftragsgarantie sich ins Gigantische entwickelte bürokratische Apparate gebildet haben, die sich im wesentlichen durch mangelnde Wirtschaftlichkeit und überzogenes Anspruchdenken aus-

zeichnen.“<sup>348</sup> Der politische Druck, den der Kreistag mit der Einstellung des neuen Jugendamtsleiters und der Einrichtung der Sparkommission ausübte, wurde in der Verwaltung und bei einigen freien Trägern sehr ernst genommen. Mit seiner Rede hatte der SPD-Fraktionsvorsitzende deutlich gemacht, dass Kinder- und Jugendhilfe jetzt Chefsache sein würde.

Mangelnde Fachkenntnisse und entsprechende konzeptionelle Defizite der beiden großen Kreistagsfraktionen schränkten die Chance der politischen Akteure ein, die anstehenden Reformen inhaltlich zu prägen. Statt über die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe zu entscheiden, mussten die Kreistagsmitglieder die Gegenwart erst begreifen lernen. Die Sparkommission beschleunigte zwar einerseits den Fortgang von Reformen, indem sie die eigentliche agierenden Akteure im Jugendamt mit politischer Legitimation ausstattete, sie wurde jedoch für die Kommissionsmitglieder gleichzeitig zu einem Crashkurs in Kinder- und Jugendhilfe. Mit zunehmendem Wissen wuchs die Einsicht der politischen Akteure in die soziale und rechtliche Komplexität der Kinder- und Jugendhilfe und damit auch die Akzeptanz der Leistungen, die von öffentlicher und freier Jugendhilfe erbracht wurden.<sup>349</sup> Letztlich nutzte das Jugendamt die Kommission dazu, den politischen Akteuren deren Grenzen aufzuzeigen und gleichzeitig neues Vertrauen in die eigene Reform- und Handlungsfähigkeit aufzubauen. Der Kreistag gab das Heft des Handelns bereitwillig wieder aus der Hand. Die Vertrauenskrise zwischen Politik und Jugendamt war beendet.

Dies hatte jedoch nicht zur Folge, dass sich die Politik in der dritten Phase ab 1996/97 wieder völlig aus der Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe verabschiedete und gleichsam in das alte Rollenmuster vom Anfang der 90er Jahre zurückfiel. Kinder- und Jugendhilfe blieb auf der Agenda der politischen Akteure noch für eine Zeit von Bedeutung, ja sie wurde sogar zum Konfliktfeld zwischen den Kreistagsfraktionen.

Dafür gab es mehrere Gründe. Erstens hatten die Grünen schon seit 1994 die Kinder- und Jugendhilfe-Politik zu einem ihrer zentralen politischen Aktionsfelder gemacht. Die Motive der Grünen für diese Akzentuierung waren sowohl Leidenschaft für die Sache als auch politisch-strategisches Kalkül. Da dieses politische Terrain von den anderen Parteien öffentlich nicht besetzt worden

---

<sup>348</sup> vgl. Protokoll der Kreistagssitzung vom 15.12.95

<sup>349</sup> So mehrere Kommissionsmitglieder im Interview.

war, sahen die Grünen hier die Chance, das eigene Profil zu schärfen. Dabei profitierten sie davon, dass eines der beiden grünen Kreistagsmitglieder als Geschäftsführer eines freien Trägers der Jugendhilfe im Kreis vom Fach war und in der Sache auf gleicher Augenhöhe mit dem Jugendamt diskutieren konnte. Zentrale Forderungen waren die Einrichtung von Jugendbüros in allen Gemeinden und ein auf Prävention setzender Umbau der Jugendhilfe. Dabei suchten die Grünen die Nähe zu SPD-Fraktion und Verwaltung, um ihre Anliegen durch sachlichen Dialog zu erreichen. Angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse hätte eine Konfliktstrategie ohnehin wenig Aussichten auf Erfolg gehabt.

Neben den politischen Initiativen der Grünen sorgten zweitens formale Gründe dafür, dass die Politik sich auch nach Abschluss der Sparkommission mit der Kinder- und Jugendhilfe beschäftige: Die anstehenden Reformen der Erziehungshilfen wie die Reform der ambulanten Hilfen und das Neunkircher Modell bedurften der Zustimmung des Kreistages, weil dafür jeweils Verträge zwischen dem Landkreis und freien Trägern abgeschlossen werden mussten. Bei der Vergabe der ambulanten Hilfe war es dem Jugendamt und den freien Trägern nicht gelungen, einen Konsens im Vorfeld der Entscheidung im Kreistag zu erzielen. Der Kreistag musste also eine Entscheidung treffen, die mit heftigen politischen Auseinandersetzungen verbunden war. Der Vertrag zwischen dem Landkreis Neunkirchen und den freien Trägern zum Neunkircher Modell erforderte wiederum eine Entscheidung des Kreistages. Die Konfliktpunkte waren diesmal jedoch bereits in den Verhandlungen zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern ausgeräumt worden, sodass die Politik nur noch über ein fertig ausgehandeltes Vertragswerk abzustimmen hatte. Ein anderes Abstimmungsergebnis als eine einstimmige Zustimmung wäre in dieser Konstellation kaum vorstellbar gewesen.

Eine wichtige Funktion der Politik im Politiknetzwerk wird am Vergleich dieser beiden Entscheidungsprozesse deutlich: Konflikte oder Konkurrenzsituationen, die eine Entscheidung zwischen Alternativen verlangen, werten die politischen Akteure und ihre Bedeutung im Netzwerk auf. Sie provozieren geradezu die Opposition, diesen Konflikt in die politischen Institutionen zu tragen und auf der Bühne des Kreistages auszutragen. Im Untersuchungszeitraum hatte die Politik nur zweimal zwischen Alternativen in der Kinder- und Jugendhilfe-

Policy zu entscheiden: bei der Einstellung des Jugendamtsleiters und der Vergabe der ambulanten Hilfen. Beide Entscheidungen führten zu heftigen politischen Auseinandersetzungen, die in die Öffentlichkeit getragen wurden.

Bei der Beratung des Kreishaushaltes 1998 zeigten sich der Landrat und die Fraktionen erstmals zufrieden mit der Kostenentwicklung.<sup>350</sup> Als sich mit der Vorlage der Jahresrechnung 1997 abzeichnete, dass es erstmals gelungen war, die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zu senken, war das Problem Kinder- und Jugendhilfe für die Politik mehr oder weniger gelöst. Das Interesse der Politik an der Kinder- und Jugendhilfe ließ in dieser vierten Phase deutlich nach, zumal die Ausgaben auch in den Folgejahren in etwa auf dem Niveau der Vorjahre blieben und die Grünen, die als einziger politischer Akteur die Kinder- und Jugendhilfe öffentlich thematisiert hatten, nach der Kommunalwahl 1999 aus dem Kreistag verschwunden waren. Im übrigen gab es weder Konflikte zwischen anderen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe, die die Politik auf den Plan gerufen hätten, noch Sachfragen, die aus formalen Gründen einer Zustimmung des Kreistages bedurft hätten. Landrat und Kreistag nahmen nach einer Zeit des politischen Handelns wieder eine beobachtende Rolle im Politiknetzwerk ein.

Insgesamt können die Funktionen der politischen Akteure im Policy-Subsystem und ihre Position im Netzwerk wie folgt beschrieben werden:

- Die politischen Akteuren, also der Landrat und die Kreistagsfraktionen, unterscheiden sich - trotz vordergründiger parteipolitischer Scharmützel - nicht in ihren grundsätzlichen Positionen. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern spielt die Kinder- und Jugendhilfe für sie eher eine untergeordnete Rolle. Die Ausgaben sind für die politischen Akteure die wichtigste Kategorie zur Beurteilung dieses Policy-Subsystems. Allerdings hat das Interesse an inhaltlichen Zusammenhängen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich zugenommen.
- Die Politik hat die Chance, der wichtigste Akteur in der Kinder- und Jugendhilfe zu sein. Dafür spricht erstens die Übereinstimmung aller politischen Akteuren in zentralen Fragen. Zweitens haben der Kreistag und Landrat durch das Initiativrecht, die Kontrollfunktion gegenüber der

---

<sup>350</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 19.12.97

Verwaltung, die Verantwortung für Personalpolitik und Haushalt zumindest formal alle Trümpfe in der Hand, um die Grundlinien der Politikentwicklung inhaltlich zu bestimmen und die Umsetzung der eigenen Beschlüsse zu kontrollieren.

- Tatsächlich wird die Handlungsfähigkeit der Politik ganz erheblich eingeschränkt durch den Mangel an eigener fachlicher Kompetenz – gerade gegenüber der Verwaltung und den freien Trägern. Sie gerät damit in die Abhängigkeit von der Verwaltung und wird in der Regel nur aktiv, wenn ihr das Jugendamt aus rechtlichen Gründen oder eigenen strategischen Interessen dies abverlangt. Im Beobachtungszeitraum hat die Handlungsfähigkeit der Politik unter dem Aspekt der Fachkompetenz durch die inhaltliche Auseinandersetzung in der Sparkommission und die offensivere Informationspolitik des Jugendamtes bei den Reformen der Erziehungshilfen zugenommen.
- Aus eigenem Antrieb wird die Politik tätig, wenn sich das gesamte Policy-Subsystem in einer Krise befindet oder wenn Konflikte zwischen anderen Akteuren bestehen, die diese untereinander nicht gütlich beilegen können.
- Die politischen Akteure haben zwar mehr oder weniger differenzierte inhaltliche Positionen zu den verschiedenen Leistungsbereichen. Dies führt jedoch nicht zu einer geschlossenen Programmatik, die die eigene Verantwortung für die Umsetzung dieser politischen Ziele definiert. Politik stimmt zu oder lehnt ab, aber sie initiiert nicht.

Diese Thesen sind in erster Linie vom konkreten Untersuchungsgegenstand Landkreis Neunkirchen abgeleitet. In wie weit sie verallgemeinert werden können müssen weitere Fallstudien ergeben.

#### **4.6 Freie Träger und Jugendamt in einem Boot**

Die freien Träger der Jugendhilfe befinden sich schon lange aufgrund gesetzlicher Regelungen wie dem Subsidiaritätsprinzip und ihrer Beteiligung im Jugendhilfeausschuss in einer besonders privilegierten Position im Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe. Angesichts der finanziellen Krise der

Kommunen prognostizierten Sozialwissenschaftler schon in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts, dass die Bedeutung der freien Träger für die kommunale Sozialpolitik noch weiter zunehmen würde: „Die fiskalische Krise der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitig wachsenden sozialen Aufgaben sorgt dafür, dass sich die funktionale Relevanz der freien Träger im kommunalen Jugend- und Sozialsektor erhöht.“<sup>351</sup> Diese Ausweitung neo-korporatistischer Politikmodelle kann zwar die Effektivität eines Policy-Subsystems steigern, sie ist jedoch in jedem Fall für die freien Träger selbst von weitreichenden Folgen. „Die Steuerungsprobleme des Gesamtsystems wandeln die Steuerungsprobleme der Großverbände zu Integrationsproblemen: anstelle der traditionellen ‚inneren Geschlossenheit‘ und des äußeren Konflikts, werden nun Konflikte zwischen widersprüchlichen Systemzielen der Verbände intern ausgetragen und gerade durch die mediatisierenden Funktionen der Konsensbildung und der Integration zwischen Mikroebene und Makroebene (d.h. zwischen Innenwelt = Mitgliedern und Außenwelt = politisches System) erfüllt.“<sup>352</sup> Vor diesem Hintergrund soll im folgenden dargestellt werden, wie sich die Funktionen der freien Träger im Policy-Subsystem verändert haben, welche Folgen dies für die Struktur des Systems und letztlich auch für die freien Träger selbst und ihr Verhältnis zueinander hatte.

#### **4.6.1 Die freien Träger im Netzwerk**

Neben der Verwaltung und den politischen Akteuren sind die freien Träger die dritte große Akteursgruppe, die an der Kinder- und Jugendhilfe maßgeblich beteiligt und damit für ihre Entwicklung mitverantwortlich ist. Ihre Ziele, ihr Selbstverständnis und ihre Bedeutung in den 90er Jahren entwickelten sich im Landkreis Neunkirchen mindestens so dynamisch wie diejenigen der politischen Akteure. Daher empfiehlt sich zunächst, eine Phaseneinteilung vorzunehmen. Dabei will ich mich auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung beschränken. Der Bereich der Kindertagestätten fällt für die Fragestellung nicht

---

<sup>351</sup> Rolf G. Heinze: Verbandlichung der Sozialpolitik?; in: Jürgen Krüger, Eckhardt Pankoke: Kommunale Sozialpolitik: München 1985, S. 217

<sup>352</sup> Helmut Willke: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein 1983, S. 141

ins Gewicht, da die Anbieterstruktur so vielfältig ist und der einzelne freie Träger sich meist nur auf die lokale Arbeit beschränkt und damit auf der Kreisebene kaum in Erscheinung tritt.

Fast alle freien Träger von teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung<sup>353</sup> richteten ihre Angebote Anfang der 90er Jahre und auch noch heute an alle Landkreise im Saarland und darüber hinaus. Der Landkreis Neunkirchen spielte in den Planungen und für die Existenzsicherung der Träger eine untergeordnete Rolle. Die Handlungsebene, auf der sich freie Träger bewegten, ging weit über die Grenzen eines einzelnen Landkreises hinaus, denn die pädagogischen Dienstleistungen wurden letztlich bundesweit angeboten und abgerechnet.<sup>354</sup>

Kontakte zwischen den freien Trägern und dem Jugendamt Neunkirchen gab es in dieser ersten Phase nur auf der Arbeitsebene und sie beschränkten sich in der Regel auf den jeweiligen Fall. Nur auf dieser Ebene betrachteten sich die freien Träger als Partner eines Jugendamtes, das sie durch fachliche Qualität für die zukünftige Belegung ihrer Angebote gewinnen wollten. Kontakte zwischen den freien Trägern gab es fast überhaupt nicht. Verbindungen zwischen freien Trägern und den politischen Akteuren bestanden allenfalls zufällig, wenn ein Mitarbeiter eines freien Trägers auch in der Politik eine Rolle spielte. Sie waren mit Ausnahme des Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes auch nicht im Jugendhilfeausschuss vertreten.

Die Bedeutung des Landkreises Neunkirchen für die freien Träger wurde durch folgende Faktoren relativiert:

- Ein Landkreis mit der Größe von ca. 150.000 Einwohnern kann einen freien Träger von teilstationären und vor allem stationären Angeboten nicht ernähren. Diese treten landesweit oder bundesweit als Anbieter auf und haben in der Regel keinen besonderen regionalen Bezug zu einem Landkreis.
- Das räumliche Auseinanderfallen von Sitz des Jugendamtes in Ottweiler und dem Ort, an dem sich die Einrichtung befindet, in der die Hilfe

---

<sup>353</sup> Ambulante Angebote wurden von den großen freien Trägern damals nicht vorgehalten.

<sup>354</sup> Als einziges kommunales Jugendamt genoss das Jugendamt des Stadtverbandes Saarbrücken mit ca. 350.000 Einwohnern, großen sozialen Problemen und einer entsprechend großen Nachfrage nach Erziehungshilfen größere Aufmerksamkeit bei den freien Trägern im Saarland.

geleistet wird, fördert auch die Distanz in den sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den freien Trägern und dem Jugendamt.

- Die Situation im Landkreis Neunkirchen wurde davon geprägt, dass dieser weder für die AWO, noch das Diakonische Werk oder das Hospital, die alle ohnehin ihren Sitz außerhalb des Landkreises hatten, der wichtigste Partner war. Der größte im Kreis ansässige Träger, das Pallottihaus, wurde im stationären Bereich nur zu ca. 10 % vom Jugendamt des Landkreises belegt.
- Das Jugendamt Neunkirchen galt bezüglich fachlicher Innovationen und organisatorisch als schlecht aufgestellt.
- Bis 1990 war das Saarland Kostenträger der stationären Hilfen und Verhandlungspartner in der saarländischen Pflegesatzkommission gewesen. Die Partnerschaft zu einem einzigen örtlichen Jugendamt hatte bis dahin für die großen freien Träger deshalb kaum strategische Bedeutung.<sup>355</sup>

Sozialpolitische Ziele, die sich von den jeweiligen normativen Grundsätzen ableiten und in den pädagogischen Konzepten der Einrichtungen operationalisiert sind, werden von den Trägern als Motiv für ihr Engagement in der Kinder- und Jugendhilfe genannt.<sup>356</sup> Offensichtlich wollen die Träger aber auch Geld verdienen, das sie für die Finanzierung eigener Strukturen oder andere gemeinnützige Zwecke benötigen.<sup>357</sup> Ein den normativen Motiven folgendes, offensives sozialanwaltschaftliches Auftreten in der kommunalpolitischen Arena oder gegenüber anderen Akteuren der kommunalen Sozialpolitik, das neben dem Engagement ehrenamtlicher Mitglieder häufig als legitimierendes Merkmal für die privilegierte Stellung der Wohlfahrtsverbände genannt werden,

---

<sup>355</sup> Diese Position wurde mehr oder weniger pointiert in den Interviews mit Trägervertretern von Diakonischem Werk, Arbeitswohlfahrt, Stiftung Hospital und Pallottihaus geäußert. Umgekehrt berichten Trägervertreter jedoch auch vom geringen Interesse politischer Akteure an einem Informationsaustausch.

<sup>356</sup> In den Interviews mit allen Trägervertretern wurde ein spezifisches Weltbild als handlungsleitendes Motiv genannt.

<sup>357</sup> Dies ist deshalb möglich, weil zwischen freiem Träger und Jugendamt nicht die effektiven Kosten einer Maßnahme abgerechnet werden, sondern die in der Pflegesatzkommission ausgehandelten Pflegesätze. Eine Abrechnung der effektiven Kosten ist allein deshalb nicht möglich, weil die Kosten für die Gebäude, Sachausstattung und Overhead nicht eindeutig auf einzelne Maßnahmen umgelegt werden können.

konnte in dieser Untersuchung für die erste Hälfte der 90er Jahre allerdings nicht festgestellt werden.

Die zweite Phase (1994/95 bis 1997) wurde geprägt durch veränderte Wahrnehmungen und Einschätzungen der Kinder- und Jugendhilfe durch die freien Träger im Landkreis Neunkirchen. Diese führten zu inhaltlich neuen Positionen, methodisch neuen Instrumenten in der fachlichen und politischen Arbeit und zu strategisch neuen Zielen. Die freien Träger traten erstmals systematisch als Akteure in die Arena der kommunalen Jugendhilfepolitik. Allerdings trifft dies bei weitem nicht auf alle freien Träger zu, die bei der Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe mit dem Jugendamt kooperierten, sondern nur auf diejenigen, die eigene Einrichtungen oder gar ihren Sitz im Landkreis Neunkirchen hatten oder dort neue Einrichtungen und Angebote planten. Dies waren die Stiftung Hospital St. Wendel, die AWO, das Diakonische Werk, das Pallottihaus und die Caritas. Zwei unabhängige, kleine, lokale Träger in der Kreisstadt, die sich auf die ambulanten Hilfen konzentrierten, bemühten sich ebenfalls um politische Einflussnahmen, ohne hier jedoch Gewicht zu erlangen.

Als Akteure im Politiknetzwerk beteiligten sich die freien Träger vor allem an folgenden Entscheidungsvorgängen: Einstellung des neuen Jugendamtsleiters, Umbau der Hilfen zur Erziehung, Reform der ambulanten Hilfen und Entwicklung des Neunkircher Modells. Für die aktivere Rolle der freien Träger gegenüber Verwaltung und politischen Akteuren gab es mehrere Ursachen:

- Die Kommunalisierung der stationären Jugendhilfe machte die örtlichen Jugendämter fachlich und wirtschaftlich zu den wichtigsten Partnern der freien Trägern.
- Durch die Ankündigung der politischen Akteure, mit durchgreifenden Veränderungen auf die Ausgabenentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und die dadurch hervorgerufene Krise der kommunalen Finanzen zu reagieren, gerieten die freien Träger unter Zug- und Erklärungsdruck. Insbesondere die Ankündigungen des neuen Jugendamtsleiters und die Haushaltsrede des SPD-Fraktionsvorsitzenden 1995 riefen ein breites Echo hervor.
- Der Ausbau der ambulanten Hilfen durch das neue KJHG ab 1991 und verstärkt nach Amtsantritt des neuen Jugendamtsleiters eröffnete den

freien Trägern Wachstumschancen, die nur durch Verhandlungen auf der örtlichen Ebene zu realisieren waren.

- Die Reformen der Hilfen zur Erziehung machten die Beteiligung und Zustimmung der politischen Akteure notwendig, so dass diese viel stärker ins Bewusstsein der freien Träger gerückt wurden.
- Veränderungen in den Strukturen der freien Träger, wie die Verlagerung des Sitzes des Diakonischen Werkes von Saarbrücken nach Neunkirchen Wiebelskirchen 1995 und der systematisch angestrebte Ausbau der Jugendhilfesparte beim AWO-Landesverband lenkten das Interesse verstärkt auf den Landkreis Neunkirchen.
- Diese Faktoren führten auch zu einer wachsenden Konkurrenz zwischen den freien Trägern, die eine verstärkte Lobbyarbeit notwendig werden ließ.

Motiv für ein politisches Engagement der freien Träger im Policy-Subsystem war in erster Linie die Wahrung eigener Interessen. Es ist jedoch auch als Reaktion auf funktionelle und strukturelle Veränderungen im Policy-Subsystem und neue Verhaltensmuster anderer Akteure zu verstehen. Darüber hinaus definierten manche Träger wie das Hospital und die AWO ihre Philosophie als Jugendhilfeträger neu und leiteten daraus die Notwendigkeit einer aktiven und agierenden Rolle im Policy-Subsystem ab.

Dabei wählten die freien Träger sehr unterschiedliche Vorgehensweisen. Die Stiftung Hospital<sup>358</sup> setzte ganz konsequent auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Jugendamtsleiter und hoffte dabei auf die Unterstützung durch den Landrat. In der Tat konnte sie dadurch erheblichen Einfluss auf die inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung und die entsprechenden Vorschläge des Jugendamtes gewinnen. Die Stiftung vermied auch dann Konflikte mit den politischen Akteuren, wenn sie ihre Interessen nicht durchsetzen konnte, um ihre Chancen, zukünftige Entscheidungen zu beeinflussen, nicht zu beeinträchtigen.

Die Arbeiterwohlfahrt dagegen wusste die politische Nähe zum Landrat, zur Kreistagsmehrheit und zum Jugendamtsleiter zu nutzen, um ihre Interessen bei der Reform der ambulanten Hilfen und hinsichtlich ihrer Beteiligung am

---

<sup>358</sup> Zu den Motiven und Konzepten des Hospitals siehe Kapitel 4.3.1.

Neunkircher Modell abzusichern. Dabei waren diese Kontakte kein Freibrief für die AWO. Diese hatte umgekehrt gerade durch die engen Verbindungen zur SPD auch das Selbstbewusstsein, in Sachfragen Konflikte mit der Mehrheitspartei einzugehen. Auf die Brandrede des SPD-Fraktionsvorsitzenden anlässlich der Beratung des Kreishaushaltes 1996 reagierte der AWO-Landesgeschäftsführer mit einem sehr geharnischten Brief, in dem er „dem lieben Genossen Fraktionsvorsitzenden“ vorwirft, die von diesem vorgetragene Kritik an den Wohlfahrtsverbänden sei eine „Unverschämtheit“ und seine Darstellung von Sozialarbeitern eine „Diskriminierung des Berufsstandes“. Die „undifferenzierten Rundumschläge sind nicht geeignet, das sozialpolitische Klima in unserer Republik zu verbessern.“<sup>359</sup>

Während Hospital und AWO aktiv geworden waren und gute eigene Gesprächskontakte zu den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung aufgebaut hatten, war diese Entwicklung an Diakonischem Werk, Pallottihaus und Caritas zunächst vorbeigegangen. Als andere schon konkrete Verhandlungen führten und gemeinsame Konzepte mit dem Jugendamt berieten, sahen sich diese drei Träger von strategisch wichtigen Entwicklungen ausgeschlossen. Um Boden gut zu machen, gingen sie miteinander eine Koalition ein, den sogenannten kirchlichen Verbund. In dieser lockeren Kooperation sollten gemeinsame Interessen gegenüber Verwaltung und Politik gemeinsam vertreten werden. Als einzigen Verbündeten unter den politischen Akteuren fand der kirchliche Verbund die CDU-Opposition im Kreistag, die durch die berufliche Funktion eines Kreistagsmitgliedes über sehr gute Beziehungen zum Caritasverband und dessen Geschäftsführer verfügte.

Der öffentlich ausgetragene Konflikt über die Vergabe der ambulanten Hilfen zwischen diesen Trägern und der CDU auf der einen Seite und Verwaltung und SPD-Mehrheit auf der anderen Seite zielte in erster Linie darauf ab, die Berücksichtigung eigener Interessen bei zukünftigen Entscheidungen zu wahren. Man setzte darauf, die politischen Kosten von Verwaltung und SPD für die Nichtberücksichtigung der kirchlichen Träger so hoch wie möglich zu treiben. In der Tat erreichten die Träger des kirchlichen Verbundes, dass sie an der Planung und Umsetzung des Neunkircher Modells beteiligt wurden.

---

<sup>359</sup> Brief des AWO- Landesgeschäftsführers an den SPD-Fraktionsvorsitzenden vom 01.02.96

Die unterschiedlichen Kontakte der freien Träger zu Politik und Verwaltung wirkten sich zunächst sehr belastend auf der Verhältnis zwischen den freien Trägern aus. Hatte man bis dahin fast gar keine Kontakte untereinander gehabt, war das Verhältnis der kirchlichen Träger zu AWO und Hospital von Konkurrenz und Misstrauen geprägt. Caritas, Diakonisches Werk und Pallottihaus dagegen entwickelten untereinander enge Kontakte, koordinierten ihre Vorgehensweise nach außen und führten gemeinsame Projekte durch, wie z.B. die Qualifizierung des eigenen Personals durch die Drogenberatungsstelle der Caritas.

Im Laufe der sehr langwierigen Verhandlungen zum Neunkircher Modell verbesserte sich das Verhältnis zwischen den freien Trägern zusehends. Interessenkonflikte wurden untereinander ausgetragen und gelöst.<sup>360</sup> Die Politik wurde von den freien Trägern nicht mehr eingeschaltet. Im Interview nennen mehrere Trägervertreter die neue, partnerschaftliche Qualität zwischen den freien Trägern als eines der wichtigsten, positiven Ergebnisse des Neunkircher Modells. Für diese Entwicklung waren folgende Faktoren maßgeblich:

- Die Verhandlungen zum Neunkircher Modell wurden von der Verwaltung mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung zwischen dem Jugendamt und den beteiligten freien Trägern geführt. Dies machte Lösungen zu Lasten einzelner Träger sehr unwahrscheinlich und verstärkte den Druck zur Gemeinsamkeit.
- Für alle Träger, vielleicht mit Ausnahme der AWO, war ein Konflikt, der eine politische Lösung verlangt hätte, mit großen Unsicherheiten verbunden. Daher schien es sinnvoll, Kompromisse einzugehen, zwischen freien Trägern und Jugendamt zum Konsens zu kommen und die Politik draußen zu halten.
- Die landesweit operierenden Träger hatten auch an anderen Stellen (Landesjugendhilfeausschuss, Liga der freien Wohlfahrtsverbände, Pflegesatzkommission oder in anderen Landkreisen) gemeinsame Interessen, die nicht nur mäßigend auf die Interessenunterschiede im Landkreis Neunkirchen wirkten. Vielmehr entstanden andernorts Ko-

---

<sup>360</sup> So trafen sich die Träger bei den Verhandlungen zum Neunkircher Modell ohne Jugendamt und Politik, um die Positionen offen zu diskutieren und eine gemeinsame Haltung zu finden.

operationen zwischen freien Trägern, nachdem diese in Neunkirchen erstmals eng miteinander kooperiert hatten.

Die dritte Phase wird geprägt durch die Verlagerung von Aufgaben vom öffentlichen Träger auf die freien Träger. Die Reform der ambulanten Erziehungshilfen hatte die Verlagerung der Leistungserbringung aus der Verantwortung des Jugendamtes zur AWO zum Inhalt. Das Neunkircher Modell ging darüber hinaus, indem es zumindest teilweise die Verantwortung für die Fallsteuerung, also die Entscheidung darüber, welche Hilfe im Einzelfall in welchem Umfang von welchem Träger geleistet werden soll, auf die beteiligten freien Träger übertrug. Diese hielten für den Modellbezirk damit auch das Monopol für die Leistungserbringung, sofern mindestens einer der beteiligten Träger in der Lage war, die notwendige Maßnahme anzubieten.<sup>361</sup>

Hatten die freien Träger sich in der zweiten Phase sehr engagiert in die Reformdiskussion eingebracht, so hielten sie sich nun sowohl gegenüber dem Jugendamt als auch gegenüber der Politik mit weiteren Reformvorschlägen, die über den Rahmen des bisher beschlossenen hinausgingen, zurück. Nach anfänglicher Reformeuphorie war bei vielen Ernüchterung eingetreten, denn die gemeinsame Arbeit in den verschiedenen Gremien des Neunkircher Modells erwies sich als zeitintensiv und nicht immer produktiv. Inhaltliche Vorstellungen wie die Sozialraumorientierung ließen sich nur sehr langsam realisieren.

Die freien Träger spürten deutlich, dass der politische Druck auf die Jugendhilfe nachgelassen hatte. Die regelmäßige enge Zusammenarbeit mit dem Jugendamt führte zu früheren und besseren Informationen über die Planungen des Jugendamtes und damit zu mehr Transparenz. Die institutionalisierte Kooperation hatte die Bedeutung informeller Kooperation sehr geschmälert.

---

<sup>361</sup> Dieses gemeinschaftliche Monopol wurde von den Kritikern des Neunkircher Modells, zu denen sowohl die nicht beteiligten externen Träger gehören als auch das Landesjugendamt, als Verstoß gegen das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern gewertet.

#### 4.6.2 Mitsteuern und mitverantworten

Es ist deutlich geworden, dass Ziele, Selbstverständnis und Bedeutung der freien Träger in den 90er Jahren einem erheblichen Wandel unterworfen waren. Die Kommunalisierung der stationären Jugendhilfe, der Ausbau der ambulanten Erziehungshilfen und der Reformdruck durch die Kostenexplosion in der ersten Hälfte der 90er Jahre haben die Agenda der kommunalen Sozialpolitik in einer Weise beeinflusst, die auch aus Sicht der Korporatismusforschung von Interesse ist: Freie Träger erhielten eine größere Verantwortung bei der Erbringung von Hilfen, bei der Einzelfallsteuerung, für die Ausgabenentwicklung und die politische Akzeptanz der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Übertragung der Verantwortung vom Jugendamt als öffentlichem Träger zur AWO als freiem Träger vollzog sich in der Erwartung, dass die Professionalisierung dieser Leistungen bessere Qualität und gleichzeitig die Begrenzung des Ausgabenanstiegs zur Folge haben würde.<sup>362</sup> Dies entspricht der Forderung des KJHG, wonach der öffentliche Träger von eigenen Angeboten dann absehen soll, wenn diese auch durch freie Träger erbracht werden können. Die Finanzierung dieser Leistungen durch Fallpauschalen ist dabei für den freien Träger nicht ohne wirtschaftliches Risiko. Dieses Instrument zur Ausgabenbegrenzung, das sich innerhalb einer öffentlichen Verwaltung kaum umsetzen lässt, fördert zudem die Kostentransparenz, da es eine Konkurrenz zwischen freien Trägern über den Preis ermöglicht. Vergleichbare Ansätze wurden in den 90er Jahren im SGB III auch bei der Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und im SGB V angewandt. Dabei soll nicht übersehen werden, dass je nach Höhe der vereinbarten Fallpauschale ein Zielkonflikt zwischen den ökonomischen Interessen des Leistungserbringers und der Qualität der Leistungen besteht, der zu Lasten des Leistungsempfängers aufgelöst werden kann.

Mit der Einbeziehung der freien Träger in die Einzelfallsteuerung im Neunkircher Modell übernehmen diese eine Funktion in der Kinder- und Jugendhilfe, die bislang allein dem öffentlichen Trägern vorbehalten war. Im Beratungsteam werden neue Anträge auf Erziehungshilfe gemeinsam mit dem Jugendamt diskutiert, um möglichst passgenaue Hilfen zu entwickeln. Zumindest

formal wird die Entscheidung, welcher Träger welche Hilfe leisten soll, weiterhin vom öffentlichen Träger getroffen, denn gegen diesen richtet sich der Rechtsanspruch und dieser muss bei der Verabschiedung des Jugendhilfeplans beteiligt sein. Tatsächlich bietet diese neue Form der Partnerschaft mit dem Jugendamt den freien Trägern die Chance, nicht nur im Einzelfall, sondern weit darüber hinaus die fachliche Position des Jugendamtes zu beeinflussen. Alle Beteiligten erhoffen sich durch die Fachdiskussion im Beratungsteam eine bessere Qualität. Die Personalressourcen, die die freien Träger dafür zusätzlich aufbringen müssen, werden von Jugendamt nicht finanziert. Allerdings rechnen die Träger durch dieses Verfahren mit einer besseren Belegung ihrer Angebote durch den Landkreis als zuvor, sodass die Modellkosten der Träger sich insgesamt zumindest amortisieren. Gleiches gilt für das Modellentwicklungsteam, in dem die Leitungsebene der freien Träger und des Jugendamtes nicht nur über notwendige strukturelle Anpassungen, sondern auch über grundsätzliche Fragen der Jugendhilfeplanung diskutieren. Im Vergleich mit den sehr unterentwickelten Kontakten zwischen den freien Trägern und dem Jugendamt in der ersten Hälfte der 90er Jahre hat sich die Position der am Modell beteiligten Träger dramatisch verbessert. Eine vergleichbar starke Stellung freier Träger in der Einzelfallsteuerung, also in der Frage, welche Leistung in welchem Umfang ein Leistungsempfänger erhalten soll, findet sich im bei den über Sozialversicherungen finanzierten Bereichen des Sozialstaates nicht – vielleicht mit Ausnahme des Gesundheitswesens.

Die zusätzlichen Kompetenzen der freien Träger sind allerdings mit einer deutlich gewachsenen Verantwortung für die Ausgabenentwicklung verbunden. Der Reiz des Modells für den öffentlichen Träger besteht ja gerade darin, dass sich die freien Träger verpflichten, wenn irgend möglich mit dem bereitgestellten Budget auszukommen.<sup>363</sup> Die Teilprivatisierung der Bewirtschaftung des Kreishaushaltes war ursprünglich in einer noch weiter gehenden Form geplant. Die anfangs vorgesehene gGmbH hätte die Budgetmittel vom Landkreis bekommen und in privater Form verwaltet. Die Neigung der freien Träger, sich darauf einzulassen, war jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt,

---

<sup>362</sup> Vgl. Kapitel 4.3.2

<sup>363</sup> Allerdings können Leistungen, auf die Rechtsansprüche bestehen, nicht verweigert werden, wenn das Budget erschöpft ist. Die Nachschusspflicht besteht nur für den Landkreis, sodass die freien Träger kein finanzielles Risiko tragen.

denn diese Privatisierung hätte umgekehrt die freien Träger in eine Verantwortung genommen, die stark an Elemente öffentlicher Trägerschaft erinnert hätte.

Damit wird deutlich, dass die freien Träger mit den zusätzlichen Funktionen auch einen gehörigen Teil der politischen Verantwortung für Qualität und Kostenentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe übernommen hatten. Mit der gemeinsamen Fallsteuerung und der gemeinsamen Budgetplanung- und Verwaltung saßen die freien Träger auch politisch mit dem Jugendamt in einem Boot. Ein ungebremsster Anstieg der Kosten hätte eine Legitimations- und Vertrauenskrise zwischen der Politik und den freien Trägern zur Folge gehabt, die für letztere auch ökonomisch erhebliche Risiken zur Folge gehabt hätte.

Politische Verantwortung übernahmen die freien Träger auch durch den sozialraumorientierten Ansatz des Modells. Zwar ist der Erfolg der Kinder- und Jugendhilfe im Einzelfall sowie in der Entwicklung der Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen insgesamt abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Entscheidungen, die in anderen Politikfeldern getroffen wurden, bsw. der Stadtentwicklung des sozialen Wohnungsbaus, der Arbeitsmarktpolitik, der Wirtschaftsförderung und der Kulturpolitik. Die politische Dimension sozialer Arbeit, die sich spätestens dann aufdrängt, wenn die Betrachtung über den Einzelfall hinaus geht wird durch die Sozialraumorientierung unterstrichen. Sie stellt eine neue Herausforderung für die freien Träger dar, die nicht ohne Auswirkung auf deren Selbstverständnis bleiben kann. Ob sie dieser Herausforderung gerecht geworden sind, konnte mit dieser Arbeit nicht untersucht werden, denn der Untersuchungszeitraum endet kurz nach der Einführung des Neunkircher Modells. Allerdings zeichnet sich ab, dass die freien Träger sich mit dieser neuen Verantwortung durchaus schwer tun.

Größere Verantwortung für die Erbringung von Hilfen, in der Einzelfallsteuerung, für die Ausgabenentwicklung und die politische Akzeptanz von Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe als die vier zentralen Merkmale der oben dargestellten Entwicklungen betreffen nicht alle freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Sie gelten nur für diejenigen, die eine besondere Partnerschaft mit dem öffentlichen Träger eingehen und damit eine privilegierte Position einnehmen. Sie erklären ihre Bereitschaft zum Umbau der Jugendhilfe, bringen dafür eigene Ressourcen ein, übernehmen zusätzliche Verantwortung

und erhalten dafür Planungssicherheit oder sogar ein größeres Stück des Kuchens, den das Jugendamt verteilt.

Dabei ist es gerade typisch für die oben dargestellten Prozesse, dass zahlreiche freie Träger, die lange mit einem örtlichen Träger zusammengearbeitet haben, von diesen Entwicklungen ausgeschlossen werden und mit einer rückläufigen Belegung rechnen müssen. Falls die strategische Kooperation von öffentlichen Trägern mit ausgewählten freien Trägern in der oben dargestellten Weise zum Regelfall in Deutschland würde, was bislang jedoch noch nicht absehbar ist, so hätte dies tiefgreifende Auswirkungen auf die Trägerlandschaft. Auf Dauer würden diejenigen freien Träger in Schwierigkeiten geraten, denen es nicht gelingt, besondere Beziehung zu einem oder mehreren Jugendämtern aufzubauen oder über keine Spezialisierung in ihrem Angebot verfügen, die sie aufgrund eines bestimmten Angebotes von solchen Partnerschaften unabhängig machen würde. Einrichtungen der großen Wohlfahrtsverbände sind hier im Vorteil, weil sie erstens über eine breitere Angebotspalette verfügen, zweitens über ihre Mitgliederbasis eine gesellschaftliche Verankerung in den Sozialräumen herstellen können und drittens als etablierte Organisationen bessere Voraussetzungen mit sich bringen als kleine gemeinnützige oder privat-gewerbliche Träger, um einen Teil der politischen Verantwortung zu übernehmen.

## **4.7 Zwischenergebnis zur Kinder- und Jugendhilfe-Policy**

### **4.7.1 Die politische Akzeptanz von Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe**

Dieser Policy-Analyse liegt die Annahme zugrunde, dass es einen Wirkungszusammenhang gibt zwischen der Entwicklung der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe, der politischen Akzeptanz dieser Ausgaben und der darauf bezogenen Generierung von Politik im Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe. Dabei wird nicht übersehen, dass die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe und deren Akzeptanz nicht die einzigen Bestimmungsfaktoren für die Politikentwicklung sind. Allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie die Veränderungen von Familienstrukturen oder soziale Krisen infolge von hoher

Arbeitslosigkeit beeinflussen die Politikentwicklung ebenso wie fachliche Debatten um das sich immer wieder wandelnde Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe. Die Darstellung in Kapitel 4 hat allerdings gezeigt, dass die Entwicklung der Ausgaben und der daraus entstehende Kostendruck im Sinne des Modells eines *policy-cycle* die Phasen der Problemwahrnehmung, des Agendasettings, der Politikentwicklung mit dem Abschluss einer kollektiven Entscheidung, die Implementation mit dem Ergebnis von *policy-outputs* und Wirkung der *Policies* auf die Adressaten mit einem beschreibbaren *policy-outcome* nachhaltig beeinflussen.

Insbesondere soll hier die Hypothese geprüft werden, ob die Akzeptanz kommunaler Sozialausgaben davon abhängt, ob die Ausgaben für soziale Dienstleistungen oder direkte finanzielle Transferleistungen entstehen. Diese Frage ist vor allem für den Vergleich von Jugendhilfe und Sozialhilfe von Interesse. Die Ausgaben der Jugendhilfe entstehen jedenfalls ganz überwiegend für die Herstellung sozialer Dienstleistungen, seien es die Betreuung und Erziehung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, die Hilfen zur Erziehung, die Beratungs- und Eingriffsleistungen öffentlicher und freier Träger oder die außerschulische Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit. Transferleistungen beschränken sich auf das Taschengeld für Kinder und Jugendliche in stationärer Unterbringung und die Übernahme von Elternbeiträgen für Kinder aus einkommensschwachen Familien. Es geht im folgenden also im wesentlichen um die Akzeptanz von Ausgaben für soziale Dienstleistungen.

Die politikwissenschaftliche Analyse der Akzeptanz von Ausgaben macht eine Operationalisierung des Begriffs „Akzeptanz“ notwendig. Auf der Grundlage dieser Operationalisierung muss es möglich sein, Akzeptanz zu messen und unterschiedliche Akzeptanzniveaus begrifflich zu fassen. Gleichzeitig soll gezeigt werden, welche Faktoren das Niveau der Akzeptanz beeinflussen.

Die Operationalisierung von Akzeptanz, die Definition von Merkmalen und die Messung der Merkmalsausprägungen ist für qualitative Arbeiten wie diese ein methodisches Problem. Ob ein Akteur, eine Gruppe von Akteuren oder das Policy-Subsystem Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe akzeptiert, wird daran deutlich, ob sie Zustimmung oder Ablehnung zu erkennen geben bzw. sich neutral verhalten. Merkmale für die möglichen unterschiedlich starken Ausprägungen von zustimmendem, ablehnenden oder neutralen Verhalten

sind Einstellungen bzw. Meinungsäußerungen von Akteuren (also die belief-systems), das Handeln der Akteure und das Interesse und die Aufmerksamkeit, die sie der Kinder- und Jugendhilfe und der mit ihr verbundenen Ausgaben zukommen lassen.

Die Ausprägung dieser Merkmale, die zusammengenommen eine Beurteilung der Akzeptanz von Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zulässt, wird wiederum von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Hier sind insbesondere diese Faktoren zu nennen:

- *die absolute und relative Höhe der Ausgaben und Entwicklung der Ausgaben.* Die Relevanz der Kinder- und Jugendhilfe für die politischen Akteure und die Relevanz der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe für freie Träger und Jugendamt hängt von der absoluten Höhe der Ausgaben und der Ausgabenentwicklung im Vergleich zu den Vorjahren bzw. der relativen Höhe im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Landkreises bzw. den Gesamteinnahmen der freien Träger ab.
- *das Wissen der Akteure.* Die Grundlage für die Einschätzung von Wirklichkeit, die Entwicklung von Zielen, die Beurteilung der Wirksamkeit von Instrumenten und Methoden zur Zielerreichung, der Grad an Interesse und Aufmerksamkeit als knapper Ressource aller Akteure, die Entscheidung über eigenes Handeln und die Beurteilung über die Notwendigkeit, den Nutzen und die Risiken von Konflikten ist das jeweilige Wissen der Akteure.
- *Transparenz hinsichtlich der Leistungserbringung und der Ursachen für Ausgaben.* Eine wesentliche Voraussetzung für den Erwerb von relevantem Wissen und für eine angemessene Beurteilung der Ausgabenentwicklung ist die hinreichende Transparenz bezüglich des Denkens und Handelns der einzelnen Akteursgruppen, insbesondere zwischen freien Trägern, Jugendamt und Politik. Damit ist eine strukturelle Dimension im Policy-Subsystem angesprochen.
- *die handlungsleitende Programmatik der Akteure.* Die belief-systems der Akteure haben prägende Wirkung auf die Akzeptanz von Ausgaben. Werden die Ziele von Maßnahmen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe dem Grunde nach als richtig, die Instrumente zur Zielerreichung als erfolgreich und das Verhältnis zwischen dem betriebenen

Aufwand und dem erreichten Nutzen als angemessen empfunden, so wird die Akzeptanz eher groß sein.

Auf der Grundlage dieser analytischen Vorgehensweise kommt die Untersuchung der Akzeptanz kommunaler Sozialausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen zu folgenden Ergebnissen:

Die Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe treffen inhaltlich auf eine hohe Akzeptanz im Policy-Subsystem. Die Hilfen zur Erziehung, die Angebote der Kindertageseinrichtungen, die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit und die sonstigen Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe – allesamt soziale Dienstleistungen - werden in Politik, Verwaltung und bei freien Trägern als notwendige und sinnvolle öffentliche Aufgaben bewertet. Sie wurden im Untersuchungszeitraum in allen Bereichen quantitativ und qualitativ ausgebaut. Waren dafür Beschlüsse des Kreistages notwendig, wurden diese meist einstimmig gefasst. Die wenigen politischen Konflikte hatten nicht das ob der Ausweitung von Leistungen zum Gegenstand, sondern das wie. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch die Rechtsansprüche auf ambulante oder (teil)stationäre Erziehungshilfen und einen Kindergartenplatz sowie die eingeschränkte Entscheidungssouveränität durch das komplexe Institutionengefüge bei der Krippen- und Hortplanung angesichts insgesamt zunehmender gesellschaftlicher Nachfrage für den Ausbau von Jugendhilfeleistungen verantwortlich sind.

Einschränkungen der Akzeptanz finden sich nur bezüglich der Höhe des Taschengeldes, das an Jugendlichen in stationärer Unterbringung gezahlt wird und bei der Übernahme von Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen – beides finanzielle Transferleistungen. Hier drängte die Politik in der Sparkommission auf Einsparungen, allerdings ohne Erfolg und ohne Nachdruck.

Während die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als solche nahezu ungeschränkte Akzeptanz finden, bezweifeln die politischen Akteure, dass die Höhe der Ausgaben für diese Leistungen und Angebote angemessen ist. Die Preise, die die freien Träger für ihre Leistungen, Angebote und Maßnahmen im Bereich der Erziehungshilfen berechnen, sind aus Sicht der politischen Akteure nicht angemessen. Politik und Verwaltung bemängelten die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch die freien Träger. Deutlich

wird dies an den Empfehlungen der Sparkommission, alle Leistungsvereinbarungen zu kündigen und die stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in der Trägerschaft des Landkreises zu überführen. Die Forderung der Politik, die Leistungsempfänger ambulanter Erziehungshilfe zukünftig an den Kosten zu beteiligen, zeigt, dass eine hohe Zustimmung zu Sinn und Notwendigkeit einer Leistung noch lange nicht bedeutet, dass die Politik die Kostenträgerschaft einer solchen Maßnahmen bereitwillig übernehmen will.

Überhaupt war die Frage nach der Akzeptanz von Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein nur für Akteure aus Verwaltung und Politik von Interesse. Für die freien Träger war es lange Zeit unerheblich, ob Politik und Verwaltung Leistungen für notwendig und Preise für angemessen hielten, denn die Leistungsempfängern konnten auf Rechtsansprüche verweisen und der Landkreis selbst hatte auf die Festlegung von Preisen kaum Einfluss. Dies änderte sich erst als Politik und Verwaltung Reformen anstrebten, die die Besitzstände der freien Träger aus deren Sicht gefährdeten. Mit der Entwicklung von Fallpauschalen und der Budgetierung der Erziehungshilfen im Neunkircher Modell wurde der Zusammenhang zwischen Leistung und Kosten zu einem zentralen Faktor für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe.

Die Hypothese, dass die Akzeptanz kommunaler Sozialausgaben davon abhängt, ob diese für soziale Dienstleistungen oder Transferleistungen entstehen, scheint sich zumindest mit Blick auf die Jugendhilfe zu bestätigen. Die Untersuchung zeigt allerdings, dass auch andere Faktoren Einfluss auf die Akzeptanz von Ausgaben haben. Aus den Interviews und der Auswertung der Kreistagsprotokolle wird deutlich, dass die Akzeptanz der Jugendhilfeausgaben durch die Politik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich zugenommen hat. Das zunehmende Wissen über Ziele und Inhalte der Leistungen und Angebote der Jugendhilfe und die wachsende Transparenz der Strukturen zwischen öffentlichem und freien Trägern veränderte die belief-systems der Akteure. Die erstmalige, intensive Beschäftigung der politischen Akteure mit den Hilfen zur Erziehung und mit der Entwicklung im Bereich der Kindertageseinrichtungen im Rahmen der Sparkommission sowie die wesentlich offensivere Informationspolitik des Jugendamtes gegenüber den politischen Akteuren ab 1995 haben nach Aussage aller Interviewpartner erheblich dazu beigetra-

gen, die Akzeptanz der politischen Akteure für Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe deutlich zu steigern. Die „Entdeckung der Kinder- und Jugendhilfe“ als kommunalpolitisches Handlungsfeld durch die Kommunalpolitik förderte auch die Bereitschaft, für präventive Ansätze zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Die steigenden freiwilligen Ausgaben weisen auf eine gewachsene Wahrnehmung der Aufgabestellung der Kinder- und Jugendhilfe, eine gewachsene politische Akzeptanz dieser Themen und den Willen der politischen Akteure hin, die eigene politische Handlungsfähigkeit auch in Zeiten knapper Kassen zu behaupten – selbst wenn dies voll über die Kreisumlage finanziert werden muss. Mitte der 90er Jahre ist die Kinder- und Jugendhilfe in der Kommunalpolitik angekommen.

#### **4.7.2 Korporatistische Politikmodelle unter Druck?**

Neben der Akzeptanz steigender Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe fragt diese Arbeit auch nach den Folgen steigender kommunaler Sozialausgaben auf das Verhältnis zwischen öffentlichem und freien Trägern. Forschungsleitend war die Hypothese, dass der Paradigmenwechsel von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß die Position der politischen Administration zu Lasten der freien Träger stärkt.

Dies setzt voraus, dass ein solcher Paradigmenwechsel, wie ihn zahlreiche Sozialwissenschaftler diagnostizieren, tatsächlich stattgefunden hat. Die These vom Paradigmenwechsel von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik behauptet eine qualitative Veränderung: Während sich die klassische kommunale Sozialpolitik auf die Ausführung von gesetzlichen Pflichtleistungen beschränken würde, geht der Anspruch sozialer Kommunalpolitik darüber deutlich hinaus, indem die Akteure des Policy-Subsystems innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens eigene Ziele formulieren, eigene Instrumente entwickeln und zusätzliche Mittel in die Hand nehmen.

Die Reformen bei den Hilfen zur Erziehung und der Ausbau der freiwilligen Leistungen, der Angebote im Bereich der Kindertageeinrichtungen und der außerschulischen Jugendarbeit zeigen, dass der Paradigmenwechsel tatsäch-

lich stattgefunden hat. Besonders deutlich wird dieser Anspruch im Konzept der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendhilfe. Dieses geht weit über die Erfüllung individueller Rechtsansprüche hinaus und impliziert ein politisches Programm, das ausgehend von der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur die Ressourcen des KJHG, sondern auch die Politik auf zahlreichen anderen kommunalen Handlungsfeldern auf eine systematische, nachhaltige Strategie für Kinder und Familien verpflichten will. Der angestrebte Umbau von teilstationären und stationären Erziehungshilfen hin zu ambulanten Hilfen geht programmatisch über den Buchstaben des KJHG hinaus und atmet den progressiven Geist des Gesetzes. Die Finanzierung dieser Hilfen über Fallpauschalen und Sozialraumbudget sind innovative Instrumente, auch wenn deren rechtliche Zulässigkeit wegen der damit verbundenen Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern umstritten ist. Der Wille zur Schaffung und Förderung präventiver Angebote im Bereich der außerschulischen Jugendarbeit sowie die Ausweitung des Angebotes an Krippen und Horten als familienentlastenden Strukturen stehen unter dem Motto: Regeleinrichtungen vor Sonderförderung und dokumentiert damit ebenfalls politischen Gestaltungsanspruch. Allerdings klaffen zwischen programmatischem Anspruch und der Jugendhilfewirklichkeit zumindest beim Umbau der Jugendhilfe und der angestrebten Sozialraumorientierung noch deutliche Lücken.<sup>364</sup>

Die Strukturen des Policy-Subsystems Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen haben sich im Untersuchungszeitraum stark verändert. Diese Änderungen im Policy-Netzwerk sind Anpassungsleistungen des Subsystems an die Zuweisung neuer Funktionen an das Subsystem (qualitativ) und an die Verpflichtung, bestehende Funktionen wegen verstärkter Nachfrage in größerem Umfang zu erfüllen (quantitativ). Der beschriebene Paradigmenwechsel kann somit auch als Änderung im „Sinn“ des Subsystem beschrieben werden.

---

<sup>364</sup> So hatten weder die politischen Akteure noch das Jugendamt oder die freien Träger ein ausreichendes inhaltliches Konzept dafür, welche konkreten Ziele im Sozialraum erreicht werden sollten, welche Akteure dabei von Bedeutung sein sollten und wer welche Verantwortung für die Zielerreichung übernehmen sollte. Es wurde keine systematische Verknüpfung mit der Vorschulentwicklungsplanung sowie der Krippen- und Hortplanung vorgenommen. Andere Akteure im Sozialraum wie die Stadt Neunkirchen und dort ansässige Institutionen und Verbände wurde an den Planungen nicht oder zu spät und zu gering beteiligt. Anforderungen diesen gegenüber wurden kaum formuliert. Solange aber unter Sozialraumorientierung lediglich der Einsatz von Ressourcen aus dem Sozialraum bei der Fallarbeit in den Erziehungshilfen verstanden wird, bleibt das Konzept programmatisch unterbelichtet und genügt nicht dem qualitativen Anspruch sozialer Kommunalpolitik.

Die Frage, wie sich dies auf ein korporatistisches Policy-Subsystem auswirkt, ist daher von großem Interesse. Diese Arbeit kommt für die Kinder- und Jugendhilfe zu folgenden Ergebnissen:

Die Ausweitung der Leistungen des Policy-Subsystem Kinder und Jugendhilfe haben in den 90er Jahren zum Ausbau korporatistischer Strukturen zwischen dem Landkreis als öffentlichen Trägern und den im Kreis agierenden freien Trägern geführt. Davon haben sowohl der Landkreis als auch die am Prozess beteiligten freien Träger erheblich profitiert. Die Hypothese, dass der Paradigmenwechsel zur sozialen Kommunalpolitik die Verwaltung zu Lasten der freien Träger stärkt, hat sich damit zumindest für die Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen nicht bestätigt.

Der öffentliche Träger gewinnt durch die Reformen der Erziehungshilfen an Steuerungskompetenz und politischer Durchsetzungskraft gegenüber den freien Trägern. So nimmt er bei der Professionalisierung der ambulanten Hilfe und der konzeptionellen Vorbereitung des Neunkircher Modell seine Verantwortung für die Jugendhilfeplanung wahr und beeinflusst somit die Angebotsstruktur, Angebotsinhalte und teilweise die Angebotspreise der freien Träger. Der Umbau der Erziehungshilfe verfolgt ausdrücklich das Ziel, dass das Jugendamt nicht darauf angewiesen ist, die Angebote zu belegen, die von den freien Träger angeboten werden. Vielmehr macht das Jugendamt die Belegungspraxis davon abhängig, dass die freien Trägern diejenigen Angebote entwickeln und vorhalten, die es fachlich und ökonomisch als effektiv und effizient erachtet. Die Verlagerung von Steuerungsentscheidungen von der Verwaltungsebene auf die politische Ebene des Kreistages ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der öffentliche Träger seine Position wie geschildert stärken kann.

Freie Träger gewinnen oder verlieren erheblich an Steuerungskompetenz und politischer Durchsetzungskraft, je nach dem, ob sie an den Reformen der Erziehungshilfen beteiligt werden oder nicht. Diejenigen freien Träger, die von der Reform der ambulanten Hilfen ausgeschlossen sind, haben in der Regel für einen absehbaren Zeitraum die Chance verloren, diese Erziehungshilfen in der Kostenträgerschaft des Neunkircher Jugendamtes durchzuführen. Freie Träger, die nicht am Neunkircher Modell beteiligt sind, haben nur geringe Chancen, Erziehungshilfen für Familien aus dem Modellbezirk durchzuführen.

Die Arbeiterwohlfahrt und deren Kooperationspartner, die seit 1997 alle ambulanten Erziehungshilfen im Landkreis Neunkirchen durchführen, haben durch die Finanzierung über Fallpauschalen eine große Flexibilität bezüglich Art und Umfang der Hilfgewährung. Sie können mit stabilen Finanzierungsbedingungen eine langfristig orientierte Personal- und Qualitätsentwicklung betreiben und ihre eigene Position im Netzwerk der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber dem Jugendamt, der Politik und den anderen freien Trägern strukturell verfestigen.

In noch stärkerem Maß gewinnen die am Neunkircher Modell beteiligten Träger an Steuerungskompetenz, denn sie sind sowohl an der Entscheidung beteiligt, welche Hilfe im Einzelfall als geeignet angesehen wird, als auch daran, welche Träger die Leistungen erbringen soll. Dabei entscheiden sie auch über die Bewirtschaftung des Haushaltes des Kreisjugendamtes mit. Mit der partnerschaftlichen Beteiligung der freien Träger an Steuerungsaufgaben, die zuvor dem öffentlichen Träger vorbehalten waren, verändert sich die Rolle der freien Träger im Politik-Netzwerk wesentlich. Die Grenze zwischen fachlicher, finanzieller und politischer Gesamtverantwortung des Jugendamtes auf der einen Seite und der Leistungserbringung durch die freien Träger im Rahmen öffentlich vorgegebener Strukturen und Inhalte verschwimmt. Der Preis für die wachsende Steuerungskompetenz ist die fachliche, finanzielle und politische Verantwortung der freien Träger gegenüber dem Klientel der Kinder- und Jugendhilfe, der Politik im Landkreis und der Öffentlichkeit. Nach dem Motto "Mitgegangen – mitgehangen" sehen sich die freien Träger unter Druck, ihr Selbstverständnis daher neu definieren zu müssen. Sowohl die Erfahrungen in den ersten Jahren der Umsetzung des Neunkircher Modells seit 2000 und die Interviews mit Trägervertretern für diese Arbeit zeigen allerdings, dass sich viele Akteure bei den freien Trägern gegen die Übernahme von politischer und Budgetverantwortung wehren. So zeichnet sich ab, dass der Umbau der Angebotsstrukturen bei den beteiligten freien Trägern weit hinter den Erwartungen zurückbleibt und die angestrebte Kostenbegrenzung seit 2001 verfehlt wurde.<sup>365</sup>

---

<sup>365</sup> So sprengt der Zuzug von kinderreichen Familien mit einer hohen Quote von stationären Unterbringungen ins Modellgebiet das Budget sofort.

Während sich die Qualität korporatistischer Strukturen veränderte, blieb die Grundstruktur des Policy-Netzwerkes im Untersuchungszeitraum nahezu konstant. Verwaltung, freie Träger und Politik sind die drei Pole, die für die Entwicklung wichtig sind. Befragung und Interviews haben gezeigt, dass die Übereinstimmung in den belief-systems zwischen den Akteuren jeweils innerhalb dieser Gruppen am größten ist. Tatsächlich orientieren sich die Akteure bei der Bildung von Advocacy-Koalitionen meist an der Zugehörigkeit zu Politik, Verwaltung oder freien Trägern. Der Landrat ist der einzige Akteur, der zu zwei Koalitionen gehört. Der Politik geht es in erster Linie um die Eindämmung der Ausgabensteigerung, den freien Trägern um die Wahrung der wirtschaftlichen und fachlichen Trägerinteressen und dem Jugendamt um die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung unter gegebenen sozialen, gesetzlichen und politischen Voraussetzungen. In nachgeordneten Fragen (Wer soll eine Aufgabe übernehmen?) können sich die Koalitionen nach der jeweiligen Interessenlage der einzelnen Akteure und quer zu der Zugehörigkeit zu einer Akteursgruppe bilden, wenn es nicht gelingt, innerhalb der Koalitionen einen Konsens zu finden. Die spontane Koalitionsbildung in solchen Konfliktfällen orientiert sich allerdings nicht mehr an der sozialpolitischen Logik des Policy-Subsystems, sondern an der übergeordneten kommunalpolitischen Logik, die für die Verteilung von Macht und Ressourcen auf gesellschaftliche Gruppen und die sie unterstützenden politischen Parteien verantwortlich ist.

Strukturelle Veränderungen gehen auf Initiativen zurück, die gemeinsam vom Jugendamt und mindestens einem freien Träger entwickelt wurden. Sie lassen sich allerdings nur durchsetzen, wenn sich gleichzeitig die Politik mehrheitlich zu einer Unterstützung bereit findet. Beispiele hierfür sind die Professionalisierung der ambulanten Hilfen und das Neunkircher Modell in der Form, wie es tatsächlich beschlossen wurde. Konzepte, die ein hohes Konfliktpotential aufweisen (wie das ursprüngliche, radikale Konzept des Hospitals zum Umbau der Erziehungshilfe im gesamten Kreisgebiet mit deutlich weniger Partnern als später tatsächlich umgesetzt) haben dagegen kaum eine Chance, realisiert zu werden. Die Kinder- und Jugendhilfe erweist sich damit als Politikbereich, der in hohem Maß auf breiten Konsens zur Durchsetzung von Reformen angewiesen ist.

Auch wenn der Preis von Erziehungshilfen (als Produkt einer sozialen Dienstleistung) einen wachsenden Einfluss auf die Politik des Jugendamtes im allgemeinen und die Vergabe von Hilfefällen (Aufträge) an einzelne freie Träger im besonderen erhielt, hat der Ausbau korporatistischer Strukturen exklusive Chancen für einige wenige Träger und den Ausschluss vieler anderer Träger zur Folge. Zwar hatten die Preise der Anbieter sicherlich Einfluss auf die Belegungspraxis des Jugendamtes seit 1995 und die Vergabe der ambulanten Hilfen an die AWO. Marktförmige Strukturen zwischen öffentlichen und freien Trägern wurden durch die Reformen abgebaut. Ein tatsächlicher Preiswettbewerb findet nur sehr eingeschränkt statt, da die Leistungen nicht ausgeschrieben werden und keine hinreichende Preistransparenz zwischen den Anbietern besteht, die Pflegesätze für die teilstationären und stationären Angebote der freien Träger nicht mit dem Jugendamt, sondern mit der saarländischen Pflegesatzkommission ausgehandelt werden und weil die Berechtigung zum Marktzugang bzw. der Beteiligung am Wettbewerb eben nicht über den Preis, sondern nach sozialpolitischen und politisch-taktischen Motiven des Jugendamtes und der politischen Akteure entschieden wird.

Die vertraglich abgesicherte, exklusive Kooperation zwischen dem Landkreis und einigen freien Träger ist das Ergebnis eines Ausbaus korporatistischer Strukturen zwischen öffentlichem und freien Trägern, der sich durch einen erheblichen Mangel an politischer Transparenz, politischer Beteiligung und damit politischer Legitimierung auszeichnet. Dieser Mangel hat zwei sich gegenseitig in ihrer Wirkung bestärkende Ursachen. Zum einen sind die Verwaltung des Jugendamtes sowie die freien Träger meist darum bemüht, eine größtmögliche Autonomie von der Politik zu sichern. Der Landrat und der Kreistag werden zwar formal als Mitglieder des Policy-Subsystems anerkannt und sogar gelegentlich für die Durchsetzung von Partikularinteressen aktiviert. Nach eigenem Verständnis bilden Verwaltung und freie Träger zusammen jedoch den Kern des Policy-Subsystems Kinder- und Jugendhilfe. Die Politik wird als fachlich weniger kompetenter, potentieller Störenfried betrachtet, weshalb sie möglichst aus der Politikentwicklung rauszuhalten sei. Zum anderen ist das Interesse der politischen Akteure an der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt schwach ausgeprägt und konzentriert sich im wesentlichen auf die finanziellen Wirkungen auf den Haushalt des Landkreises. Der hier beschriebene Ausbau

korporatistischer Strukturen und vor allem die exklusive Kooperation zwischen dem Jugendamt und einigen freien Trägern schwächt die Position der Politik im Netzwerk. Gleichzeitig befördert sie den Druck zur Konsensbildung zwischen öffentlichem und freien Trägern und erhöht damit insgesamt die Akzeptanz der Kinder- und Jugendhilfe bei Politik und Öffentlichkeit. Die fachliche Handlungskompetenz der Politik ist dagegen, im Gegensatz zur rechtlichen und politischen Handlungsmacht, außerordentlich gering und in der Regel auf Symbolik beschränkt.

Insofern liefert diese Untersuchung Hinweise darauf, dass der Paradigmenwechsel zur sozialen Kommunalpolitik im Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe letztlich nicht die Position der freien Träger, sondern die der politischen Akteure schwächt. Dies könnte zumindest dann der Fall sein, wenn sich komplexer werdende korporatistische Strukturen zwischen Verwaltung und freien Trägern entwickeln und diese einen Konsens in zentralen Steuerungsfragen des Policy-Subsystems finden. Dies ist aus sozialpolitischer Perspektive nicht unproblematisch.

Besonders deutlich werden die Folgen eines politisch abstinenter Korporatismus mit Blick auf das Neunkircher Modell. Bei der Vorbereitung hatten Jugendamt und freie Träger keinen besonderen Wert auf die Einbindung der Politik (mit Ausnahme des Landrates) gelegt und die Kreistagsmitglieder zeigten ihrerseits wenig Interesse. Der eigentliche Charme einer sozialraumorientierten, präventiven und budgetierten Jugendhilfe besteht jedoch gerade im möglichen neuen, aktivierenden, sozialpolitischen Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe, das weit über eine verbesserte Fallsteuerung und Hilfestellung im Einzelfall hinausgeht. Genau dieser Anspruch, obwohl zuvor formuliert, konnte jedoch in der Umsetzung des Modells nicht eingelöst werden. Eine sozialpolitische Programmatik, die über das klassische Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe hinausgeht, braucht notwendigerweise die politischen Ressourcen, andere Akteure, die außerhalb des Policy-Subsystems stehen, zur Kooperation zu gewinnen. Das programmatische Konzept bedarf zur Realisierung eines politischen Konzeptes zu seiner Durchsetzung.