

Professor Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner

Partnerschaftliche Zusammenarbeit:

Öffentliche und freie Kinder- und Jugendhilfe zwischen Verantwortungsgemeinschaft und Geschäftsbeziehung¹

I. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Strukturprinzip der Kinder- und Jugendhilfe

Die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe gehört zu den Strukturprinzipien der Jugendhilfe in Deutschland und ist eine der tragenden Säulen des Deutschen Kinder - und Jugendhilferechts. In keinem anderen Rechtsgebiet – namentlich im Bereich der öffentlichen Fürsorge – werden die Begriffe öffentlicher und freier Träger in den Rechtsvorschriften verwendet. Auf vielen Briefköpfen von Verbänden findet sich bis heute die Bezeichnung: anerkannter Träger der freien Jugendhilfe.

Dieser Befund verweist auf eine lange historische Entwicklung, an deren Beginn das Engagement nichtstaatlicher, vor allem kirchlich bzw. weltanschaulich geprägter Vereine und Organisationen stand, **das erst vor etwa 100 Jahren durch eine staatlich regulierte Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922 ergänzt** und weiter entwickelt worden ist. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe war dabei von Anfang an ein politisch heiß umkämpftes Thema. Schon die Einrichtung von Jugendämtern und deren gesetzliche Verpflichtung im Rahmen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes wurde von den freien Trägern als ein Signal zur Verstaatlichung der Kinder- und Jugendhilfe verstanden und mit Misstrauen betrachtet, dem damals strategisch durch die spezifische Struktur des Jugendamts als Kollegialbehörde begegnet worden ist. Dass der Befehl zur Errichtung von Jugendämtern schon zwei Jahre später (1924) wieder aufgehoben worden ist, dürfte die Freien Träger nicht beunruhigt haben. Nachdem die Tätigkeit der Kinder- und Jugendhilfe in der nationalsozialistischen Zeit stark zurückgedrängt worden war, kam es zu einer neuen Blütezeit der freien Trägerschaft im Bereich Kinder und Jugendhilfe in den ersten Nachkriegsjahrzehnten. Unter Bezugnahme auf die katholische Soziallehre hat im Jahre 1961

¹ Der nachfolgende Beitrag stellt eine aktualisierte und überarbeitete Fassung des Aufsatzes dar, der unter dem Titel „Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe – eine Erfolgsgeschichte?“ in Dialog Erziehungshilfe 2014 Heft 2 S. 16-20 erschienen ist.

die damalige Bundesregierung (mit absoluter Mehrheit im Bundestag) den **Vorrang freier Träger (mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre) gegenüber der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich festgeschrieben**. Wegen der damit verbundenen Funktionssperre für die öffentliche Jugendhilfe haben einzelne Großstädte und SPD- geführte Länder das Bundesverfassungsgericht angerufen, das im Jahre 1967 sein bekannt gewordenes salomonisches Urteil fällte. In seiner Entscheidung, in der an keiner Stelle der Begriff "Subsidiaritätsprinzip" auftaucht und wo das Gericht nur an einer Stelle vom „so genannten Vorrang der freien Jugendhilfe“ spricht, bildete die "durch Jahrzehnte bewährte Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden" die Grundlage.

Dieser bewährten **Zusammenarbeit**, die Johannes Münder als **Korporatismus** bezeichnet (Münder in Münder/ Wiesner/ Meysen, Handbuch Kinder- und Jugendhilferecht 2. Aufl. 2010 Kap. 2.4.3 Rn.19), stellte das Bundesverfassungsgericht die **Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe** gegenüber, die darauf ausgerichtet ist „ein den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung“ entsprechendes Angebot vorzuhalten. Damit hat das Bundesverfassungsgericht einen entscheidenden **Perspektivenwechsel** vorgenommen: Primärer Ausgangspunkt für die Ausgestaltung der Angebotsstruktur vor Ort ist nicht ein abstraktes Rangverhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern als Leistungsanbietern, sondern der **Bedarf der Leistungsadressaten**, der im Rahmen der **Jugendhilfeplanung** „unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum“ zu ermitteln ist, wie es später in § 80 SGB VIII formuliert worden ist. Damit rücken die Interessen und Wünsche der leistungsberechtigten Personen in den Mittelpunkt, was bei der Ausgestaltung der Hilfe im Einzelfall im so genannten Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) seinen Ausdruck findet.

Die **Sicherstellung eines „pluralen Angebots“** als Teil der Gewährleistungspflicht (§ 79 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) war ursprünglich darauf ausgerichtet, den Eltern die Inanspruchnahme solcher Einrichtungen und Diensten zu ermöglichen, die ihren eigenen Wert- und Erziehungsvorstellungen möglichst nahe kommen und damit dem verfassungsrechtlichen Erziehungsprimat der Eltern Rechnung tragen (siehe dazu Jestaedt in: Münder/Wiesner/Meysen, Handbuch Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Auflage 2010, Kap. 1.5 Rn. 11 ff.).

II. Entwicklungen

In den vergangenen Jahrzehnten haben verschiedene Faktoren Einfluss auf die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe genommen

1. Die Verrechtlichung der Kinder- und Jugendhilfe und ihre Folgen

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe war nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass den Trägern der freien Jugendhilfe Raum für eine eigenständige Betätigung eröffnet und damit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine gewisse Zurückhaltung auferlegt werden sollte, sondern die Träger der freien Jugendhilfe sollten bei der Ausübung ihres autonomen Betätigungsrechts durch öffentliche Förderung unterstützt werden. Diese öffentliche Förderung erfolgte lange Zeit über das klassische Instrument der **Zuwendung**. Eine Zuwendung unterstellt Eigeninitiative bzw. Eigenmittel (wenn auch nur im begrenzten Umfang) des Trägers, der auf der Grundlage eines eigenen Konzepts eine Aufgabe wahrnimmt, die im staatlichen Interesse liegt und dafür nach bestimmten Regeln eine Finanzierung erhält. In der Kinder- und Jugendhilfe war sie lange Zeit nur solchen Trägern der freien Jugendhilfe eröffnet, die als Träger der freien Jugendhilfe ausdrücklich anerkannt worden sind. Ein zentrales Merkmal dabei war ihre Gemeinnützigkeit (§§ 74, 75 SGB VIII). Der rechtliche Hintergrund war dadurch geprägt, dass zwar öffentliche Aufgaben gesetzlich normiert waren, aus denen aber keine individuellen Rechte leistungsberechtigter Personen abgeleitet werden konnten.

Diese Form der Finanzierung ist zunehmend abgelöst worden durch **einzelfallbezogene Entgelt bzw. Vergütungsregelungen**. Diese wiederum sind die Folge einer zunehmenden Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen im so genannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis, dessen Grundlage Rechtsansprüche der leistungsberechtigten Personen bilden. Damit rückt die Subjektstellung hilfebedürftiger Personen in den Vordergrund. Diese Perspektive hatte das Bundesverwaltungsgericht schon in einer Grundsatzentscheidung zur Sozialhilfe im Jahre 1954 betont, als es in einem Leitsatz feststellte: Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte (BVerwG v. 24. Juni 1954 - V C 78.54).

Die Verankerung von Rechtsansprüchen war deshalb ein zentrales Leitmotiv der zwanzigjährigen Debatte um die Reform des Kinder- und Jugendhilferechts, das schon in den Materialien zur Jugendhilferechtsreform anklang. Bereits in ihrer Stellungnahme zum Dritten Jugendbericht hat die Bundesregierung als erstes Reformziel „die Begründung eines förmlichen und einklagbaren Rechts jedes jungen Menschen auf Erziehung im Sinne einer

seinen Anlagen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration“ genannt (BT- Drucks. VI/ 3170 v. 23.2.1972 S. VIII). Auch wenn es zur Statuierung eines Rechtsanspruchs d-es Kindes auf Erziehung gegenüber dem Staat bis heute nicht gekommen ist, da sich das Recht des Kindes auf Erziehung primär auf die Erziehung durch seine Eltern und auf die Gewährleistung der elterlichen Erziehung durch den Staat bezieht (Britz Juristenzeitung 2014, 793), so hat der Gesetzgeber doch von Anfang an auf die (sozial)leistungsrechtliche Komponente gesetzt und – je nach Sinn und Zweck der einzelnen Leistung –. Rechtsansprüche für Kinder und Jugendliche und solche für die Eltern etabliert.

25 Jahre nach der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes stellt der **14. Kinder- und Jugendbericht** dazu fest:

"Das SGB VIII hat sich nachhaltig bewährt und – nicht zuletzt aufgrund der Statuierung von Rechtsansprüchen ... im Unterschied zum JWG den Stand eines modernen Sozialleistungsgesetzes erreicht. Bei Inkrafttreten des SGB VIII bestanden zehn explizite (Rechts) Ansprüche, seit dem Jahr 2012 sind es doppelt so viele." (Bundestagsdrucksache 17/12200 S. 261).

Die Folge dieser Verrechtlichung war – wie schon erwähnt – eine veränderte Rolle des freien Trägers. Fortan erfüllt er zwar weiterhin seine eigene Aufgabe – gleichzeitig erbringt er aber auch eine gesetzlich definierte Leistung.

2. Die Steuerung von Hilfeprozessen

Die Umsetzung von Rechtsansprüchen, namentlich solchen auf individuelle Hilfen, die über das Instrument des Hilfeplanverfahrens gesteuert werden, ist mit besonderen Anforderungen an die Kooperation zwischen dem Jugendamt und dem Träger der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer verbunden. Mit der Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe, die - jedenfalls nach den Regeln des Rechts - durch die Leistungsberechtigten (im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts nach § 5 SGB VIII) erfolgen sollte, kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Verantwortung für die Rechtsverwirklichung nicht an den Träger der freien Jugendhilfe abgeben, sondern behält weiterhin die so genannte Steuerungsverantwortung. Gleichzeitig wird der Hilfeprozess aber in seiner konkreten Ausgestaltung im Wesentlichen durch die Interaktion zwischen der Fachkraft beim Leistungserbringer und den Leistungsadressaten, also den Mitgliedern im System Familie, bestimmt.

Viele Beispiele aus der Praxis - bis hin zu sog. Kinderschutzfällen - belegen, dass die von Gesetzes wegen geforderte **Kooperation von öffentlichen und freiem Träger** in der Praxis häufig nicht praktiziert wird, sondern mit der Inanspruchnahme des jeweiligen Trägers faktisch die gesamte Fallverantwortung vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf den der freien Jugendhilfe "outgesourct" wird. Zum Einsatz kommen immer häufiger Steuerungsmodelle, die aus der Güterproduktion entlehnt sind, mit messbaren und erreichbaren Zielen der Erfolgskontrolle und dazugehörigen Erfolgsprämien. Angesichts der Interaktionsintensität der am Hilfeprozess Beteiligten sind solche Modelle für die Steuerung personenbezogener sozialer Dienstleistungen nur begrenzt geeignet. Kooperationsziele werden jedoch nur selten vereinbart. Diese Entwicklung wird in den letzten Jahren auch unter dem Deckmantel "Stärkung sozialräumlicher Angebote" vorangetrieben. Damit treten fachliche (und rechtliche) Aspekte gegenüber betriebswirtschaftlichen Aspekten zunehmend in den Hintergrund. Die Verantwortung für die Erbringung einer den rechtlichen Vorschriften entsprechenden Leistung ist nicht mehr erkennbar.

3. Vom Korporatismus zum Markt

Über Entgelte bzw. Vergütungen werden Träger der freien Jugendhilfe nicht mehr um ihrer selbst willen mit pauschalen Zuwendungen unterstützt, sondern erhalten einen Ersatz für ihre Aufwendungen nur und erst dann, wenn leistungsberechtigte Personen dieses Angebot im Einzelfall auch tatsächlich wählen. Damit werden Träger der freien Jugendhilfe in das individuelle Rechtsverhältnis eingebunden und gleichzeitig einer Konkurrenzsituation ausgesetzt. Sie tragen nunmehr – wie es so schön heißt – das Betriebsrisiko selbst.

Aber auch die leistungsberechtigten Personen können ihr Wunsch- und Wahlrecht nicht unbegrenzt ausüben. Der Staat ist nämlich nicht bereit, jede von einer leistungsberechtigten Person in Anspruch genommene Dienstleistung zu finanzieren, sondern steuert den Anbietermarkt, indem er nur solche Anbieter zulässt, mit denen vorab Vereinbarungen über Leistungen und Preise getroffen worden sind. Ausgehend von der Krankenversicherung hat sich dieser Modus schnell auf die Bereiche der öffentlichen Fürsorge, zunächst in der Sozialhilfe, durchgesetzt. Ziel der Regelungen war es, durch einheitliche Verfahren und durch einen Wettbewerb unter den Einrichtungen der Träger der Sozialhilfe den vom Gesetzgeber gewollten Einfluss auf die Kostenentwicklung in Einrichtungen zu erhalten. Die Bundesregierung erwartete ein Spareffekte dadurch, "dass beim Betrieb von Einrichtungen

vorhandene Wirtschaftlichkeitsreserven mobilisiert werden könnten, wenn die Träger der Einrichtungen gezwungen würden, mit knappen Mitteln zu haushalten (Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts v. 27.9.1995 Bundestagsdrucksache 13/2440 S. 28). Mit bereichsspezifischen Modifikationen wurden diese neuen Grundsätze der Entgeltfinanzierung im Jahre 1999 auch auf die Jugendhilfe übertragen (§§ 78 a ff SGB VIII).

Der Verrechtlichung der Leistungsbeziehungen folgte also die Einführung von **Wettbewerbselementen**. Forciert wurde ein Marktmodell, dass in den letzten Jahren immer stärker durch das europäische Wettbewerbsrecht beeinflusst wird: auf der Basis einer öffentlichen Ausschreibung mit konkreten Leistungsanforderungen - so die Idee - wird im Vergabeverfahren das wirtschaftlich und qualitativ " beste Hilfeangebot " ausgewählt und der entsprechende Anbieter erhält den Zuschlag. Die Idee ist viel versprechend: endlich soll an die Stelle korporativer Strukturen ein vollständig transparenter Markt treten. Noch werden den Befürwortern des Vergabe(Un)Wesens die Strukturprinzipien des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, dem letztlich die Leistungssteuerung durch den Leistungsberechtigten im Rahmen seines Wunsch- und Wahlrechts zu Grunde liegt, entgegengehalten. Wie lange dieser Widerstand erfolgreich ist, bleibt abzuwarten, nachdem bereits die Realität des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses – anders als die Theorie – nicht von einer "Kundensouveränität", sondern von struktureller Machtasymmetrie zwischen den leistungsberechtigten Personen und den Fachkräften der leistungsverpflichteten Behörde bzw. des leistungserbringenden Trägers gekennzeichnet ist (Urban-Stahl, Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Hg.: Nationales Zentrum Frühe Hilfen Köln 2011 S.10).

Bereits die Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht hat im Jahre 2002 herausgearbeitet, dass ein preisgesteuerter Kostenwettbewerb den **Verlust professioneller Standards** der Kinder- und Jugendhilfe, die Verschlechterung der Unterstützungsleistungen für ihre Adressatinnen und Adressaten und den Abbau eines pluralen, professionellen Leistungssystems zur Folge hat. „Dadurch verkennt eine solche Perspektive, die ausschließlich betriebswirtschaftlichen Erwägungen folgt, die langfristig gesehen weitaus höheren volkswirtschaftlichen Kosten, die die Preisgabe einer fachlich fundierten pluralen Kinder- und Jugendhilfe haben wird.“ (Bundestagsdrucksache 14/8181 S. 257). Sie hat deshalb der Perspektive eines

preisgesteuerten Wettbewerbs die Perspektive eines **fachlich verantworteten Qualitätswettbewerbs** gegenübergestellt (S. 256 ff.).

Radikal geändert hat sich mit dieser Entwicklung vom Korporatismus zum Markt auch der **Blick auf die freien Träger**: Sie werden nicht mehr als humanitäre Organisationen, sondern als Wirtschaftsunternehmen betrachtet, die Gewinne erzielen dürfen, gleichzeitig aber auch das Risiko mangelnder Auslastung tragen. Sie verstehen sich zwar weiterhin als Vertreter der Interessen der von ihnen betreuten hilfebedürftigen Personen, müssen aber gleichzeitig ihre Interessen als Arbeitgeber in der Konkurrenz mit anderen Leistungsanbietern im Blick haben. Neben den klassischen freigemeinnützigen Trägern werden auch privat gewerbliche Träger tätig – wobei der Anteil im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Vergleich etwa mit dem Bereich der Altenpflege – niedrig bleibt (14. Kinder- und Jugendbericht Bundestags- Drucks. 17/12200 S. 284 ff.; Mühlmann/ Pothmann KomDat 2014, Heft 1 S. 17). Dieser Befund ist erstaunlich, nachdem das Merkmal der Gemeinnützigkeit bei der Entgeltfinanzierung keine Rolle spielt. Zwar gibt es noch immer ideologisch geführte Diskurse über die Legitimität privatwirtschaftlichen Handelns im Feld sozialer Arbeit. Längst bedienen sich aber auch freigemeinnützige Träger durch Ausgründungen des privatwirtschaftlichen Modells. Zudem ist die Gemeinnützigkeit per se kein Qualitätskriterium, so wie umgekehrt die Gewinnerzielungsabsicht kein Indiz für mangelnde Fachlichkeit ist. Worauf es indes vielmehr ankommt, sind die Kriterien, die bei der Beurteilung von „Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungsangeboten“ (§ 78 b Abs. 1 SGB VIII) zugrunde gelegt werden sowie die Maßstäbe, die bei der Beurteilung der Kriterien "Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" (§§ 78 b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) angelegt werden.

Dabei ist auch zu bedenken, dass personenbezogene Leistungen ihre Wirksamkeit nur und erst dann entfalten können, wenn die notwendige **Kontinuität des Betreuungssettings** gewährleistet ist. Jeder Abbruch von Leistungen ist mit Risiken verbunden und kann die bisher erreichten Ziele wieder infrage stellen. Deshalb müssen Leistungsanbieter auch so ausgerüstet sein, dass sie Durststrecken wie eine geringere Belegung überstehen können und nicht gezwungen sind, über Nacht den Betrieb zu schließen, da ja die "Kunden" auf dem Anbietermarkt ein anderes Angebot wählen können

4. Die Doppelrolle des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

In den Blick zu nehmen ist bei der (partnerschaftlichen) Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe auch die Doppelrolle des öffentlichen Trägers. Abgesehen davon, dass freie Träger nicht zum Tätigwerden gezwungen werden können und deshalb der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Hinblick auf die Deckung eines möglichst bedarfsgerechten Angebots immer „in Reserve“ bleiben muss, können sich auch die Wünsche und Bedürfnisse der Leistungsadressaten in einer Region auf Angebote des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe beziehen – etwa weil weltanschaulich gebundene Einrichtungen ihrer Grundrichtung der Erziehung nicht entsprechen (so schon BVerfG v. 18.7.1967 - 2 BvF 3/62 u.a.Rn. 66). So wird der Träger der öffentlichen Jugendhilfe in aller Regel in einer Doppelrolle tätig, als Träger öffentlichen Jugendhilfe, dem (strukturell und individuell) die Gesamt- bzw. Steuerungsverantwortung zukommt, sowie als Leistungserbringer, der mit seinen Angeboten und Diensten mit den anderen Leistungserbringern konkurriert. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen und im Interesse von Transparenz erscheint es daher notwendig, die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Trägers als Gewährleister und als Leistungserbringer organisatorisch und personell stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Insoweit kann die Auslagerung eigener Angebote aus der Verwaltungsorganisation des Jugendamtes und ihre Verselbstständigung in anderen Rechtsformen durchaus als Schritt in diese Richtung verstanden werden, wobei diese Angebote allerdings nicht der Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses entzogen werden dürfen (Stellungnahme der Bundesregierung zum 11 Kinder - und Jugendbericht Bundestags-Drucks. 14/8181 S. 10).

III. Konsequenzen

1. Die Perspektive der leistungsberechtigten Personen

Trotz der Ausrichtung auf das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis konzentriert sich die Debatte auf das Verhältnis zwischen Trägern der öffentlichen zu den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Perspektive des "Kunden", der im Bereich der sozialen Arbeit zutreffender als „leistungsberechtigte Person“ bezeichnet wird, bleibt weiterhin unterbelichtet. Das Wunsch- und Wahlrecht dieser leistungsberechtigten Personen, das gesetzlich garantiert wird und auf das der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sogar hinzuweisen hat (§ 5 Abs. 1 SGB VIII), führt in der Praxis ein Schattendasein oder wird unter Insidern sogar belächelt. Unterschiedliche Formen von Vergabeverfahren kommen immer ungenierter zur Anwendung. Deshalb müssen die Interessen und Bedürfnisse der leistungsberechtigten Person stärker in den Blick genommen und zur Geltung gebracht werden, was in der Debatte um die

Etablierung von Ombuds- und Beschwerdestellen der Fall ist. Dieses Thema taucht nun ja auch – wenn auch sehr zurückhaltend – im aktuellen Referentenentwurf zur Änderung des SGB VIII vom 17. März 2017 auf.

2. Begrenzung ökonomischen Logik

Der ökonomischen Logik liegen Grundsätze wie "jedes Angebot schafft seine Nachfrage" zu Grunde. Die damit verbundene Vorstellung einer Attraktivität von Leistungen überzeugt aber im Bereich sozialer Arbeit nur bedingt. In den meisten Fällen – insbesondere bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung - liegt dies weniger an der reißenden Nachfrage des Kunden, sondern an der Überzeugungskraft der Fachkräfte, bei Eltern Vertrauen zu schaffen und sie für eine Hilfebeziehung zu gewinnen . Mit Empörung müssen deshalb Argumentationen zurückgewiesen werden, die den Personen, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch nehmen, eine Anspruchshaltung unterstellen, die die Solidargemeinschaft der Steuerzahler überfordert (siehe dazu das sog. Papier der A-Länder Staatssekretäre aus dem Jahr 2011).. Solange es der Gesellschaft/dem Staat nicht gelingt, die Lebenslagen von Familien strukturell zu verbessern, kann der Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendhilfe, die in aller Regel investiven Charakter haben, nicht mit Leistungskürzungen oder einer Verschlechterung der Qualität begegnet werden. Solange allerdings die Position der Leistungsberechtigten keine politische Stimme hat, wird es nur schwer möglich sein, dieses Thema in die Öffentlichkeit zu bringen, da den Trägern der freien Jugendhilfe schnell unterstellt wird, sie hätten primär ihre eigenen Interessen, nicht diejenigen der leistungsberechtigten Personen im Auge.

3. Fachliche Anforderungen an die Leistungsanbieter

Da personenbezogene soziale Dienstleistungen auf eine längerfristig angelegte Interaktion zwischen Personen angelegt sind, liegt ein wesentliches Element für ihren Erfolg in der **Qualität und Kontinuität dieser Interaktion**. Noch immer werden zu viele Leistungen (zur Unzeit) abgebrochen. Freie Träger haben zudem auch das Recht, den Hilfeprozess zu beenden oder abzubrechen, wenn sie zum Ergebnis kommen, ihre Möglichkeiten seien erschöpft. Der Maßstab, der hier angelegt wird, ist offensichtlich sehr unterschiedlich und mag auch durch fiskalische Erwägungen (positiv oder negativ) beeinflusst sein. Jedenfalls haben "Verlegen und Abschieben" (so der Buchtitel von Werner Freigang aus dem Jahre 1986) eine lange Tradition und viele junge Menschen, die in einer geschlossenen Unterbringung landen, haben

eine solche Jugendhelferkarriere hinter sich (siehe dazu die aktuellen Untersuchungsbericht zur Haasenburg in Brandenburg sowie zum Friesenhof in Schleswig-Holstein).

Dies bedeutet, dass die Kriterien für die Zulassung zum „Markt der Anbieter“ aber auch die Anforderungen an Einrichtungen für die Bewältigung von Problemen „schwieriger junger Menschen“ deutlich verschärft werden müssen, wozu auch eine qualifizierte Fallsteuerung durch das zuständige Jugendamt gehört. „Abschieben und Verlegen“ wird damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden können, muss aber deutlich reduziert werden. Damit sind erhöhte Anforderungen an das fachliche Potenzial in den Einrichtungen verbunden, das auch bei der Finanzierung berücksichtigt werden muss. Gegebenenfalls bedarf es neuer Formen von Mischfinanzierung, bei denen die Vorteile einer fallunabhängigen Finanzierung mit den Vorteilen einer fallspezifischen Finanzierung verbunden werden.

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe hat in Deutschland eine lange Tradition und ist von weltanschaulichen, fachlichen und ökonomischen Aspekten geprägt. Aus dem Entwicklungsprozess wird jedoch deutlich, dass die Interessen, Wünsche und Bedürfnisse der hilfebedürftigen (nicht immer hilfeschuchenden) Menschen trotz der rechtlichen Rhetorik in der Praxis nicht genügend im Mittelpunkt stehen. Dies gilt in besonderer Weise für das breite Aufgabenfeld der Hilfe zur Erziehung, deren Inanspruchnahme im Kontext einer belastenden Familiensituation erfolgt und wo das Potenzial für die Wahrnehmung eigener Rechte entsprechend begrenzt ist. Die Debatte um einen wirksamen Kinderschutz ist hier nur bedingt hilfreich, weil sie den Blick in erster Linie auf kontrollierende Aspekte verengt und das Potenzial der Selbsthilfe und Selbstwirksamkeit ausblendet. Damit aus dem zweiseitigen Rechtsverhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern (wieder) ein Dreiecksverhältnis wird, bedarf es einer Stärkung der Rechte der Hilfesuchenden Personen.

Gleichzeitig muss beim Einsatz finanzieller Mittel viel stärker ins Bewusstsein gelangen, dass es sich dabei nicht um kurzfristige Ausgaben bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr, sondern um langfristige Investitionen handelt.

Das Spannungsverhältnis zwischen Verantwortungsgemeinschaft und Geschäftsbeziehung – so die Überschrift – wird sich nie ganz auflösen lassen. Freie Träger haben legitime Eigeninteressen und wollen/ müssen dem im Rahmen ihrer Berufsfreiheit zu erfüllenden Auftrag der Erziehung und des Schutzes von Kindern und Jugendlichen gerecht werden. Dieses Spannungsverhältnis kann aber gemildert werden, wenn die Frage der fachlichen Qualität und nicht länger die Frage der Einsparung von Kosten – wie dies explizit in der

aktuellen Debatte zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts der Fall ist – in den Vordergrund gestellt wird.