



Leseprobe aus Schmidt, Qualitätsmanagement in der Heimerziehung,
ISBN 978-3-7799-3842-2

© 2018 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?
isbn=978-3-7799-3842-2](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3842-2)

I Einleitung

Der bundesrepublikanische Sozialstaat, die Soziale Arbeit sowie die Kinder- und Jugendhilfe sind im Wandel begriffen. Die Debatte um die vielfältigen Prozesse des Umbaus sozialstaatlicher Erbringungskontexte personenbezogener sozialer (Dienst-)Leistungen hat sich inzwischen in sehr unterschiedliche Diskussionsstränge aufgefächert. Zu nennen sind hier insbesondere die Debatten um die Ökonomisierung bzw. Managerialisierung und ihre Erscheinungsformen in der Sozialen Arbeit, zur Qualität ihrer Arbeit und zur Steuerung derselben, sowie zuletzt um die Wirkungen und die Frage danach, was diese ausmachen und wie man sie effektiver hervorrufen kann. Eine Vielzahl von Forschungsbeiträgen setzt sich mit den daraus resultierenden Konsequenzen für die leistungserbringenden individuellen wie organisationalen Akteure und leistungsberechtigten Adressatinnen und Adressaten auseinander und analysiert erfolgte Anpassungen organisationaler Strukturen und professioneller Verfahrensweisen. Die bisherigen Reformbemühungen lassen einerseits eine Veränderungsnotwendigkeit sowie andererseits eine Veränderungsbereitschaft und in deren Folge, eine kontrovers geführte Auseinandersetzung mit und Implementierung von ökonomischen und manageriellen Methoden, dokumentieren. Befürworterinnen und Befürworter dieser Methoden verbinden mit ihnen die Hoffnung auf (erhöhte) Effizienz, Steuerbarkeit, Transparenz und Kostenersparnis. Kritikerinnen und Kritiker sehen dagegen in ihnen einen Widerspruch zu den Logiken professioneller Sozialer Arbeit bzw. Kinder- und Jugendhilfe und befürchten, dass die zunehmenden Transfer- und Implementierungsprozesse einer De-Professionalisierung Vorschub leisten. Die Modifikationen der kinder- und jugendhilfespezifischen Gesetzgebung (insbesondere §§ 78a ff. SGB VIII sowie §§ 79 und 79a SGB VIII), die eine Veränderung der Finanzierungsform (Abkehr vom Kostendeckungsprinzip hin zu prospektiven Entgelten) und der Wettbewerbsbedingungen (Abschaffung der bedingten Vorrangstellung gemeinnütziger Anbieter und Etablierung eines Quasi-Marktes) als auch die Forderung nach Maßnahmen der Qualitätsentwicklung implizierten, verweisen jedoch auf ihre Bedeutung sowie auf die Unausweichlichkeit und fordern von den in der Praxis tätigen Einrichtungen und Dienste eine zunehmende Beschäftigung mit ihnen.

Die infolgedessen erfolgte Rezeption ökonomischer und managerieller Methoden war vielfach Gegenstand quantitativer als auch qualitativer Studien (vgl. u. a. Dahme/Wohlfahrt 2003b; Nauerth 2003; Fischer 2005; Beckmann et al. 2006, 2007; Messmer 2007; Pluto et al. 2007; Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2008; Beckmann 2009; Krone et al. 2009; Albus et al. 2010a; Lutz 2010; Plankensteiner

2013; Polutta 2014; Herrmann 2016). Fokussiert auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und den Maßnahmen der Qualitätsentwicklung mangelt es jedoch an aussagekräftigen Untersuchungen zum Implementierungsstand sowie zu den intendierten wie nicht-intendierten Auswirkungen für das professionelle Handeln als auch für die Organisation der tätigen Einrichtungen und Dienste. An dem zweiten Punkt setzt die vorliegende Arbeit an und nimmt leistungserbringende Einrichtungen im Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick, die über ein nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem verfügen.

1 Erkenntnisinteresse der Arbeit

Die Transformation der Sozialstaatlichkeit und der Sozialen Arbeit haben umfassende Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Ein zentrales Moment dieses Wandels stellen dabei die Aktivierungs- und Effektivierungslogiken dar, die unter anderem in Prozessen der Normalisierung, Standardisierung, Wirkungs- und Outcome-Orientierung sichtbar werden. Die wachsende Bedeutung makro- und mikroökonomischer Konzepte sowie die Lancierung der Qualitätsfrage bringen einerseits Veränderungen im Verhältnis zwischen örtlichen und freien Trägern als auch andererseits Veränderungen in den organisationalen Prozessen der leistungserbringenden Einrichtungen und Dienste sowie der Leistungserbringung selbst. Indem sich die generelle Debatte über Qualität und die Klärung dessen, was die Güte sozialer Leistungen ausmacht, rasch auf die Frage nach geeigneten spezifischen Instrumenten und Verfahren des Qualitätsmanagements verengte, verläuft der Prozess der Auseinandersetzung mit dem Qualitätsgedanken sowie die Adoption und Implementierung dezentral. „Die Frage nach den Beweggründen, Verlaufsprozessen und Auswirkungen der Einführung von Verfahren und Instrumenten des Qualitätsmanagements lenkt den Blick auf die Einzelorganisationen der sozialpädagogischen Praxis. Im Hinblick auf die prozessuale Perspektive gilt: Ob überhaupt und gegebenenfalls welche Verfahren und Instrumente des Qualitätsmanagements eingeführt werden, wie dieser Prozess binnenorganisatorisch gesteuert und umgesetzt wird und welche Auswirkungen dies auf Organisationsstruktur, -kultur und -routinen zeitigt, hängt von den konkreten Bedingungen und Akteurskonstellationen vor Ort ab“ (Olk/Speck 2008: 82). Diese Feststellungen überführen in das vorliegende Forschungsvorhaben: In verschiedenen Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe soll der Entscheidungs-, Implementierungs- und Verstetigungsprozess (re-)konstruiert und die Übersetzung des Qualitätsmanagementmodells DIN EN ISO 9001, mittels dem die Einrichtung die gesetzliche Anforderung nach Qualitätsentwicklung erfüllt, in den Arbeitsalltag analysiert werden. Dabei steht auch die Untersuchung des Verhältnisses von Formal-

strukturen und Arbeitsaktivitäten der jeweiligen Einrichtung und die damit verbundene Frage, ob und inwieweit die Einführung und Etablierung des Qualitätsmanagements mit einer Diskrepanz zwischen formaler Organisationsstruktur und praktischem Arbeitsalltag einhergeht, im Fokus. Zudem ist von Interesse, wie die Einrichtungen die – gesetzlich nicht geforderte – Zertifizierung legitimieren.

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden qualitative, vergleichende Fallstudien in ausgewählten Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt. Dabei handelt es sich bei den an der Untersuchung teilgenommenen Einrichtungen um solche, die stationäre Hilfen zur Erziehung gemäß § 34 SGB VIII „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform“ erbringen. Für das Anliegen dieser Arbeit ist dieses spezifische Forschungsfeld geeignet, da es seit der Gesetzesnovellierung der §§ 78a ff. SGB VIII mit der rechtsverbindlichen Forderung nach Maßnahmen der Qualitätsentwicklung konfrontiert ist. Die einzelnen Fallstudien umfassen leitfadengestützte (Experten-)Interviews mit den verschiedenen Mitgliedergruppen – Leitungskräfte, Beauftragte für den Bereich des Qualitätsmanagements und (sozial-)pädagogisch tätige Fachkräfte in den verschiedenen Wohngruppen – der jeweiligen Einrichtungen¹. Ergänzend wurden Dokumente erhoben und im Hinblick auf die zu beforschende(n) Fragestellung(en) untersucht. Dabei waren insbesondere Materialien von Interesse, die die Organisationsstruktur und die sogenannten Schlüsselprozesse dokumentieren. Da in dem vorliegenden Forschungsvorhaben das Design der vergleichenden Fallstudie gewählt wurde, handelt es sich bei der Auswertung um eine fallübergreifende Datenanalyse. Das grundlegende Prinzip der Analysestrategie ist der Austausch zwischen Material und theoretischen Überlegungen auf der Basis von Auseinandersetzung mit Literatur und Theorietradition. So erfolgt im ersten Schritt eine Analyse der einzelnen Texteinheiten, um anschließend Vergleiche quer über alle Interviews bzw. Dokumente einer Einrichtung hinweg zu ermöglichen. Im zweiten Schritt werden die jeweiligen Fallanalysen einander gegenübergestellt. Ziel der fallübergreifenden Datenanalyse sind neben der Untersuchung von Mustern und deren Vergleich auch die Unterschiede zwischen den Fällen kritisch zu beleuchten (vgl. Borchardt/Göthlich 2009: 43). Die für diese Analyse maßgebende Aufbereitung und Auswertung des empirischen Materials orientiert sich an dem dreistufigen Kodier- und Analyseverfahren von Strauss (1998) bzw. Strauss und Corbin (1996) im Rahmen der Grounded Theory.

1 In der vorliegenden Arbeit wird eine möglichst genderneutrale Personenbezeichnung oder alternativ die vollständige Paarform verwendet. Der Begriff des „Experteninterviews“ wird dagegen als feststehende Bezeichnung verstanden und vor diesem Hintergrund nicht gendergerecht umformuliert.

2 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit setzt sich aus einer theoretischen Analyse sowie der anschließenden empirischen Bestandsaufnahme zusammen. Während zu Beginn die Annäherung an den Forschungsgegenstand sowie die Verortung im organisationstheoretischen Theoriegebäude des Neo-Institutionalismus im Vordergrund steht, liegt im zweiten Teil dieser Untersuchung der Schwerpunkt auf die Übersetzungsleistungen der untersuchten Einrichtungen, die im Rahmen der Implementierung und Praktizierung eines zertifizierten Qualitätsmanagementsystems erfolgt sind.

Kapitel II umfasst eine Einführung in die Stränge der disziplinären Fachliteratur, die die Transformationsprozesse und die daraus resultierenden Konsequenzen diskutieren und analysieren. In diesem Rahmen erfolgt eine Rekapitulation der in der Kinder- und Jugendhilfe geführten Debatten zur Neuen Steuerung, Qualität der Leistungen und ihrer Wirkungen sowie die Skizzierung des Qualitätsmanagementmodells DIN EN ISO 9001. Ein Überblick zum aktuellen Forschungsstand schließt sich an.

Im Mittelpunkt der neo-institutionalistischen Ansätze steht die gesellschaftliche Einbettung von Organisationen. Sie thematisieren die zentrale Rolle institutionalisierter Regeln und Erwartungen des sozialen und kulturellen Umfeldes für die organisationale Ausgestaltung und identifizieren als bestimmenden Faktor für das Überleben und den Erfolg einer Organisation deren Legitimität. Damit bietet eine neo-institutionalistische Fundierung ein grundlegendes Verständnis der Bedeutung veränderter Rahmen- bzw. Umweltbedingungen für organisationale Strukturen und Routinen und liefert einen Erklärungsbeitrag zu organisationalen Phänomenen und Anpassungsprozessen. Das Kapitel zum neo-institutionalistischen Theoriegebäude (III) gibt zunächst einen Überblick über die organisationstheoretischen Grundzüge. In einem zweiten Schritt werden die umstrittene Argumentationsfigur der „Entkopplung“ von Meyer und Rowan (1977) sowie weitere neo-institutionalistisch orientierte Konzeptualisierungen von organisationalen Umgangsweisen mit den an sie gestellten Ansprüchen erörtert. Anschließend bietet das Kapitel eine Übersicht zum Stand neo-institutionalistischer Forschungsaktivitäten sowie eine Darstellung solcher Untersuchungen, die wesentliche Einsichten für das Erkenntnisinteresse im Kontext dieser Arbeit bereitstellen. Inwiefern die neo-institutionalistische Perspektive mit ihren Annahmen und empirischen Befunden für das Untersuchungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe relevant sein kann, wird innerhalb des dritten Kapitels an jeweils geeigneter Stelle diskutiert. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einem Zwischenfazit als auch einer Präzisierung der erkenntnisleitende(n) Fragestellung(en) anhand des dargelegten neo-institutionalistischen Theorierahmens und des Forschungsstandes.

Der Forschungsansatz dieser Arbeit basiert auf vergleichende Fallstudien.

Das Kapitel zum Forschungsdesign (IV) erläutert die im Rahmen des Untersuchungsablaufs getroffenen Entscheidungen und die verwendeten Methoden der Datengewinnung und -auswertung. Zudem wird das Forschungsfeld, die stationäre Erziehungshilfe, in gebotener Kürze erschlossen sowie das Vorgehen bei der Auswahl der Stichprobe und die in dem Sample einbezogenen Einrichtungen beschrieben. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer Bewertung der Qualität der erhobenen Daten.

Das anschließende Kapitel (V) geht auf die Ergebnisse der Analyse des erhobenen Datenmaterials ein. Der empirische Blick auf die organisationale Auseinandersetzung mit einem Qualitätsmanagementmodell DIN EN ISO 9001 und dessen Implikationen für den Arbeitsalltag soll Schlaglichter werfen, Widersprüche auffinden und Abweichungen zur Theorie verdeutlichen.

Im abschließenden Teil dieser Arbeit (VI) werden die Fallstudienresultate mit den vorangegangenen Ausführungen zu Theorie und Empirie zusammengeführt und entsprechend der leitenden Fragestellung(en) diskutiert.

II Annäherung an den Forschungsgegenstand: Kinder- und Jugendhilfe und die Debatte um Neue Steuerung, Qualität und Wirkung

Im folgenden Kapitel wird der sozialstaatliche Erbringungskontext personenbezogener sozialer (Dienst-)Leistungen rekapituliert und die Transformationsprozesse, die mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe verbunden sind, skizziert. Es soll verdeutlichen, in welchen Zusammenhängen die in diesem Feld tätigen Einrichtungen und Dienste operieren und welche Einflüsse, durch die sich entfaltenden Umschwünge, mit all ihren Widersprüchen und Paradoxien in ihr Handlungsfeld hineinwirken. Neben der Vorstellung der zentralen Debatten wird der Forschungsstand hinsichtlich des in der Einleitung benannten Untersuchungsvorhabens dargestellt.

1 Kinder- und Jugendhilfe im Umbruch – Etappen der Debatten

Der Sozialstaat, in den die Soziale Arbeit eingebettet ist, sieht sich in den letzten drei Jahrzehnten durch gesellschafts- und sozialpolitische Richtungswechsel und vor dem Hintergrund einer Finanzkrise der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Haushalte strukturellen Verschiebungen als auch radikaler Kritik ausgesetzt¹. In seiner „*These vom Veralten des sozialstaatlichen Arrangements*“ thematisiert Kaufmann (2009: 316, Herv. i. O.) die sich sukzessiv verstärkenden Probleme (sozial-)politischer Gestaltung angesichts essenzieller ökonomischer,

1 Die Begrifflichkeiten Sozial- und Wohlfahrtsstaat werden in der Literatur zumeist uneinheitlich verwendet (vgl. Butterwegge 2014: 16-22). Mangels eines befriedigenden Versuchs einer Begriffsdifferenzierung werden die Termini im Folgenden synonym verwendet. Die oben angesprochene Kritik am bestehenden Sozialstaatsmodell differenziert Butterwegge (2014: 73-111) in medial verbreitete populäre Einwände und prinzipielle Einwände. Letztere lassen sich in der Fachliteratur finden und in neoliberale, kommunitaristische und feministische Argumentationen unterscheiden (vgl. Kessl/Otto 2009: 16-17 für eine anderweitige Unterscheidung sozialstaatskritischer Positionen). Dabei stellt die erste Lesart die durchsetzungsfähigste dar. Ausführlicher zu den Akzeptanzproblemen als auch zu den Struktur- und Gestaltungsprinzipien des deutschen Sozialstaates vgl. Butterwegge 2014.

kultureller, demographischer und sozialstruktureller Bewegungen². Letztere sind insbesondere geprägt durch die Veränderungen in der „sozialstaatlichen Trias“ (Schmid 2005: 1983). Hinter dieser Bezeichnung verbergen sich bestimmte Normalitätsannahmen in Bezug auf ein Normalarbeitsverhältnis, eine Normalfamilie und eine Normalbiographie (vgl. Lessenich 2009: 27). Diese Umschwünge entfalten sich in und durch einer sich rasant entwickelnden kapitalistischen Wachstumsdynamik, welche in einem gewandelten Arbeits- und Ausbildungsmarkt mündet und eine Veränderung der Lebenswelt durch eine starke Zunahme sozialer und räumlicher Mobilität wie auch Rationalisierung und Effizienzsteigerung im Alltag nach sich zieht und mit einer größeren sozialen Ungleichheit in Form von Armut einhergeht. Des Weiteren begünstigen sie den Globalisierungsprozess, der eine Steigerung der Gestaltungspotentiale von Unternehmen und Gremien der Ökonomie durch „die Entstehung von weltweiten Märkten und dem freien Handel, die Deregulierung von Finanzmärkten, internationalen Firmenverschmelzungen und -aufkäufe, die Ablösung der Geldmärkte sowie die stärkere internationale Lohnkonkurrenz in bestimmten Branchen“ (Schelle 2006: 52) und anknüpfend daran, den zunehmenden Verlust politischer Souveränität und Kontrolle über nationale wirtschaftliche Entwicklungen zur Folge hat (vgl. Kaufmann 2009: 321-322). Solche umfassenden makrostrukturellen Veränderungsprozesse stellen das System „organisierten Helfens“ (Luhmann 1973: 36) vor Herausforderungen, die Maaser (2003: 17) folgend, sowohl das politisch-normative Selbstverständnis als auch dessen Steuerungsfunktion betreffen.

Ausgehend von den angebotsorientierten Politiken der Ära Reagan („Reagonomics“) und Thatcher („Thatcherismus“) und den anknüpfenden Aktivierungsprogrammatiken Blairs und Schröders ist das sozialstaatliche Ordnungsprinzip strukturell in Bewegung geraten³. Im Zuge der Strukturveränderungen ist eine marktförmig und wettbewerbsorientiert gerahmte Transformation des sozialen Versorgungsstaates hin zu einem aktivierenden bzw. sozialinvestiven Staat des Förderns und Forderns zu verzeichnen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2003a:

-
- 2 Kaufmann zufolge ist der Umbruch des Sozialstaates primär exogen verursacht und bedarf fundamentaler Veränderungen auf der Ebene des institutionellen Arrangements. Diesem Verständnis stehen andere sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze gegenüber. Entlang der zwei diagnostischen Unterscheidungsmerkmale – Logik der Krisenverursachung (endogen/exogen) und Dimension der Krisenerscheinung (gesellschaftliche Akteure/sozialstaatliches System) – haben Borchert und Lessenich (2004: 567) eine theoretische Typisierung der im deutschsprachigen Raum dominierenden Analysen entwickelt.
 - 3 Dahme/Wohlfahrt (2002: 13-14) weisen darauf hin, dass sich die Wurzeln der bundesrepublikanischen Diskussion um den Sozialstaat auf verschiedene Entwicklungen und politische Protagonisten zurückführen lassen und heben die praktische Bedeutung von Clintons sozialpolitisches Programm „ending welfare as we know it“ hervor (vgl. auch Lessenich 2009: 88).

83). Dem Konzept des sogenannten aktivierenden Sozialstaates liegt die Idee zugrunde, „staatliches Handeln auf die Mobilisierung und Unterstützung gesellschaftlicher Anstrengungen zur Reorganisation öffentlicher Aufgaben auszurichten“ (von Bandemer et al. 1995: 58). Dieser sozialstaatlichen Neuprogrammierung folgt eine Zielverschiebung von Bedarfs- in Leistungsgerechtigkeit (vgl. Butterwegge 2001: 45; 2006: 14), von Umverteilungs- in Chancengerechtigkeit (vgl. Kessl 2005a: 224) bzw. von Ergebnis- in Verfahrensgerechtigkeit (vgl. Schönig 2006: 27). Die Ziel- bzw. Akzentverschiebung wird in der Neujustierung des sozialpolitischen Instrumentariums sichtbar⁴. So erfährt die verhaltensorientierte Ausrichtung gegenüber der Verhältnisorientierung eine Aufwertung (vgl. Kessl 2005a: 180). Das Prinzip der sozialen Sicherung der Bürgerinnen und Bürger wird geschwächt und Lebensrisiken konsequent in die private Verantwortung überführt. Im Vordergrund sozialstaatlicher Interventionen bzw. Investitionen steht die Aktivierung ihrer Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2005a: 11). Mit diesem als neoliberal bzw. neosozial klassifizierten Übergang vom „welfare state“ in „workfare state“ vollzieht sich zum einen eine Wende von der staatlichen Fürsorge zur Selbstsorge – im Sinne einer neuen Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum (vgl. u. a. Otto/Schnurr 2000b: 4; Maaser 2003: 32; Dahme/Wohlfahrt 2002: 14; Flösser 2008: 249; Buestrich et al. 2010: 55) – und zum anderen ein Wandel „der politisch-moralischen Deutungen und Gestaltungen jenes Regulationsraums, der das Soziale bezeichnet“ (Otto/Ziegler 2006: 96). Die neuen sozialpolitischen Erwartungen in puncto Selbstinitiative, Selbstdisziplinierung und „Selbstdressur“ (Dahme/Trube/Wohlfahrt 2008: 273) lassen eine Neubetonung und Ausdehnung des traditionellen Subsidiaritätsverständnisses erkennen sowie eine merkliche Ausdünnung der – für das alte Verständnis konstitutiven – Gesamtverantwortung des Sozialstaates. Kessl und Otto sprechen von einer „neuen Subsidiarität“ (2003: 69) und Oelkers von einer „Verantwortungsübertragung“ (2009: 73). Dabei ist die geforderte Eigenverantwortung eine doppelte: Die Menschen sind nämlich nicht nur sich selbst, sondern auch der Gesellschaft gegenüber ökonomisch-rational als auch moralisch-sozial verantwortlich (vgl. Lessenich 2009: 82; 2012: 163). Es geht um Aktivierung durch Verantwortungszuweisung und so folgt das

4 So zeigt ein internationaler Vergleich der Sozialbudgets und Sozialleistungsquoten von OECD-Staaten, dass nach einer Phase der enormen Expansion seit den neunziger Jahren eine Phase der Konsolidierung folgt, die mit „eine[r] relative[n] Zunahme von gebundenen Transfers und Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen“ (Schönig 2006: 24) einhergeht. Folgt man der Auffassung von Lutz und Ziegler, treten „pädagogische Interventionen“ an die Stelle ökonomisch-distributiver und (sozial-)rechtlicher“ (2005: 127). Auch Kessl argumentiert ähnlich, wenn er formuliert: „Staatliche Unterstützung wird pädagogisiert“ (2006: 217).

Muster der „Responsibilisierung“, das Verantwortlich-Machen, dem Prinzip „keine Rechte ohne Verpflichtung“ (Lutz 2011: 178).

1.1 Das Neue Steuerungsmodell in der Kinder- und Jugendhilfe

Die veränderte Rationalität sozialstaatlichen Handelns wird zwar vornehmlich in einem Zusammenhang mit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und der Forderung nach einem „unternehmerischen Selbst“ (Bröckling 2007) bzw. dem „Eigenverständnis als ‚Selbstversorger-subjekte‘“ (Kessl/Otto 2003: 58) gebracht, gleichwohl zielt die Aktivierungsprogrammatische auch auf eine effektivere und effizientere Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen⁵, denn der öffentlichen Leistungsproduktion droht sowohl eine zunehmende legitimatorische Krise als auch ein allgemeiner gesellschaftlicher Akzeptanzverlust (ausführlicher zum aktivierungspolitischen Re-Arrangement der Kinder- und Jugendhilfe vgl. Kessl 2006). Die sozialen Träger und Verbände werden für ihre „Verrechtlichung, Expertokratisierung und Bürokratisierung“ (Flösser 2000: 293) kritisiert, zumal sie die Bedürfnisse, Interessen und Wünsche ihrer Adressatinnen und Adressaten „strukturell missachten [...] und sich ausschließlich mit sich selbst beschäftigen“ (Flösser 2000: 292-293; vgl. dazu u. a. auch Nüßle 1996: 38; Speck 1999: 18). Angesichts der Kombination von externen Reformanforderungen mit internen Anpassungsnotwendigkeiten spricht Fischer in Bezug auf die Kinder- und Jugendhilfe von einer doppelten Modernisierung, „die allein aufgrund ihrer thematischen Vielfältigkeit als paradigmatisch bezeichnet werden kann“ (2011: 141; vgl. ähnlich dazu auch Grohs 2007: 247).

Damit reichen die sozialstaatlichen Transformationsprozesse in ihren Wirkungen, aber auch in ihren Widersprüchen und Paradoxien weit in den Handlungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe hinein⁶. Die Veränderungen der

5 Personenbezogene soziale Dienstleistungen weisen ein „spezifisches fachliches Erbringungsmuster“ (Kessl 2013: 29) auf. Dieses lässt sich Kessl zufolge durch vier Charakteristika bestimmen: „(1) es zielt auf die Herstellung eines weitgehend nicht-materialisierten Produktes, das (2) nicht lagerfähig ist, (3) weshalb sein Produktions- und sein Konsumtionsprozess in eins fallen (*uno-actu-Prinzip*) und [4] der Kunde oder die Nutzerin im Moment der Dienstleistungserbringung anwesend sein muss (*Kundin/Nutzer als Ko-Produzent/in*)“ (2013: 29, Herv. im O.; vgl. dazu u. a. auch Hensen 2006: 33-34).

6 Für die Diskussion um den Entwicklungsprozess der Sozialen Arbeit und ihr institutionelles Gefüge, ihr professionelles Selbstverständnis sowie ihr methodisches Repertoire im Rahmen der aktivierenden Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit vgl. insbesondere den Beitrag „Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit“ von Kessl/Otto (2003) sowie die zwei Sammelwerke „Aktivierende Soziale Ar-

gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Makroebene) ziehen Justierungen auf der Ebene der Organisation der sozialen Leistungsträger und -verbände (Mesoebene) nach sich; und auch auf der Ebene der Leistungserbringung (Mikroebene) zeichnen sich Veränderungsprozesse ab (vgl. Maaser 2003: 17; Boeßenecker 2006: 44), denn die Arbeit der Fachkräfte „mit den Klienten wird spürbar normiert und einem neuen, dem sozialen Dienstleistungssektor bislang unbekanntem Mikromanagement unterworfen, was zu einer Veränderung der Interaktionslogik bzw. Professionslogik führt“ (Dahme/Wohlfahrt 2006: 71; Buestrich et al. 2010: 52). Polutta (2011: 72) spricht in diesem Zusammenhang davon, dass sowohl das wohlfahrtsbürokratische als auch das wohlfahrtsprofessionelle Orientierungsmuster mit einer Neuorientierung konfrontiert wird. So zeigt sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eine „Erodierung bislang nicht zur Disposition stehender Strukturmerkmale [...] und deren Substitution durch [...] Implantate aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen“ (Pothmann 2003: 8; vgl. auch Flösser 1996: 55). Insbesondere die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe ist als Teil des sozialstaatlichen Sektors nachhaltig durch Vorgaben einer umfassenden und ganzheitlichen Verwaltungsreform geprägt. Das Modernisierungskonzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) gilt in seiner ökonomistischen und managerialistischen Ausrichtung als besonders folgenreiche Neujustierung sozialpädagogischen Handelns (vgl. Dollinger 2010: 300). Schwerpunkt dieses Modells unter der Federführung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ist der Steuerungswechsel über den Input, sprich über den Einsatz von Ressourcen, hin zu einer output- und produktorientierten Wirtschaftlichkeit⁷. Die Reformierung ist besonders durch kontraktualistische Steuerungsformen, die mit dem Inkrafttreten der §§ 77 und 78a-g SGB VIII am 01. Januar 1999 eine gesetzliche Basis erhalten haben⁸, sowie durch die Postulierung der Implementierung von wirtschaft-

beit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis“ von Dahme/Wohlfahrt (2005a) und „Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat?“ von Kessl/Otto (2009).

- 7 Das Neue Steuerungsmodell stellt die von der KGSt entwickelte deutsche Variante der internationalen Bemühungen um eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (New Public Management, NPM) dar und bündelt vielfältige Reformstrategien zur Bewältigung der verwaltungsbezogenen Strukturprobleme (vgl. die KGSt-Berichte 3/1993, 9/1994, 3/1995, 3/1996, 12/1998). Ausführlicher zu den internationalen Reformbemühungen und -initiativen vgl. die Beiträge und Analysen in dem Sammelband von Otto/Schnurr 2000a; zu den strategischen Zielen der Verwaltungsmodernisierung als auch zu den strukturellen und prozessualen Elementen und Instrumenten vgl. Dahme/Wohlfahrt 2006: 63-66; Buestrich et al. 2010: 43-46; für eine Einordnung der jugendhilfebezogenen KGSt-Berichte in die Fachdiskussion vgl. Schilling 2000.
- 8 Vorausgegangen war dieser Gesetzesnovellierung, als Konsequenz auf den Kostenanstieg der sozialpädagogischen Kinder- und Jugendhilfeleistungen, eine dreijährige Deckelung der Pflegesätze sowie eine anschließende Debatte um dessen weitere (Re-)Finanzierung