

# kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik



JUGENDWOHLFAHRT

SPEKTRUM

BUCHTIPPS

VERANSTALTUNGEN

8 | September 2008

<b>Jugendwohlfahrt</b>	
Jugendwohlfahrtsbeiräte	4
Gender-Perspektiven in der Jugendwohlfahrt	8
Gemeinsam über Qualität nachdenken	11
Soziale Arbeit in der Jugendwohlfahrt - Soziale Arbeit im Staat	15
Quo vadis Qualität und Evaluation in der österreichischen Jugendwohlfahrt?	20
Aktuelle Entwicklungen der Jugendwohlfahrt in Oberösterreich	27
<b>Spektrum</b>	
MigrantInnenkinder und Bildung	31
Ökonomische Turbulenzen	32
<b>Buchtipps</b>	34
<b>Veranstaltungen</b>	35

## Liebe Leserin, lieber Leser!

*"Wennst net brav bist, kommst ins Heim!" Ein Spruch, der früher - als Erziehungsmittel gemeint - nicht so selten geäußert wurde, vielen daher vertraut sein dürfte und vermutlich mit zum traditionell schlechten Image der Jugendwohlfahrt - damals "Fürsorge" genannt - beigetragen hat. Denn Jugendwohlfahrt wurde mit Heimerziehung gleichgesetzt und Heime waren so ziemlich das schlimmste, was einem passieren konnte. So zumindest die Vorstellung der Erziehenden wie der ihnen Anvertrauten, die durch Berichte ehemaliger "Zöglinge" unterfüttert wurde und insofern wahrscheinlich gar nicht so weit von der Realität in der Nachkriegszeit entfernt war.*

*Seither hat sich zum Glück einiges geändert, die Rohrstabpädagogik wurde von der Reformpädagogik abgelöst und auch in der Jugendwohlfahrt hat man einige Anstrengungen unternommen, um vom schlechten Image wegzukommen: Die Heime wurden reformiert, die ambulanten Dienste (Beratung, Arbeit mit und in den Familien) wurden ausgebaut und alternative Wohnformen etabliert. Es kam zu ersten sozialplanerischen Ansätzen, Supervision wurde eingeführt und Evaluation von Maßnahmen wurde - zumindest ansatzweise - ein Thema. Jugendwohlfahrt heute versteht sich primär als "Serviceeinrichtung", der es in erster Linie darum geht, Familien in Krisensituationen zu unterstützen, wobei die so genannte "Volle Erziehung", also die Trennung des Kindes von der Familie, nur das letzte Mittel darstellt.*

*Trotzdem ist die Jugendwohlfahrt immer wieder im Gespräch - vor allem im Zusammenhang mit bekannt gewordenen Kindesmisshandlungen, wo dann öffentlich ein "Versagen der Jugendwohlfahrt" moniert und strengere Strafen und mehr Kontrolle gefordert werden. Wie weit hier tatsächlich (staatliche) Aufsichtspflichten verletzt wurden, ist jeweils im Einzelfall zu klären und in der Folge entsprechend zu ahnden. Es sollte aber davor gewarnt werden, vorschnell von Einzelfällen auf das ganze System zu schließen und dieses infrage zu stellen. Denn Jugendwohlfahrt - wie Soziale Arbeit insgesamt - bewegt sich seit jeher in einem Spannungsfeld zwischen Hilfe und Kontrolle, wobei erfolgreiche Hilfestellung nur möglich ist, wenn ein Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbei-*

*terInnen und KlientInnen besteht. Durch eine Ausweitung der Kontrollfunktion, wie verschiedentlich angedacht, wird dieses erschüttert bzw. kommt erst gar nicht zustande. Dies ist vor allem auch deshalb problematisch, weil sich die Jugendwohlfahrt von einem bloß reaktiven Eingreifen weg in Richtung Prävention und begleitenden Maßnahmeneinsatz bewegen will, zumal erkannt wurde, dass die Intervention in der Regel zu spät - wenn familiäre Krisen bereits kumuliert sind - erfolgt und eine frühere Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt wohl einiges verhindern hätte können. Eine weitere Verrechtlichung der Beziehungen zwischen "Amt" und KlientInnen würde diese Bestrebungen konterkarieren. Wohl aus diesem Grund stehen Jugendämter und -verbände einer Verschärfung der Melde- bzw. Anzeigepflicht bei Verdacht auf Kindesmisshandlung höchst skeptisch gegenüber (vgl. Kurier, 01.09.2008)*

*Die primären Probleme der Jugendwohlfahrt dürften eher woanders liegen: Verantwortliche wie Gabriele Haring vom Amt der oberösterreichischen Landesregierung beklagen eine mangelnde Ausstattung mit Personalressourcen. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt der Sparkurs der öffentlichen Hand. Dass hier oft sehr kurzfristig gedacht wird, zeigt eine deutsche Studie, durchgeführt von Institut für Kinder- und Jugendhilfe (IKJ) in Mainz. In dieser wurden die Effekte von Jugendhilfemaßnahmen wie Erziehungsbeistand und Heimunterbringung untersucht und in rund 70 Prozent der Fälle positive Verläufe und stabile Veränderungen festgestellt. Auch eine Kosten-Nutzen-Analyse wurde durchgeführt. Das Ergebnis: Langfristig gesehen steht den durchschnittlichen Kosten einer Jugendhilfemaßnahme von rund 120.000 Euro ein volkswirtschaftlicher Nutzen von rund 360.000 Euro gegenüber, vor allem in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit und (Vermeidung von) Kriminalität. "Ausgaben für Jugendhilfe sind keine Kosten, sondern Investitionen", folgert deshalb Professor Michael Macsenaere, der Verfasser der Studie (idw-online.de, 13.10.2007). Kurzfristige Sparmaßnahmen in diesem Bereich seien, so Macsenaere weiter, aus fachlicher Sicht Unsinn - eine Ansicht, der man sich nur anschließen kann, meint*

Ihre  
Kontraste-Redaktion

## Jugendwohlfahrtsbeiräte

### Beschäftigungsritual oder fachpolitische Schaltstelle der Jugendwohlfahrt?

In den letzten Jahren kam die Jugendwohlfahrt (JW) immer wieder in die Schlagzeilen des Boulevards: Kritisiert wurden – berechtigt oder unberechtigt – einzelne Sozialarbeiter und die Jugendwohlfahrtsbehörden, während die zehn Gesetzgeber weitgehend ungeschoren davonkamen. Der Tatsache, dass die Mitarbeiter der Jugendwohlfahrt mit ihren Leitern der Behörden auf der Grundlage von Gesetzen handeln, wurde in der Regel wenig Beachtung geschenkt – nur die Regelung der Anzeigepflicht wurde diskutiert und mehrmals novelliert. Der Bundesgesetzgeber verabschiedete zuletzt 1989 das Grundsatzgesetz, dem einige Novellen folgten, die Landesgesetzgeber waren da weit emsiger. Erst als in diesem Jahr das zuständige Bundesministerium ein „Novellchen“ zur Diskussion stellte, platzte vielen Fachleuten der Kragen und sie forderten eine grundsätzliche Reform des Grundsatzgesetzes, an der nun gearbeitet wird. Damit sind auch in einer Diskussion des „Organisationsversagens“ Möglichkeiten der Neuorganisation geöffnet. Ich möchte in meinem Beitrag einen Aspekt davon diskutieren, nämlich die Frage, ob „Jugendwohlfahrtsbeiräte“ ein geeignetes Instrument für die Qualitätssicherung und –entwicklung sein können, und beziehe mich dabei auf Erfahrungen, die ich als Vorsitzender des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsbeirats (StJWB) mit diesem Gremium seit 1999 gesammelt habe. Ich werde vorerst einige rechtliche Rahmenbedingungen des StJWB darstellen, dann über seine inhaltliche Arbeit kritisch berichten, um abschließend Überlegungen zur Jugendwohlfahrt vorzustellen, die derzeit im StJWB diskutiert werden.

#### Rechtliche Grundlagen

Der Steiermärkische Jugendwohlfahrtsbeirat (StJWB) wurde in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung vom Landesgesetzgeber 1999 eingeführt. Bereits zuvor gab es einen Jugendwohlfahrtsbeirat, der jedoch aufgrund einiger Strukturschwächen wenig effizient war. Man lernte aus diesen Erfahrungen und legte in den §§ 11, 11a und 12 des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetzes (StJWG) die Grundlagen fest,<sup>1</sup> die noch durch eine in der Landesregierung beschlossene Geschäftsordnung komplettiert wurden. Hier die wichtigsten Eckpfeiler dieser gesetzlichen Regelungen:

- a) Die *Aufgaben des StJWB* sind mit grundsätzlichen Fragen der Planung und Entwicklung neuer Strukturen, der Beurteilung von gesellschaftlichen, sozialen und rechtlichen Entwicklungen, die sich auf Kinder und Jugendliche nachteilig auswirken können, der Befassung mit Gesetzesentwürfen, die die Jugendwohlfahrt betreffen, sowie der Anhörung bei der Bestellung des Steiermärkischen Kinder- und Jugendanwaltes festgelegt. Der umschriebene Aufgabenbereich des StJWB ist nicht nur umfassend, sondern „proviziert“ nahezu Zuständigkeitskonflikte mit dem Landtag, aber auch mit den zuständigen Abteilungen des Landes und der Bezirke inklusive des Jugendamtes der Stadt Graz. In der Praxis wird bei vielen Themen zunächst die Frage diskutiert, in welcher Form der StJWB einzugreifen hat oder umgekehrt mit bestimmten Vorgangsweisen seine Kompetenzen übersteigt. Erstaunlich unprofessionell wird immer wieder mit den gesetzlichen Regelungen zur Kompetenz umgegangen, wenn dem StJWB nicht die Gesetzesvorlagen zugewiesen werden, mit denen er sich laut StJWG zu befassen hat. Freundlich interpretiert sind das „Schlampereien“, weniger freundlich analysiert zeigt sich hier ein wenig ausgeprägtes demokratisches Bewusstsein.<sup>2</sup>
- b) Insgesamt gehören dem StJWB *25 Mitglieder* an, die ein sehr breites Spektrum umfassen: Das fängt bei den Leiterinnen der zuständigen Abteilungen der Landesverwaltung, der Landesinspektorin für Sozialarbeit, dem Kinder- und Jugendanwalt, der Leiterin des Jugendamtes der Stadt Graz, dem Leiter eines Jugendwohlfahrt-Referats einer Bezirkshauptmannschaft, einem Bezirkshauptmann, acht Vertretern des Dachverbands Steirischer Jugendwohlfahrtsträger,<sup>3</sup> einem Richter als Vertreter der Justiz, einem Vertreter der Exekutive, einer Vertreterin der Bewährungshilfe, einem Wissenschaftler an und reicht bis zu fünf VertreterInnen der im Landtag vertretenen Parteien. Diese „bunte“ Zusammensetzung erwies sich als Stärke des StJWB insofern, als von allen Mitgliedern Themen zur Behandlung eingebracht werden können und eingebrachte Themen aus unterschiedlichsten Perspektiven diskutiert werden. Die nicht immer einfache Aufgabe des Vorsitzenden besteht darin, die Diskussionen zusammenzufassen bzw. die Mitglieder dazu zu ermuntern, ohne dass es zu einer „kompromisslerischen“ Verflachung der Argumente kommt.

- c) Zur *Organisation des StJWB* kann gesagt werden, dass sie „minimalistisch“ geregelt ist, d.h. ohne große Formalismen abgewickelt werden kann. Es können Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefasst werden, in der Regel werden sie einstimmig bzw. mit wenigen Gegenstimmen gefasst. Bei allen unterschiedlichen Ausgangspositionen zeigt sich darin, dass ein Konsens darin besteht, Impulse dafür zu geben, das Wohl von Kindern und Jugendlichen zu fördern.

### Die fachliche Arbeit des Steirischen Jugendwohlfahrtsbeirates (StJWB)

Gemäß Geschäftsordnung können alle Mitglieder des StJWB Themen, die sie für relevant erachten und für die eine Zuständigkeit des StJWB besteht, als Tagesordnungspunkte vorschlagen. Wer einen Tagesordnungspunkt einbringt, hat die Möglichkeit, in der Sitzung das Thema und das damit verbundene Anliegen vorzustellen. Danach beginnen die Debatten, die mit einem Antrag zur Beschlussfassung abgeschlossen werden. Wenn ein Thema sich als zu umfangreich und komplex erweist, wird ein Ausschuss eingerichtet, der das Thema bearbeitet und nach festgelegter Frist einen Bericht oder eine Resolution zur Beschlussfassung vorlegt.

Um einen Überblick der Themen zu geben, werden die Tagesordnungspunkte aus Sitzungen der letzten Jahre hier aufgelistet und exemplarisch erläutert:

- Integration von DrogenkonsumentInnen in die Jugendwohlfahrt: Experten referierten über die Suchtproblematik bei Kindern und Jugendlichen. Betont wurde die Notwendigkeit, dass das Drogen-/Suchtproblem nicht aus dem JW-Bereich ausgeklammert werden sollte, da legale wie illegale Drogen besonders oft vom Jugendwohlfahrtsklientel konsumiert werden. Es sollten sich alle Einrichtungen der Jugendwohlfahrt mit der Drogenarbeit vertraut machen und sie nicht spezialisierten Einrichtungen überlassen. Bemängelt wurde, dass in der Leistungsverordnung für Jugendwohlfahrtsmaßnahmen der Sucht-/Drogenmissbrauch an einigen Stellen als Kontraindikation genannt wird.
- Jugendwohlfahrtsplan (JWP) des Landes Steiermark: Dieser wurde vorgestellt und kritisch diskutiert.
- Auswirkungen des Sparbudgets der Stadt Graz auf die Jugendwohlfahrt: Hier bot sich die Gelegenheit, über die Folgen einer politischen Entscheidung kontroversiell zu diskutieren und eine Revision zumindest in Teilbereichen zu erreichen.
- Entwicklungen im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit: Ein Vorschlag war, Einzel- und Gruppenangebote für diesen schwierigen Personenkreis zu forcieren. Die Landesregierung wurde aufgefordert, eine Studie über die psychosoziale und wirtschaftliche Lage von ausländischen Jugendlichen in der Steiermark (1. und 2. Generation) in Auftrag zu geben und eine Enquete zu initiieren.
- Landessicherheitsgesetz 2005: Man musste zur Kenntnis nehmen, dass der JW-Beirat zum Landessicherheitsgesetz nicht gehört wurde, da von Seiten der Parteipolitik das Gesetz schnell beschlossen werden sollte. Jetzt sollte wissenschaftlich beobachtet werden, wie sich dieses Gesetz auswirkt.
- Ausschreibungsverfahren zum Stmk. Kinder- und Jugendanwalt: Auf diese Weise wurden die Mitwirkungsrechte des StJWB wahrgenommen.
- Novelle zum Jugendschutzgesetz: Der StJWB empfahl, alle Anstrengungen zu unternehmen, ein einheitliches Österreichisches Jugendschutzrecht zu entwickeln. Dabei sollten die betroffenen Jugendlichen in geeigneter Weise in den Diskussionsprozess einbezogen werden. Der Antrag wurde einstimmig angenommen.
- Maßnahmen zur Prävention von Delinquenz „ausländischer Jugendlicher“: Es wurde eine Resolution angenommen, die auf vier Handlungsebenen notwendige Maßnahmen entwickelte: Handlungsebene Sozialpolitik: kompensatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialen Lage; Handlungsebene Sozialarbeit: Integrationsbemühungen; Handlungsebene „Mediale Öffentlichkeitsarbeit“: Vermeidung von Diskriminierungen; Handlungsebene Strafrechtliche Verfolgung: Grundsatz der Gleichbehandlung.
- Entwicklung der Budgets im Bereich der Jugendwohlfahrt: Hier wurden die neuen Budgetzahlen vorgestellt und Auswirkungen behandelt, die sich daraus ergeben, dass es zwar zu einer Erhöhung der Budgets kommt, gleichzeitig jedoch nach Meinung der Fachleute ein noch stärker werdender Bedarf sichtbar wird.
- Umsetzung des JW-Plans 2005: Es wurde über erste Auswirkungen des JW-Plans diskutiert und kritische Bereiche wurden identifiziert.
- Erweiterung des Katalogs Sozialer Dienstleistungen in der Durchführungsverordnung: Nach Diskussion wurde der Beschluss gefasst, eine Prüfung darüber anzuregen, ob die Dienstleistung „Beratung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Trennungs- und Verlusterlebnissen“ als

Sozialer Dienst mit Kostenzuschuss in die Durchführungsverordnung zum StJWG aufgenommen werden kann.

- Kinderbüro Steiermark: Die Einrichtung mit ihren Zielen, Methoden und organisatorischen Kennziffern wurde vorgestellt.
- Planungsgrundsätze der Jugendwohlfahrt und Evaluierung der Prognosen des JW-Plans 1999
- Auswirkungen der Durchführungsverordnung auf die Jugendwohlfahrt
- Jugendwohlfahrt und Kinderpsychiatrie: Themen wie das Spannungsfeld zwischen Medizin und Sozialarbeit, Ist-Stand, Planungsgrundlagen und Ziele sowie die Weiterentwicklung der Heilpädagogischen Station wurden behandelt.
- Evaluationsstudie zur Obsorge beider Elternteile: Die Studie wurde vorgestellt und aus der Sicht der Praktiker kritisch diskutiert.
- Schulsozialarbeit: Nach Diskussion der verschiedenen Modelle von Schulsozialarbeit und ihrer Ziele wurde das zuständige Mitglied der Landesregierung ersucht, Initiativen zu setzen, die dazu führen, dass in absehbarer Zeit die Schulsozialarbeit in der Steiermark eingeführt wird. Zuletzt wurde diese Anregung vom zuständigen Mitglied der Landesregierung aufgegriffen und die Finanzierung einer Einführungsphase in die Budgetverhandlungen eingebracht.
- Stand und Weiterentwicklung der Pflegeplatzierung: Nachdem sich ein Arbeitsausschuss ausführlich mit dieser Thematik auseinandergesetzt hatte, wurde sein Bericht diskutiert und als Arbeitsgrundlage an die zuständige Fachabteilung sowie das zuständige Mitglied der Landesregierung weitergeleitet.
- Valorisierung der Tagsätze und Entwicklung des Jugendwohlfahrtsbudgets: Auch hier wurde die Budgetentwicklung einer kritischen Betrachtung unterzogen.
- Kinder- und Jugendwohlfahrtsgefährdung durch Armut: Es wurden die neuesten Studien über Armutgefährdung von Kindern in der Steiermark ausführlich vorgestellt und diese Entwicklung kritisch diskutiert.
- Problematik der Berichterstattung durch die Medien bzw. der Informationsweitergabe durch die Exekutive bei einem Fall von Missbrauch eines Jugendlichen: An den Vertreter der Exekutive wurde die Bitte gerichtet, mit Weitergaben von Informationen an die Öffentlichkeit sehr vorsichtig umzu-

gehen, damit kein zusätzlicher Schaden (v.a. für die betroffenen Jugendlichen und deren Familie) entsteht.

- Auswirkung organisatorischer Veränderungen auf die Erziehungshilfe: Es wurde nach kontroversieller Diskussion angeregt, Folgendes zu berücksichtigen: nicht in bestehende Verträge einzugreifen; den vertrauten Betreuer für Kinder/Jugendliche nicht abzuberufen und weitere Vertragsverlängerungen zu ermöglichen; ausreichende gesetzliche Übergangsfristen einzurichten; den Fortbestand von Einzelverträgen ohne Trägerschaft zu ermöglichen; eine flächendeckende Versorgung der Leistungen „Erziehungshilfe und Sozialbetreuung“ umzusetzen und deren Finanzierung zu gewährleisten.
- (kleine) Bundesjugendwohlfahrtsgesetzesnovelle 2008: Die Änderungsvorschläge wurden diskutiert, es wurde aber auch bemängelt, dass es zu keiner Gesamtreform kommt.
- Anzeigepflicht des Jugendwohlfahrtsträgers: Es wurde über den letzten Stand der Verhandlungen im Justizministerium berichtet. Zuletzt wurde ein Brief an die zuständige Bundesministerin mit der Position des StJWB verabschiedet.
- Resolution der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs zum Thema „Effektiver Kinderschutz“: Es wurde über eine Resolution der österreichischen Kinder- und Jugendanwaltschaften berichtet und die Themen Anzeigenverpflichtung und effektiver Kinderschutz behandelt.

### Perspektiven

Die Arbeit des Jugendwohlfahrtsbeirates orientiert sich einerseits an den fachlichen Aspekten moderner Sozialarbeit und andererseits an der politischen Diskussion jener Themen, die die Jugendwohlfahrt berühren. Zuletzt sollen einige Themen angeführt werden, die uns in nächster Zukunft beschäftigen werden:

1. Kinder- und Jugendrechte bedürfen einer Verankerung in der Verfassung und ihre Durchsetzbarkeit einer gesetzlich definierten Verbindlichkeit in einem „Gesetz über Kinder- und Jugendrechte“. In diesem Gesetz muss u.a. der Begriff des Kinder- und Jugendwohls verbindlich definiert und eine ausreichende Finanzierung und Qualitätssicherung als eine verbindliche Norm auf allen Ebenen der Verwaltung festgeschrieben werden.
2. Die derzeit bestehende „Regionalisierung“ der Kinder- und Jugendwohlfahrtsgesetze muss entweder durch verbindliche 15a-Vereinbarungen oder ein Bundesgesetz ohne Ländergesetze ab-

- gelöst werden. Dabei soll bei der Festlegung von *Standards* dem jeweils höchsten Standard der neun Landesgesetze Rechnung getragen werden.
3. Kinder- und Jugendpolitik, die derzeit als Querschnittsmaterie behandelt wird, muss in Zukunft als eine prioritäre politische Aufgabe, als „*Kinder- und Jugendpolitik*“ definiert werden. Die Schnittstellen zu Sozial-, Gesundheits-, Justiz-, Familien- und Steuerpolitik sind jeweils klar zu definieren. Ein Beispiel: An der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendpolitik einerseits und Familien- und Sozialpolitik andererseits müssen gesetzliche Maßnahmen definiert werden, die die Erziehungskompetenz von Eltern sicherstellen, erhalten und fördern.
  4. Die *öffentliche Verwaltung* muss in Zukunft die Garantenfunktion für die Subsistenzsicherung von Kindern- und Jugendlichen wahrnehmen. Für die „Kinder- und Jugendwohlfahrtsbehörden“ als zentrale Anwaltsbehörde für Kinder und Jugendliche bedeutet dies, dass ihre Antrags- und Entscheidungsrechte gegenüber anderen Behörden signifikant erweitert werden müssen. Nur auf diese Weise kann ihre gegenwärtige Primärfunktion als Defizit- und Konfliktmanager (Bittsteller) übergeführt werden in eine Präventionsfunktion zur Sicherung von definierten Kinder- und Jugendrechten.
  5. Ein zukünftiges Kinder- und Jugendrecht soll u.a. davon ausgehen, dass *Präventionsarbeit und Fallarbeit* eng zusammenhängen, sich teilweise überlappen und gelegentlich sogar identisch sind. Die derzeit vorherrschende Differenzierung (Spaltung) hat sich nicht bewährt und muss in eine theoretisch fundierte Integration übergeführt werden.
  6. Kinder- und Jugendwohlfahrtsarbeit der Zukunft soll verpflichtet werden, sich prioritär der Aufgabe der *Öffentlichkeitsarbeit* zu stellen, wobei sie sich nicht mehr der Logik der traditionellen Öffentlichkeitsarbeit unterwerfen kann. Ziel der neuen Öffentlichkeitsarbeit muss es sein, Vertrauen, Kooperation und Integration zwischen Kindern und Jugendlichen einerseits und Eltern, Erziehungspersonen, informellen Gruppen, sozialen Einrichtungen und Behörden andererseits zu fördern. Für diese neue Form der Öffentlichkeitsarbeit müssen Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen definiert werden. Die neue Öffentlichkeitsarbeit definiert sich aus der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendwohlfahrtsarbeit.
  7. Kinder- und Jugendwohlfahrtsarbeit der Zukunft orientiert sich am Konzept der *Sozialraumorientierung*. Dieses Konzept beruht auf dem Sachverhalt, dass soziales Leben in sozialen Räumen stattfindet, deren Struktur zugleich auf die Beteiligten einwirkt und von diesen gestaltet werden kann. Die Umsetzung von Sozialraumorientierung setzt an diesen beiden Tatsachen an: strukturelle Bedingtheit von Verhalten und Erleben der Individuen einerseits und Gestaltbarkeit des Sozialraums durch diese andererseits. Sozialraumorientierung bietet ein Instrument für die Analyse und Verhinderung struktureller Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und zugleich ein Instrument für die Entwicklung gesellschaftlicher Visionen einer gewaltfreien Gesellschaft. Sozialraumorientierte Soziale Arbeit muss sich mit der Tatsache zunehmender Desintegration auf allen Ebenen auseinandersetzen. Für die Praxis der Sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendwohlfahrt zielt Sozialraumorientierung darauf ab, Beziehungsarbeit, Orientierung am legitimen „Eigensinn“ der Kinder und Jugendlichen, Lebensweltorientierung, Ressourcenorientierung und Zielorientierung zu ermöglichen und zu unterstützen.

Diese Fragen können nicht von Einzelpersonen, seien es Fachleute oder Politiker, abschließend gelöst werden. Dazu bedarf es konstruktiv arbeitender Gremien wie eben eines Beirats. Daher wird es am Bundesgesetzgeber liegen, ein solches Gremium bundesweit und auf der Ebene der Länder einzurichten. Bei der Jugendwohlfahrt geht es nicht zuletzt darum, entscheidende Zukunftsfragen im Zusammenleben der Menschen aufzugreifen und immer wieder nach Lösungen zu suchen, die sich an ethischen Grundsätzen wie der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit ausrichten.

Klaus Posch

Der Autor ist Leiter des Studiengangs „Soziale Arbeit“ an der FH Joanneum in Graz.

#### Anmerkungen

- 1 LGBL für die Steiermark 21 vom 8.9.1999
- 2 Dass Demokratie etwas mit diskursiver Auseinandersetzung zu tun hat und wenig mit von Erzherzögen dekretierten Anweisungen an das Volk, wird ja im gesamten Österreich nicht immer beherzigt.
- 3 In den Anfängen des StJWB waren sämtliche anerkannte Freie Träger berechtigt mitzuwirken, was sich als weitgehend ineffizient erwies. Im Dachverband werden die acht Vertreter für den StJWB durch Wahlen bestimmt.

## Gender-Perspektiven in der Jugendwohlfahrt

**2007 wurde im Auftrag der Tiroler Landesregierung, Abteilung Jugendwohlfahrt, eine Studie fertig gestellt, die sich mit Gender-Perspektiven in der Tiroler Jugendwohlfahrt (JUWO) befasste. Neben der über die Studie ausgelösten Sensibilisierung für eine mögliche Weiterentwicklung der Jugendwohlfahrt in Richtung verstärkter Geschlechtergerechtigkeit zielte die Erkenntnisorientierung auf die Frage, wie innerhalb der JUWO der Geschlechterbezug hergestellt wird, wie die Vielfaltigkeit der Ordnungskategorie Gender von den Betroffenen im Feld der Jugendwohlfahrt wahrgenommen und mitgestaltet wird.**

Dafür wurde ein intensiver qualitativer Zugang zur Datengewinnung gewählt. In mehreren moderierten Gruppendiskussionen und zahlreichen Vertiefungsinterviews mit Vertretern der Abteilung Jugendwohlfahrt, der behördlichen Sozialarbeit in den Jugendämtern sowie mit Vertretern der Kooperationspartner – also den betreuenden Einrichtungen – auf allen Hierarchieebenen und unter Bedachtnahme auf unterschiedliche Quellberufe wie Sozialarbeit, Pädagogik, Psychologie, Jus etc. wurde sehr anschauliches Material gesammelt, verdichtet und in einen theoretischen Bezugsrahmen gesetzt.

Ergänzend dazu wurden in einer Interviewserie Kinder und Jugendliche, die sich 2006 in stationären JUWO-Einrichtungen befanden, in die Studie einbezogen. Eine standardisierte schriftliche Befragung richtete sich an die Breite der FachmitarbeiterInnen der JUWO-Einrichtungen in Tirol und dimensionierte Einschätzungen und Bewertungen zur Thematik in ihrer quantitativen Verteilung.

Schließlich wurde in einer Analyse vorliegender administrativer Daten der JUWO Tirol der darin enthaltene Gender-Bezug untersucht. Anregungen für eine entsprechende Vertiefung der Datenerfassung und eine Dokumentenanalyse von Jahresberichten der Kooperationspartner rundeten die empirischen Erhebungen ab.

### Vorhandenes Datenmaterial unzureichend

Anknüpfend an die letzten beiden Erhebungsebenen, also die Statistik und die Jahresberichte, überraschte

der starke Kontrast zwischen intensiver Genderexpertise, die in der praktischen Einzelfallarbeit entsteht, und der gleichzeitig stark unterentwickelten Daten- und Informationstiefe, die sich über vorliegendes administratives Material erschließt. In der amtlichen Statistik verschwindet Geschlecht als wesentliches Moment beim Versuch einer vertieften Betrachtung. Damit übt die Statistikvorlage auch eine feldstrukturierende Wirkung aus: Fallzahlen werden auf der obersten Ebene nach Geschlecht unterschieden und damit scheint das Genderthema vermeintlich eindeutig bewältigt.

Auch in den Leistungsdarstellungen der Jahresberichte lassen sich aus den geschlechtsbezogenen Differenzierungen kaum Rückschlüsse auf das Wie des institutionellen Handelns und der Wirkzusammenhänge ziehen. Von daher entwickelt sich auch kein direktes Bild der geschlechtsbezogenen Verteilung von Ressourcen. Diese Feststellung verblüfft, da aus den anzunehmenden intensiven Fallaufzeichnungen (mit Anamnese, Diagnostik, Fallführung etc.) mit einer besonderen, professionellen Bezugnahme auf Gender – also auf das, was Geschlecht im umfassenden Sinn bedeutet – auszugehen ist. Auf der anderen Seite werden diese qualitativen Einzelstränge auf der Ebene der veröffentlichten Leistungsberichte nicht weiter miteinander verwoben und zu einer fall- und institutionenübergreifenden, empirisch belegten, systematischen Expertise des Geschehens der JUWO verdichtet. Wirkzusammenhänge, geschlechtsbezogene Interventionsmuster und eine geschlechtsdifferenzierte Hierarchisierung des Handelns im Gesamtsystem der JUWO bleiben ausgeblendet. Damit werden zunächst selbst einfache quantitative Aussagen über geschlechtsspezifische Wirkzusammenhänge im Gesamtsystem JUWO unmöglich.

### Bedeutung von Genderkriterien bestätigt

Von daher ergab sich ein interessanter Einstieg in die Studie, gerade diesen Ausblendungen nachzugehen und Gender als wichtige Orientierung in den Mittelpunkt zu stellen. Dies entspricht auch dem Anliegen, einer Individualisierung des Handelns die Forderung nach Vergemeinschaftung des im individuellen Handeln erworbenen Wissens als unverzichtbaren Bestandteil einer gemeinsamen Entwicklung der Jugendwohlfahrt entgegenzusetzen.

In der quantitativen Erhebung wurde von den MitarbeiterInnen im Feld der JUWO im Gegensatz zur schwachen Bearbeitung von Gender in den (ver-)öffentlich(t)en Formaten der Statistik bzw. der Leistungsberichte die generelle Bedeutung des Gender-



Ansatzes überraschend eindeutig positiv bestätigt. So finden 96 Prozent der RespondentInnen geschlechtsspezifische Betrachtungen in der pädagogischen Arbeit sehr wichtig oder wichtig (siehe obige Grafik).

Die Bedeutung von Genderkriterien wird auch in der Frage der zukünftigen Entwicklungsperspektive bestätigt: 86 Prozent der MitarbeiterInnen finden eine verstärkte Beachtung von Genderkriterien für die zukünftige Angebotsentwicklung von Bedeutung. Ebenso breit begrüßt werden die Intensivierung des Genderansatzes im Sinne einer Reflexion von Geschlechterrollen und sich daraus individuell ableitende Verpflichtungen bei Kindern/Jugendlichen.

Das Votum in der Beantwortung einer abschließenden Frage kulminiert in einer Aufforderung, den expliziten Geschlechterbezug in den Hilfsmaßnahmen zu verstärken: 89 Prozent der RespondentInnen teilen die Einschätzung, dass über einen ausdrücklichen Geschlechterbezug Kräfte für positive Entwicklungen in der JUWO freigesetzt werden. Dieser Optimismus, dass im Genderansatz ein positives Potenzial enthalten ist, das nicht lähmt, sondern beflügelt, war an dieser Stelle der Studie erfreulich eindeutig (siehe Tabelle unten).

### Drei zentrale Erkenntnisse der Studie

Der im Titel der Studie programmatisch vorangestellte Ansatz einer Erarbeitung von „Gender-Perspektiven“ leitete uns von diesen Eingangsfeststellungen in eine absichtsvoll breit gehaltene Recherche und Erörterung von Geschlechterfragen in den vielfältigen Strukturen der JUWO, den Bedingungsbeziehungen ihrer KlientInnen, den Spezifika von

f19/Kann Ihrer Einschätzung nach ein ausdrücklicher Geschlechterbezug in den Hilfsmaßnahmen der JUWO Kräfte für positive Entwicklungen frei setzen?	Behörde	Kooperationspartner	Gesamt
ja	84%	92%	89%
nein	16%	8%	11%

Benachteiligung, Gewalt und Notkonstellationen. In diesem Beitrag sind drei wichtige Erkenntnisse kurz herausgegriffen:

1. Die blinden Flecken oder toten Winkel der JUWO liegen schwerpunktmäßig in der Arbeit mit den Erwachsenen, besonders auffällig mit den – oft fehlenden – Vätern.

2. Das Wohl der Kinder/Jugendlichen scheint in den Maßnahmen der JUWO gesichert. Gravierende Probleme liegen im oft lang dauernden Vorlauf, wo sich Notlagen verfestigen, prekäre Lebenssituationen etablieren und Kinder/Jugendliche in ungesicherten und ungenügenden Alltagsstrukturen lange überfordert und alleine gelassen bleiben. Dazu gibt es geschlechtsspezifische Mechanismen, die wesentlich die Dynamik der Nicht-Intervention und des Außenvor-Bleibens begünstigen.

3. Der Fokus auf den Einzelfall verstellt systematisch den Blick darauf, dass das Wohl des einzelnen Kindes intensiv mit dem Wohl aller Kinder verbunden bleibt und ebenso mit der Bereitschaft der erwachsenen Gesellschaftsmitglieder, Verantwortung – im Sinne von Fürsorge – wahrzunehmen. Im Einzelfall werden in der Regel viele genderorientierte Überlegungen angestellt, die jedoch nicht systematisch in einen Gesamtzusammenhang gebracht werden.

Ad 1) M. Matzner<sup>1</sup> skizzierte 2005 Väter als eine noch unerschlossene Ressource und Zielgruppe in der Sozialen Arbeit mit Kindern und ihren Familien. Nach seiner Feststellung werden bislang „Väter in sozial schwachen Familien in Theorie, Ausbildung und Praxis Sozialer Arbeit noch weitgehend ignoriert. Manche werden als „Störenfriede“ sogar bewusst ausgegrenzt“. In seiner Ursachenanalyse für diese Ignoranz bezieht er sich neben gesellschaftlichen und juristischen Normen besonders auf Vorurteile und Klischees innerhalb der Fachkultur. Demnach bezog man sich lange Zeit „vor allem auf das weibliche Geschlecht als jenes, welche der Hilfe bedürfte. Männer wurden dagegen vor allem als diejenigen wahrgenommen, welche den weiblichen Hilfebedarf als Täter verursachten.“

Auch im Jugendwohlfahrtsbereich Tirol werden die „verschwindenden Väter“, die gesamtgesellschaftlich, aber ganz besonders im JUWO-Bereich oft nur schwer in ihrer Verantwortlichkeit und Rolle als Väter erreichbar scheinen, als

Problematik beschrieben. Grundsätzlich gibt es das Anliegen, beide Elternteile in den Interventionsprozess einzubeziehen. Schon in der Verdichtung der Fragestellung mit besonderem Bezug auf gewalttätige Väter zeigt sich aber, dass hier bei etwa der Hälfte der JUWO-MitarbeiterInnen eine Schwerpunktverlagerung in der primären Bezugnahme auf die Mutter erfolgt.

Ein einseitiger und fachlich suboptimaler Geschlechterbezug kann z.B. durch öffentlich deklarierte Tages- und Abendöffnungszeiten von Einrichtungen als professionelle Information an Eltern verbessert werden, wenn Vätern Erziehungsverantwortung zugeschrieben und auch Erziehungskompetenz zugetraut wird und die Institutionen auf die Mitarbeit der Väter bestehen. Der Behörde kommt dabei eine maßgebliche Unterstützungsfunktion bei der Umsetzung dieses fachlichen Standards zu. Die Mitarbeitenden in der JUWO zeigen hier ein hohes Interesse, die gängige Praxis in Hinblick auf mehr Geschlechtergerechtigkeit auf der Ebene der Elternarbeit neu zu überdenken und diesbezüglich neue, verbindliche Standards zu setzen, über die Mütter in Familien, aber auch als Alleinerziehende entlastet werden.

Generell werden Beratungsangebote stärker von Frauen in Anspruch genommen. Beratung als individuumszentriertes Angebot scheint ein frauenspezifischer Zugang zu sein. Beratungsangebote richten sich an Menschen mit Problemen. Frauen scheinen eher bereit zu sein, die Rollenzuschreibung der Hilfesuchenden anzunehmen. Burschen und Männer nehmen diese Rollen mehrheitlich nur bei unvermeidlichen Konflikten, eben solchen, in denen sie von materiellen (Beruf/Einkommen) und rechtsstaatlichen Konsequenzen (Straffälligkeit) bedroht sind, an. Eine weiterführende Frage stellt sich dahingehend, ob das Ansprechen von Frauen und Mädchen über Beratungsangebote gerade dazu beiträgt, traditionelle Frauenrollen zu verfestigen. Dies wäre durch alternative Kontaktmöglichkeiten zu verändern.

*Ad 2) und 3)* Der Schutz der Kinder/Jugendlichen vor Gewalt kann nicht von der JUWO alleine sichergestellt werden, vielmehr kann nur ein gesellschaftliches Klima der Achtung die Kinder (in der Mehrzahl) schützen. Dies scheint gegenwärtig mangelhaft ausgeprägt und vor allen Dingen fehlt in unserer funktional differenzierten Gesellschaft die hinreichende Wahrnehmung der institutionellen Mitverantwortung bei anderen zentralen Institutionen der kindlichen Sozialisation (Kindergärten, Schulen) im erwünschten Ausmaß.

Gewalt wird gerne angetrieben von einer Wut, die, wenn sie sich bei Jugendlichen breitmacht, zu auffälligem Verhalten und über dieses direkt in die Einrichtungen der Jugendwohlfahrt führen kann. Die oft nur mühsam und unzureichend unterdrückte chronische Wut jener Eltern, die sich durch ihre Kinder massiv gestört (und überfordert) fühlen, kann viele Hintergründe haben. Vordergründig erscheint aus den Interviews mit Jugendlichen, die über Gewalterfahrungen mit ihren Eltern und deren Lebenspartnern berichten, dass hier ein oft jahrelanger Gewaltprozess auf die Kinder/Jugendlichen einwirkt, bis die Jugendwohlfahrt durch ihre Intervention für eine Trennung von Eltern und Kindern und damit für die Beendigung der Gewaltprozesse sorgen kann:

*„Ja, Erfahrungen habe ich viele gemacht damit. Das ist auch der Grund, warum dass ich da bin. Also ich habe es eigentlich zwölf Jahre lang genossen, dass ich von meinen Eltern hergeschlagen worden bin. Am meisten von meinem Stiefvater. Meine Eltern haben sich sehr früh scheiden lassen, ich war ein halbes Jahr. Und dann mit einem Jahr ist dann mein Stiefvater gekommen.“*

Nicht alleine die finale Eskalation von Wut und Gewalt ist für Kinder und Jugendliche bedrohlich und schädlich, sondern ebenso die chronische Wirkung einer eigentlich unhaltbaren Dauersituation, von der viele wissen, die auch beobachtet wird, an der aber niemand Anteil nehmen will, sondern sich alle „raushalten“ wollen, wie es ein Mädchen beschreibt:

*„Meine Geschwister sind auch geschlagen worden, aber die haben nie etwas gesagt. Und die sagen jetzt immer noch nichts. Das habe ich ein bisschen auch mitbekommen. Und meine Nachbarn ja auch, das hat sowieso jeder mitbekommen, es hat nur nie jemand wirklich etwas gesagt und das ist auch das Problem. Das ist bei den meisten so: Jeder weiß es, aber gesagt wird nichts. Jeder haltet sich halt raus.“*

Die Rolle der erwachsenen Partner der Gewalttäter – ob Mann oder Frau – entwickelt sich über die Mitwisserschaft, die, wenn sie zu keinen Konsequenzen und Interventionen führt, zur Mittäterschaft wird, indem sie das „private“ Territorium der Familie mit absichert, in dem die Gewalt eingezogen ist:

*„Der Papa hat eigentlich nie etwas getan, er hat nur zugeschaut. Und das ist auch schlimm genug, aber er hat nicht geschlagen.“*

Aus Gendersicht stellt sich daher zunächst nicht nur die Frage, wie qualifiziert und gut die Einrichtungen der Jugendwohlfahrt und der Kooperationspartner

den aktuell betreuten Kindern und Jugendlichen Hilfe und Unterstützung bieten, sondern wie es gelingen kann, Eltern und deren Kinder frühzeitiger zu erreichen, die in dieser Form miteinander in eine chronisch destruktive Beziehung geraten sind. Mädchen scheinen, den Beobachtungen der MitarbeiterInnen im Jugendwohlfahrtsbereich nach, wesentlich länger unauffällig auszuhalten als Buben/Burschen. Aus dieser Wahrnehmung heraus liegt ein wesentlicher Beitrag an einer Benachteiligungssituation von Mädchen darin, dass diese vielleicht weniger in der Jugendwohlfahrt schlechter gestellt sind, sondern dass sie dies außerhalb sind, im unerkannten, unbearbeiteten Zulauf, also sozusagen vor dem Wirksamwerden des Interventionssystems JUWO. Die Perspektive auf das Wohl der Kinder nimmt dabei ganz wesentlich das

Umfeld der Kinder mit in den Blick und setzt auch in diesem Umfeld Interventionen.

*Gerhard Wagner*

Der Autor ist Sozialwissenschaftler und Psychotherapeut sowie wissenschaftlicher Leiter des SOFFI-Instituts Innsbruck. Die vollständige Studie steht als pdf-Dokument zum Download zur Verfügung unter: [http://www.tirol.gv.at/fi-leadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/kinder-und-jugendliche/jugendwohlfahrt/downloads/Endbericht0104\\_final.pdf](http://www.tirol.gv.at/fi-leadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/kinder-und-jugendliche/jugendwohlfahrt/downloads/Endbericht0104_final.pdf)

#### **Anmerkung**

- 1 Matzner, M., 2005: Väter als eine noch unerschlossene Ressource und Zielgruppe in der Sozialen Arbeit mit Kindern und ihren Familien in: np Neue Praxis 6/2005 S. 601ff

## **Gemeinsam über Qualität nachdenken**

### **Ein praxisorientierter Leitfaden zur Reflexion über Qualität im Prozess der Fremdunterbringung**

Um für den Bereich der Jugendwohlfahrt zu adäquaten Qualitätskriterien zu kommen, die die komplexen Charakteristika des Handlungsfeldes auch entsprechend erfassen, wird in der fachlichen Debatte immer wieder auf die Notwendigkeit nach einem dialogisch, prozesshaft und jugendhilfepolitisch sensibel ausgerichteten Zugang zur Qualitätsentwicklung hingewiesen. Eine dialogische Herangehensweise impliziert dabei, die Sichtweisen und Interessen aller beteiligten Stakeholder, insbesondere jene der betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie von deren relevanten Angehörigen entsprechend zu berücksichtigen (Merchel 2000, Gissel-Palkovich 2006).

In Österreich findet allerdings, wie Pantucek feststellte, der fachliche Diskurs über die professionelle Qualität der Arbeit in der Jugendwohlfahrt mangels geeigneter Foren bisher kaum statt (Pantucek 2005). Zu den wenigen Initiativen zählen u.a. etwa das internationale Projekt Quality4children (Quality4children 2007) oder das Projekt JuQuest (JuQuest o.J.). Durch eine Häufung negativer Vorkommnisse und eine daraus resultierende negative Berichterstattung in den Medien über die Arbeit der Jugendwohlfahrt

wird aber der Ruf nach Verbesserung der Qualität in der praktischen Arbeit dieses Feldes in der Öffentlichkeit immer lauter. Dies erfordert den Einsatz entsprechend praktikabler Instrumente, um theoretisch anzustrebende Qualitätskriterien in der Praxis auch tatsächlich umsetzen zu können.

Diese Prämissen waren der Ausgangspunkt für das Projekt „Qualität im Prozess der Fremdunterbringung“,<sup>1</sup> das vor diesem Hintergrund bewusst sowohl als Forschungs- als auch als Entwicklungsprojekt konzipiert war. Idee war, auf Basis von qualitativer Forschung über Fallverläufe von Fremdunterbringungen einen methodisch in der Praxis umsetzbaren Leitfaden zur Behandlung von Fragen der Qualität im Fremdunterbringungsprozess zu entwickeln.

Sowohl die Forschungs- als auch die Entwicklungsarbeit erfolgte dabei in enger Zusammenarbeit mit ProfessionistInnen aus der Praxis, die Betreuungsbearbeitung mit Kindern und Jugendlichen durchführen. Dies sollte sicherstellen, die jeweiligen Fallsituationen adäquat zu deuten und die Entwicklung eines praktisch handhabbaren Instrumentes zu gewährleisten.

Im Folgenden wird zunächst auf den Forschungsteil des Projektes und dabei insbesondere auf dessen Ergebnisse eingegangen. Anschließend wird die daraus resultierende Entwicklungsarbeit näher beschrieben.

### **Forschung über Qualität in der Fremdunterbringung**

Ziel der Forschung war es, den Gesamtprozess der Fremdunterbringung auf Bedingungen seines Gelin-

gens hin zu analysieren. Dieser Zugang sollte es ermöglichen, den Gesamtkontext von Prozessverläufen und somit auch die Übergänge in eine Fremdunterbringungseinrichtung als auch deren Verlassen in den Blick zu nehmen.

Dazu wurden 16 qualitative Fallstudien durchgeführt, in denen für jeden Fall die Sichtweisen von Kindern und Jugendlichen, deren relevanten Angehörigen, der BetreuerInnen der Kinder und Jugendlichen sowie jene der fallführenden SozialarbeiterInnen der behördlichen Jugendwohlfahrt zentral berücksichtigt wurden. In narrativen Interviews wurden die Interviewten dazu angeregt, über ihre Erfahrungen und Sichtweisen im Zusammenhang mit dem jeweiligen Gesamtverlauf der Fremdunterbringung zu berichten. Von wesentlichem Interesse war dabei auch die Zeit vor der Unterbringung, da sie u.E. als Teil des Erlebten Rückschlüsse über aktuell prägende Einstellungen und Verhaltensweisen gibt. Um eine umfassende Sichtweise des Falles zu erfahren, wurden Akten der Jugendwohlfahrt für die Analyse miteinbezogen.

Befragt wurden Kinder und Jugendliche in den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland, die sich zum Zeitpunkt des Interviews in einer stationären Unterbringung befanden, diese aufgrund einer Rückführung verlassen hatten oder nach einer Unterbringung bereits ein selbständiges Leben führten. Zudem erfolgte im Rahmen eines Workshops eine weitere explizite Erhebung von Erfahrungen die ehemals untergebrachten Personen während der Fremdunterbringung gemacht haben.

In einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden in der Folge Thesen über gelingende und misslingende Faktoren für den jeweiligen Fallverlauf entwickelt. In einem an die Methodologie der Grounded Theory (vgl. Strauss 1994) angelehnten Verfahren der Fallkontrastierung erfolgte die Überprüfung fallspezifischer Ergebnisse dahingehend, inwieweit sie fallübergreifende Relevanz haben. In Hinblick auf Qualität haben sich dabei für den gesamten Prozess der Fremdunterbringung folgende Aspekte als bedeutsam herauskristallisiert:

**Ein wertschätzender und respektvoller Umgang mit allen Beteiligten ist von entscheidender Relevanz für das Gelingen einer Fremdunterbringung**

In der Analyse der erhobenen Fälle wurde deutlich, dass für Kinder und Jugendliche und deren familiäre Bezugspersonen die Art und Weise, wie mit ihnen umgegangen wird, im Vordergrund steht. Als besonders wichtig hat sich herausgestellt, Kindern und Jugendlichen sowie deren familiären Bezugspersonen in

allen Phasen des Verlaufes einer Fremdunterbringung mit einer wertschätzenden und respektvollen Grundhaltung zu begegnen, klar auf vorhandene Missstände aufmerksam zu machen und Unterstützungs- bzw. Bewältigungsvorschläge anzubieten. Gelingt dies in allen Phasen und wird der respektvolle Umgang auch von den Beteiligten so wahrgenommen und empfunden, kann dies ihre Kooperations- und Partizipationsbereitschaft steigern und somit zu einem positiveren Fallverlauf beitragen.

**Eine aktive Kooperation mit den familiären Bezugspersonen wirkt sich positiv auf den Fallverlauf aus**

Fallübergreifend wurde deutlich, dass durch eine aktive Kooperation mit den familiären Bezugspersonen dazu beigetragen werden kann, destruktive Loyalitätskonflikte zwischen Eltern, Kindern und der Einrichtung zu vermeiden oder diese besser zu bearbeiten. Zudem kann die Akzeptanz für die Maßnahme bei den familiären Bezugspersonen verbessert werden, wenn sie sich über Aktivitäten und Maßnahmen seitens der behördlichen Jugendwohlfahrt und der Fremdunterbringungseinrichtungen gut informiert und eingebunden fühlen. Daher ist im Zusammenhang sowohl mit ambulanten Hilfen als auch der Maßnahme Fremdunterbringung, die einen schwerwiegenden Einschnitt für die beteiligten Familienmitglieder und das familiäre Leben darstellt, begleitende Familienarbeit im gesamten Prozess von großer Bedeutung.

**Verantwortliche Führung und Begleitung eines Falles im Prozess der Fremdunterbringung ist von entscheidender Bedeutung**

Die Analyse der erhobenen Fälle hat gezeigt, dass zum Gelingen der Maßnahme ein kontinuierliches Fallmanagement entscheidend beiträgt. Unter Fallmanagement wird hier die verantwortliche Führung und Begleitung eines Falles im Prozess der Fremdunterbringung verstanden. Dies erfordert eine umfassende Fallkenntnis und kontinuierliche Übersicht über den jeweiligen Fallverlauf, um passgenaue Entscheidungen treffen zu können. Weiters ist es notwendig, Aufgaben zu koordinieren und zu delegieren, Informationen zu bündeln, zu beraten und in Krisensituationen ansprechbar zu sein. Dadurch wird es möglich, die Beteiligten adäquat zu unterstützen und gegebenenfalls zu intervenieren. Aus den analysierten Fallverläufen wurde deutlich, dass jene Fälle einen deutlich günstigeren Verlauf genommen haben, bei denen zentrale Teile dieser hochkomplexen und verantwortungsvollen Aufgabe von der behördlichen Jugendwohlfahrt selbst übernommen wurden. Diese hat aufgrund ihres rechtlichen Auftrags die Möglichkeit, we-

sentliche Entscheidungen treffen zu können. Auch wenn Teile des Fallmanagements an Fremdunterbringungseinrichtungen delegiert wurden, hat es sich als günstig erwiesen, wenn bei der auftraggebenden behördlichen Jugendwohlfahrt als Entscheidungsträgerin und Schnittstelle alle fallrelevanten Informationen zusammenlaufen.

#### **Ein umfassendes und möglichst präzises Fallverstehen ist für passgenaue und nachhaltige Lösungen unabdingbar**

Die fallkontrastierende Analyse hat ergeben, dass ein positiver Verlauf von Fremdunterbringungsmaßnahmen wesentlich davon abhängt, ob es zu Beginn gelingt, den jeweils vorliegenden Fall möglichst umfassend und präzise zu verstehen. Für das Finden einer passenden Maßnahme ist es wichtig, sowohl Bedürfnisse als auch Ressourcen der Kinder und Jugendlichen und ihrer familiären Bezugspersonen sowie Ressourcen im Sozialraum zu erkennen. Der Einsatz sozialdiagnostischer Verfahren hat sich als hilfreich erwiesen, um den jeweiligen Fall in seiner Komplexität in der zur Verfügung stehenden Zeit besser zu erfassen und zu verstehen. Deutlich wurde auch, dass im Fall einer Entscheidung für eine Fremdunterbringung eine nachvollziehbare Dokumentation der bereits stattgefundenen Erhebungen und Interventionen das Fallverstehen für die betreuende Einrichtung erleichtert. Zudem hat sich für die Zeit während der Fremdunterbringung gezeigt, dass bei einer laufenden aufmerksamen Beobachtung, Korrektur und Adaptierung der bisher erfassten Ressourcen und Problemlagen schneller und passender auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingegangen werden kann. Auch für die Vorbereitung einer Rückführung oder Verselbständigung haben sich zusammenhängende Kenntnisse über die bisherigen Interventionen sowie über die Gründe für das Erreichen bzw. Nichterreichen von geplanten Zielen als hilfreich erwiesen.

#### **Eine kritische und reflexive Auseinandersetzung der beteiligten Fachkräfte mit der eigenen Grundhaltung und den Interventionen hilft, eine wertschätzende Einstellung gegenüber Kindern und Jugendlichen zu bewahren**

In der Analyse der erhobenen Fälle wurde deutlich, dass für ein Gelingen der Maßnahme ein Mindestmass an Akzeptanz bei den beteiligten Important Others<sup>2</sup> notwendig ist. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass sich die zuständigen Fachkräfte dem jeweiligen Fall möglichst vorurteilsfrei und unvoreingenommen, auf einer sachlich-objektiven Ebene und dem Gegenüber mit einer wertschätzen-

den Grundhaltung nähern. Um dies gewährleisten zu können, hat es sich als erforderlich erwiesen, dass die beteiligten bzw. professionell handelnden Fachkräfte ihre eigenen Grundhaltungen und ihr eigenes Handeln regelmäßig, (selbst-)kritisch und im Austausch mit anderen Fachkräften (inter- und/oder multidisziplinär) hinterfragen. Mehrere Fachkräfte haben betont, dass sich eine multiprofessionelle Teamzusammensetzung bereichernd und für den Fall gewinnbringend auswirkt.

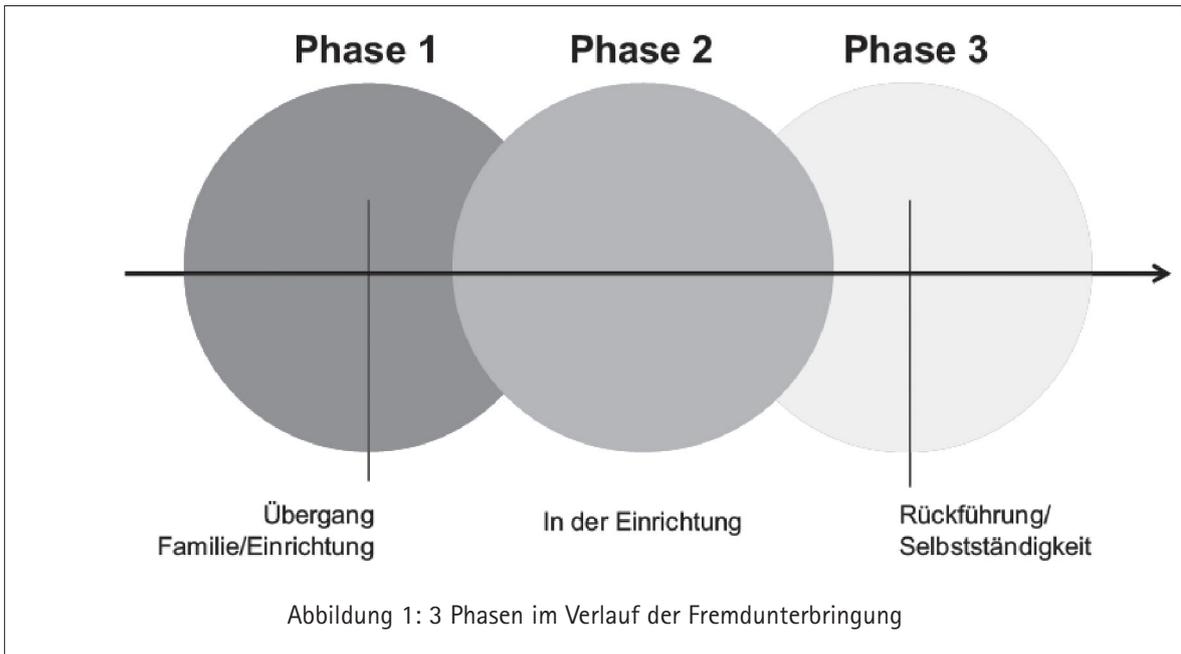
#### **Kompetent wahrgenommene MitarbeiterInnen im Bereich der Jugendwohlfahrt helfen, das generelle Ansehen der Jugendwohlfahrt zu verbessern**

Fallübergreifend konnte festgestellt werden, dass bei den beteiligten Kindern und Jugendlichen und deren familiären Bezugspersonen unterschiedliche, bis auf wenige Ausnahmen negativ gefärbte Vorstellungen, Bilder und Vorurteile über Heime, Heimkinder und das Jugendamt bestehen. Diese negativen Vorstellungen lösen bei vielen Beteiligten Ängste und/oder Skepsis aus und erschweren die Kooperationsbereitschaft.

Aus der Analyse der erhobenen Fälle lässt sich ableiten: Wenn MitarbeiterInnen der behördlichen Jugendwohlfahrt als kompetente Personen wahrgenommen werden, dann hilft dies, den Informationsstand der Bevölkerung im Umfeld zu verbessern und wirkt sich positiv auf das allgemeine Ansehen dieser Institutionen aus. Dazu sind Fachkräfte erforderlich, die in ihrem Umgang mit Beteiligten respektvoll und aufmerksam auftreten, deren Wünsche und Bedürfnisse ernst nehmen, notwendige Schritte einleiten, um Familien zu unterstützen, und gegebenenfalls mit einschreitenden Maßnahmen das Kindeswohl schützen. Auch das öffentliche Bild von Fremdunterbringungseinrichtungen und ihre Stellung im Sozialraum sind von Bedeutung. Die Analyse der Fälle machte deutlich, dass ein positives Erscheinungsbild und ein guter Ruf ihre Akzeptanz erhöht und beim Übergang in die Einrichtung die Vertrauensbildung unterstützen kann sowie beim Austritt die Akzeptanz der Kinder und Jugendlichen erhöht wird.

#### **Entwicklung des Leitfadens**

Aus den beschriebenen Ergebnissen, die für den Gesamtprozess der Fremdunterbringung relevant sind, wurde ein Leitfaden mit dem Titel „Gemeinsam über Qualität nachdenken“ (vgl. EntwicklungspartnerInnenschaft Donau 2007) entwickelt.<sup>3</sup> In diesem wurden die Ergebnisse zu sechs Themenfeldern zusammengefasst und jeweils in drei Phasen näher beschrieben. Die Phasen erstrecken sich von der ersten



Meldung über ambulante und stationäre Maßnahmen der Jugendwohlfahrt bis zur Zeit nach dem Verlassen einer Fremdunterbringungseinrichtung (siehe Abbildung 1).

Die in jeder Phase spezifisch ausgeführten *Themenfelder* umfassen entsprechend der Ergebnisse aus der Forschung folgende Inhalte:

- *Eine Frage der Haltung – eine Frage der Gestaltung:* Dabei geht es jeweils um Fragen des Umgangs mit den beteiligten Kindern und Jugendlichen und deren familiären Angehörigen sowie um Fragen der Gestaltung des Hilfsangebotes.
- *Familienarbeit:* Hier werden Aspekte der Begleitung von Eltern bzw. familiären Bezugspersonen im nahen Umfeld und den Geschwistern von Kindern und Jugendlichen in ihrer Lebenssituation thematisiert.
- *Fallmanagement:* Hier geht es um Aspekte der Führung und Begleitung eines Falles im Prozess der Fremdunterbringung.
- *Soziale Diagnose – Dokumentation:* In diesem Themenbereich werden Fragen der methodischen Unterstützung des Fallverstehens und Aspekte der Sicherung laufender Erkenntnisse im Prozess der Fremdunterbringung behandelt.
- *Reflexion des eigenen Handelns:* In diesem Zusammenhang werden Voraussetzungen für eine laufende Reflexion des professionellen Handelns thematisiert.

- *Image:* In diesem Bereich geht es vor allem um die Frage, wie das häufig negativ gefärbte Bild von Fremdunterbringung in der Öffentlichkeit verbessert werden könnte.

Bei der Gestaltung wurde jedes der genannten Themen in jeder Phase zunächst durch einen Leittext eingeleitet, der zentrale Erkenntnisse der Forschungsarbeit in Hinblick auf Qualität beinhaltet. Daran schließen Leitfragen an, die zur Reflexion über konkretisierte Aspekte von Qualität anregen sollen. Dadurch sollte der auch im Titel des Leitfadens zum Ausdruck gebrachten Zielsetzung Rechnung getragen werden, nicht fertige Qualitätsrezepte zu liefern, die normativ Allgemeingültigkeit beanspruchen, sondern ein Werkzeug zur Verfügung zu stellen, das angemessene Konkretisierungen von Qualitätsstandards in einem dialogischen Prozess direkt vor Ort ermöglicht. Die Leitfragen sind je nach Themenschwerpunkt dazu konzipiert, in Fachteams innerhalb der Jugendwohlfahrtsbehörde bzw. innerhalb von Fremdunterbringungseinrichtungen oder institutionsübergreifend in kooperativen Dialoggruppen bearbeitet zu werden.

Für die Bearbeitung der Leitfragen wurde ein methodischer Vorschlag erarbeitet, der an das Konzept des „systemisch-lösungsfokussierten Ansatzes“ (Berg/Kelly 2001) angelehnt ist und als Empfehlung in Teams von drei bis maximal zehn Personen angewendet werden soll. Dieser orientiert sich an bereits vorhandenen Ressourcen innerhalb von Fachteams und regt in der Folge die Weiterentwicklung und Konkret-

tisierung der angesprochenen Qualitätsaspekte zu realistischen umsetzbaren Schritte an. Konkret vorgeschlagen wird das im Rahmen des systemisch-lösungsfokussierten Ansatzes entwickelte Instrument der Skalierungsfragen. Die Beteiligten werden zunächst motiviert, eine Selbsteinschätzung über den jeweils gegenwärtigen Stand zur bearbeiteten Leitfrage vorzunehmen („Auf einer Skala von 1 bis 10, wo befinden wir uns, wenn 10 unter den gegebenen Umständen das bestmögliche und 1 das Gegenteil davon ist?“). Es folgen fünf weitere Fragen, die auf die Entwicklung konkreter Möglichkeiten und Umsetzungsaspekte eingehen und dem Team Raum für eigene Ideen zur Konkretisierung der vorgeschlagenen Leitlinien zu Qualität geben.

Noch in der Entwicklungsphase konnte das Konzept in einem Workshop mit VertreterInnen der Jugendwohlfahrtsbehörde und MitarbeiterInnen in Fremdunterbringungseinrichtung erfolgreich erprobt werden und fand bei den Beteiligten große Zustimmung.

Johannes Pflegerl  
Andrea Viertelmayr

Die AutorInnen sind MitarbeiterInnen der Fachhochschule St. Pölten, Ilse Arlt Institut für Soziale Inklusionsforschung, Matthias Corvinus Strasse 15, 3100 St. Pölten; jpflegerl@fhstp.ac.at und aviertelmayr@fhstp.ac.at

#### Anmerkungen

- 1 Das Projekt wurde im Rahmen der EQUAL EntwicklungspartnerInnenschaft „Donau-Quality in Inclusion“ vom Europäischen Sozialfonds gefördert und im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an der Fachhochschule St. Pölten durchgeführt.
- 2 Darunter verstehen die AutorInnen Eltern, wichtige Fa-

milienmitglieder und die Sozialverwandtschaft.

- 3 Betreute Wohngemeinschaften werden in der Öffentlichkeit nicht differenziert wahrgenommen.
- 4 Der Leitfaden ist unter [inclusion@fhstp.ac.at](mailto:inclusion@fhstp.ac.at) zu bestellen sowie als Download unter <http://www.juwo.sozialraum.at/> erhältlich.

#### Literatur

- Berg, Insoo Kim/Kelly, Susan (2001): Kinderschutz und Lösungsorientierung. Erfahrungen aus der Praxis - Training für den Alltag. Dortmund: Verl. Modernes Lernen (Systemische Studien, 22).
- EntwicklungspartnerInnenschaft Donau. Quality in Inclusion (2007): Gemeinsam über Qualität nachdenken. Ein Leitfaden zur Reflexion über den Prozess der Fremdunterbringung. Fachhochschule St. Pölten
- Gissel-Palkovich, Ingrid (2002): Total Quality Management in der Jugendhilfe? Von der Qualitätssicherung zur umfassenden Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit. Münster; Hamburg; London: Lit.
- JuQuest (o.J): Trends zur Jugendwohlfahrt, <http://www.juquest.at/>, am 28.7.2008
- Merchel, Joachim (2000): Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe. Anmerkungen zum Stellenwert der Qualitätsdiskussion und zu ihren methodischen Anforderungen, in: Merchel, Joachim: Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe. Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven. Frankfurt/Main, IGFH-Eigenverlag, S. 11-39
- Pantucek, Peter (2005): Jugendwohlfahrt neu erfinden? Über die Entwicklungsmöglichkeiten eines Kernsektors der Sozialen Arbeit. Sozialarbeit in Österreich Nr. 3 / 2005, S. 7-13
- Quality4children (2007): Standards in der außerfamiliären Betreuung in Europa, [http://www.quality4children.info/ps/tmp/q4c\\_docudb/Quality\\_Deutsch.pdf](http://www.quality4children.info/ps/tmp/q4c_docudb/Quality_Deutsch.pdf), am 28.7. 2008
- Strauss, Anselm (1994): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. München: Fink

## Soziale Arbeit in der Jugendwohlfahrt – Soziale Arbeit im Staat

### Perspektiven für eine eigenständige Praxis und Theorie Sozialer Arbeit in der Jugendwohlfahrt

Unter dem Titel „Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination“ beschäftigten sich Lothar Böhnisch und Bernd Lösch

1973 mit dem *politisch-sozialen Standort des Sozialarbeiters*. Der Beitrag begründete fünf Jahre nach den 1968er Studentenunruhen eine prominente Denktadtion Sozialer Arbeit und wurde zu einem Markstein im Professionalisierungsdiskurs. Die professionsinterne Ambivalenz gegenüber dem Staat als Auftraggeber Sozialer Arbeit wurde in die Theorie des „doppelten Mandats“ gefasst. Das doppelte Mandat sieht den subjektiv erlebten Rollenkonflikt von Sozialarbeiterinnen begründet in den objektiven Anforderungen an Soziale Arbeit als Dienstleistungsfunktion: „*In dieser ist der Sozialarbeiter angehalten, ein stets gefährdetes Gleichgewicht zwischen den Rechtsansprüchen,*

*Bedürfnissen und Interessen des Klienten einerseits und den jeweils verfolgten sozialen Kontrollinteressen seitens öffentlicher Steuerungsagenturen andererseits aufrechtzuerhalten*" (Böhnisch, Lösch 1973, 28). Im Beitrag wurde die fachliche Situation in den westdeutschen Jugendämtern als triste beschrieben (a.a.O. 30).<sup>1</sup> Diese Situationsbeschreibung bildete, so scheint mir aus heutiger Perspektive, einen Markstein für ein langjähriges eigentümliches Missverhältnis zwischen der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der staatlichen Institution der Jugendwohlfahrt (früher Jugendamt) und dem Ansehen beamteter Sozialer Arbeit der Jugendwohlfahrt (JUWO) innerhalb der Berufsgruppe der SozialarbeiterInnen.

Es soll damit nicht die Tätigkeit der Jugendämter der Nachkriegszeit beschönigt werden. Roma und Sinti wurden beispielsweise nach den nationalsozialistischen Verfolgungen in den 50er und 60er Jahren wohlfahrtsstaatlich verfolgt und deren Kinder in den damaligen Großheimen untergebracht und misshandelt. Vielmehr sehe ich in einem professionellen Selbstverständnis, das sich im *Niemandsland* oder *Zwischenraum* verortet hat, einen wackeligen Ausgangspunkt und geradezu eine Grundlage der wiederkehrenden Klagen über mangelndes sozialarbeiterisches Selbstbewusstsein sowie die mangelnde gesellschaftliche Anerkennung.<sup>2</sup> Mich beschäftigt die Frage, warum diese Theorie von Sozialarbeiterinnen so bereitwillig aufgenommen und anerkannt wurde und so nachhaltig in der Sozialen Arbeit präsent ist. Zugänge zum Verständnis finde ich in der historischen Situation. Es zeigen sich Parallelen zwischen der Theiestruktur des Doppelten Mandats mit der politischen Situation des Entstehungsortes zur Entstehungszeit. In psychoanalytischen individuums- und beziehungsbezogenen Theorien bieten sich sowohl hilfreiche Verstehensansätze als auch Perspektiven für die Entwicklung eines alternativen Handlungsverständnisses an. Aktuelle professionstheoretische Entwicklungen können zudem zu einer veränderten sozialarbeiterischen Identität beitragen.

### Deutschland und Österreich in den 70er Jahren

Zu den politischen Rahmen- und Entstehungsbedingungen der Theorie des Doppelten Mandats zählt m.E. ganz zentral die Situation des geteilten Deutschland zwischen den Frontlinien der Nato und des Warschauer Pakts, Pufferzone als auch potenzielles „Kriegsgebiet“, der beiden damaligen militärischen Großmächte im Kalten Krieg.<sup>3</sup>

Westdeutschland und Österreich waren erst seit kurzem demokratische Staaten, zahlreiche einflussreiche gesellschaftliche Positionen waren von Männern besetzt, die auch unter nationalsozialistischer Herrschaft Repräsentanten des politischen Systems waren. Die damalige politische Situation war neben den bereits beschriebenen außenpolitischen Bedrohungen in Österreich vom Proporz geprägt. Gesellschaftspolitische Schlüsselpositionen wurden zwischen den beiden Großparteien aufgeteilt.

Blockbildungen prägten das gesellschaftspolitische Klima, in dem die Theorie des doppelten Mandats nachhaltige Anerkennung bei der Zielgruppe, den Sozialarbeiterinnen, erfuhr und geradezu auch diese selbst erfasste. Während *„...gezielte Solidarität und die Bildung von Koalitionen nach außen...“* (a.a.O. S.38) als gesellschaftliche Veränderungsstrategien gesehen wurden, wies das Klima innerhalb der Berufsgruppe der Sozialarbeiterinnen Analogien zu den parteipolitischen Lagerspaltungen auf, zugleich herrschte das Solidaritätsideal.<sup>4</sup>

Eine grundlegende Kritik des Staatshandelns in der politischen Situation der 70er Jahre, etwa 25 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, ist nachvollziehbar, trotzdem ist es problematisch, wenn eine Profession in einem *demokratischen* Staat ihr Handeln in einem grundsätzlichen Widerspruch zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verortet und damit sozialarbeiterisches Handeln in der Widerstandsposition gegenüber der Öffentlichkeit, dem Staat, sieht.<sup>5</sup>

### Wege aus dem „Doppel“?

Zur Veränderung des sozialarbeiterischen Selbstverständnisses des Doppelten Mandats scheinen mir sowohl analytische Theoriekonzepte als auch machttheoretische Konzepte hilfreich. Ich beziehe mich im Folgenden in sehr geraffter Weise auf die Ausführungen der Psychoanalytikerin Thea Bauriedl.

Zum Kern psychoanalytischen Wissens zählt die Entdeckung von Freud, dass sich widersprüchliche Gefühle im menschlichen Erleben nicht ausschließen und somit widersprüchliche Bedürfnisse, Impulse, Gefühle gleichzeitig bestehen können. Weiters, dass menschliche Bedürfnisse nicht auflösbar sind, sie benötigen Wege der Befriedigung. Können sie aus individuellen oder/und gesellschaftlichen Gründen keinen direkten Weg des Ausdrucks finden, suchen sie sich verborgene Wege. Diese können gesellschaftlich anerkannt sein oder als Störung bzw. Normverstoß gewertet werden, wobei die Störungsbilder und Zuschreibungen wiederum mit den gesellschaftlichen

Normen korrespondieren (zu Freuds Zeiten war die Hysterie als Frauenleiden verbreitet). Ein menschliches Zentralbedürfnis und damit auch eine existentielle Abhängigkeiten jedes Menschen besteht im Angewiesensein auf Beziehungen. Beziehungen erfordern die Balance von ambivalenten Nähe- und Distanzbedürfnissen, damit einhergehend die Bewältigung, im Sinn von bewusstem Erleben/Ertragen der Spannung zwischen Ängsten vor zu großer Nähe (Verschmelzung mit dem Anderen verbunden mit Ich-Verlust) oder Verlust des Kontaktes, erlebt als Isolation.

Eine verbreitete und gesellschaftlich anerkannte Form des Ausdrucks abgewehrter Ängste in Beziehungen sind Blockbildungen. Damit einher gehen häufig Feindbilder, Kämpfe *gegen* den jeweiligen Widersacher erscheinen dann als Lösungsstrategie.<sup>6</sup> Diese „Lösungsansätze“ erfordern häufig wiederum Blockbildungen, die auch idealisiert auftreten können, beispielsweise als Kämpfe um Einheit oder Solidarität.

Max Weber definiert Macht als die Möglichkeit, seinen Willen gegen andere durchsetzen zu können. Diese Sichtweise von Macht entspricht dem verbreiteten Bestreben jeder Partei, in Konfliktsituationen die eigene Position abzusichern, sei es jene der kontrollierenden Organisation oder jene der helfenden Profession. (Über-)Macht oder Gegenmacht wird Ziel der jeweiligen Aktivitäten und als Mittel der Konfliktlösung betrachtet.<sup>7</sup> Geht man in der Sozialarbeit von der soziologischen Machtdefinition Max Webers aus, gilt große Aufmerksamkeit dem Kampf *gegen* die Übermacht. Institutionen der Verwaltung, die im Anspruch nach Vereinheitlichung auf der Grundlage des Rechts den Individualschicksalen nicht gerecht werden können, geraten beispielsweise in Konflikt mit individuumsfokussierten Handlungsansätzen.<sup>8</sup>

Hilfreicher für Soziale Arbeit erscheinen die Machtanalysen von Foucault. Sie werden in der feministischen Forschung schon länger diskutiert und finden in ihrer Bedeutung für die Soziale Arbeit gegenwärtig breite Anerkennung.

Foucault beschreibt in seinen Machtanalysen, dass das Volk, seine Kontrolle oder auch Bewirtschaftung – je nach Perspektive – im 17. Jahrhundert in den Aufmerksamkeitsfokus der politischen Macht geriet. Berufsgruppen, in deren Zuständigkeit die Einwirkung auf Körper lag, spezialisierten ihre Behandlungstechniken, beispielsweise Folter, Verhör, Beichte, Gespräche, in Hinblick darauf, Geständnisse zu erwirken. Begleitet waren diese Anstrengungen von der durchdringenden Absicht, Geheimnissen den Garaus zu

machen, Licht ins Dunkel der Seelentiefen zu bringen, um den Volkskörper als Ressource nützen zu können.<sup>9</sup> Sozialarbeit fügt sich in die Reihe jener Professionen ein, die von Foucault den neuen Kontrollinstanzen zugeordnet werden (Foucault, 1977).

Foucault beschreibt Macht als Phänomen, das uns als Gesellschaft und Personen durchdringt: *„Die Macht ist nicht etwas, was man erwirbt, wegnimmt, teilt, was man bewahrt oder verliert; die Macht ist etwas, was sich von unzähligen Punkten aus und im Spiel ungleicher und beweglicher Beziehungen vollzieht“* (a.a.O. S.94). Er beurteilt die abendländischen Vorstellungen, in denen Macht als lokalisierbar gedacht wird, als vereinfachend naiv (a.a.o. S. 83ff.). Anerkennt Soziale Arbeit die Foucault'sche Machtanalyse, dann gibt es keine Möglichkeit des Entkommens aus dem Feld der Macht. Die Grenzen von Sozialarbeit und Staat, Hilfe und Kontrolle sind in diesem Machtverständnis durchlässig und unklar. Kriterien für ethisch legitimierte Machtentscheidungen bleiben offen.

Das soziologische Machtverständnis von Foucault erscheint mir kompatibel mit der psychoanalytischen Machttheorie, die Thea Bauriedl für psychoanalytische Familientherapie entwickelt hat. In ihrem Buch *„Die Wiederkehr des Verdrängten, Psychoanalyse, Politik und der Einzelne“* (1986) entwickelte sie Verstehenszugänge zu politischen Machtkonflikten. Die Beziehungsanalyse, 1984 als Theoriegrundlage für emanzipatorische Familientherapie veröffentlicht, bietet hilfreiche Verstehenszugänge für sozialarbeiterisches Praxishandeln im Rahmen der Jugendwohlfahrt.

### **Vom doppelten Mandat zur dialektischen Praxis Sozialer Arbeit**

Während in Entsprechung der soziologischen Machtdefinition die eigene Mächtigkeit zur Voraussetzung wirksamen Handelns wird, um dann aus der machtvollen Position heraus Sachverhalten (Menschen) die entsprechende Zielrichtung zu geben, sieht die psychoanalytische Theorie eine Option im Verzicht auf personale Übermacht. Im Sinn einer persönlich-politischen oder auch professionellen Entscheidung *für* einen wünschenswerten Zustand, der auf der Grundlage der vorhandenen Beziehungssituation angestrebt wird, öffnet sich die Option, der Dualität von Hilfe-Kontrolle zu entkommen.

Im beziehungsanalytischen Verständnis kann ein Mensch nicht andere Menschen unterdrücken, ohne damit gleichzeitig Teile seiner selbst zu unterdrücken. Für sozialarbeiterisches Praxishandeln in der JUWO

scheint mir diese theoretische Orientierung hilfreich. Dieses Verständnis von Macht und Machtbeziehungen auf der Beziehungsebene bietet Sozialarbeiterinnen die Option, aus dem Erkennen der eigenen Beteiligung in Konfliktsituationen Möglichkeiten zur Veränderung zu entwickeln.

So wie sich Familientherapeuten in Familien unzähligen unterschiedlichen Erwartungen und Ängsten der Familienmitglieder ausgesetzt sehen, sind Sozialarbeiterinnen in problembelasteten Familien mit einer Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven und Interessenslagen konfrontiert. Analog der familientherapeutischen Situation ist die behördliche Soziale Arbeit der JUWO bei der Bewältigung sozialer Probleme in komplexe Problemverstrickungen eingebunden. Sozialarbeiterinnen handeln, umgeben von Problemteilnehmenden mit unterschiedlichsten persönlichen Bedürfnissen und Ängsten, in einem Gewirr differenter Interessenslagen und Machtausstattungen<sup>10</sup> sowie auf der Basis gesellschaftlicher Normsetzungen. Sozialarbeiterinnen sind dementsprechend massiv verunsichernden Gefühlslagen ausgesetzt. Im psychoanalytischen Theorieverständnis gehört zur professionellen Kompetenz in Beziehungsberufen *„...die Fähigkeit, die affektiven Handlungselemente nicht bloß bei anderen, sondern auch bei sich selbst wahrzunehmen. [...] Diese (Selbst-)Affekte zum Gegenstand des Sinnverstehens und somit bewussten Nachdenkens zu machen, ist zentraler und unverzichtbarer Gesichtspunkt professionellen Handelns.“* (Dörr, Müller 2004, 235). Aufgabe der Sozialarbeiterin ist es, in der Situation des umfassenden Fallerebens immer wieder den eigenen, sozialarbeiterischen Standpunkt zu finden, in der Situation der Verstrickung in die Blockbildungen der Familie (des Systems, der Gruppe) immer wieder die Handlungsbasis Sozialer Arbeit zu finden.

In dieser Situation beschreibt Thea Bauriedl die Zuwendung (Zuordnung) zu einer ausschließlichen Problemsicht (sei es die einer problembeteiligten Person, sei es die Absolutsetzung eines institutionellen Interesses) als zutiefst verstehbar, jedoch begründet in der angstausslösenden Situation, der die Sozialarbeiterin ausgesetzt ist.

### Soziale Arbeit im Staat

Erziehungsziele korrespondieren mit den jeweils aktuellen gesellschaftlichen Werten sowie deren Absicherung und Weitergabe an die nachfolgenden Generationen. Erziehung hat immer eine hohe politische Relevanz. Im Nationalsozialismus verbanden sich die Ideale des Volksganzen, der Einheit, mit zielorientierter tatkräftiger Erziehung. Das Bestreben lag im mög-

lichst frühzeitigen Entfernen der Kinder aus dem nur begrenzt kontrollierbaren Familienkontext, damit die Jugend „hart wie Kruppstahl, zäh wie Leder“ werde (R. Palla, 1997).

Soziale Arbeit und die Jugendwohlfahrt hatte in Österreich und Westdeutschland mit einem belastenden Erbe zu kämpfen (Hering, Münchmeier 2002, 107). Nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus richtete sich der Fokus des Gesetzgebers in Österreich darauf, in der Jugendwohlfahrt die Rechte der Familie zu schützen.

Die tragisch prominenten österreichischen Kriminalfälle, jener des getöteten 17 Monate alten Luca (2007) sowie jener der inzwischen 43-jährigen Frau aus Amstetten, die vom Vater jahrelang eingekerkert und vergewaltigt wurde, ereigneten sich in familiären Beziehungsverhältnissen, die von den Sozialarbeiterinnen der Jugendwohlfahrt begleitet wurden. Eminent wichtig für Soziale Arbeit erscheint angesichts der tragischen Vorfälle eine weitest mögliche Klärung, inwieweit die gesetzliche Grundlage der JUWO und damit das Recht oder/und Soziale Arbeit in die Problematik involviert waren.

Handlungssicherheit in den komplexen sozialarbeiterischen Anforderungssituationen Sozialer Arbeit kann sich nicht ausschließlich aus Wissen ableiten, sondern bedarf zusätzlich eines berufsspezifischen Habitus zur Orientierung (Müller, Becker-Lenz 2008, Gensicke 2006). Auf der Basis von Interviews mit Studierenden und Praktikerinnen formulieren Silke Müller und Robert Becker-Lenz vier grundlegende Handlungsprobleme Sozialer Arbeit, wobei das an erster Stelle angeführte hier als zentral für die Arbeit im Rahmen der behördlichen JUWO-Sozialarbeit betrachtet wird, nämlich die Klärung des Auftrags: *„In Situationen, in denen mehrere Personen beziehungsweise Organisationen in einen Fall involviert sind, besteht eine grundlegende Schwierigkeit darin, einzugrenzen, wer die Klientin beziehungsweise der Klient der Sozialen Arbeit ist.“* (Müller, Becker-Lenz, 2008, S.31).

In den komplexen Fallverstrickungen der JUWO ist Soziale Arbeit kaum mit nur einem Klienteninteresse konfrontiert, dem ein Interesse der Institution entgegensteht. Angesichts der tragischen Vorfälle scheint eine Gefahr darin zu liegen, dass in der kulturellen Praxis die Problemdefinitionen und Interessen der erwachsenen Klienten, der Mütter oder/und Väter gegenüber jenen der minderjährigen Klienten vorrangige Berücksichtigung in der österreichischen (und deutschen) Jugendwohlfahrtsbehörde finden.<sup>11</sup>

Ökonomisch begründete Entscheidungsmotive auf der Seite der Institution (Eltern sind immer die billigste Unterbringung) im Verbund mit kulturellen Naturrechtsvorstellungen (die Überzeugung, die leiblichen Eltern seien grundsätzlich/natürlich die besten Erziehenden für ihr Kind) haben das Potential, sich zu allgemein akzeptierten Sachzwängen/Wahrheiten zu verbinden. Diese werden für Kinder dann verhängnisvoll, wenn sie in der Familie vom Rechtsstaat alleingelassen werden. *„Es ist bereits schlimm, dass Eltern ihre Pflichten nicht wahrnehmen, doch haben Kinder enorme Möglichkeiten sich damit zurechtzufinden, vor allem, wenn man ihnen dabei hilft. Die Nachlässigkeit bzw. das Versagen von Institutionen und Gerichtsbarkeit können dagegen nicht so leicht bewältigt werden“* (C. Eliacheff, 1997, S. 159).<sup>12</sup>

Soziale Arbeit ist einer Gesellschaft verpflichtet, die Lebensort für eine Vielzahl von Menschen ist (H. Arendt, 2002). Bezogen auf das Arbeitsbündnis zwischen SozialarbeiterInnen und KlientInnen lässt sich daraus ableiten: *„Die Gesellschaft berechtigt und beauftragt Professionelle zur Erfüllung bestimmter Dienstleistungen für Mitglieder der Gesellschaft, die in Krisen geraten sind. Zur Erfüllung dieses Auftrages werden seitens der Gesellschaft bestimmte Bedingungen formuliert, welche die Klientinnen bzw. Klienten und die Professionellen einzuhalten haben. Dies kann für die Professionellen bedeuten, bestimmte Formen der Kontrolle ausüben zu müssen, die jedoch genuiner Bestandteil der Hilfe sind und der Hilfe keineswegs unvereinbar gegenüberstehen, wie dies mit dem Verweis auf das »Strukturproblem von Hilfe und Kontrolle« häufig behauptet wird“* (Müller, Becker-Lenz, 2008, S. 38).

Bezogen auf die komplexen Anforderungen, die helfende sowie kontrollierende Tätigkeiten an Professionelle stellen, eröffnet sich die Frage, ob für eindeutig kontrollierende rechtsstaatliche Aufgaben Soziale Arbeit die kompetente Profession sein kann. Im „Fall Luca“ hat die Niederösterreichische Jugendwohlfahrtsbehörde auf Anfrage der Tiroler Jugendwohlfahrtsbehörde die Situation beim Freund der Mutter abgeklärt (Tiroler Tageszeitung 10./11. Nov. 2007). Dieser stand unter Verdacht, an den bereits aufgetretenen Verletzungen/Unfällen des Kindes beteiligt gewesen zu sein. Derartige Kontrollaufgaben dürften selbst für Fachleute aus dem Bereich der Kriminalistik eine große Herausforderung darstellen, Sozialarbeiterinnen stellen sie m.E. sowohl vor Methoden- als auch vor Habitusprobleme.<sup>13</sup>

Müller und Becker-Lenz formulieren ein Berufsethos Sozialer Arbeit, dessen Zentralwerte die Orientierung an der Autonomie und Integrität der Klienten *und* die Orientierung an der bestehenden Rechtsordnung sind, wobei letztere *„als Orientierung an einem Entwurf von Gerechtigkeit der staatsbürgerlichen politischen Gemeinschaft aufgefasst wird, d.h. dass alle Vorstellungen einer sozialen Gerechtigkeit jenseits diese Entwurfs nicht die Sache einer bestimmten Berufsgruppe, sondern die eines jeden Staatsbürgers ist“* (Müller, Becker-Lenz 2008, S.36.).

Für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ist die Aufrechterhaltung des Rechtsstaats selbst die zentrale Aufgabe, Soziale Arbeit als Profession hat viel dazu beizutragen.

Ingrid Wagner

Die Autorin ist Lektorin am Studiengang Soziale Arbeit am MCI Innsbruck, klientenzentrierte Psychotherapeutin und Mitarbeiterin des SOFFI-Instituts.

#### Anmerkungen

- 1 Nur im großstädtischen Bereich wurde einigen Jugendämtern mit gemeinwesenarbeitsorientierten Ansätzen Systemveränderndes Handeln attestiert. Verglichen mit Westdeutschen Großstädten waren die österreichischen Hauptstädte mit Ausnahme von Wien allesamt provinziell.
- 2 Zu den frühen Kritikerinnen des „doppelten Mandats“ zählt Silvia Staub-Bernasconi. Meinen Zugang sehe ich in keinem Widerspruch mit ihrem Ansatz, Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession mit einem dritten Mandat auszustatten bzw. ein drittes Mandat in der Profession selbst zu verorten (SiÖ 2/2007).
- 3 Ich danke meinem schottischen Kollegen Kevin Brown für den Hinweis, dass die Theorie des doppelten Mandats sozialer Arbeit ein deutschsprachiges Theoriephänomen ist.
- 4 Kurt Bader hat 1985 unter dem Titel „Viel Frust und wenig Hilfe“ die berufsinterne Stimmung und die informellen Strategien zur Vermeidung fachlicher Diskussionen beschrieben. Die generelle Schwierigkeit, die Qualität sozialarbeiterischen Handelns zu bewerten, spielt im beschriebenen Szenario zweifellos eine große Rolle, darauf einzugehen würde hier den Rahmen sprengen.
- 5 Aufgabe und Handeln der Sozialarbeiterinnen sollen sich an Klientenbedürfnissen orientieren, deren Legitimität nicht weiter thematisiert wird.
- 6 Auf politischer Ebene beispielsweise der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die „Allianz des Bösen“, die westliche Dekadenz, ... auf der Ebene des Fallhandelns könnten eindeutige Opfer-Täter-Zuschreibungen Ausdruck von Bündnissen zwischen Konfliktparteien und Sozialarbeiterinnen sein.

- 7 Der Rüstungswettkampf kann als Ausdruck dieser destruktiven Problemlösungsstrategie verstanden werden.
- 8 Andreas Wernet (2006) analysiert am Beispiel von Lehrerhandeln, wie ein individuumszentriertes Professionsverständnis geradezu den Missbrauch von Macht gegenüber Schülern (analog Klienten) legitimiert und fördert. Dietmar Gensicke (2006) sieht, neben der grundlegenden Ambivalenz pädagogischer Professionen gegenüber Organisationen, in diesen geradezu das Potential zur Unterstützung pädagogischen Handelns.
- 9 Während staatlicherseits mit Hilfe der Professionen gegen die intimen (sexuellen) Geheimnisse wissenschaftlich vorgegangen wurde, proklamierte Adam Smith zur gleichen Zeit die Unsichtbare Hand als das Charakteristikum des funktionierenden Marktes und begründete damit die Ökonomie als Wissenschaft.
- 10 Machtausstattung wird hier verstanden als Fähigkeit, den eigenen Bedürfnissen sowie Interessen Ausdruck zu verleihen und ihre Befriedigung zu erzielen.
- 11 Ein struktureller Ansatz gegen diese Tendenz wird mit der Orientierung an Kinderrechten angestrebt.
- 12 Individuelle Handlungsblockaden, die aus persönlichem Belastungserleben der Sozialarbeiterinnen hervorgehen und in den Arbeitssituationen adäquates Handeln verhindern, spielen eine wichtige Rolle in sozialarbeiterischen Arbeitssituationen. Darauf kann hier nicht eingegangen werden.
- 13 SozialarbeiterInnen werden für helfende Gespräche sozialisiert, die Auseinandersetzung mit den dunklen Seiten in Menschen führt in der Ausbildung ein Schattendasein. Damit internalisieren Sozialarbeiterinnen eine Grundhaltung, die dem Ziel einer eindeutigen Kontrollsituation widerspricht. Die geschichtlichen Erfahrungen mit Familienvätern als KZ-Aufseher sowie auch die aktuellen österreichischen Kriminalfälle, wo scheinbar „ganz normale Männer“ jahrelang Mädchen/Frauen einkerkerterten, machen eher deutlich, dass wir individuell

und kulturell blinden Flecken bezüglich der Wahrnehmung von Destruktivität und Gewalt unterliegen.

#### Literatur

- Bader Kurt (1985): Viel Frust und wenig Hilfe, Weinheim und Basel: Beltz
- Bauriedl Thea (1984): Beziehungsanalyse, Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Bauriedl Thea (1986): Die Wiederkehr des Verdrängten, Psychoanalyse, Politik und der Einzelne, München: Piper
- Böhnisch Lothar, Lösch Hans (1973): Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Hans-Uwe Otto, Siegfried Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit 2, Neuwied und Berlin: Luchterhand
- Eliacheff Caroline (1997): Das Kind, das eine Katze sein wollte, Psychoanalytische Arbeit mit Säuglingen und Kleinkindern, München: DTV
- Foucault Michel (1977): Der Wille zum Wissen, Sexualität und Wahrheit 1, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Gensicke Dietmar (2006): Irritationen pädagogischer Professionalität, Vermittlungshandeln im Erziehungssystem in Zeiten individualistischer Habitusformen, Heidelberg, Carl-Auer-Systeme Verlag
- Hering Sabine, Münchmeier Richard (2005): Restauration und Reform – Die Soziale Arbeit nach 1945. In: Werner Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit, Wiesbaden: VS Verlag
- Müller Silke, Becker-Lenz Roland (2008): Der professionelle Habitus und seine Bildung in der Sozialen Arbeit, neue praxis, Heft 1, 38. Jg.
- Palla Rudi (1997): Die Kunst Kinder zu kneten, Frankfurt am Main: Eichborn
- Wernet Andreas (2006): Einführung in die Interpretationstechnik der objektiven Hermeneutik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

## Quo vadis Qualität und Evaluation in der österreichischen Jugendwohlfahrt?

### Eine Bestandsaufnahme zu vergangenen, gegenwärtigen und möglichen künftigen Entwicklungen

Wie lassen sich die Entwicklungen in Diskussion und Praxis von Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt in Österreich in den vergangenen zehn Jahren einschätzen? Unser Beitrag wählt für das Aufzeigen dieser Entwicklungsstränge von Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt einen praxisnahen

und zeitlich sowie kategorial strukturierten Zugang. Am Beispiel des Bundeslandes Steiermark machen wir für das „Gestern“, das „Heute“ und ein wünschenswertes „Morgen“ Merkmale und Entwicklungen aus und ordnen diese auf jeweils fachlicher, rechtlicher und politischer Ebene.

Anschließend führen wir unsere Einschätzungen in fünf Thesen zusammen. Diese richten den Blick auf kontextuale Bedingungen, die im Qualitäts- und Evaluationsgeschehen oftmals zu kurz kommen – weshalb dann Qualitäts- und Evaluationsaktivitäten zu kurz greifen. Die Thesen skizzieren zudem jene Bereiche, in denen Fachpraxis, Recht, Politik und Wissenschaft zusammenwirken können, um Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt in Österreich zu verstärken.

### Entwicklungsphären zur Qualitäts- und Evaluationsdebatte in der Jugendwohlfahrt am Beispiel des Bundeslandes Steiermark

	<i>Gestern</i>	<i>Heute</i>	<i>Morgen (Wunsch)</i>
<b>Fachlich</b>	Einführung von Supervision	Fachlich fundierte Methodologie; nutzerInnenorientiert	Flächendeckende und systematische Bewertung von Leistungsfolgen
<b>Rechtlich</b>	Fürsorge hat sich bewährt, wenn Familien ohne Auffälligkeit leben	Jugendwohlfahrtsbeirat, Sozialplanung, Tendenzen der Wissenschaftsbasierung	Evaluationsverpflichtung; vorausschauende und systematische, umfassende Einbindung von Evaluationsergebnissen
<b>Politisch</b>	Sozialisationsinstanz auf disziplinärer Ausrichtung	Mediale Aufregung verhindern, tlw. funktionierende Austauschkreise Recht-Fach-Sozialpolitik	Vorausschauende Sozialplanung und beobachtete Umsetzung

#### 1. Fachliche, rechtliche und sozialpolitische Blicke auf Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt

In der Darlegung unserer Einschätzungen zum Stand von Qualität und Evaluation differenzieren wir nach fachlichen, rechtlichen und (sozial-)politischen Aspekten in der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft. Grundsätzlich argumentieren wir aus einer fachspezifischen Perspektive heraus.

##### 1.1 Das Gestern – Die eigene Arbeit selbst evaluieren

In Österreich datieren die Ursprünge der Sozialarbeit in das beginnende 20. Jahrhundert (Steinhauser 1993). Zwar waren seit damals Reflexionsgespräche, Falldokumentationen u.a. Tätigkeitsinhalte der Sozialarbeit und somit evaluative Anfänge gesetzt, allerdings fiel dies nicht in die Terminologie der Evaluation. Die Pflege der Reflexivität und die Fragen nach den Leistungseffekten jedenfalls blicken in ihrer Tradition bereits bis zum Beginn der professionellen und behördlichen Sozialarbeit als „Bewertung des eigenen Tuns“ zurück. Bis Ende der 1990er Jahre kennzeichnet sich die fachliche Arbeit durch behördliche Sozialarbeit. Supervision wird eingeführt (Scala / Großmann 1997), Evaluation wurde fast ausschließlich als Selbstevaluation verstanden. Die Aktenführung wurde in einem Handakt einzelfallbezogen dokumentiert. Es gab eine Fachinspektion vor Ort, die Amtspsychologie war die maßgebliche Prüfinstanz. Das Leitbild in der Rechtssprechung war ausgerichtet an der Idee der „Unauffälligkeit“: Fürsorge bewährte sich, wenn Familien ohne Auffälligkeit lebten. In die Zeit der 1990er Jahre datiert der Beginn der Sozial-

planung, ausgehend vom Bundesjugendwohlfahrtsgesetz, wengleich bereits vor Inkrafttreten des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetzes (StJWG 1991) der erste Jugendwohlfahrtsplan in der Steiermark erstellt wurde. Der Planungsaspekt wurde dann im StJWG 1991 verpflichtend festgeschrieben. 1999 lag der zweite Jugendwohlfahrtsplan vor. Dieser wurde auf der Grundlage einer umfassenden sozialwissenschaftlich orientierten Bestands- und Bedarfserhebung entwickelt. Regionale Gegebenheiten, soziale Risikofaktoren sowie die wirtschaftliche und leistungsbezogene Seite der Jugendwohlfahrt (Kosten, Personalressourcen) wurden miteinbezogen (vgl. Scheipl, 2001 S. 292-298). Bezüglich dieser Planungen wurde die Befürchtung geäußert, dass die freien Träger ein *creaming off*<sup>1</sup> vornehmen werden und die *schwierigsten* Jugendlichen weiterhin in den landeseigenen Einrichtungen mit Vollversorgungsverpflichtung untergebracht werden. Als Ausweg wurde im Jugendwohlfahrtsplan 1999 eine Versorgungspflicht der freien Träger vorgeschlagen. Für die nächsten zehn bis zwölf Jahre wurden kaum einschneidende Änderungen in der Inanspruchnahme in allen Leistungsbeirichen prognostiziert. Der verstärkte Ausbau mobiler und ambulanter Angebote wurde vorgeschlagen. Eine Evaluation sowohl des Jugendwohlfahrtsplanes als auch der daraufhin eingerichteten Dienste steht nach wie vor aus; bezüglich der Prognosen bzw. der Richtigkeit hinsichtlich der getroffenen Maßnahmen können keine empirischen Daten präsentiert werden.

Die rechtliche Grundlage bestand aus normativen Vorgaben, während operative Vorgaben aus dem Fachbereich heraus entwickelt wurden.<sup>2</sup> Erstmals wurden Fachkräfte in die Gesetzesformulierung ein-

gebunden. Qualitätsstandards waren noch im StJWG 1991 nicht festgelegt.

Die Sozialpolitik wirkte als Sozialisations- und disziplinierende Instanz, die im ausklingenden historischen Fürsorge- und Gewährleistungsstaat größte Not eindämmen als auch ein „Aufbegehren“ der Menschen gering halten sollte. Dieser Normalisierungsidee folgend formte sie die Sozialarbeit als eine diese Grundhaltung vollziehende Fachdisziplin. Sozialpolitisch galt es vorrangig, mediale Aufregung zu verhindern. Insgesamt kann ein hohes sozialpolitisches Engagement in der sozialarbeiterischen Agenda konstatiert werden, soziale Bewegungen wurden sozialpolitisch wahrgenommen, z.B. entstanden in dieser Zeit die ersten Jugend- oder Gewaltschutzzentren. Die Beamtenschaft wurde zusehends politisch eingebunden, allerdings blieb die Einflussnahme auf die Facharbeit gering.

### 1.2 Das Heute – Vielfältige Verständnisse zur Leistungsdokumentation und -beobachtung

Wenn wir das „Heute“ als Zeitraum von etwa 2000 bis 2007 verstehen, so beginnt hierin die explizite fachliche und wissenschaftlich fundierte Methodenlehre. Die Sozialarbeit wird als Berufsfeld ausgelegt, wogegen sie sich kaum als wissenschaftliche oder akademische Disziplin auszeichnet – sie wird von anderen Fachdisziplinen (mit-)definiert. Leistungskataloge werden aufgestellt mit dem Fokus auf die Klientel (Winkler 2003a, 2003b).

Für Sozialarbeit ist Selbstevaluation ein Reflexions- und Lernarrangement, über das die Fachkräfte Dokumentationen, Analysen und Bewertungen der eigenen Arbeit mit dem Ziel durchführen, die eigene Tätigkeit zu verbessern. Reflexionstätigkeiten werden durch professionelle Supervision unterstützt, welche sich sowohl auf die Fallführungsebene als auch auf die persönliche Ebene der Fachkräfte bezieht. Sie zielt auf individuelle Psychohygiene und darauf ab, Ressourcen für die erforderliche Selbststeuerung freizusetzen, Grundüberzeugungen und Werthaltungen zu realisieren und für die Arbeit einzusetzen. Das Leistungsspektrum wird weniger durch institutionelle Ziele (Mission) als durch die Vorhersagbarkeit von Handlungsoperationen/-reaktionen festgelegt. Andererseits bleibt die Frage der Standardisierung von Leistungen und Qualitätsbemessungen virulent und kann in der Fachpraxis etwas zynisch als „Baustelle Dokumentation“ bezeichnet werden. Dokumentationen werden nur zögerlich vereinheitlicht. Zwar wird inzwischen durchaus gesehen, dass Standardisierungen (z.B. Leistungsbeschreibungen) und Dokumenta-

tionssysteme die Träger in der Jugendwohlfahrt in der Leistungserbringung unterstützen (können), doch ist ein solches Verständnis bei der behördlichen Sozialarbeit „noch nicht durchgängig angekommen“ – was insbesondere Spannungen zwischen Behörden, behördlichen Trägern und privaten Trägern zur Folge hat. Gesellschaftliche Widersprüche werden zusehends in die Organisationen verlagert, veranlasst durch die vermehrt eingegangenen Vertragslösungen, die einerseits die (immer noch nonprofit orientierten) Träger zu Einrichtungen der Sozialwirtschaft machen, indem sie an die Verträge mit den Financiers gebunden sind und bisher die Rolle der Interessensvertretung von marginalisierten Gruppen nicht mehr so ohne weiteres einnehmen können. Andererseits haben sich bisherige Schlagwörter von mehr mobiler/ambulanter und weniger stationärer Versorgung als nicht wirklich billigere Alternative erwiesen. So sind die Träger stärker unter einen wirtschaftlichen Druck geraten (neben den generellen Spar- bzw. Verschlinkungskuren der öffentlichen Hand). Die professionellen Akteure im Sozialbereich bleiben Vertreter der Gesellschaft gegenüber ihren KlientInnen und haben vertraglich die Aufgabe übernommen, sie zu integrieren. Doch sind sie weiterhin zugleich Anwälte ihrer Klientel gegenüber dem Anspruch einer Gesellschaft, die durch das Primat ökonomischer Zwecke charakterisiert ist. Es besteht latent die Gefahr, dass dieser Widerspruch durch Evaluation gelöst werden soll, um so erfahren zu können, wer den Erfolg der Arbeit verbucht bzw. wer wirklich NutzerIn der angebotenen Leistung war. Evaluation kann hierbei zu einem Herrschaftsinstrument mutieren – weshalb gerade hier auf professionelle Evaluationsstandards zu verweisen ist.

Die in der behördlichen Sozialarbeit eingeführte systematische Dokumentation wird verstanden als Prozessevaluation, die eine in den zirkulären Problemlösungsprozess integrierte Reflexion der einzelnen Schritte erlaubt und gleichzeitig fachliches Vorgehen verschriftlicht. Als Abschluss jeder Fallführung ist in der Dokumentation eine Ergebnisevaluation durchzuführen, die sowohl auf die Tätigkeit der fallführenden SozialarbeiterIn (als Sozialmanagerin) als auch auf die Bewertung der eingebundenen sozialen Dienstleistungen der Jugendwohlfahrtsträger verweist.

In rechtlicher Hinsicht beginnt die Konstituierung des Jugendwohlfahrtsbeirates (vgl. Beitrag Posch) sichtbar zu werden, wenngleich dies lediglich ein beratendes und entscheidungsvorbereitendes Gremium ist. Sozialplanung wird rechtlich und dann institutionell ausgebaut. In den Dienstleistungsverordnungen, mit-

hilfe derer neue Leistungsinhalte implementiert werden sollen, werden verstärkt Forschung und Wissenschaft vorgesehen, die Realisierung bleibt jedoch lückenhaft. Ebenso wird in den Verordnungen Qualitätssicherung als Kriterium verankert, Evaluation jedoch wird noch nicht aufgenommen. Nach wie vor bleiben sozialarbeiterische Agenden – wie soziale Problemlagen generell – politisch sensible Fragen: Einzelfälle werden von den Medien bereitwillig breitgetreten, die Politik ist vielfach mit medialen Aufregungen konfrontiert und um Beruhigung bemüht. Es fehlt allerdings eine Leitdisziplin, Vielfältigkeit soll gefördert werden, Entscheidungen die KlientInnen und deren Bedarfe betreffend werden trägerbezogen und politiktaher getroffen. Die Soziallandschaft soll strukturiert werden; Steuerungsfragen, Kostensenkung, Normkonzeptionen, Vergleichbarkeiten von Leistungen und Leistungspreisen werden versucht. Die Schere zwischen politischer Über- und Unterversorgung spreizt sich – ein funktionierendes Steuerungsinstrumentarium ist noch weit entfernt. Wird Evaluation im Gesetz verankert, so geschieht dies in einer Weise, die weniger „evidenzbasierte Entscheidungen“ vorgeben und formulieren helfen, sondern eigentlich sozialpolitischen Spielraum freihalten soll – wissenschaftliche Begründungen und Instrumentarien werden nach wie vor kaum eingebunden.

Qualitätsstandards werden erstmals in der Steiermärkischen Durchführungsverordnung (DV) zum StJWG 2005 in einem Leistungskatalog festgelegt – welcher Leistungsbeschreibungen (z.B. Ziele, Zuweisungskriterien, Leistungsumfang, Fachpersonal, Personalqualifikation, Infrastrukturen u.a.) beinhaltet. Evaluation ist eingebettet in Qualitätsförderung und –sicherung, etwa am Beispiel des Qualitätskatalogs der Grazer Jugendwohlfahrt (Magistrat Graz 2000), in dem auf die §§ 6, 7 und 9 des StJWG verwiesen wird. Demnach sind „Qualitätssicherung, Dokumentation und Evaluation Effizienzinstrumente, durch die mittels Fehlerkontrolle herausgefunden werden kann, auf welche Weise die Aufgaben der Jugendwohlfahrt am besten erfüllt werden können.“ (ebd.: 19.2). Grundsätzlich betrifft dies alle vom Jugendamt erbrachten Leistungen. Qualitätsförderung und Qualitätssicherung werden als Prozessgestaltung, ständige Qualitätsverbesserung (TQM, Ergebnis- und Selbstevaluation mittels Erfassung der Hilfeprozess-Daten, regelmäßige Ergebnis- und Zufriedenheitsbeurteilungen bei Abschluss der Dienstleistungen) ausgelegt. Im Vordergrund evaluativer Aktivitäten stehen individuelle, subjektive Wirkungen und Urteile. In diesem Zusammenhang verlagert sich auch das Verständnis von Su-

pervision: Es wird zu einem ergänzenden Instrument eines idealtypischen kommunikativen Prozesses, der spezifisch strukturiert, supervisandenzentriert und problem- bzw. aufgabenorientiert ist, sodass offen in fachlich fundierter Art Stellung bezogen werden kann. Ein solcher Verständigungsrahmen in der Fachpraxis erzeugt eine soziale Wirklichkeit (häufig offene Strukturen), die es durch symbolische Aufarbeitung gestattet, Lösungen zu erfinden. Dies stellt ein deduktives Modell dar, sodass Interventionen aus bestehenden Theorien über Wissen, Wesen und Ursachen von Problemen der KlientInnen abgeleitet werden können sollen. Supervision soll die Selbstermächtigungsprozesse des Klientels befördern und lässt einen evaluativen Blick auf Fallführung zu.

Obwohl in § 9 StJWG „Wissenschaft und Forschung“ verankert, findet dies in der Praxis derzeit keine Anwendung. Evaluationen gibt es nicht, es ist kaum empirisches Wissen vorhanden, weder über Einzelfälle noch generell. Derzeit kann etwa nicht verlässlich ermittelt werden, wie viele Personen in welcher Betreuungsform wie lange sind. Soziale Problemlagen und sozialarbeiterische Leistungen werden also kaum wissenschaftlich gesichert dokumentiert. Eine Einbindung von Universität und Fachhochschule ist angedacht; derzeit sind diese ausschließlich im Gremium des Jugendwohlfahrtsbeirates in Planung und Entwicklung eingebunden. Es gibt für beide Institutionen keinen offiziellen Auftrag der Landesregierung zu Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Die Vorschläge über den Jugendwohlfahrtsbeirat werden ansatzweise übernommen; eine wissenschaftlich begleitete Evaluation des Leistungskatalogs gibt es bis dato allerdings nicht. Eine Rückkoppelung der Verwaltung mit universitären Einrichtungen gibt es in der Fachdiskussion und informellen, losen Arbeitskreisen.

Seitens der Trägerorganisationen sind Jahresentwicklungsberichte jährlich zu erstellen. Sie umfassen die Darstellung des Betriebes aus Sicht der Einrichtung, einen Rückblick des Jahreslaufes sowie die Schwerpunkte in der Betreuungsarbeit. Insgesamt geht es im Jahresentwicklungsbericht darum, die Organisation, das Personal, die KlientInnen, die SekundärkundInnen<sup>3</sup> sowie den methodischen Rahmen unter dem Aspekt einer Betreuungsplanung für die Einrichtung darzustellen. Einen wichtigen Aspekt stellen im Anschluss auch die Schlussbetrachtung und die Arbeitsschwerpunkte für das nächste Jahr dar. Es sollen Aussagen über die Zielerreichung der Einrichtung ablesbar sein.

Auf politischer Ebene führen Einsparungsmaximen in der Landesregierung zu einem „Kräftemessen“ von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik – meist zu Lasten der Sozialpolitik mit entsprechend politisch motivierten Steuerungsmaßnahmen. Solche Überformungen in „Interventionslogiken“ führen mitunter dazu, dass die Träger ihre „seismografische“ Funktion hinsichtlich der sozialen Problemlagen und Maßnahmenbedarfe einbüßen.

### 1.3 Das Morgen – Evidenzbasierte Sozialplanung

Ein Morgen ist immer ein wünschbares. In einem Ausblick würden wir folgende Entwicklungen für günstig halten: Zuerst sollte eine fachliche „Aufklärung“ zu einem veränderten Bewusstsein und Verständnis führen helfen, was Qualitätssicherung und Evaluation leisten können, wo ihre Grenzen sind, welche Konsequenzen bestimmte Qualitätssysteme und Evaluationsformate mit sich bringen. Ein systematisches Trägermonitoring wäre wünschenswert, aus einem simplen ökonomischen Controlling – rechnerische Prüfung – könnten um qualitative Dimensionen erweiterte Evaluationssysteme – fachliche Prüfung und Entwicklung – kreiert werden. In Trägereinschreibungen könnten evaluative Aktivitäten stärker eingebunden werden. Jedenfalls wäre eine durchgehende und systematische Bewertung von Leistungen und Leistungsfolgen günstig. Seit Juli 2007 gibt es eine Datenbank in der Sozialabteilung, welche einerseits eine Präsentationsplattform für die Trägereinrichtungen darstellt und andererseits als Basis für ein Trägermonitoring für ein rechnerisches Controlling gilt. Diese Datenbank soll im Laufe der Jahre erweitert werden und auch den Bezirkshauptmannschaften zur Informationsgewinnung (freie Plätze oder Kapazitäten) als auch den KlientInnen zur Information dienen. Zurzeit gibt es keine systematische Evaluierung der am Markt befindlichen Leistungsangebote.

Im Jahr 2007 beginnend gehen (langsam) Standards für Evaluationen und Evaluationsaufträge – unter Verwendung der Materialien der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation ([www.degeval.de](http://www.degeval.de)) – in die Fachpraxis als auch in das Verwaltungsgeschehen ein. Hierbei spielt unter anderem die Sozialarbeitsausbildung eine Rolle: Evaluation und Qualitätssicherung sind deutlicher in der Ausbildung verankert als zuvor, AbsolventInnen bringen nicht nur ihr Know-how, sondern veränderte Ansprüche und Sichtweisen auf ihre Arbeit mit. Leistungsbeobachtungen, Qualitätsermittlungen und Evaluationen bedeuten immer auch, das eigene Handeln und Wirken in Frage stellen zu können, was nicht nur dementsprechende Kompe-

tenzen, sondern zuvor Bereitschaften voraussetzt, die an ein berufliches Ethos, professionelle Identität und persönliche Erwartungen gebunden sind.

In rechtlicher Hinsicht ist die Aufnahme einer Evaluationsverpflichtung in das Gesetz sowie eine Verrechtlichung des Einbindens von Evaluationsergebnissen in die Leistungsentwicklung wünschenswert – gegenwärtig befindet sich das Bundesjugendwohlfahrtsgesetz 2008 in seiner Anhörungsphase.

Evaluationsergebnisse sollten in die Gestaltung sozialer Problemlagen eingehen, Sozialplanung und deren Umsetzung sollten regelmäßig beobachtet und justiert werden. Begünstigend wäre es, wenn die Politik in ihrer initiierenden Rolle gestärkt würde und Überlegungen zur Lösung sozialer Problemlagen wieder stärker aktiv angegangen werden könnten. Gerade für die Sozialarbeit und die darin Tätigen wird erfahrungsgemäß im Evaluationsgeschehen und im systematischen und strukturell angelegten Einbinden von Fach-, Rechts- und Wissenschaftsexpertisen ein Aspekt wesentlich sein: Sozialarbeit versteht sich als Förderung von Selbsthilfe und von Kompetenzen zur Gestaltung der persönlichen Lebensführung. Eine Leitfigur ist hierbei Partizipation, welche für Evaluationen ebenfalls eine Grundorientierung sein sollte.

## 2. Fünf Thesen zum Zusammenwirken von Fachpraxis, Recht, Politik und Evaluationsforschung

In der Zusammenfassung unserer Einschätzungen zu den Entwicklungen in Diskussion und Praxis von Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt in Österreich in den vergangenen zehn Jahren gehen wir davon aus, dass in der Betrachtung von Qualitäts- und Evaluationsgeschehen die kontextualen Bedingungen sowie das Zusammenwirken der betroffenen gesellschaftlichen Teilbereiche vielfach zu kurz kommen – weshalb dann Qualitäts- und Evaluationsaktivitäten häufig nicht ausreichend greifen. Wir arbeiten in Anlehnung an Elias (2007 [1969]) fünf Thesen heraus, die jene Bereiche skizzieren, in denen Fachpraxis, Recht, Politik und Wissenschaft bzw. Evaluationsforschung zusammenwirken können, um Qualität und Evaluation in der Jugendwohlfahrt in Österreich zu verstärken (Kellem, Felbinger, Fritz 2008).

### 1. These: Das Königreich

Die mit Sozialarbeit, im Speziellen mit Jugendwohlfahrt befassten gesellschaftlichen Teilbereiche – hier fachliche, rechtliche und (sozial-)politische Sphäre – haben in den letzten zehn Jahren eine Entwicklung vollzogen, in der die jeweiligen Leitfiguren, Debatten

und Ergebnisse nur bruchstückhaft aufeinander abgestimmt wurden. Diese Teilbereiche werden als fachlicher, rechtlicher und (sozial-)politischer Entwicklungsstrang herausgegriffen. Das Zusammenwirken dieser „Fürstentümer“ lässt sich mangels empirischer Belege nur schwer fassen, zudem kommt es rasch zu konkurrierenden Verhältnissen. Wir gehen davon aus, dass unterschiedliche Logiken in der Agenda der Sozialarbeit zu Überschneidungen und zu gegenseitiger Konkurrenz in den relevanten Sphären führen und dass entweder nur gelegentlich einzelne Ergebnisse einer Sphäre übernommen und in die Praxis umgesetzt werden oder die eine Sphäre eine andere determiniert. Sollen Qualitäts- und Evaluationsdebatte verstärkt und sachbezogen orientiert werden, so unsere erste These, würde ein Weg zu gehen sein, der aus diesen konkurrierenden Tendenzen und einer alleinigen Vormachts- bzw. Vorrangstellung einer Sphäre – der drei „Fürstentümer“ – herausführt: die drei Sphären müssen in der Entwicklung von Evaluation intensiv eingebunden sein, sodass potentielle Konfliktfelder im „Königreich“ möglichst frühzeitig erkannt und konfligierende Interessen austariert bzw. reduziert werden können.

## 2. These: Der Feldzug

Ein gemeinsames – sowohl planerisches als auch praktisch umgesetztes – Vorgehen (der Feldzug) ist erst dann zu bemerken, wenn gravierende Rahmenbedingungen „aus dem Ruder laufen“ bzw. als Krise wahrgenommen werden. Solche krisenhaften Erscheinungen können an groben Ausstattungsproblemen (wie finanzielle Engpässe, mangelnde oder falsche Qualifikation, aufgezeigte Missstände, hohe Beschwerdequote etc.) festgemacht werden. Zur Bewältigung solcher problematischen Erscheinungen wird manche fachliche Entwicklung aufgegriffen und sowohl gesetzlich als auch sozialpolitisch umgesetzt. Unsere zweite These unterstellt, dass es gegenwärtig keinen orientierungsgebenden Feldzug, sondern bloß ein situationsbezogenes Reagieren in Krisen gibt. Ein strategischer Feldzug würde einen Wechsel hin zu Kontinuität von Entwicklungsprozessen erfordern und könnte durch Evaluationen gestützt werden, um Wirkweisen mittel- bis langfristig verfolgen zu können.

## 3. These: Der Narrenmechanismus

In dem für unseren Beitrag fraglichen Zeitraum lässt sich ein erreichter hoher Level von fachlich-methodologischer Entwicklung und Professionalisierung festmachen; sowohl auf Ebene der (sozialarbeiterischen) Ausbildung als auch in der Umsetzung von in der

Ausbildung vermitteltem (theoretischem und praktischem) Handlungswissen. Dies stärkt gleichzeitig das Zusammenwirken mit den verschiedenen im Feld vertretenen Professionen, sodass in vielerlei Hinsicht das fachliche Know-how auf Ebene des Einzelfalles und auf Ebene der sozialen Netzwerkbildung einen Vorsprung gegenüber rechtlicher bzw. sozialpolitischer Haltung errungen hat.

Ausgangsüberlegung unserer dritten These ist, dass ein jeder Akteur bestimmte Interessen einbringt und in einem bestimmten „Mechanismus“ zu realisieren sucht. So wie ein König etwas befiehlt und sich ein Königsmechanismus durch hohe Definitions- und Sanktionsgewalt charakterisiert, werden sowohl Fachdisziplin als auch Evaluationsforschung ihre Interessen – geht es denn um Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Definitionsmacht (z.B. „was“ ein soziales Problem ist) – ebenso durchzusetzen suchen. Evaluation stärkt eine Entwicklung von Verfahrensweisen und Maßstäben für eine systematisierte Beurteilung zur Wahrnehmung und Lösung von sozialen Problemlagen. Dadurch würde Evaluation die Rolle des externen Beraters oder des Narren am Hofe haben, ihr Tun im Königreich zielte auf Einflussnahme auf den König, wobei sie sich einer bürokratischen oder höfischen Hierarchie entzieht und von deren Beurteilungsreferenzen abweicht, obgleich sie sich den Urteilen und Entscheidungen – etwa der Ressourcenverteilung oder der ihr eingeräumten Beratungs- und Machtfunktion – nicht entziehen kann.

## 4. These: Die Lehenschaft

Der fachliche Innovationsschub ist strukturell auf Ebene der Leistungsanbieter insofern abgesichert, als durch die „contracting out-Strategie“ der Sozialpolitik eine eigenständige Professionalisierung in Gang gesetzt wurde. Die Träger der Jugendwohlfahrt haben also rasch den Wandel vom klassischen Non Profit-Träger hin zur Sozialwirtschaft mit professioneller Dienstleistungsideologie vollzogen. Der frühere Non Profit-Träger wird eher charakterisiert als einer, der zum Wohle des Kindes Almosen sammelt und Familien ersetzende Erziehung zum Gedeihen des Jugendlichen zur Verfügung stellt. Wenn der Kunde bzw. die Kundin zum König bzw. zur Königin wird, dann birgt dies freilich für Evaluationen das Risiko, zur Marktforschung zu degradieren. Die Bedeutung der Professionalisierung von Evaluationen (z.B. Standards, Leitkataloge) steigt, für verschiedene Reichweiten und NutzerInnen – will sie nicht in Lehenschaft verhaftet bleiben.

### 5. These: Der Prinzessinnen-Zauber

Als Synthese liegt der Schluss nahe, dass die erwähnten Sphären der Gesellschaft den regelmäßigen Diskurs verringert und dadurch Berührungängste aufgebaut haben. Um den Diskurs aufzugreifen, braucht es transdisziplinäre Kommunikationswege und den Verzicht auf eine tendenzielle Vormachtstellung einer Sphäre in der Lösung sozialer Probleme. Die Ausdifferenzierung der Sphären erfordert eine Reintegrationsinstanz – um in der Metapher zu bleiben: eine zauberhafte Integrationsfigur. Um ein Fließgleichgewicht zu sichern, können Evaluationen in der Form beitragen, als sie die Wissens- und Machtverhältnisse ausgleichen können.

*Ren L. Kellem  
Fachhochschule JOANNEUM, Graz*

*Günter Felbinger, Melitta Fritz  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Graz*

#### Anmerkungen

- 1 ad Creaming off: Die Träger der Behindertenhilfe haben sich in kurzer Zeit zu Organisationen der Sozialwirtschaft gewandelt, bei denen die "Sorgfaltspflicht des ordentlichen Kaufmanns" im Vordergrund steht und ein zu erzielender Betreuungsfortschritt den Ausschlag für aufzunehmende Betreuungsverhältnisse gibt. Zu erreichende erfolgreiche Vermittlungsquoten könnten ein bestimmtes Segment von zu betreuenden Personen von einer Versorgung ausschließen.
- 2 Aus den Gesetzestexten lassen sich normative Vorgaben herauslesen, also was zu tun bzw. zu unterlassen ist. Es gibt dazu keine "praktischen" Umsetzungshinweise. Wie ein Gesetz (bzw. Gesetzespassagen) fachlich-inhaltlich und in Zusammenwirken mit der Klientel praktisch umgesetzt wird, definieren operative Vorgaben, die professionell entschieden werden müssen. Das Problem dabei könnte sein, dass professionelle Vorgehensweisen (unabsichtlich) gegen Gesetze verstoßen

könnten (Ziel-Mittel-Diskrepanz).

- 3 SekundärkundInnen sind laut Lüssi (2008) "problemrelevante Drittpersonen". Aus systemischer Sicht wird der Ehefrau eines psychisch kranken Ehemannes insofern "sekundär" geholfen, als durch eine extramurale Betreuung der Hauptbetroffene (Klient) psychisch und eventuell beruflich, sozial etc. stabilisiert wird.

#### Literatur

- Bourdieu, Pierre: Die feinen Unterschiede, Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 1987 [1979]
- Elias, Norbert: Die höfische Gesellschaft, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 2007 [1969]
- Gabriel, Thomas; Winkler, Michael (Hg.): Heimerziehung, Kontexte und Perspektiven, Reinhardt, München, Basel 2003
- Kellem, Ren L.; Felbinger, Günter; Fritz, Melitta: 5 Thesen zur intermediären Funktion von Evaluation in der Jugendwohlfahrt, Zeitschrift für Evaluation, 2008 (im Erscheinen)
- Lüssi, Peter: Systemische Sozialarbeit: Praktisches Lehrbuch der Sozialberatung. 6. Auflage. Haupt Verlag. 2008.
- Magistrat Graz: Qualitätskatalog der Grazer Jugendwohlfahrt. Stadt Graz, Amt für Jugend und Familie 2000
- Scala, Klaus; Grossmann, Ralph: Supervision in Organisationen, Juventa, Weinheim und München 1997
- Steinhauser, Werner: Geschichte der Sozialarbeitsausbildung, Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit, Wien 2003
- Stimmer, Franz: Grundlagen des methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln 2000
- Winkler, Michael: Zukunft der Erziehungshilfen, in: Gabriel, Thomas; Winkler, Michael (Hg.): Heimerziehung, Kontexte und Perspektiven, Reinhardt, München, Basel 2003, S 9–19
- Winkler, Michael: Übersehene Aufgaben der Heimerziehungsforschung, in: Gabriel, Thomas; Winkler, Michael (Hg.): Heimerziehung, Kontexte und Perspektiven, Reinhardt, München, Basel 2003, S 148–166

### Online-Ratgeber für Oberösterreich

*Das Online-Angebot <www.werhilftwie.at> der Katholischen Kirche / Diözese Linz, der Kammer für Arbeiter und Angestellte für OÖ sowie des Sozialreferates des Landes OÖ soll ein Ratgeber sein für Hilfe suchende und wie auch für unterstützende Menschen.*

*Unter dieser Website findet man 900 Adressen und Telefonnummern von Sozial-Einrichtungen in Oberösterreich, die Hilfen anbieten. Die Auflis-*

*tung der Hilfsangebote geht weit über den Bereich der drei Herausgeber hinaus.*

*Die Adressen und Beschreibungen der Einrichtungen sind Oberbegriffen zugeordnet, die alphabetisch – von „Adoption“ bis „Zivildienst“ – geordnet sind. Innerhalb der Oberbegriffe sind die Einträge wieder alphabetisch gereiht. Durch Querverweise wird man zu den Haupteintragungen weitergeleitet.*

**www.werhilftwie.at**

## Aktuelle Entwicklungen der Jugendwohlfahrt in Oberösterreich

Die Leiterin der Abteilung Jugendwohlfahrt des Landes OÖ, Gabriele Haring, im Gespräch mit Susanna Rothmayer (Kontraste).<sup>1</sup>

*Frau Dr. Haring, die Jugendwohlfahrt OÖ hat unter Ihrer Leitung in den letzten Jahren massive Veränderungen vorgenommen, z.B. die Implementierung der so genannten Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) mit ihren Produktdefinitionen, eine Öffentlichkeitsarbeits-Kampagne, die Erarbeitung von Richtlinien und Prozessbeschreibungen und einen breit angelegten Leitbildprozess unter Einbeziehung aller Akteure.*

Anfang der 90er Jahre hat in der Jugendwohlfahrt (JW) ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Im Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG 1991) wurde ein neuer Arbeitsschwerpunkt festgelegt, nämlich die Unterstützung der Familien. Das bedeutet, Familien zu „servicieren“, ohne dass es eine Gefährdung des Kindeswohls als Hintergrund geben muss. Vorher hatten diese Familien keine Chance, Unterstützung zu bekommen. Und wenn das Kindeswohl gefährdet war, ist die so genannte Fürsorgeerziehung angeordnet worden. Aus dieser Zeit hat die JW ihren schlechten Ruf.

Zu Beginn der 90er Jahre hat man dann dieses sozialpolitische Ziel formuliert und in ein Gesetz gegossen: die JW als Serviceeinrichtung für Kinder, Jugendliche und Familien zur Stärkung der Erziehungskompetenz zu etablieren und die Kinder nicht gleich aus der Familie zu nehmen, sondern zu versuchen, in den Familien selbst zu arbeiten.

Dies hat – leider nur auf der Ebene der Träger – zu sehr viel Engagement geführt und dadurch entstand ein gewisser Wildwuchs. Jeder Einzelne hat sich überlegt, was nötig wäre, und es wurden viele Angebote entwickelt, ohne sich untereinander abzustimmen. Der Verwaltungsapparat hat alles für gut befunden, weil er intern ja noch keine Vorgaben entwickelt hatte.

Durch diese Entwicklungen und die vermehrten Anträge auf Finanzierung entstand ein großes Problem, nämlich dass die Budgetmittel so in die Höhe schnellten, sodass es Vorbehalte von allen Seiten gegeben hat. Die behördliche JW war jedoch nicht in der Lage,

die Fragestellungen so zu beantworten, dass man diese Ausgaben rechtfertigen konnte. Kurz zusammengefasst: Als ich die Leitung übernommen habe, hat die Planung und Steuerung gefehlt.

Zu Beginn meiner Tätigkeit war es eine große Unterstützung, dass das Land zur gleichen Zeit mit dem Prozess der Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) begonnen hat. Das kam mir sehr zugute, weil ich darauf gestützt in meine Reform-Prozesse gehen konnte. Ziel war, Planung und Steuerung in der JW zu etablieren mit den vier Zielen Wirksamkeit, Qualität, Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit.

Ich denke schon, dass sich die Erwartungen erfüllt haben, denn die Voraussetzungen für eine geordnete Planung und Steuerung werden immer deutlicher sichtbar. Allerdings sind wir noch nicht am Ziel angekommen. Ich schätze, dass es 15 Jahre dauert, um einen derartigen Prozess in einem historisch gewachsenen System zu etablieren, davon sind sieben Jahre bereits vergangen.

*Wie organisiert das Land OÖ seine sozialen Dienstleistungen im Bereich der Jugendwohlfahrt? Wie würden Sie hier die generelle Herangehensweise, z.B. die Tatsache, dass bestimmte Leistungen an freie Träger-einrichtungen ausgelagert sind, beschreiben?*

Wenn man das System der JW betrachtet, steht natürlich an der Spitze der politische Referent, der sich dafür verantworten muss, wie das System aussieht. Dann gibt es die Abteilung Jugendwohlfahrt beim Land, auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden (BVB) die 18 Jugendämter und zudem Freie Träger.

Die Aufgabenverteilung ist per Gesetz festgelegt. Die Fachabteilung hat den Auftrag zur Planung und Steuerung. Davon abgeleitet sind die Aufgaben der Genehmigung, der Abschluss von Leistungsverträgen, die Fachaufsicht und gewisse Formen der Finanzierung.

Die Bezirks-Ebene hat jene Leistungen zu erbringen, die die JW direkt am Kunden erbringt, an Kindern, Jugendlichen und Familien. Diese Leistungen sind: Beratung, Rechtsvertretung, Unterhaltsbereich, Unterstützung der Erziehung und Volle Erziehung, wo die JW im schlimmsten Fall dann die Obsorge übernimmt.

Das Gesetz sieht nicht vor, dass die JW alles selbst machen muss. Bestimmte Bereiche, die nicht hoheitlich sind, können an freie Träger ausgelagert werden. Davon wurde Gebrauch gemacht, auch weil wir die Dienstposten in der öffentlichen Verwaltung niedrig

halten wollten. Daher kann man jetzt sagen, dass im Bereich der BVB eine Arbeitsteilung zwischen freien Trägern und BVB eingetreten ist. Es gibt Wohngemeinschaften, Heime, ambulante mobile Dienste, Beratungseinrichtungen, Therapieeinrichtungen etc., die alle in der Hand privater Träger sind.

Dass dies so organisiert ist, hat einen gesetzlichen Hintergrund, zeigt sich aber jetzt in der Planung und Steuerung als durchaus sinnvolle Arbeitsaufteilung. Wo ich organisatorisch ein Handicap für die Planung und Steuerung sehe, ist die Kostentragung: Diese ist aufgeteilt auf 19 Gebietskörperschaften, 18 Sozialhilfverbände und das Land. Das schafft sehr viel Abstimmungsbedarf. Da bräuchte man eine Form der Planung und Steuerung, die fast nicht leistbar ist, das ist sicher problematisch.

### Neue Steuerungsphilosophie in der Jugendwohlfahrt

*Der Verein Hilfe für Kinder und Eltern ist sowohl in der Einrichtung des Kinderschutzzentrums (KISZ) als auch in der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SFH) mit der neuen Steuerungsphilosophie der Jugendwohlfahrt konfrontiert. Die Einführung von Leistungsverträgen wird hier meinen Erfahrungen zufolge wertschätzend und behutsam in einem langjährigen, extern begleiteten Prozess durchgeführt. Dieser Prozess hat aus meiner Sicht viele Vorteile (Austausch zwischen den Einrichtungen, Angebotsabstimmung in Abgrenzung zu anderen Akteuren wie Gewaltschutzzentren etc.). Wie kamen Sie zu der Entscheidung, so vorzugehen?*

Wertschätzend und behutsam, in einem lange dauernden Prozess, wie Sie das in der Fragestellung beschreiben – ja, wir machen das in allen Bereichen so, darum dauert das Ganze 15 Jahre. Wir finden heute ein gewachsenes System vor, in dem jeder nach bestem Wissen und Gewissen sich zu einem bestimmten Punkt hin entwickelt hat – nicht gesteuert, sondern nach seinem Gutdünken. Manches passt nicht zusammen, weil unter einem Dach viele Leistungen erbracht werden. Leistungen, die alle für sich nicht schlecht, aber untereinander nicht vergleichbar sind.

Es wäre falsch zu sagen, das war schlecht, jetzt machen wir alles anders. Diesen Weg würde niemand mitgehen. Ich denke, über so einen langjährigen Prozess entsteht ein gemeinsames Selbstverständnis. Und ich glaube, dass ein gemeinsames Selbstverständnis nachhaltiger wirkt als Richtlinien und Regeln und Verordnungen.

*Bundesweit ist das Thema der Vergabepaxis im Be-*

*reich der sozialen Dienstleistungen, der Systemwechsel von der Subventionsvergabe hin zur Ausschreibung von Leistungen sehr aktuell. Wie ist hier der Stand in Oberösterreich? Sind Sie von Vorgaben des Bundesvergabegesetzes in der Beauftragung freier Träger betroffen?*

Das Ausschreiben von Leistungen setzt voraus, dass ich geeignete Instrumente habe, den Bedarf zu prüfen und ich muss in der Lage sein, die Leistungen, die ich will, inhaltlich zu bezeichnen und zu beschreiben.

An diesem Punkt haben wir vor sieben Jahren zu arbeiten begonnen. Derzeit erarbeiten wir den Bedarfs- und Entwicklungsplan (BEP) für die JW, der den Ist-Stand erfassen und das Soll definieren wird. Ich glaube, dass wir damit eine gute Ausgangsbasis für die Bedarfsprüfung bekommen. Außerdem sind wir dabei, im Rahmen der vielen Projekte konkrete Leistungen zu beschreiben und Standards zu definieren.

Erst auf dieser Basis können wir in die Ausschreibung von Leistungen gehen. Denn dann muss man keine Angst mehr haben, dass Qualität verloren geht, weil die Qualität ja in der Ausschreibung definiert ist.

Was ich allerdings problematisch sehe, ist ein Markt, der sich nur durch Ausschreibungen fortentwickelt. Es könnte zur Folge haben, dass eine noch größere Vielfalt an Trägern entsteht als derzeit. Ich glaube zwar, dass es inhaltliche Konkurrenz braucht, aber ich glaube, dass ein gesundes Maß genügt. Wenn die JW alle Träger zulässt, kann deren Auslastung nicht mehr sichergestellt werden, daher sind Bedarfsprüfungen notwendig.

Jeder Träger hat Overhead-Kosten. Ich befürchte, je mehr Träger es gibt, desto teurer wird das System. Ich glaube nicht, dass im Sozialbereich ein absolut freier Markt gerechtfertigt ist, denn ein freier Markt würde bedeuten, dass die Leute sich die Leistung aus ihrer eigenen Brieftasche zahlen. Sobald ich Steuermittel einsetze, um die sozialen Leistungen zu finanzieren, kann man nicht mehr von freiem Markt sprechen.

*Häufig wird der Verlust der Innovationskraft und der sozialpolitischen Expertise sozialer Einrichtungen durch die Ausschreibung der Leistungen beklagt. Denn die Trägerorganisationen verstehen sich nicht nur als Dienstleistungserbringer, sondern auch als sozialpolitische Akteure mit innovativen Ideen. Dadurch, dass der öffentliche Auftraggeber die Leistung exakt definiert und somit nur noch sehr wenige Gestaltungsräume bleiben bzw. keine Ressourcen für Innovation mehr vorhanden sind, besteht die Gefahr, dass innovative Ideen nicht mehr entwickelt werden*

*können. Wie sehen Sie die Veränderung von Sozialvereinen zu sozialen Dienstleistern und die damit verbundene Gefahr des Verlusts des sozialpolitischen und innovativen Engagements?*

Wenn man nur einspart und nur noch Leistungen kalkuliert ohne Spielraum und sich nichts anderes dazu überlegt, dann besteht diese Gefahr, keine Frage. Aus Sicht der Träger verstehe ich auch die Besorgnis, weil es früher in der öffentlichen Verwaltung den Anspruch auf inhaltliche Planung und Steuerung nicht gegeben hat und man war froh, dass jemand mit Vorschlägen gekommen ist.

Um das sozialpolitisch innovative Engagement sicherzustellen, braucht man die Praxis, das kann die öffentliche Verwaltung nicht allein. Wenn ich mit einer Problemstellung konfrontiert bin, muss ich Qualitätszirkel oder andere Foren finden, in denen Träger und alle Beteiligten sich überlegen, was macht da Sinn, wie lösen wir das Problem? Und dann müssten wir uns per Ausschreibung einen Anbieter suchen.

Wir haben das schon einmal gemacht, das war eine interessante Sache – es war allerdings, weil wir das Werkzeug noch nicht hatten, mit immensem Verwaltungsaufwand verbunden. Ausgehend vom Problem der 200 Straßenkinder in Linz ist die Notschlafstelle UFO entstanden. In diesem Prozess hat man verschiedene Träger, den politischen Bereich und die Abteilung JW in einer Arbeitsgruppe zusammengefasst. Hier sind die Standards erarbeitet und die Rechtsfragen geklärt worden. Dann wurde eine Ausschreibung durchgeführt – mit externer Begleitung, um diese Ausschreibung zu prüfen. Das haben wir einmal gemacht, um es auszuprobieren, aber der Verwaltungsaufwand war enorm. Wenn die JW so weit ist, auf eine definierte Leistungspalette und Standards zurückgreifen zu können, dann kann man eine Ausschreibung relativ rasch durchführen. Dazu brauche ich aber die Grundlagen.

### **Anleihen bei der Betriebswirtschaft**

*Man kann beobachten, dass seit einigen Jahren Begriffe und Standards der Unternehmensführung bzw. der Betriebswirtschaft, wie z.B. Produktdefinitionen oder Leistungsverträge, in die Arbeit der Jugendwohlfahrt eingeführt wurden. Was ändert sich dadurch Ihrer Meinung nach? Welche Auswirkungen hat dies und sind die Auswirkungen alle erwünscht?*

Die Jugendwohlfahrt hat vor dem Prozess der Neupositionierung eigentlich ihre Arbeit nicht darstellen und damit auch nicht erklären können. Niemand von außen hat recht gewusst, was hier genau getan/ge-



Gabriele Haring, Leiterin der Abteilung Jugendwohlfahrt des Landes OÖ.

leistet wird. Es gibt eben derzeit nur im Bereich der BWL/Unternehmensführung Vorstellungen davon, wie man so etwas überhaupt ordnen kann. Wenn wir diese Ideen nicht aufgenommen hätten – das wäre eine Bankrotterklärung gewesen.

Es gab in der JW ein absolutes Übergewicht der inhaltlichen Fachlichkeit. Dieses Faktum hat sich auch im Personal widergespiegelt: Im fachlich-inhaltlichen Bereich gab es akademisches Personal, im wirtschaftlichen Bereich nicht einmal Handelsschul-Niveau. Diese MitarbeiterInnen konnten die Dinge gar nicht wirklich prüfen, weil die Ausbildung fehlte, es hat daher über viele Jahre gar keine Auseinandersetzung in puncto Kosten bzw. Wirtschaftlichkeit stattgefunden.

Ich glaube, das kommt daher, weil sich der Sozialbereich aus der ehrenamtlichen Schiene entwickelt hat und damit auch der Gedanke, das kostet ja eh nichts. Und ein zweiter Gedanke: Für die Arbeit am Klienten brauche ich Fachleute, die brauchen ja diese (betriebswirtschaftlichen) Begriffe gar nicht nehmen, sondern die können nach wie vor die Arbeit nach dem, was sie gelernt haben, und was für sie Qualität ist, machen.

Es braucht, damit gute Arbeit geleistet werden kann, im Sozialbereich zwei Schienen: Die MitarbeiterInnen müssen natürlich kundenorientiert vorgehen. Aber

auch die Geschäftsbeziehung zwischen Finanzierung und Inhalt muss sauber sein, und wenn eines davon fehlt, dann geht das nicht.

Jetzt können wir durch die betriebswirtschaftliche Hilfestellung auch Außenstehenden nachvollziehbar machen, was die JW tut und welche Leistungen sie hat. Durch die Standards, die für die einzelnen Leistungen definiert wurden, geht die bessere Nachvollziehbarkeit des Handelns der Sozialarbeit sicher nicht zu Lasten des Klienten.

Dokumentation ist in der JW ein ständiges Thema. Wir sind behördliche Jugendwohlfahrt, wir haben Rede und Antwort zu stehen – im extremsten Fall auch vor Gericht. Wir sind ja strafrechtlich verantwortlich.

Wir müssen uns daher bemühen zu standardisieren und eine Dokumentation entwickeln. Am Anfang ist das sicher schwer, aber das wird leichter und besser nachvollziehbar und handhabbar. In den Akten finden sich seitenlange Berichte, in denen das Wichtige fehlt. Das Gleiche gilt für die Erziehungsberichte der Träger – wir müssen die Inhalte einer Dokumentation festlegen. Derzeit wird festgehalten was geschieht, aber nie, was getan wurde – die Intervention, und ob sie etwas bewirkt hat, das ist das Wichtige. Ich glaube, dass von einer guten Dokumentation der ganze Bereich mittelfristig profitieren wird.

*Der Wettbewerb bzw. die Konkurrenz führen zu einem Druck auf die freien Jugendwohlfahrtsträger. Sind die Sozialpädagogische Familienhilfe oder die Sozialpädagogische Einzelbetreuung Ihrer Meinung nach marktfähige Leistungen? Ist dieser Wettbewerb erwünscht? Welche Auswirkungen hat dies und sind die Auswirkungen erwünscht?*

Ich glaube, dass eine gewisse Konkurrenz sicher notwendig ist, aber das heißt nicht, dass die JW jeden, der glaubt, tätig werden zu müssen, auch beauftragt. Die Träger sollen eine gewisse Größenordnung haben, dass eine bestimmte Größenordnung für einen bestimmten Overhead recht ist. Das ist ein Thema, das gerade erst bearbeitet wird.

### Zukunftsperspektiven

*Was erachten Sie als die wesentlichen Herausforderungen der Jugendwohlfahrt für die Zukunft?*

Die Herausforderungen liegen immer noch darin, dass die Hilfeleistungen früher zum Tragen kommen. Dass die JW nicht erst eingebunden wird, wenn alles zu spät ist und schon große Verletzungen passiert sind,

sondern dass frühzeitige Hilfe geboten werden kann, weil es dann aussichtsreicher zu arbeiten ist.

An den Schnittstellen zu den Systempartnern, im besonderen Schule/Kindergarten, müssen wir die Kommunikation so gestalten, dass die Erwartungshaltungen an uns realistisch werden. Die Jugendwohlfahrt ist keine Wunderwerkstatt – und sie ist nicht immer das einzige Mittel. Im Schulbereich müssen wir das Bewusstsein schärfen, dass dort nicht nur Lehrer, sondern auch andere Berufsgruppen gebraucht werden, weil eben die gesellschaftlichen Entwicklungen dies fordern.

Eine Herausforderung ist auch die gute Implementierung des Planungs- und Steuerungsprozesses, und dass wir zu einem Ziel kommen, denn dort sind wir bei weitem noch nicht angelangt.

*Gesetzt, Sie haben drei Wünsche für die Jugendwohlfahrt frei. Was würden Sie sich wünschen?*

Erstens eine angemessene Personalausstattung, weil ich glaube, dass für den Auftrag, wie er im Gesetz steht, nicht ausreichend Personal da ist. Wenn in einem Bezirk mehrere tausend Lehrer fünfeinhalb Personaleinheiten in der JW gegenüberstehen, und in jeder Klasse sind zwei bis drei schwierige Kinder, für die eine ordentliche Abklärung notwendig ist, dann passt das einfach nicht. Da ist für mich ein Missverhältnis. Bei den Trägern muss man sich überlegen, z.B. wie viel Kinderschutzzentren will ich denn, sind da fünf ausreichend, oder müssen es sieben oder acht sein? Ich glaube, in diesem Leistungsbereich sind wir noch nicht am Ende der Ausbaustufe.

Zweitens eine Änderung der Kostentragung. Das heißt, dass das Land Kostenträger ist mit einer entsprechenden Umlage an die Sozialhilfeverbände. Allerdings wird es hier sehr schwierig sein, hierfür eine politische Mehrheit zu gewinnen.

Und drittens, dass das sozialpolitische Bewusstsein der Systempartner über die Verantwortung der JW und die Machbarkeit der JW realistischer wird; dass wir hier zu einer sehr guten Zusammenarbeit kommen und damit die Probleme besser miteinander bewältigen können.

*Frau Dr. Haring, vielen Dank für das Gespräch!*

### Anmerkung

1 Das Gespräch fand am 23.08.2007 im Landesdienstleistungszentrum (LDZ) in Linz statt.

## MigrantInnenkinder und Bildung

Mit dem Anfang Juli angenommenen Grünbuch will die Europäische Kommission eine Debatte darüber einleiten, wie die Bildungspolitik den Herausforderungen infolge der Einwanderung und der EU-internen Mobilität besser gerecht werden kann. Die signifikante Präsenz von MigrantInnenkindern hat erhebliche Auswirkungen auf die europäischen Bildungssysteme. Für die Kommission stellt sich vor allem die Frage, wie Segregation im schulischen Bereich vermieden und somit mehr Chancengleichheit im Bildungswesen erreicht werden kann, wie die wachsende sprachliche und kulturelle Vielfalt berücksichtigt und interkulturelle Fähigkeiten aufgebaut werden können, wie Unterrichtskompetenzen angepasst und Brücken zu MigrantInnenfamilien und -gemeinschaften geschlagen werden können.

Internationalen und nationalen Angaben zufolge leiden viele MigrantInnenkinder in der Europäischen Union unter einer Bildungsbenachteiligung im Vergleich zu inländischen Gleichaltrigen: Sie verlassen die Schule früher und absolvieren seltener ein Hochschulstudium. Noch beunruhigender ist, dass in einigen Ländern die schulischen Leistungen von Schülern der zweiten Einwanderergeneration schlechter sind als die von Schülern der ersten Generation. Dies lässt darauf schließen, dass das soziale Gefälle im Laufe der Zeit zunehmen könnte. Gleichzeitig spricht einiges dafür, dass sich die Tendenz zur Segregation nach sozioökonomischen Merkmalen noch verstärkt, da sozial besser gestellte Eltern oftmals ihre Kinder aus Schulen mit hohem MigrantInnenanteil herausnehmen. Die Disparitäten zwischen den Schulen nehmen immer mehr zu.

### Politikansatz entscheidend

„Diese Situation kann die späteren Chancen junger Migranten auf eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt schmälern“, so Ján Figel, der für allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Jugend zuständige EU-Kommissar. „Machen MigrantInnenkinder in der Schule die Erfahrung, dass sie dem Leistungsanspruch nicht genügen und ausgegrenzt werden und sich dies in ihrem späteren Leben

fortsetzt, besteht die Gefahr, dass solche Muster auch an die nächste Generation weitergegeben werden.“ Wie der Kommissar ergänzt, „hängt erwiesenermaßen viel von dem jeweiligen Politikansatz ab. Einige Mitgliedstaaten haben sich gut auf die Herausforderung eingestellt. Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen kann von großem Nutzen sein und die Europäische Kommission will einen solchen Austausch unterstützen.“

Im Rahmen der Forschung wurden mehrere Ursachen ermittelt, die zu der derzeitigen Bildungsbenachteiligung vieler MigrantInnen beitragen. Einige Schlüsselfaktoren betreffen den individuellen Hintergrund von migrantischen SchülerInnen – schlechte sozioökonomische Situation, Sprache, Erwartungen der Familie und der Gemeinschaft. Den Daten ist jedoch auch zu entnehmen, dass den Bildungssystemen große Bedeutung zukommt und einige Länder beim Abbau der Bildungsunterschiede zwischen migrantischen und inländischen SchülerInnen erfolgreicher sind als andere, was verdeutlicht, dass die Politik großen Einfluss auf die schulischen Leistungen hat. Die Segregation zum Beispiel ist eine nach unten gerichtete Spirale, welche die Motivation und Leistung der Kinder nega-

### Grün- und Weißbücher

*Grünbücher sind von der EU-Kommission veröffentlichte Mitteilungen, die zur Diskussion über einen bestimmten Politikbereich dienen. Sie richten sich vor allem an interessierte Dritte, Organisationen und Einzelpersonen, die dadurch die Möglichkeit erhalten, an der jeweiligen Konsultation und Beratung teilzunehmen. In bestimmten Fällen ergeben sich daraus legislative Maßnahmen. Solche Konsultationen sind auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ ([http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm)) zusammengestellt.*

*Weißbücher folgen zuweilen auf Grünbücher. Sie enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich. Während in Grünbüchern eine breite Palette an Ideen präsentiert und zur öffentlichen Diskussion gestellt wird, enthalten Weißbücher förmliche Vorschläge für bestimmte Politikbereiche und dienen dazu, diese Bereiche zu entwickeln.*

*Quelle: [http://europa.eu/documents/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_de.htm)*

tiv beeinflusst. Ähnliche Auswirkungen können die Einordnung nach Leistungsgruppen und die Differenzierung haben. Die Erwartungen der LehrerInnen und ihre Bereitschaft zum Umgang mit der Vielfalt können sich ebenfalls auf die Ergebnisse auswirken.

### Gettoschulen sollen verhindert werden

Das Grünbuch liefert einen kurzen Überblick über die Politikansätze und Konzepte, die den Bildungserfolg von Migrantenschülern stützen können. Jene Systeme, die stark auf die Chancengleichheit im Bildungswesen ausgerichtet sind, fördern auch die Integration von SchülerInnen mit Migrationshintergrund am besten. In dieser Hinsicht erscheinen den AutorInnen folgende Maßnahmen besonders sinnvoll:

- Vorschulerziehung
- Sprachunterricht
- zusätzliche Bildungsförderung wie Mentoring und Tutoring
- interkulturelle Bildung
- Partnerschaften mit Familien und Gemeinschaften

Die Verhinderung von Segregation und die Vermeidung bzw. Auflösung von „Getto-Schulen“ sind allem Anschein nach wichtige Voraussetzungen für eine echte Chancengleichheit für MigrantInnen. Die Sicherung hoher Qualitätsstandards an allen Schulen wird von der Kommission in diesem Zusammenhang als wesentlich erachtet.

## Ökonomische Turbulenzen

### Das WIFO analysierte, wie sich die US-amerikanische Finanz- und Immobilienkrise auf die Realwirtschaft auswirkt.

Die lockere Geldpolitik, der massive Zustrom finanzieller Mittel aus dem Ausland und Innovationen auf dem Finanzmarkt haben in den USA in den letzten Jahren die Finanzierungsbedingungen für Immobilienkäufe durch die privaten Haushalte erheblich erleichtert. In der Folge stiegen die Immobilienpreise deutlich. Im Jahr 2006 platzte die entstandene Spekulationsblase und die Preise verfielen seither um 20 Prozent. Der damit einhergehende Vermögensverlust vermindert die Besicherungsgrundlage von Banken im In- und Ausland und löste in den USA eine Finanzmarktkrise aus, deren Ende derzeit noch nicht abseh-

### Grünbuch will Meinungsaustausch fördern

Die Kommission regt die Entwicklung von Strategien auf nationaler und/oder regionaler Ebene an; wichtig seien aber auch der Wissensaustausch und das wechselseitige voneinander Lernen auf europäischer Ebene. Mit dem Grünbuch soll ein Meinungsaustausch darüber gefördert werden, wie die genannten Herausforderungen auf allen Ebenen anzugehen sind und wie die EU künftig die Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer Bildungspolitik in diesem Bereich unterstützen könnte. Außerdem soll erörtert werden, welche Rolle der 1977 verabschiedeten Richtlinie 77/486/EWG über die schulische Betreuung der Kinder von WanderarbeitnehmerInnen, die bislang nur bruchstückhaft umgesetzt worden ist, in Zukunft zukommen könnte.

Interessierte Kreise sind aufgefordert, sich vor dem 31. Dezember 2008 zur politischen Herausforderung der Verwirklichung von Chancengleichheit im Bildungswesen und zur möglichen Rolle der Europäischen Union bei der dahingehenden Unterstützung der Mitgliedstaaten zu äußern. Die Europäische Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation analysieren und Anfang 2009 ihre Schlussfolgerungen veröffentlichen.

*Quelle: Europäische Kommission, Press Releases, 03.07.2008*

bar ist. Je länger die Immobilienpreise sinken, desto größer ist dem WIFO zufolge die Gefahr, dass die Finanzmarktkrise eine eigene Dynamik entfaltet und eine Krise der Realwirtschaft nach sich zieht.

### Auswirkungen auch in Europa und Asien

Die Verminderung des Immobilien- und Aktienvermögens durch den Verfall der Immobilienpreise verschlechtert zudem die Situation der privaten Haushalte in den USA. Zurückhaltung in Konsumausgaben und Investitionen sind die Folge. Dies trifft aber nicht nur die Wirtschaft der USA, sondern auch deren Handelspartner in Europa und Asien. Die Turbulenzen in den USA übertragen sich über *verschiedene Transmissionskanäle* auf andere Volkswirtschaften:

- Über den Finanzmarktkanal verspüren aufgrund der engen Integration der internationalen Finanzmärkte auch die europäischen Banken die Folgen der Finanzmarktkrise in den USA. Ihre Verluste aus

riskanten Anlagen vermindern ihre Kapitalbasis und lassen sie in der Kreditvergabe vorsichtiger werden.

- Die Verringerung der Konsum- und Investitionsdynamik in den USA belastet über den Handelskanal die Importnachfrage der USA und damit die Exportwirtschaft Europas und Asiens.
- Das Platzen der Preisblase in den USA verursachte auch einen Rückgang der Immobilienpreise in anderen Ländern. Neben dem dadurch entstandenen Vermögensverlust für europäische Haushalte verringerte sich hier gleichzeitig das Aktienvermögen. Dies beeinträchtigt die Entwicklung des Konsums und der Bauinvestitionen.
- Einen weiteren Übertragungskanal bildet die Präsenz multinationaler Konzerne. Wirtschaftliche Probleme in den Herkunftsländern bewirken üblicherweise auch Sparprogramme in den Niederlassungen im Ausland. Investitionskürzungen und Entlassungen können daraus resultieren.
- Schließlich kommt auch der internationalen Übertragung von Vertrauensverlusten eine gewisse Bedeutung zu. Dies hat weniger mit einer psychischen "Ansteckung" durch die Stimmung der Marktteilnehmer zu tun als vielmehr mit der Tatsache, dass das theoretische Wissen und die empirischen Erfahrungen der Marktteilnehmer

über ökonomische Zusammenhänge deren Erwartungsbildung beeinflussen.

Die realwirtschaftlichen Auswirkungen solcher Übertragungen dürften nach Einschätzung des WIFO aber sowohl in Europa als auch in der Gruppe der Schwellenländer zumindest mittel- und langfristig weniger schwerwiegend ausfallen als in den USA selbst. Im Euro-Raum wirken die Dollarschwäche und die starke Verteuerung von Rohstoffen und Agrarprodukten jedoch zusätzlich wachstumsdämpfend. WIFO-Forscher Marcus Scheiblecker geht davon aus, dass einzelne Länder, etwa Spanien, Irland und Großbritannien, überdurchschnittlich betroffen sein werden, weil ihr eigener Immobilienmarkt durch das Platzen von Spekulationsblasen beeinträchtigt ist.

Kritisiert wird, dass im Gegensatz zu den USA expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen in den meisten Ländern des Euro-Raums bislang ausblieben. Stattdessen verschärfte die Europäische Zentralbank EZB zur Eindämmung der trotz des schwierigen ökonomischen Umfeldes steigenden Inflation sogar ihre Geldpolitik.

*Quelle: Markus Scheiblecker: Auswirkungen der Finanz- und Immobilienkrise auf die Realwirtschaft, WIFO-Pressenotiz, 02.09.2008*

### Ordnung in der Unordnung

*Behemoth ist der Titel eines neuen E-Journals, das im Berliner Akademie-Verlag erscheint. Herausgegeben wird es vom Profildbildenden Forschungsbereich "Riskante Ordnungen" der Universität Leipzig. Das erste Heft ist im Mai dieses Jahres erschienen, die aktuelle Ausgabe beschäftigt sich mit dem Phänomen Diaspora.*

*Die Zeitschrift trägt den Namen eines biblischen Ungeheuers, das im Alten Testament als Widerpart des Leviathan auftritt. Während dieser seit Thomas Hobbes als Symbol staatlich garantierter Ordnung gilt, steht der Behemoth traditionell für Zerfall und Chaos. Fälschlicherweise, meint Wolfgang Fach, Leiter des Forschungsbereichs und einer der Initiatoren des Journals: "Wir haben uns daran gewöhnt, Unordnung ausschließlich in negativen Begriffen zu denken.*

*Doch das Chaos ist nicht einfach chaotisch. Behemoth ist ein Lebewesen, also etwas Organisiertes. Es symbolisiert die Ordnung in der Unordnung - und diese Ressource sollten wir nicht einfach vernachlässigen, gerade heute nicht, wo sich zeigt, dass die alten Ordnungskräfte an ihre Grenzen stoßen." Daraus folgt, dass sich das Journal nicht nur an den traditionellen "Staatswissenschaften" wie Recht und Ökonomie orientiert, sondern darauf abzielt, ganz andere Disziplinen auf ihr latentes Ordnungswissen hin zu befragen: etwa Anthropologie, Ethnologie oder außereuropäische Geschichte.*

*Herausgegeben wird Behemoth von den Leipziger Professoren Ulrich Bröckling, Wolfgang Fach und Rebecca Pates. Das Journal erscheint online, ist frei zugänglich und kostenlos.*

[www.behemoth-journal.de](http://www.behemoth-journal.de)

## Jahrbuch zum österreichischen Sozialversicherungsrecht

Das österreichische Sozialversicherungsrecht ist ständigen Reformen ausgesetzt, die zu Lasten der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit gehen. Das aktuelle Jahrbuch zum österreichischen Sozialversicherungsrecht will helfen, diese Defizite auszugleichen. Es richtet sich an PraktikerInnen, die mit dem Sozialversicherungsrecht befasst sind und gibt ihnen einen Überblick über die wichtigsten sozialversicherungsrechtlichen Entwicklungen des Jahres 2007. Es beschäftigt sich daher ausschließlich mit den Veränderungen des letzten Jahres und bringt den LeserInnen in konzentrierter Form alle Informationen nahe, die sie ansonsten in einer Vielzahl von Einzelpublikationen suchen müssten. Die Herausgeberin, Beatrix Karl, ist Universitätsprofessorin für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Graz.

Die AutorInnen und ihre Themen: Kathrin Marko: „Die neuen Rechtsvorschriften und die aktuelle Judikatur im österreichischen Sozialversicherungsrecht (nationale und internationale Rechtsvorschriften, Judikatur des OGH, des VwGH, des VfGH und des EuGH)“. Markus Kletter: „Sozialgerichtliche Ermessensanmaßung“. Michael Müller und Wolfgang Haider: „Case Management in der Sozialversicherung zur Förderung der Kundenorientierung“. Beatrix Karl und Kathrin Marko: „Sind Zuzahlungsverbote in Gesamtverträgen zulässig?“ Erhard Stocker: „Möglichkeiten der Weiter- bzw. Selbstversicherung in der Pensionsversicherung bei Pflege eines nahen Angehörigen oder eines behinderten Kindes“. Wolfgang Kadensky: „Verbesserungen im Pensionsrecht“. Johannes Kopf: „Die Arbeitslosenversicherung – Weiterentwicklung und Judikatur“. Gabriele Strassegger: „Neuerungen im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes“. Beatrix Karl: „Die Judikatur des EuGH zur Anwendung der Dienstleistungsfreiheit auf die nationalen Krankenversicherungssysteme“. Im Anhang sind die veränderlichen Werte in der Sozialversicherung 2008 aufgelistet.

*Beatrix Karl (Hg.):  
Jahrbuch Sozialversicherungsrecht 2008  
Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien  
180 Seiten, EUR 34,80*

## Schule und psychische Gesundheit

Wie beeinflusst die Schule die psychische Gesundheit von SchülerInnen? Mit dieser Frage beschäftigt sich eine Studie der Forschungsgruppe Schulevaluation an der TU Dresden, die nunmehr in Buchform erschienen

ist. Die Untersuchung des Psychologen Ludwig Bilz kommt zu dem Ergebnis, dass besonders jene Schüler gefährdet für Ängste, depressive Symptome und psychosomatische Beschwerden sind, die Opfer von Mitschüler-Mobbing geworden sind. Aber nicht nur das Klima zwischen den SchülerInnen ist von Bedeutung, auch vom Lernklima gehen Einflüsse aus. So erhöht sich das Risiko für psychische Beeinträchtigungen dann, wenn sich Schüler durch die Lernbedingungen überfordert fühlen. Der Autor zeigt, dass diese Risikofaktoren auch über einen Zeitraum von vier Jahren hinweg ihre Spuren hinterlassen.

Aus diesen Befunden können Schlussfolgerungen für die Gestaltung von Schule und Unterricht gezogen werden, die im Rahmen der Studie breit diskutiert werden. Auch für die Optimierung der in diesem Bereich noch in den Anfängen befindlichen Prävention kann sie wichtige Impulse liefern.

Die Untersuchung ergibt weiterhin, dass auf der Prozessebene das Selbstkonzept der Jugendlichen eine wichtige Rolle spielt. Hier führen negative schulische Erfahrungen unter Umständen dazu, dass Schüler sich selbst und ihre schulischen sowie sozialen Kompetenzen in einem immer schlechteren Licht sehen. Eine derart verzerrte Selbstsicht bildet offenbar die Grundlage für emotionale Auffälligkeiten.

Obwohl die Schule eine zentrale Entwicklungsumwelt für Jugendliche ist, liegen nur wenige wissenschaftliche Erkenntnisse zu ihren Einflüssen auf die psychische Gesundheit vor. Hier setzt die Untersuchung an. Sie geht der Frage nach, welche schulischen Risikofaktoren es für emotionale Auffälligkeiten gibt und über welche Prozesse sie die Entwicklung der Jugendlichen beeinflussen.

Die Grundlage der Analysen bildet eine Befragung von über 4.000 Mädchen und Buben im Alter von 11 bis 16 Jahren. In dieser Altersphase treten emotionale Auffälligkeiten häufig zum ersten Mal auf und erhöhen das Risiko für psychische Erkrankungen bis ins Erwachsenenalter. Die Studie steht im Kontext der internationalen HBSC-Studie (Health Behaviour in School-aged Children) zur Gesundheit und zum Gesundheitsverhalten von Schülern. Die HBSC-Studie wird im Auftrag der WHO parallel in über 40 Ländern durchgeführt.

*Ludwig Bilz: Schule und psychische Gesundheit  
Risikobedingungen für emotionale Auffälligkeiten  
von Schülerinnen und Schülern  
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008  
265 Seiten, EUR 29,90 (D)*

## Qualität in der beruflichen Bildung

Konferenz, veranstaltet von der Nationalagentur Lebenslanges Lernen und ARQA-VET

*Termin:* 6. Oktober 2008, 10.00 – 17.00 Uhr  
*Ort:* NH Danube City Hotel, Wagramer Straße 21, 1220 Wien  
*Information:* [www.qualitaet-in-der-berufsbildung.at](http://www.qualitaet-in-der-berufsbildung.at)

## Vortragsreihe zu Geschichte und Wirkung des Neoliberalismus

06.10.2008: Walter Ötsch, Linz: Der Glaube an „den Markt“ in Theorie und Praxis  
 13.10.2008: Stephan Schulmeister, Wien: Neoliberales Denken und die Krise auf den Finanzmärkten  
 20.10.2008: Jürgen Nordmann, Kaiserslautern: Der Neoliberalismus: eine österreichische Erfindung?  
*Ort:* Wissensturm Linz, Raum E09, jeweils 19.00 Uhr  
*Information:* Tel. 0732 7070 4311, Web: [www.vhs.linz.at](http://www.vhs.linz.at)

## Fachtagung der Jugendarbeit – Forum 2008

Veranstaltung zum Schwerpunktthema „Mit Jugendlichen Heimat schaffen: Integration und Identität“ des Jugendreferats des Landes Vorarlberg, von Akzente Salzburg, des Vereins Jugendhaus Kassianum und des Vereins Vital in Bregenz.

*Termin:* 9. – 10. Oktober 2008  
*Ort:* Jugend- und Familiengästehaus Bregenz  
*Information:* [gabriela.bohle-faast@vorarlberg.at](mailto:gabriela.bohle-faast@vorarlberg.at) oder Fr. Christine Reumiller, Tel. 0650 7385337

## Kongress Essstörungen 2008

16. internationale wissenschaftliche Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Essstörungen (ÖGES) in Zusammenarbeit mit der Medizinischen Universität Innsbruck. Der Kongress ist für Betroffene, Angehörige und ExpertenInnen zugänglich.

*Termin und Ort:* 16. – 18. Oktober 2008, Alpbach, Tirol  
*Information:* [www.netzwerk-essstoerungen.at](http://www.netzwerk-essstoerungen.at)

## Internationales Symposium „Kindheit und Gesellschaft II“

Zur Thematik der Gesellschaft im Übergang und den Auswirkungen auf die Bildung von Identität stehen 14 GesprächspartnerInnen aus zehn verschiedenen Ländern zur Verfügung.

*Termin:* 23. – 25. Oktober 2008  
*Ort:* Festspielhaus Bregenz  
*Information:* [weltderkinder@vol.at](mailto:weltderkinder@vol.at), [www.weltderkinder.at](http://www.weltderkinder.at)

## Zivilengagement und Bürgergesellschaft

### Zwischen Gemeinwohl und Wirtschaftlichkeit

Bei dem Fachforum präsentieren Expertinnen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft ihre Entwürfe einer solidarischen Bürgergesellschaft von morgen. Insbesondere werden folgende Fragen behandelt: Welche Formen zivilgesellschaftlichen Engagements haben sich bewährt? Wohin entwickelt sich das Engagement? Wo sind Korrekturen erforderlich?

*Termin und Ort:* 30. Oktober 2008, Stadthaus Ulm  
*Information:* [www.fachforum-zivilengagement.de](http://www.fachforum-zivilengagement.de)

## **KONTRASTE**

### **Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik**

Erscheinungsort Linz, P.b.b. Verlagspostamt Linz.

Wenn unzustellbar, zurück an die Redaktion KONTRASTE:

Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

#### **Herausgeber, Medieninhaber, Verleger:**

Sozialwissenschaftliche Vereinigung, mit Unterstützung der Johannes Kepler Universität Linz (JKU), Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

#### **Erscheinungsweise:**

10 Ausgaben pro Jahr

#### **Redaktionsadresse:**

KONTRASTE: Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

Tel.: 0732/2468-7168

Mail: [hansjoerg.seckauer@jku.at](mailto:hansjoerg.seckauer@jku.at)

Web: <http://www.gespol.jku.at/> Menüpunkt Kontraste

Abo-service, Sekretariat: Irene Auinger, Tel.: 0732/2468-7161

Fax DW 7172 Mail: [irene.auinger@jku.at](mailto:irene.auinger@jku.at)

#### **Redaktionsteam:**

Mag. Hansjörg Seckauer, Dr. Christine Stelzer-Orthofer, Mag. Susanna Rothmayer, Mag. Bettina Leibetseder, Mag. Angela Wegscheider

Wir freuen uns über zugesandte Manuskripte, die Redaktion behält sich jedoch das Recht auf Kürzung und Entscheidung über die Veröffentlichung vor. Redaktionsschluss ist jeweils der 20. des Vormonats. Namentlich gekennzeichnete Beiträge können, müssen aber nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

#### **Wissenschaftliche Beratung:**

Univ. Prof. Dr. Josef Weidenholzer

Univ. Prof. Dr. Irene Dyk-Ploss

a.Univ. Prof. Dr. Evelyn Schuster

Dr. Brigitte Keplinger

#### **Lektorat; Satz:**

Mag. Hansjörg Seckauer

#### **Grafisches Konzept:**

Mag. Gerti Plöchl

Kontraste finanzieren sich fast ausschließlich aus Abonnements und Mitgliedsbeiträgen: Jahresabo EUR 65,40; Halbjahresabo EUR 32,70;

StudentInnen, Arbeitslose und PensionistInnen EUR 36,30;

Gratis Probeabo für drei Monate

Alle Preise inklusive Versand. Einzelheft EUR 5,45 exkl. Versand.

Kündigung bis einen Monat vor Ablauf möglich.

#### **Bankverbindung:**

Sparkasse OÖ, BLZ 20320, Kontonr. 7500-002453