



Jugendsozialarbeit im Wandel

Forschungsprojekt zu den

**Auswirkungen der Reformen der Agenda 2010 auf die fachliche und organisatorische
Ausgestaltung der Jugendsozialarbeit und der Jugendberufshilfe**

Kurzdarstellung

September 2004

Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

Haarenfeld 7 • 26129 Oldenburg • Tel. (0441) 9 73 88 37 • Fax (0441) 9 73 88 39

Email: gerhard.christe@iaj-oldenburg.de

Internet: www.iaj-oldenburg.de

Jugendsozialarbeit im Wandel

Forschungsprojekt zu den

Auswirkungen der Reformen der Agenda 2010 auf die fachliche und organisatorische Ausgestaltung der Jugendsozialarbeit und der Jugendberufshilfe

Kurzdarstellung

Einleitung

Im Juni hat die „Aktion Mensch“ das Evaluationsprojekt „Jugendsozialarbeit im Wandel“ bewilligt. Das Projektteam, bestehend aus Lutz Wende, Dr. Gerhard Christe und Prof. Dr. Claus Reis, untersucht in den folgenden zweieinhalb Jahren die Veränderungen im Leistungsprozess der Jugendsozialarbeit / Jugendberufshilfe durch die Etablierung der sog. Hartz-Gesetzgebung. Das Projekt ist als Kooperationsprojekt mit der BAG JAW und dem Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ), dem Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. und dem Berliner Verband für Arbeit und Ausbildung (bvaa) angelegt und kann so einen großen Teil der Akteure in diesem Feld erreichen.

Das Ziel des Projektes ist es, die direkt und indirekt mit der Gesetzeseinführung verbundenen Wirkungen auf den Leistungsprozess der Jugendsozialarbeit – und hier insbesondere auf die Jugendberufshilfe – zu ermitteln sowie zu erheben, welche Strategien zur Bewältigung der Veränderungen entwickelt werden und diese miteinander zu vergleichen.

Der Untersuchung liegt die Hypothese zugrunde, dass sich Wege und Form der beruflichen und sozialen Integration benachteiligter junger Menschen im Rahmen der Reformagenda 2010 wesentlich verändern werden. Es wird deshalb danach gefragt, ob im Rahmen dieses Umbaus sich die Lebenslage dieser Zielgruppe durch eine vorrangige arbeitsorientierte Integration verbessert oder ob jugendhilfespezifische Ansätze aus der Integrationsleistung zurückgedrängt werden und sich in der Folge die Lebenslage dieser Zielgruppe verschlechtern wird. Dies soll anhand einer Analyse des Wandels der Leistungsprozesse zur beruflichen und sozialen Integration benachteiligter junger Menschen untersucht werden.

Ein weiteres Ziel des Projekts liegt darin, Wirkungen und Veränderungsstrategien möglichst zeitnah den Kooperationspartnern zurückzuspiegeln und damit die zu erwartenden Strukturveränderungen transparent und öffentlich zu machen, um den notwendigen fachlichen und politischen Diskurs über Wirkungen und Folgen zu unterstützen.

Hierzu ist eine zeitnahe Veröffentlichung von Teil- bzw. Zwischenergebnissen in Form von „work-in-progress“-Berichten geplant. Darüber hinaus werden vorläufige Ergebnisse auf zwei Tagungen vorgestellt und diskutiert.

Ein Beirat, bestehend aus VertreterInnen der Kooperationspartner, wird das Evaluationsprojekt kritisch begleiten und zugleich für einen schnellen Transfer an die Akteure vor Ort sorgen.

Ausgangslage

Durch die Reformen der Sozialagenda 2010, insbesondere durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, ist ein grundlegender Wandel in den beschäftigungsorientierten Integrationspolitiken zu erwarten, der weitgehende Auswirkungen auf die Arbeit wie auf die Organisationsform der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe¹ haben wird. Dieser Wandel lässt sich anhand folgender Punkte skizzieren:

- Unter dem Stichwort „Fördern und Fordern“ wird ein neues Paradigma in der Sozialpolitik verankert, nämlich „Keine (materielle) Leistung ohne Gegenleistung“, das mit den Prinzipien der Jugendhilfe bzw. der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe nur bedingt vereinbar ist.
- Zum zweiten werden die neuen institutionellen Rahmenbedingungen (u.a. ergebnisorientierte Entgelte, Ausschreibungen, Modularisierungen und differenzierte Standardniveaus) sich auf die Leistungsprozesse und Maßnahmenstrukturen auswirken.
Insbesondere werden im Rahmen der Einführung von Fallmanagement und sog. Job-Centern Steuerungs- und Koordinationsleistungen, die bisher bei den Maßnahmeträgern selbst verankert waren, in eine übergeordnete Ebene verlagert. Zumindest verändert sich die Arbeitsteilung der öffentlichen Träger gegenüber den freien Trägern.
Darüber hinaus ist zu erwarten, dass neue Anforderungen an Kooperationsformen zwischen unterschiedlichen Trägern bzw. Anbietern erforderlich werden sowie zugleich, dass sich aus der neuen Ausrichtung veränderte Anforderungen an die Organisationsform der Einrichtungen vor Ort und deren Träger ergeben.
- Zum dritten lässt sich eine sehr starke Beschäftigungsorientierung feststellen, die möglicherweise zu Lasten der in der Jugend(-berufs)hilfe gültigen Entwicklungsorientierung wirken kann und einer schnellen Arbeitsmarktintegration den Vorrang gegenüber einer nachhaltigen Ausbildungs- und Entwicklungsförderung gibt.

Kurz gesagt, stehen mit der Umsetzung der Sozialreformen fachliche, organisatorische und jugendhilfespezifische Standards und Normen auf dem Prüfstand. Die Ausrichtung der Arbeit und die Ausgestaltung der Organisationsformen in den Maßnahmen, die Entgelt- und Förderkonditionen sowie die durchführenden Einrichtungen stehen damit vor einem größeren Umstrukturierungsprozess, dessen Umfang und Ausmaß noch nicht bestimmt werden kann.

Handlungsleitend für die Untersuchung sind folgende drei Fragenkomplexe:

1. Verändern sich die Leistungsprozesse gegenüber benachteiligten jungen Menschen durch die Implementierung der Reformagenda? Wenn ja, in welche Richtung gehen die Veränderungen?

Aufgrund regionaler Besonderheiten wie durch spezifische Organisationsformen der Einrichtungen werden unterschiedliche Pfade erkennbar sein und die darauf folgende Frage ist dann, ob sich die Veränderungsprozesse unterscheiden und wenn ja, wodurch.

¹ Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe werden weitgehend synonym verwandt. Gemeint sind im Kontext der Sozialreformen immer Hilfen und Maßnahmen für benachteiligte junge Menschen, die auf eine Ausbildungs- bzw. berufliche Integration abzielen. Insofern werden über die Jugendberufshilfe hinausgehende Ansätze wie Migrationsarbeit und Jugendwohnen nur teilweise berücksichtigt. Die Verwendung des Begriffes Jugendsozialarbeit soll aber insbesondere die fachlichen und jugendhilfebezogenen Ansätze und Prinzipien dieser Hilfen hervorheben.

2. Welche Auswirkungen haben die Veränderung der konstitutiven Rahmenbedingungen auf diesen Leistungsprozess? Liegen diese in der Umgestaltung der Unternehmensorganisation oder liegen sie in der Umgestaltung der fachlichen Arbeit und damit auch der Arbeitsorganisation? Zumindest ist zu prüfen, ob sich organisationsübergreifend eine neue Arbeitsteilung durchsetzt, wie oben vermutet wurde.
Diese zweite Frage ist fokussiert auf die Qualität der Veränderungen selbst und fragt danach, ob die festgestellten Veränderungen intern induzierte oder von außen induzierte Veränderungen darstellen. Ändert sich tatsächlich die Unternehmensorganisation und differenziert sich die interne Arbeitsteilung? Welche Wirkungen haben Ökonomisierung und Kostendruck? Wie wirken sich betriebswirtschaftliche Kontrolle und die Steuerungsansprüche durch den Kostenträger aus?
Verändert sich in dessen Folge nur die Organisationsform, in der der Integrationsprozess stattfindet oder wird durch die neue Form der organisationsübergreifenden Arbeitsteilung und der Steuerung durch den Kostenträger eine Veränderung in den Arbeitsabläufen des Integrationsprozesses induziert.
3. Damit einhergehend ist zu fragen, ob sich im Rahmen der Standardisierung und Regulierung der sozialen Arbeit in diesem Feld das professionelle Selbstverständnis der sozialen Arbeit ändert oder aber die Veränderungen ausschließlich im organisatorischen Feld verbleiben. Zu fragen ist weiterhin:
Lässt sich eine Neuausrichtung der Hilfestrategien insgesamt feststellen? Hat sie Auswirkungen auf die Profession bzw. auf das etablierte Set an Methoden und informellen Standards der Jugendsozialarbeit?

Da der Veränderungsprozess selbst ebenso Gegenstand der obigen Fragenstellung ist wie die später sich tatsächlich manifestierenden Änderungen im Leistungsprozess, ist es notwendig, die empirische Untersuchung als Panel anzulegen. Damit ist es möglich, den Leistungsprozess zum Zeitpunkt der Einführung der Hartz-Gesetze zu erheben und diese Erhebung mit einer zweiten zu kontrastieren, die nach einem gewissen Zeitraum den Leistungsprozess mit seinen inzwischen eingetretenen Veränderungen erhebt. Erst dann können Form, Umfang und Reichweite der Veränderungen analysiert werden. Dieser Untersuchungsansatz führt dazu, dass zugleich der fachliche Stand der Jugendsozialarbeit generell erhoben und dessen Standards und Ausformungen ermittelt werden. In einem zweiten Teil der Untersuchung steht der Veränderungsprozess im Mittelpunkt. Hier wird gefragt, ob alle Einrichtungen der Jugendberufshilfe gleichermaßen einem Veränderungsprozess unterliegen oder ob sich dieser unterscheidet und wenn ja, wodurch sich die Veränderungsverläufe und die Veränderungen selbst unterscheiden. In diesem Teil der Untersuchung geht es darum, den Veränderungsprozess vor Ort zu verfolgen und zu analysieren.

Vorgehen

Ausgangspunkt des Evaluationsprojektes ist eine **explorative Studie**, die das Feld der Benachteiligtenförderung strukturell und konzeptionell erfasst. Ziel ist die Rekonstruktion eines (idealtypischen) maßnahmenübergreifenden Leistungsprozesses der sozialen und beruflichen Integration von benachteiligte junge Menschen.

Die Studie unterteilt sich in vier Abschnitte:

Der erste Abschnitt untersucht gesellschaftliche Grundlagen und Bedingungen für Benachteiligung und deren Rezeption in der Benachteiligtenförderung.

Der zweite Abschnitt hat eine Beschreibung des Feldes der Benachteiligtenförderung zum Gegenstand.

Der dritte Abschnitt untersucht die besonderen Bedingungen struktureller, finanzieller und konzeptioneller Art für Unterstützungsmaßnahmen in dem Feld. Ziel dieses Abschnittes ist eine Darstellung eines kohärenten konzeptionellen Gesamtansatzes in der Benachteiligtenförderung.

Im vierten Abschnitt werden diese Überlegungen in eine erste Formulierung des idealtypischen (funktionalen) Integrationspfades für benachteiligte junge Menschen übersetzt. Mit Hilfe eines so beschriebenen Leistungsprozess (einschließlich seiner Übergänge) kann eine konzeptionelle Kohärenz über die einzelnen Module der Benachteiligtenförderung hinaus rekonstruiert und als Grundlage für die Fragebogenerhebung genutzt werden.

Auf Basis dieser Vorarbeiten wird ein Fragebogen konstruiert, mit dessen Hilfe die reale Ausgestaltung des Leistungsprozesses umfassend erhoben werden soll. Diese **erste Erhebung** zielt auf eine Erfassung der realen Ausprägungen des Leistungsprozess der sozialen und beruflichen Integration. Zugleich werden auf Basis einer Clusteranalyse unterschiedliche Realtypen für Integrationspfade gebildet. Somit können zum einen der Leistungsstand sowie die Standards des Leistungsprozesses der beruflichen und sozialen Integration erhoben werden, und zum anderen kann zwischen verschiedenen (Grund-)Mustern der Ausgestaltung der Leistungsprozesse anhand der jeweils spezifischen fachlichen wie Organisationsformen unterschieden werden.

Der konkrete Veränderungsprozess der lokalen Einrichtungen wird anhand einer Untersuchung exemplarischer Vertreter der einzelnen Typen vorgenommen. Die unterschiedliche Ausgestaltung wird mit Hilfe einer Analyse der einzelnen Elemente der Leistungskette überprüft und in Bezug zu den jeweiligen organisatorischen Formen gesetzt. Diese Phase der Untersuchung ist zugleich darauf ausgerichtet, einzelne VertreterInnen der Realtypen in ihrem spezifischen Veränderungsprozess, den sie im Rahmen der Implementierung der Hartz-Gesetzgebung durchlaufen, zu begleiten und diesen zu dokumentieren und zu analysieren. Hier werden die konkreten Auswirkungen auf die einzelne Einrichtung erfasst wie auch deren Einfluss auf den unmittelbaren Leistungsprozess. Dabei werden die Veränderungen in der institutionsübergreifenden Zusammenarbeit ermittelt und die neuen Formen der Arbeitsteilung erhoben.

In einer **zweiten Erhebung** werden nach einem Zeitraum von ca. eineinhalb Jahren die Veränderungen im Leistungsprozess in ihrer Gesamtheit erhoben. Ausgehend von diesen beiden Erhebungen werden verschiedene Aspekte der qualitativen Veränderung des Leistungsprozesses untersucht. Hier geht es insbesondere darum, die Auswirkungen des veränderten Leistungsprozesses auf die Lebenslage der benachteiligten jungen Menschen zu analysieren.

Begleitstrukturen

Das Evaluationsprojekt ist als Kooperationsstudie mit den Trägergruppen der BAG JAW sowie den Verbänden „Beschäftigungspolitik: Kommunal“ und dem „Berliner Verband für Arbeit und Ausbildung“ angelegt. Aus Vertretern dieser Gruppen wird ein Beirat eingerichtet, der die Arbeit fachlich begleitet und zugleich eine zeitnahe Rückkoppelung der Ergebnisse in die Einrichtungen gewährleisten soll.

Zudem werden regelmäßige Reports zu einzelnen Abschnitten der Studie vorgelegt und in Teilen als „work-in-progress“ in der Zeitschrift Jugend-Beruf-Gesellschaft der BAG JAW veröffentlicht werden.

Im Rahmen des Projektes werden zwei Tagungen durchgeführt werden, auf denen die Ergebnisse vorgestellt und diskutiert werden sollen. Die erste Tagung hat die Ergebnisse aus der ersten Erhebungswelle zum Gegenstand und zielt zugleich auf eine Bestandsaufnahme der Leistungen der Einrichtungen der Jugendsozialarbeit. Sie ist für das zweite Quartal im Jahr 2005 geplant.

Die zweite Tagung hat die Präsentation der Ergebnisse des Gesamtprojektes zum Gegenstand. Sie soll im vierten Quartal 2006 stattfinden.

siehe auch:

Jugend Beruf Gesellschaft Heft 4/2004, S. 256-259