

Fragen der Verantwortung

Die strukturelle Anbindung der offenen Kinder- und Jugendarbeit in den Gemeinden: Probleme und Lösungsvorschläge

Text: Alexandra La Mantia

Der hohe Gestaltungsspielraum in der offenen Kinder- und Jugendarbeit fordert die Gemeinden auf inhaltlicher und struktureller Ebene. In der Praxis sind häufig Unklarheiten bei der strukturellen Anbindung festzustellen. In diesem Artikel zeigen wir Vorschläge auf, wie die Strukturen geklärt und verbessert werden können.

In den 1980er-Jahren wurde die offene Kinder- und Jugendarbeit in der Deutschschweiz häufig von Vereinen geführt, oder die Landeskirchen engagierten sich in diesem Bereich. Mitte der 90er-Jahre sind die Trägerschaften der offenen Kinder- und Jugendarbeit immer mehr zur öffentlichen Hand übergegangen,¹ wobei auch eine Entwicklung hin zu privaten Anbietern zu beobachten war.² Heute sind in erster Linie Gemeinden und Kirchgemeinden die Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit.³ In unserer Beratungstätigkeit stellen wir fest, dass die strukturelle Anbindung der offenen Kinder- und Jugendarbeit heute für viele Gemeinden ein wichtiges Thema ist. Damit verbunden sind auch Fragen der Verantwortung. Folgende Aspekte sind in diesem Zusammenhang relevant:

- In der Schweiz sind die Gemeinden gesetzlich nicht verpflichtet, offene Kinder- und Jugendarbeit anzubieten. Anerkennt eine Gemeinde jedoch diesen Politikbereich als öffentliche Aufgabe, übernimmt sie dafür Verantwortung, unabhängig davon, ob sie selber eine offene Kinder- und Jugendarbeit führt oder ob sie Dritte damit beauftragt. In fast allen Kantonen liegt es in der alleinigen Kompetenz der Gemeinden, Ziele für die offene Kinder- und Jugendarbeit festzulegen, die zu erbringenden Leistungen zu definieren und eine geeignete Umsetzung zu orga-

nisieren, wozu auch die strukturelle Anbindung an die Verwaltung gezählt werden kann.⁴ Der grosse Gestaltungsfreiraum und die fehlenden Vorgaben stellen für einige Gemeinden eine grosse Herausforderung dar. Obwohl Gemeinden für die Konzipierung teilweise Empfehlungen – beispielsweise vom Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz (DOJ) oder der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und

Kinder- und Jugendarbeit letztlich bei der Gemeinde liegt, sobald diese die offene Kinder- und Jugendarbeit als öffentliche Aufgabe betrachtet und sich in diesem Bereich finanziell engagiert.

- Dort wo die strukturelle Anbindung der offenen Kinder- und Jugendarbeit Unklarheiten aufweist, kann beobachtet werden, dass die involvierten Akteure relativ gut damit umgehen können, solange alles rundläuft. Ausserdem kön-

Der grosse Gestaltungsfreiraum und die fehlenden Vorgaben stellen für einige Gemeinden eine grosse Herausforderung dar

Jugendförderung (KKJF) – nutzen, sind sie inhaltlich und strukturell gefordert.

- Die offene Kinder- und Jugendarbeit steht häufig unter grossem Legitimationsdruck. Politik und Öffentlichkeit erwarten, dass die Leistungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit nachweislich Wirkungen zeigen. Vielfach sind sich dabei nicht alle involvierten Akteure bewusst, dass die Verantwortung für die Ziele und für die Qualität der offenen

nen fehlende oder mangelhafte Strukturen manchmal eine Zeitlang durch intensive informelle Kontakte kompensiert werden. Dies ist gerade in kleineren Gemeinden, wo die Akteure sich gut kennen, häufig der Fall. Vielerorts hat sich auch eine Praxis entwickelt, die sich zwar nicht mit den festgeschriebenen Strukturen deckt, die jedoch im Alltag gut funktioniert, solange keine Konflikte auftauchen.

Ein Beispiel unklarer Strukturen

In einer eher ländlichen Gemeinde werden seit rund 20 Jahren Aktivitäten der offenen Jugendarbeit angeboten. In den ersten Jahren hatte ein Verein die Trägerschaft der offenen Jugendarbeit inne. Als die politische Gemeinde damit begann, einen wesentlichen Beitrag an die Jugendarbeit zu leisten, setzte sie eine Jugendkommission ein. Diese hat massgeblich zum Aufbau der Jugendarbeit beigetragen. Die Kommission, deren Mitglieder vom Gemeinderat gewählt werden, hat eine beratende Funktion. Aktuell besteht die Kommission aus dem Gemeindepräsidenten, einer Vertreterin der Schulpflege, einem Vertreter der örtlichen Pfadi und einer jungen Frau, die als Freiwillige in der Betriebsgruppe des Jungentreffs mitarbeitet. Weil auch die reformierte Kirchgemeinde einen Beitrag an die Jugendarbeit leistet, ist sie ebenfalls in der Jugendkommission vertreten.

Die Verwaltung wird vom Gemeinbeschreiber als Geschäftsführer geleitet. Seit zehn Jahren ist die Jugendarbeit der Abteilung Soziales angegliedert. Der heutige Jugendarbeiter ist in der Linienorganisation der Leiterin der Abteilung Soziales unterstellt. Als Vorgesetzte wäre diese eigentlich

für die Inhalte und für die Qualität des Verwaltungsbereichs offene Kinder- und Jugendarbeit verantwortlich. Der Jugendarbeiter hat jedoch keinen regelmässigen Austausch mit dieser Leiterin und ist gemäss Stellenbeschreibung inhaltlich direkt dem Gemeindepräsidenten unterstellt. Hinzu kommt, dass die Aufsichtspflicht über die Jugendarbeit gemäss Organisationsverordnung bei der Jugendkommission liegt.

In der Praxis leitet der Gemeindepräsident vier Jugendkommissionssitzungen pro Jahr. Bei diesen Sitzungen werden viele operative Geschäfte diskutiert und entschieden. Die Leiterin Abteilung Soziales ist bei den Kommissionssitzungen nicht dabei.

Nachdem der Jugendarbeiter sich an einer Kommissionssitzung darüber beschwert hat, dass mit ihm keine jährlichen Mitarbeitergespräche durchgeführt werden, hat der Gemeindepräsident die Leiterin der Abteilung Soziales damit beauftragt. Diese Gespräche finden heute zwar statt, die Leiterin der Abteilung Soziales hat jedoch kaum Einblick in die Arbeit des Jugendarbeiters, was die Mitarbeiterführung beinahe verunmöglicht.



Alexandra La Mantia arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Das Beispiel zeigt zwei Probleme, die in der Praxis häufig vorkommen:

Problem 1: Die Zuständigkeiten sind unklar oder inkonsistent:

Häufig ist in den Gemeinden nicht eindeutig definiert, wer in der offenen Kinder- und Jugendarbeit für die Inhalte und die Qualität verantwortlich ist. Die Grundlage dafür stellt das von der Gemeinde gewählte Führungsmodell dar.⁵ Die strukturelle Anbindung der offenen Kinder- und Jugendarbeit entspricht jedoch nicht immer dem gewählten Führungsmodell, und die Jugendarbeit wird strukturell nicht selten als eine Art Sonderfall behandelt. Einige Gemeinden haben ausserdem kein Organigramm, welches die strukturelle Anbindung der offenen Kinder- und Jugendarbeit in der Verwaltung abbildet. Dort wo Jugendarbeitende inhaltlich oder formal/administrativ mehreren Akteuren gleichzeitig unterstellt sind, sind die Zuständigkeiten per se unklar. Zudem sind Schnittstellen zu andern Abteilungen der Verwaltung (z.B. Schule oder Sozialamt) häufig nicht geklärt, was die Zusammenarbeit erschwert. Strukturelle Unstimmigkeiten sind ausserdem im Zusammenhang mit Jugendkommissionen anzutreffen: Ihnen wird häufig eine beratende Funktion zugesprochen. Die Kommissionen werden jedoch von den Exekutivbehörden selten konsultiert, und so fragen sich Kommissionsmitglieder oft, wen sie eigentlich beraten sollen. Probleme gibt es auch dort, wo die Jugendkommission mit der Aufsicht über die Jugendarbeit beauftragt ist und die offene Kinder- und Jugendarbeit gleichzeitig Teil der Verwaltung ist. In solchen Fällen steht die Aufsichtsfunktion der Jugendkommission in Konkurrenz mit der Linienorganisation der Gemeindeverwaltung. Wir stellen immer wieder fest, dass sowohl Jugendarbeitende als auch Mitglieder von Jugendkommissionen mit den Strukturen unzufrieden sind. Nicht selten kommt es zu Kündigungen durch Jugendarbeitende, weil aus ihrer Perspektive die strategisch zuständigen Personen ihre Verantwortung nur ungenügend wahrnehmen oder weil sie in der Gemeinde kaum fachliche Begleitung erhalten.

Problem 2: Die festgeschriebenen Strukturen entsprechen nicht der Praxis:

Strukturen müssen zur lokalen Situation passen und dementsprechend angepasst werden. In Gemeinden, in denen Jugendkommissionen massgeblich zum Aufbau der offenen Kinder- und Jugendarbeit beigetragen haben, ist von solchen Gremien heute in der Regel nicht mehr die gleiche

Funktion gefragt wie dies in der Anfangszeit sinnvoll und notwendig war. Vielerorts wurden deren Aufgaben nicht der aktuellen Situation angepasst. Es kommt auch häufig vor, dass der Jugendkommission in der Organisationsverordnung nach wie vor umfangreiche Entscheidungskompetenzen zugestanden werden, obwohl die Gemeinde die Entscheidungsbefugnisse und die Aufsicht innehat. Hier soll nicht der Sinn von Jugendkommissionen angezweifelt werden. Solche Gremien können auch nach einer Konsolidierung der offenen Kinder- und Jugendarbeit in einer Gemeinde wertvolle Beiträge leisten. Jugendkommissionen können insbesondere in kleineren Gemeinden die Funktion innehaben, die Verwaltung bei der inhaltlichen Führung der offenen Kinder- und Jugendarbeit zu unterstützen. Sie werden teilweise als eine Art Echogruppe eingesetzt, durch welche auch Anliegen der Bevölkerung aufgenommen werden können. An dieser Stelle soll lediglich betont werden, dass die Funktionen und Kompetenzen aller Akteure in der Kinder- und Jugendpolitik klar und mit der Praxis konsistent definiert werden müssen.

Fünf Gründe für eine Verbesserung der Strukturen

Bei der offenen Kinder- und Jugendarbeit handelt es sich um einen Politikbereich mit verhältnismässig wenig Personal. In vielen Gemeinden sind ein bis zwei Jugendarbeitende angestellt, von denen häufig eine hohe Autonomie verlangt

wird. Dies kann ein Grund sein, weshalb der Druck vielerorts noch nicht gross genug ist, um die Strukturen zu optimieren. Aus folgenden Gründen sollten Gemeinden jedoch sporadisch überprüfen, ob die strukturelle Anbindung der offenen Jugendarbeit noch stimmig ist oder angepasst werden sollte:

1. Klare und sinnvolle Strukturen zwischen den involvierten Akteuren erleichtern die Zusammenarbeit.
2. Neue Mitarbeitende sollen sich schnell gut zurechtfinden. Praktizierte Strukturen sollen nicht vom jahrelangen Erfahrungswissen der Mitarbeitenden abhängen, sondern auch bei Personalwechseln Kontinuität garantieren.
3. Fehlende oder ungeeignete Strukturen wirken sich kausal auf die Qualität der erbrachten Leistungen und letztlich auf die Erreichung der Wirkungsziele aus.⁶
4. Gute Strukturen sind bei Konflikten zentral. Auch wenn es heute gut läuft, können Konflikte nicht ausgeschlossen werden.
5. Menschen sind motivierter, sich freiwillig zu engagieren (z.B. in einer Jugendkommission), wenn Rahmen und Grad der Mitwirkung klar und transparent sind.⁷

Lösungsansätze

Wie können die Strukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit in den Gemeinden verbessert werden? Wichtig ist, dass alle betroffenen Akteure, insbesondere Jugendarbeitende und Jugendkommissions-

Vorgehen zur Optimierung der Strukturen

1. Istzustand analysieren und darstellen

- Istzustand als Organigramm darstellen
- Funktionen und Kompetenzen auf Eindeutigkeit prüfen
- Evtl. Varianten Theorie/Praxis erstellen
- Unklarheiten und Inkonsistenzen herausarbeiten



2. Bedarf bei Akteuren erheben

- Zufriedenheit mit den Strukturen bei Akteuren erheben
- Akteure nach Verbesserungsbedarf fragen



3. Lösungsansätze diskutieren

- Varianten mit den Verantwortlichen diskutieren



4. Dokumente aktualisieren

- Gemeindeordnung, Verwaltungsreglement, Organigramm, Funktionsbeschriebe, Stellenbeschriebe aktualisieren

Quelle: eigene Darstellung

mitglieder, in den Prozess einbezogen werden.⁸ Bei Bedarf können auch externe Evaluationsfachpersonen oder BeraterInnen hinzugezogen werden.

1. Istzustand analysieren und darstellen

Überprüfen Sie zuerst in allen vorhandenen Dokumenten, welche Aufbaustruktur⁹ für die offene Kinder- und Jugendarbeit in Ihrer Gemeinde vorgesehen ist. Falls kein Organigramm vorhanden ist: Erstellen Sie ein solches und beschreiben Sie in einer Tabelle die Funktionen und Aufgaben der entsprechenden Akteure. Vielleicht stellen Sie bereits jetzt fest, dass Theorie und Praxis nicht deckungsgleich sind. Dann kann es hilfreich sein, zwei verschiedene Varianten darzustellen. Eine Variante zeigt die Aufbaustruktur, wie sie in den vorhandenen Dokumenten vorgesehen ist, die andere Variante zeigt, wie die Praxis aussieht. Falls bereits ein Organigramm vorhanden ist: Prüfen Sie, inwieweit dieses mit den relevanten Dokumenten (Reglementen, Funktionsbeschreibungen usw.) übereinstimmt und inwieweit es die gelebte Praxis abbildet.

2. Bedarf bei involvierten Akteuren erheben

Fragen Sie alle in die Organisation eingebundenen Akteure, ob sie wissen, an wen

sie sich mit unterschiedlichen Fragen auf operativer oder strategischer Ebene wenden können und wie zufrieden sie mit der aktuellen Struktur sind. Bringen Sie ausserdem in Erfahrung, inwiefern die Strukturen aus Sicht der Akteure geeignet sind, damit sie ihre Aufgaben genügend gut erfüllen können und welchen Verbesserungsbedarf sie vorschlagen.

3. Lösungsansätze erarbeiten und diskutieren

Falls die Erkenntnis resultiert, dass die Strukturen verbessert oder den aktuellen Begebenheiten angepasst werden sollten, können Sie Lösungsansätze in Varianten ausarbeiten und mit allen betroffenen Personen diskutieren. Diese Diskussion bildet idealerweise die Grundlage für einen Entscheid über allfällige Anpassungen der Strukturen.

4. Dokumente aktualisieren

Ist der Entscheid gefällt, müssen die relevanten Grundlagen (Gemeindeordnung, Organisationsverordnung, Organigramm, Funktions- und Stellenbeschreibungen) angepasst werden, falls diese nicht mehr der aktuellen Praxis oder den neu definierten Strukturen entsprechen.

Fussnoten

- 1 Wettstein, Heinz; Konstantinidis, Elena (2005): Geschichte der Professionalisierung der offenen Jugendarbeit in der deutschen Schweiz, in: Info-Animation 5/05, S. 2–6.
- 2 Bieri, Oliver; La Mantia, Alexandra (2014): Outsourcing in der offenen Kinder- und Jugendarbeit – wie kann es gelingen?, in: InfoAnimation 4/14, S. 4–6.
- 3 Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2014): Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz.
- 4 Vgl. Verordnung [des Kantons Bern] vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV).
- 5 Verschiedene Führungsmodelle wurden unter anderem vom Verband Luzerner Gemeinden in der Publikation «Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung» beschrieben (2005).
- 6 Vgl. dazu: Rieder, Stefan (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung; eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen, Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG, Bern.
- 7 Studer, Sibylle; von Schnurbein, Georg (2013): Integrierte Freiwilligenkoordination, CEPS Forschung und Praxis Bd. 9, Center for Philanthropy Studies (CEPS), Basel.
- 8 Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit DOJ (Veröffentlichung im Mai 2016): Quali-Tool – Qualität in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Leitfaden.
- 9 Unter Aufbaustruktur wird das meistens hierarchische Gerüst einer Organisation verstanden, welches festlegt, welche Aufgaben von wem (Organigramm) und mit welchen Sachmitteln zu bewältigen sind.

Beobachter-Ratgeber

Wie stellt man ein Unterstützungsgesuch?

Viele Hilfswerke unterstützen in Not geratene Personen. Wo findet man diese Hilfswerke? Viele Sozialberatungsstellen erkundigen sich bei beim Beobachter, wie und wo sie Hilfsgesuche für ihre Klienten stellen können.

«Monika B. hatte keine schöne Kindheit. Ihre Mutter starb früh und der Vater war kaum je daheim. Wenn er doch einmal nach Hause kam, dann missbrauchte er sie – erstmals im Kindergartenalter. Dennoch konnte Monika B. eine Lehre als Verkäuferin abschliessen. Später heiratete sie, brachte zwei Kinder zur Welt und liess sich scheiden, weil ihr Mann fremdging. Geredet hat sie mit niemandem darüber – bis sie wegen ausstehender Tagelöhner auf Sozialhilfe angewiesen war und Vertrauen zu mir fasste», schreibt eine Sozialarbeiterin im Unterstützungsgesuch an die Stiftung SOS Beobachter. Ihr Misstrauen gegenüber anderen Menschen lasse auf eine tiefe Angststörung schliessen, die «ein zentrales affektives Moment einer möglichen Borderline-Störung» sei. Das gleiche Problem wie Monika B. hat der bisexuelle Thomas L.: Er wuchs bei seinen Grosseltern auf, war ein guter Schüler, machte die Matura, ging auf Weltreise, schmiss später sein Studium, begann Drogen zu konsumieren und verlor den Kontakt zu seinen Angehörigen. Inzwischen konnte er zumindest zu seinen Grosseltern wieder eine Beziehung aufbauen. Oder Bettina W.: Im eingereichten Hilfsgesuch kann man auf zwei Sei-

ten ihre psychiatrischen Diagnosen lesen. Allen drei Personen ist gemeinsam, dass sie regelmässig ihre fremdplatzierten Kinder besuchen möchten, doch die Fahrkosten sprengen ihr Budget. Für die Sachbearbeiterin der Stiftung war klar: Monika B., Thomas L. und Bettina W. stehen nicht auf der Sonnenseite des Lebens. Weil es in ihrer Arbeit aber nicht darum gehen darf, welche Lebensgeschichte sie berührend findet und welche nicht, hat sie die drei Gesuche nach juristischen, sozio-ökonomischen und psychologischen Kriterien beurteilt – und nach vielen Abklärungen schlussendlich gutgeheissen. Die Gesuche hätten rascher behandelt werden können, wenn die Stiftung SOS Beobachter von Anfang an relevante Informationen erhalten hätte: Personalien der hilfsbedürftigen Person; Adresse und Funktion des Vermittlers; ein Budget samt Angaben zu Vermögen, Ausgaben und Einnahmen und Schulden; einen Finanzierungsplan; eine Zahlungsverbindung; eine sachliche Beschreibung des Problems und Angaben darüber, wie dieses behoben werden könnte. Möglich ist, dass einige Hilfswerke (siehe spendenspiegel.ch) weitere Angaben benötigen. Ein

Blick auf die Website des Hilfswerks oder ein Telefonanruf können offene Fragen klären. Erwartet wird wegen dem Subsidiaritätsprinzip, dass vorgängig abgeklärt wird, ob die finanzielle Not mit staatlichen Geldern behoben werden könnte. Dass ein Gesuch sachlich ist und nur wesentliche Informationen enthält, sollte genau so selbstverständlich sein wie der Grundsatz, dass persönliche oder gar intime Informationen nicht in ein Gesuch gehören – es sei denn, sie stehen in kausalem Zusammenhang mit der Bedürftigkeit.

Walter Noser ist Geschäftsführer der Stiftung SOS Beobachter.

Beobachter

Die Fachexperten des Beobachters beraten Sie gerne bei Rechtsfragen. Erfahren Sie mehr über das Beratungsangebot für soziale Institutionen unter www.beobachter.ch/soziallabo.

Welche Frage möchten Sie von den Beobachter-Experten beantwortet haben? Liebe Leserinnen und Leser

Benötigen Sie rechtlichen Rat am Arbeitsplatz? Haben Sie Fragen zu einem spezifischen Fall aus Ihrem Arbeitsalltag? Dann schildern Sie uns Ihr Anliegen, und schicken Sie Ihre Frage an redaktion@sozialaktuell.ch.