

## Zur aktuellen Lage der Hilfen zur Erziehung

*Gekürzter Auszug aus dem im Herbst bei Budrich erscheinenden Buch: **Plädoyer für eine umstrittenes Konzept der Sozialen Arbeit: Die ambulante Hilfe zur Erziehung** (Heintz/Seithe)*

Die Politik kritisiert die Kosten und sucht nach Wegen, die Hilfen zur Erziehung trotz des bestehenden Rechtsanspruches besser steuern zu können. Sie betont die angeblich hohe Qualität und beschränkt sich auf die Einschätzung, dass jedoch von eben dieser guten Hilfe zur Erziehung zu viel vorhanden sei.

Aber selbst da, wo Politik inhaltliche Kritikpunkte an der ambulanten Hilfe zur Erziehung äußert, nennt sie keine Gründe dafür, dass die ambulanten Hilfen sich so problematisch entwickelt haben. Dass die Gründe bei den eigenen Steuerungsbemühungen liegen könnten (z.B. beim systematischen Abbau von Infrastrukturangeboten in den Stadtteilen in den letzten 10 Jahren), wird tabuisiert. Die Abweichungen der derzeitigen Hilfen zur Erziehung vom Konzept der Hilfe nach KJHG werden nicht wahrgenommen bzw. werden verschwiegen. Dass z.B. HzE heute nur noch im Kontext einer Kindeswohlgefährdung in Frage zu kommen scheint, widerspricht eindeutig den Absichten und Festlegungen des Gesetzes. Auch das wird weder problematisiert noch thematisiert. Vielmehr werden die Schuldigen für Fehlentwicklungen bei den freien Trägern gefunden, die der Versuchung erliegen würden, eigentlich abgeschlossene Fälle aufrecht zu erhalten und unnötig zu verlängern, oder bei den Mitarbeiterinnen, die nicht effizient arbeiten würden.

Aus diesem Grund werden hier zunächst die Hintergründe für die gegenwärtigen Fehlentwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe dargestellt und danach wird auf die direkten Folgen in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe eingegangen.

- **Verbetriebswirtschaftlichung**

Unsere These lautet: Die veränderten, ungünstigen strukturellen Faktoren insbesondere durch die Neue Steuerung und die im Verlaufe eingeführte Ökonomisierung bilden den Hintergrund für die dargestellte Beeinträchtigung der Fachlichkeit.

Seit der Einführung des New Public Management führte die Umsteuerung in vielfältiger Hinsicht zu Strukturen in den ambulanten Hilfen zur Erziehung, die einer fachlichen Arbeit entgegenwirken. Die direkten Folgen dieser Umsteuerung sind alltägliche Erfahrung in der Praxis der Hilfen zur Erziehung: Die weiter oben ausführlicher dargestellte Verbetriebswirtschaftlichung hat den ambulanten Hilfen zur Erziehung ein Korsett angelegt.

- **Betriebswirtschaftliches Denken statt Sozialpädagogik**

Produktbeschreibungen, Leistungsbeschreibungen, Leistungsvereinbarungen, Zielvereinbarungen, Kennzahlen – all diese Begriffe und Prozesse beherrschen die Diskussionen. Es geht keineswegs nur um die Rahmenbedingungen zur Erstellung eines Produktes, sondern auch um Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebotes. Mit diesem Schritt richtet sich das Sozialmanagement unmittelbar „auf den Kern, des Sozialpädagogischen Handelns“ (Merchel 2000, S. 11) selbst. Eine für die Entgeltvereinbarung erforderliche Leistungsvereinbarung ist damit immer mit dem Versuch gekoppelt, die wesentlichen Qualitätsmerkmale, also die Strukturqualität, die (sehr schwer zu quantifizierende) Prozessqualität sowie die Ergebnisqualität eines sozialpädagogischen Produktes zu quantifizieren (vgl. Merchel 2000, S. 154) und qualitative Aspekte damit aus den Augen zu verlieren. Die Notwendigkeit, alles zu messen (Wirkungen, Zeiten, Ergebnisse, Handlungsnotwendigkeiten) und zu dokumentieren, führt in der ambulanten Hilfe zur Erziehung zu Erstarrung durch Standardisierung (vgl. z.B. Buestrich et al. 2010; Eichinger 2009; Hansen 2011). Bekanntlich sind die wesentlichen Aspekte und Merkmale der Qualität Sozialer Arbeit und Sozialer Dienstleistungsprodukte nicht bzw. nicht allein über quantitative, technisch isolierbare Kennziffern zu erfassen. „Praktisch gesprochen“ so Galuske, „führt die Dominanz des technischen Blicks in den formulierten Qualitätsstandards zu einer tendenziellen Ausblendung nicht-technischer Aspekte der interaktiven und kommunikativen Qualität helfender Beziehungen“ (Galuske 2002, S. 335). Zumindest tendenziell könnte man bildlich gesprochen sagen, treibt der Markt der Sozialen Arbeit ihre Seele aus (vgl. Seithe 2012, S. 117).

Die immer massiver werdende Dokumentationsflut, die dazu dienen soll, das Einhalten von – meist gar nicht sozialpädagogisch begründeten - Standards zu kontrollieren, rauben den PraktikerInnen massiv Zeit für die konkrete Arbeit mit der Klientel und führen damit zu einem eher distanzierten, formalisierten Dienstleistungsverständnis (vgl. hierzu Seithe 2012, S. 189; Eichinger 2009, S. 151f; Flösser/Oechler 2006 ; Buestrich/Wohlfahrt 2008).

Ein Zugang zum „Eigensinn“ der Klientel und die Umsetzung von Partizipation und Kooperation werden so immer weiter verunmöglicht.

Das betriebswirtschaftliche Denken ist längst in den Köpfen auch der SozialarbeiterInnen in der Praxis angekommen. Aber es verpasst die Kernelemente sozialpädagogischen Handelns. So Böhnisch: „Angesichts der (Definitions-)Macht des digitalen Kapitalismus stellt sich heute die Frage, wie es gelingen kann, die Kernprinzipien der Sozialpädagogik und Sozialarbeit als Stützpfeiler einer dem Menschen zugewandten Sozialpädagogik auch in Zukunft zu halten“ (Böhnisch et al. 2005, S. 230).

- **Verknappung der finanziellen Ressourcen**

Budgetierung bedeutet in der Praxis oft letztlich nichts anderes als ein Sparzwang, den man selbst bedienen, verwalten und vertreten darf und muss. Die Bedarfe der Klientel der Sozialen Arbeit dürfen sich dabei nicht anders entwickeln als vorausgesehen und sollten sie es dennoch tun, ist nicht abzusehen, dass dem im Rahmen der derzeitigen Strukturen Rechnung getragen werden soll. Thiersch kommentiert auf der Berliner Rede zum

Internationalen Tag der Sozialen Arbeit 2013: „Soziale Arbeit steht im Diktat des Sparens. Personal wird abgebaut. In den Stellen nehmen die Aufgaben zu, die Fall- und Betreuungszahlen sind oft unzumutbar und ineffektiv hoch.“

Seit der Verankerung der Schuldenbremse (2009) im Grundgesetz hat sich der noch Sparzwang weiter verschärft. Der Hinweis auf die Schuldenbremse wirkt noch mehr als der schon immer hochgehaltene Verweis auf die leeren Kassen der Kommunen als Totschlagargument und unterbindet jede Diskussion um die Verknappung der finanziellen Ressourcen und deren destruktive Folgen für die fachliche Arbeit.

Der wichtigster Auftrag für Sozial Arbeitende heißt heute mehr denn je: Kostensparen. Das ständige Sparen und der verpflichtende Spar- und Effizienzauftrag lösen innerhalb der ambulanten Hilfe zur Erziehung bei den MitarbeiterInnen eine ständige Furcht aus vor Kürzungen, Nichtverlängerungen, Nichtgenehmigungen, vor persönlicher Verarmung durch entsprechende unseriöse Verträge und durch das Ausbleiben von Einkünften bei Stundenreduktion und nicht vorhandenen Aufträgen. Conen (2012, S. 177) spricht davon, dass sich sowohl Jugendämter als auch Träger nicht zu schade seien, „Dumpingpreise auf Kosten der MitarbeiterInnen zu vereinbaren und nur noch billigstes Personal einzusetzen. Die am wenigsten qualifizierten MitarbeiterInnen arbeiten dann mit den hochkomplexesten Familiensystemen“.

- **Effizienzgebot sticht Fachlichkeit**

Effizienz ist auch in der ambulanten Hilfe zur Erziehung das Maß aller Dinge geworden. Entscheidungen werden nicht nach fachlichen Gesichtspunkten, sondern nach Kosten getroffen. So erwähnen Otto/Ziegler (2012, S. 18), dass inzwischen auch Führungskräfte freier Träger ohne weiteres zugeben, dass fiskalische Aspekte bei der Auftragsvergabe durch öffentlich Träger insgesamt maßgeblicher seien als fachliche Erwägungen. An anderer Stelle sprechen Otto und Ziegler Klartext darüber, dass in etwa einem Drittel der Fälle (vgl. Macsenaere 2008 a.a.O.) bei der Festlegung der „geeigneten Maßnahmen“ eher nicht geeignete Hilfen ausgesucht werden. Dabei geht es nicht darum, dass hier Fälle, die gar keinen Bedarf haben, mit einer teuren Hilfe belegt würden, sondern ganz im Gegenteil darum, dass man versucht, KlientInnen statt mit der geeigneten, nötigen aber teuren Hilfe zu versorgen, lieber mit einer kostengünstigeren, aber weniger geeigneten abspeist (ebenda).

Kosteneffizienz aus Gründen haushalterischer Disziplin oder dem Streben nach Gewinnmaximierung privater Träger finden wir auch in folgender Strategie: Alle Hilfebedarfe werden durch kurzfristige bzw. eng kontingentierte Hilfen bedient. So kommen die Träger auf eine quantitativ hohe Beantwortung bestehender Nachfrage. Die Frage der nachhaltigen Wirkung solch kurzfristiger bzw. eng gesteckter Hilfen steht hier allerdings nicht zur Debatte. Exemplarisch kann hier das Beispiel eines nordhessischen Landkreises genannt werden, der nach Kündigung der Leistungsvereinbarung die ohnehin eng gesetzten Fallpauschalen für pädagogische Frühförderung um ein Drittel nach unten gekürzt hat und der nun den betroffenen Träger, sowie das die Leistung erbringende Team auffordert, den für die

Einrichtung ausfallenden Betrag über eine Erhöhung der Fallzahlen bei reduziertem Hilfeangebot auszugleichen.

- **Betriebswirtschaftliches Verständnis von Effektivität und Wirkung**

Was ist aus neoliberaler, ökonomisierter Sicht Qualität in der ambulanten Hilfe zur Erziehung? Was ist überhaupt ihr Ziel? Wann kann man hier von Erfolg sprechen? Was wäre eine effektive Hilfe?

Die Ziele der Hilfe zur Erziehung werden heute im Rahmen der Hilfeplanung faktisch weitgehend vorgegeben und an formalen Aspekten des „Funktionierens“ festgemacht. Auf diese Weise können die SozialarbeiterInnen oft nicht mehr ergebnisoffen und nicht mehr methodenoffen arbeiten. Das Hauptziel ist in weiten Bereichen der Sozialen Arbeit z.B. die Employability, also die Fähigkeit, sich selbst durch Arbeit irgendeiner Art und gleich welcher Bezahlung zu ernähren. Innerhalb der Hilfe zur Erziehung und innerhalb der ambulanten Hilfen geht es hier schwerpunktmäßig darum, zunehmend auch von Eltern zu fordern „im privatfamilialen Bereich das „öffentliche Gut Kind“ möglichst optimal zu fördern und es insbesondere für den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik Deutschland fit zu machen“ (14. KJB 2013, S. 295).

Was Erfolg ist in der Hilfe zur Erziehung, wird fortan nicht mehr durch die SozialpädagogInnen bestimmt, sondern durch Wirtschaft, Verwaltung und Politik, die bestimmte Ergebnisse im Kontext des oben zitierten Zieles erwarten. Es besteht eine starke Funktionalisierung für bestimmte Ziele in der Hilfe zur Erziehung. Das gilt durchaus nicht nur für die Hilfen zur Erziehung sondern auch für andere Bereiche ambulanter Einzelfallarbeit:

Was für SozialpädagogInnen Erfolg bedeutet, wird von der Verwaltung und dem Management nicht notwendig positiv bewertet und es wird als Kriterium für Effektivität oft abgewiesen. Als Erfolg zählen in der Regel so genannte „harte Fakten“ wie die Teilnahme an einem Kurs, das Erreichen eines Schulabschluss, die Anzahl der Tage, in denen die Mutter z.B. in der Lage war, ihr Kind in den Kindergarten zu schicken usf. Dies sind aus sozialpädagogischer Sicht aber nur marginale Aspekte von Erfolg und manchmal auch nur eine Illusion davon. Erfolg sozialpädagogisch gesehen ist ein Ergebnis, dass ganzheitlich zu werten und vor allem auch die Person des Klienten einbeziehen muss und nachhaltig verstanden wird (vgl. hierzu Seithe 2012).

Die Erwartung an die Soziale Arbeit, ständig ihre Wirksamkeit nachzuweisen (obwohl ihre Wirksamkeit durch all die beschriebenen Bedingungen faktisch mehr als begrenzt worden ist!), sich immer „zu rechnen“ und keinesfalls in diejenigen zu investieren, für die diese Investition angeblich nicht mehr lohnt, begrenzt Soziale Arbeit auf die Indienstnahme durch den aktivierenden Staat. Das doppelte Mandat, das sich u.a. in der Parteilichkeit für die sozial benachteiligte Klientel (den ineffizienten KlientInnen) ausdrückt, wird ihr aus der Hand geschlagen.

- **Qualitätsmanagement und seine Funktion**

Mit dem neuen Finanzierungskonzept werden, wie oben dargestellt, die Leistungen der Sozialen Arbeit konsequent nach ihrem „Output“ finanziert. Finanziert wird nur, was eine erkennbare Wirkung hat. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen findet regelmäßig eine sogenannte Qualitätsvereinbarung statt. Das hat zur massenhaften Praxis von Qualitätsentwicklung in den ambulanten Hilfen zur Erziehung geführt. Das Qualitätsmanagement nimmt inzwischen eine große und fast jeden Arbeitsplatz und Alltag in der Sozialen Arbeit bestimmende Rolle ein.

Für die Qualitätsentwicklung werden Verfahren wie ISO 9000, Benchmarking, EFQM (vgl. Merchel 2000) eingesetzt. Solche und andere betriebswirtschaftliche Verfahren des Qualitätsmanagements wie z.B. „best practice“ können bestenfalls bestehende Praxis vervielfältigen. Eine Hinterfragung ihrer fachlichen Sinnhaftigkeit ist nicht vorgesehen (vgl. Seithe 2012).

- **Nichtachtung von Fachlichkeit**

Urban-Stahl beschreibt (2012, S. 270), die aktuelle Tendenz, „die Sicherheit im Kinderschutz durch Standardisierung und Reglementierung erhöhen“ zu wollen. In dem Versuch, dem Druck der Öffentlichkeit auf die Jugendhilfe als letztverantwortliche Instanz für die Ausübung des Wächteramtes zu entsprechen, sind derzeit die Normverdichtung und die Erhöhung des Regulierungsgrades im Verfahren der Risikoabschätzung (ebenda, S. 271) das scheinbar Wichtigste. Urban-Stahl hält dieses Vorgehen für eine Überschätzung der Komplexität der Entstehung von Kindeswohlgefährdung. Die „im Handlungsfeld liegenden Spannungen, Paradoxien und Wirkungsgrenzen werden so ausgeblendet. Der Begriff „Kontingenz“ wird eingeführt, als Perspektive der Unberechenbarkeiten, in denen sich professionelles Handeln im Kinderschutz bewegt. „Das sozialpädagogische Arbeitsfeld“, so Urban-Stahl, „ist in besonderem Maße von Kontingenzen betroffen. Das aber bedeutet, dass sich Interventionsprozesse z.B. vom Jugendamt nicht beherrschen, sondern bestenfalls moderieren lassen. So kommt sie zu dem allgemein in der Sozialen Arbeit zutreffenden Schluss, dass „Tendenzen zur Reduzierung des Jugendamtes auf „Kernaufgaben“ und die zunehmend geforderte Orientierung sozialpädagogischen Handelns auf einer auf Objektivitäts- und Kausallogik basierenden „evidence based practice““ kontraproduktiv sind. Die Anforderungen, die aus fachlicher Perspektive an sozialpädagogische Fachkräfte gestellt werden müssen und sich aus den Strukturen des Feldes ergeben, passen schwerlich zu den aktuellen, von Effektivität, Effizienz und Berechenbarkeit geprägten Erwartungen an ihr Handeln“ (ebenda, S. 271). Staub-Bernasconi (2007, S. 36) kommentiert die aktuelle Entwicklung wie folgt: „Die zunehmende Standardisierung rechtfertigt den vermehrten Einsatz von Software, von gering qualifizierten, flexiblen Fachkräften, Quereinsteigern sowie die Ausweitung des Anteils von sozial ungeschützten Teilzeit- und Werkvertragskräften.“ ... „Die Prekarisierung der Arbeit Sozialer Dienste geht Hand in Hand mit der Standardisierung ihrer Inhalte“ (ebenda).

Durch entsprechende Standardisierung und Rationalisierung verlieren die Angebote der Sozialen Arbeit die fachlichen Merkmale ihres sozialpädagogischen Erbringungsprozesses, ihre sozialpädagogische Qualität und ihren originären sozialpädagogischen Inhalt.

Kommunikation, Vertrauen, Beziehungen, Lernprozesse, Verständigungsprozesse, Verarbeitungsprozesse lassen sich eben nur in Ansätzen technisch reproduzieren und standardisieren (vgl. z.B. Bremer 2008). Ihr Aufwand kann nicht beliebig reduziert werden, ohne dass sie ihren eigentlichen Inhalt verlieren. Die Standardisierung der Leistungen und der in ihrem Kontext eingesetzten Instrumente führt zur Entwicklung einer Art „Fast-Food-Sozialarbeit“, die leicht anwendbar und zu jeder Zeit reproduzierbar ist und mit wenig Aufwand an professioneller Zeit umgesetzt werden kann (vgl. Seithe 2012).

In vielen Feldern sind Sozialarbeiter, die selbständig denken können nicht mehr erwünscht. So wird auch die zunehmend geduldete oder auch fahrlässig hingegenommene Deprofessionalisierung (hier) in den ambulanten Hilfen erklärbar, die trotz des bestehenden Fachkräftegebotes mit der Beschäftigung von Menschen ohne die erforderliche Fachkompetenz einhergeht.

- **Träger agieren wie Unternehmen**

Mit den neuen gesetzlichen Regelungen, hat der Gesetzgeber schon 1998 die Tür dafür aufgemacht, dass man mit Sozialer Arbeit tatsächlich auch Geld verdienen und Gewinne dabei machen kann. Es gibt private Träger, die wie Konzerne die ambulanten Erziehungshilfeangebote (und andere) in bestimmten Regionen quasi flächendeckend übernehmen und dabei gewaltige Gewinne machen. Hier verhalten sich die Unternehmen rein marktwirtschaftlich. Sie sehen zu, dass sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel so einsetzen, dass ein für sie günstiges Kosten- Einnahme – Verhältnis entsteht. Sie versuchen, die von ihnen verlangte „Ware“ ebenso effizient herzustellen, wie möglich. Dafür stehen ihnen alle nur denkbaren Rationalisierungsmöglichkeiten zur Verfügung, u. a. das Einsparen über den Faktor Personalkosten (vgl. z.B. Seithe 2012, S. 83).

Aber nicht nur die an Gewinn interessierten Unternehmen sind an die Marktgesetze gebunden, die unternehmerisches Geschäfteführen von ihnen verlangen. Jeder Träger, der ambulante Hilfe zur Erziehung leistet, muss sich als Unternehmer verhalten und seine Einrichtungen unternehmerisch führen. Er steht in Konkurrenz zu anderen Unternehmen und ist, da die betriebliche Verantwortung bei ihm, nicht etwa mehr beim Staat liegt, immer potentiell in seiner Existenz bedroht. Die so künstlich geschaffene Konkurrenz zwischen den anbietenden Trägern hier der ambulanten Hilfe zur Erziehung aber führt auf der einen Seite zu Dumpingpreisen und auf der anderen Seite dazu, dass Träger mit ehrlichen und fachlich angemessenen Konzepten hinten herunterfallen und keine Aufträge erhalten (vgl. Conen 2012). Zum anderen verführt diese Konkurrenz die Träger dazu, mit Mogelpackungen, mit Sparmaßnahmen an der fachlichen Kapazität oder auch mit Deprofessionalisierungsmaßnahmen zu reagieren.

Die Marktlogik, an der private und andere freie Träger der Jugendhilfe (eben auch die der großen Wohlfahrtsverbände) sich inzwischen orientieren, erklärt auch den schleichenden Abschied von einem an Solidarität und Kooperation geprägten Dialog der freien Träger untereinander und mit dem öffentlichen Träger. So haben sich die Arbeitsgemeinschaften nach dem § 78 SGB VIII und das Gremium des Jugendhilfeausschusses (§ 71 SGB VIII), in denen im kommunalen Netzwerk Analyse, Reflexion und konzeptionelle Gestaltung der

Kinder- und Jugendhilfe auf Augenhöhe geschehen sollte (vgl. § 4 KJHG), vielfach zu „Abnickgremien“ entwickelt (Wiesner 2013), in denen sich alle in eine möglichst vorteilhafte Position zum Auftraggeber, sprich dem öffentlichen Träger, bringen wollen.

Vor dem Hintergrund dieser Marktideologie reiben sich viele Träger von Einrichtungen an ihrem Status als Unternehmen auf: Sie müssen sich gegenseitig in ihrem Preis unterbieten. Sie sind zu unsozialen Umgangsweisen gegenüber ihren Mitarbeitern mehr oder weniger gezwungen. Sie werden als Träger ihrer fachlichen Autonomie beraubt und erledigen reine Auftragsarbeiten mit vorgegebenen Zielsetzungen und einengenden Rahmenbedingungen. Die Abhängigkeit des einzelnen Sozialarbeiters von seinem Betrieb wird durch die Verwandlung der Träger in Unternehmen deutlich höher, seine Loyalität dem Betrieb gegenüber muss unter Umständen auch über fachlichen Interessen stehen.

### **Unsere These lautet:**

Die bestehende Landschaft der Hilfe zur Erziehung ist unter fachlichen Gesichtspunkten in vielen Aspekten unprofessionell und fachlich unzureichend. Sie vergibt so vor allem die Chancen der ambulanten Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 KJHG.

- **Hilfen zur Erziehung werden immer oberflächlicher und kurzatmiger**

Ambulante Hilfen sind fachlich oft schlecht gemacht, es bleibt bei oberflächlichen Trainings, es fehlt die Zeit für Motivierungsarbeit, für Aushandlungen, man arbeitet nicht selten mit bloßen Überzeugungsmaßnahmen, aber auch mit Druck, sogar mit Sanktionen. Das liegt daran, dass die erforderlichen Zeitkontingente fehlen (vgl. z.B. 14. Jugendbericht der Bundesregierung 2013, S. 47) und die Hilfen die Zielsetzungen und Wege zum Ziel oft nicht mit der Klientel erarbeiten dürfen, weil sie bereits vorgegeben sind bzw. vorgegeben werden müssen (Kontext Kindeswohlgefährdung). Oft ist ambulante Hilfe zur Erziehung nicht mehr als ein ‚Fallmanagement am Küchentisch der Betroffenen‘. So stellt Conen fest (2012, S. 177): „Angesichts der Zunahme an Fällen und gleichzeitiger erheblicher Reduzierung von Fallstunden in den ambulanten Hilfen wird vielfach nur noch auf eine Absicherung gesetzt. Was fehlt, ist die entsprechende Hoffnung, dass mit einer Hilfe positive Veränderungen ermöglicht werden können“.

Es werden aus Kostengründen zu kurzatmige Hilfen „verschrieben“. Manche Hilfen werden hinausgeschoben, bis sich die Lage drastisch verschlechtert hat (vgl. Messmer 2007). Es werden ambulante Hilfen durchgeführt, obwohl aus fachlicher Sicht stationäre Hilfen angebracht wären (vgl. Otto/Ziegler 2012). Es werden stationäre Hilfen eingeleitet, weil man der ambulanten Hilfe in ihrer deformierten Form zu Recht nicht zutraut, die Probleme zu bewältigen – statt die Deformation zu beseitigen.

- **Inflation und Isolation von ambulanten Hilfen in einer zerstörten Jugendhilfelandchaft**

Aufgrund der Sparmaßnahmen z.B. in den Bereichen Jugendarbeit, Infrastrukturmaßnahmen, Obdachlosenarbeit und Arbeit mit sozialbenachteiligten Zielgruppen drängen die Träger seit Jahren – verständlicherweise - verstärkt in den Erziehungshilfebereich. Hier besteht ein Rechtsanspruch und hier ist der Staat zur Leistung verpflichtet. Für Träger wurde es immer attraktiver, ihre Arbeit als Hilfe zur Erziehung zu leisten. Gleichzeitig nahm die Zahl der Problemfälle in ihren Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit ständig zu, weil sie an Kapazität verloren und die Schwierigkeiten der Klientel ständig zunahm.

Zur gleichen Zeit wurden Hilfen zur Erziehung verkürzt, missbraucht und verstümmelt. Es entsteht in diesem Strudel der Vermeidung einer bedarfsgerechten, verknüpften und sachgerechten Kinder- und Jugendhilfe eine Erziehungshilfelandchaft, die unübersichtlich, uneinheitlich und inflationär wurde: Mehr Hilfen aber für weniger Geld, also verkürzte Hilfen. Mehr verkürzte Hilfen aber weniger präventive, strukturelle Jugendhilfeangebote im Vorfeld von Hilfe zur Erziehung. Der 14. Jugendbericht (s. u.) spricht von einem „Flickenteppich“, aber nicht die Besinnung auf Sinn, Qualität und Zweck der Hilfen zur Erziehung sind Ziel der Überlegungen, diesen „Flickenteppich“ zu beseitigen, sondern die Angst vor unkontrollierbarem Wildwuchs und inflationären Kosten. Es ist zu befürchten, dass man sich nicht an guten und nachhaltigen Beispielen, sondern an den kostengünstigen Modellen orientieren wird.

Statt die Hilfe zur Erziehung in eine intakte Jugendhilfe, Bildungs- und Kulturlandschaft einzubauen, damit sie das, was sie wirklich besser und im Rahmen ihrer Alleinstellungsmerkmale punktgenauer leisten könnte, auch wirklich übernimmt, wird sie zum Lückenbüßer für alles und jedes, und wird genau dafür gescholten und diskreditiert. Die Lösung dieses Problems kann allerdings nicht in der Verschiebung von Hilfe zur Erziehung(sgeldern) auf die anderen Bereiche liegen. Vielmehr stellt der Ausbau dieser anderen Bereiche von Jugendhilfe z.B. eine Voraussetzung dafür dar, dass Hilfe zur Erziehung ihre notwendige Arbeit leisten kann.

- **Ersetzende Hilfe statt Hilfe zur Selbsthilfe**

Tatsächlich gibt es sozialpädagogische Hilfen, und solche, die nur vorgeben, solche zu sein. In letzteren wird in Wirklichkeit nur kompensiert und unterstützt, ohne dass das Ziel verfolgt und umgesetzt würde, Eltern zu befähigen, selber die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Solche Erscheinungen sind meist eine Folge mangelnder Zeitressourcen in den Hilfen (denn Lernprozesse brauchen bekanntlich viel mehr Zeit, als wenn man das Nötige einfach selbst in die Hand nimmt). Für SozialpädagogInnen sind Hilfe zur Selbsthilfe und der damit verbundene Aspekt der Teilhabe zentrale Ziele ihrer Arbeit.

- **Ambulante Hilfe wird als „Ersatzdiagnostik“ bzw. als Kontrollmöglichkeit genutzt**

Hilfen werden nicht selten installiert, ohne ausreichende diagnostische Vorarbeit, ohne wirkliche Vorbereitung der KlientInnen. Die Einbeziehung in die Hilfeplanung bleibt oft formal, weil die Aufforderung des KJHG zur Beteiligung der Klienten oft nur



verfahrenstechnisch aufgefasst wird und eine wirkliche Aushandlung – schon weil sie so zeitaufwendig wäre – nicht durchgeführt wird. Die aktuell neue Tendenz aber, Diagnostik in der Hilfe zur Erziehung groß zu schreiben, setzt nicht etwa an den Überlegungen zu einer spezifisch sozialpädagogischen Diagnose (vgl. z.B. Merchel 1994) an, sondern folgt eher diagnostischen Konzepten aus der Medizin, Psychiatrie oder Psychodiagnostik und untergräbt das ganzheitliche Denken der Sozialen Arbeit (ebenda). Man könnte davon sprechen, dass neuere diagnostische Verfahren per Computer dem Vorgehen von Autoversicherungen ähneln, die ihre Kunden in spezifische Versicherungsklassen einordnen.

Ziel so mancher „Diagnostik“ ist ohnehin nur, festzustellen, ob tatsächlich eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Hier haben wir es nur noch mit der Fragestellung zu tun, ob Kontrollaufgaben oder Eingriffe erforderlich sind, nicht mit diagnostischer Arbeit, welche die Problematik systematisch und in die Tiefe verstehen will, um daraus ein nachhaltiges Hilfskonzept zu entwickeln.

- **Hilfen werden standardisiert und sind oft nicht individuell**

Die Ausgestaltung eigentlich ganzheitlicher, die Lebenswelt einbeziehender und nachhaltiger Hilfen wird zeitlich und inhaltlich zurechtgestutzt (vgl. z.B. Trede 2011, S. 578). Unter diesen Bedingungen umgeht man die individuellen Problemlagen der KlientInnen und den Kanon der Hilfen (vgl. § 27 KJHG) und man richtet die zu gewährende Hilfe nicht am jeweiligen Bedarf, sondern an den vorhandenen finanziellen Ressourcen aus. Die Kritik an den sogenannten nicht kanonisierten Hilfen nach §27, die auch im 14. Kinder- und Jugendbericht (14. KJB 2013, S. 388) angeführt wurde, weist ebenfalls in diese Richtung.

Michel-Schwartz sieht den Zweck der Standardisierung u. a. in der so besser gelingenden Kontrolle (Michel-Schwartz 2010, S. 19) der MitarbeiterInnen. Dieser Aspekt wird von vielen Autoren moniert (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S. 36; Eichinger 2009, S. 162; Heite 2008, S. 184; Galuske 2002, S. 327).

- **Fallmanagement und Kontrolle statt Sozialpädagogik**

Wenn es gilt, Lernprozesse, Bearbeitungsprozesse zu ermöglichen, Widerstände zu bearbeiten und neue Handlungsalternativen anzueignen, braucht das seine Zeit. Wenn man sich darauf beschränkt, Anweisungen und bestenfalls Ratschläge zu geben, dann geht das schneller, bleibt aber in der Regel ohne nachhaltige Wirkung und ist damit sogar „ineffizient“. Die inzwischen üblichen, viel zu knappen Zeitkontingente (vgl. 14. Jugendbericht der Bundesregierung 2013, S. 235) machen die Initiierung und Begleitung von Lernprozessen der KlientInnen im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ in der Regel unmöglich.

Durch die ständige Reduzierung der Stundenkontingente können viele Hilfen überhaupt nicht mehr realisiert werden, was für sie spezifisch ist. So reduzieren sich viele Sozialpädagogischen Familienhilfen heute auf ein knapp bemessenes Case Management und haben ihre Wirkungen als sozialraum- und alltagsorientierte umfassende Hilfe längst eingebüßt. So kann man sich des Verdachts nicht entziehen, dass sie nur noch einer reinen

Alibifunktion dienen. Aber die Standardisierung verhindert außerdem Beziehungsarbeit. Durch Zeitverknappung, Einbindung in vorgefertigte Schemata und Zielsetzungen kann Hilfe zur Erziehung diesen fachlichen Anspruch kaum noch erfüllen.

- **Gewährte Hilfen sind falsch oder ungeeignet**

Es werden für die fachliche Indikation ungeeignete, unzureichende und sogar falsche Hilfen geleistet, weil man sich angesichts der sogenannten leeren Kassen gezwungen sieht, Geld einzusparen. Eine Hilfe wird nicht mehr von der fachlichen und individuellen Notwendigkeit her geplant, sondern zunächst nach der finanziellen Machbarkeit (vgl. Otto/Ziegler 2012, S. 18; Seithe 2012; Conen 2012). Apitzsch z.B. beschreibt die Situation folgendermaßen: es „werden Verweildauern verkürzt, Intensitäten der Hilfen (Fachleistungsstunden) verringert, „Fälle“ auf Wartelisten gesetzt oder in kostengünstige Hilfearten „umgesteuert (Apitzsch 2012 a.a.O.).

- **Erhöhung der Schwelle für die Gewährleistung von Hilfe zur Erziehung**

Nach Kappeler (2008, S. 17f) begründeten die InitiatorInnen des „Berliner Rechtshilfefond Jugendhilfe“ (vgl. Berliner Rechtsfond Jugendhilfe a. a. O) ihre Initiative damit, dass „finanzielle Aspekte gegenüber fachlichen Aspekten höher gewichtet wurden.“ Sie stellten u.a. fest, dass die Definition des Hilfebedarfs nach § 27 KJHG unabhängig vom Einzelfall immer restriktiver ausgelegt wird, dass das Jugendamt sich für Volljährige nicht mehr zuständig fühlt und sie an das Sozialamt verweist, dass Standards, insbesondere der ambulanten Erziehungshilfen, pauschal abgesenkt wurden und dass die Hilfebedarfe junger Menschen, die im Hilfeplanprozess nach § 36 KJHG vom Jugendamt mit den Beteiligten festgestellt wurden, durch Dienstvorgesetzte, übergeordnete Fachdienste oder im Rahmen von „Fallrevisionen“ abgelehnt werden.

Man kann sich kaum gegen den Eindruck wehren, dass die Gewährungsvoraussetzungen für Hilfe zur Erziehung faktisch und entgegen der Vorgaben des KJHG angehoben werden in Richtung extremer Fallsituationen, so dass nur noch eine drohende oder bestehende Kindeswohlgefährdung die staatliche „Hilfe“ auf den Plan ruft, da sie öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht. Hilfe gibt es damit gar nicht mehr, wenn „nur“ eine „Nichtgewährleistung einer dem Wohle der Minderjährigen entsprechenden Erziehung“ vorliegt. Belastende Probleme, scheinbar unlösbaren Schwierigkeiten, Leid und Verzweiflung der KlientInnen, das alles scheint neuerdings noch lange kein Grund zu sein, Menschen zu helfen.

- **Die Bedeutung der Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung für die KlientInnen**

Die Umsteuerungsversuche im Sinne der Verbindlichkeit eines neuen sozialdarwinistisch zu bezeichnenden Menschenbildes in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. z.B. Winkler 2007, S. 111) zog ebenso fatale Folgen nach sich wie die Ökonomisierung und Vermarktlichung selbst. Als Kunde titulierte, oft als wertloser Zeitgenosse behandelt, sind die KlientInnen, auch die Eltern der Minderjährigen, kaum in der Lage, im Bereich der Hilfe zur Erziehung ihre

Rechte zu erkennen oder gar durchzusetzen. Ihr Subjektstatus verliert immer mehr an Substanz (vgl. Wiesner 2011, S. 461f).

- **SchuldnerInnen statt InhaberInnen eines Rechtsanspruches**

Im Rahmen der neoliberalen Marktpolitik wird Kundenzufriedenheit groß geschrieben. Es werden Beschwerdeordner geführt, das Qualitätsmanagement erwartet positive Rückmeldungen von den betroffenen Kunden.

In Wirklichkeit ist die Achtung der Klientel durch die Sozialpolitik, die sich in den Rahmenbedingungen der heutigen ambulanten Hilfen zur Erziehung zeigt, gering. Auch die offensichtliche Duldung der mäßigen Qualität der Hilfen zeigt, wie wenig man den Betroffenen zugesteht bzw. diese im Blick hat. Es besteht weder die Bereitschaft, spezifisch und individuell (vgl. KJHG § 27) auf ihre Problemlagen einzugehen, noch werden ihnen Hilfen zu teil, die in ihrer Ausgestaltung und ihren zeitlichen Dimensionen ausreichen würden, um ihre Probleme bewältigen zu können. Und schließlich zeigt sich deutlich, dass es bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung mehr um Kontrolle, um die Verhinderung postulierter Gefahren und um die Überwachung von Menschen geht, die keine Garantie dafür abgeben, dass sie ihre Kinder zu leistungsfähigen und nützlichen Mitgliedern der Gesellschaft erziehen werden. Eine Unterstützung der KlientInnen, ihr Leben wieder selber in den Griff zu bekommen und ein Leben in Würde leben zu können, steht ganz hinten auf der Agenda. Wiesner stellt fest, dass durch die neuen Entwicklungen Leistungsempfänger zunehmend entrechtet werden, „von denen wir wissen, dass sie von Ihren Rechten viel zu wenig Gebrauch machen“ (Wiesner 2011, S. 461).

- **Orientierung an Erfolgen und Nützlichkeit für das System statt am Bedarf**

Hilfen zur Erziehung, insbesondere auch ambulante Hilfen haben sich im Verlaufe der neoliberalen Umsteuerung verwandelt vom Unterstützungsangebot zur Aktivierungsinitiative. Es geht weniger um die Menschen selbst und die Wiederherstellung ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Würde als darum, dass sie auf den Weg gebracht werden sollen, sich zu nützlichen Mitgliedern der Gesellschaft zu entwickeln. Was dabei „nützlich“ meint, liegt in der ökonomisierten Gesellschaft in der Definitionsmacht der Wirtschaft. Hinzu kommt, dass in der Hilfe zur Erziehung inzwischen KlientInnen klassifiziert werden. Das sogenannte „Creaming“ wird auch hier angewandt.

Nach dem KJHG bedeutet die Durchführung einer Hilfe zur Erziehung, dass die Gesellschaft auf eine nicht zufriedenstellende Ausgangslage reagiert. Heute wird die Schwelle für Hilfe zur Erziehung bis zur unmittelbaren Gefahr der Kindeswohlgefährdung hochgezogen. „Man kann auch sagen, normalerweise reicht für die notwendige Erziehungshilfe nicht mehr eine überforderte Familiensituation, der fachlich berechtigte Wunsch nach Entlastung, es braucht nahezu die Gefährdungs- und Eingriffslage im Einzelfall“ (Schruth 2008, S. 31f).

- **Aus einem freiwilligen Angebot werden Kontrolle und Sanktion**

Der 14. Jugendbericht der Bundesregierung informiert an verschiedenen Stellen über die Tatsache, dass gerade die ambulanten Hilfen dazu genutzt werden, Kontrollaufträge auszuführen. Das, so die Autoren des Berichtes, sei auch ein entscheidender Grund für ihr zahlenmäßiges Anwachsen. In vielen Fällen werden ambulante Hilfen heute ganz selbstverständlich mit Kontroll-, Spionage- und Prüfaufgaben belastet (vgl. 14. KJB 2013, S. 336).

Die im KJHG festgelegte Hilfeplanung als ein Prozess, der die Betroffenenbeteiligung in der Erziehungshilfe sichern soll, wird zunehmend zu einem vorgefertigten Vertrag, der den Klienten quasi vorgesetzt wird und der damit zu einem Kontrollinstrument mutiert.

„Hilfepläne geraten tendenziell zu Kontrollinstrumenten, mit denen überprüft werden kann, ob die KlientIn den vereinbarten Aufgaben und Handlungsschritten nachgekommen ist“ (Seithe 2012, S. 307). Die moralische Verantwortung für die Interessen der Klienten wird geleugnet. Die Dienstleistung ist an die Stelle der Parteilichkeit getreten (vgl. Lutz 2008). Nicht selten wird die Renaissance von Druck und Sanktionen in der Profession widerstandslos akzeptiert und präventive Hilfe und ambulante Erziehungshilfe gerät zur systematischen Suche nach potentiellen Versagern oder sie enthalten verkappte Spionageaufträge. Thiersch kommentiert diese Thematik folgendermaßen: „Die allgemeineren und primären Aufgaben der Förderung, der Erziehung und Bildung geraten an den Rand, sie werden von den Aufgaben des Schutzes und der Kontrolle gleichsam verschluckt. Das Paradigma des Helfens verliert sich in dem der Kontrolle. – Und: Gerade hier ist der Druck der öffentlichen Erwartungen groß. Viele Sozialarbeiterinnen stehen in Stress und Angst, dass etwas passiert – und haben doch nicht die Ressourcen, die sie bräuchten, um es zu verhindern“ (Thiersch 2013 a.a.O.). Auch in der sonstigen Kinder- und Jugendhilfe gibt es die Tendenz, hart durchzugreifen. Die aktivierende Sozialarbeit aktiviert nicht im Sinne einer Vitalisierung (vgl. Hinte/Karas 1989) sondern gängelt. Methodisch wird oft nicht mehr ergebnisoffen gearbeitet, sondern Ziele und Wege werden festgelegt. Kappeler (2008, S. 17) stellt außerdem fest, dass inzwischen eine „lange verdeckte Praxis der „Psychiatisierung“ von „schwierigen“ und „schwerst gestörten“ und (auch wieder so genannten) „verwahrlosten“ Kindern und Jugendlichen offener vertreten wird.

- **Prekäre Arbeitsverhältnisse und Lage der SozialpädagogInnen in den ambulanten Hilfen**

„Jugendhilfe“, so formuliert es Conen (2012, S. 177), „erweist sich inzwischen als Vorreiter von prekarisierenden Arbeitsverhältnissen, sogar die Wirtschaft geht fürsorglicher mit ihren MitarbeiterInnen um“. Gerade im Rahmen der ambulanten Hilfen zur Erziehung gibt es besonders viele prekäre Arbeitsverhältnisse: unbefristete Verträge, Werkverträge, Teilzeitverträge, Bezahlung unter Tarif und nach Arbeitsanfall usw.

So weist z.B. auch die AGJ auf die prekären Arbeitsbedingungen für Sozialarbeitende in der gegenwärtigen Hilfe zur Erziehung hin (AGJ 2012).

Thiersch (2013) umreißt diese Situation in seiner Rede am Internationalen Tag der Sozialen Arbeit wie folgt: „Und schließlich und nicht zuletzt: Die Arbeit ist in großen Bereichen unterbezahlt, die Arbeit muss in Teilzeitpositionen und ungesicherten Projektstellen

geleistet werden. Auch in der Sozialen Arbeit häufen sich prekäre Arbeitsverhältnisse. Wie aber soll sie Menschen in verängstigter und bedrohter Situation stützen, wenn sie selbst ganz ungesichert ist? In solchen Verhältnissen wachsen Resignation, Entmutigung, und Burnout - in schwierigen Arbeitsfeldern, z.B. im ASD, finden sich zunehmend weniger junge Kollegen, deren Energie und Vitalität so notwendig wären.“

In den ambulanten Hilfen zur Erziehung stehen die MitarbeiterInnen oft chronisch unter Stress, weil es keine Atempausen gibt, keine Vorbereitungs- und keinen Reflexionszeiten (vgl. Messmer 2007; Eichinger 2009). Der hohe Krankenstand und die vielen Fälle von Burnout verschärfen die Lage ständig weiter. Die Belastung steigt an, denn die Probleme der Menschen haben zugenommen, sind schwerwiegender und komplexer geworden. Das gilt natürlich keineswegs nur für die Hilfen zur Erziehung, sondern für weite Bereiche der Sozialen Arbeit: Menschen geraten in Problemlagen wie z.B. Obdachlosigkeit oder Armut, die noch vor knapp 10 Jahren niemals in solche Situationen hätten geraten können. Die beengte und gestresste Arbeitssituation verlangt von den Sozialarbeiterinnen, sich für weniger subjektorientierte Methoden zu entscheiden und sich lieber mit Druck, Sanktionen, Drohungen und Überredungskünsten zu versuchen, um bei den Klienten erforderliche Verhaltensänderungen durchzudrücken. Die ständigen Kürzungen, Einsparungen und Deckelungen des Budgets führen in der Praxis zu einer ständigen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, aber auch der Qualität.

Prekäre Arbeitsplätze im Bereich der Sozialen Arbeit haben vielfältige Erscheinungsformen. Auch die „Solo-Selbständigkeit“, die sich innerhalb der Sozialen Arbeit erheblich ausgeweitet hat (der DBSH geht davon aus, dass 5% aller SozialarbeiterInnen unter diesen Bedingungen tätig sind) ist als prekäre Arbeitssituation zu sehen.

Innerhalb der Sozialen Arbeit besteht eine hohe Bedrohung durch betriebsbedingte Kündigungen, weil viele Träger gezwungen sind, ihre Personalkosten so gering wie möglich zu halten und weil Träger vom Markt gehen müssen, wenn sie unter den herrschenden Konkurrenzbedingungen nicht mithalten können. Die prospektive Finanzierung der Sozialen Arbeit führt außerdem dazu, dass häufig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer wieder zum Jahresende gekündigt und dann – vielleicht ab Januar wieder eingestellt werden. Die Rechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind stark eingeschränkt. Ständig droht die Möglichkeit, den Arbeitsplatz zu verlieren, weil andere Arbeitskräfte bereit sind, die Stelle bei noch schlechterer Bezahlung einzunehmen. Durch befristete Verträge, Honoraranstellungen etc. besteht kein wirklicher Kündigungsschutz.

Dass SozialarbeiterInnen auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu KollegInnen ohne sozialarbeiterische Ausbildung stehen, die bereit, beziehungsweise gezwungen sind, für einen „Appel und ein Ei“ die vermeintlich gleiche Arbeit anzubieten, bedeutet außerdem eine drastische Entwertung der qualifizierten Arbeit.

Befristete und stundenreduzierte Arbeitsverträge sind für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter immer noch lukrativer als Honorarverträge und Werkverträge. Hier liegt das Entgelt deutlich tiefer und die Befristung ist ohnehin vorprogrammiert. Aber auch sie gehören schon lange zur Realität in der Sozialen Arbeit (vgl. z.B. Buestrich/Wohlfahrt 2008). Zu den neueren Entwicklungen gehört der hemmungslose und einvernehmliche Einsatz von

Praktikantinnen und Praktikanten in allen Arbeitsfeldern, die als Teil ihrer Ausbildung, ohne Entgelt 20 Wochen lang (früher waren es sogar 40) in sozialen Einrichtungen arbeiten müssen.

Darüber hinaus ist es statistisch erwiesen, dass die Burnout-Krankheit am häufigsten bei Berufen auftritt, in denen ständig eine helfende Haltung gegenüber Menschen gefordert ist (AOK 2011 a.a.O.). So führt die Berufsgruppe der SozialpädagogInnen und HeimmitarbeiterInnen mit 233 Fehltagen je 1000 Versicherte die Statistik an (vgl. Nodes 2012).