

Auszug:

Ambulante Hilfe zur Erziehung und Sozialraumorientierung Seiteh/Heintz 2014

Der aktuelle Streit: „neue Neue Steuerung“ versus „sozialpädagogische Erneuerung der HzE“

Die herrschende Politik kritisiert die Kosten und sucht nach Wegen, die ambulanten Hilfen zur Erziehung trotz des bestehenden Rechtsanspruches besser steuern zu können. Sie schließt sich zum Teil der Kritik an, ambulante Hilfen zur Erziehung seien unwirksam und unnötig (vgl. Kap. 5.2.1), zum Teil betont auch sie die angeblich hohe Qualität und begründet die Notwendigkeit der Reduktion der Hilfen damit, dass zu viel davon vorhanden sei.

Da, wo PolitikerInnen inhaltliche Kritik an der ambulanten Hilfe zur Erziehung äußern, nennen sie keine Gründe dafür, warum sich die ambulanten Hilfen problematisch entwickelt haben. Dass die Gründe bei den eigenen Steuerungsbemühungen liegen könnten (z.B. beim systematischen Abbau von Infrastrukturangeboten in den Stadtteilen während der letzten zehn Jahre), wird tabuisiert. Die Abweichungen der derzeitigen ambulanten Hilfen zur Erziehung vom Grundverständnis der Hilfe nach KJHG werden nicht wahrgenommen und verschwiegen. Vielmehr werden die Schuldigen für vorhandene Fehlentwicklungen bei den freien Trägern gefunden, die der Versuchung erliegen würden, eigentlich abgeschlossene Fälle aufrecht zu erhalten und unnötig zu verlängern. Oder aber man vermutet Fehler bei den Mitarbeiterinnen, die nicht effizient arbeiten würden.

Es geht bei der aktuellen Auseinandersetzung um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“, welche derzeit mit enormer Geschwindigkeit vorangetrieben wird, keineswegs um eine Reform, wie sie aus fachlichen Gründen dringend erforderlich wäre. Es geht vielmehr um eine weitere Verschärfung der Neuen Steuerung und damit um die endgültige Einpassung des SGB VIII in den Geist der Agenda 2010.

1.1 Streit um das A-Länder-Papier

Die oben erwähnte neue Strategie, die ambulanten Hilfen zur Erziehung durch eine wiederbelebte Lebensweltorientierung im Konzept der Sozialraumorientierung zu zügeln, wurde auf politischer Ebene schon einige Zeit verfolgt und diskutiert, als es durch das öffentlich Werden eines internen Protokolls einer Arbeitsgemeinschaft der SPD-regierten Länder, das sogenannte „A-Länder-Papier“, zum Eklat kam. Nicht zufällig richtete sich der Blick in der Folgezeit auf die Situation in Hamburg. Die Hamburger Behörde (BASFI) war

als federführend in diesem Diskussionsprozess benannt worden. Außerdem machten die Ereignisse um die Umsteuerungspläne in Hamburg aus dem Jahre 2011 und ihre Wirkungen in der Folgezeit deutlich, worum es eigentlich geht. Neuffer spricht davon, dass die Vorgänge in Hamburg „exemplarisch seien für Entwicklungen in der BRD.“ Die Intention „der Hamburger Jugend- und Sozialpolitiker und Behördenvertreter geht dahin, ihre Grundlinien in ganz Deutschland umzusetzen“ (Neuffer 2013, 50).

1.1.1 Der Ausgangspunkt

Die Überlegungen zur „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderung des Kinder- und Jugendhilferechtes“, wie es später im Protokoll der **gemeinsamen Koordinierungssitzung von SPD-StaatssekretärInnen und Jan Pörksen (Staatsrat der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales und Integration, BASFI) vom 13. Mai des Jahres 2011** heißt, nahmen schon im Jahr 2010 ihren Anfang: Im Vorfeld der Sitzung hatten bereits drei Workshops von VertreterInnen der Sozial- und Finanzressorts aus Berlin, Hamburg und Bremen stattgefunden (29.04., 25.08. und 12.11.2010). Des Weiteren tagte am 23. und 24.02.2011 eine gemeinsame Runde von Vertretern der Stadtstaaten mit Vertretern des Finanz- und des Sozialausschusses des Deutschen Städtetages. Auf der oben genannten Koordinierungssitzung am 13. Mai 2011 einigte man sich – laut besagtem A-Länder-Papier – auf folgendes Konzept: **„Durch eine Änderung der Rechtsgrundlage im SGB VIII soll erreicht werden, eine kommunalpolitische Handlungsfähigkeit für die Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen zurück zu gewinnen. (...) Ein Lösungsweg könnte darin bestehen, den Rechtsanspruch [auf Erziehungshilfe, Anm. d. Verf.] vorrangig durch eine Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers zu erbringen, der dadurch verpflichtet wäre, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Hilfe und Unterstützung bei Erziehungsproblemen mit dem Ziel des Ausgleichs sozialer Benachteiligung vorzuhalten“.** Diese Gewährleistungsverpflichtung sollte nach Pörksen zugleich mit dem **Hinwirken auf die Anbindung von Angeboten an Regelinstitutionen als zentrale Zielvorgabe und rechtliches Vorrangprinzip mit einer Pflichtversorgung verbunden werden (vgl. A-Staatssekretäre 2011).**

Mit Blick auf die stetig steigenden Kosten in den ambulanten Hilfen zur Erziehung wird in dem Papier das System der freien Träger scharf kritisiert und sowohl die Notwendigkeit der Gestaltung der ambulanten Hilfe zur Erziehung als Einzelfallhilfe als auch deren Wirksamkeit infrage gestellt. Anstelle teurer Einzelfallhilfen sollte zukünftig eine Ausrichtung der HzE an kostengünstigeren, sozialraumorientierten Konzepten mit mehr Zentralität und Kontrolle durch öffentliche Jugendhilfeträger angestrebt werden. Da sozialraumorientierte Alternativen jedoch „als freiwillige Leistungen finanzpolitisch nachrangig gegenüber den gesetzlichen Leistungen der Hilfen zur Erziehung rangieren“, könnten sie, so hieß es, „in vielen Kommunen nicht adäquat ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang wird über eine Neugestaltung der Rechtsgrundlage des SGB VIII nachgedacht“ (vgl. Russau 2011, a.a.O.).

Als der Fachöffentlichkeit das (eigentlich als intern gedachte) Protokoll der gemeinsamen Koordinierungssitzung (A-Länder-Papier) im Internet bekannt gemacht worden war, reagierte diese alarmiert: Die hier festgehaltenen Überlegungen machten unmissverständlich deutlich, dass die herrschende Politik die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als wirtschaftlich und fachlich ineffizient betrachtete. Des Weiteren wurde bekannt, welche Änderungsabsichten auf der Agenda der Staatssekretäre standen. Man dachte bereits offen über eine Novellierung des KJHG in diesem Kernbereich nach. Einzelfallhilfen sollten regelhaft durch sozialräumliche Angebote mit damit zusammenhängenden Gruppenangeboten für Kinder und Jugendliche verdrängt und überflüssig gemacht werden. Dieses Umsteuerungskonzept, so Neuffer, bedeutet „einen verschleierten, indirekten Verlust, eine Aushöhlung des Rechtsanspruches,

dass die Klientel der Kinder- und Jugendhilfe entweder nicht offensiv nach den Bestimmungen des SGB VIII über ihre Rechte informiert wird oder darauf gebaut wird, dass sie in ihrer Unkenntnis Empfehlungen des Jugendamtes bezüglich der ‚Alternativen‘ zur ambulanten Hilfe zur Erziehung nachkommen und auf Rechtsmittel verzichten bzw. Angst haben, sie zu nutzen“ (Neuffer 2013, 52).

Auf dem Jugendhilfetag 2011 wurden der Öffentlichkeit Argumente und Pläne zur „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderungen des Kinder- und Jugendhilferechtes“ (Motto: „Eine bessere Kinder- und Jugendhilfe ist die preiswertere“) durch Staatsrat Pörksen (Hamburg) vorgestellt (vgl. Münder et al. 2011, 456). In einer anschließend gegründeten Arbeitsgruppe einigte man sich, das Thema „Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ unter der Federführung von Hamburg in die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGFJ) im September 2011 in Mainz einzubringen, um gemeinsam eine Vorlage für die Jugend- und Familienministerkonferenz 2012 vorzubereiten. Gleichzeitig wurde in Abstimmung mit Gremien des Deutschen Städtetages und unter Vorsitz von Jan Pörksen eine Arbeitsgruppe mit dem Titel „Steuerung der Sozialleistungen“ eingerichtet, die am 04.11.2011 in der Hamburgischen Landesvertretung in Berlin zu einem gemeinsamen Workshop zusammentreffen sollte, um sich über Möglichkeiten der Steuerungskonzepte in der Jugend- und Familienhilfe auszutauschen.

Die Planungsgruppe ließ die Fachöffentlichkeit lange in Unkenntnis über ihre Aufgabe und zeigte keinerlei Absichten, die Basis und andere, nicht durch die Wohlfahrtsverbände und die großen Fachverbände vertretene Fachkompetenz der Kinder- und Jugendhilfe mit einzubinden. Ein erster Schritt in Richtung Öffentlichkeit wurde schließlich durch die kleine Anfrage der Abgeordneten Blömeke (GAL) vom 16. August 2011 an den Hamburger Senat vorgenommen. In der Antwort des Senats heißt es in Bezug auf das Sitzungsprotokoll vom Mai: „Eine Abschaffung oder Minderung des Rechtsanspruchs ist nicht Gegenstand des Diskussionspapiers und auch nicht Absicht.“ Nun ist es kein Geheimnis, dass der Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung ohnehin nicht zu den Rechten gehört, die Klienten „mit stolzer Brust“ für sich in Anspruch nehmen. Bis heute ist es für Betroffene keine Selbstverständlichkeit und auch kein erfreuliches Ereignis, wenn sie Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen. Das ursprünglich als Dienstleistungsgesetz gedachte KJHG, das darum bemüht war, die Hilfen zur Erziehung aus ihrer negativen Konnotation hinaus zu führen hin zu einer Unterstützungsleistung, welche KlientInnen selbstbewusst einfordern können und derer sie sich nicht schämen müssen, ist nur in Ausnahmen Realität gewesen. Es wird also nicht schwer sein, potentielle KlientInnen davon zu überzeugen, dass diese Unterstützung nicht mehr oder nicht in dem Maße wie vorher existiert. Ein Widerstand von Seiten der InhaberInnen dieses Rechtsanspruches ist deshalb nicht zu befürchten.

Im August 2011 veröffentlichte die BASF ein Papier mit folgendem Titel „Hilfen zur Erziehung – Konzeptionelle Vorschläge zu Weiterentwicklung und Steuerung“. Dort heißt es u.a.: „Besteht Hilfebedarf bei den Sorgeberechtigten, ist dieser grundsätzlich und vorrangig durch Verweisung in sozialräumliche Hilfsangebote oder Angebote der Familienförderung und der Elternbildung zu erbringen. Förmliche Hilfen zur Erziehung werden danach nur genehmigt, wenn im Einzelfall absehbar ist, dass sozialräumliche Hilfen keinen Erfolg versprechen oder bereits gescheitert sind. Die Hilfen sollen grundsätzlich nicht als Einzelmaßnahmen innerhalb der Familienwohnung stattfinden.“

Die Beteuerung von Seiten der PolitikerInnen, dass der Rechtsanspruch auf individuelle Hilfe gar nicht angetastet werden solle, wird unablässig, wie z.B. im Beitrag von Hammer, wiederholt (Hammer 2011). Dieser Artikel spielte in der Auseinandersetzung eine wichtige Rolle, argumentiert er doch scheinbar aus fachlicher, ja sogar aus sozialkritischer Sicht und nicht aus ökonomischer Perspektive. Seine massive und wie wir

gezeigt haben durchaus nicht unberechtigte Kritik am gegenwärtigen Stand der ambulanten Hilfen zur Erziehung (vgl. Kap. 4.4.4) **führt Hammer aber zu der Konsequenz, dass es sinnvoll sei, diese angeblich nicht wirksamen, zu teuren und, wie er betont, individualisierenden Hilfen zur Erziehung durch verstärkte sozialräumliche Angebote überflüssig zu machen und damit intensive, individuelle Hilfen aus der Leistungspalette der Kinder- und Jugendhilfe zu entfernen.**

1.1.2 Die „neu erfundenen Räder“ zur Begründung des Konzeptes

Zur Begründung dieser Vorstellungen werden von den VertreterInnen einer Verdrängung der ambulanten Hilfen zur Erziehung durch sozialräumliche Angebote alte, aber durchaus auch heute sinnvolle Konzepte der Sozialpädagogik herangezogen, aufgewärmt, in diesen Kontext hineingestellt und als neue fachliche Weisheiten ausgegeben.

Sozialraumorientierung

Mit der Wiedererinnerung an die alte sozialpädagogische, lebensweltorientierte, nicht individualisierende Orientierung auf die Lebenslagen und Lebenswelten der KlientInnen wird hier versucht, die Einzelfallhilfe und damit die Hilfe zur Erziehung (insbesondere in ihrer ambulanten Form) zu diskreditieren. Mit der grundsätzlichen und umfassenden Aufwertung einer Sozialraumorientierung (SRO) sollen die Hilfen zur Erziehung zurückgedrängt und der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung inhaltlich neu und weniger kostenverpflichtend umdefiniert werden. Schließlich, so wird in Gesprächen und Randnotizen gemunkelt, sei es im SGB VIII nicht geregelt, wie der Anspruch auf Hilfe zur Erziehung sichergestellt werden müsse. Also sei es möglich, den Anspruch aufrecht zu erhalten, aber ihn gleichzeitig nicht mehr oder nur selten in Form der klassischen ambulanten Hilfe zur Erziehung zu erfüllen.

Im Rahmen der zum Teil durchaus berechtigten Kritik an der Tendenz der letzten Jahrzehnte, Hilfen zur Erziehung in inflationärer Weise einzusetzen – sozusagen als Ausfallbürge für die fehlenden Infrastrukturmaßnahmen, für zerstörte Jugendhilfelandschaften und handlungsunfähig gesparte Jugendhilfeeinrichtungen – wird hier das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Statt für eine angemessen ausgestattete und primär präventiv wirkende Jugendhilfe-landschaft zu sorgen, damit sich ambulante Hilfe zur Erziehung auf die Aufgaben konzentrieren kann, für die sie gebraucht wird, versucht man nun ihre Notwendigkeit überhaupt infrage zu stellen und sie als eine Maßnahme darzustellen, der nur die allerletzte Priorität zukomme. Ambulante Hilfen zur Erziehung sollen in Zukunft sozusagen die „letzte Lösung“ werden, etwas, was man als MitarbeiterIn des Allgemeinen Sozialen Dienstes möglichst gar nicht und wenn, nur mit schlechtem Gewissen wählen kann. Es ist zu befürchten, dass die o.g. Argumentation letztlich dazu führen wird, dass eine Sozialarbeiterin, die einen Antrag von KlientInnen auf Hilfe zur Erziehung im Fallteam vorstellt, sich damit gewissermaßen selbst diskreditiert, weil es ihr nicht gelungen ist, sozialräumliche Lösungen für einen Fall zu finden. So führte man in Hamburg z.B. die Verpflichtung ein, jeden Antrag auf Hilfe zur Erziehung abzuweisen und erst einmal an sozialräumliche Instanzen und Angebote zu verweisen, Menschen mit Bedarf an Hilfe zur Erziehung also erst mal absichtlich auf Wartelisten zu setzen (vgl. u.a. Neuffer 2013, 51f).

Eingefädelt wurde die Argumentation mit der Klage, dass a) in der Sozialen Arbeit die Rolle des Sozialraumes zu wenig Beachtung fände, b) die verstärkte Einzelfallarbeit z.B. im Sinne der Sozialpädagogischen Familienhilfe sozialräumliche Aspekte außer Acht ließe, und c) bedauerlicherweise insgesamt ein Niedergang der lebensweltorientierung in der Praxis zu verzeichnen sei. Man verwies auf die Gefahr einer Psychologisierung der Sozialen Arbeit und darauf, dass Problemlagen nicht allein den Individuen zuzuschreiben seien (Hammer 2011; vgl. auch Kap. 8.5). Damit gab man sich gesellschaftskritisch und klagte die Soziale Arbeit insbesondere im Rahmen ihrer Einzelfallarbeit an, zu individualisieren, d.h. gesellschaftlich

bedingte Probleme allein auf das Individuum zurückzuführen. Diese scheinbar fachliche und scheinbar progressive Argumentation gab in den Augen der Öffentlichkeit sowie in der Wahrnehmung so mancher Sozialarbeitender den Vorschlägen und Plänen der Akteure in Hamburg einen fortschrittlichen, gesellschaftskritischen Anstrich und ließ die politischen Initiatoren als Verbündete derjenigen Kräfte erscheinen, die seit langem mehr Orientierung auf den Sozialraum in der Sozialen Arbeit einforderten. Man offerierte der Sozialen Arbeit den angeblich ganz neuen wichtigen und in gewissem Sinne „revolutionären“ Gedanken, dass sie, statt mit dem Einzelfall zu arbeiten, auf diese „neue“ Weise zum einen viel mehr erreichen und dass sie mit Gruppenangeboten im Stadtteil auch eher die „Richtigen“ erreichen könne.

Das alles klingt so, als sei die Einbindung des sozialen Raumes für die Profession etwas Neues. Es macht vergessen, dass es die Neue Steuerung war, die dafür gesorgt hat, dass die lebensweltorientierten Handlungsstrategien einschließlich der Stadtteilangebote, der Gemeinwesenarbeit, des Infrastrukturausbaus immer mehr in den Hintergrund geraten sind, weil sie nicht finanziert wurden. Es wird so getan, als hätte nicht über Jahre hinweg ein großes Sterben von Stadtteilangeboten stattgefunden, als wäre z.B. die SPFH – eine durch ihre Alltagsorientierung in hohem Maße sozialräumliche Hilfe – durch die ständige Einschränkung der zur Verfügung stehenden Stundenzahlen nicht geradezu gehindert worden an der Umsetzung von Netzwerkarbeit und übergreifenden Angeboten, als wären die Erziehungsberatungsstellen nicht im Rahmen der Sparmaßnahmen gezwungen worden, nicht mehr 25 % ihrer Kapazität für präventive Aufgaben zu verwenden, sondern nur noch 5% usf. (vgl. Zweckverband Diakonisches Werk Eschwege-Witzenhausen (2010).

Es gibt Fachkollegen, die die Gunst der Stunde nutzen, um endlich ihre große Idee von der Ersetzung des Falles durch den Raum durchsetzen zu können, und sei es eben von oben, als Top-Down-Strategie, und sei es als Steigbügelträgerin für neue Sparmaßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe. Wie wir weiter unten ausführlich zeigen werden, führt eine Implantierung des Sozialraumkonzeptes in die verwaltungsmäßige Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe selbst nicht nur zur Verdrängung der ambulanten Hilfen, sondern gleichzeitig auch dazu, dass der Profession weitere Kürzungen und fachfremde Steuerungen zugemutet werden. Dennoch befeuern diese FachkollegInnen, wohlwissend, worum es wirklich geht, dieses Lügenmärchen von der Wiedergeburt einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit. Die Einbeziehung von Sozialräumen, Lebenswelten und Lebenslagen in die Soziale Arbeit, ein uraltes fachliches Konzept der Sozialen Arbeit, wird hier als trojanisches Pferd missbraucht. (Mit dem Konzept der SRO beschäftigt sich u.a. ausführlich das Kapitel 8.5). Die massiven Eingriffe im Sinne von Kosteneinsparungen und weiteren Steuerungsmechanismen werden auf diese Weise freudig begrüßt und für sozialpädagogisch sinnvolle Maßnahmen gehalten. Tatsächlich haben sich in dieser Diskussion Vertreterinnen einer neuen Sozialraumorientierung (z.B. Hinte 2008) ganz offensiv bereit erklärt, eine Allianz mit der Umsteuerungspolitik einzugehen (vgl. Hinte 2008; Budde/Früchtel 2011, a.a.O.).

Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe

Neuffer zitiert Pörksen (2013): Staatsrat Pörksen spreche gar davon, dass die sozialräumlichen Angebote „an das Regelsystem Kita und Schule andockende Maßnahmen sein“ sollen. Auch mit dem Gedanken, dass man die Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe verbessern müsse, knüpfen die VertreterInnen dieser Vorschläge und Konzepte an alten Diskussionen der Sozialen Arbeit an. Seit mehreren Jahrzehnten ist es ein Anliegen der Jugendhilfe, besser und intensiver mit der Schule zu kooperieren. Schon in den 80er Jahren war bekannt, dass ein hoher Anteil der Minderjährigen, die in eine Hilfe zur Erziehung vermittelt werden sollten, Schulprobleme im Sinne von Schulverweigerung, nachlassender Schulleistung, Schulunlust oder Schulversagen aufwies. Die Projekte der Schulsozialarbeit, die im Westen Deutschlands in den 80er Jahren zwar nur punktuell bestanden, dafür aber gut

ausgestattet waren, haben viele Erfahrungen der Jugendhilfe im System der Schule gesammelt und teilweise gute Erfolge auch in Richtung Kooperation gezeigt (vgl. z.B. die Schulsozialarbeitsprojekte der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden; Amt für Soziale Arbeit 2012, a.a.O.)

Eine flächendeckende und zum Standard gehörende gute Zusammenarbeit zwischen beiden Sozialisationsinstanzen ist in den folgenden Jahren und Jahrzehnten aber immer wieder an zwei Faktoren gescheitert:

- Zwar wurde die Zusammenarbeit mit der Schule für die Jugendhilfe zwar im KJHG festgeschrieben (§ 81). Aber im Bereich der Schule gab es bestenfalls Empfehlungen für die LehrerInnen und es gab keinen finanziellen Ausgleich. Für die LehrerInnen blieb die Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe immer freiwillig und kostete sie einen Teil ihrer Freizeit. Das ist bis heute so geblieben (vgl. Seithe/Wiesner-Rau 2013, 155 f).
- Man konnte sich nie einig werden, wie die Kosten für diese Zusammenarbeit verteilt werden sollten. So endete z.B. 1996 der Modellversuch „Jugendarbeit an Thüringer Schulen“ (Seithe 1998) nach zwei Jahren Arbeit an 44 Modellschulen auf der abschließenden Veranstaltung mit den zuständigen PolitikerInnen mit einem großen Achselzucken: Keine Seite war bereit, einen großen Teil der anfallenden Kosten zu übernehmen.

Die Idee der besseren Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe ist gut und wichtig. Aber auch sie ist nicht neu und neu sind auch nicht die Probleme, die im Rahmen dieser Zusammenarbeit entstehen. Schulsozialarbeitsprojekte gibt es schon lange. Allerdings wurde Schulsozialarbeit vielfältig von ihren eigentlichen Jugendhilfaufgaben weggedrängt und für schulische Angelegenheiten missbraucht. In den letzten Jahren haben LehrerInnen ihre ablehnende Haltung gegenüber der Jugendhilfe in ihrer Schule weitgehend aufgegeben und sie glauben nun, Jugendhilfe könne ihnen „die schwierigen Kinder vom Hals schaffen“. Sie werden es mit Sicherheit begrüßen, wenn in Zukunft (etwa im Kontext der Inklusions-Pläne) mehr SozialarbeiterInnen als bisher in ihren Schulen als HelferInnen in der Not tätig werden sollen, denn sie fühlen sich zunehmend überfordert. Wenn aber gleichzeitig – zugunsten des Ausbaus schulischer Sozialarbeit – die ambulante Hilfe zur Erziehung wegbriecht, werden die an der Schule tätigen SozialarbeiterInnen ihrerseits überfordert sein und nicht wissen, was sie mit diesen schwierigen SchülerInnen anfangen sollen. Schulsozialarbeit ist keine Alternative zur Hilfe zur Erziehung, sondern ein wichtiger Kooperationspartner der Schule *und* der Erziehungshilfe. Angesichts der bisherigen Erfahrungen zu behaupten, dass es eine gute Zusammenarbeit per angewiesener Organisationsstruktur geben könne, die so potent sein würde, dass Schule und Jugendhilfe im Rahmen ihrer Kooperation in der Lage seien, quasi nebenbei Hilfe zur Erziehung zu leisten, grenzt ans Groteske. Auf diesen Aspekt werden wir noch mehrfach zu sprechen kommen (vgl. Kap. 9.5).

Gruppenarbeit statt Einzelfallhilfe

Auch die Idee von den Gruppenangeboten im Stadtteil ist nicht neu. Solche Angebote sind wichtige, unverzichtbare Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe. Sie stellen einen niedrigschwelligen Bereich dar, der eine Kontaktaufnahme erleichtert, der soziale Netze schafft und gegenseitige Unterstützung in der Gruppe ermöglicht. In den 80er Jahren lag ein Schwerpunkt der Kinder- und Jugendhilfe in diesen informellen, kommunikativen und stützenden Angeboten. Der Allgemeine Soziale Dienst verstand sich in Zeiten der Neuorganisation (vgl. Kap. 8.4.4) in vielen Städten als Gemeinwesen orientiert und leistete ganz bewusst neben seinen gesetzlichen Aufgaben informelle Beratung in offenen Treffpunkten und Gruppenangebote, beteiligte sich aktiv an Stadtteilstesten oder nahm an Stadtteiltreffen der BewohnerInnen teil (vgl. z.B. AG SPAK 1977). Darüber hinaus sind

Gruppenangebote hinsichtlich der Themenstellungen „Familie“ und „Erziehung“ in unzähligen Familienbildungsstätten bzw. Familienzentren seit vielen Jahren Gang und Gäbe. Allerdings wurden gerade in den letzten Jahrzehnten viele der Stadtteilangebote, die man jetzt auf einmal wieder herausholen möchte, durch Sparmaßnahmen reduziert bzw. demontiert.

Trotzdem muss gesehen werden, dass solche Projekte und Angebote nur als informeller und niedrighschwelliger Bereich der Kinder- und Jugendhilfe geeignet sind. Sie bahnen Wege zur konstruktiven Zusammenarbeit mit dem ASD, öffnen Menschen für weitergehende Jugendhilfemaßnahmen oder auch für die Teilnahme an öffentlichen Angeboten. Umgekehrt können diese Maßnahmen wichtige, ergänzende und stärkende Hilfeangebote sein, die parallel zur oder anschließend an eine Hilfe zur Erziehung durchgeführt werden. Aber sie sind nicht in der Lage, Hilfen zur Erziehung zu ersetzen bzw. ihre Funktion zu übernehmen. Die Bereitschaft von Eltern an der Teilnahme an solchen Gruppenangeboten entsteht oft erst infolge des Unterstützungsprozesses im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung. Außerdem kann auch Hilfe zur Erziehung den Charakter von Gruppenarbeit annehmen, beispielsweise in den Hilfen nach § 29 (Sozialpädagogische Gruppenarbeit) oder im Gruppenzusammenhang einer stationären Einrichtung. Dann aber unterscheidet sie sich notwendig von solchen Gruppenangeboten im Stadtteil, die eher präventiven Charakter haben und nicht auf die Problemlagen Einzelner im Konkreten ausgerichtet sind. Dass Letztgenannte deshalb bereits das leisten können sollen, was eine intensive Hilfe zur Erziehung zu leisten vermag, die das Medium Gruppe gezielt pädagogisch und gruppenspezifisch einsetzt und mit Einzelfallmethoden verbindet, ist eher dem Wunsdenken als fachlichen Begründung zuzuordnen.

Was das ist, was ambulante Hilfe zur Erziehung leistet und was eben nicht so einfach durch andere Angebote geringerer Intensivität übernommen werden kann, wird in Kap. 9 ausführlich dargestellt.

1.2 „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“

Die Diskussion und die Pläne um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ werden weitergeführt.

1.2.1 „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ bis zur JFMK 2013

In der Zwischenzeit nahmen die verschiedenen Akteure, die am Prozess der „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ beteiligt waren, zumindest vorübergehend Abstand von den Entwicklungen in Hamburg. Wie es hieß, habe man sich inzwischen von der Hamburger Linie distanziert. Die Kritik, die es dort bei einer Anhörung (31.1.2012) „gehagelt“ hatte, gab vermutlich zu denken. Aber die Themen und Pläne, die auf der Ministerialebene mit Blick auf die deutsche Erziehungshilfe insgesamt behandelt wurden, bekamen trotzdem keinen anderen Tenor, blieben nur etwas vorsichtiger und verdeckter in ihren Aussagen. Während in Hamburg die Pläne für die „neue Neue Steuerung“ (vgl. Otto/Ziegler 2012, 15, 18) in aller Härte umgesetzt wurden (vgl. Neuffer 2013, 51ff), blieb der politische Kurs unverändert. Im Mai 2012 fand in Dresden die AGFJ Sitzung zur Vorbereitung der Jugend- und Familienministerkonferenz in Hannover statt. Punkt 5.1 des Protokolls der AGFJ Sitzung am 29. Mai 2012 in Dresden und Punkt 5.1 des Beschlussprotokolls der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 1.6. 2012 in Hannover enthielten nun alle Pläne, Vorstellungen und Absichten der politischen Akteure, die im

Kontext der Diskussion um eine „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ relevant sein sollten (vgl. Neuffer 2013, 50).

Einbindung der Verbände und großen Träger

Auch die weiteren Verhandlungen erfolgten unter Ausschluss der breiten Fachöffentlichkeit. Man holte jetzt aber immerhin den Deutschen Verein, die AGJ sowie die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit ins Boot und meinte offenbar, nun zu Recht behaupten zu können, die neuen Steuerungspläne unter Mitwirkung und im Einvernehmen mit der Profession und der Fachöffentlichkeit zu diskutieren.¹ Bis zum Vorbereitungstreffen der AGFJ für die nächste Jugendministerkonferenz im Juni 2013 wurden dann auch Wohlfahrtsverbände und Trägerverbände aufgefordert, sich mit den bisherigen Ergebnissen der Arbeit vertraut zu machen und ihrerseits dazu Stellung zu beziehen. Die so entstandenen Stellungnahmen unterstützten im Großen und Ganzen die Vorstellungen der AGFJ, kritisierten mitunter aber in bestimmten Punkten den bisherigen Prozess. So hatte noch im November 2012 Apitzsch für die Diakonie Hamburg ausführlich das seit Einführung des Marktes in der Kinder- und Jugendhilfe entstandene, verschlechterte Verhältnis zwischen freien Trägern und öffentlicher Jugendhilfe angeprangert (vgl. Apitzsch 2012, a.a.O.). Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2011, a.a.O.) kritisierte mit Blick auf den von der AGFJ geleiteten Diskussionsprozess um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“, dass „das installierte Verfahren dieser Debatte bei den öffentlichen Trägern (...) eine große Distanz zur Norm partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ ausweise.

Durchweg vertraten die Verbände den Standpunkt, dass weitere Kürzungen für die Kinder- und Jugendhilfe nicht hinnehmbar seien. Zur Frage der Kostensteigerungen bei den Hilfen zur Erziehung verwies z.B. der Paritätische Wohlfahrtsverband (ebenda) auf eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände. Dort heißt es: „Mit der Einführung des § 8a SGB VIII wurde seinerzeit bundesweit eine Sensibilisierung im Bereich des Kinderschutzes erreicht. Damit war im Ergebnis auch eine wesentliche Kostensteigerung im Bereich Hilfen zur Erziehung (HzE) zu verzeichnen. Der nunmehr vorgelegte Referentenentwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes wird dies voraussichtlich nochmals verstärken“ (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2011; vgl. auch Kap. 5.2.1). Noch im Januar 2013 mahnte die Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ) eine sachgerechte Personalausstattung sowie angemessene Beschäftigungsverhältnisse als qualitätssichernde Ressourcen an: „Zentrale Voraussetzung für die Qualität sowohl der infrastrukturellen als auch der individuellen Angebote ist die Fachlichkeit der handelnden Akteurinnen und Akteure. Fachlichkeit steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Effektivität und den Wirkungen der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Als Qualitätsmerkmal und Erfolgsfaktor setzt Fachlichkeit Qualifizierung, sachgerechte Personalausstattung sowie angemessene Beschäftigungsverhältnisse als qualitätssichernde Ressourcen voraus“ (AGJ 2013, a.a.O.).

Der 14. Kinder- und Jugendbericht im Kontext der Debatte

Am 30.1.2013 wurde der 14. Jugendbericht der Bundesregierung präsentiert, dessen Aussagen im vorliegenden Band bereits im Rahmen der Darstellung der gegenwärtigen Situation der Hilfen zur Erziehung (s. Kap. 3.3) und im Rahmen seiner kritischen Würdigung (s. Kap. 4.7) vorgestellt wurden. Schließlich legte die Koordinierungsgruppe „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ ein Positionspapier für die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGFJ) Anfang März in Kiel vor. In Kiel wurden dann die Vorlagen für die nächste Jugendministerkonferenz zusammengestellt.

1 Wer aber kann die Profession vertreten? Welche Rolle spielt die Praxis selbst? VertreterInnen des Bündnisses „Kinder- und Jugendhilfe – für Professionalität und Parteilichkeit“ z.B., das sich im September 2011 als Gegenpol zu den aktuellen Entwicklungen gegründet hatte (s. Kap. 6.3.1), wurde bis dahin der Zugang und die Möglichkeit, fachlich Bedenken einzubringen, verweigert.

Jugendministerkonferenz Fulda im Jahr 2013

Am 6. und 7. Juni 2013 fand die Jugendministerkonferenz in Fulda statt². Diese nahm das Positionspapier der Koordinierungsgruppe wohlwollend zur Kenntnis. Zentrale Ergebnisse der Jugendministerkonferenz sind im Top 5.6 festgehalten (JFMK 2013, a.a.O.): Die Jugendministerkonferenz in Fulda nennt in ihrem Beschluss folgende Aspekte als die entscheidenden Anknüpfungspunkte für die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“:

- die Verbesserung der Steuerungsprozesse,
- die Verstärkung der Prävention,
- die Ausgestaltung sozialräumlicher Ansätze sowie die Überprüfung ihrer rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen,
- das verbesserte Zusammenwirken von Leistungen nach dem SGB VIII mit Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern sowie von Angeboten der Schule (ebenda).

Der Schwerpunkt der Überlegungen für die Zukunft lag eindeutig bei der Ausbreitung sozialräumlicher Strukturen und Angebote sowie beim Ausbau der Kooperation der Jugendhilfe mit der Schule. Der nächste Auftrag an die Koordinierungsgruppe bis zur Ministerkonferenz im Jahre 2014 bestand in der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Prüfung dieser Möglichkeiten. Insbesondere sollte geklärt werden „ob und ggf. welche Maßnahmen für die Stärkung einer sozialräumlichen Angebotsgestaltung erforderlich sind“ (JFMK 2013).

Als notwendige organisatorische Maßnahmen nennt das Protokoll die Fallsteuerung auf der Basis der Hilfeplanung und der sozialpädagogischen Diagnose im Kontext des Allgemeinen Sozialdienstes. Was hier unter Hilfeplanung verstanden wird, wird nicht näher erläutert. Der Begriff „Zielvereinbarung“ macht jedoch die Kontinuität des betriebswirtschaftlichen Denkens deutlich. Die Jugendhilfeplanung wird dazu aufgefordert, die SRO als das zentrale Steuerungsmoment zu betrachten. Durch Infrastrukturangebote soll weitere Segregation in Stadtteilen vermieden werden, eine nicht gerade neue Idee.

Die Klärungen der finanziellen Möglichkeiten, die für die angestrebten Veränderungen erforderlich sind, beziehen sich zum einen auf eine bedarfsgerechte Ausstattung der Allgemeinen Sozialen Dienste. Zum zweiten sollen kombinierte Angebote bzw. Hilfen erprobt werden, die Schule und Jugendhilfe zusammen gestalten und zwar ggf. mit sich ergänzenden Finanzierungsformen.

Auf der gesetzlichen Ebene hält es die Jugendministerkonferenz für notwendig, juristische Möglichkeiten einer verstärkten Kooperation zwischen Jugendhilfe und z.B. Schule zu prüfen. Des Weiteren soll geklärt werden, welche Gesetzesänderungen notwendig sind zur Verbesserung des sozialräumlichen Managements einschließlich der Bereitstellung von Sozialraum-Budgets sowie „vernetzter sozialräumlicher Angebote für die Hilfe zur Erziehung, bei gleichzeitiger Sicherung des Rechtsanspruches auf Hilfen zur Erziehung“ (JFMK 2013). Was „Sozialräumliche Angebote für die Hilfe zur Erziehung“ genau meint, wird nicht weiter erläutert.

Darüber hinaus wurden auf der Jugendministerkonferenz in Fulda drei „Zukunftsthemen“ angeschnitten:

- Es wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe von JFMK und KMK zur Lösung der angeschnittenen Fragen eingesetzt und zwar unter der Leitung des Stadtstaates Hamburg. Der Bericht der Gruppe soll noch 2013 vorgelegt werden.

² Auch hier, wie bei allen anderen Treffen der Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Jugendministerkonferenz und ihrer Entscheidungen in Sachen „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“, begleitete das Bündnis für Kinder- und Jugendhilfe den Prozess durch eine Mahnwache.

- Gedacht wird zweitens – im Kontexte der Inklusionspolitik – an eine „Große Lösung“, also die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle behinderten Minderjährigen.
- Gedacht wird zum Dritten an eine Ersetzung der „Hilfe zur Erziehung“ durch eine „Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe“.

Hilfe zur Entwicklung

Der Begriff „Hilfe zur Entwicklung“ klingt zunächst gut. Inhaltlich ist es jedoch nur die Zusammenfassung des § 1, Abs. 3, Pt. 4 des seit 1990 geltenden Kinder- und Jugendhilfegesetzes, des SGB VIII. Der Staat hat vom Gesetz den Auftrag, die Entwicklung und Teilhabe der Minderjährigen zu fördern und zu sichern. Er hatte diesen Auftrag allerdings nicht erst im Falle einer nach § 27 KJHG erforderlichen Hilfe zur Erziehung, sondern im Rahmen seiner allgemeinen sozialpolitischen Leistungen generell. Nun hat der Staat im Rahmen seiner neoliberalen Politik genau diese Aufgabe zunehmend vernachlässigt und bestehende förderliche Strukturen vernichtet. Sich jetzt darauf zu besinnen, ist eine absolut überfällige Idee.

Nun ist aber das Geld der Kinder- und Jugendhilfe begrenzt bzw. es wird als begrenzt definiert. Weil man es nicht zweimal ausgeben kann, muss man sehen, wo man das erforderliche Geld wegnehmen kann. Die Vorstellung einer „Hilfe zur Entwicklung“ erweitert den Begriff „Hilfen zur Erziehung“ in umfänglicher Weise und schließt den präventiven und Lebensraum gestaltenden Auftrag nach § 1, Abs. 3, Pt. 4 KJHG ein. So scheint es mit einem mal völlig angemessen, für diese umfassendere Aufgabe insgesamt auf das bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung in den Haushalten eingestellte Geld zurückzugreifen. Die finanziellen Ressourcen der ambulanten Hilfe zur Erziehung wären somit endgültig ihrer bisherigen Unsteuerbarkeit entzogen. Diese würden dann in seiner Gesamtheit direkt der Politik und der steuernden Verwaltung selbst zur Verfügung stehen, die damit in eigener und alleiniger Regie (nur) diejenigen sozialpolitischen und sozialpädagogischen Maßnahmen durchführen würden, die sie für nötig und für finanzierbar halten.

Wenn also von Ersetzung der „Hilfen zur Erziehung“ durch „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“ die Rede ist, dann muss erneut befürchtet werden, dass hier ein Rechtsanspruch indirekt gekippt werden soll, denn eine „Hilfe für Entwicklung und Teilhabe“ wäre keine (zumindest keine notwendig) individuelle Hilfe mehr, die für den konkreten einzelnen Fall geleistet werden müsste. Hier wird ganz eindeutig versucht, die individuellen Hilfen zur Erziehung mit dem fragwürdigen Argument wegzuschieben, man kümmere sich (endlich wieder) um die grundlegenden Aufgaben der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Das aber mache individuelle Hilfen dann in vielen Fällen überflüssig.

Tatsächlich aber besteht die Aufgabe der „Hilfe zur Entwicklung“ (nach § 1, Abs. 3, Pt. 4 KJHG) schon im Vorfeld der evtl. notwendigen Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG. Die Sicherstellung von die Entwicklung fördernden Lebensräumen der Minderjährigen und jungen Erwachsenen ist eine grundlegende, allgemeine Aufgabe im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung. Die mit einem individuellen Rechtsanspruch versehenen individuell zu gestaltenden Hilfen zur Erziehung müssen unabhängig davon denjenigen Minderjährigen gewährt werden, die dennoch nicht über die erforderlichen Sozialisationsbedingungen im Sinne einer „Nichtgewährleistung einer zu ihrem Wohl ausreichenden Erziehung“ verfügen. Dafür und nur dafür steht der § 27 KJHG. Und sie müssen entsprechend dem bestehenden Bedarf finanziert werden können.

1.2.2 Analyse von Zielen, inhaltlichen Vorstellungen und Absichten der AGFJ und der JFMK (2012)

Um die Inhalte und Absichten der Politik und Verwaltung deutlich zu machen und diskutieren zu können, muss man die Texte genauer ansehen, die in diesem Zusammenhang produziert wurden, denn auf den ersten Blick sieht alles hochengagiert, verantwortlich und kompetent aus. Wie immer bei solchen Gelegenheiten arbeiten die Texte mit vielversprechenden Begrifflichkeiten und scheinen getragen von einer großen Sorge für die Jugend. Erst auf den zweiten Blick kann man erkennen, was wirklich geplant ist. Die Politikerinnen und die beteiligten VertreterInnen der Träger haben ganz offensichtlich kein Interesse daran, die kritische Entwicklung der gegenwärtigen Kinder- und Jugendhilfe zu erörtern und zu erforschen. Denn es geht nicht darum, die Ursachen für diese Fehlentwicklungen zu finden, zu erklären oder gar zu beseitigen. Es geht vielmehr darum, im Rahmen der Ökonomisierung so weitermachen zu können wie bisher, vielleicht noch kontrollierter, noch reglementierter und standardisierter. Otto und Ziegler (2012) kommentieren dieses Vorgehen mit den Worten: „Es zeichnet sich nun eine neue Form der ‚Neuen Steuerung‘ ab, die die wesentlichen Ideologeme der alten aufrechterhält, die aber euphemistisch betrachtet, ehrlicher und realistisch (noch) zynischer ist“ (Otto/Ziegler 2012, 19).

Um diese Aussage nachvollziehbar zu machen, sollen im Folgenden zwei Textbeispiele aus dem Kontext der Diskussion um die „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ inhaltlich anhand bestimmter Fragestellungen analysiert werden. Auf diese Weise können die Aussagen der Politik entschlüsselt und der Schein der sozialpädagogischen Fachlichkeit ihrer politischen Absichten aufgedeckt werden. Es handelt sich um Texte, die im Kontext der 13. Jugendministerkonferenz in Hannover im Jahre 2012 entstanden sind: um den Ausschnitt zu Pt. 5.6 des Protokolls der Sitzung der AGFJ-Gruppe in Dresden am 26.3.2012 (AGFJ 2012, a.a.O.) und um den Ausschnitt zu Pt. 5.1 des Protokolls der Jugendministerkonferenz in Hannover (JFMK 2012 in Hannover, a.a.O.). Die späteren Texte aus diesem Kontext unterscheiden sich formal und inhaltlich kaum von diesen Beispielen.

Was bedeutet für die PolitikerInnen ambulante Hilfe?

Gesprochen wird in beiden Papieren von einer „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ und ihren „fachpolitischen und finanziellen Aspekten“. Spezifisch fachliche, inhaltliche Aussagen zu den Hilfen zur Erziehung selbst sind dabei kaum auszumachen. Die Texte enthalten zwar reichlich „konzeptionelle Lyrik“, allerdings ohne dass ein Blick auf die erforderliche sozialpädagogische Fachlichkeit geworfen wird und ohne die Frage zu stellen, ob die eigenen konzeptionellen Aussagen von der gegenwärtigen Wirklichkeit in den Hilfen zur Erziehung überhaupt eingelöst werden können. Es gibt keine Aussagen darüber, wie eine entsprechende Hilfe zur Erziehung umgesetzt und ausgestattet werden müsste. Es gibt auch keinerlei Reflexion über die derzeitigen Probleme in der Praxis, über die Belastungen durch Strukturvorgaben im Kontext der Neuen Steuerung und über die Frage, woher diese Probleme stammen. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die gegenwärtige Hilfe zur Erziehung nach Meinung der Politikerinnen durchaus in Ordnung sei und eigentlich alle Qualitätswünsche erfülle. Angesichts der bekannten massiven Zweifel der Politik an der Leistungsfähigkeit (etwa im Kontext der Sozialstaatskritik) und am Sinn der ambulanten Hilfen zur Erziehung (vgl. Kap. 4.1, 7) ist diese Position erstaunlich, aber sie hat eine höchst wichtige Funktion: Auf diese Weise müssen die Träger sich nicht für die mangelnde Qualität der von ihnen geleisteten Hilfen rechtfertigen und der Staat braucht seine bisherigen Steuerungsversuche nicht infrage zu stellen. So gibt es für beide Seiten keinen Anlass, über die gegenwärtige Situation nachzudenken oder gar nach Ursachen zu fragen.

Als Zielperspektiven einer Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung werden letztlich im Wesentlichen Überlegungen für eine Kostendämpfung genannt, aber keine fachlichen Ziele: „Dabei sollen insbesondere Vorschläge und Lösungsansätze für die Weiterentwicklung und Steuerung unter fachpolitischen und finanziellen Aspekten behandelt, entwickelt und aufbereitet werden“ (JFMK 2012, a.a.O., Beschluss Pt. 1.). Damit aber wird deutlich: Es geht

nicht um eine Weiterentwicklung von Hilfe zur Erziehung, damit diese besser den Anforderungen des Gesetzes und den Bedarfen der Minderjährigen gerecht werden. Es geht aber sehr wohl darum, was in Zukunft mit der „ambulanten Hilfe zur Erziehung“ geschehen soll.

Welcher Handlungsbedarf wird gesehen?

Die Politikerinnen halten eine „kritischen Prüfung“ für erforderlich, „ob die vorhandene Differenzierung der Hilfen zur Erziehung überhaupt heute so noch notwendig ist“ (JFMK 2012, a.a.O., Anlage Pt. 13; vgl. auch AGFJ 2012, a.a.O.). Der schon oben erwähnte Hinweis im Protokoll, dass das Gesetz zwar den Rechtsanspruch regelt, nicht aber seine konkrete Ausführung (ebenda, Pt. 1), deutet an, dass hier die Gestaltungsvielfalt und die individuelle Struktur der Hilfen zur Erziehung infrage gestellt werden. Gleichzeitig deutet sich indirekt die Absicht an, das Angebot in seiner Vielfalt zurechtzustutzen, zu standardisieren und so auch zu reduzieren.

Die Begründung für diesen „Einschränkungsbedarf“ liefert interessanterweise nicht eine Kritik an den bestehenden Hilfen oder ein fachliches, inhaltliches Argument. Argumentiert wird vielmehr folgendermaßen: Das große und differenzierte Angebot, das ambulante Hilfe zur Erziehung bisher vorhalte, fördere, so die AutorInnen der Texte, die Nachfrage. Also sei die Nachfrage eigentlich nicht echt, sondern nur Folge eines Überangebotes. Gesprochen wird von einer „Prägung der Nachfrage durch das Angebot“ (ebenda, Pt. 12). Eine Reduktion des Angebotes aber würde, so die Erwartung, die Nachfrage sinken lassen. Die Behauptung, dass Soziale Arbeit durch ihre Arbeit die Problemlagen selber erzeuge, also Bedarfe erst schaffe, ist nicht neu und gehört zu den üblichen Argumenten der bekannten Sozialstaatskritik (vgl. z.B. Galuske 2002, 193ff). Dahinter steht der Versuch, soziale Anforderungen und Bedarfe von Menschen zurückzudrängen und als letztlich nicht berechtigt, abzuwimmeln (vgl. Otto/Ziegler 2012). Und genau in diesem Kontext kommen die TeilnehmerInnen der Jugendministerkonferenz dann auf die Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe zu sprechen: Sie nämlich soll mit Gestaltungswillen und Gestaltungsmacht für eine „bedarfsgerechte Ausgestaltung des Hilfeangebotes“ (ebenda, Anlage Pt. 6) sorgen, was im Klartext heißen dürfte: den überbordenden Phantasien der Träger, „was man alles so machen könnte“, Einhalt gebieten.

Welche Vorstellungen gibt es zu Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung?

Es fällt auf, dass von vorneherein der Begriff der „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ hier eigentlich als Synonym für die „Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ insgesamt gesetzt wird. Das führt dazu, dass unter dem Begriff „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ über Aspekte und Bedarfe diskutiert wird, die eigentlich nicht selbst Aspekte der Hilfe zur Erziehung darstellen, durchaus aber die Voraussetzung für eine funktionierende Hilfe zur Erziehung sind.

Handlungsbedarf wird so in ganz besonderem Maße gesehen in einer Stärkung der Kooperation mit anderen lebensweltlichen Systemen – allen voran mit der Schule (ebenda, Pt. 2). Hier verspricht man sich konkret eine Entlastung im Bereich der Hilfe zur Erziehung. Weiterentwicklung heißt bei den Verantwortlichen außerdem der verstärkte Ausbau sozialräumlicher Strukturen. Hier wird die Argumentation der Hamburger Thesen (vgl. auch Neuffer 2013, 53) aufgegriffen, die mit dem stärkeren Ausbau der Sozialrauminfrastruktur eine Entlastung bei den Hilfen zur Erziehung versprechen.

Es fällt auf, dass bei den Aussagen zur Weiterentwicklung von Hilfen zur Erziehung ausschließlich Entwicklungspläne genannt werden, welche die Hilfe zur Erziehung nur indirekt oder rein fiskalisch und nur quantitativ betreffen. Diese Tatsache vermittelt unweigerlich die Botschaft: „Wenn wir die sozialräumlichen Angebote mit der Schule und im

Stadtteil ausbauen, dann haben wir für die Weiterentwicklung der Hilfe zur Erziehung schon das Wichtigste getan. Einen inhaltlichen Blick auf die heute noch existierenden ambulanten Hilfen können wir uns damit sparen“.

Ein Bericht über die Weiterentwicklungspläne der Hilfen zur Erziehung aber, der konsequent fachliche und inhaltliche Fragen insbesondere auch Fragen zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung selbst umgeht und vermeidet, kann nicht für sich in Anspruch nehmen, der Fachlichkeit in irgendeiner Weise Rechnung getragen zu haben. Das letztlich kommentarlose Ausblenden der ambulanten Hilfen aus der Diskussion ist inakzeptabel. Aber es scheint so, als läge die Definitionsmacht für „Fachlichkeit“ hier in Händen fachfremder politischer Akteure. Viele Indikatoren sprechen dafür, dass sich dieser Paradigmenwechsel bereits vollzogen hat.

Welches Ziel verfolgen die „Weiterentwicklungsüberlegungen“?

Das Hauptziel der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ist erklärtermaßen die Senkung der Kosten der Hilfen zur Erziehung, insbesondere der ambulanten Hilfen. Die Weiterentwicklungs- und Steuerungsabsichten werden offen finanziell begründet: Die Kosten für die Hilfen zur Erziehung seien zu hoch, sie stiegen sogar, obwohl man seit Jahren versuche, sie zu bremsen oder besser zurückzudrehen.

Die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe und ebenso die der Hilfe zur Erziehung speziell werden also schon deshalb als zu hoch angesehen, weil sie steigen, weil sie scheinbar unkontrolliert und unkontrollierbar wachsen. Faktisch gibt es keinerlei Kriterien, an denen gemessen diese Ausgaben zu hoch wären. Es gibt keine Richtlinie, keine Regelsätze, keine Vorschriften. Was es dagegen gibt, was hier aber schlicht übersehen wird, das ist der gesetzliche Auftrag, bei vorhandenem Bedarf die Aufgabe der Hilfe zur Erziehung zu erfüllen.

Warum, so muss man sich fragen, wird dann intensiv versucht – trotz all der Gegenargumente auch der Verbände und Träger sowie der Sachverständigen des 14. Kinder- und Jugendberichtes (vgl. Kap. 3.3, 6.2.1) und obwohl es sich vergleichen mit anderen Sozialbereichen um eine vergleichsweise geringe Summe handelt – diese Kosten zu senken?

Könnte es sein, dass unser Staat und seine Gesellschaft einfach nicht mehr in diese Zielgruppe investieren wollen? Wie wir wissen, geht es bei den Hilfen zur Erziehung nicht um die zwei Drittel der Minderjährigen, die klar kommen und eine Zukunft vor sich sehen dürfen (vgl. 14. KJB 2013, 54). Es geht bei den Hilfen zur Erziehung und besonders auch bei den ambulanten Hilfen vor allem um das „abgehängte“ dritte Drittel unserer Jugend. Und das sind Minderjährige, die in den meisten Fällen von Armut betroffen sind. Will man diese Kinder, diese Jugendlichen, diese Familien, diese „Nichtleistungsträger“ vielleicht gar nicht mehr fördern – nach dem Motto: ‚Sollen sie mit dem leben, was die Gesellschaft am Rande unseres Wohlstandes für sie fallen lässt‘? Die Jugend gilt als „Zukunftsthema“, so lange sich dabei die Diskussion um das für die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit unseres Wirtschaftssystems erforderliche „Humankapital“ dreht. Aber bei der Frage: „Was sind uns Minderjährige wert, die vermutlich niemals zu den Leistungsträgern unserer Gesellschaft gehören werden?“ wird es stiller. „Was sind uns Familien, was sind uns Menschen wert, die zu den Ausgestoßenen, den Benachteiligten, den ‚Versagern‘ gehören?“

Solche Überlegungen aber werden bekanntlich von Seiten der Politik und ebenso von BefürworterInnen der neoliberalen Entwicklungen innerhalb der eigenen Profession als Polemik linker SozialarbeiterInnen und als „Sozialromantik“ abgetan.

Die „neue Neue Steuerung“

In den von uns analysierten Texten kommt klar die Vorstellung zum Ausdruck, dass es nur durch noch mehr Kontrolle, durch Standardisierungen, durch festgelegte Abläufe und Organisationsstrukturen (natürlich nach den „höchsten fachlichen Standards“) sowie durch

Führungsstärke möglich sei, sowohl die Kosten zu reduzieren als auch weitere Fälle des angeblichen Versagens der Jugendhilfe zu verhindern (die z.B. zu kindlichen Todesfällen führen). Steuerung ist also das einzige Mittel, das den politisch Verantwortlichen einfällt, um die bestehenden Probleme bzw. das, was sie problematisch finden, anzugehen. Aber welches sind die Instrumente dieser „neuen Neuen Steuerung“? Da flattert als erste Steuerungsmaßnahme die neue, noch ausführlichere Berichterstattung aus der „Büchse der Pandora“. Dann folgen standardisierte Abläufe und Organisationsstrukturen und das „qualifizierte Qualitäts- und Risikomanagement“ (JFMK 2012, a.a.O., Pt. 13).

Urban-Stahl weist darauf hin, dass durch Reglementierungen und Standardisierungen komplexe Prozesse wie eine Kindeswohlgefährdung nicht steuerbar seien (Urban-Stahl 2012). Aber statt vorrangig bereits entstandene Formen institutionalisierter Kindeswohlgefährdung (und übrigens auch Fachkräftegefährdung) zu korrigieren, wird gesagt, dass Qualifikation alleine nicht ausreicht. Hinzukommen müssen Kontrolle und feste Regularien, die es dann ermöglichen, die betreffende Fachkraft zur Verantwortung zu ziehen, wenn etwas schief geht. Die Rede ist in den Papieren davon, dass die ASD-MitarbeiterInnen einer „qualifizierten Fallarbeit“ (JFMK 2012, a.a.O., Pt. 11) zugeführt werden sollen. Dagegen wäre nichts einzuwenden. Aber die Erläuterung im Protokolltext zeigt, dass der Begriff „mehr Fachlichkeit“ hier für nichts anderes gebraucht bzw. missbraucht wird denn als Chance, die Mittel zu reduzieren: „Einschlägige Untersuchungen zeigen, dass insbesondere ausreichendes und qualifiziertes Personal in den sozialen Diensten und hohen fachlichen Standards entsprechende Aufbau- und Ablauforganisation sowie Führungsverantwortung sich kostendämpfend und fallreduzierend bei den Hilfen zur Erziehung auswirken“ (ebenda).

So zeigt sich deutlich, dass die heutigen PolitikerInnen die bestehenden Rahmenbedingungen der Neuen Steuerung und der Ökonomisierung der Kinder- und Jugendhilfe nicht zu verlassen oder zu überschreiten bereit sind. Es wird vielmehr wieder und noch mehr versucht, menschliche Entwicklungsprozesse und pädagogische Handlungsprozesse so zu steuern, wie man Produktionsmaschinen steuern kann. Der Glaube, dass man – statt die Ursachen der Probleme suchen zu müssen – durch Steuerung, Technik, Messung, Kontrolle und massive Dokumentation menschliche Probleme lösen könne, ist der neoliberalen Gleichschaltung von Menschen und Maschinen zu verdanken. Neuffer bemerkt: „Jeder Todesfall eines Kindes in den letzten Jahren löste nicht die Frage aus, wie kann die Beratung und Unterstützung qualifiziert werden, sondern schuf z.B. in Hamburg ein Datenerfassungsprogramm“ (Neuffer 2013, 52). Der Gedanke aber, dass diese Todesfälle vielleicht nicht der Kinder- und Jugendhilfe aber vielmehr einer Gesellschaft angelastet werden müssten, in der Gewalt zum Alltag gehört, wo jeder dazu gehetzt wird, den anderen zu übertreffen, wo das eigene Glück über alles gestellt wird, wo Menschen unter unzureichenden Arbeitsbedingungen ihren Lebensunterhalt sichern müssen, die im wesentlichen Stressfaktoren beinhalten, wo alleinerziehende Mütter überfordert sind, weil die Gesellschaft sie nicht hinreichend unterstützt, wo Menschen, die auf soziale Unterstützung angewiesen sind, bevormundet und als Menschen 2. Klasse eingestuft werden, dieser Gedanke liegt für die PolitikerInnen offenbar fern.

„Mehr Steuerung“: Antwort der Sozialpolitik auf die Verschärfung gesellschaftlicher Problemlagen

Es gibt in den Papieren kaum Ansatzpunkte, die zeigen, dass man sich über andere mögliche Ursachen der gestiegenen Nachfrage als eben das „zu große Angebot“ (s.o.) den Kopf zerbricht. Oder doch nicht? In den Texten wird immerhin in einem Nebensatz festgestellt, dass es viele und komplexe Ursachen gäbe für die gestiegenen Bedarfe und die häufigere Vermittlung von Hilfen zur Erziehung (JFMK 2012, a.a.O., Pt. 4). Ein großer Teil der Problemlagen sei tatsächlich strukturell und gesellschaftlich bedingt. Diese Aussage aber bleibt im weiteren Verlauf einfach so für sich stehen. Es gibt von Seiten der

Jugendministerkonferenz noch nicht einmal eine Aufforderung an die Gesamtpolitik, etwas gegen die Kinderarmut zu tun, obwohl bekanntlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen Armut und dem Bedarf an Hilfen zur Erziehung (vgl. u.a. Otto/Ziegler 2012) besteht. Man sieht sich als politische VertreterInnen der Kinder- und Jugendhilfe solchen gesellschaftlichen Entwicklungen offensichtlich hilflos gegenüber und resümiert, dass man sich zur Lösung dieser Problematik nur der eigenen Mittel bedienen könne: der Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Wobei man mit diesem Entschluss implizit darauf verzichtet, eine wirkliche Lösung der gesellschaftlichen Problematik anzustreben und einzufordern. Stattdessen beugt man sich der durch die Politik zugewiesenen Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die weiter zu erwartende gesellschaftliche Problementwicklung wenigstens nicht weiter als Fallsteigerungen und Kostenzunahmen zu Buche schlägt und sichtbar wird.

Angeblich geht es bei den Bemühungen um eine „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ um eine Art Neubesinnung, um einen Versuch, ganz neu anzusetzen. In Wirklichkeit handelt es sich um die Wiederauflage der „Neuen Steuerung“ und Ökonomisierung, dies allerdings in einer verschärften Form. Otto und Ziegler (2012) sprechen von einer geplanten „neuen Neuen Steuerung“. Die Politik habe nicht aus den alten Fehlern gelernt – im Gegenteil, ihr gehe es darum, alle Faktoren einer markt- und betriebswirtschaftlich denkenden Sozialen Arbeit noch weiter zu treiben, unter anderem durch den Einsatz ausgesprochen kostspieliger Computerprogramme, etwa bei der neuen Software „JUS-IT“, die in Hamburger SPD-Kreisen als „digitale Elbphilharmonie die Runde macht“³. Die Ignoranz gegenüber den Auswirkungen der Neuen Steuerung ist perfekt. Wie Otto und Ziegler ironisieren: „Eine erneute ‚Neue Steuerung‘ sozialer Dienste wäre in der Tat ratsam, denn es ist offensichtlich, dass die marktorientierte Wende gescheitert ist“ (ebenda). Aber es ist mehr als deutlich: Es ist weder beabsichtigt, die Folgen der Ökonomisierung und Verbetriebswirtschaftlichung der Hilfen zur Erziehung kritisch zu betrachten, noch sie infrage zu stellen. Der neoliberale Systemwandel in der Kinder- und Jugendhilfe, der mit der Neuen Steuerung in der Profession Einzug gehalten hat, wird als selbstverständlich vorausgesetzt und steht nicht mehr zur Disposition.

Mit dem Papier „Zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ (JFMK 2012, a.a.O.) wird also zu einem neuen Anlauf in Richtung „Neue Steuerung“ aufgerufen. Die von Trägern und Verbänden im Vorfeld geäußerten klaren Aussagen zum notwendigen Kostenwachstum und auch die Vorschläge zur Lösung des Kostenproblems, die von den Autoren des 14. Kinder- und Jugendberichtes gemacht wurden, spielen keinerlei Rolle mehr. Allein durch Steuerung und Kontrolle sollen all die bestehenden Probleme beseitigt werden, von einer Senkung der prinzipiell als zu hoch erachteten Kosten bis hin zur angeblich „zurückgebliebenen“ Fachlichkeit in den Hilfen zur Erziehung (vgl. auch Hammer 2011).

1.2.3 Rezeption der aktuellen Botschaften und der Aufbruch „zu neuen Ufern“

Die erste öffentliche Rezeption des 14. Kinder- und Jugendberichtes begann wenige Wochen nach seiner Präsentation bzw. zum Teil schon im Zusammenhang mit der Darstellung der Ergebnisse der Jugendministerkonferenz in Fulda. So fand u.a. am 21./22. Februar 2013 eine Tagung der AGJ statt (Fachveranstaltung „14. Kinder- und Jugendbericht 2013“) und am 18.6.2013 eine AFET-Veranstaltung mit dem Titel: „Wohin entwickeln sich die Hilfen zur Erziehung?“

Tagung der AGJ zum 14. Kinder- und Jugendbericht

3 <http://www.abendblatt.de/hamburg/article2385230/Knallhart-aber-im-Pech.html>

In einer Zusammenfassung der Ergebnisse der AGJ Tagung zum 14. Kinder- und Jugendbericht am 21. und 22. 2. 2013 (AGJ 2013b, a.a.O.) heißt es: „Vor dem Hintergrund eines neuen Entsprechungsverhältnisses öffentlicher und privater Verantwortung sei auch ein neues Mischverhältnis der Gestaltungsaufgabe notwendig, das in Verschränkung von öffentlicher Verantwortung von Staat und Kommunen, von Zivilgesellschaft und Markt im öffentlichen Raum und in privater, insbesondere familialer Verantwortung wahrgenommen werden müsse“. Zum Zeitpunkt dieser AGJ-Tagung stand die Jugendministerkonferenz 2013 in Fulda noch aus. Es ist interessant, dass hier dennoch bereits die Thematik „Bedeutung privater und öffentlicher Verantwortung im sogenannten Wohlfahrtsviereck (Staat, Markt, Dritter Sektor/Zivilgesellschaft und Gemeinschaften/‘privater Raum‘) als die zentrale, richtungweisende Aussage des doch sehr umfangreichen und differenzierten 14. Kinder- und Jugendberichtes gesehen wird, der durchaus auch andere Themen bewegt.

Tagung der AFET zum 14. Kinder- und Jugendbericht

In der Einladung zur Tagung der AFET im Juni 2013, zu der sämtliche Erziehungshilfeverbände in Deutschland – Bundesverband für Erziehungshilfe (AFET), Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfe (BVkE), Evangelischer Erziehungsverband (EREV) und die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) eingeladen hatten (erev 2013, a.a.O.), heißt es: „Selten lagen so viele empirische Erkenntnisse zur Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und im Besonderen auch der Hilfen zur Erziehung vor. Der ‚Monitor Hilfen zur Erziehung 2012‘, aktuelle DJI Publikationen und vor allem der 14. Kinder- und Jugendbericht zeigen ein differenziertes Bild von den Leistungen und Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe. Gleichzeitig hat die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGFJ) den Auftrag der JFMK zum Thema ‚Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung‘ umgesetzt und Vorlagen für die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Juni 2013 erarbeitet.“ Widersprüche oder unterschiedliche Einschätzungen zwischen den Ergebnissen der Jugendministerkonferenz und dem 14. Kinder- und Jugendbericht schien es mit einem Mal keine mehr zu geben.

Die Punkte, in denen der 14. Kinder- und Jugendbericht sich kritisch zur gegenwärtigen Lage äußert und seine Schlussfolgerung, dass eine weitere Kürzung der Mittel für die Hilfen zur Erziehung fachlich nicht akzeptabel sei, spielen in dieser abschließenden Rezeption des 14. Kinder- und Jugendberichtes keine Rolle mehr. Einig war man sich offenbar über den wichtigsten gemeinsamen Nenner: die Ausweitung des Marktes im Kontext der „Gemengelage der gemeinsamen öffentlichen Verantwortung“ (s. 14. KJB 2013, 378). Die Vorträge auf der AFET-Tagung am 18.6.2013 sind durchgehend bemüht, die gesamte Landschaft der Kinder- und Jugendhilfe auf die neuen Ziele und Aufgaben einzuschwören, die sich aus dem Konzept der Regierung zur „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ ergeben.

Die Kinder- und Jugendhilfe-Perspektive, auf die AGJ und AFET und im Weiteren alle Verbände und Träger offenbar eingeschworen wurden, enthält nach Aussagen des Vorsitzenden der AFET Kröger (vgl. Kröger 2013, a.a.O.) folgende zentrale und verbindliche Ziele und Perspektiven für die Hilfen zur Erziehung der Zukunft:

Öffnung der Jugendhilfe

„Die Öffnung der HzE innerhalb der Jugendhilfe (Familienzentren, Frühförderung, Jugendarbeit) und zu angrenzenden Professionen (Schule, Psychiatrie, Justiz) wird zunehmen und weiterentwickelt werden. Insbesondere die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule wird inhaltlich und strukturell neu bewertet und umgesetzt“ (Kröger 2013, a.a.O.).

Ohne es direkt auszusprechen wird hier die Hoffnung genährt, dass eine verbesserte Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule ganz neue Ergebnisse zu Tage bringen und mit

Blick auf die Hilfen zur Erziehung einen möglichen Rückgang der bisherigen individuellen Hilfeangebote bedeuten könnte. Übersehen wird, dass eine Öffnung der ambulanten Hilfe zur Erziehung zu all den hier aufgeführten Instanzen nichts wirklich Neues ist. Sie wurde vielmehr in Zeiten, als die Hilfen noch zeitlich deutlich bzw. fachlich angemessener ausgestattet waren, sehr viel mehr praktiziert, als derzeit.

Abschaffung der regionalen Disparitäten

„Regionale Disparitäten bei der Hilfestellung müssen ausgeglichen werden. Aus diesem Grunde wird es zu übergeordneten Vereinbarungen kommen“ (Kröger 2013, a.a.O.).

Hier geht Kröger auf den oben zitierten „Flickenteppich“ ein und führt die Argumente des 14. Kinder- und Jugendberichtes an (vgl. Kap. 3.3.2) Eine bundesweite Verständigung über konzeptionelle Grundlagen der verschiedenen, auf Familien, Gruppen und auf Einzelne bezogenen ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung, über geeignete Formen ihrer Qualitätsentwicklung sowie eine Überprüfung ihrer Wirksamkeit müsse, so Kröger, durch die Landesjugendämter und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (zusammen mit den Dach- und Fachverbänden) erfolgen (ebenda). Das aber solle jetzt umgesetzt werden.

Ziel dieser Pläne ist, so muss vermutet werden, vor allem die Vereinheitlichung. Eine Vereinheitlichung auf einem fachlich angemessenen Niveau wird angesichts der vordergründigen Absicht, Kosten einzusparen, wohl kaum angestrebt. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Vereinheitlichung auf dem mittleren oder noch kostengünstigeren Niveau vollzogen werden wird.

Aufgabe des Jugendamtes schärfen und stärken

„Aufgabe und Rolle des Jugendamtes wird bundesweit einheitlich definiert werden als zentrale Instanz der Steuerung und Koordination für alle Belange von Kindern, Jugendlichen und Familien“ (Kröger 2013, a.a.O.).

Davon, dass es sich beim Allgemeinen Sozialen Dienst der Jugendämter um eine sozialpädagogische Einrichtung handelt, ist nicht im Entferntesten mehr die Rede. Steuerung und Koordination sind die einzigen und die angeblich notwendigen Aufgaben. Um es einmal zynisch zu sagen: Im Sinne eines solchen Verständnisses der ASD-Arbeit würde hier eher der Einsatz von VerwaltungsmitarbeiterInnen anstelle von SozialarbeiterInnen einen Sinn machen.

Mehr Fachpersonal

Trotz dieser entfachlichenden Sicht auf die MitarbeiterInnen der Sozialdienste formuliert Kröger: „Es wird auf Grund unterschiedlicher gesellschaftlicher Entwicklungen zu vermehrten Anstrengungen kommen, um für die verschiedenen Angebote der Jugendhilfe entsprechend fachlich ausgebildetes Personal zu bekommen. Entsprechend attraktiv müssen Arbeitgeber sein“ (Kröger 2013 a. a. O).

Das Zuwenig an Fachpersonal insbesondere auch in den ambulanten Hilfen hatte auch der 14. Jugendbericht angesprochen. Was Kröger mit „Attraktivität der Arbeitgeber“ meint, bleibt unklar. Es stellt sich zu dem die Frage: Warum wird selbst hier weder auf die üblichen prekären Arbeitsplätze noch auf die miserable, untertarifliche Bezahlung, noch auf die zum Teil unzumutbaren Verträge der KollegInnen Praxis hingewiesen?

Veränderte Finanzierung

„Finanzierungssystematiken werden sich verändern, um sozialräumliche Arbeit zu ermöglichen und um flexibel auf veränderte Bedarfslagen zu reagieren. Dabei wird das individuelle Recht auf Hilfe zur Erziehung beibehalten“ (Kröger 2013, a.a.O.).

Hier versteckt sich offensichtlich eine Aussage, die Hammer (2013) später präzisiert: Das Geld, das bisher für die Hilfe zur Erziehung und allein für sie zur Verfügung stand, muss jetzt ebenso für sozialräumlich Angebote zur Verfügung stehen. Es wird aber ein Weg dabei

eingeschlagen, der eine formale Beibehaltung des individuellen Rechtes auf Hilfe zur Erziehung ermöglicht.

Rechtsanspruch der Träger auf einen Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII

Kröger verweist außerdem auf folgenden Sachverhalt: „Träger von voll- und teilstationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben seit 1999 einen Rechtsanspruch auf Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Strittig sei allerdings nach wie vor mit Blick auf die davon nicht erfassten Leistungsfelder – etwa der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, der Förderung der Erziehung in der Familie, der ambulanten Hilfen zur Erziehung sowie der Kindertageseinrichtungen – ob auch mit § 74 Absatz 1 SGB VIII (Förderung von Trägern der freien Jugendhilfe) ein subjektiver Rechtsanspruch auf Förderung korrespondiert.“ Kröger hatte 1999 davon gesprochen (1999, a.a.O.), dass das neue, seit dem 1.1.1999 bestehende Finanzierungssystem für die teil- und vollstationären Hilfen zur Erziehung mit der Tendenz ausgesprochen worden war, dieses System auch auf die ambulanten Hilfeformen auszudehnen. Heute, im Jahr 2013, stellt Kröger (2013, a.a.O.) dagegen die ambulante Hilfe zur Erziehung in eine Reihe mit Leistungen des KJHG, für die kein individueller Rechtsanspruch besteht, wie die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit oder die Förderung der Erziehung in der Familie. Damit werden die ambulanten Hilfen zur Erziehung bemerkenswerterweise aus der Logik der Erziehungshilfe mit ihrem individuellen Rechtsanspruch herausgenommen.

Verstärkung des Marktes im Sozialbereich

„Das Verhältnis /die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern muss neu überdacht und eventuell auch neu definiert werden“ (Kröger 2013, a.a.O.). Hier wird auf eine Aussage, am Ende des 14. Kinder- und Jugendberichtes verwiesen, die mehr oder weniger versteckt eine Ausweitung des Marktes in der Kinder- und Jugendhilfe als unumgebar erklärt: „Die Entwicklungen bereits der letzten Jahre – etwa mit der Schaffung von größeren bis sehr großen Trägerverbänden im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder – zeigen jedoch, dass es künftig weitere Verbände und Zusammenschlüsse geben wird“ (14. KJB 2013, 392). Damit dürfte es, so die AutorInnen des Kinder- und Jugendberichtes, „besser gelingen, sich zukunfts fest aufzustellen, Synergieeffekte zu generieren, Qualitätsentwicklung zu betreiben und auch gegenüber den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe als Gewährleistungsverpflichtete wie als Kostenträger ‚wirkungsvoller‘ aufzutreten“ (ebenda).

Gesamteinschätzung:

„Die Leistungen der Jugendhilfe bleiben wichtige und fachlich gute Instrumente, um auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren und Kinder, Jugendliche und Familien zu fördern und zu unterstützen. Von daher wird viel so bleiben wie es zurzeit ist“ (Kröger 2013 a.a.O.).

Dies scheint uns eine in mehrerer Hinsicht fragwürdige Grundaussage, denn hier werden zum einen der faktische Zustand der Qualität der Leistungen der Hilfen zur Erziehung und die Qualität des Prozesses ihrer Erbringung schöngefärbt und es gibt nicht einmal einen Ansatz von Hinweis auf die bestehenden Problemlagen. Die zweite Aussage Krögers ist nicht nachvollziehbar und wirkt wie eine beabsichtigte „Beruhigungspille“. Denn so, wie Kröger die Veränderungen, die ins Haus stehen, beschreibt, wird nichts so bleiben, wie es war.

Zusammenfassend kann man feststellen:

Auf den Tagungen der AGJ und der AFET, die stattfanden, als die Jugendministerkonferenz in Fulda bereits unmittelbar bevorstand bzw. schon stattgefunden hatte, tauchten die kritischen Themen nicht mehr auf, die in den Vorstellungen und Stellungnahmen der

Verbände und großen Träger in der Zeit vor dem Erscheinen des Jugendberichtes und der Jugendministerkonferenz geäußert worden waren (s. Kap. 6.2.1). Während die Verbände und Träger oder zumindest einige von ihnen im Vorfeld des 14. Kinder- und Jugendberichtes und im Vorfeld der Jugendministerkonferenz noch Kritik und klare Forderungen nach bestimmten Veränderungen äußerten (vgl. z.B. FORUM Jugendhilfe 4/2011), scheint nun offensichtlich niemand mehr mit seiner Kritik und mit Forderungen das allgemeine Einvernehmen stören zu wollen.

1.2.4 Hammer macht Nägel mit Köpfen

Wie gut inzwischen die Rezeption insbesondere der richtungsweisenden Forderungen des 14. Kinder- und Jugendberichtes nach mehr Markt mit dem zusammen geht, was die Jugendministerkonferenz beschlossen hat, zeigt Hammer auf, der die Botschaft der „neuen Neuen Steuerung“ (Otto/Ziegler 2012) auf der schon beschriebenen AFET-Tagung am unverblümtesten aber offenbar weitgehend unwidersprochen verkünden konnte (Hammer 2013, a.a.O.): Er stellt grundsätzlich fest, dass das Ziel, Hilfen zur Erziehung besser zu steuern, nur in der **Verbindung von Fach-Steuerung mit Finanz-Steuerung zu realisieren sei, und dass folglich ein fachliches Herangehen an diese Steuerungsabsichten auf die finanzielle Situation und die Sparwünsche der Politik Rücksicht zu nehmen habe.**

Hammer findet ansonsten auch hier wieder dem Schein nach progressive Worte, um zu erklären, warum das Zurückdrängen der Hilfen zur Erziehung durch sozialräumliche Angebote nicht nur nötig, sondern fachlich und gesellschaftspolitisch fortschrittlich und progressiv sei. „Da der Hilfebedarf im Wesentlichen nicht individuell durch persönliches Versagen ausgelöst wird, sondern als sozioökonomisch begründetes Phänomen insbesondere in Armutsregionen in Verbindung mit isolierten Lebenssituationen auftaucht, ist ein auf diese auslösenden Lebenslagen ausgerichtetes Hilfeangebot notwendig, das allerdings individualisierte Begleitkomponenten notwendig macht“ (ebenda).

Hammer spricht damit dem Einzelnen nur noch das evtl. Recht auf „individuelle Begleitkomponenten“ zu. Damit zieht er dem individuellen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung den Boden unter den Füßen weg – ohne ihn rechtlich infrage stellen zu müssen. Hier zeigt sich die „Genialität“ des „trojanischen Zauberpferdes Sozialraumorientierung“ und seine Nützlichkeit für die neue jugendhilfepolitischen Steuerung. Denn nach dem Scheitern der Bemühungen für eine Abschaffung des individuellen Rechtsanspruches (die es angeblich nie gab), kann man mit diesem Konzept immerhin noch mit guten Erfolgsaussichten dessen Aushöhlung verfolgen.

Hammer erläutert auf der AFET-Tagung ganz offen, wie es der Hamburger Behörde gelinge, trotz bestehender Gesetzlage, infrastrukturelle Hilfen an Stelle von ambulanten Hilfen durchzusetzen und mit dem Budget der Hilfen zur Erziehung zu finanzieren: Beide Leistungen – die Hilfen zur Erziehung und ebenso die stadtteilorientierten Gruppenangebote – werden durch denselben Haushaltstitel bedient und sind damit deckungsfähig. Auf diese Weise setzt Hamburg seine konzeptionelle Vorstellung von der Leistungserbringung der eigentlich individuellen Hilfe zur Erziehung durch Gruppenangebote und Infrastrukturmaßnahmen haushaltstechnisch um.

Wie so oft führt Hammer den Hörer und Leser an der Nase herum, indem er implizit kritische Argumente aufgreift und dann in eine völlig andere Richtung auflöst: Hammer richtet sich gegen die Vorstellung, die Probleme seien einfach nur quantitativ zu lösen: „Das Verhältnis von Qualität und Umfang der Hilfe muss neu definiert werden“ (ebenda). Aber statt „mehr Qualität und nicht einfach immer nur mehr Quantität“ zu fordern, empfiehlt er: „Mehr vom Selben stimmt weder im Gesundheitswesen und beim Schulwesen und auch nicht bei den Erziehungshilfen“ (ebenda). Eine qualitative Verbesserung der ambulanten Hilfen zur

Erziehung selbst liegt also gar nicht in seiner Absicht. Er verspricht vielmehr eine qualitative Veränderung der Lage insgesamt auf ganz anderem Wege: **„Wesentliche Verbesserungen sind nicht innerhalb des Systems der Hilfen zur Erziehung zu erzielen, sondern nur durch eine gemeinsame Angebots- und Finanzverantwortung mit der Schule, dem Gesundheitswesen, der Arbeitsverwaltung, der Wohnungswirtschaft und anderen Leistungsbereichen der Jugendhilfe (Kita, Frühe Hilfen, Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit) (ebenda).** Diese „schöne heile Jugendhilfewelt“ wird von den Vertretern der SRO in leuchtenden Bildern an die Wand gemalt und als fachliche Neuerung und fachliche Lösung verkauft (vgl. z.B. Pörksen 2013b).

Obwohl sich in Fachkreisen Stimmen erheben, die das sogenannte „Hamburger Modell“ für ihre Region oder ihren Bereich infrage stellen, herrscht im Wesentlichen Einvernehmen darüber, dass ein neuer Weg eingeschlagen werden soll, der Prävention, Sozialraumorientierung und Kooperation mit Schule als die Königswege der Weiterentwicklung ansieht. Dass es dabei letztlich um einen Anpassungsschritt des SGB VIII an die gegenwärtigen Tendenzen der sonstigen Sozialgesetzgebung handelt, bei denen es um Kosteneinsparung, staatliche Steuerung, Kontrolle und Schuldzuschreibung auf den Einzelnen geht, wird offenbar nicht erkannt. Dass dieser Schritt für die Kinder- und Jugendhilfe ein neues, marktkonformes Menschenbild, die Diskreditierung von Hilfen zur Erziehung und die Aushebelung des individuellen Rechtsanspruchs mit sich bringt, bleibt für viele im Verborgenen. So wird vor allem nicht klar, dass hier gar nicht an der Qualität der Hilfe zur Erziehung gearbeitet werden soll, sondern an der zumindest ansatzweisen Wiederherstellung der in den letzten 20 Jahren abgebauten Daseinsvorsorge und Infrastruktur, was infamer Weise als neue Idee verkauft wird und für die nun ein Teil der ambulanten Jugendhilfetöpfe“ reklamiert werden.

Wenn man die Diskussionslinien des Prozesses um eine „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ von ihren Anfängen bis hier betrachtet, fällt auf, dass sich an den ursprünglichen Absichten, wie sie sich schon im A-Länder-Papier manifestierten, bis hierhin überhaupt nichts geändert hat. Es scheint den Initiatoren gelungen zu sein, mit großem Aufwand unter Beschäftigung vieler Verbände- und TrägervertreterInnen und auch im Rahmen der ausführlichen und intensiven Berichterstattung des 14. Kinder- und Jugendberichtes, die schon im A-Länder-Papier formulierten Absichten durchzusetzen und jetzt offenbar auch in den Köpfen der offiziellen VertreterInnen der Kinder- und Jugendhilfe zu verankern.

1.3 Widerstand kritischer Kräfte der Kinder- und Jugendhilfe

Nach der von den VerfasserInnen selbst nicht beabsichtigten Veröffentlichung des sogenannten A-Länder-Papiers fand auf verschiedenen fachlichen Ebenen ein Diskurs über die dort vertretenen Thesen und Forderungen statt.

Es folgten bald etliche Stellungnahmen, z.B. die der LAG Erziehungsberatung Hamburg (2011 a.a.O.). In Fachzeitschriften (u.a. in der neuen praxis) wurden teils heftige Diskurse ausgetauscht. Es folgten in kurzem Abstand weitere Stellungnahmen (u.a. von Wiesner (2011), Münder et al. (2011) aber auch diverse Blogbeiträge z.B. vom Verein Wirkungsvolle Jugendhilfe e.V. (WJH) in Hamburg (2011, a.a.O.). Auf diesen spürbaren Gegenwind hin wurde von Seiten der Politiker nachdrücklich versichert, dass der Rechtsanspruch nicht angetastet werden solle.

1.3.1 Partiieller Widerstand der Profession

Nach einer langen Phase eines – fast paralysiert anmutenden – Schweigens von Seiten der Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe, haben sich im Verlauf der vergangenen zwei Jahre erste Tendenzen einer offenen Gegenposition zu den ökonomisierten Bedingungen der Kinder- und Jugendhilfe gezeigt:

- der engagierte „Hochwasser-Kinderschutz-Brief“ des inzwischen verstorbenen Kollegen Wörsdörfer-Kaiser,
- das „Schwarzbuch Soziale Arbeit“ (Seithe 2012),
- die alarmierenden Stimmen auf der Tagung „20 Jahre KJHG – ein Grund zum Feiern?“, die die sächsischen Jugend- und Landesverbände durchführten,
- der Kinder- und Jugendhilfekongress des Deutschen Berufsverbandes für Soziale Arbeit (DBSH) im Mai 2011 in Stendal,
- eine Reihe weiterer kritischer Tagungen, z.B. in Bielefeld (Gilde Soziale Arbeit e.V. Juni 2011) oder Berlin (Arbeitstagung des Forums kritische Soziale Arbeit im Juni 2011),
- oder auch die Web-Seite der WJH

(um nur einige Beispiele zu nennen) setzen sich laut vernehmbar mit den als höchst problematisch eingeschätzten Folgen des neoliberalen Paradigmenwechsels für die Gesellschaft allgemein und die Kinder- und Jugendhilfe im Besonderen auseinander. Sie zeigen auf, dass eine fachliche, Subjekt orientierte Kinder- und Jugendhilfe in einem zum Teil unvereinbaren Gegensatz steht zum neoliberalen Verständnis der sogenannten „Neuen Steuerung“, wo Menschen wie Objekte gesteuert und in eine passive Rolle gedrängt werden (vgl. hier z.B. Böhnisch et. al. 2005). Allmählich mehrten sich die Stimmen, die zum Protest gegen die Vorhaben und Planungen der Regierung aufriefen (vgl. zum Beispiel auch ver.di 2012, a.a.O.).

Als Beispiel für die verschiedenen Initiativen und Bündnisse, die sich in Sachen Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Umsteuerungsdiskussion engagiert und zum Teil auch neu zusammengefunden haben, soll hier das „Bündnis Kinder- und Jugendhilfe – für Professionalität und Parteilichkeit“ kurz vorgestellt werden (vgl. z.B. auch Neuffer 2013, 50). Aus Anlass des ersten sogenannten Fach-Workshops der Staatssekretäre mit den Kommunalen Spitzenverbänden am 4.11.2011 in der Ländervertretung Hamburgs in Berlin versammelten sich rund 150 FachvertreterInnen aus Berlin, Hamburg, Leipzig und Göttingen vor der Ländervertretung, um eine Mahnwache abzuhalten. Während dieser Mahnwache zeigte sich Staatsrat Pörksen den Teilnehmenden und verkündete, dass die Forderung der A-Staatssekretäre nach weitgehender Abschaffung des individuellen Rechtsanspruches auf Hilfen zur Erziehung vom Tisch sei. Was er nicht erwähnte, war, dass es rechtlich von vorneherein keine Chance für eine entsprechende Gesetzesnovellierung gegeben hätte. Herr Pörksen kündigte an, dass das Gremium die Hilfen zur Erziehung nicht abschaffen, sondern verbessern würde.

Aus dieser ersten Mahnwache heraus bildete sich das „Bündnis Kinder- und Jugendhilfe“, in dem sich verschiedene FachvertreterInnen der Kinder- und Jugendhilfe zusammengeschlossen haben, darunter gewerkschaftlich organisierte KollegInnen, das Unabhängige Forum kritische Soziale Arbeit, einzelne Persönlichkeiten aus Forschung und Lehre sowie aus der Praxis. Dieses „Bündnis Kinder- und Jugendhilfe“ fordert eine Kinder- und Jugendhilfe, die nicht durch Sparabsichten, sondern durch Fachlichkeit „gesteuert“ wird.

Damit stellt es sich bewusst an die Seite aller derer, die sich auch heute und unter den gegebenen neoliberalen Bedingungen bemühen, Soziale Arbeit so zu gestalten, dass sie die Würde der Menschen stärkt, statt sie zu verletzen und die die Kinder- und Jugendhilfe begreift als eine Kraft, die Menschen dabei hilft, ihr Leben selbstbestimmt leben zu können. Das

Bündnis formuliert die Meinung und die Interessen derjenigen, die sich mit den angeblich zwangsläufigen Entwicklungen neoliberaler und neokonservativer Politik in unserer Profession nicht abfinden wollen (vgl. <http://buendnis-jugendhilfe.de>). Es distanziert sich deshalb von allen Bemühungen, die Kinder- und Jugendhilfe zu einer kontrollierenden, Menschen steuernden und unter allen Umständen billigen Sozialinvestition umzukrempeln und diese Entwicklung dann – getarnt als fachlich sinnvolle Erneuerung – zu verkaufen.

Obwohl von denen, die die Diskussion unter sich ausmachten, immer wieder negiert, ausgeschlossen und sogar stigmatisiert, hat dieses Bündnis durch seine Mahnwachen, mit denen es den Prozess der Vorbereitung einer „Weiterentwicklung und Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe“ kritisch begleitete, gezeigt, dass es auch andere Stimmen und andere Meinungen in der Profession zur Frage der Zukunft der Erziehungshilfen gibt. Außerdem ist es in diesem Bündnis gelungen, im Rahmen der aktuellen Auseinandersetzungen einen konstruktiven Zusammenschluss der verschiedenen kritischen Kräfte der Sozialen Arbeit zustande zu bringen und für diese mit einer Stimme zu sprechen.

1.3.2 Anhörung bei der AGFJ

Ende des Jahres 2013 fand schließlich eine Anhörung der AGFJ mit Vertreterinnen der Wissenschaft und der Verbände statt, zu der u.a. auch das oben genannte Bündnis eingeladen wurde. Bei dieser Anhörung kamen auch andere kritische Vertreterinnen der Profession zu Wort. Die vorgelegte Dokumentation zu dieser Anhörung (Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. 2014) zeigt, dass in den Stellungnahmen der TeilnehmerInnen zu den insgesamt acht vorgelegten Fragen zur „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ unterschiedliche Meinungen vertreten wurden, die Befragten aber insgesamt in einigen Punkten deutlich übereinstimmten:

Die Anwesenden äußerten einvernehmlich die Befürchtung, dass die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung von „fiskalisch/ökonomischen Überlegungen“ dominiert werden könnte und dass der Ausbau der sozialräumlichen Angebote mit einer Senkung der Fallzahlen und anderen Kosteneinsparungen im Bereich der HzE einhergehen könnte.

So betonen alle Stellungnahmen, dass der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung erhalten bleiben müsse, dass die Kosten nicht weiter eingedämmt werden dürfen, dass sozialraumorientierte Maßnahmen nicht als Alternative zu den Hilfen zur Erziehung zu sehen sind und auch nicht im Widerspruch zu ihnen stehen.

Gleichzeitig waren sich die TeilnehmerInnen darin einig, dass eine Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich sei. Unter anderem sah man es allgemein als notwendig an, dass der Ausbau infrastruktureller Angebote, präventiver Ansätze im Sozialraum und die Herstellung eines besseren Miteinanders zwischen Jugendhilfe und Regelsystemen wie Schule und z.B. Kindertagesstätte gefördert werden sollen. Wobei man sich scheinbar sogar einig war über die erforderliche volle Kostenübernahme auch für infrastrukturelle Angebote.

Zum Dritten wurden mehr Steuerungskapazitäten für das Jugendamt als strategisches Zentrum der Kinder- und Jugendhilfe sowie eine bessere Ausstattung und eine personelle Aufstockungen gefordert.

Soweit klingt das alles recht gut. Natürlich sollte man sich als verantwortliche VertreterIn der Kinder- und Jugendhilfe für eine bessere Infrastruktur, für eine gelingende Zusammenarbeit mit der Schule, für eine Neubelebung von Ansätzen in und mit dem Sozialraum einsetzen und dafür, dass der ASD endlich wieder verantwortliche, auch sozialpädagogische Aufgaben übernehmen soll. Wer könnte etwas dagegen haben, wenn doch gleichzeitig versichert wird, dass all das nicht gegen die Hilfe zur Erziehung (im, sagen wir „klassischen Sinne“) ausgespielt werden wird.

Allerdings drängt sich beim Lesen dieser Stellungnahmen die Frage auf: Was ist eigentlich gemeint, wenn hier von „Hilfen zur Erziehung“ gesprochen wird. Auch hier – wie schon bei den oben (vgl. Kap. 6.2.2) analysierten Unterlagen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklungsdiskussion der AGFJ – wird allein durch die Anlage der Fragenstellung eine Vermischung verschiedener Leistungs- und Angebotsebenen der Kinder- und Jugendhilfe in Gang gesetzt. So bleibt unklar, was gemeint ist, wenn von mehr personeller und finanzieller Ausstattung im Rahmen einer „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ die Rede ist. Ebenso bleibt es unklar, worauf sich letztlich der Wunsch nach alternativer Finanzierung oder nach Ausdifferenzierung der Angebote bezieht. Bei fast zwei Drittel der geäußerten Förderungs- und Veränderungsvorstellungen sind diese an die Infrastrukturmaßnahmen, an die Schnittstellenarbeit oder an die präventiven Stadtteilangebote geknüpft. Es gibt keine einzige konkrete Überlegung für eine neue inhaltliche oder auch strukturelle Gestaltung der Hilfen zur Erziehung (im „klassischen Sinn“). Man gewinnt den Eindruck, als habe schon die Fragestellung dazu beigetragen, explizite Weiterentwicklungsforderungen zur Hilfe zur Erziehung selbst gar nicht erst zu stellen oder aber die Wiedergabe der Beiträge geschah unter dem Fokus der bis dahin erarbeiteten Vorstellungen.

Die Dokumentation der Anhörung erweckt grundsätzlich den Eindruck einer bemerkenswerten demokratischen Aktion und macht neugierig darauf, welchen Einfluss sie auf die Beschlüsse des nächsten Kinder- und Jugendhilfekonzerns hat.

1.4 Neujustierung der Kinder- und Jugendhilfe: professionelle Notwendigkeiten und politische Pläne

Es ist nicht alles unbefriedigend, was heute geleistet wird. Es ist nicht alles, was man heute beobachten kann, in dem hier dargestellten Maße problematisch. Außerdem bestehen – wie oben erläutert – große regionale Unterschiede (vgl. z.B. Chassé 2014). So scheint z.B. die Hilfe zur Erziehung in reichen Bundesländern wie Bayern bisher formal keinen Schaden genommen zu haben – was nicht heißt, dass inhaltlich die neoliberale Ideologie hier nicht ebenfalls prägend für dieses Arbeitsfeld geworden wäre.

Außerdem gibt es durchaus kreative, fachlich durchdachte und engagierte Ansätze, Projekte und Modelle. Aber wenn dann diese Pläne mit der rauen Wirklichkeit zusammenstoßen und Einengungen, Begrenzungen, Finanzierungsstopps oder auch Umdeutungen ausgesetzt sind, dann bleibt oft nicht viel davon übrig. Unter den Vorzeichen der „Neuen Steuerung“ erfahren solche neuen Konzepte und die damit verbundenen Diskurse vorschnell Verzerrungen und Umdeutungen.

1.4.1 Veränderungsbedarf aus Sicht der kritischen Profession

Insgesamt gesehen bleibt es dabei, dass die gegenwärtige Soziale Arbeit und hier die ambulanten Hilfen zur Erziehung mit Bedingungen fertig werden müssen, die sie in der Arbeit stark hemmen und beeinträchtigen. Dies ist so seit der „Neuen Steuerung“ der 90er Jahre. Es bestehe deshalb auch aus fachlicher und kritischer Sicht, so z.B. Otto und Ziegler ironisch (2012), ein konkreter Bedarf an einer konsequenten Umsteuerung der derzeitigen Kinder- und Jugendhilfe. Die geplante Reform der Politik gehe aber nicht in die gleiche Richtung, wie die Erneuerungsabsichten der kritischen Profession. Vielmehr werde es nach all dem, was offiziell verbreitet wird, mehr geben von dem, auf das fachliche Soziale Arbeit gerne verzichten würde. Es könne im Rahmen dieser eigenen Erneuerungsabsichten der Profession nicht um kleine „Reförmchen“ und Zugeständnisse gehen. Stattdessen seien die

Grundfehler anzugehen. Nach Otto und Ziegler (2012) ist die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit einer der entscheidenden Grundfehler. Als zweiten Grundfehler sehen die Autoren das neoliberale und neo-konservative Menschenbild. Deshalb müsste eine aus fachlicher Sicht anzustrebende „Umsteuerung“ in aller Konsequenz perspektivisch folgende Punkte forcieren: Zum ersten den (Wieder)-Ausstieg der Kinder- und Jugendhilfe aus der Ökonomisierung und zum zweiten die Verabschiedung der Sozialen Arbeit vom neoliberalen Menschenbild und seinen Folgen.

Veränderungsbedarf der Kinder- und Jugendhilfe allgemein

Was im Rahmen dieser anzustrebenden Umsteuerung gebraucht würde, so Otto und Ziegler (2012) wäre eine Veränderung hin zu mehr Fachlichkeit und zu den ethischen Werten der Sozialen Arbeit. Dabei gehe es nicht um die Forderung nach einem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz. Das „alte Gesetz“ sei wahrhaftig noch gut genug und sehr viel besser als das, was derzeit aus ihm gemacht würde. Sicherlich gäbe es zwar auch im KJHG Ausbesserungen und Mängel zu beheben, wie die bestehende Elternlastigkeit, die Distanz zu Bildungs- und vor allem auch zum Gesundheitssystem, das fehlende Eingehen auf neue „moderne“ Themen, die im bisherigen KJHG noch keine Entsprechung gefunden haben. Ansonsten aber gälte es, den Geist des KJHG zu stärken und konsequent weiter zu entwickeln, auch auf Bereiche und Themen, die bisher davon nicht oder nur marginal berührt waren.

Auch wir sind der Meinung, dass in den Hilfen zur Erziehung selbst und in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt so Einiges dringend zu reformieren wäre. Betrachtet man z.B. das Ausgangskonzept der ambulanten Hilfen zur Erziehung einerseits und die heutige Wirklichkeit der ambulanten Hilfen zur Erziehung andererseits, dann ergibt sich aus fachlicher Sicht ein erheblicher Erneuerungsbedarf. Thiersch spricht von einem „Dilemma der Sozialen Arbeit“ (Thiersch 2012), das darin bestünde, dass sie selbst als Profession dringend Zeit und Kraft bräuchte, um ihre eigenen Konzepte und Grundlagen neu zu durchdenken und neu zu beleben, dass sie aber daran gehindert würde durch die dringende Notwendigkeit, sich stattdessen gegen die „Erneuerungszumutungen“ der neoliberalen Sozialpolitik und ihren Auswirkungen auf die gegenwärtige Soziale Arbeit zu wehren.

So formuliert Nodes (2012): Es muss „neben der Rücknahme von Kürzungen und einer besseren Finanzierung der Kommunen darum gehen, Soziale Arbeit als Arbeit mit und in Beziehungen zu Menschen zu verteidigen. Wir müssen verdeutlichen, dass sich die Situation unserer Klientel nicht mit der Ausstellung von Rezepten (à la 10 Sitzungen ‚Sozialgymnastik‘) verbessern lässt, sondern es einer Beziehungsarbeit mit festen Ansprechpartnern bedarf, die vermittelnd, begleitend, weitere Hilfen anbietend, usw. tätig werden (...) Die Steuerung der Jugendhilfe muss dialogisch erfolgen, die Sozialarbeitenden benötigen dafür mehr Steuerungskompetenz (und nicht weniger) in einem Umfeld von Hilfeanbietern, deren Arbeitsbeziehung nicht durch ökonomische Konkurrenz geprägt ist. Maßstab muss wieder die Parteinahme für die Rechte von Kindern und Jugendlichen werden. Es geht also um nichts weniger als um die Vitalisierung von Fachlichkeit“ (Nodes 2012).

Angemessene Ziele einer Weiterentwicklungsdiskussion

Andererseits kann sich eine solche fachliche Reform nicht allein und isoliert um die (ambulanten) Hilfen zur Erziehung und der Kinder- und Jugendhilfeleistungen kümmern. Wir sehen zunächst eine Verbesserung der Lebenslagen der Minderjährigen in unserer Gesellschaft als unabdingbar notwendig an. Wie weit diese Aufgabe als sozialpolitische Aufgabe zu gelten hat, wie weit sie durch eine Realisierung der Aufgabenzuschreibung durch das KJHG gelingen kann, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden (vgl. aber Kap. 5.3.2). Als angemessene politische Ziele einer Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt wäre aus unserer Sicht Folgendes erforderlich:

Verbesserung der Lebensbedingungen nach § 1, Abs. 3 Pt. 4 KJHG und Revitalisierung der Leistungen der KJH insgesamt

Zum einen muss der Auftrag nach § 1 Abs. 4 Pt. 3 KJHG ernstgenommen und umgesetzt werden, der die Kinder- und Jugendhilfe dazu auffordert, Einfluss auf die bestehenden Lebensbedingungen von Minderjährigen zu nehmen. Zur Umsetzung dieses grundlegenden Auftrags der Kinder- und Jugendhilfe gehören z.B. eine bessere Kooperation zwischen den Sozialisationsagenturen Jugendhilfe und Schule sowie dem Gesundheitsbereich und der (Wieder)-Aufbau von Jugend- und Kinderarbeit im Stadtteil. Die Verbesserung und Erweiterung der materiellen und sozialen Infrastruktur in den Wohngebieten gehören ebenfalls dazu. Das alles sind jedoch sozialpolitische Maßnahmen, die die Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG nur indirekt betreffen – wobei sie natürlich für gelingende Hilfe zur Erziehung notwendig sind (vgl. Kap. 9.8.3). Sie sind mit Blick auf die Hilfen zur Erziehung wichtige Präventionsfaktoren und dürften, sollte es gelingen, sie wirklich auszubauen, durchaus die eine oder andere Verfestigung von Problemen verhindern, so dass in bestimmten konkreten Fällen Hilfe zur Erziehung dann möglicherweise nicht mehr erforderlich ist.

Diese dringend erforderlichen Maßnahmen im Vorfeld könnten vor allem auch dazu beitragen, dass Hilfe zur Erziehung nicht länger inflationär genutzt wird und entgegen ihren fachlichen Erfordernissen verformt, verflacht, verwässert und somit wirkungslos gemacht wird. Sie stellen für die Hilfen zur Erziehung außerdem wichtige Kooperationsfelder dar.

Andererseits muss unbedingt beachtet werden, dass z.B. die Aufgabe der Jugendarbeit sich nicht auf eine Funktion im Vorfeld der Hilfe zur Erziehung beschränkt oder darauf reduziert werden darf. Sie ist eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, die einen eigenen und sehr wichtigen Auftrag zu erfüllen hat, der sich auf das Wohl aller Kinder- und Jugendlichen bezieht. Es wäre eine unzulässige Verkürzung der Kinder- und Jugendhilfe, wenn alle Leistungen nur noch als möglich Verhinderungsfaktoren in Bezug auf Hilfe zur Erziehung gesehen würden.

Wiederbelebung und Absicherung der sozialpädagogischen Arbeit des Allgemeinen Sozialdienstes

Des Weiteren wäre dringend eine bessere Ausstattung der Mitarbeiterteams der Allgemeinen Sozialen Dienste erforderlich sowie die Schaffung von organisatorischen wie fachlichen Rahmenbedingungen, die es den MitarbeiterInnen ermöglichen, ihre Aufgabe wieder sozialpädagogisch zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Hierzu sind erweiterte Zeitkontingente, die deutliche Reduzierung der Dokumentationspflichten, die Vorrangigkeit persönlicher Kontakte mit der Klientel vor der digitalen Bearbeitung und grundsätzlich der Vorrang fachlicher Entscheidungen vor Kostendiktaten und Effizienzzwängen abzusichern.

Mit Blick auf die Hilfen zur Erziehung würden diese Veränderungen dazu beitragen, dass eine umfassende Diagnose vor Beginn der Hilfe erarbeitet wird und ein sehr viel genaueres Bedarfsbild vorliegt. Der Allgemeine Soziale Dienst würde selbst Beratungen und auch längerfristige Betreuung von Familien und Einzelpersonen übernehmen und somit seinerseits verhindern, dass Hilfen zur Erziehung in Fällen angewandt wird, in denen sie (noch) nicht erforderlich sind. Das würde das Profil der ambulanten Hilfen schärfen und es ermöglichen, sie wirklich dort einzusetzen, wo sie entsprechend ihrer Alleinstellungsmerkmale gebraucht werden.

Reformbedarf der ambulanten Hilfen zur Erziehung

Die Hilfen zur Erziehung und insbesondere die ambulanten Hilfen zur Erziehung aber haben selbst einen großen Reformbedarf. Sie müssen hinsichtlich ihrer erforderlichen Zeitkontingente auf der Basis fachlicher Erkenntnisse neu bewertet werden. Sie sollten fachlich verbindlich als hochqualifizierte sozialpädagogische Arbeit definiert und entsprechend mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet werden.

Beziehungsarbeit und Beratung, die direkte Nähe zur Lebenswelt und der Bedarf an hinreichender Zeiten für Reflexionsarbeit müssen akzeptiert und organisatorisch unteretzt werden.

Die in diesem Arbeitsfeld massenhaft verbreiteten, prekären Arbeitsverträge und Arbeitsbedingungen sind von politischer Seite her zu unterbinden. Sie konterkarieren die anspruchsvolle Aufgabe der ambulanten Hilfen zur Erziehung und vergeuden mit ihren negativen Einflüssen auf die Qualität der Hilfen öffentliche Gelder. Ebenso muss die Arbeit durch angemessene tarifliche Bezahlung gesichert und stabil gehalten werden, die zumindest dem Einkommen der SozialarbeiterInnen im öffentlichen Dienst entspricht.

Das aber bedeutet: Die ambulante Hilfe bedarf einer verstärkten Beachtung und Berücksichtigung durch die Politik. Sie muss als besonderes Angebot mit individuellem Rechtsanspruch und spezifischeren Gestaltungsansprüchen inhaltlich zur Kenntnis genommen und verantwortungsvoll diskutiert werden. Es ist zu vermuten, dass für die Wiederherstellung einer angemessenen ambulanten Hilfe zur Erziehung mehr Ressourcen brauchen wird. Die erforderlichen Gelder könnten sicher zu einem Teil durch den Wegfall der inflationären Nutzung der ambulanten Hilfen als Minihilfen oder Kontrollaufträge ausgeglichen werden. Das aber wird wohl nicht reichen, weil der fachliche, dem Gesetz entsprechende (Wieder)Aufbau nachhaltig wirksamer und fachlich angemessener Hilfen nicht zum Nulltarif zu haben sein wird und außerdem – wie von allen Seiten bestätigt – die teils erheblichen Problemlagen von Minderjährigen und jungen Erwachsenen in unserer Gesellschaft in nächster Zeit nicht weniger und nicht weniger massiv werden dürften, sondern eher zunehmen werden.

1.4.2 Das Ergebnis der Jugendministerkonferenz 2014 in Mainz

Im Mai 2014 tagte die Jugendministerkonferenz in Mainz statt. Hier wurde sozusagen die geplante Neujustierung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht der Politik beschlossen.

Aussagen zur ambulanten Hilfe zur Erziehung

Zunächst muss festgehalten werden: Was die Perspektive der ambulanten Hilfen zur Erziehung betrifft, ist dem Beschluss und dem Berichtsentwurf der Jugendministerkonferenz in Mainz (JFMK 2014a; JFMK 2014b) zu entnehmen, dass die bis dahin entwickelten und vorbereiteten Absichten und Pläne – in vollem Umfang – wenn auch anders verpackt, weiterverfolgt werden. Zwar fehlt in dem Beschluss und im uns vorliegenden Bericht-Entwurf die ausdrückliche Formulierung des bisher meist unverhohlenen vorangestellten Motivs, die Kosten der (ambulanten) Hilfen zur Erziehung grundsätzlich begrenzen und möglichst eindämmen zu wollen. Dadurch wird nicht mehr so deutlich wie bisher, dass es sich bei der Diskussion um eine „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ von Anfang an um Überlegungen zu ihrer fiskalischen Steuerung und Kontrolle gehandelt hat. Gesprochen wird jetzt stattdessen davon, dass „die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung darauf ziele, möglichst frühzeitig Hilfe und Unterstützung anzubieten, eine bedarfsgerechte Infrastruktur zu sichern und die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, aber zugleich auch die Potenziale von Regelangeboten und sozialräumlichen Ansätzen stärker zu nutzen und dadurch *die Effizienz des Mitteleinsatzes für erzieherische Hilfen steigern zu können*“ (JFMK 2014a, Pt. 2). Das kann nur so verstanden werden, dass zukünftig die Mittel für die Hilfen zur Erziehung auch für andere Pläne und Projekte der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt werden sollen, obwohl es sich um Mittel handelt, die bisher ausschließlich für den § 27 bis § 31 KJHG verwendet werden konnten. Der Beschluss und der Bericht enthalten eine ganze Reihe weitere Hinweise direkter und weniger direkter Art, die u.E. in gleicher Weise verstanden werden müssen.

Von diesem Punkt absehen, erwecken die Texte einen durchaus positiveren Eindruck, was die Behandlung der Hilfen zur Erziehung betrifft, als das, was bisher geäußert wurde. Man hat den Eindruck, dass sich die AGFJ und das Ministerium im Rahmen der Jugendministerkonferenz (JFMK 2014a; JFMK 2014b) etwas mehr mit der Bedeutung der Hilfen zur Erziehung selbst auseinandergesetzt haben und nun mehr bereit sind, sie als eigenständige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu würdigen. Im Text stehen klare Aussagen, die die Erhaltung des individuellen Rechtsanspruches und die erforderliche Ableitung der konkreten Hilfen vom Bedarf im Einzelfall bestätigen. Deutlich wird davon gesprochen, dass die Hilfen zur Erziehung nicht im Konkurrenz oder Widerspruch zu den geplanten sozialräumlichen Angeboten und den infrastrukturellen Maßnahmen, sowie zu der Schnittstellenarbeit z.B. mit Schulen stehen, also auch keine Alternativen darstellen.

Es gibt im Bericht der JFMK (JFMK 2014b, Pt. 3) auch einige inhaltliche Aussagen zu dem, was Hilfe zur Erziehung leisten soll. Zum Beispiel ist die Rede davon, dass sie bei „familiären Problemkonstellationen, Sozialisations- und Erziehungsanforderungen“ erforderlich sein könne, dass sie in besonderen Lebenslagen (z.B. Kinder von psychisch kranken Eltern) benötigt und gehäuft in Fällen von Armutslebenslagen gebraucht würde. Die Kurzbeschreibung ihrer sozialpädagogischen Tätigkeit, dass sie nämlich Eltern berate und Minderjährige fördere, zeigt aber, dass hier kein fachliches Wissen über die Aufgaben und Prozesse einer ambulanten Hilfe zur Erziehung vorliegt bzw. dass dieses unbeachtet bleibt. Denn Beratung von Eltern und die Förderung von Minderjährigen sind ganz allgemeine Aufgaben nach KJHG, die keineswegs nur und speziell die Hilfe zur Erziehung betreffen. Schließlich geht es in Zukunft auch darum, dass der Allgemeine Soziale Dienst (wieder) solche sozialpädagogischen Aufgaben übernehmen soll.

Mit Verweis auf die Anhörung im Dezember 2014, auf der Vertreterinnen der Kinder- und Jugendhilfe ihre zum Teil sehr kritischen Stellungnahmen zu den damals vorliegenden Plänen der AGFJ vortragen durften, stellt die JFMK fest, dass Hilfen zur Erziehung nicht nur die Funktion des „Ausfallbürgen für gesellschaftliche Problemlagen“ hätten, sondern Minderjährigen auch die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen. Auch die Information, dass die Zahl der Minderjährigen, die einen erzieherischen Bedarf haben, deutlich über der Anzahl der betreuten „Fälle“ liege, wird im Text aufgenommen.

Ganz klar hat man sich im Unterschied zu den vorigen Texten darauf besonnen, dass man auch Aussagen über die Hilfen zur Erziehung selbst treffen muss, wenn man vorgibt, sich über ihre Weiterentwicklung Gedanken zu machen. Alles in allem wirken die oben genannten speziellen Aussagen der JFMK zur ambulanten Hilfe zur Erziehung aber wie der Versuch, kritische Einwände von fachlichen Vertreterinnen der Hilfen zur Erziehung aufzugreifen und formal in ihr bestehendes Konzept zu integrieren.

Auch der geplante Sonderforschungsbereich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“, wirkt eher wie eine Beruhigungspille für diejenigen, die um die weitere Existenz der ambulanten Hilfen zur Erziehung fürchten. Einbezogen werden in diesen Sonderforschungsbereich in Zukunft auch die freien Träger. Ein Blick auf die Situation in der Praxis selbst und eine Einbeziehung der Lage und der Sichtweise der MitarbeiterInnen, die die beschriebene Arbeit leisten, ist also auch weiterhin nicht vorgesehen.

Fragwürdig ist auch die Fragestellung, die für den Sonderforschungsbereich genannt wird. Aus unserer Sicht wäre es wichtiger, zu klären, welche Faktoren den Bedarf nach Hilfe zur Erziehung forcieren und welche Faktoren deren Wirksamkeit verbessern können.

Der geplante Sonderforschungsbereich, der mit 10 Millionen ausgestattet, Forschungen zu den Indikatoren für Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung ermöglichen soll, steht etwas isoliert im Gesamtkontext der Beschlussvorlage. Diese enthält ansonsten ausschließlich Aussagen, die einen verstärkten Mitteleinsatz und große Anstrengungen für die Förderung der Schnittstellenarbeit und der infrastrukturellen Angebote im Stadtteil versprechen.

Inhalt der Beschlüsse und Planungsabsichten

Folgende Punkte werden in Beschluss und Berichtsentwurf der JFMK (2014a und b) deutlich zum Ausdruck gebracht:

- Die vorgesehene „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ sieht Ausweitungen, Förderungen, neue Finanzierungswege und Unterstützungen ausschließlich vor für den der Hilfe zu Erziehung vorgelagerten Bereich der präventiven und sozialraumorientierten Angebote im Stadtteil und für die Schnittstellenarbeit mit Schulen, Kindertagesstätten, dem Gesundheitsbereich und dem Bereich der Arbeitsförderung.
- Es ist geplant, neue, bisher nicht vorgesehene rechtliche und organisatorische Wege zu finden, um die beabsichtigte verstärkte Förderung von sozialräumlichen Angeboten und von Schnittstellenarbeit zu finanzieren.
- Klar benannte Reformabsichten bezogen auf die (ambulanten) Hilfen zur Erziehung gibt es nicht.

Die konkreten Beschlüsse und Planungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Aspekte einer Verbesserung und Gestaltung der Lebenswelten von Minderjährigen durch Infrastrukturmaßnahmen, eine bessere Schnittstellenarbeit und die Forcierung sozialräumlicher Angebote im Stadtteil, sowie auf eine Wiederbelebung fachlich-sozialpädagogischer Aufgaben im Allgemeinen Sozialen Dienst.

Was diese Bereiche betrifft, sind viele Vorschläge und Absichten durchaus fachlich akzeptabel und auch interessant. Es ist z.B. gut vorstellbar, dass ein qualifizierter Ganztagsaufenthalt an den Schulen mit durchgängigen, sozialpädagogischen Betreuungsangeboten präventiv wirken könnte. Auch die wieder fachliche, sozialpädagogische Arbeit im Jugendamt – sofern sie durch eine deutliche Personalerweiterung auch wirklich abgesichert würde – käme unseren Vorstellungen einer Reform der Kinder- und Jugendhilfe entgegen. Positiv ist weiterhin, dass hier außer Schule und Kindertagesstätte auch die Schnittstellen Gesundheit/GKV, SGB II/III und SGB XII benannt werden.

Allerdings scheinen die geplanten Ansätze oft nicht richtig zu Ende gedacht worden zu sein: Welche Qualifizierung die Regelversorgung (Schule, Kindergarten) für diese Schnittstellenarbeit bedarf, wird z.B. nicht in den Blick genommen. Ausgeblendet wird z.B. auch die Frage, ob die Strukturen und Umgangsweisen von Schule und/oder Arbeitsagentur mit den Minderjährigen nicht selbst die Notwendigkeit von Einzelfallhilfen produzieren und folglich dort angesetzt werden müsste.

Der neue semantische Raum „Hilfe zur Erziehung“

Über die schon genannten konkreten Aussagen und Beschlüsse hinaus bestehen beide Texte der JFMK 2014 weitgehend aus den verbalen Bemühungen, den Begriff der „Hilfe zur Erziehung“ fast grenzenlos auszuweiten, ja ihn geradezu „aufzublasen“. Es entsteht ein Begriffsraum, in dem die selbstverständlichen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Vorfeld der Hilfe zur Erziehung mit den Hilfen zur Erziehung selbst zu einer Einheit verschmolzen werden. In dieser „semantischen Wolke“ mit ihren ausgeprägten Vermischungen und Verwischungen sind die Grenzen zur „eigentlichen“ Hilfe zur Erziehung nach § 27 bis § 35 KJHG und insbesondere die Grenzen zur ambulanten Hilfe zur Erziehung nicht mehr erkennbar und ihre Alleinstellungsmerkmale werden nicht mehr deutlich. Sie wirkt in diesem Begriffsraum wie eine „blutleere Chimäre“, die selbst an den Rand gedrückt worden ist, die dem ganzen aber den Namen (und damit die finanziellen Mittel) sichert und letztlich auch noch als rechtlich verankerte Grundlage für dieses Vorgehen erhalten muss (vgl. JFMK 2014a, Pt. 2). Man hat den Eindruck, es handele sich um den Versuch eines

verbalen Schachzugs, der diesen Vermischungs- und Verwischungsvorgang rechtfertigen, als selbstverständlich hinstellen und der Kritik entziehen soll.

Der von der JFMK in Fulda (JFMK 2013) geprägte Begriff der „Hilfe zur Entwicklung“ – damals gedacht als Alternativbegriff zur Hilfe zur Erziehung. – wird in den neuen Texten nicht benutzt, aber er wird in die Tat umgesetzt: Alles, was wir anlässlich dieses in Fulda proklamierten Begriffes oben gesagt haben (s. Kap. 6.2.1), ist im Rahmen der jetzigen Beschlussfassungsdokumente wiederzufinden. In den Papieren der JFMK in Mainz 2014 werden die allgemeinen, sozialpolitischen und Kinder- und Jugendhilfe spezifischen Bedingungen, d.h. die Sicherstellung einer fördernden Lebenswelt mit entsprechender Infrastruktur, mit aktiven und produktiven Schnittflächen zu anderen Sozialisationsagenturen und Instanzen und die Schaffung von niedrighschwelligem Unterstützungsleistungen im Stadtteil semantisch vermischt, ja eigentlich gleichgesetzt mit der Maßnahme nach § 27 KJHG, der „Hilfe zur Erziehung“.

Es wird in den Unterlagen der 14. Jugendministerkonferenz nicht mehr davon gesprochen, dass diese vorgelagerten Ansätze und strukturellen Maßnahmen als Ersatz oder Alternativen für individuelle Hilfe zur Erziehung angesehen werden sollen, ja es wird sogar bestritten. Aber es ist schließlich unschädlich, davon zu sprechen, dass beide Bereiche nicht in Konkurrenz oder Widerspruch zu einander stehen, denn sie sind inzwischen so sehr eine Einheit, dass man sie gar nicht mehr zu trennen weiß. Denn nach den neuen Vorstellungen und entsprechend der neuen semantischen Schöpfung kommt ja alles, was im Sozialraum geschieht, schließlich auch den Hilfen zur Erziehung zu Gute.

Wenn man sich diesen neuen semantischen Raum ansieht, könnte manches darauf hindeuten, dass es tatsächlich in Zukunft nicht mehr darum gehen soll, die ambulanten Hilfen einfach zu ersetzen oder zu verdrängen und auch nicht mehr darum, ihnen die Mittel zu kürzen. Man scheint vielmehr davon auszugehen, dass durch frühzeitige, „rechtzeitige“, „bedarfsgerechte Hilfen“ „der Verfestigung von Problemlagen entgegengewirkt“ (vgl. JFMK 2014a, Pt. 2) und damit die „klassische“ Hilfe zur Erziehung nach § 27 gar nicht mehr notwendig sein wird. Dies betrachten wir insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden sozialen Problemlagen unserer neoliberalen Gesellschaft als Illusion. Diese Entwicklung könnte man gelassen abwarten. Es wäre damit zu rechnen, dass sich der Bedarf und die Notwendigkeit für qualifizierte und intensive ambulante Hilfen von selbst durchsetzen und damit diese Hoffnung in ihre Schranken gewiesen werden könnten. Die Gefahr aber ist eine andere:

Es muss nach all dem, was gesagt und angedeutet wurde, befürchtet werden muss, dass es der Zweck der oben beschriebenen semantischen Verwirrung um den Begriff „Hilfe zur Erziehung“ ist, die generellen und allgemeinen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig auch mit den Mitteln der Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG zu finanzieren. Was das praktisch bedeutet, kann hier nur angedeutet werden: Wenn bei gedeckelten Budgets Geld für andere Ausgabenbereiche entnommen wird, muss die Hilfe zur Erziehung nach § 27ff aus dem Rest der Mittel finanziert werden. Betroffen werden in erster Linie die ambulanten Hilfen sein, die im Unterschied zu den stationären Hilfen ohne weiteres immer weiter verstümmelt und verkürzt werden können. Das würde heißen: die Kontingente und die Dauer von ambulanten Hilfen werden noch weiter abgesenkt, es werden Minihilfen weiter ausgebaut, die Bezahlung der MitarbeiterInnen in diesen Arbeitsfeldern dürfte noch schlechter und die Verträge noch prekärer werden und die Gewährungsgrenze für ambulante Hilfe wird noch weiter in Richtung akuter Kindeswohlgefährdung hochgezogen werden. Das hier nun fehlende Geld wird stattdessen für die Infrastruktur, die Schnittstellenarbeit und sozialräumlich Angebote ausgegeben. Und da wird es nach Meinung unseres Ministeriums eben effizienter und sinnvoller eingesetzt.

Ignorierung des Reformbedarfes der ambulanten Hilfen

Man hat damit auf jeden Fall gleichzeitig drei Anliegen erfüllt:

- Zum einen kann man nun über die Mittel verfügen, die man vorher meinte, nicht zu haben.
- Zum Zweiten kann man die missliebige Maßnahme „ambulante Hilfe zur Erziehung“ selbst weitgehend zurückdrängen.
- Und drittens kann sich die Jugendpolitik damit brüsten, aktiv im Sinne einer Verbesserung der Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen investiert zu haben.

„Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ bedeutet also weiterhin nicht etwa, dass Politik sich hier mit Inhalten, Prozessen, Notwendigkeiten und Alleinstellungsmerkmalen der Hilfe zur Erziehung auseinandersetzt, um sie besser fördern und entwickeln zu können. Gemeint ist mit diesem vielfach strapazierten Begriff offensichtlich nur, dass man sich Gedanken darüber macht, „welches Schicksal den ambulanten Hilfen zur Erziehung in der nächsten Zukunft widerfahren soll“. Es wird unmissverständlich klargemacht, dass in Zukunft eine „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ nur und „notwendigerweise im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, dem Ausbau sozialräumlicher und infrastruktureller Angebote für Kinder und Jugendliche und der gegenseitigen Kooperation mit den Regelsysteme, z.B. Kitas und Schulen, erfolgt“ (JFMK 2014a, Pt. 2). Da dies gleichzeitig eine Zusammenlegung der zur Verfügung stehenden Finanzen bedeuten wird, bleibt für eine ambulante Hilfe zur Erziehung, die diesen Namen noch wert ist, kaum eine Chance.

All die oben von uns genannten Reformanliegen in der ambulanten Hilfe, die deutlich über die mageren Vorstellungen auch des 14. Kinder- und Jugendberichtes hinaus gehen (vgl. Kap. 3.3.2) und die den oben ausführlich dargestellten Verformungstendenzen und Entfachlichungsprozessen der gegenwärtigen ambulanten Hilfen zur Erziehung (vgl. Kap. 4.4) entgegenwirken könnten, bleiben im Rahmen der Überlegungen und Beschlüsse der JFMK außerhalb des Horizontes.

Eine eigenständige Existenzberechtigung wird der ambulanten Hilfe zur Erziehung – trotz aller Versuche, dies zu verschleiern – also nicht zugestanden. Letztlich wird sie von der Politik so sehr vernachlässigt, dass man sagen kann, sie wird formal zwar benannt aber im Weiteren ignoriert und tabuisiert.

1.5 Neujustierung der Kinder- und Jugendhilfe: professionelle Notwendigkeiten und politische Pläne

Es ist nicht alles unbefriedigend, was heute geleistet wird. Es ist nicht alles, was man heute beobachten kann, in dem hier dargestellten Maße problematisch. Außerdem bestehen – wie oben erläutert – große regionale Unterschiede (vgl. z.B. Chassé 2014). So scheint z.B. die Hilfe zur Erziehung in reichen Bundesländern wie Bayern bisher formal keinen Schaden genommen zu haben – was nicht heißt, dass inhaltlich die neoliberale Ideologie hier nicht ebenfalls prägend für dieses Arbeitsfeld geworden wäre.

Außerdem gibt es durchaus kreative, fachlich durchdachte und engagierte Ansätze, Projekte und Modelle. Aber wenn dann diese Pläne mit der rauen Wirklichkeit zusammenstoßen und Einengungen, Begrenzungen, Finanzierungsstopps oder auch Umdeutungen ausgesetzt sind, dann bleibt oft nicht viel davon übrig. Unter den Vorzeichen der „Neuen Steuerung“ erfahren solche neuen Konzepte und die damit verbundenen Diskurse vorschnell Verzerrungen und Umdeutungen.

1.5.1 Veränderungsbedarf aus Sicht der kritischen Profession

Insgesamt gesehen bleibt es dabei, dass die gegenwärtige Soziale Arbeit und hier die ambulanten Hilfen zur Erziehung mit Bedingungen fertig werden müssen, die sie in der Arbeit stark hemmen und beeinträchtigen. Dies ist so seit der „Neuen Steuerung“ der 90er Jahre. Es bestehe deshalb auch aus fachlicher und kritischer Sicht, so z.B. Otto und Ziegler ironisch (2012), ein konkreter Bedarf an einer konsequenten Umsteuerung der derzeitigen Kinder- und Jugendhilfe. Die geplante Reform der Politik gehe aber nicht in die gleiche Richtung, wie die Erneuerungsabsichten der kritischen Profession. Vielmehr werde es nach all dem, was offiziell verbreitet wird, mehr geben von dem, auf das fachliche Soziale Arbeit gerne verzichten würde. Es könne im Rahmen dieser eigenen Erneuerungsabsichten der Profession nicht um kleine „Reförmchen“ und Zugeständnisse gehen. Stattdessen seien die Grundfehler anzugehen. Nach Otto und Ziegler (2012) ist die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit einer der entscheidenden Grundfehler. Als zweiten Grundfehler sehen die Autoren das neoliberale und neo-konservative Menschenbild. Deshalb müsste eine aus fachlicher Sicht anzustrebende „Umsteuerung“ in aller Konsequenz perspektivisch folgende Punkte forcieren: Zum ersten den (Wieder)-Ausstieg der Kinder- und Jugendhilfe aus der Ökonomisierung und zum zweiten die Verabschiedung der Sozialen Arbeit vom neoliberalen Menschenbild und seinen Folgen.

Veränderungsbedarf der Kinder- und Jugendhilfe allgemein

Was im Rahmen dieser anzustrebenden Umsteuerung gebraucht würde, so Otto und Ziegler (2012) wäre eine Veränderung hin zu mehr Fachlichkeit und zu den ethischen Werten der Sozialen Arbeit. Dabei gehe es nicht um die Forderung nach einem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz. Das „alte Gesetz“ sei wahrhaftig noch gut genug und sehr viel besser als das, was derzeit aus ihm gemacht würde. Sicherlich gäbe es zwar auch im KJHG Ausbesserungen und Mängel zu beheben, wie die bestehende Elternlastigkeit, die Distanz zu Bildungs- und vor allem auch zum Gesundheitssystem, das fehlende Eingehen auf neue „moderne“ Themen, die im bisherigen KJHG noch keine Entsprechung gefunden haben. Ansonsten aber gälte es, den Geist des KJHG zu stärken und konsequent weiter zu entwickeln, auch auf Bereiche und Themen, die bisher davon nicht oder nur marginal berührt waren.

Auch wir sind der Meinung, dass in den Hilfen zur Erziehung selbst und in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt so Einiges dringend zu reformieren wäre. Betrachtet man z.B. das Ausgangskonzept der ambulanten Hilfen zur Erziehung einerseits und die heutige Wirklichkeit der ambulanten Hilfen zur Erziehung andererseits, dann ergibt sich aus fachlicher Sicht ein erheblicher Erneuerungsbedarf. Thiersch spricht von einem „Dilemma der Sozialen Arbeit“ (Thiersch 2012), das darin bestünde, dass sie selbst als Profession dringend Zeit und Kraft bräuchte, um ihre eigenen Konzepte und Grundlagen neu zu durchdenken und neu zu beleben, dass sie aber daran gehindert würde durch die dringende Notwendigkeit, sich stattdessen gegen die „Erneuerungszumutungen“ der neoliberalen Sozialpolitik und ihren Auswirkungen auf die gegenwärtige Soziale Arbeit zu wehren.

So formuliert Nodes (2012): Es muss „neben der Rücknahme von Kürzungen und einer besseren Finanzierung der Kommunen darum gehen, Soziale Arbeit als Arbeit mit und in Beziehungen zu Menschen zu verteidigen. Wir müssen verdeutlichen, dass sich die Situation unserer Klientel nicht mit der Ausstellung von Rezepten (à la 10 Sitzungen ‚Sozialgymnastik‘) verbessern lässt, sondern es einer Beziehungsarbeit mit festen Ansprechpartnern bedarf, die vermittelnd, begleitend, weitere Hilfen anbietend, usw. tätig werden (...) Die Steuerung der Jugendhilfe muss dialogisch erfolgen, die Sozialarbeitenden benötigen dafür mehr Steuerungskompetenz (und nicht weniger) in einem Umfeld von Hilfeanbietern, deren Arbeitsbeziehung nicht durch ökonomische Konkurrenz geprägt ist.

Maßstab muss wieder die Parteinahme für die Rechte von Kindern und Jugendlichen werden. Es geht also um nichts weniger als um die Vitalisierung von Fachlichkeit“ (Nodes 2012).

Angemessene Ziele einer Weiterentwicklungsdiskussion

Andererseits kann sich eine solche fachliche Reform nicht allein und isoliert um die (ambulanten) Hilfen zur Erziehung und der Kinder- und Jugendhilfeleistungen kümmern. Wir sehen zunächst eine Verbesserung der Lebenslagen der Minderjährigen in unserer Gesellschaft als unabdingbar notwendig an. Wie weit diese Aufgabe als sozialpolitische Aufgabe zu gelten hat, wie weit sie durch eine Realisierung der Aufgabenzuschreibung durch das KJHG gelingen kann, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden (vgl. aber Kap. 5.3.2). Als angemessene politische Ziele einer Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt wäre aus unserer Sicht Folgendes erforderlich:

Verbesserung der Lebensbedingungen nach § 1, Abs. 3 Pt. 4 KJHG und Revitalisierung der Leistungen der KJH insgesamt

Zum einen muss der Auftrag nach § 1 Abs. 4 Pt. 3 KJHG ernstgenommen und umgesetzt werden, der die Kinder- und Jugendhilfe dazu auffordert, Einfluss auf die bestehenden Lebensbedingungen von Minderjährigen zu nehmen. Zur Umsetzung dieses grundlegenden Auftrags der Kinder- und Jugendhilfe gehören z.B. eine bessere Kooperation zwischen den Sozialisationsagenturen Jugendhilfe und Schule sowie dem Gesundheitsbereich und der (Wieder)-Aufbau von Jugend- und Kinderarbeit im Stadtteil. Die Verbesserung und Erweiterung der materiellen und sozialen Infrastruktur in den Wohngebieten gehören ebenfalls dazu. Das alles sind jedoch sozialpolitische Maßnahmen, die die Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG nur indirekt betreffen – wobei sie natürlich für gelingende Hilfe zur Erziehung notwendig sind (vgl. Kap. 9.8.3). Sie sind mit Blick auf die Hilfen zur Erziehung wichtige Präventionsfaktoren und dürften, sollte es gelingen, sie wirklich auszubauen, durchaus die eine oder andere Verfestigung von Problemen verhindern, so dass in bestimmten konkreten Fällen Hilfe zur Erziehung dann möglicherweise nicht mehr erforderlich ist.

Diese dringend erforderlichen Maßnahmen im Vorfeld könnten vor allem auch dazu beitragen, dass Hilfe zur Erziehung nicht länger inflationär genutzt wird und entgegen ihren fachlichen Erfordernissen verformt, verflacht, verwässert und somit wirkungslos gemacht wird. Sie stellen für die Hilfen zur Erziehung außerdem wichtige Kooperationsfelder dar.

Andererseits muss unbedingt beachtet werden, dass z.B. die Aufgabe der Jugendarbeit sich nicht auf eine Funktion im Vorfeld der Hilfe zur Erziehung beschränkt oder darauf reduziert werden darf. Sie ist eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, die einen eigenen und sehr wichtigen Auftrag zu erfüllen hat, der sich auf das Wohl aller Kinder- und Jugendlichen bezieht. Es wäre eine unzulässige Verkürzung der Kinder- und Jugendhilfe, wenn alle Leistungen nur noch als möglich Verhinderungsfaktoren in Bezug auf Hilfe zur Erziehung gesehen würden.

Wiederbelebung und Absicherung der sozialpädagogischen Arbeit des Allgemeinen Sozialdienstes

Des Weiteren wäre dringend eine bessere Ausstattung der Mitarbeiterteams der Allgemeinen Sozialen Dienste erforderlich sowie die Schaffung von organisatorischen wie fachlichen Rahmenbedingungen, die es den MitarbeiterInnen ermöglichen, ihre Aufgabe wieder sozialpädagogisch zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Hierzu sind erweiterte Zeitkontingente, die deutliche Reduzierung der Dokumentationspflichten, die Vorrangigkeit persönlicher Kontakte mit der Klientel vor der digitalen Bearbeitung und grundsätzlich der Vorrang fachlicher Entscheidungen vor Kostendiktaten und Effizienzzwängen abzusichern.

Mit Blick auf die Hilfen zur Erziehung würden diese Veränderungen dazu beitragen, dass eine umfassende Diagnose vor Beginn der Hilfe erarbeitet wird und ein sehr viel genaueres

Bedarfsbild vorliegt. Der Allgemeine Soziale Dienst würde selbst Beratungen und auch längerfristige Betreuung von Familien und Einzelpersonen übernehmen und somit seinerseits verhindern, dass Hilfen zur Erziehung in Fällen angewandt wird, in denen sie (noch) nicht erforderlich sind. Das würde das Profil der ambulanten Hilfen schärfen und es ermöglichen, sie wirklich dort einzusetzen, wo sie entsprechend ihrer Alleinstellungsmerkmale gebraucht werden.

Reformbedarf der ambulanten Hilfen zur Erziehung

Die Hilfen zur Erziehung und insbesondere die ambulanten Hilfen zur Erziehung aber haben selbst einen großen Reformbedarf. Sie müssen hinsichtlich ihrer erforderlichen Zeitkontingente auf der Basis fachlicher Erkenntnisse neu bewertet werden. Sie sollten fachlich verbindlich als hochqualifizierte sozialpädagogische Arbeit definiert und entsprechend mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet werden. Beziehungsarbeit und Beratung, die direkte Nähe zur Lebenswelt und der Bedarf an hinreichender Zeiten für Reflexionsarbeit müssen akzeptiert und organisatorisch untersetzt werden.

Die in diesem Arbeitsfeld massenhaft verbreiteten, prekären Arbeitsverträge und Arbeitsbedingungen sind von politischer Seite her zu unterbinden. Sie konterkarieren die anspruchsvolle Aufgabe der ambulanten Hilfen zur Erziehung und vergeuden mit ihren negativen Einflüssen auf die Qualität der Hilfen öffentliche Gelder. Ebenso muss die Arbeit durch angemessene tarifliche Bezahlung gesichert und stabil gehalten werden, die zumindest dem Einkommen der SozialarbeiterInnen im öffentlichen Dienst entspricht.

Das aber bedeutet: Die ambulante Hilfe bedarf einer verstärkten Beachtung und Berücksichtigung durch die Politik. Sie muss als besonderes Angebot mit individuellem Rechtsanspruch und spezifischeren Gestaltungsansprüchen inhaltlich zur Kenntnis genommen und verantwortungsvoll diskutiert werden. Es ist zu vermuten, dass für die Wiederherstellung einer angemessenen ambulanten Hilfe zur Erziehung mehr Ressourcen brauchen wird. Die erforderlichen Gelder könnten sicher zu einem Teil durch den Wegfall der inflationären Nutzung der ambulanten Hilfen als Minihilfen oder Kontrollaufträge ausgeglichen werden. Das aber wird wohl nicht reichen, weil der fachliche, dem Gesetz entsprechende (Wieder)Aufbau nachhaltig wirksamer und fachlich angemessener Hilfen nicht zum Nulltarif zu haben sein wird und außerdem – wie von allen Seiten bestätigt – die teils erheblichen Problemlagen von Minderjährigen und jungen Erwachsenen in unserer Gesellschaft in nächster Zeit nicht weniger und nicht weniger massiv werden dürften, sondern eher zunehmen werden.

1.5.2 Das Ergebnis der Jugendministerkonferenz 2014 in Mainz

Im Mai 2014 tagte die Jugendministerkonferenz in Mainz statt. Hier wurde sozusagen die geplante Neujustierung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht der Politik beschlossen.

Aussagen zur ambulanten Hilfe zur Erziehung

Zunächst muss festgehalten werden: Was die Perspektive der ambulanten Hilfen zur Erziehung betrifft, ist dem Beschluss und dem Berichtsentwurf der Jugendministerkonferenz in Mainz (JFMK 2014a; JFMK 2014b) zu entnehmen, dass die bis dahin entwickelten und vorbereiteten Absichten und Pläne – in vollem Umfang – wenn auch anders verpackt, weiterverfolgt werden. Zwar fehlt in dem Beschluss und im uns vorliegenden Bericht-Entwurf die ausdrückliche Formulierung des bisher meist unverhohlenen vorangestellten Motivs, die Kosten der (ambulanten) Hilfen zur Erziehung grundsätzlich begrenzen und möglichst eindämmen zu wollen. Dadurch wird nicht mehr so deutlich wie bisher, dass es sich bei der

Diskussion um eine „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ von Anfang an um Überlegungen zu ihrer fiskalischen Steuerung und Kontrolle gehandelt hat. Gesprochen wird jetzt stattdessen davon, dass „die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung darauf ziele, möglichst frühzeitig Hilfe und Unterstützung anzubieten, eine bedarfsgerechte Infrastruktur zu sichern und die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, aber zugleich auch die Potenziale von Regelangeboten und sozialräumlichen Ansätzen stärker zu nutzen und dadurch *die Effizienz des Mitteleinsatzes für erzieherische Hilfen steigern zu können*“ (JFMK 2014a, Pt. 2). Das kann nur so verstanden werden, dass zukünftig die Mittel für die Hilfen zur Erziehung auch für andere Pläne und Projekte der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt werden sollen, obwohl es sich um Mittel handelt, die bisher ausschließlich für den § 27 bis § 31 KJHG verwendet werden konnten. Der Beschluss und der Bericht enthalten eine ganze Reihe weitere Hinweise direkter und weniger direkter Art, die u.E. in gleicher Weise verstanden werden müssen.

Von diesem Punkt absehen, erwecken die Texte einen durchaus positiveren Eindruck, was die Behandlung der Hilfen zur Erziehung betrifft, als das, was bisher geäußert wurde. Man hat den Eindruck, dass sich die AGFJ und das Ministerium im Rahmen der Jugendministerkonferenz (JFMK 2014a; JFMK 2014b) etwas mehr mit der Bedeutung der Hilfen zur Erziehung selbst auseinandergesetzt haben und nun mehr bereit sind, sie als eigenständige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu würdigen. Im Text stehen klare Aussagen, die die Erhaltung des individuellen Rechtsanspruches und die erforderliche Ableitung der konkreten Hilfen vom Bedarf im Einzelfall bestätigen. Deutlich wird davon gesprochen, dass die Hilfen zur Erziehung nicht im Konkurrenz oder Widerspruch zu den geplanten sozialräumlichen Angeboten und den infrastrukturellen Maßnahmen, sowie zu der Schnittstellenarbeit z.B. mit Schulen stehen, also auch keine Alternativen darstellen.

Es gibt im Bericht der JFMK (JFMK 2014b, Pt. 3) auch einige inhaltliche Aussagen zu dem, was Hilfe zur Erziehung leisten soll. Zum Beispiel ist die Rede davon, dass sie bei „familiären Problemkonstellationen, Sozialisations- und Erziehungsanforderungen“ erforderlich sein könne, dass sie in besonderen Lebenslagen (z.B. Kinder von psychisch kranken Eltern) benötigt und gehäuft in Fällen von Armutslebenslagen gebraucht würde. Die Kurzbeschreibung ihrer sozialpädagogischen Tätigkeit, dass sie nämlich Eltern berate und Minderjährige fördere, zeigt aber, dass hier kein fachliches Wissen über die Aufgaben und Prozesse einer ambulanten Hilfe zur Erziehung vorliegt bzw. dass dieses unbeachtet bleibt. Denn Beratung von Eltern und die Förderung von Minderjährigen sind ganz allgemeine Aufgaben nach KJHG, die keineswegs nur und speziell die Hilfe zur Erziehung betreffen. Schließlich geht es in Zukunft auch darum, dass der Allgemeine Soziale Dienst (wieder) solche sozialpädagogischen Aufgaben übernehmen soll.

Mit Verweis auf die Anhörung im Dezember 2014, auf der Vertreterinnen der Kinder- und Jugendhilfe ihre zum Teil sehr kritischen Stellungnahmen zu den damals vorliegenden Plänen der AGFJ vortragen durften, stellt die JFMK fest, dass Hilfen zur Erziehung nicht nur die Funktion des „Ausfallbürgen für gesellschaftliche Problemlagen“ hätten, sondern Minderjährigen auch die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen. Auch die Information, dass die Zahl der Minderjährigen, die einen erzieherischen Bedarf haben, deutlich über der Anzahl der betreuten „Fälle“ liege, wird im Text aufgenommen.

Ganz klar hat man sich im Unterschied zu den vorigen Texten darauf besonnen, dass man auch Aussagen über die Hilfen zur Erziehung selbst treffen muss, wenn man vorgibt, sich über ihre Weiterentwicklung Gedanken zu machen. Alles in allem wirken die oben genannten speziellen Aussagen der JFMK zur ambulanten Hilfe zur Erziehung aber wie der Versuch, kritische Einwände von fachlichen Vertreterinnen der Hilfen zur Erziehung aufzugreifen und formal in ihr bestehendes Konzept zu integrieren.

Auch der geplante Sonderforschungsbereich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“, wirkt eher wie eine Beruhigungspille für diejenigen, die um die weitere Existenz

der ambulanten Hilfen zur Erziehung fürchten. Einbezogen werden in diesen Sonderforschungsbereich in Zukunft auch die freien Träger. Ein Blick auf die Situation in der Praxis selbst und eine Einbeziehung der Lage und der Sichtweise der MitarbeiterInnen, die die beschriebene Arbeit leisten, ist also auch weiterhin nicht vorgesehen.

Fragwürdig ist auch die Fragestellung, die für den Sonderforschungsbereich genannt wird. Aus unserer Sicht wäre es wichtiger, zu klären, welche Faktoren den Bedarf nach Hilfe zur Erziehung forcieren und welche Faktoren deren Wirksamkeit verbessern können.

Der geplante Sonderforschungsbereich, der mit 10 Millionen ausgestattet, Forschungen zu den Indikatoren für Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung ermöglichen soll, steht etwas isoliert im Gesamtkontext der Beschlussvorlage. Diese enthält ansonsten ausschließlich Aussagen, die einen verstärkten Mitteleinsatz und große Anstrengungen für die Förderung der Schnittstellenarbeit und der infrastrukturellen Angebote im Stadtteil versprechen.

Inhalt der Beschlüsse und Planungsabsichten

Folgende Punkte werden in Beschluss und Berichtsentwurf der JFMK (2014a und b) deutlich zum Ausdruck gebracht:

- Die vorgesehene „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ sieht Ausweitungen, Förderungen, neue Finanzierungswege und Unterstützungen ausschließlich vor für den der Hilfe zu Erziehung vorgelagerten Bereich der präventiven und sozialraumorientierten Angebote im Stadtteil und für die Schnittstellenarbeit mit Schulen, Kindertagesstätten, dem Gesundheitsbereich und dem Bereich der Arbeitsförderung.
- Es ist geplant, neue, bisher nicht vorgesehene rechtliche und organisatorische Wege zu finden, um die beabsichtigte verstärkte Förderung von sozialräumlichen Angeboten und von Schnittstellenarbeit zu finanzieren.
- Klar benannte Reformabsichten bezogen auf die (ambulanten) Hilfen zur Erziehung gibt es nicht.

Die konkreten Beschlüsse und Planungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Aspekte einer Verbesserung und Gestaltung der Lebenswelten von Minderjährigen durch Infrastrukturmaßnahmen, eine bessere Schnittstellenarbeit und die Forcierung sozialräumlicher Angebote im Stadtteil, sowie auf eine Wiederbelebung fachlich-sozialpädagogischer Aufgaben im Allgemeinen Sozialen Dienst.

Was diese Bereiche betrifft, sind viele Vorschläge und Absichten durchaus fachlich akzeptabel und auch interessant. Es ist z.B. gut vorstellbar, dass ein qualifizierter Ganztagsaufenthalt an den Schulen mit durchgängigen, sozialpädagogischen Betreuungsangeboten präventiv wirken könnte. Auch die wieder fachliche, sozialpädagogische Arbeit im Jugendamt – sofern sie durch eine deutliche Personalerweiterung auch wirklich abgesichert würde – käme unseren Vorstellungen einer Reform der Kinder- und Jugendhilfe entgegen. Positiv ist weiterhin, dass hier außer Schule und Kindertagesstätte auch die Schnittstellen Gesundheit/GKV, SGB II/III und SGB XII benannt werden.

Allerdings scheinen die geplanten Ansätze oft nicht richtig zu Ende gedacht worden zu sein: Welche Qualifizierung die Regelversorgung (Schule, Kindergarten) für diese Schnittstellenarbeit bedarf, wird z.B. nicht in den Blick genommen. Ausgeblendet wird z.B. auch die Frage, ob die Strukturen und Umgangsweisen von Schule und/oder Arbeitsagentur mit den Minderjährigen nicht selbst die Notwendigkeit von Einzelfallhilfen produzieren und folglich dort angesetzt werden müsste.

Der neue semantische Raum „Hilfe zur Erziehung“

Über die schon genannten konkreten Aussagen und Beschlüsse hinaus bestehen beide Texte der JFMK 2014 weitgehend aus den verbalen Bemühungen, den Begriff der „Hilfe zur Erziehung“ fast grenzenlos auszuweiten, ja ihn geradezu „aufzublasen“. Es entsteht ein Begriffsraum, in dem die selbstverständlichen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Vorfeld der Hilfe zur Erziehung mit den Hilfen zur Erziehung selbst zu einer Einheit verschmolzen werden. In dieser „semantischen Wolke“ mit ihren ausgeprägten Vermischungen und Verwischungen sind die Grenzen zur „eigentlichen“ Hilfe zur Erziehung nach § 27 bis § 35 KJHG und insbesondere die Grenzen zur ambulanten Hilfe zur Erziehung nicht mehr erkennbar und ihre Alleinstellungsmerkmale werden nicht mehr deutlich. Sie wirkt in diesem Begriffsraum wie eine „blutleere Chimäre“, die selbst an den Rand gedrückt worden ist, die dem ganzen aber den Namen (und damit die finanziellen Mittel) sichert und letztlich auch noch als rechtlich verankerte Grundlage für dieses Vorgehen erhalten muss (vgl. JFMK 2014a, Pt. 2). Man hat den Eindruck, es handele sich um den Versuch eines verbalen Schachzugs, der diesen Vermischungs- und Verwischungsvorgang rechtfertigen, als selbstverständlich hinstellen und der Kritik entziehen soll.

Der von der JFMK in Fulda (JFMK 2013) geprägte Begriff der „Hilfe zur Entwicklung“ – damals gedacht als Alternativbegriff zur Hilfe zur Erziehung. – wird in den neuen Texten nicht benutzt, aber er wird in die Tat umgesetzt: Alles, was wir anlässlich dieses in Fulda proklamierten Begriffes oben gesagt haben (s. Kap. 6.2.1), ist im Rahmen der jetzigen Beschlussfassungsdokumente wiederzufinden. In den Papieren der JFMK in Mainz 2014 werden die allgemeinen, sozialpolitischen und Kinder- und Jugendhilfe spezifischen Bedingungen, d.h. die Sicherstellung einer fördernden Lebenswelt mit entsprechender Infrastruktur, mit aktiven und produktiven Schnittflächen zu anderen Sozialisationsagenturen und Instanzen und die Schaffung von niedrighschwelligem Unterstützungsleistungen im Stadtteil semantisch vermischt, ja eigentlich gleichgesetzt mit der Maßnahme nach § 27 KJHG, der „Hilfe zur Erziehung“.

Es wird in den Unterlagen der 14. Jugendministerkonferenz nicht mehr davon gesprochen, dass diese vorgelagerten Ansätze und strukturellen Maßnahmen als Ersatz oder Alternativen für individuelle Hilfe zur Erziehung angesehen werden sollen, ja es wird sogar bestritten. Aber es ist schließlich unschädlich, davon zu sprechen, dass beide Bereiche nicht in Konkurrenz oder Widerspruch zu einander stehen, denn sie sind inzwischen so sehr eine Einheit, dass man sie gar nicht mehr zu trennen weiß. Denn nach den neuen Vorstellungen und entsprechend der neuen semantischen Schöpfung kommt ja alles, was im Sozialraum geschieht, schließlich auch den Hilfen zur Erziehung zu Gute.

Wenn man sich diesen neuen semantischen Raum ansieht, könnte manches darauf hindeuten, dass es tatsächlich in Zukunft nicht mehr darum gehen soll, die ambulanten Hilfen einfach zu ersetzen oder zu verdrängen und auch nicht mehr darum, ihnen die Mittel zu kürzen. Man scheint vielmehr davon auszugehen, dass durch frühzeitige, „rechtzeitige“, „bedarfsgerechte Hilfen“ „der Verfestigung von Problemlagen entgegengewirkt“ (vgl. JFMK 2014a, Pt. 2) und damit die „klassische“ Hilfe zur Erziehung nach § 27 gar nicht mehr notwendig sein wird. Dies betrachten wir insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden sozialen Problemlagen unserer neoliberalen Gesellschaft als Illusion. Diese Entwicklung könnte man gelassen abwarten. Es wäre damit zu rechnen, dass sich der Bedarf und die Notwendigkeit für qualifizierte und intensive ambulante Hilfen von selbst durchsetzen und damit diese Hoffnung in ihre Schranken gewiesen werden könnten. Die Gefahr aber ist eine andere:

Es muss nach all dem, was gesagt und angedeutet wurde, befürchtet werden muss, dass es der Zweck der oben beschriebenen semantischen Verwirrung um den Begriff „Hilfe zur Erziehung“ ist, die generellen und allgemeinen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung zukünftig auch mit den Mitteln der Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG zu finanzieren. Was das praktisch bedeutet, kann hier nur angedeutet

werden: Wenn bei gedeckelten Budgets Geld für andere Ausgabenbereiche entnommen wird, muss die Hilfe zur Erziehung nach § 27ff aus dem Rest der Mittel finanziert werden. Betroffen werden in erster Linie die ambulanten Hilfen sein, die im Unterschied zu den stationären Hilfen ohne weiteres immer weiter verstümmelt und verkürzt werden können. Das würde heißen: die Kontingente und die Dauer von ambulanten Hilfen werden noch weiter abgesenkt, es werden Minihilfen weiter ausgebaut, die Bezahlung der MitarbeiterInnen in diesen Arbeitsfeldern dürfte noch schlechter und die Verträge noch prekärer werden und die Gewährungsgrenze für ambulante Hilfe wird noch weiter in Richtung akuter Kindeswohlgefährdung hochgezogen werden. Das hier nun fehlende Geld wird stattdessen für die Infrastruktur, die Schnittstellenarbeit und sozialräumlich Angebote ausgegeben. Und da wird es nach Meinung unseres Ministeriums eben effizienter und sinnvoller eingesetzt.

Ignorierung des Reformbedarfes der ambulanten Hilfen

Man hat damit auf jeden Fall gleichzeitig drei Anliegen erfüllt:

- Zum einen kann man nun über die Mittel verfügen, die man vorher meinte, nicht zu haben.
- Zum Zweiten kann man die missliebige Maßnahme „ambulante Hilfe zur Erziehung“ selbst weitgehend zurückdrängen.
- Und drittens kann sich die Jugendpolitik damit brüsten, aktiv im Sinne einer Verbesserung der Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen investiert zu haben.

„Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ bedeutet also weiterhin nicht etwa, dass Politik sich hier mit Inhalten, Prozessen, Notwendigkeiten und Alleinstellungsmerkmalen der Hilfe zur Erziehung auseinandersetzt, um sie besser fördern und entwickeln zu können. Gemeint ist mit diesem vielfach strapazierten Begriff offensichtlich nur, dass man sich Gedanken darüber macht, „welches Schicksal den ambulanten Hilfen zur Erziehung in der nächsten Zukunft widerfahren soll“. Es wird unmissverständlich klargemacht, dass in Zukunft eine „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ nur und „notwendigerweise im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, dem Ausbau sozialräumlicher und infrastruktureller Angebote für Kinder und Jugendliche und der gegenseitigen Kooperation mit den Regelsysteme, z.B. Kitas und Schulen, erfolgt“ (JFMK 2014a, Pt. 2). Da dies gleichzeitig eine Zusammenlegung der zur Verfügung stehenden Finanzen bedeuten wird, bleibt für eine ambulante Hilfe zur Erziehung, die diesen Namen noch wert ist, kaum eine Chance.

All die oben von uns genannten Reformanliegen in der ambulanten Hilfe, die deutlich über die mageren Vorstellungen auch des 14. Kinder- und Jugendberichtes hinaus gehen (vgl. Kap. 3.3.2) und die den oben ausführlich dargestellten Verformungstendenzen und Entfachlichungsprozessen der gegenwärtigen ambulanten Hilfen zur Erziehung (vgl. Kap. 4.4) entgegenwirken könnten, bleiben im Rahmen der Überlegungen und Beschlüsse der JFMK außerhalb des Horizontes.

Eine eigenständige Existenzberechtigung wird der ambulanten Hilfe zur Erziehung – trotz aller Versuche, dies zu verschleiern – also nicht zugestanden. Letztlich wird sie von der Politik so sehr vernachlässigt, dass man sagen kann, sie wird formal zwar benannt aber im Weiteren ignoriert und tabuisiert.

Schlussbemerkung

Die Analyse der Lage der gegenwärtigen ambulanten Hilfe zur Erziehung ergab ein höchst problematisches Bild, das aber von offizieller Seite und auch weitgehend von den eigenen FachvertreterInnen aus Praxis und Wissenschaft verharmlost und schön geredet wird. Es wird weder gesehen, welche Ursachen hinter dem fachlichen „Niedergang“ stehen, noch wird die mehr als prekäre Lage in der Praxis ambulanter Hilfe zur Erziehung zur Kenntnis genommen. Der Blick beschränkt sich auf die Draufsicht und geht somit von einer üppigen und vielfältigen Oberfläche aus, die nicht durchleuchtet und hinterfragt wird.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass auch das berufliche Selbstverständnis unter den PraktikerInnen mitunter höchst problematische Formen annimmt und mit den Anforderungen einer neoliberalen und neosozialen Sozialen Arbeit bedenklich harmoniert. Der Anteil der Hochschulen an dieser Entwicklung ist nicht von der Hand zu weisen.

Eine große Rolle spielt in den Diskussionen um die ambulante Hilfe die Kostensteigerung, die in den letzten Jahren zu verzeichnen ist und bisher trotz aller Sparstrategien nicht aufzuhalten war. In diesem Bereich, der mit 1,88 Milliarden Euro immerhin ca. 6,1 % der Gesamtkosten der Kinder- und Jugendhilfe ausmacht, haben sich von 1995 bis 2010 die Ausgaben von 0,39 auf 1,88 Milliarden Euro gesteigert.

Als Heilsbringerin erscheint den meisten nun die Sozialraumorientierung, die zum einen mit dem Versprechen daherkommt, endlich wieder zu einer lebensweltorientierten Arbeit und zur Einbeziehung der Sozialräume zurückzuführen, sowie die Überlastungs- und Entfachlichungsprobleme der Allgemeinen Sozialen Dienst konstruktiv angehen zu wollen. Zum zweiten stellt sie die Beendigung eines angeblich desaströsen, ineffizienten Selbstbedienungsladens in Aussicht, gemeint ist die ambulante Hilfe zur Erziehung, und scheint so dabei helfen zu wollen, das Kostenproblem der Kinder- und Jugendhilfe zu lösen.

Nach den Beschlüssen der jüngsten JFMK in Mainz im Jahr 2014 ist ein Streiten um die Sinnhaftigkeit der ambulanten Hilfen zur Erziehung erst Recht erforderlich. Die getroffenen Beschlüsse gehen größtenteils in eine andere Richtung, als die, die hier in diesem Buch verfolgt und deren Notwendigkeit fachlich begründet wird. Die Auseinandersetzung um eine „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ muss sowohl auf der politischen wie auf der fachlichen Ebene unbedingt weitergeführt werden.

Mit dem vorliegenden Buch, seinen Analysen, und den im Weiteren folgenden fachlichen Darstellungen und inhaltlich-politischen Beiträgen wollen wir eine solche Diskussion herausfordern und bereichern.

