

wird angezogen. Mitarbeiterinnen sind verunsichert, es entsteht verstärkt Konkurrenz in den Teams: Wer müsste wohl gehen, wenn es eng wird? Wer könnte bleiben? Auf welchem Platz stehe ich? Wie kann ich ein unbefristetes Arbeitsverhältnis erreichen? Wie lange kann ich als Kinderpflegerin noch arbeiten und schaffe ich die Ausbildung zur Erzieherin? Wie kann die Leiterin verantwortungsvoll das Personal einsetzen, um für Kinder eine gute Kindergartenzeit zu gewährleisten? Wie kann sie den neuen Ansprüchen gerecht werden und ihren pädagogischen Prinzipien treu bleiben? Wie schafft sie den Paradigmenwechsel und wie vermittelt sie es den Kolleginnen? Welche Fortbildung braucht sie und welche die Mitarbeiterinnen? Wie können wir das alles schaffen?

Die Umstellung der gesetzlichen Förderung ist ohne Veränderungen in der Organisation der Einrichtungen nicht zu bewältigen. Die supervisorische Arbeit wird sich mit den eben skizzierten Fragen auseinandersetzen müssen. Alte Konflikte brechen auf, Konkurrenz wird offensichtlich. Kolleginnen werden als Problemfälle behandelt. Es geht um Fusionen, Leitungshandeln in der Veränderung, Krisenmanagement, Perspektiventwicklung, Ressourcenbildung und deren Einsatz, Teamentwicklung, Trauerarbeit nach Verlust von Stellen, Veränderung durch eine Einrichtung in der „kollegialen Nachbarschaft“ eines Trägerverbundes, Zukunftsorientierung einer qualifizierten pädagogischen Tageseinrichtung für Kinder und den Wechsel professionell gestalten.

Die notwendigen Organisationsentwicklungsaufgaben erzeugen einen entsprechenden Supervisionsbedarf.

Anschrift der Autorin:

Gudrun Seime, Dorstener Str. 95, 45657 Recklinghausen

Bernd Hemker

Hilfen zur Erziehung: ein Feld in Bewegung

Zusammenfassung: Im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung haben sich seit 1990 rasante Entwicklungen vollzogen. Die wesentlichen sollen in den folgenden Punkten entfaltet werden. Zunächst werden die Adressaten, die Jugendämter sowie die Träger der freien Jugendhilfe als unmittelbare Akteure des Feldes in Verbindung mit den wesentlichen rechtlichen Grundlagen beschrieben. Ein knapper Blick auf die statistischen Daten belegt die besondere Rolle der Hilfen zur Erziehung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe.

Nachfolgend werden die fachlichen Entwicklungslinien und ihre kritischen Impulse skizziert: Lebensweltorientierte Jugendhilfe, Individualisierung in der Heimerziehung, Ambulante Hilfen und Flexibilisierung, Sozialraumorientierung, Qualitätsentwicklung im Kontext des Leistungs- und Entgeltrechtes sowie Partizipation und Kinderrechte bilden die Schlagworte der fachlichen Diskussion.

Wer sind die Akteure im Feld der Hilfen zur Erziehung?

Hilfen zur Erziehung sind Einzelfallhilfen und werden von den Adressaten als Leistungsberechtigte in Anspruch genommen, vom Jugendamt als Sozialleistungsträger gewährt und überwiegend vom Träger der freien Jugendhilfe als Sozialleistungserbringer erbracht. Die Rechtsbeziehungen werden auch als jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis (Münder VorK5Rz 6 ff. S. 803) bezeichnet.

In der Praxis begegnen sich Menschen: Der Adressat, die Fachkraft des Jugendamtes und die Fachkraft des freien Trägers. Regelmäßig handelt es sich bei „dem Adressaten“ um mehrere Personen, um Familien in unterschiedlichen Konstellationen von Eltern-Kind-Beziehungen, mit ebenso vielfältigen und differenzierten, mitunter auch widersprüchlichen, individuellen Bedürfnissen und Interessen. Adressaten agieren als private Einzelpersonen in der Rolle der/s „Hilfesuchenden“. Im Unterschied hierzu agiert die Fachkraft des Jugendamtes und des freien Trägers aus der Expertenrolle, die in institutionelle Auftragslagen und Organisationszusammenhänge eingebunden ist. Konstitutiv ist das deutliche Machtgefälle zwischen den Beteiligten. Die institutionelle Macht der Fachkräfte beider Jugendhilfeträger beinhaltet neben der professionellen Deutungsmacht der Lebenssituation der Adressaten immer auch ökonomische Aspekte, die mit dem Zugang und der Verwaltung von Ressourcen zusammenhängen und damit Hilfeprozesse entscheidend zum Voroder zum Nachteil der Adressaten steuern.

Wer sind die Adressaten, die NutzerInnen?

Der Begriff NutzerInnen greift den Blickwinkel junger Menschen und Familien auf. Aus ihrer Perspektive ist entscheidend, ob und welchen Nutzen die Jugendhilfeleistungen entfalten. Somit steht der Gebrauchswert einer Leistung der Erziehungshilfen im Vordergrund.

Jede Familie hat Probleme und Konflikte zu bewältigen. Sie gehören zum Alltag und werden zumeist so gelöst, dass alle Familienmitglieder mit der Lösung leben können. Im Regelfall ist das Verhältnis von familiären Belastungssituationen und Lösungskompetenzen so ausgeglichen, dass keine auffälligen Überforderungen und damit Krisen für die gesamte Familie entstehen. Familien entwickeln Strategien zur Lösung ihrer Konflikte. Was aber tun Mütter und/oder Väter, wenn sie spüren an ihre Grenzen zu kommen? Wenn in einer schwierigen Situation plötzlich ein weiterer Anlass eintritt, der zur Verschärfung der Situation führt? Was ist mit jenen Vätern und/oder Müttern, die nicht (mehr) spüren, dass ihre Lebensgestaltung für ihr/e Kind/er zu einer Belastung führt?

Ein herausragender Belastungsfaktor für Adressaten der Erziehungshilfe ist materielle Armut (vgl. N.N. 2007 S. 5). Zu den weiteren Belastungsfaktoren gehören u.a. schlechte Wohnraumversorgung, Ausfall eines Elternteils z.B. nach Scheidung bzw. Trennung, kaum oder nicht vorhandene verwandtschaftliche oder nachbarschaftliche Unterstützungsmöglichkeiten, Suchtmittelabhängigkeit, mangelnde Kenntnisse und Fähigkeiten, kindliche Bedürfnisse wahrzunehmen und für deren Befriedigung verantwortlich zu sorgen. Wenn die subjektive Grenze der Belastbarkeit überschritten ist und Eltern Rat benötigen oder sich überfordert fühlen, die angemessene Versorgung, Betreuung und Erziehung ihres Kindes nicht mehr ausreichend zu gewährleisten, dann haben sie nach dem Willen des Gesetzgebers einen Anspruch auf Hilfen zur Erziehung durch das Jugendamt. Dieser Anspruch gilt, deutlich bevor das Wohl eines Kindes oder eines Jugendlichen gefährdet ist, auch wenn in der Praxis der Hilfestellung die Schwelle des Zugangs zur Erziehungshilfe in Richtung Kindeswohlgefährdung als auslösendes Hilfesignal angehoben wird. Erkennt das Jugendamt in einer Familie Gefährdungsrisiken für das Wohl eines Kindes, hat es zu seinem Schutz die Situation zu prüfen, ggf. Hilfen anzubieten und bei Bedarf das Familiengericht einzuschalten, falls die Eltern nicht bereit oder fähig sind, die als notwendig erachteten Hilfen zur Abwendung der Gefährdung anzunehmen (vgl. § 8a SGB VIII: Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung und www.kindesschutz.de).

Das Jugendamt als sozialpädagogische Fachbehörde und Sozialeistungsträger

Dominieren die Belastungsfaktoren die familiären Lösungskompetenzen, hat das Jugendamt die Eltern zu beraten und zu prüfen, ob ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung besteht und welche Hilfe für diese Familie die notwendige und geeignete sein könnte. Ausgelöst werden kann die Beratung sowohl durch die Nachfrage der Eltern und damit auf Antrag als auch durch Hinweise Dritter (Schule, Kindergarten, Nachbarschaft).

Als Teil der Kommunalverwaltung ist das Jugendamt zunächst sozialpädagogische Fachbehörde. Beratungen, erste Hilfestellungen und Bearbeitung von Hilfeanfragen werden regelmäßig vom Allgemeinen Sozialdienst (ASD) wahrgenommen. Innerhalb eines Jugendamtes hat der ASD als fachliche Organisationseinheit ein relativ breites Aufgabenspektrum und im Verhältnis zu anderen spezialisierten Diensten, z.B. dem Pflegekinderdienst, dem Heimsachgebiet (bei größeren Jugendämtern) oder der wirtschaftlichen Jugendhilfe ist sein Profil weniger scharf abgegrenzt, was ihm auch den Ruf eingebracht hat, „Mädchen für alles“ zu sein. Neben der originären pädagogischen Beratung haben die Fachkräfte des ASD rechtliche Vorgaben und haushaltswirtschaftliche Ziele zu beachten.

Rechtsanspruch auf Erziehungshilfe, gesetzlich benannte Formen und Umsetzung

In § 27 Hilfe zur Erziehung SGB VIII wird die Grundnorm der Erziehungshilfen beschrieben. Es werden rechtlich die Voraussetzungen benannt, unter denen Eltern (rechtlich die/der Personensorgeberechtigte/n) einen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung haben. Nachfolgend werden beispielhaft jene Hilfeformen aufgelistet, die sich in der Praxis zum Teil bereits vor der Einführung des SGB VIII entwickelt haben. Hierzu zählen: Erziehungsberatung (§ 28), Soziale Gruppenarbeit (§ 29), Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer (§ 30), Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31), Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32), Vollzeitpflege (§ 33), Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen (§ 34), und Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35). Mit dem Hinweis (§ 27 Abs. 2 SGB VIII) der beispielhaften Aufzählung verschiedener Formen erzieherischer Hilfen verdeutlicht der Gesetzgeber, dass der individuelle Bedarf im Einzelfall Grundlage für die Wahl einer geeigneten Hilfe ist. Aus rechtssystematischen Gründen wurden die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a) sowie Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung (§ 41) nicht unmittelbar den Erziehungshilfen zugeordnet.

Werden bei der Beratung Hilfen zur Erziehung in Betracht gezogen, haben die Fachkräfte die in der Grundnorm des § 27 SGB VIII genannten unbestimmten Rechtsbegriffe „geeignete und notwendige Hilfe“ fallbezogen nach fachlichen Gesichtspunkten zu interpretieren. Hierzu dient als methodisches Instrument die in § 36 Mitwirkung, Hilfeplan genannte Verfahrensvorschrift zur Beteiligung der NutzerInnen zur Einschätzung des individuellen Hilfebedarfes. Über das Ergebnis der Hilfeplanung erhalten die Adressaten vom Jugendamt einen schriftlichen Leistungsbescheid. Nach dem SGB VIII bietet das Jugendamt den Eltern die notwendige und geeignete Hilfe zur Erziehung an. Nach dem Willen des Gesetzgebers entscheidet der Adressat allein und unabhängig, ob er die angebotenen Hilfeleistungen annehmen will. Diese Dienstleistungsperspektive wird als Paradigmenwechsel angesehen, weil sie die Eingriffsorientierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes ablöst. Für die Fachkraft des Jugendamtes bleibt der Spagat zwischen Hilfe und Kontrolle, da sie zugleich auch das staatliche Wächteramt (§ 1 Abs. 2 SGB VIII) zum Schutz Minderjähriger

zu beachten hat. Ist die Kontrollperspektive in der Interaktion mit dem Adressaten unreflektiert und unbenannt vorrangig, erfolgt Beratung durch die Fachkraft nicht als ergebnisoffener Prozess, sondern sie wird instrumentalisiert als Mittel, um dem Adressaten eigene Ziele schmackhaft zu machen. So gerät der Adressat schnell in die Objektrolle einer ihn fremdbestimmenden Fachkraft. Ein solches Beraterverhalten hinkt der Subjektorientierung der Rechtslehre des SGB VIII hinterher.

Von welchen fachlichen Prämissen der ASD bei der Beratung von Familien im Bereich der Hilfen zur Erziehung ausgeht, ist Gegenstand sowohl von internen Reflexionen und Absprachen aber auch von Dienstanweisungen der Leitung des Jugendamtes, die z.B. Entscheidungsabläufe vorgeben. Die Leitung des Jugendamtes ist verantwortlich für die Sicherstellung und Organisation der sachlichen und personellen Ressourcen, damit die gesetzlich vorgegebenen Leistungen des Jugendamtes auch sach- und fachgerecht erbracht werden. Gleichzeitig hat die Leitung haushaltswirtschaftliche Ziele bzw. Vorgaben der Kommune und die damit verbundenen Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen. Zu den Steuerungsinstrumenten zählen u.a. Vorgaben zur Organisation der Fallberatung als Fallmanagement, Ambulantisierung, generelle Begrenzung des fallbezogenen Leistungsumfanges einzelner ambulanter Hilfen, Auslagerung von Diensten in rechtlich selbstständige Töchter, Kostenvergleiche mit anderen Jugendämtern als Indikator für die Bewertung der Kostensensibilität des Jugendamtes. Vor welche Herausforderungen Jugendamtsleitungen gestellt sind angesichts knapper Haushaltsmittel, verdeutlicht beispielhaft der offene Brief der Leitungen der Berliner Bezirksjugendämter im Mai des Jahres (vgl. AFET 2008, S. 52 ff) an den regierenden Bürgermeister, mit dem die Einstellung qualifizierter Fachkräfte für die Aufgabe des Kinderschutzes eingefordert wird.

Vielfach haben die Fachkräfte des Jugendamtes den steigenden Beratungs- und Hilfebedarf der Adressaten ohne eine entsprechende Anpassung der eigenen Mittel und Arbeitsstrukturen zu bewältigen. Aus der Arbeitsverdichtung (vgl. Fendrich 2008, S. 9 ff) in Verbindung mit knappen Haushaltsmitteln entsteht mitunter eine Mangelbewirtschaftung und -verwaltung, die wie Spiegelungen der Lage der Adressaten wirken. Dazu gehört dann auch, die Strukturprobleme der Organisation zu individualisieren und den betroffenen Fachkräften das Gefühl der persönlichen Ohnmacht zu vermitteln (vgl. Blasberg 2008, S. 15).

Das Jugendamt als Vertragspartner der Träger der freien Jugendhilfe

Im Feld der Erziehungshilfen ist das Jugendamt auch Vertragspartner der dort tätigen Träger der freien Jugendhilfe. Das Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit (§ 4 SGB VIII) mit der freien Jugendhilfe findet hier für beide Seiten seinen Prüfstein. Auf die steigenden Fallzahlen und -kosten der Hilfen zur Erziehung in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts und durch entsprechende Interventionen der kommunalen Spitzenverbände hat der Gesetzgeber mit der Einführung des Leistungs- und Entgeltrechtes in das SGB III (§§ 78a bis 78g) reagiert. Ziel dieser

Regelungen war es, wettbewerbliche Strukturen zwischen den freien Trägern als Sozialleistungserbringer zu fördern. Dadurch sollte die Wirtschaftlichkeit und die Entwicklung der Qualität der teil- und stationären Leistungen erhöht werden. Aus Kostenträgersicht war damit zugleich der Wunsch nach fallenden, zumindest nicht steigenden Entgelten verbunden. Mit verschiedenen Instrumenten (örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes für Vereinbarungen, kein nachträglicher Ausgleich von Verlusten oder Erträgen, Landesrahmenvereinbarungen und Schiedsstellen) sollte dieses Ziel umgesetzt werden. Ab dem Inkrafttreten dieser Regelungen in 1998 sind die öffentlichen Ausgaben für Erziehungshilfen nach einem Anstieg bis 2003 seit diesem Zeitpunkt stagnierend (vgl. Fendrich/Pothmann 2006, S. 2 f).

Erziehungshilfen der Träger der freien Jugendhilfe

Die Träger von ambulanten Diensten sowie teil- und stationären Einrichtungen der Erziehungshilfen verfügen über unterschiedliche Rechtsstatuten. Vielfach sind sie verfasst als gemeinnütziger, eingetragener Verein, als gemeinnützige GmbH, als gemeinnützige Stiftung oder als gewerblicher Träger (ohne Gemeinnützigkeit). Je nach rechtlicher Verfassung bieten sich dem Träger unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten und Risiken für die verantwortlich handelnden Funktionsträger.

Das Verhältnis zwischen den Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe ist durch fachliche und wirtschaftliche Kooperationen geprägt, die auch durch Gegenabhängigkeiten unterschiedlicher Qualität gekennzeichnet sind. Jugendämter und freie Träger sind entweder bei den kommunalen Spitzenverbänden oder den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, bzw. den Verbänden der gewerblichen Anbieter organisiert. Die enge Verknüpfung von fachlichen und wirtschaftlichen Aspekten zeigt sich insbesondere als ein Merkmal bei der erfolgreichen Einführung von neuen Fachkonzepten durch Träger der freien Jugendhilfe. Fachliche Innovationen freier Träger werden dem öffentlichen Träger als Angebot offeriert, welche gewürzt sind mit der Aussicht auf nachhaltig geringere öffentliche Kosten.

Bei der Entwicklung neuer Konzepte sind freie Träger auf die fachliche Zustimmung der Jugendämter angewiesen. Anlässe zur Entwicklung neuer Konzepte durch freie Träger resultieren vielfach aus festgestellten Schwächen und Mängeln bisher tragender Überzeugungen der eigenen Arbeit. Wenn Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) in Form von praktischer Haushaltsunterstützung feststellt, dass dies der Familie nutzt, solange die Fachkraft den Haushalt faktisch führt, wird sie bemerken, dass sich dieser „Erfolg“ verflüchtigen kann, sobald die Hilfe beendet wird. Daraus ergibt sich konzeptionell die Frage, wie die Ressource Fachkraft eingesetzt werden kann, damit die Familie sich einen Zugang zu ihren eigenen Fähigkeiten sowie Kompetenzen erarbeiten kann. Diese Feststellung kann Grundlage einer systemisch angelegten Arbeit sein. Die konzeptionelle Neuausrichtung der SPFH bleibt dann jedoch vielfach weiterhin gebunden an die spezifische, im Gesetz benannte Hilfeform.

Ambulante Dienste, teil- und stationäre Einrichtungen sowie öffentliche Aufsicht

Für die Begriffe Dienst und Einrichtung gibt es im SGB VIII keine unmittelbaren gesetzlichen Definitionen. In der Praxis entwickelt und durch die laufende Rechtsprechung gefestigt, werden die so genannten ambulanten, familienergänzenden und -unterstützenden Hilfen unter den Begriff des Dienstes sowie die stationären Hilfen – letztere auch kurzzeitig als familienersetzende Hilfen bezeichnet – unter den Begriff der Einrichtung gefasst. Zu den ambulanten Diensten zählen Erziehungsberatung, soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer und sozialpädagogische Familienhilfe. Zu den stationären Hilfen zählen Vollzeitpflege, Heimerziehung sowie sonstige betreute Wohnformen. Als so genannte teilstationäre Hilfe wird die Tagesgruppe bezeichnet. Traditionell organisieren die Träger der freien Jugendhilfe ihre Angebote entlang der im SGB VIII beispielhaft aufgeführten gesetzlichen Leistungen der Erziehungshilfe. In der Praxis hat dies zu einer Spezialisierung in Bezug auf die Zielgruppen und auf methodische Ansätze geführt.

Zunehmend arbeiten im Bereich der ambulanten Erziehungshilfen öffentlicher und freier Träger bei sinkendem Betreuungsumfang pro Fall so genannte freie MitarbeiterInnen (Honorarkräfte), 400 Euro-Kräfte sowie gewerblich selbstständige Fachkräfte mit einem eigenständigen Vertragsverhältnis mit dem Jugendamt. Ob und wie diese in fachlich notwendige Strukturen (z.B. Team, Kollegiale Beratung und Reflexion) eingebunden sind, ist vielfach unklar (vgl. Fendrich 2008).

Die Differenzierung zwischen ambulanten und teil- sowie stationären Erziehungshilfen hängt zusammen mit der grundgesetzlich verankerten Schutzfunktion der öffentlichen Jugendhilfeträger gegenüber den jungen Menschen. Für minderjährige junge Menschen, die außerhalb des eigenen Elternhauses in einer Einrichtung leben, wird diese Schutzfunktion durch das zuständige Landesjugendamt präventiv, beratend und kontrollierend wahrgenommen. Zur Gründung einer Einrichtung hat der Träger beim Landesjugendamt eine Betriebserlaubnis zu beantragen. Die Betriebserlaubnis ist zu erteilen, wenn der Träger bestimmte fachliche, organisatorische und wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt. Die Kontrolle einer Einrichtung ist im Regelfall anlassbezogen und kann ausgelöst werden zum Beispiel durch Beschwerden der jungen Menschen selbst, durch Eltern, MitarbeiterInnen oder andere Dritte. Zur Durchführung von Kontrollmaßnahmen haben die Fachkräfte des Landesjugendamtes (Heimaufsicht) das Recht, die Einrichtung jederzeit ungehindert betreten zu dürfen. Die Aufsicht des Landesjugendamtes erstreckt sich auch auf das Angebot der Tagesgruppe. Bei ambulanten Diensten existiert keine gesetzlich unmittelbar definierte öffentliche Aufsicht. Rechtlich liegt diese Funktion hier bei den Eltern.

Einige Hintergrundzahlen zur Erziehungshilfe

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist das Feld der Erziehungshilfen nach den Tageseinrichtungen und der Tagespflege das zweitgrößte (nachfolgende Zah-

len vgl. Pothmann/Fendrich 2008). Die Fallzahlen in der BRD stiegen von 571.287 in 2000 auf 641.842 in 2005 um ca. 12 %. Der Anteil der Erziehungsberatung betrug daran 48 %, der Anteil der familienergänzenden ambulanten Hilfen 29 % und der familienersetzenden stationären Fremdunterbringung 23 %. Während die Fallzahlen im stationären Bereich leicht sinken, ist ein erheblicher Anstieg der Ambulanten Hilfen seit der Einführung des SGB VIII zu beobachten. Hier hat sich ein deutlicher Trend „ambulant vor stationär“ vollzogen. Die öffentlichen Ausgaben der ca. 600 Jugendämter für erzieherische Hilfen betragen 5,4 Mrd. Euro (2005). Maßgeblich wurden mit diesen Mitteln die Personalkosten der ca. 51.000 Stellen im Bereich der Erziehungshilfen finanziert. Insgesamt beträgt der Kostenanteil der Hilfen zur Erziehung an sämtlichen Kosten der Kinder- und Jugendhilfe ca. 25 %. Diese Zahlen können interpretiert werden als wachsender familiärer Hilfebedarf bei zunehmendem Armutsrisiko. Aus der Kostenträgersicht der Kommunen sind diese Zahlen eher eine bedrohliche und unkalkulierbare Haushaltsfalle, da die Kosten Folge der individuellen Hilfeentscheidungen der Fachkräfte des Jugendamtes sind und statistische Hochrechnungen, wie etwa beim Bedarf an Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder, den Wert eines Würfelspiels haben. Hier liegt das haushaltspolitische Motiv, die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung aus der Kostenperspektive so zu steuern, dass zumindest ein Fallzahlenanstieg vermieden wird (vgl. Schrappner 1998, S. 7ff).

Hilfeplanung: Weg zu gemeinsamer Erkenntnis

Die Hilfeplanung des Jugendamtes dient der fachlich zu begründenden Feststellung, welche Hilfe im Einzelfall notwendig und geeignet ist sowie der Steuerung der weiteren Hilfe bei sich änderndem Bedarf. Erzieherische Bedarfe entziehen sich einer unmittelbaren gesetzlichen Definition. Ihre Feststellung erfordert deshalb eine Verfahrensvorschrift, wie der Bedarf zu ermitteln ist. Ausgangspunkt ist zunächst die Erkenntnis, dass Menschen nur solche Schwierigkeiten und Probleme bearbeiten und bewältigen wollen und können, die von ihnen selbst als solche wahrgenommen werden. Diese Selbstdeutung ist Voraussetzung für den Wunsch nach Lösungsmöglichkeiten. Und erst die eigene Deutung, selbst nicht über die geeigneten Mittel zu verfügen, ist eine Voraussetzung, die Unterstützung und Hilfe anderer in Erwägung zu ziehen. Sich selbst als hilfsbedürftig zu erkennen, also bei der Problembewältigung auf die Unterstützung Dritter angewiesen zu sein, ist verbunden mit Gefühlen der Scham, der Schuld und der Abhängigkeit. Hinzu kommen Selbstbewertungen über die Beobachtung des Scheiterns bisheriger eigener Lösungsversuche, die die genannten Gefühle verstärken. Das Ersuchen um Hilfe durch Dritte richtet sich deshalb zunächst an vertraute Personen. Die Hemmschwelle, eine Institution aufzusuchen und sich vor einer fremden Person des Jugendamtes zu öffnen, ist erheblich.

Aufgabe der Fachkraft des Jugendamtes ist es deshalb, möglichst vertrauensvolle Bedingungen zu schaffen, um einen verständnisvollen Kontakt und Zugang

zum Adressaten zu finden, auf dessen Basis erst ein angemessenes Verständnis der Lebenssituation und –umstände entwickelt werden kann. Angemessenes Fallverständnis (ein Fall ist das ja nur aus der Perspektive der Fachkraft, nicht jedoch aus der Perspektive des Betroffenen) beinhaltet die Fähigkeit, zunächst zuzuhören, die Adressaten darin zu bestärken, ihre Selbstäußerungen und -deutungen zu benennen und die Perspektive der Adressaten einzunehmen. Auf dieser Grundlage hat die Fachkraft des Jugendamtes ihren Fall zur fachlichen Reflexion der eigenen Betrachtungen und Deutungen der Äußerungen der Adressaten in ein Beratungsteam des Jugendamtes einzubringen. Das Team hat die Aufgabe, ein Gesamtbild des Falles mit seinen Schwierigkeiten und Möglichkeiten sowie Hinweise auf hilfreiche Handlungsoptionen zu erstellen, indem es die vielfältigen Facetten und Nuancen aus der Sicht der einzelnen Mitglieder sammelt und sortiert. Ziel ist nicht die Objektivierung von Sachverhalten, sondern die Erweiterung des Blickwinkels der Fachkraft durch weitere subjektive Eindrücke und Rückmeldungen. Hierdurch wird das Fallverständnis der Fachkraft erweitert, um Hilfevorschläge zu erkunden und um letztlich angemessene Handlungsstrategien zu entwickeln und konkrete Angebote zu unterbreiten.

Hilfeplanung ist ein komplexer, von vielen Voraussetzungen abhängiger Prozess. Sie ist eine professionelle Unterstützung, indem sie zur Qualifizierung der Selbstdeutung und der Entdeckung bisher noch nicht erkannter Ressourcen durch die Adressaten beiträgt. Für ihre Durchführung sind zum Beispiel Orte erforderlich, die den Adressaten vertraut sind. Sie benötigt ausreichende Zeit, um eine Verständigung zu ermöglichen. Diese Zeit zur Erarbeitung passgenauer Hilfen ist vielfach nicht vorhanden und in Verbindung mit Arbeitsroutinen der Fachkräfte wird die Wahrnehmung über den im Einzelfall erforderlichen individuellen Hilfebedarf oftmals bereits frühzeitig abgelenkt durch das Abgleichen des sich andeutenden Bedarfes mit den jeweils vorhandenen Angeboten der Erziehungshilfen. Durch die Orientierung an den vorhandenen Angeboten wird der individuelle Hilfebedarf an institutionelle Vorgaben angepasst.

Hilfeplanung erfordert von den Fachkräften eine Haltung, die dem Adressaten signalisiert, dass er darin unterstützt wird, eigene Prozesse der Erkenntnis und des Handelns zu erarbeiten, damit er das Heft der Entscheidungen in der Hand behält. Sie erfordert vom Jugendamt, dass die Fachkräfte ausreichend qualifiziert sind (z. B. Kontaktfähigkeit, Einfühlung, Gesprächsführung, Ressourcenerkundung). Die sachlichen und personellen Voraussetzungen sind im Arbeitsalltag des ASD leider nicht immer gegeben. Hilfeangebote, die vom Jugendamt einseitig gesetzt und vom Adressaten nicht getragen oder nur formal akzeptiert werden, bleiben bestenfalls erfolglos. Sie können aber auch ein Beitrag des Hilfesystems zur Verfestigung von Problemen sein und negative Jugendhelferkarrieren fördern (vgl. Henkel u.a. 2002).

Zum Hilfesystem gehören hier ebenso die Dienste und Einrichtungen der freien Träger. Ihre konzeptionelle Philosophie ist maßgeblich für die Entwicklung und

Förderung einer fachlichen Haltung der Fachkräfte. Sie sind an der Hilfeplanung frühzeitig zu beteiligen. Die gelingende Zusammenarbeit zwischen der Fachkraft des Jugendamtes und des freien Trägers setzt eine gemeinsame Verständigung mit dem Adressaten und untereinander voraus. Schon die Verständigung untereinander kann aus verschiedenen Gründen erschwert sein. Sie verstehen sich nicht, weil sie sich unterschiedlichen „Schulen“ verpflichtet fühlen und daraus unterschiedliche Schlüsse über den Hilfebedarf und die Vorgehensweise ziehen. Die Verständigung scheint zu klappen, aber nur deshalb, weil die Hilfeziele nicht kleinteilig genug mit dem Adressaten erarbeitet wurden und man sich lediglich auf große gemeinsame Nenner einigt, wie, „Paul soll die Schule regelmäßig besuchen“. Die Fachkräfte verständigen sich über den Kopf ihres Adressaten hinweg, haben sozusagen alles richtig gemacht, mit dem späteren Urteil, der Adressat sei „uneinsichtig“ gewesen, wenn er ihrer Verständigung nicht folgt. Die Fachkräfte unterstellen sich gegenseitig, sie würden die Fähigkeiten und/oder die Probleme ihres Adressaten aus institutionellen Wirtschaftsinteressen instrumentalisieren. Gängige Unterstellungen lauten: Das Jugendamt gewähre die falsche oder eine nicht ausreichende Hilfe. Der Einrichtungsträger unterlaufe das Ziel der Verselbständigung eines Jugendlichen, um ihn in der Einrichtung gegen das entsprechende Entgelt zu halten.

Die Philosophie der Aushandlung als Modell für die Zusammenarbeit mit Adressaten (vgl. Merchel 2006) wird nicht von allen Trägern geteilt. Jugendämter sowie freie Träger arbeiten auch mit verschiedenen Modellen der „psychosozialen Diagnose“. Hilfeplanung wird hier verstanden als Prozess eines rationaleren Verfahrens zur objektiven Erkenntnis der Lebenssituation und –umstände der Adressaten als Grundlage für Hilfeangebote. Einerseits soll dadurch den Adressaten die richtige Hilfe zuteil werden, andererseits hebt es das Expertenwissen der Fachkräfte hervor, welches ihnen professionellen Status verleiht. Einen besonders guten Einblick über die Diskussion der unterschiedlichen Erkenntnismodelle verschafft Maja Heiner in: Diagnostik und Diagnosen in der sozialen Arbeit – ein Handbuch, Berlin 2004.

Fachliche Entwicklungslinien

Die Skandalisierung der anstaltsförmigen Heimerziehung (vgl. Brosch 1972; Autorenkollektiv 1974) in den 60 Jahren des letzten Jahrhunderts führte zur fachlichen Reflexion (vgl. Zwischenbericht Kommission Heimerziehung 1977) und zur Entwicklung so genannter Alternativen zur Heimerziehung. Der institutionelle Charakter der klassischen Heimerziehung sollte überwunden werden durch kleinere Gruppen, eine möglichst normale Wohnumgebung und qualifizierte Fachkräfte. Es entstanden familienanaloge und gruppenpädagogische Kleinsteinrichtungen (vgl. KOST 1981; Berg u.a. 1987). Der ideologische Diskurs fand auf der Ebene „kleine gegen große Einrichtungen“ statt. Letztere reagierten auf diese Diskussionen mit Modifikationen in Form von Außenwohngruppen.

Lebensweltorientierte Jugendhilfe

Lebensweltorientierte Jugendhilfe und das zum 01.01.1990 eingeführte Sozialgesetzbuch VIII gelten noch heute als die Grundpfeiler der fachlichen Entwicklungen in den Erziehungshilfen. Im Frühjahr 1990 veröffentlicht die Bundesregierung den Achten Jugendbericht, dessen fachliche Prämissen mit denen des neuen Kinder- und Jugendhilferechtes in wesentlichen Teilen übereinstimmen. Der Bericht beschreibt die soziologischen Erkenntnisse der Pluralisierung von Lebenslagen bei gleichzeitiger Individualisierung von Lebensführungen als eine Grundlage seiner weiteren Ausführungen. Die sozial vererbten Traditionsmuster von ‚Normalität‘ zwischen den Generationen werden immer weniger tragfähig für die persönliche Orientierung junger Menschen und führen zu dem Ergebnis, dass sich die persönlichen Entscheidungsmöglichkeiten der Individuen innerhalb der Gesellschaft in zwei Richtungen öffnen: Einerseits ermöglichen sie die Chance des persönlichen Zugewinns, andererseits steigt das Risiko, durch Fehlentscheidungen Nachteile erdulden zu müssen. Vor diesem Hintergrund werden 5 Strukturmaximen der Jugendhilfe als allgemeine Anforderungen, die in den verschiedenen Arbeitsfeldern zu konkretisieren sind, unter dem zentralen Begriff der Lebensweltorientierung (vgl. Achter Jugendbericht 1990, S. 85 ff.) entwickelt. Diese Strukturmaximen lauten: Prävention, Dezentralisierung/Regionalisierung (der Leistungsangebote), Alltagsorientierung in den institutionellen Settings und Methoden (durch Zugänglichkeit im Alltag, Situationsbezogenheit und Ganzheitlichkeit), Integration – Normalisierung und Partizipation. Noch heute gilt das Konzept der lebensweltorientierten Jugendhilfe in der Erziehungshilfe als zentraler fachlicher Maßstab.

Individualisierung in der Heimerziehung

Pädagogik in Einrichtungen schien mit einer gewissen Zwangsläufigkeit – schon aus Kostengründen – immer Gruppenpädagogik zu sein. Es ist auffallend, dass z.B. die äußeren Strukturen, wie die Platzzahlen einer Gruppe, nicht aus einem gruppenpädagogischen Konzept abgeleitet werden, sondern primär determiniert sind durch wirtschaftliche Erwägungen. Die wesentlichen Kosten resultieren aus dem Einsatz der Fachkräfte. Ihre Anzahl wird bestimmt durch äußere Faktoren wie Schichtdienst durch „rund-um-die-Uhr-Betreuung“. Jugendliche, die Schwierigkeiten haben und Dritten ebensolche machen, zogen unter der Bedingung von Schichtdienst und anderer institutioneller Einschränkungen häufiger die „rote Karte“ und hauten aus Einrichtungen ab. Fachlich stellte sich die Frage, welche Lebensbedingungen diese Jugendlichen benötigen, damit sie bereit sind Erziehungshilfen anzunehmen. 1980 scheiterte der Versuch des Verbund Sozialtherapeutischer Einrichtungen e.V., ein stationäres Wohngruppenprojekt für „schwierige Jugendliche“ dauerhaft zu betreiben. Aus dieser Erfahrung wurde das methodische Konzept „Sich am Jugendlichen orientieren“ (vgl. Arendt u.a. 1995) entwickelt. Mit dem Modell der Zentralorientierungen wurde ein Verfahren entwickelt, in dem der junge Mensch und die Fachkraft gemeinsam Erkenntnisse zum unmittelbaren Nutzen für den jungen Menschen

entwickeln können. In der „Mobilen Betreuung“ wurden Jugendliche unter den Rahmenbedingungen stationärer Erziehungshilfe in Einzelwohnungen von einzelnen Fachkräften betreut, die in einem Team zusammenarbeiten. In diesem Kontext wurden „Team als Methode“ und „kollegiale Beratung“ entwickelt. Hob der Träger damals hervor, dass die Einzelbetreuung unter Anwendung des Konzeptes insbesondere für „schwierige Jugendliche“ geeignet sei, entwickelten sich bald parallel Formen des Betreuten Einzelwohnens, die konzeptionell jungen Menschen angeboten wurde, die sich zuvor bereits in einer Heimgruppe bewährt hatten.

Ambulante Hilfen und Flexibilisierung

Die Beobachtung der Versäulung der ambulanten Trägerangebote mittels institutioneller Abgrenzung und Spezialisierung analog der im SGB VIII genannten Leistungen führte u.a. zu Effekten, die einem Verschiebebahnhof für „schwierige Adressaten“ gleichkamen. Die Kernfrage lautete: Wie muss eine Organisation der Erziehungshilfe aufgestellt sein, die sich nicht an institutionalisierten Schubladen und den damit verbundenen Negativeffekten orientiert? Wie können Angebote konzeptionalisiert werden, damit sie unmittelbar den sich ändernden Bedürfnissen eines Adressaten entsprechen können, ohne dass dies für ihn mit Beziehungsabbrüchen verbunden ist? „Danach kann der Ansatz nicht mehr lauten, für jeden möglichen Hilfebedarf ein spezifisches Angebot durch eine eigene Einrichtung vorzuhalten, statt dessen ist eine breite Grundversorgung mit jeweils neu zu entwickelnden geeigneten, aber auch belastbaren Hilfen nötig. Somit kann der größte Teil der notwendigen Hilfen in dem sozialen Umfeld angeboten werden, in dem der Hilfebedarf anfällt“ (Boomgarden 1998, S. 266). Boomgarden versteht Flexible Erziehungshilfen nicht als ein weiteres spezielles zusätzliches Leistungsangebot neben den bereits gesetzlich benannten Hilfeformen. Für ihn bedeutet Flexibilisierung die Aufhebung der Versäulung und durch die Fähigkeit der Institution, fallbezogen Hilfearrangements zu organisieren. Der individuelle Hilfebedarf ist Ausgangspunkt und weiterer Maßstab für die Entwicklung des Betreuungssettings (vgl. Peters u.a. 1998). Das Credo der Flexiblen Erziehungshilfen lautet: Zuerst kommt der Fall und dann das Setting. Dies erfordert auf der Ebene der institutionellen Strukturen und ihrer Abläufe ebenso veränderte Rahmenbedingungen. Die Fähigkeit zur ständigen Projektentwicklung beinhaltet eine Kultur der Wandlungsfähigkeit und erfordert eine lernende Organisation. „Eine gute Organisation in der Jugendhilfe kann mit komplexen, einzigartigen Problemen umgehen. Zu diesem Zweck weist eine gute Organisation unter kulturellen Gesichtspunkten eine differenzierte und vielfältige Ideologie auf, sie hat einen Kommunikationsstil, in dem Dissens mit Sympathie und Kooperation verbunden sind und sie ist strukturell betrachtet ein organisches System. Eine gute Organisation hebt natürlich nicht das Technologiedefizit pädagogischer Interventionen auf. Aber man könnte sagen: Gerade weil die Pädagogik an einem strukturellen Technologiedefizit leidet, sind vielfältige Sinnstiftungen gefragt, um immer wieder Ideen für das Handeln generieren

zu können und somit die Chancen für positive Veränderungen bei Kindern und Jugendlichen zu erhöhen“ (Klatetzki 1998, S. 72).

Für die Kalkulation und Abrechnung sich wandelnder, individueller Betreuungsbedarfe war das Mittel des Tagespflegesatzes ungeeignet. Anfang der 90er Jahre wurde das Instrument der Fachleistungsstunde (vgl. Haferkamp 1995) entwickelt, mit dem Flexible Erziehungshilfen leistungsgerecht dargestellt und abgerechnet werden konnten. Dieses Instrument wird heute fast ausschließlich für die Kalkulation und Abrechnung ambulanter Leistungen der Erziehungshilfe eingesetzt.

Sozialraumorientierung

Ein Ausgangspunkt war die kritische Erkenntnis der gegenseitigen Abschottung der Felder der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel struktureller Grundlagen der Erziehungshilfen. „Solange der Fall die zentrale Bezugsgröße der Sozialverwaltung ist, enthält diese Logik immer das Signal an die Fachkräfte, solange abzuwarten, bis der Mensch anhand bestimmter Kriterien zu einem Fall geworden ist. Wir helfen den Armen, aber wir warten damit, bis sie arm sind. Diese wie selbstverständlich verfolgte Logik erschwert natürlich einen Innovationsprozess, der den sozialen Raum als zentrale Ordnungskategorie in der Sozialverwaltung zur Grundlage hat.“ (Hinze u.a.: 1999, S. 66) Da Hilfen zur Erziehung Bedarfsfragen fachlich und rechtlich grundsätzlich aus der Fallperspektive betrachten, hätte diese Aussage auch als Appell an die anderen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden können.

Schenkt man dem afrikanischen Sprichwort Glauben „Zur Erziehung braucht es ein ganzes Dorf“, werden die Grenzen professioneller Arrangements der einzel-fallbezogenen Erziehungshilfe schnell einsichtig. Professionelle Einzelfallhilfen können notwendige private Beziehungen, Netzwerke und Strukturen nur bedingt kompensieren und werden umso teurer, je mehr die Kompensation unmittelbar durch professionelle Kräfte erfolgt. Dieser Mangel an struktureller Weitsicht ist aus der Perspektive der Gemeinwesenarbeit der betriebsblinde Fleck der Einzelfallhilfe. Gemeinwesenarbeit überwindet die Beschränktheiten individueller, zu therapeutischen Lösungen neigender Blickwinkel und setzt auf das Potenzial bisher unentdeckter Ressourcen bei den Nutzern und in ihrem Umfeld. Die Kunst besteht darin, jene Ressourcen ausfindig zu machen, die für die NutzerInnen hilfreich sind (vgl. Früchtel 2006, S. 219 ff). Und diese Kunst war bei den Erziehungshilfen nicht vorhanden.

Dieser Prozess fand zeitgleich statt mit der Einführung der „Neuen Steuerung“ bei den Kommunen. Sie verbanden damit die Hoffnung, mit Methoden des Managements die Kommunalverwaltungen sowohl bürgernäher als auch kostengünstiger organisieren zu können. Für die ersten Experimente wurde das Gebiet der Jugendhilfe ausgesucht (vgl. KGST 1994). Auf die scharfe Kritik sowohl aus der Jugendhilfe (vgl. Struck 1995) als auch aus der Gemeinwesenperspektive (vgl. Hinze 1995, S. 143 ff) reagierte die KGST mit dem Bericht 12/1998 „Kontraktma-

nagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe“, dessen Titel irreführend ist, da er inhaltlich das Modellkonzept der Sozialraumorientierung der Erziehungshilfen in Verbindung mit dem Finanzierungsinstrument des Sozialraumbudgets beschreibt.

Nach diesem Modell erhalten ein oder mehrere freie Träger gemeinsam das exklusive Recht, sowohl die Fälle der Erziehungshilfe in einem definierten kommunalen Gebiet für einen bestimmten zukünftigen Zeitraum in fachlich enger Abstimmung mit dem Jugendamt im Rahmen der Hilfeplanung zu betreuen als auch fallunabhängig Leistungen zu erbringen. Zur Finanzierung erhält der Träger vom Jugendamt ein festes Budget. Die Kalkulation des Budgets beinhaltet Annahmen über die Anzahl der zukünftigen Fallzahlen und der damit verbundenen Kosten. Aus haushaltspolitischer Sicht der Kommunen entstand hierdurch die Option, die Kosten der Erziehungshilfe unabhängig von der tatsächlichen Fallzahlentwicklung zu steuern. Für die leistungserbringenden Träger bestand der materielle Vorteil in der größeren wirtschaftlichen Planungssicherheit. Mittlerweile wurden vielfältige örtliche Konzeptvarianten umgesetzt, die auch juristische Vorgaben der laufenden Rechtsprechung (vgl. VG Lüneburg 4 B 50/05) beachten.

Die aus der Praxissicht durch das Konzept der Sozialraumorientierung entstandenen Vorteile bestehen vor allem in der frühzeitigen und engen Zusammenarbeit mit dem ASD des Jugendamtes bei der Hilfeplanung. Hier wurden Kooperationsverfahren und –formen etabliert, deren Verbindlichkeit für beide Seiten von Vorteil ist. Dies gilt insbesondere auch für die Entwicklung eines gemeinsamen Fallverständnisses und den daraus abgeleiteten Hilfeangeboten. Mit dem Modell der Sozialraumorientierung, aus dem Feld der Hilfen zur Erziehung entwickelt, sollten zwei Ziele erreicht werden: 1. sollten für den Fall Ressourcen aus der Umwelt akquiriert werden und 2. sollten die akquirierten Mittel auch dazu eingesetzt werden, Fälle zu vermeiden und damit präventiv zu wirken.

Die sozialräumliche Ausrichtung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe wird in letzter Zeit durch politische Entscheidungen auf Landesebene verstärkt. Beispielhaft werden in NRW im Rahmen der offenen Ganztagsgrundschule (vgl. www.schulministerium.nrw.de) frühzeitige Angebote zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit belastenden Lebensumständen angeboten. Die Entwicklung von Tageseinrichtungen für Kinder zu Familienzentren (vgl. www.familienzentrum.de) weist konzeptionell ebenfalls in diese Richtung.

Qualitätsentwicklung im Kontext des Leistungs- und Entgeltrechtes

Durch politische Initiativen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände wurde zum 01.01.1999 das Leistungs- und Entgeltrecht (§§ 78a-78g) in das SGB VIII eingeführt. Vor dem Hintergrund gestiegener Kosten insbesondere im stationären Bereich, sollte durch wettbewerbsähnliche Regelungen sowohl eine Kostendämpfung als auch die Erhöhung der Effizienz der Leistungen erreicht werden. Die gesetzlichen Regelungen beziehen sich auf alle teil- und stationären Leistungen der Kin-

der- und Jugendhilfe außerhalb des Bereiches der Tagesangebote für Kinder und beinhalten den Abschluss von Vereinbarungen über Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt zwischen dem örtlich zuständigen Jugendamt in seiner Kostenträgerfunktion und dem Einrichtungsträger. Die Vereinbarungen gelten für einen zukünftigen Zeitraum (Prospektivität) und von den Vertragspartnern bei der Verhandlung nicht lösbare Differenzen können durch Schiedsstellenspruch ersetzt werden. „Gegenstand der Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ (Wiesner § 78b Rdnr. 12). In Abgrenzung zum Begriff der Qualitätssicherung wird mit dem Terminus Qualitätsentwicklung der prozesshafte Charakter erzieherischer Hilfen und die damit verbundene Aufgabe einer kontinuierlichen Entwicklung und Reflektion pädagogischer Prozesse hervorgehoben. Der fachpolitisch strittig diskutierte Qualitätswettbewerb (vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht S. 256 ff) blieb in der Praxis aus. Vielfach entsprachen Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung nicht einmal den gesetzlichen Mindestanforderungen (Merchel 2002). Auch rahmenvertragliche Vereinbarungen zwischen den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und den kommunalen Spitzenverbänden (vgl. Allgemeine Qualitätsentwicklungsvereinbarung NRW 1999) sowie Modellprojekte (LWL 2004) entfalteten nicht die gewünschte Wirkung einer Qualitätsoffensive der Einrichtungen und der Jugendämter.

In der Praxis hat sich die Differenzierung des Qualitätsbegriffes in Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität durchgesetzt. Unter Strukturqualität werden die messbaren Leistungsdaten, die die Grundlage der Entgeltkalkulation bilden, gefasst, wie z.B. Anzahl und Qualifikation der Fachkräfte, des sonstigen Personals sowie die sachlichen Gegenstände (Räumlichkeiten, Ausstattung, Betreuungsaufwand u.a.), die Anzahl der Plätze einer Gruppe/eines Projektes und die Betreuungsintensität in Form der Betreuungsschlüssels (eine Fachkraft pro X Plätze). Unter Prozessqualität werden so genannte Schlüsselprozesse verstanden, die sich sowohl auf die Gestaltung des Lebensalltags in einer Einrichtung (z.B. Gruppengespräch, Frühstück, Hausaufgabenunterstützung) als auch auf die Kooperation mit anderen (z.B. Hilfeplanung, Elternarbeit, Schule, Ausbildung) beziehen können. Ob und mit welchen Indikatoren die Ergebnisqualität beschrieben werden kann, ist sowohl fallabhängig als auch abhängig von einer gelingenden Hilfeplanung. Einfache, objektive, kausallogische Zuordnungen von pädagogischer Intervention und messbarem Ergebnis sind jedenfalls nicht feststellbar. Vielmehr geht es darum, die subjektiven Wertungen über Erfolge und Misserfolge aus Sicht der Beteiligten (junger Mensch, Eltern, Fachkräfte der Einrichtung und des Jugendamtes) zu einem gemeinsamen Ergebnis zusammenzuführen (vgl. Schwabe/Soltau 2007).

„Qualitätsentwicklung ist nur produktiv, wenn man Festlegungen überwinden kann, wenn man regelrecht verlernt, was man sich angewöhnt hat. Wir lernen, wenn wir Fragen stellen. Wir lernen, weil wir vor Rätseln stehen. Qualitätsentwicklung,

die immer schon alles weiß, verwaltet und nach Ablaufplan regelt, verfehlt Qualität.“ (Wolff 2007, S. 64)

Die an Managementmethoden ausgerichteten Qualitätsverfahren in Anlehnung an DIN ISO wurden auf Bundesebene von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege (vgl. www.pq-sys.de) eingeführt, konnten sich aber im Feld der Erziehungshilfen nicht etablieren, da sie ihren Focus nicht auf die Lebenslagen und Themen der Nutzer als so genannte Ko-Produzenten der erzieherischen Hilfeleistung legen und menschliche Lebensgestaltung sich grundsätzlich nicht einer technisch verstandenen Steuerung unterwirft. Hier sind eher qualitative Verfahren der fachlichen Selbstvergewisserung notwendig, wie zum Beispiel Team als Methode, kollegiale Beratung und Supervision. Welche Qualität und welches Verständnis von Qualität sich bei den Vereinbarungen zwischen den Trägern durchsetzt, ist das Ergebnis machtpolitischer Aushandlungen. Das Ergebnis jedenfalls wird den Nutzern zugewiesen, die an diesen Verhandlungen nicht beteiligt sind (vgl. Beckmann/Richter 2005, S. 132 ff).

In der Praxis wird in den Vereinbarungen zwischen Jugendämtern und freien Trägern wesentlich um die Kosten und damit über das Entgelt gerungen. Fragen der Leistungen sind eher zweitrangig und Fragen zur Qualitätsentwicklung werden eher drittrangig thematisiert. Auch wenn der Gesetzgeber es nicht ausdrücklich vorgibt, die drei Aspekte Leistung, Qualität, Entgelt werden dennoch in den Verhandlungen über ambulante Erziehungshilfen zwischen Jugendämtern und freien Trägern zunehmend beachtet.

Die mit der wettbewerblichen Ausrichtung des neuen Entgeltrechtes erhoffte Kostendämpfung ist in den letzten Jahren nicht in dem gewünschten Umfang eingetreten. Eine deutlichere Steuerung der Zusammenhänge von Leistung, Qualität und Entgelt wird mit dem bundesweit betriebenen Modellprojekt „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (MFSFJ) (vgl. www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de) angestrebt. Im Kern sollen Ergebnisse der Erziehungshilfe mess- und bewertbar und mit Zu- oder Abschlägen auf das Leistungsentgelt verbunden werden. Wie und mit welchen Verfahren Wirkungsorientierung an den verschiedenen Modellstandorten entwickelt, gemessen und erprobt werden, bleibt den örtlichen Vereinbarungspartnern überlassen.

Partizipation und Kinderrechte

Partizipation ist ein Strukturmerkmal lebensweltorientierter Jugendhilfe und die Beteiligung junger Menschen an Entscheidungen, die sie selbst und ihre Lebenszusammenhänge betreffen, hat in der Erziehungshilfe, insbesondere in der Heimerziehung seit vielen Jahren einen hohen Stellenwert. Das „Ob“ der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, insbesondere in Einrichtungen der Heimerziehung, ist heute keine Frage mehr. Entscheidend sind vielmehr die Fragen des „Wie“ und die damit verbundene Haltung der Institution (vgl. Diakonieverbund Schweicheln 2006). Maß-

gebend ist hier zunächst die Einrichtungsleitung, die durch ihre Leitlinienkompetenz entscheidet, wie Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowohl in den Strukturen als auch in den Prozessen des Alltags in der Einrichtung gelebt wird. Wenn Partizipation auf das Streben nach Selbstachtung, Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Kinder und Jugendlichen zielt, dann sind auch die institutionellen Machtverhältnisse zu betrachten, unter denen das Ziel angestrebt wird. Junge Menschen in Heimerziehung leben bestenfalls dort, weil sie sich selbst für diesen Ort entschieden haben, wobei die Voraussetzungen für diese Entscheidung im Regelfall nicht von ihnen selbst gelegt waren. Fremdunterbringung ist für sie zunächst allenfalls das kleinere Übel im Verhältnis zum Leben am vorhergehenden Ort. Sie leben mit anderen Menschen in einer Gruppe zusammen, deren Zusammensetzung – andere Jugendliche sowie die Fachkräfte – sie selbst nicht bestimmen. Sie wissen, dass die Fachkräfte dort gegen Entgelt arbeiten und nicht um ihrer selbst Willen anwesend sind. Der Schichtdienst der Fachkräfte signalisiert ihnen deutlich die Differenz zwischen professioneller und privater Beziehung. Junge Menschen in Heimerziehung, die bisher erfahren haben, dass über ihren Kopf hinweg Entscheidungen getroffen wurden, sind zu recht skeptisch, wenn ihnen nun Mitwirkungsmöglichkeiten angeboten werden. Was sollen sie am Küchenplan mitentscheiden, wenn damit doch nur die Last des Einkaufens und Kochens verbunden ist? Warum sollen sie am regelmäßigen Gruppengespräch teilnehmen, wenn die Erzieher doch nur meckern und dann gerade noch die, die sonst den Mund halten? Warum sollen sie sich in einem Konflikt vor einem Erzieher rechtfertigen, wenn dieser die (rechtswidrige) Macht hat, das Taschengeld einseitig zu kürzen?

Was von der Einrichtung zu halten ist, bewahrheitet sich für die Kinder und Jugendlichen in Konfliktsituationen zwischen ihnen aber insbesondere auch mit ErzieherInnen. Wie reagiert die Institution? Werden Streitigkeiten untereinander gerecht geregelt? Sorgen die ErzieherInnen verantwortlich dafür oder siegen nur die starken, älteren Jugendlichen? Und wenn ein Konflikt mit einem Erzieher nicht lösbar ist, an wen kann sich das Kind wenden? Auf diese Fragen muss eine Einrichtung gut begründete Antworten haben. Die Antworten zeigen sich zum Beispiel in Verfahren, wie der Steuerung von Beschwerden, im Verhalten von ErzieherInnen, die schwächere vor stärkeren Jugendlichen schützen, im Klima der Einrichtung, die einem Kind das Gefühl vermittelt, angenommen zu sein.

Partizipation als beliebige Variable pädagogischer Gestaltungsprozesse von Fachkräften und Einrichtungsleitungen greift zu kurz. Grundlage von Partizipation bilden die gesetzlichen Rechte der Kinder und Jugendlichen, die als Leitbild eingefordert werden (vgl. Maywald 2007). Ein Beispiel, wie der Partizipationsgedanke aus pädagogischer Sicht mit gesetzlichen Rechten in Einrichtungen und mit dem Anspruch auf Qualitätsentwicklung zu verknüpfen ist, zeigt das Standardpapier „Du bist bei uns willkommen!“ (2007)

Zugleich gilt es, die Rechte der NutzerInnen gegenüber einer zunehmend restriktiveren Auslegungspraxis der Jugendämter zu stärken. Der Druck der kommu-

nen Haushalte lastet auf die Jugendämter so sehr, dass die öffentlich gewordenen Rechtsbeugungen durch Kommunalverwaltungen (vgl. AFET 2008, S. 15 ff) vermutlich nur die Spitze des Eisbergs sind. Hiergegen wurden in den letzten Jahren unabhängige Ombudsstellen wie der Berliner Rechtshilfefond (www.brj-berlin.de) und die Initiative Habakuk (www.initiative-habakuk.de) gegründet. Die sträfliche Vernachlässigung der Rechte junger Menschen in der Heimerziehung während der Nachkriegszeit im letzten Jahrhundert zeigt sich heute in den Protesten ehemaliger Heimkinder (vgl. www.veh-ev.org), die sich erst nach 40 Jahren trauen, erlittenes Unrecht zu veröffentlichen. Und hier schließt sich der Kreis der fachlichen Entwicklungslinien. Es tut den Einrichtungen der Erziehungshilfe heute gut, sich an ihre Geschichte zu erinnern und daraus zu lernen.

Abschließend

Kaum ein Dienst oder eine Einrichtung schmückt sich heute nicht mit Qualitätsattributen wie individuelle Hilfen, Flexible Hilfen – Hilfen aus einer Hand, Sozialraumorientierung, Qualitätsentwicklung und Partizipation. Ob diese Attribute tatsächlich die konzeptionelle und praktische Arbeit der Träger kennzeichnen oder eher nur als werbewirksame Etiketten gegenüber Jugendämtern eingesetzt werden, wäre jeweils zu prüfen. Wenn z.B. eine Schichtdienstgruppe der Heimerziehung nur das Attribut „familienähnlich“ führt oder wenn verschiedene ambulante Dienste eines Trägers sich nur mit dem Etikett „Hilfen aus einer Hand“ schmücken und damit allenfalls der Träger als gemeinsame Hand gemeint sein kann, dann haben diese Attribute zunächst keine Bedeutung. Die Kinder und Jugendlichen erleben und bewerten die Qualität eines Dienstes oder einer Einrichtung doch unmittelbar anhand ihrer sinnlichen Erfahrungen und darin sind sie die Experten.

Die dargestellten Entwicklungslinien spiegeln vorrangig die soziologische institutionskritische Perspektive der Fachwelt auf konzeptioneller Ebene. Unmittelbare pädagogische Themen und Alltagsfragen der Fachkräfte wurden kaum berührt, sind aber regelmäßig Gegenstand von Supervisionsprozessen. Hier ist Supervision gefordert, im Kontrakt zwischen Einrichtungsleitungen und Fachkräften, den mühevollen Alltag der Fachkräfte so zu begleiten, dass der Blick auf mögliche Lösungen für Praxisprobleme geöffnet werden kann. Hierzu benötigen SupervisorInnen Feldkompetenz.

Literatur

- Achter Jugendbericht 1990, S. 85 ff.: Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, Bonn
 AFET (2008 a): Positionierung der Verbände für Erziehungshilfe: Rechtssicherheit für Kinder – und Jugendhilfe! In Dialog Erziehungshilfe Heft 1, S. 15 ff.
 AFET (2008 b): Zeitschrift Dialog Erziehungshilfe Heft 2/3, S. 52 ff.
 Allgemeine Qualitätsentwicklungsvereinbarung NRW 1999 in: Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege NRW, Arbeitshilfe Rahmenvertrag I NRW Juni 2007

- Arendt u.a. (1995): Sich am Jugendlichen orientieren. Konzeptionelle Grundlagen und Erfahrungen aus der Mobilen Betreuung (MOB) des Verbundes Sozialtherapeutischer Einrichtungen Celle, Frankfurt am Main.
- Autorenkollektiv (1974): Gefesselte Jugend. Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, Frankfurt am Main.
- Beckmann/Richter (2005): „Qualität“ sozialer Dienste aus der Perspektive ihrer Nutzerinnen und Nutzer. In: Oelerich/Schorschuch (Hg.): Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht, S. 132 ff München.
- Boomgarden (1998): Qualitätskriterien und Qualitätsbeurteilung für flexible erzieherische Hilfen. In: Merchel: Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, S. 266 ff, Münster.
- Berg u.a. (1987): Jugendwohngemeinschaften. Eine Standortbestimmung, Materialien der AG SPAK M 81, München.
- Blasberg (2008): Die verhinderten Retter vom Jugendamt, Zeit-Dossier 21.05.08, S. 15.
- Brosch (1972): Fürsorgeerziehung Heimterror und Gegenwehr, Frankfurt am Main.
- Diakonieverbund Schweicheln (2006): Erziehung braucht eine Kultur der Partizipation. Umsetzung und Ergebnisse eines Modellprojektes in der Jugendhilfe, Hiddenhausen.
- Du bist bei uns willkommen! (2007): Handreichung und Orientierungshilfe für Paritätische Träger der Jugendhilfe – Selbstverpflichtungserklärung, Fachgebiet Hilfen zur Erziehung, www.paritaet-nrw.org
- Elfter Kinder und Jugendbericht S. 256 ff: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, München.
- Fendrich (2008): Hilfen zur Erziehung: eine Trendwende bei der Personalentwicklung: in KomDAT Heft 1+2, S. 9 ff.
- Fendrich/Pothmann (2006): Umsteuerung bei den Hilfen zur Erziehung setzt sich weiter fort, in: KomDAT Heft 3 S. 2 f.
- Früchtel (2006): Wie funktioniert fallspezifische Stärkenarbeit? In Budde u.a.: Sozialraumorientierung, S. 219 ff, Wiesbaden.
- Haferkamp (1995): Die Fachleistungsstunde. Eigendruck Institut des Rauhen Hauses, Hamburg.
- Henkel u.a. (2002): Was tun mit ‚schwierigen‘ Kindern? – Sozialpädagogisches Verstehen und Handeln in der Jugendhilfe. Bericht zum Kölner Modellprojekt (Abschlussbericht). Münster.
- Hinte (1995): Neue Steuerung: alte Fälle oder neue Chance für sozialarbeiterische Fachlichkeit? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit Heft 4, S. 143 ff.
- Hinte u.a. (1999): Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld – soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, S. 66, Berlin.
- KGST (1994): Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe. Kommunale Gemeinschaftsstelle Bericht 9, Köln.
- Klatetzki (1998): Qualitäten der Organisation. In: Merchel (Hg), Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten, S. 72, Münster.
- KOST (1981): Koordinierungsstelle für Wohngemeinschaften im Bereich Jugend- und Sozialarbeit e.V., Einschätzungen und Berichte Literatur zu Jugendwohngemeinschaften, Münster.
- LWL (2004): Modellprojekt Qualitätsentwicklung in den stationären erzieherischen Hilfen Abschlussbericht, Münster.
- Maywald (2007): Kinderrechte als Leitbild in der Arbeit mit Kindern. In: MMI Jahresbericht, Zürich.

- Merchel (2002): Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 SGB VIII: Inhaltsanalytische Auswertung von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe, Münster.
- Merchel (2006): Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung, Stuttgart.
- Münder VorK5Rz 6 ff. S. 803: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum SGB VIII, Frankfurt am Main.
- N.N. (2007) S. 5: Hilfen zur Erziehung gehen mit Armut einher. In KomDat Jugendhilfe Heft 3, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik. www.akj-stat.fb12.uni-dortmund.de
- Peters u.a. (1998): Integrierte Erziehungshilfen – Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration? Frankfurt am Main.
- Positionierung der Verbände für Jugendhilfe (2008): Rechtssicherheit für Kinder – und Jugendhilfe! In AFET Dialog Erziehungshilfe Heft 1, S. 15 ff.
- Pothmann/Fendrich (2008): http://129.217.205.15/akj/tabellen/kommentierungen/hilfen_zuerziehung/hze1.pdf
- Schraper (1998): Qualität und Kosten im ASD? Anforderungen und Profil Allgemeiner Sozialer Dienste in der Diskussion, Münster.
- Schwabe/Soltau (2007): Ergebnisqualität jenseits von Pseudo-Objektivität und falschen Versprechungen, in: Forum Jugendhilfe 4.
- Struck (1995): Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe aus Sicht freier Träger, Frankfurt am Main.
- VG Lüneburg 4 B 50/05: Sozialraumbudgetierung, unzulässiger Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG durch sozialräumliche Gestaltung der ambulanten Hilfe zur Erziehung.
- Wiesner § 78b Rdnr. 12: SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar, München.
- Wolff (2007): Dialogische Qualitätsentwicklung – auf dem Weg zur lernenden Organisation. In Mitteilungen des LJA WL Nr. 152/2002, S. 64.
- Zwischenbericht Kommission Heimerziehung (1977): Heimerziehung und Alternativen – Analysen und Ziele für Strategien. Zwischenbericht Kommission Heimerziehung der obersten Landesjugendbehörden und der Freien Wohlfahrtspflege, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen, Frankfurt am Main.

Anschrift des Autors:

Bernd Hemker, Heinrich-Kopp-Str.19, 59427 Unna