

### **Wirkungsvolle Jugendhilfe braucht angemessene Ressourcen**

- Anmerkungen zu Standards, Aushandlungsprozessen und Rahmenbedingungen für die Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe -

(Statement für die Fachtagung „Steuerung der Erziehungshilfen – Modell Hamburg ?  
– Praxis, Positionen, Perspektiven –“  
am 20.03.2013, Diakonie Hamburg)

### **+ Begrüßung und Anrede, insbesondere an Dr. Wolfgang Hammer (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration)**

#### **I. Drei Vorbemerkungen**

- A)** Mit Datum vom 07.02.2013 hat eine **Koordinierungsgruppe „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“** ein Positionspapier für die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) am 07./08.03.2013 in Kiel vorgelegt. Neben Bundes- und Landesministerien waren auch die kommunalen Spitzenverbände, die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe und der Deutsche Verein an der Erarbeitung dieser Vorlage beteiligt. Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) soll das Positionspapier zur Kenntnis nehmen und einen Prüfauftrag erteilen, ob und ggf. welche organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Handlungserfordernisse bestehen. Für die JFMK 2014 soll darüber berichtet werden und dabei sollen insbesondere folgende Aspekte betrachtet werden:
- Verbesserung der Steuerungsprozesse,
  - Verstärkung von Prävention,
  - Ausgestaltung sozialräumlicher Ansätze sowie
  - verbessertes Zusammenwirken von Leistungen nach dem SGB VIII mit Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern sowie von Angeboten der Schule.

Mit dem Positionspapier und dieser Beschlussempfehlung wird einerseits auch auf eine Initiative aus Hamburg reagiert, deren Ziel die Aufwertung sozialräumlicher Arbeitsansätze und die bessere Verknüpfung der Hilfen zur Erziehung mit der Arbeit in sogenannten Regeleinrichtungen wie Kindertagesstätten und Schule ist.

Andererseits sind das Positionspapier und die beabsichtigte Diskussion inhaltlich breit und zeitlich fortdauernd so angelegt, dass unmittelbar gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen zu den Vorstellungen aus dem Stadtstaat Hamburg nicht zu erwarten sind.

#### **B) Kostensteigerung für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Diskussion über die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung ist nicht neu, im Kreis der Kommunen, insbesondere in den Großstädten, wird sie gerade in den letzten Jahren wieder engagiert geführt. Der Deutsche Städtetag hat 2010 in einer Veröffentlichung „Sozialleistungen der Städte in Not“ auf die immensen Kostensteigerungen aufmerksam gemacht. Und auch die KGSt weist auf der Grundlage ihrer Vergleichsstudien darauf hin, dass zwar die Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von bis zu 18 Jahren seit 2005 rückläufig ist, die Ausgaben für Erziehungshilfen aber bis 2010 von 4,8 Mrd € auf mehr als 7 Mrd € gestiegen sind. Werden die Gesamtausgaben nach den staatlichen Ebenen aufgeschlüsselt, verantworten die Kommunen rund 70 % der Kosten. 2010 wurden für die Kinder- und Jugendhilfe knapp 29 Mrd € ausgegeben: Davon rund 17,8 Mrd € für die Kindertagesbetreuung, 7,2 Mrd € für Hilfen zur Erziehung und knapp 1,6 Mrd € für die Kinder- und Jugendarbeit.

Wenige blitzlichtartige Daten dieser Art zur Ausgabenentwicklung belegen, dass sowohl der Bereich der Kindertagesbetreuung als auch die Hilfen zur Erziehung einen Ausbau der Leistungen und daraus folgend der Kosten erfahren haben; der allergrößte Anteil dieser Ausgabensteigerung ist auf der kommunalen Ebene zu finanzieren.

Aktuelle und differenzierte Daten zu dieser Entwicklung sind dem eben erschienenen 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zu entnehmen; eine Auswertung der Daten aus diesem Bericht konnte für diesen Vortrag nicht mehr geleistet werden.

### **C) Stärkung von Fachlichkeit und Verbesserung der Rahmenbedingungen**

Familien bilden komplexe Beziehungsgeflechte und ein Zusammentreffen unterschiedlicher Interessenlagen. Entsprechend sind auch die Herausforderungen, Probleme und Fragestellungen vielfältig und bisweilen sehr vielschichtig. Anders als in der Industrie, wo standardisierte Herstellungsverfahren von Produkten eine standardisierte Qualitätsüberprüfung ermöglichen, ist eine wirkungsorientierte Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe nicht im Sinne von monokausalen Wenn-Dann-Beziehungen zu standardisieren: Was in einem Fall geeignet und notwendig ist, kann in einem anderen Fall kontraproduktiv wirken. In der Konsequenz liegt es vor allem in der Verantwortung und Kompetenz der Fachkräfte, am Einzelfall orientierte, flexible Hilfe- und Schutzkonzepte gemeinsam mit den Familien zu entwickeln. Damit diese anspruchsvolle Arbeit gelingt, braucht es qualifizierte Fachkräfte, die sich in ihrer Arbeit anerkannt sowie gestärkt fühlen und die über ein gewachsenes und fundiertes professionelles Selbstverständnis und Selbstbewusstsein verfügen. Darüber hinaus müssen geeignete Strukturen und Konzepte entwickelt und bereitgestellt werden, die die Rahmenbedingungen und somit zugleich die Voraussetzungen für fachlich qualifizierte Arbeit bilden.

Die Diskussion über Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards in der Kinder- und Jugendhilfe hat sich vor allem aus den öffentlich skandalisierten Fällen von tragischen Fallverläufen im Kinderschutz entwickelt. Als Konsequenz daraus speist sich der Diskurs über Qualitätsentwicklung in nicht unerheblichem Umfang aus Misstrauen gegenüber den Fachkräften. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn die Forderung nach Qualitätsstandards eng mit dem Ziel der besseren Kontrolle und Steuerung der Fachkräfte

verknüpft wird. Der Prozess der Standardentwicklung sollte als ein Beitrag zur Professionalisierung begriffen werden, der Fachkräfte in ihren Kompetenzen und in ihrer Verantwortung ernst nimmt und zugleich fordert. Darüber sind nicht nur Qualitätsstandards für die konkrete Arbeit mit den Familien zu formulieren, sondern auch für die Strukturen, die Ausstattung und entsprechende Rahmenbedingungen. Neben den Fachkräften richten sich Qualitätsstandards somit auch an die Organisationen und Träger sowie an Bund, Länder und Kommunen.

## II. Gestaltungselemente für eine professionelle Steuerung der Erziehungshilfen

Den Spannungsbogen aus der Diskussion der gerade genannten ministeriellen Gremien kann ich im Folgenden mangels genauer Kenntnisse nur sehr begrenzt aufnehmen. Dieses Statement stellt den Versuch dar, aus der Sicht eines Fachamtsleiters in Form von Beziehungsgeflechten und Spannungsverhältnissen einige Aspekte zu Standards, Aushandlungsprozessen und Rahmenbedingungen für die Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben. Vielleicht kann damit ein kleiner Beitrag geleistet werden, aus der Sicht der alltäglichen Praxis vor Ort auf Gestaltungselemente für eine qualifizierte, professionelle Kinder- und Jugendhilfe hinzuweisen, die alle und jeweils in ihren Spannungsverhältnissen bearbeitet werden müssen:

1. Sektoren der Wohlfahrtsproduktion
2. Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Ziele von Förderung und Hilfen
3. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis für Hilfen zur Erziehung
4. Die Stärkung der Fachlichkeit in Bezug auf die NutzerInnen
5. Kommunalpolitische Aushandlungsprozesse zwischen Professionalität, Kostendruck und Steuerungsmodellen
6. Steuerungsinstrumente und Steuerungsebenen in der Kinder- und Jugendhilfe
7. Sozialraumbezug und Ressourcenorientierung.

In einem Statement von wenigen Minuten können diese Stichworte nur als solche benannt werden, um für die weitere Fachdiskussion um eine Beachtung dieser vielfältigen, komplexen Ebenen und Rahmenbedingungen zu werben!

### **1. Private und öffentliche Verantwortung im Wohlfahrtsviereck:**

Mit Verweis auf den analytischen Zugang im 14. Kinder- und Jugendbericht (2013) wird als Rahmenbedingung für die private und öffentliche Verantwortung bei der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen auf Bereiche der öffentlichen Verantwortung ebenso hingewiesen wie auf die private Verantwortung – im öffentlichen Raum sowie in familiären und sonstigen gemeinschaftlichen Zusammenhängen.

Für die Umsetzung der aus dieser Verantwortung jeweils abzuleitenden Angebote, Dienste und Maßnahmen kann man sich vier „Sektoren der Wohlfahrtsproduktion“ vorstellen:

- Den Staat in seiner Gesamtverantwortung und grundsätzlichen Gewährleistungsverpflichtung,
- den „3. Sektor“ bzw. die Zivilgesellschaft mit ihrer Ausrichtung auf Interessensaushandlung und freiwilliges Engagement,
- die Gemeinschaften mit ihren familiären Netzwerken und Selbsthilfegruppen,
- den Markt mit seinen entsprechenden Funktionslogiken.

Es wird vorgeschlagen, für die Steuerung der Erziehungshilfen die Akteure und die Funktionslogiken dieser Sektoren der Wohlfahrtsproduktion zumindest analytisch auseinanderzuhalten, auch wenn es natürlich Überschneidungen oder „Doppelfunktionen“ gibt.

## 2. Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Ziele von Förderung und Hilfen:

Hier sollten zumindest vier Felder betrachtet werden:

- Zunächst zu betrachten ist die sozioökonomische Lebenslage (Armut) der Menschen, die einer Hilfe zur Erziehung bedürfen.
- Die jeweiligen materiellen Möglichkeiten und Bedürfnisse wiederum machen eine bestimmte soziale Infrastruktur im Stadtteil und zur Unterstützung bei der Bewältigung alltäglicher Herausforderungen erforderlich – gleichzeitig werden Notlagen durch das Fehlen einer umfassenden sozialen Infrastruktur verschärft.
- Auf eine so gegebene Lebenslage mit entsprechenden individuellen Bewältigungsstrategien treffen nun die Fachkräfte der Sozialen Arbeit mit der jeweiligen Qualität ihrer Ausbildung und ihren fachlichen Rahmenbedingungen sowie mit einer oft prekären quantitativen Personalausstattung.
- Öffentlichkeit, Politik und Medien stellen nun einen vierten Bereich dar, über den die Lebenslagen, die soziale Infrastruktur und die Standards für die Fachkräfte in vielfältiger Weise (und oft widersprüchlich) beeinflusst werden.

## 3. Für eine Steuerung der Erziehungshilfen sollten die rechtlichen Vorgaben und die fachlichen Konsequenzen aus dem sogenannten „**sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis**“ bedacht und genutzt werden:

- Der Rechtsanspruch für eine geeignete und notwendige Hilfe liegt bei den Eltern und Familien.
- Der Allgemeine Soziale Dienst (Öffentlicher Träger der Jugendhilfe) hat das Vorliegen dieses Anspruchs zu prüfen und eine angemessene Hilfe zu entwickeln.
- Dabei sind die Familien und die möglichen späteren Leistungserbringer (freier Träger) zu beteiligen.

Ein Träger von Erziehungshilfen macht dem öffentlichen Träger grundsätzlich sein Angebot der Erbringung von erzieherischen Hilfen und vereinbart dazu die fachlichen und finanziellen Bedingungen. Die auf dieser Grundlage zu erbringenden Leistungen gelten den Familien, müssen von diesen angenommen werden und sollen deren Entwicklung dienen.

Dieses Beziehungsgeflecht zielt nicht vorrangig auf eine fiskalische Steuerung, im freiheitlichen und sozialen Rechts- und Sozialstaat ist hiermit der Rahmen für fachliche, qualifizierte Standards der Leistungserbringung im Bereich der Erziehungshilfen beschrieben.

#### **4. Stärkung der Fachlichkeit in Bezug auf die NutzerInnen:**

- Man stelle sich ein weiteres Dreieck vor, in dem die qualifizierte Aus-, Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte einen Eckpunkt beschreibt.
- Ein zweiter Eckpunkt bezieht sich auf die Beteiligung und Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und Familien nicht nur als rechtlichen Standard, sondern als nachgewiesenen Erfolgsfaktor für die wirkungsvolle Leistungserbringung.
- Der dritte Eckpunkt schließlich beschreibt das Zusammenwirken der beiden benannten Aspekte mit dem Stichwort „Ko-Produktion“ als für eine erfolgreiche Hilfe notwendiges Zusammenwirken von eigener Initiative und Mitwirkung der Betroffenen zusammen mit der professionellen Hilfe der Fachkräfte.

#### **5. Professionalität als kommunalpolitischer Aushandlungsprozess zwischen Kostendruck und Steuerungsmodellen:**

In einem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum“ ein greifbares, gestaltbares Gebilde. Dabei müssen sich die ProtagonistInnen von Professionalität und sozialpolitischer Fachlichkeit immer auch mit den VertreterInnen anderer Interessen auseinandersetzen: Auch fachlich überzeugende Prinzipien und begründete Handlungsstrategien für die Jugendhilfe und Soziale Dienste insgesamt bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den potentiellen NutzerInnen wie ebenso der politischen und materiellen Unterstützung durch die (der regelmäßigen Wiederwahl unterworfenen) politischen Gremien.

Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Beziehungsgefüge“ zwischen Individuen (NutzerInnen) – Bürgerschaft (Politik) – Sozialen Diensten (Jugendamt) gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zwischen prinzipiell berechtigten, konkurrierenden Interessen zu begreifen ist und gleichermaßen unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss.

#### **6. Steuerungsinstrumente und Steuerungsebenen in der Kinder- und Jugendhilfe:**

Das SGB VIII normiert Leistungsansprüche und dafür erforderliche Leistungsangebote sowie entsprechende Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungsinstrumente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- a) Auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (z. B. Hilfeplanung) und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);
- b) auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten (Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden);
- c) auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den proceduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z. B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

Die so skizzierten Steuerungsinstrumente beziehen sich auf die Gesamtverantwortung des Öffentlichen Trägers und realisieren sich wesentlich über die Jugendhilfeplanung strukturell und die Hilfeplanung individuell, sie setzen eine angemessene Organisationsstruktur eines fachlich orientierten Jugendamtes voraus und zielen – auch im Sinne der gesetzlich geforderten Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – auf ein geeignetes und notwendiges Arrangement der Angebotsstruktur im Zusammenwirken der Fachkräfte des Jugendamtes und der freien Träger.

#### **7. Sozialraumbezug und Ressourcenorientierung:**

Unter sozialräumlichen Ansätzen in den Hilfen zur Erziehung sollen Strategien verstanden werden, die die Planung und Erbringung von Leistungen im Kontext sozialräumlicher Bezüge verorten, diese umsetzen und auf deren Wirkung Bezug nehmen oder auf deren Gestaltung Einfluss nehmen wollen.

Sozialraumbezug und Ressourcenorientierung sollen einem Menschenbild folgen, in dem die Wünsche und Bedarfe der Subjekte als Ausgangspunkt und Grundlage für eine Hilfeplanung genommen werden. Auch im Sinne der Zielsetzungen nach den §§ 1 (Absatz 1) und 27 des SGB VIII orientiert sich die Entwicklung wirkungsvoller Hilfen zunächst an den Ressourcen der Individuen und ihrer sozialen Netze:

- eine wesentliche Grundlage für die Bewältigungsstrategien der jungen Menschen und ihrer Familien bilden die Ressourcen und Optionen sowie die Infrastruktur im Sozialraum;
- diese „soziale Infrastruktur“ stellt auch einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung dar.

Sozialraumbezug und Ressourcenorientierung stehen in diesem Sinne in keinem Widerspruch zur Sicherung der individuellen Rechtsansprüche auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung.

### **III. Schlussbemerkungen:**

- a) Die Fokussierung der Debatte auf eine Steigerung der **Fallzahlen** und entsprechend der Ausgaben bezieht sich zurecht auf ein seit den 1950er-Jahren expandierendes Feld (allein zwischen 2005 und 2010 stiegen die HzE-Maßnahmen um mehr als 20 %). Nach den Daten aus 2011 deutet sich ein Abflachen der Dynamik an. --  
 ---- Einerseits bleiben dazu die Auswirkungen des Bundeskinderschutzgesetzes ebenso abzuwarten wie Effekte der insbesondere von Hamburg initiierten neuen Steuerungsdebatte.  
 - Andererseits steigt z.B. der Anteil 12- bis 18-jähriger Jungen in der Heimerziehung, die aufgrund unzureichender Förderung, Betreuung oder Versorgung fremdplatziert werden. Es deuten sich neue Herausforderungen im Hinblick auf adäquate Unterbringungssettings an, weil es vermutlich um unbegleitete Flüchtlinge mit ihren multiplen Problemlagen geht.
- b) Kinder und Jugendliche aus spezifisch belasteten Lebensverhältnissen sind gerade in den intensiveren, eingriffsorientierten und damit auch kostenintensiveren Maßnahmen der Erziehungshilfe gravierend überrepräsentiert. Dieser Befund verweist darauf, dass Maß und Qualität von Fürsorge, Unterstützung und Förderung durch die Eltern nicht allein von Liebe oder „gutem Willen“ abhängen, sondern in einem engen **Zusammenhang mit den Ressourcen** stehen, die den Familien qua sozioökonomischer Situation, Bildungsstatus, gesellschaftlicher Position sowie mittels sozialer Beziehungen und Unterstützungsangebote verfügbar sind.
- c) Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung im Hinblick auf die Gestaltung von Lebenslagen besteht zu allererst darin anzuerkennen, dass diese nicht individuell verantwortet, sondern gesellschaftlich bedingt sind: Kinder können sich ihren sozialen Nahraum nicht aussuchen und werden in ein hoch komplexes Gefüge von sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen und Beziehungen hineingeboren. Dies unterstreicht, dass Familien-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik sowie Stadtplanung und Wohnungsbau von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung materieller und sozialer Rahmenbedingungen und die Überwindung von Benachteiligungen wegen des Geschlechts, der sozialen oder ethnischen Herkunft sind.  
 In den Vordergrund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und **Absicherung der sozialen Infrastruktur** für Familien, Kinder und Jugendliche, damit die private Verantwortung für das Aufwachsen in den Familien überhaupt wahrgenommen werden kann.
- d) Es gilt, die Differenz zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen, in die **situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen Arbeitswissen** bewusst zu bearbeiten. Gleichmaßen bleibt die Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen. Wesentliches Ziel derartiger AdressatInnen-orientierter Handlungsmuster ist der Abbau jener bürokratischen Organisationsstrukturen, die problemadäquaten Handlungsstrategien entgegenstehen.
- Ein letztes Bild in Form eines Dreiecks möchte ich in diesem Sinne unter die Überschrift stellen:

**„Wir können es besser als wir können.“**

- Fachliche, **professionelle Standards** sind umfassend formuliert und weitgehend bekannt; Ausbildung und berufsbegleitende Unterstützung für die Fachkräfte müssen die praktische Umsetzung dieser Standards unterstützen. So ist ein professionelles Selbstverständnis der Organisation Jugendamt zu begründen.
- Die fachlichen Standards können nur weiter entwickelt werden und im Alltag ihre Wirkung entfalten, wenn sowohl in personeller Hinsicht als auch im Bereich der Infrastruktur die **notwendigen Ressourcen** zur Verfügung stehen.
- Dazu gehören auch Strategien der **Kooperation und Vernetzung** von erzieherischen Hilfen mit den Regelsystemen von Kindergarten und Schule sowie eine vielfältige Infrastruktur im Sozialraum.

Diese Aspekte Sozialer Arbeit sind wesentlich für die Realisierung der angestrebten Wirkung für die jungen Menschen und ihre Familien im Sinne einer Unterstützung oder Wiederherstellung einer selbstbestimmten Lebensführung.