

Dialog Erziehungshilfe

AfEi-Stellungnahmen

- Zur Änderung des § 8a SGB VIII
- Zum Entwurf des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG)

Ulrike Baran / Peter Schmitt / Ulrike Utian Stahl

Sicherung der Betroffenenrechte

Wolfgang Sauerwald

Projekt „Gelingende Beteiligung im Heimalltag“

Wolfgang Sauerwald / Manfred Wenzel

Hotline Kinderschutz

Wolfgang Sauerwald

Unabhängige Beschwerdemöglichkeiten

Aus der Heimerziehung zurück in den Sozialraum? Oder: Die Spitze des Eisbergs?

Seit den "Dienstvorgängen" in Halle ist nun einige Zeit ins Land gegangen und – zumindest äußerlich und wie nicht anders erwartet – wieder eine gewisse Ruhe eingetreten. In der Politik nennt man dieses Verhalten wohl "aussitzen". Nichts desto trotz, bzw. gerade deswegen ist es ein Anliegen, die vergangenen Prozesse noch einmal "ans Licht zu führen".

Zur Erinnerung kurz die Ausgangslage: Per Dienstanweisung verfügte die Stadt Halle (Saale) am 3. September 2007 binnen Monatsfrist die Rückführung von 90% ihrer in Heimen untergebrachten Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen in ihre Herkunftsfamilien vorzunehmen. Pikante Begleiterscheinung: eine Beratungsgesellschaft war für den Vorschlag „verantwortlich“ und versprach „20% Einsparung ohne Qualitätsverlust“ (Die Zeit vom 25.10. 2007). Selbst nach massiven öffentlichen Protesten (u. a. des AFET-Vorstands in Form eines Briefwechsels mit der Oberbürgermeisterin und auch einer Stellungnahme der Verbände AFET, BVKE, EREV, IGfH) setzte die Stadt das bizarre Szenario lediglich für ein Jahr aus. Das heißt, dass die Absicht weiter verfolgt wird – nur vielleicht mit weniger öffentlicher Aufmerksamkeit. Zweites Beispiel: Laut einer Dienstanweisung vom 4. September 2007 aus dem Bezirksamt Reinickendorf sollten zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung mit sofortiger Geltung folgende Regelungen umgesetzt werden: Keine vollstationäre Unterbringung ab 16 Jahren, keine Verlängerung in vollstationärer Einrichtung ab 16 Jahren, Bewilligungszeitraum bei Neuunterbringung oder Verlängerung ab 14 Jahren, grundsätzlich nur sechs Monate etc.

Es lohnt also die fachliche Auseinandersetzung. Zumal es neben Halle und Berlin-Reinickendorf natürlich ähnliche Dienstanweisungen in anderen Städten geben dürfte, die nur noch nicht an die Öffentlichkeit gelangt sind. Auch Sätze wie in einer Vorlage für den Jugendhilfeausschuss in Herford dürften in dem Zusammenhang keine Seltenheit sein: (...) der Zugang zu Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung wird erschwert, eine frühstmögliche Ablösung aus Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung wird gezielt angestrebt etc. Daher lässt sich die berechtigte Frage nach der "Spitze des Eisbergs" in derlei Vorgehensweisen stellen.

Finanzieller Handlungsdruck

Zunächst einmal zeigen die Fälle den Handlungsdruck, den Haushaltsnotlagen verursachen. Der Sparzwang ist in manchen Kommunen trotz der gegenwärtigen Debatte um das Kindeswohl weiterhin der jugendhilfepolitische Ideengeber. Wenn aber nur noch notdürftig der unmittelbare körperliche Schutz von Kindern gewährleistet werden kann, dann kann nicht mehr von Hilfe zur Erziehung als einer „Förderung (...) zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SGB VIII) gesprochen werden, sondern allenfalls von lebenserhaltenden Maßnahmen auf niedrigem Niveau. Zum Glück sind die meisten Kommunen dort noch nicht angelangt. Einige jedoch sehr wohl, wie auch der Offene Brief der Berliner Jugendämter, der die Personalsituation in Berlin neben der finanziellen Situation skandalisiert (abgedruckt in diesem Heft) verdeutlicht.

Einer Presse, die angesichts kommunaler „Schlechtleistungen“ in Verbindung mit Kindeswohlgefährdungen den Hintergrund finanzieller, organisatorischer und fachlicher Mängel ausleuchtet, können wir deshalb durchaus dankbar sein.

Beratungsgesellschaften als Heilsbringer

Wenn sich in prekären kommunalen Haushaltssituationen Beratungsgesellschaften als finanzielle Heilsbringer anbieten, die unter dem Druck der Konkurrenz und der kommunalen Erwartungen zu unhaltbaren Vorschlägen raten, dann kann dies nur als unverantwortlich bezeichnet werden. Die Kommune trifft dabei als Zielformulierer und Auftraggeber eine Mitschuld.

Kommunale Vergleichbarkeiten

Ein weiterer Aspekt der Dienstanweisung in Halle ist der interkommunale Vergleich mit vermeintlich kostengünstigeren Pro-Kopf-Jugendhilfeaufwendungen. 13,5 Mio. € Aufwendungen in Magdeburg gelten als Vorbild für Halle mit 20 Mio. € (Die Zeit, 25.10.2007). Derartige einfache Kostenvergleiche unterstellen gleiche Bedingungen in den Kommunen, die so nicht vorhanden sind und verkürzen komplexe Lebenszusammenhänge auf eine isolierte Kosten-Kennzahl. Niemand würde sich in anderen komplexen Planungsbereichen auf einen derart simplen Pro-Kopf-Kosten-Vergleich stützen.

Aber auch komplexere Kennzahlenvergleiche in der Jugendhilfe haben

ihre Tücken. Die Leistungsberechtigten machen nur einen Bruchteil der Gesamtpopulation aus. Ihr Verhalten steuert die Jugendhilfeaufwendungen einer Kommune. Strukturelle örtliche Begleiterscheinungen, die kleinräumig zumeist nicht ausreichend erforscht sind, führen zu sehr unterschiedlichen Bedarfen. Mess- und Interpretationsfehler kommen in Kennzahlenvergleichen hinzu.

Kennzahlenvergleiche berücksichtigen zudem nur die Leistungsempfänger, die in den Genuss einer öffentlichen Leistung gekommen sind, d. h. die erfolgreich waren und die teilweise hohen Hürden der Antragstellung überwunden haben. Tatsächliche Leistungsempfänger und potentiell Leistungsberechtigte stehen in manchen Kommunen in einem großen Missverhältnis und werden in Kennzahlenvergleichen nicht berücksichtigt. Daneben bleibt das Grundproblem der Wirkungszurechnung persönlicher sozialer Leistungen weiterhin ungelöst.

Die „Rückführung“ aus Heimerziehung gilt als eine positive und valide Kennzahl. Die Rückführungsoption ist jedoch von einer Vielzahl von widerstreitenden Interessen, Bedingungen und Umständen abhängig, die in einer Kennzahl gar nicht abgebildet werden können und oft von einer geordneten Zielsteuerung weit entfernt sind. Häufig bestimmen die Adressaten die „Rückführung“ durch ihr Verhalten selbst.

Aber auch empirisch einwandfreie Kennzahlenvergleiche lassen keine direkten Schlussfolgerungen auf Veränderungsbedarfe zu, „weil der Schluss von ‚Sein‘, also der empirischen Beschreibung eines Sachverhalts, auf das ‚Sollen‘, das heißt der begründeten Geltung von Normen, einen „naturalistischen Fehlschluss“ und damit keine akzeptable Begründung darstellt“ (Kieser/Ebers 2006, 29).

Der Verzicht auf wissenschaftlich gewonnene Erkenntnis, ist aber ebenso unprofessionell. Staub-Bernasconi bezeichnet dies als den „idealistisch-kulturalistischen Fehlschluss“ (Staub-Bernasconi 2007, 203). Die Dienstanweisungen in Halle und Berlin-Reinickendorf sind wegen ihrer mangelnden theoretischen und professionsethischen Verortung gleichermaßen zu kritisieren.

Paradigmenwechsel angekündigt

Kommen wir zu den Versprechungen der Beratungsgesellschaft. Ein „Paradigmenwechsel“ in Verbindung mit den Begriffen „Prävention“ und „Stadtteilorientierung“ sollte die herausragende Bedeutung der Maßnahme in Halle fachlich unterstreichen. Anstelle von Prävention liegt im Fall der Stadt Halle die Nachsorge einer vom Kostenträger einseitig abgebrochenen stationären Jugendhilfemaßnahme vor. Schon rechtlich ist ein Maßnahmeende nur dann zulässig, wenn die Maßnahme nicht mehr geeignet oder notwendig ist (§ 27 SGB VIII), d. h. das Hilfeziel erreicht wurde oder mit dem gewählten Mittel nicht erreicht werden kann oder der Sorgeberechtigte seinen Jugendhilfeantrag zurückzieht. Für 350 Hilfefälle kann dies pauschal nicht angenommen werden. Auch die Beteiligung (§ 36 SGB VIII) der Leistungsberechtigten an der per Dienstanweisung verfügbaren Umgestaltung der Hilfe kann bezweifelt werden.

Sozialräumlichkeit als Kosteneinsparinstrument?

Die Rückführung von 350 Kindern als „Stadtteilorientierung“ zu verkaufen, stellt den Diskurs über Sozialräumlichkeit auf den Kopf.

Es gibt jedoch in der sozialräumlich verankerten Jugendhilfe nicht erst seit

Halle das heimliche Versprechen, dass die sozialräumliche Umgestaltung von Jugendhilfe Geld spare. Zumindest das Effizienzversprechen sozialräumlicher Finanzierungsformen führte dazu, dass diese Eingang in einen KGST-Bericht (12/98) fanden. Viele konnten bisher mit dem Kosteneinsparungsversprechen Nichtfachleute sehr einfach überzeugen. Es zeigt sich jedoch, dass die Jugendämter, die hohe stationäre Fallzahlen haben, auch hohe Kosten in den niedrigschwelligen sozialräumlichen und ambulanten Hilfen aufweisen (vgl. Integrierte Berichterstattung Niedersachsen 2007).

Mechthild Wolff kommt angesichts der Diskussion um sozialräumliche Jugendhilfe und Sozialraumbudgets zu dem Schluss: „Die Problemlösungen werden wieder an den Sozialraum zurückgegeben“ (vgl. Wolff 2002). Wenn wir das Beispiel Halle nehmen, dann hat Mechthild Wolff durchaus Recht. Dabei gehen sozialräumliche Konzepte davon aus, dass Problemlösungen im Sozialraum gesucht werden, zumeist bevor Kinder aus dem Sozialraum entfernt und in einer Einrichtung untergebracht wurden. So macht Sozialräumlichkeit als Arbeitsprinzip i. S. des Thierschen'schen Alltagsparadigmas (vgl. Sahle 2004) Sinn.

Der soziale Raum wird als Ressource oft fehl- und überinterpretiert. Der soziale Raum ist Ressource, aber er ist zugleich auch Gefährdungsraum für Kinder, insbesondere in Stadtteilen mit hoher Kriminalitätsrate und „überforderten Nachbarschaften“. Der soziale Raum ist Lebensraum und daher fördernd und bedrohlich zugleich, je nach Quartier mehr oder weniger, zumeist jedoch abhängig vom sozialen, kulturellen und ökonomischen Kapital der dort lebenden Menschen (vgl. Bourdieu 1982).

Der Wohlfahrtsstaat hat die Aufgabe, die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen im sozialen Raum

zu fördern, er hat aber auch die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Kinder in ihrem Sozialraum nicht zu Opfern werden. Opfer werden Kinder im sozialen Raum und damit auch in ihren Familien, wenn individuelle und kollektive Ressourcen nicht vorhanden oder aufgebraucht sind und Gefahrenpotentiale für ein selbstbestimmtes Leben bestehen. Rückführungsabsichten wie in Halle müssen auch vor diesem Hintergrund individuell abgewogen und unabhängig von Kostengesichtspunkten geprüft werden.

Manche Familien schaffen es auch bei noch so großer sozialräumlicher Umsetzung einfach nicht, ihre Kinder selbst zu erziehen und viele Kinder haben in einer Pflegefamilie oder in einer Heimeinrichtung einen besseren Lebensort. Das müssen auch die Befürworter sozialräumlicher Angebotsstrukturen einsehen.

Fazit

Die Position der Moderne, eines ferneren Tages einmal alle sozialen Probleme einer verlässlichen Lösung zuführen zu können, ist nicht mehr aufrechtzuerhalten. Wir müssen uns darauf einstellen, dass sich mit den Veränderungen der Gesellschaft die Problemstellungen verändern und damit auch die staatlichen (Re-)Aktionsformen. Soziale Arbeit ist fester Bestandteil urbanen Lebens. Sie kann die rasanten gesellschaftlichen Veränderungen nur erfolgreich begleiten, wenn sie ernst genommen und finanziell und fachlich ausreichend ausgestattet wird.

Der Bundesgesetzgeber ist verpflichtet, für eine sach- und fachgerechte Ausführung seiner Gesetze zu sorgen (Art. 19 GG). Da gerade in der Jugendhilfe Rechtsansprüche subtil unterlaufen werden können und wir uns in Ermessensspielräumen befinden, die der individuellen Einschätzung von

unbestimmten Rechtsbegriffen wie „angemessene Erziehung“, „fehlende Mitwirkung“, „notwendig und geeignet“, unterliegen, ist der Gesetzgeber im besonderen Maße verpflichtet, über die Einhaltung der Rechtsanwendung zu wachen. Die Adressaten der Hilfe (die Eltern) sind in einer schwachen und teilweise ambivalenten Position. Die Kinder, denen diese Leistung gewährt werden soll, können durch die Eltern aufgrund ihrer schwachen Position im Verfahren häufig nur unzureichend vertreten werden. Kosten- und Hilfesichtspunkte lassen oft die Eindeutigkeit des staatlichen Wächters vermissen.

Sind die zunehmenden Berichte über ausgesprochene (durch Dienstanweisung) oder unausgesprochene Aufforderungen zur Rechtsbeugung Einzelbeispiele oder bundesdeutscher Alltag in Jugendämtern? Hier besteht Aufklärungsbedarf.

Halle forderte mit der Rückführungsabsicht Gefährdungen des Kindeswohls geradezu heraus. Es bleibt unverständlich, wie eine Kommune vor dem Hintergrund einer teilweise hysterisch geführten Diskussion um das Kindeswohl auf eine solche Maßnahme gekommen ist. Oder wird hier vielleicht eine doppelbödige Moral sichtbar? Hier der öffentlich zur Schau getragene Anspruch auf absolute kindliche Unversehrtheit, dort eine kommunale Selbstverwaltung, die vor konkurrierenden Selbstverwaltungsaufgaben und Rechtsansprüchen zunehmend kapituliert.

Die Entscheidung in Halle ist eine einseitige strukturelle Entscheidung des Systems Kommune unter jeglicher Negierung der Bedürfnisse von Kindern, ein Paradebeispiel für die Kolonialisierung von Lebenswelt. Soziale Arbeit sollte jedoch als Menschenrechtsprofession (Staub-Bernasconi, 2007) begriffen werden und danach handeln.

Es sollte im wohlverstandenen Interesse der Profession, des Gesetzgebers und der Jugendämter liegen, die Erfüllung der Gesetzesnorm des SGB VIII überprüfen zu lassen.

Daher ist eine Erhebung von Daten über Rechtsverstöße in bundesdeutschen Jugendämtern notwendig. Die Zeit ist reif, sich mit dem Thema theoretisch durch empirische Forschung, aber auch praktisch durch fachliche Kontrolle zu befassen. Die einzige Kontrolle, die Jugendämter fürchten müssen, ist das Rechnungsprüfungsamt, das richtigerweise Verstöße gegen die Wirtschaftlichkeit ahndet. Wo aber bleibt die Skandalisierung von Rechtsverstößen und Verstößen gegen fachliche Regeln? Es ist das Dilemma der Sozialarbeit, dass es Professionsregeln und Organe zur Überwachung der fachlichen Standards (Berufskammern und starke Standesorganisationen) nicht gibt (Staub-Bernasconi 2007, 198), und es ist das Dilemma der Adressaten, die keine Stimme haben, indifferenten Zielsetzungen unterliegen und oft zur Hilfeannahme überredet oder im Zwangskontext beraten werden. Lobbyarbeit und „Verbraucherbewusstsein“ gibt es nicht, allenfalls mittelbar durch engagierte und unerschrockene Helfer.

Es gibt neben der Forderung an die Institution auch eine professionsethische Forderung, die sich an die Verantwortung jedes Einzelnen wendet. Es muss Aufgabe der Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen sein, „die berechtigten Anliegen der Klient(innen) und die Erfordernisse von Professionalität an den Arbeitgeber und die Behörden heranzutragen, und die dadurch entstehenden Konflikte einerseits als zu ihrer Rolle gehörend zu behandeln, andererseits auch mit professionellen Mitteln zu bearbeiten.“ (Obrecht 2005, 161)

Der AFET ist bereit, den schwierigen Dialog zum Thema zu führen. Es geht

dabei nicht darum, Jugendämter unter Generalverdacht zu stellen. Es geht vielmehr darum, Jugendämter vor einseitigen Einflussnahmen der Politik und anderer Systeme zu schützen und es geht dabei immerhin um am Kindeswohl orientierte Rechtsanwendung und um den Ruf der Bundesrepublik als sozialer Rechtsstaat.

Literatur

AFET, BVKE, EREV, IGfH: Rechtssicherheit für die Kinder- und Jugendhilfe! Gemeinsame Erklärung der Verbände für Erziehungshilfe anlässlich der Vorgänge in Halle und Berlin-Reinickendorf. Rechtssicherheit für die Kinder- und Jugendhilfe. Frankfurt, Freiburg, Hannover 20.12.2007.

Beck, U.: Risikogesellschaft, Frankfurt/M. 1986.

Berliner Jugendämter: Offener Brief an die politisch Verantwortlichen und Gremien im Land Berlin zur personellen Situation der Berliner Jugendämter, Berlin 14.05.2008.

Bourdieu, P.: Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt/M. 1982.

Die Zeit vom 25. 10. 2007.

KGST (Hrsg.): Kontraktmanagement zwischen öffentlichem und freien Trägern in der Jugendhilfe. Köln 12/98.

Kieser, A., Ebers, M. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart 2006, S. 29.

Obrecht, W.: Ontologischer, sozialwissenschaftlicher und sozialarbeitswissenschaftliche Systemismus. Ein integratives Paradigma der Sozialen Arbeit, In: Hollstein-Brinkmann, H., StaubBernas-

coni, S. (Hrsg.): Systemtheorien im Vergleich – Versuch eines Dialogs. Wiesbaden 2005, S. 93-172.

Sahle, R.: Paradigmen der Sozialen Arbeit – ein Vergleich. In: Mühlum, A. (Hg.): Sozialarbeitswissenschaft – wissenschaft der Sozialen Arbeit. Freiburg 2004.

Staub-Bernasconi, S.: Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Bern 2007.

Wolff, M.: Integrierte Hilfe vs. versäulte Erziehungshilfen. In Merten, R.: Sozialraumorientierung zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim/München 2002, S. 47.

Georg Schäfer

Ina Stanulla

AFET-Fachausschuss Theorie und Praxis der Erziehungshilfe

3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung liegt vor

Das Bundeskabinett hat am 25. Juni 2008 den 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschlossen. Der Bericht bietet eine umfassende Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland seit 2003 und der vergangenen zehn Jahre. Diese umfasst neben den Bereichen Einkommen und Vermögen, die Bereiche Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit sowie die Situation von Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund, behinderten Menschen und Wohnungslosen.

Die Kernaussage des Berichtes: Der deutsche Sozialstaat wirkt. Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte, aber auch das Wohngeld sowie familienpolitische Leistungen wie das Kindergeld, der Kinderzuschlag oder das frühere Erziehungsgeld haben die Armutsrisikoquote im Jahr 2005 nach EU-SILC von 26 % auf 13 % halbiert. Diese Quote ist im europäischen Vergleich eher niedrig – der europäische Durchschnitt liegt bei 16 %. Bei Kindern konnte das Armutsrisiko sogar auf fast ein Drittel von 34 % auf 12 % gesenkt werden. Das Armutsrisiko von Älteren hat trotz der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bis 2005 und entgegen dem allgemeinen Trend nicht zugenommen.

Der Schlüssel zur Armutsvermeidung ist die Stärkung von Teilhabechancen durch mehr Bildung und Beschäftigung. Politischer Handlungsbedarf zeigt sich bei der Zunahme des Niedriglohnbereichs. Auch bei Vollzeitbeschäftigten nahm die Zahl derer mit einem Einkommen von weniger als zwei Dritteln des mittleren Einkommens bis 2005 zu. Der Zuwachs an Beschäftigung geht im Zehnjahresvergleich auch mit einer Zunahme flexibler Beschäftigungsformen wie selbständiger, geringfügiger und zeitlich befristeter Erwerbstätigkeit einher, die nicht immer die Erwartungen, eine Brücke in reguläre Arbeitsverhältnisse zu sein, erfüllen. Einkommen und Beschäftigung sind in großem Maße abhängig vom Bildungsabschluss. Der nach wie vor enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen generell und von denen mit Migrationshintergrund im besonderen ist eine nationale Herausforderung. Die Bildungseinrichtungen können hier wirkungsvollere Beiträge zur Verringerung sozialer Ungleichheit leisten als dies bisher der Fall ist.

Der Bericht steht zum Download bereit unter:

www.bmas.de/coremedia/generator/26742/dritter_armuts_und_reichtumsbericht.html