

2. Kinder- und Jugendhilfetag in der Region Hildesheim „Jugendhilfe in der Einzel-Falle“

Abschlussvortrag

„Fachliche Perspektiven für die Jugendhilfe“

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich habe nun die ehrenvolle Aufgabe, den heutigen Tag mit einigen Gedanken zu beschließen, und neben einer kleinen Zusammenfassung meiner Eindrücke auch den Versuch zu wagen, einige Sätze zur Entwicklung der Jugendhilfe zu formulieren.

Das ist natürlich nicht einfach, weil Prognosen immer den Nachteil haben, dass sie in der Zukunft liegen und außer einer gewissen Eintrittswahrscheinlichkeit niemand von uns wirklich weiß, ob diese Entwicklungen wirklich so eintreten.

Wer hätte von uns wirklich gedacht, dass es nach der Verabschiedung des KICK im Jahr 2005 und dem Erscheinen des 12. Kinder- und Jugendhilfeberichts mit der Botschaft „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ nach einer gewissen Karenzzeit eine so intensive Kinderschutzdebatte losbrechen würde, die inzwischen die Entwicklung der Jugendhilfe und die Alltagsarbeit der Jugendämter (und freien Träger) intensiv beeinflusst. Wer hätte zudem nach der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz vor nunmehr 10 Jahren – übrigens damals nicht aus Gründen der Jugendhilfe, sondern im Zusammenhang mit der Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs – inzwischen ein Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz formuliert wurde, der Ausbau der frühen Hilfen ein Teil des Kinderschutzes ist und die Kindertageseinrichtungen in einem erheblichen Ausmaß Teil des gelingenden Aufwachsens von Kindern sein sollen.

Ganz aktuell ist die politische Debatte gemündet in ein erneutes Gesetz, das sogenannte Kinderschutzgesetz, das stärker als die bisherigen Bestimmungen die Verantwortung für den Schutz von Kindern auch auf Professionen außerhalb der Jugendhilfe ausdehnt und den Versuch macht, Netzwerke zum Schutz von Kindern und Jugendlichen aufzubauen. Hätte vor zehn oder fünf Jahren jemand wie ich an dieser Stelle einen Vortrag zu Entwicklung der Jugendhilfe halten müssen; ich bin sicher, diese Entwicklungen wären so nicht voraussehbar gewesen. Ich bin nun schon seit langem in der Jugendhilfe tätig; ich habe noch die ersten Novellierungsversuche des damaligen Jugendwohlfahrtsgesetzes mitbekommen, mit einem Vortrag von Herrn Prof. Wiesner in Loccum im Jahr 1989 zu einem Referentenentwurf des SGB VIII. Viele der Entwicklungen der vergangenen zwanzig Jahre fand ich dann schon überraschend und waren aus meiner Sicht nicht in dieser Form vorhersehbar.

Mit dieser etwas längeren Einleitung will ich nicht nur deutlich machen, dass meine heutigen Ausführungen eine Momentaufnahme ist und Sie mich bitte nicht darauf festnageln können, dass das, was ich Ihnen heute sage, so auch eintritt. Ich will

damit aber auch deutlich machen, dass die Jugendhilfe eine ziemliche Dynamik erfährt, die einem oft in der Alltagsarbeit so gar nicht bewusst ist und die man oft auch unterschätzt.

Ich möchte Ihnen in den kommenden Minuten einige Gedanken vortragen, die sich aus der Entwicklung der vergangenen Monate und Jahre darstellen, denn Prognosen sind ja oft nichts anderes als der Versuch, bekannte und erkennbare Entwicklungen der vergangenen Jahre in die Zukunft weiterzuführen und dabei zu überlegen, welche Bedingungsfaktoren dabei eine Rolle spielen, diese Entwicklungen ggf. zu ändern.

Beherrschendes Thema des diesjährigen Kinder- und Jugendhilfetages hier in Hildesheim ist der Vorstoß der Staatssekretäre der SPD-geführten Bundesländer auf Initiative der Hansestadt Hamburg zu einer Neuordnung der Hilfen zur Erziehung, genauer gesagt der Vorstoß, den Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung durch einen Gewährleistungsanspruch zu ersetzen und statt individueller Hilfen vorrangig auf Hilfen im Sozialraum und Institutionen zu setzen. Dieser Vorstoß ist – und das werde ich im Folgenden ausführen – vor dem Hintergrund immer weiter steigender Fallzahlen und damit steigender Kosten in den Hilfen zur Erziehung zu beurteilen.

Herr Prof. Dr. Wiesner hat heute in seinem Vortrag sehr bildhaft vom „Angriff der A-Staatssekretäre“ gesprochen. Dazu fällt mir als anderes Bild der Titel einer Folge der Star-Wars-Saga: „Der Angriff der Klonkrieger“ ein. Eine andere Folge – und vielleicht beschreibt dies die Lage im Zusammenhang mit dieser erneuten Diskussion um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung – heißt „Die dunkle Bedrohung“. Hoffnung sollte aber machen, dass die Star-Wars-Saga mit der „Rückkehr der Jedi-Ritter“ endet, vielleicht ein Fingerzeig, dass auch diese Debatte mit der Rückkehr von etwas Gutem enden wird.

In den Arbeitsgruppen des heutigen Tages wurde – und das bekräftigt die Ausführung von Reinhard Wiesner am heutigen Vormittag, deutlich, dass es schon längst die im Hamburger Papier vorgeschlagene Zusammenarbeit mit den verschiedenen außerhalb der Jugendhilfe stehenden Institutionen wie Schule, Jobcenter u.a. gibt und sich Institutionen der Jugendhilfe auch schon längst auf den Weg gemacht haben, z.B. in Form von Familienzentren bereits neue und innovative Strukturen der Stärkung der Jugendhilfe im Sozialraum zu installieren. Es wurde aber auch – soweit ich das schlaglichtartig erkennen konnte, auch deutlich, dass es noch viele Kommunikationshürden und rechtliche Begrenzungen gibt, die einer Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen im Wege stehen. In der Arbeitsgruppe Schule war die Anfang gezeigte Karikatur sehr bezeichnend. Auf dieser ist ein Pferdewagen zu sehen, der mit zwei Pferden am jeweils entgegengesetzten Ende bespannt ist. Ein Pferd trägt die Aufschrift „Jugendhilfe“, das andere die Aufschrift „Schule“. Beide Kutscher erklären mit schwingender Peitsche, dass sie jeweils doch nur das Beste für die Kinder wollten.

In der AG Jobcenter wurde sehr deutlich, dass eine der wesentlichen Hürden der Zusammenarbeit der unterschiedliche Auftrag und die gesetzlichen Vorschriften der verschiedenen Institutionen ist – symbolisiert durch die verschiedenen Nummerierungen des Sozialgesetzbuches, was dazu führt, dass Betreuerinnen und Betreuer von jungen Menschen gezwungen sind „zwischen den Rechtskreisen zu switchen“, wie es ein Teilnehmer formulierte und es die Träger und Institutionen der Jugendhilfe

sind, die im Interesse der Betroffenen den oft vergeblichen Versuch machen, die verschiedenen Institutionen zusammenzubringen.

Bevor ich nun zum Abschluss auf einige der Hamburger Vorschläge eingehe und mich dabei auf die „Konzeptionellen Vorschläge zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“¹ beziehe, möchte ich einige Entwicklungen in der Jugendhilfe darstellen, die möglicherweise zu diesem Papier und diesen Vorschlägen geführt haben, die von Reinhard Wiesner heute teilweise als rechtlich problematisch und in der Praxis schwer umsetzbar eingestuft worden sind.

Eine erste Feststellung an dieser Stelle: es gibt seit Jahren eine Zunahme von Geldtransfers in die Jugendhilfe. Die Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik stellt in ihrer Ausgabe vom Juni 2011 sehr lapidar fest, dass die Dynamik der Ausgabensteigerung in der Kinder- und Jugendhilfe anhalten wird². Insgesamt wurden im Jahr 2008 22,252 Mrd. Euro aufgewendet, im darauf folgenden Jahr 2009 waren es bereits 24,3 Mrd.³ Euro. 2010 lagen diese Summe schließlich bei 26,9 Mrd. Euro⁴. Wenn auch ein Teil dieses Anstiegs auf tarifliche Steigerungen zurückzuführen war, sind es vor allem Kostensteigerungen in den Bereichen Kindertagesbetreuung und HzE, die sich hier niederschlagen. Allein die Betriebskosten im Kitabereich lagen im Jahr 2010 bei 16,2 Mrd. Euro, gegenüber dem Vorjahr war das eine Steigerung von mehr als 7 %, zurückzuführen vor allem auf den U-3-Ausbau. Der zweite große Ausgabenblock ist bei den Hilfen zur Erziehung; dort lag die Summe im Jahr 2010 bei 5,7 Mrd. Euro und war gegenüber dem Vorjahr um 5 % angestiegen. Dagegen hat die Jugendarbeit mit 1,6 Mrd. Euro und einer Steigerung von 0,6 % nicht nur einen deutlich geringeren Anteil, sondern vor allem eine kaum wahrnehmbare Entwicklungsdynamik⁵. Insgesamt bedeutet diese Entwicklung, dass die beiden Bereiche Kita und HzE nicht nur absolut einen Anstieg erfahren, sondern sich der Trend fortsetzt, dass diese beiden Bereiche die Jugendhilfe auch relativ immer stärker dominieren – ja Jugendhilfe nur noch verkürzt auf diese beiden Bereiche verstanden wird. Zugespitzt konzentrieren wir uns auf die Kinder im Vorschulalter und die Kinder- und Jugendlichen mit Hilfebedarf, während wir die persönlichkeitsentwickelnden und unterstützenden Elemente der Jugendarbeit für Kinder und Jugendliche – ich bin fast versucht zu sagen – für normale Kinder und Jugendliche – immer weiter zurückfahren. Es ist daher zu begrüßen, dass erste fachliche Forderungen nach einer eigenständigen Jugendpolitik auf werden und „die Jugend“ wieder mehr in den Mittelpunkt des politischen und gesellschaftlichen Interesses gerückt werden soll⁶

Insgesamt – und das macht die Dynamik deutlich - stiegen die Ausgaben der Jugendhilfe seit 2004 (dort lagen sie bei 20,7 Mrd. Euro bundesweit) um 23 % an.

Lenken wir den Blick auf Niedersachsen, so ist dieser Bundestrend in Teilen hier genauso zu beobachten. Seit Ende vergangenen Jahres haben wir den ersten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung in Niedersachsen, dessen Daten vor allem auf den Daten aus der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen beruhen. Da sich

¹ Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, 24. August 2011,

² Dortmunder Arbeitsstelle Kinder & Jugendhilfestatistik akj-stat, KOMdat Juni 2011, Heft Nr. 1&2, S. 11

³ Eb.da, S. 12, Tab. 2;

⁴ Ders.: KOMdat März 2012, Heft Nr. 1 / 2, S. 6, Tab. 2

⁵ Eb.da, auch S. 7

⁶ Wolfgang Hammer, Claudia Linsel: „Perspektiven einer eigenständigen und nachhaltigen Jugendpolitik“, in: AGJ (Hg.): „Zukunft Jugend, Jugendpolitische Positionen, Beiträge und Stellungnahmen“, Berlin 2012, S. 7;

dieser Bericht vor allem auf die Hilfen zur Erziehung konzentriert, lassen Sie mich diesen Teil betrachten. Seit 2006 ist der Zuschussbedarf für Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen von 270 Mio. Euro auf 351 Euro angestiegen⁷. Setzt man das Jahr 2006 mit dem Faktor 100 an, so bedeutet dies einen Anstieg von 23 % und dieser Anstieg korreliert mit der Entwicklung der HzE-Quote, die im gleichen Zeitraum um 32 % angestiegen ist. Besonders stark ist dabei die ambulante HzE-Quote angestiegen⁸.

Es gibt noch einige weitere Beobachtungen, die belegen, dass es einen erheblichen Anstieg von signifikanten Zahlen gegeben hat. Bei einem Blick auf den Entzug der elterlichen Sorge in Deutschland fällt auf, dass zwischen 1995 und 2005 die Zahl der jährlichen Sorgerechtsentzüge in Deutschland zwischen 7.500 und 8.700 lagen, sich aber jahrelang in diesem Korridor bewegen. Seit 2006 stieg die Zahl geradezu dramatisch an und erreichte im Jahr 2010 12.681 Sorgerechtsentzüge, ein Anstieg um 31,4 % innerhalb von vier Jahren⁹.

Bei den Inobhutnahmen zeigt sich ein ähnliches Bild. Bundesweit stiegen diese zwischen 2005 und 2010 um 42 %. In Niedersachsen lag dieser Anstieg sogar bei 51 %. 2005 wurden 2.060 Kinder und Jugendliche in Obhut genommen, 2010 waren es 3.109 Kinder und Jugendliche¹⁰.

Schaut man sich dagegen die soziostrukturellen Veränderungen in Niedersachsen im gleichen Zeitraum an, sind diese Entwicklungen nämlich nicht deckungsgleich – sie sind sogar eindeutig gegenläufig

So ist der Anteil der Kinder- und Jugendlichen unter 18 an der Bevölkerung im gleichen Zeitraum von 18,9 auf 17,7 % zurückgegangen und entsprechend hat sich der Jugendquotient von 39,4 auf 37,9 verringert¹¹. Unsere Zielgruppe wird also deutlich kleiner und hier lässt sich auf der Basis der Bevölkerungsprognose eine relativ sichere Prognose wagen, dass sich diese Entwicklung in den kommenden Jahren deutlich fortsetzen wird.

Aber auch zur sozialen Struktur der Bevölkerung in Niedersachsen gibt es einige interessante Entwicklungen. So ist der Ausländeranteil an der Bevölkerung zwischen 2006 und 2009 bei den unter 18-jährigen von 5,8 % auf 5 % zurückgegangen¹². Der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ist im gleichen Zeitraum leicht ansteigend¹³ und bei der Kaufkraft ist in diesen Jahren in Niedersachsen ein Anstieg von 17.590 € auf 18.367 € zu beobachten¹⁴.

Dagegen ist der Anteil der Empfänger nach dem SGB II leicht rückläufig¹⁵, die Arbeitslosenquote ging tatsächlich sogar deutlich von 10,7 auf 8,6 % zurück¹⁶. Bei den

⁷ Nds. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (Hg.): „Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung“, Hannover 2011, S. 87, Abb. 40

⁸ Eb.da., S. 88, Abb. 42;

⁹ <https://destatis.de/DE/ZahlenFakten/...EntzugElterlicheSorge.html>, abgerufen am 25.4.2012, 11:27 Uhr

¹⁰ Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Pressemitteilung 91/11 vom 13. September 2011

¹¹ Basisbericht, a.a.O., S. 34, Abb. 1 sowie S. 35 Abb. 2;

¹² Eb.da., S. 36, Abb. 3

¹³ Eb.da., S. 38, Abb. 5;

¹⁴ Eb.da., S. 40, Abb. 8;

¹⁵ Eb.da., S. 42, Abb. 9;

¹⁶ Eb.da., S. 44, Abb. 11;

Jugendlichen ist deren Arbeitslosigkeit ebenfalls deutlich rückläufig. Waren 2005 noch 6,1 der 15-24-jährigen Frauen und 5,3 der gleichaltrigen Männer arbeitslos, so hatten sich diese Quoten 2009 fast halbiert und lagen bei 3,3 bzw. 2,7 %¹⁷.

Auf der anderen Seite ist der Anteil der Schulabgänger mit Abitur in Niedersachsen ansteigend (von 21,8 % im Jahr 2005 auf 26,2 % im Jahr 2009), während gleichzeitig der Anteil der Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Hauptschulabschluss von 21,2 % auf 12,1 % sich fast halbiert hat und derjenigen ohne Hauptschulabschluss von 9,1 % auf 6,4 % zurückgegangen ist¹⁸.

In der IBN sind ja die Jugendämter in Vergleichsringen mit vergleichbarer soziostruktureller Zusammensetzung zusammengefasst und natürlich gibt es unterschiedliche Entwicklungen in städtischen Vergleichsringen und in Vergleichsringen mit ländlicher Struktur. Es lässt sich aber feststellen, dass sich die verschiedenen Vergleichsringe lediglich im Niveau der soziostrukturellen Entwicklungen, nicht jedoch in der Gesamttendenz unterscheiden.

Wenn man, bei aller Skepsis gegenüber statistischen Angaben die Aussagen aus dem Basisbericht der Landesjugendhilfeplanung und den anderen statistischen Angaben zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Die Zielgruppe der Jugendhilfe nimmt absolut und im Bevölkerungsanteil ab. Die soziale Lage hat sich ausweislich der dargestellten Daten leicht verbessert und der Bildungsstand der jungen Menschen ist deutlich besser geworden.

Auf der anderen Seite ist bundesweit und eben auch in Niedersachsen ein Anstieg der Hilfen zur Erziehung zu beobachten. Damit ist deutlich, dass es den immer vermuteten Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Entwicklung der Jugendhilfe in dieser linearen Weise nicht gibt und dass es Bedingungsfaktoren gibt, die zwar Auswirkungen auf die Jugendhilfe haben, aber nicht mit der Bevölkerungssituation unmittelbar zu tun haben können.

Diese zentrale Erkenntnis der IBN ist deshalb von so elementarer Bedeutung, weil sie den Blick darauf richtet, dass es andere externe Faktoren gibt, die in den Blick genommen werden müssen und die Entwicklung der Jugendhilfe beeinflussen.

Vor dem Versuch einer Bewertung und Einordnung sollen hier noch zwei weitere Entwicklungen dargestellt werden, die für die Jugendhilfe von immenser Bedeutung sein werden, ohne dass bislang schon eine Lösung erkennbar ist.

Der Ausbau des Kitabereiches und die Zunahme im HzE-Bereich führen zu einem steigenden Personalbedarf in den kommenden Jahren.

Die AKJ-stat geht von einem Personalbedarf von 330.000 Fachkräften bis zu Jahr 2025 aus. Gründe dafür sind neben den üblichen alters bedingten Abhängen vor allem der nach wie vor steigende Bedarf im Kitabereich und in den Hilfen zur Erziehung. Allein im Kitabereich beläuft sich dieser Bedarf prognostisch auf 268.800 Personen. Im HzE-Bereich gehen die Dortmunder von 74.100 Personen aus wobei es

¹⁷ Eb.da., Abb. 13;

¹⁸ Eb.da, S. 70, Abb. 30, S. 71, Abb. 32 sowie S. 73, Abb. 33;

sich dabei um 63.000 pädagogische Kräfte und um ca. 10.700 Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter handelt¹⁹.

Bricht man diese Prognose mal auf der Basis des Königsteiner Schlüssels mal auf Niedersachsen herunter, so ist im Kitabereich von einem Bedarf von 35.300 und im HzE-Bereich von 8.000 benötigten Personen auszugehen. Auch wenn das nur Näherungswerte sind, weil z.B. der Ausbaubedarf im Kitabereich in Niedersachsen, insbesondere unter 3 Jahren noch größer ist, als in anderen Bundesländern, so wird das dahinter liegende Problem noch deutlicher. Insofern wird auch künftig nicht davon auszugehen sein, dass die Personalkosten in der Jugendhilfe trotz der demografischen Entwicklung sinken oder auch nur gleich bleiben werden. Das ist gerade für Kämmerer und kommunalpolitisch Verantwortliche eine bittere Pille. Die Hoffnung, dass der demografische Wandel im Jugendhilfebereich vor allem aber im Kitabereich längerfristig zu einer Entlastung der überstrapazierten kommunalen Haushalte führt, ist eine trügerische.

Wichtig ist jedoch neben dieser Fragestellung auch die Überlegung, ob wir überhaupt ausreichend Nachwuchs generieren können. Die AKJ-stat geht, bezogen auf die bundesweiten Ausbildungskapazitäten, davon aus, dass es hier genügend Kapazitäten gibt²⁰. Ob das allerdings regional und von den Ausbildungen her passt, das ist dann doch sehr unsicher. Hinzu kommt der Umstand, dass zunehmend auch andere Berufsbereiche über Fachkräftemangel klagen und trotz Ausbildungskapazitäten Fachpersonal am Ende nur zur Verfügung steht, wenn junge Menschen dann auch diese Ausbildungsgänge anwählen. Das bedeutet, das Arbeitsfeld Jugendhilfe muss in Konkurrenz zu anderen Berufsfeldern attraktiv sein, sowohl von den Arbeitsbedingungen als auch von der Bezahlung. Aber hier ist nach meiner Einschätzung noch erheblicher Nachholbedarf.

In Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugendhilfe zu diesem Thema aus dem Jahr 2010 heißt es dazu zutreffend:

„Veränderte Motivationslagen bei den Nachwuchsfachkräften könnten sich dahingehend auswirken, dass die oft geringe materielle Attraktivität und gesellschaftliche Wertschätzung des Berufs zu einer verstärkten Abwanderung in andere Berufsfelder oder gar zu alternativen Studienwahlentscheidungen führen. Das Ergebnis wäre die Meidung eines Berufsfeldes, in dem bisher immer eine gewisse Neigung zur „Selbstausbeutung“ Voraussetzung war.“²¹

Insofern besteht hier eine zunehmende finanzielle Unsicherheit und möglicherweise auch der Grund, warum trotz knapp ausreichender Ausbildungskapazitäten ein Mangel an Fachkräften zumindest regional wahrscheinlich ist. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass schon jetzt in bestimmten Regionen und für bestimmte Arbeitsfelder der Jugendhilfe nicht alle freien Stellen besetzt werden können. Dabei geht es nicht um eine recht ferne Zukunft, sondern über einen Prognosezeitraum von 12 Jahren, was für Steuerungsprozesse im Bildungsbereich eine recht kurze Zeitspanne ist.

¹⁹ Akj-stat (Hg.): KOMdat Juni 2011, Heft Nr. 1 & 2, S. 2, Tab. 1 sowie S. 4, Tab. 2;

²⁰ Akj-stat: KOMdat Juni 2011, Heft Nr. 1 & 2, S. 5

²¹ Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe AGJ (Hg.): „Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe“, Positionspapier, Berlin 2011, S. 3;

Eine weitere Entwicklung, auf die ich heute ihr Augenmerk richten will, ist die Personalentwicklung im ASD. Diese ist durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet. Trotz zunehmenden Personals hat es keine Entlastung gegeben und wir haben eine vergleichsweise ältere Beschäftigtenstruktur, als in andere Jugendhilfefeldern.

Bundesweit stieg der Anteil der Beschäftigten im ASD von 24,2 % im Jahr 2006 auf 27,1 % im Jahr 2010. Während das Personal um 24 % anstieg, war bei den Fallzahlen ein Anstieg um 32,4 % zu verzeichnen, was zur Folge hat, dass die Fallzahlquote von 1:31 sogar leicht auf 1:33 anstieg.²² Daraus resultiert der merkwürdige Eindruck, dass Kämmerer und Kommunalpolitik Jahr für Jahr mehr Geld in den ASD stecken, während die Beschäftigten das Gefühl haben, dass der Mangel und die Belastung immer größer werden und sie keinerlei Hilfe von der Verwaltungsspitze und der Politik erhalten.

Auch in Niedersachsen ist ein Personalanstieg zu beobachten. Hier bezogen auf den Bereich HzE insgesamt. Waren es 2006 noch 7.106 Beschäftigte, so waren es 2010 8.319 Personen, ein Anstieg 17,1 %.

Hinzu kommt der Umstand, dass gerade im ASD das Personal tendenziell älter ist, als in anderen Jugendhilfebereichen²³. Das heißt auf der einen Seite, dass hier viel Berufserfahrung versammelt ist, andererseits kann dies auch einhergehen mit abnehmender Belastbarkeit gerade bei den steigenden Fallzahlen.

Ein Blick auf diese Entwicklungen macht deutlich, dass trotz zurückgehender „Kundenzahlen“ und – nimmt man die bei der IBN zugrunde gelegten sozialstrukturellen Indikatoren – besser werdender sozialer Lage die Hilfezahlen und damit die Belastungen in den Hilfen zur Erziehung stetig, in den letzten Zahlen teilweise sogar drastisch angestiegen sind. Hierfür kann es keine Erklärung geben, die innerhalb der Jugendhilfe zu finden ist – es muss sich um politische und gesellschaftliche Indikatoren handeln. Es ist keine neue Erkenntnis, dass, dass die Kinderschutzdebatte seit Einführung des § 8 a SGB VIII, seit Kevin und Lea-Sophie, seit den Kinderschutzgipfeln der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten, der Abwahl des Oberbürgermeisters von Schwerin Clausen im Jahr 2008 wegen eines Kinderschutzfalles und den jahrelangen Diskussionen um ein Kinderschutzgesetz sowie eine immer massiver werdende öffentliche Aufmerksamkeit eindeutig das Handeln in den Jugendämtern beeinflusst hat. Nach Johannes Münder war diese Entwicklung in der Jugendhilfe auch nötig, denn

„Seit Inkrafttreten des SGB VIII hat die Jugendhilfe zu stark auf die Beteiligung der Eltern gesetzt und zunehmend vergessen, dass sie auch das „Wächteramt“ wahrzunehmen hat!“ so seine Feststellung.

Besonders bemerkenswert ist dabei, und das stützt die Annahme, dass gerade in Hamburg und Bremen, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern besonders deutliche Anstiege zu beobachten sind, in den Systemen also, die „von Fällen extremer Kindesvernachlässigung und –misshandlung mit Todesfolge erschüttert worden sind“²⁴

²² Ders.: KOMdat März 2012, Heft 1 / 2, S. 12

²³ Eb.da., S. 13

²⁴ KOMdat Dezember 2011, Heft 3, S. 4;

Wenn wir die Entwicklung der vergangenen fünf Jahre Revue passieren lassen, gibt es keinen Anlass, zu glauben, dass es nicht so weitergeht.

Neben einem möglichen Mangel an Fachkräften, weiter steigenden Ausgaben in der Jugendhilfe entgegen des demografischen Wandels mit immer stärker werdenden Verteilungskämpfen werden wir auch künftig aus meiner Sicht noch für einige Jahre eine stärkere öffentliche und staatliche Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen erleben.

Das allerdings wird sich nicht mehr allein im Bereich der Jugendhilfe abspielen. Das Kinderschutzgesetz hat den Trend vorgezeichnet – in immer größere, Ausmaß werden auch andere Professionen und Bereiche in den Kinderschutz einbezogen. Insbesondere der Schulbereich wird hier künftig stärker in die Verantwortung genommen werden. Das wird eine neue Verzahnung der Jugendhilfe mit der Schule nach sich ziehen; personell, strukturell und inhaltlich. Ob die Jugendhilfe dabei ihren eigenständigen Hilfe- und Bildungsauftrag bewahren kann, halte ich für schwierig.

Jede Vernachlässigung, jeder Tod eines Kindes oder Jugendlichen ist ein Fall zu viel. In einer freiheitlichen Gesellschaft allerdings wird es vollständige Sicherheit nur unter Aufgabe der individuellen Freiheit geben können. Der öffentliche und politische Druck der vergangenen Jahre hat nach meiner Einschätzung tendenziell dazu geführt, dass dem Schutz von Kindern und Jugendlichen eine größere Aufmerksamkeit geschenkt wurde und tendenziell wieder das staatliche Wächteramt einen größeren Anteil bekommen hat, als in den achtziger und vor allem neunziger Jahren. Wohin dies führt, ist derzeit schwer einzuschätzen. Wo hat, wo darf der Schutz von Kindern und Jugendlichen eine Grenze haben? Wie weit darf die Freiheit des Einzelnen eingeschränkt werden? Wird es uns gelingen, statt des Wächteramtes, also des obrigkeitsstaatlichen eingriffsorientierten Staates eine Unterstützungskultur für Kinder und Jugendliche zu entwickeln, die sie befähigen, als Eltern ohne Überwachung und Eingriff zu leben und zu wirken? Trotz der Vielzahl der Fälle und des Anstiegs, trotz immer wieder behaupteter und vermuteter Dunkelziffer dürfen wir in der Jugendhilfe, darf aber auch die öffentliche und politische Debatte nicht vergessen, dass immer noch die weitaus größte Zahl der Eltern ihre Kinder im Rahmen der freiheitlichen Gesellschaft ohne Eingriff und Unterstützung im HzE-Bereich erziehen kann und die weit überwiegende Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen in zumindest akzeptablen Verhältnissen aufwächst. Und es ist nicht unser Recht, besser zu wissen, wie Eltern ihre Kinder zu erziehen haben – solange es nicht zu Vernachlässigung und Kindeswohlgefährdung kommt.

Was bedeuten nun diese hier dargestellten schlaglichtartigen Entwicklungen für die Kinder- und Jugendhilfe.

Zunächst werden wir in den kommenden Jahren einen weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung erfahren, die zusammen mit anderen Hilfeangeboten zu den so genannten „Frühen Hilfen“ verbunden werden. Der sicherlich lohnende und lobenswerte Versuch wird es sein, bei allen Kindern möglichst frühzeitig die Persönlichkeit zu fördern, wie es ja auch der Auftrag der Jugendhilfe ist. Im Kinder- und Jugendpolitischen Leitpapier der AGJ zum Kinder- und Jugendhilfetag in Stuttgart im vergangenen Jahr ist dieser Anspruch – der nun wahrlich nichts Neues ist - so formuliert:

„Die Kinder- und Jugendhilfe ist in allen ihren Handlungsfeldern gefordert, die Entwicklungschancen der einzelnen Kinder und Jugendlichen zu fördern. Die

Herstellung von Chancengerechtigkeit steht dabei im Mittelpunkt und soll insbesondere durch die frühe Teilhabe an Bildungsmöglichkeiten wirksam und nachhaltig gewährt werden²⁵.

So selbstverständlich dies auch der Jugendhilfe bisher schon war, so ist es doch inzwischen in Politik und Gesellschaft angekommen und die Jugendhilfe bekommt hier den bereits seit langem im SGB VIII formulierten Auftrag erneut formuliert, nun allerdings mit einem ziemlich drängenden Tonfall dies nun bitte schön mit den zur Verfügung gestellten Mitteln auch zu gewährleisten.

Ein zweiter Bereich wird – da bin ich sicher – auch in den kommenden Jahren die Diskussion bestimmen. Der Kinderschutz dominiert seit längerem die Jugendhilfe und die öffentliche Diskussion über diese, durch das Kinderschutzgesetz und die damit verbundenen Umsetzungsaufträge wird sich dies noch einmal kräftig verstärken. Insbesondere die Beratungsaufträge für die Professionen außerhalb der Jugendhilfe und der Auftrag der Netzwerkbildung für frühe Hilfen werden in diese Richtung wirksam werden. Hier kommen auf die Jugendämter immense Herausforderungen zu, denn der Auftrag, diese Netzwerke zu installieren (in den meisten Fällen gibt es ja bereits derartige Netzwerke), in Gang zu halten und die anderen Professionen zusammenzuführen, liegt bei der Jugendhilfe. Nachdem es nun in den vergangenen Jahren ein Feuerwerk von Gesetzesinitiativen zum Kinderschutz gegeben hat, wird nun der Jugendhilfe die Beweislast aufgeladen, den Kinderschutz auch „gefälligst“ zu gewährleisten. Bei jedem neuen Kinderschutzfall wie jetzt erst wieder in Hamburg wird die Diskussion losgehen, warum es trotz des engen gesetzlichen Netzes, der immer weiter steigenden Mittel, des Ausbaus der Kindertageseinrichtungen immer wieder zu solchen Fällen kommen kann. Die Politik und die Gesellschaft wird Antworten verlangen und sich nicht mit der richtigen, aber unbequemen Antwort abspesen lassen, dass jenseits von Einzelfällen ein absoluter Schutz von Kindern niemals möglich sein wird. Zwar haben bei der abschließenden Debatte zum Kinderschutzgesetz im Bundestag sowohl die SPD-Abgeordnete Rupprecht als auch die CSU-Abgeordnete Bär darauf hingewiesen, dass „kein Gesetz der Welt verhindert, dass nie mehr ein Kind eine Misshandlung erfährt“ und dass es nicht möglich sei, „an jedes Kinderbett einen Polizisten oder eine Überwachungskamera zu stellen“; wenn es dann aber wieder einen Fall von Kindestod gibt, werden diese Mahnungen vergessen sein und im Sinne einer Kaskomentalität wird die Öffentlichkeit und wird die Politik nachfragen, was denn in der Jugendhilfe „mal wieder versäumt“ worden ist. Das können wir beklagen, aber es wird auch in den kommenden Jahren Teil der fachlichen Realität sein müssen und es wird, wie schon in den vergangenen Jahren das Handeln von Jugendämtern massiv bestimmen. Ob das zu einem weiteren Anstieg der Fallzahlen führen wird oder diese sich auf den gestiegenen Niveaus einpendeln, das kann heute nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden.

An dieser Stelle muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der festzustellen Anstieg der Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung und die damit verbundenen steigenden Kosten gewollte oder zumindest in Kauf genommene Folgen des veränderten gesellschaftlichen oder politischen Anspruchs an den Kinderschutz und das nun erneut stärker betonte staatliche Wächteramt sind. Die Jugendhilfe hat in den vergangenen Jahren erhebliche Leistungen erbracht, durch verbesserte Controlling- und Steuerungsinstrumente im eigenen Bereich die Möglichkeiten von Kosteneinsparung

²⁵ AGJ (Hg.): „Kinder. Jugend. Zukunft: Perspektiven entwickeln – Potentiale fördern!“, Berlin 2011, S. 3

und Steigerung der Effektivität durchzuführen (s.u.); der jetzt zu beobachtende Anstieg ist nicht von der Jugendhilfe zu verantworten und sie kann auch nicht – wie es geschieht und wie es die Initiative aus Hamburg zeigt – dafür in Haftung genommen werden, dass sie das umsetzt, was die Gesellschaft und was die Politik von ihr verlangt oder aufgetragen hat.

In einer Arbeitsgruppe wurde heute das Thema Inklusion behandelt – ein wichtiges inhaltliches Themenfeld der Zukunft.

Für die Kinder- und Jugendhilfe meint das Konzept der Inklusion die vollständige Öffnung ihrer Angebote für alle Kinder und Jugendlichen – unabhängig von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Sprache, Behinderung, sozioökonomischem Hintergrund, Religion, (politischer) Anschauung oder sexueller Identität. Ausgenommen sind Ansätze, die auf pädagogisch begründete exklusive oder separierende Methoden zurückgreifen, zum Beispiel geschlechtshomogener oder altersgruppenspezifischer Art. Kinder- und Jugendhilfe muss den Inklusionsprozess perspektivisch nicht im Sinne einer punktuellen Ergänzung ihres Leistungsspektrums, sondern als eine zentrale Zielstellung für Jugendhilfeplanung sowie systematische Personal- und Organisationsentwicklung begreifen.²⁶

Wenn es auch innerhalb der Jugendhilfe zunehmend einen Konsens darüber gibt, was mit der Inklusion gemeint ist und dass dies für die Alltagspraxis handlungsleitend sein muss, so gibt es doch in der Umsetzungspraxis noch viele Unsicherheiten und Suchbewegungen. In der Arbeitstagung der Jugendamtsleitungen der AGJÄ im vergangenen Herbst wurde dies sehr deutlich. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Inklusion, sowohl in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Politik als auch in der alltäglichen Praxis ein Kraftakt der kommenden Jahre sein wird, dessen Größenordnung noch nicht wirklich abgeschätzt werden kann. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass Inklusion nicht ein anderes Wort für Integration ist, sondern ein völlig anderes Konzept damit gemeint ist und auch nicht nur auf das Personal und die Einrichtungen der Jugendhilfe begrenzt werden kann. Kinder- und Jugendhilfe wird sich des Themas Inklusion auch als „Einmischungsauftrag“ zur Gestaltung der Lebensverhältnisse junger Menschen im Sinne des § 1 Abs. 2 Ziffer 4 SGB VIII anzunehmen haben. Das ist eine immense Herausforderung, die zunächst natürlich eine Selbstvergewisserung der Jugendhilfe zur Voraussetzung hat – und die mit Sicherheit auch Kostenfolgen auslöst, die heute noch gar nicht absehbar sind.

Das aber führt mich zu meiner letzten Anmerkung:

Es wird angesichts der steigenden Fallzahlen, die gesellschaftlich und politisch verursacht sind, und den damit verbundenen Kosten zudem immer mehr Versuche geben, durch externe Steuerungseingriffe den Kostenanstieg zu minimieren. So ist auch das Hamburger Papier zur HzE einzuordnen.

²⁶ AGJ (Hg.): „Inklusion in der Jugendhilfe – ein Zwischenruf der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe“, Berlin 2012, S. 2

Seit Jahren ist eine Ökonomisierung der sozialen Arbeit zu beobachten. Das Thema Kostendruck und Kostenanstieg ist ja keine neue Entwicklung, auch wenn sie durch die Kinderschutzdebatte noch einmal einen unerwarteten Schub erhalten hat.

Als Verantwortlicher für den Bereich der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen, dem Ziel- und Kennzahlensteuerungssystem der Jugendämter kenne ich die Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlgestützter Steuerung recht gut. Ich habe aber die Befürchtung, dass angesichts der von mir eingangs dargestellten Entwicklungen in der Jugendhilfe gepaart mit dem Fachkräftemangel die technokratische ökonomisierte Sichtweise auch in den kommenden Jahren die Jugendhilfe bestimmen wird.

Grundsätzlich hat jeder junge Mensch ein individuelles Recht auf Förderung und zudem wissen wir alle, dass die Interaktion, die Kommunikation zum Grundverständnis der sozialen Arbeit gehört.

„Alle Abläufe... werden so beschleunigt, dass am Ende das wegrationalisiert wird, worauf es (beim Umgang) von Menschen zentral ankommt – die Zeit für das Gespräch zwischendurch, für das Gespräch, das nicht sein muss, das aber doch zum Wesentlichen einer persönlichen Betreuung gehört. Die persönliche Zuwendung wird immer mehr als idealistisches Sahnehäubchen angesehen, auf das man heutzutage auch verzichten kann, weil es Wesentlicheres gibt, wie etwa die Einhaltung von Qualitätsstandards. Und zu diesen Standards kann die persönliche Zuwendung kaum gezählt werden, weil sich diese kaum messen lässt²⁷.

Dieses Zitat stammt aus dem deutschen Ärzteblatt und beschreibt die Gefahren der Ökonomisierung im Gesundheitswesen, lässt sich aber ohne Weiteres auch auf die Jugendhilfe übertragen.

Im Leitpapier der AGH zum 14. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag in Stuttgart 2011 heißt es treffend dazu:

Die gravierendste Änderung der Professionalität entsteht durch die Bürokratisierung der Praxis. Neue Formen der Fallbearbeitung und -dokumentation, die Übernahme von Verwaltungs- und Managementfunktionen oder auch die Pflege von Qualitätsmanagementsystemen sind Bestandteil professionellen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe geworden. Arbeitsinhalte und -abläufe werden standardisiert, um sie nachvollziehbar, messbar und vergleichbar zu machen.

Dies ist aus Gründen der Qualitätssicherung sinnvoll, sofern es die Handlungskompetenz der Fachkraft fördert.

...

Professionelles Handeln und Entscheiden lässt sich nicht durch reine Steuerung ersetzen. Die Kinder- und Jugendhilfe muss dafür Sorge tragen, dass sie sich in der Logik von Sozialinvestitionen mit ihren zum Teil eingeführten Instrumenten nicht etwa zu einem Zweiklassensystem beiträgt, das

²⁷ (Dtsch Arztebl 2012; 109[16]: A 804–7))

junge Menschen unterteilt in Aktivierbare, die gefördert werden, und diejenigen, bei denen eine Investition nicht lohnt und die überwacht, notversorgt, befriedet und verwaltet werden. Junge Menschen haben gerade in schwierigen Zeiten ein Recht auf Erziehung, Bildung und Teilhabe²⁸.

Das ist die zentrale Gefahr bei der Ökonomisierung und Bürokratisierung. Nicht die Instrumente, die teilweise nicht passen wollen, sind dabei das Problem, sondern das damit transportierte Menschenbild. Vor Jahren schon hat die EU im Rahmen der Lisabon-Strategie und der erforderlichen Unterstützung junger Menschen von der „Aktivierung des Humankapitals“ gesprochen. Dieses Denken – das bringt das genannte Zitat zum Ausdruck - kann und darf nicht das Denken der Jugendhilfe sein. Es geht hier nicht um Investitionen im Sinne von später materiell verwertbaren „Humanressourcen“, sondern darum, im Sinne eines demokratischen, freiheitlichen und sozialen Gemeinwesens Kindern und Jugendlichen die Teilhabe an der Gesellschaft und ein selbstbestimmtes Leben möglich zu machen. So alt diese Forderung sein mag, so aktuell ist sie auch heute noch oder – im Widerschein des nach wie vor noch wirkenden neoliberalen Denkens - wieder.

Natürlich muss konkret die Frage beantwortet werden, wie die Jugendhilfe, wie Politik und Gesellschaft mit steigenden Ausgaben und steigenden Fallzahlen umgeht. In den vergangenen Jahren gab und gibt es zahlreiche Versuche, durch moderne Steuerungsinstrumente und Controlling auch in der Jugendhilfe stärker auf standardisierte Steuerung zu setzen. Allerdings konnte damit der Anstieg der Fallzahlen und der Kosten nicht wirksam verhindert werden²⁹. Auf diese Instrumente kann und soll künftig nicht verzichtet werden. Es ist aber unverzichtbar, deutlich zu machen, dass diese Instrumente gesellschaftliche, politische Auftragslagen und Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können.

Solange es in der Jugendhilfe, sei es im Kitabereich, sei es im HzE-Bereich Rechtsansprüche auf Förderung, Unterstützung und Hilfe gibt, solange wird es auch nur in Grenzen möglich sein, den Kostenanstieg durch die Jugendhilfe selber zu steuern.

Wenn man sich anschaut, wie Hamburg das lösen möchte, dann mischen sich in den „Konzeptionellen Vorschlägen zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung vom August 2011 Vorschlag beachtenswerte fachliche Ansätze wie die sozialraumzentrierte Arbeit und kritisch zu bewertende Ansätze wie die Fallzahlsteuerung über Kennzahlen.

Natürlich ist es überlegenswert, dass der ASD über die Hilfen entscheidet und nicht die freien Träger, Möglicherweise ist es auch der richtige Weg, Erziehungsberechtigte durch Druck dazu zu bringen, an erforderlichen Maßnahmen teilzunehmen. Wichtig ist es auch, durch Vorgaben ein einheitliches Handeln im ASD und damit eine bessere Steuerung zu erreichen. Es kann nicht sein, dass es bei der Gewährung einer Hilfe davon abhängig ist, an wen ich im ASD gerate. In unserem IBN-Projekt haben wir feststellen müssen, dass es trotz aller Steuerungsmechanismen nach wie vor

²⁸ AGJ, a.a.O., S. 10 f.;

²⁹ Wobei der Nachweis nicht erbracht werden kann, welche Kostensteigerungen erfolgt wären, wenn es diese Instrumente nicht gegeben hätte.

zentral von dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abhängt, welche Hilfe gewährt wird. Hier eine Angleichung und Systematisierung zu erreichen, ist sicherlich sinnvoll.

Kritisch zu bewerten ist aber schon der Verweis darauf, dass Hilfedarf grundsätzlich und vorrangig durch Verweisung in sozialräumliche Hilfsangebote zu erbringen sind. Zum einen negiert eine derartig starr vorgegebene Regel den individuellen pädagogischen Hilfebedarf, zum zweiten kollidiert diese Regelung mit dem im § 5 des SGB VIII verankerten Wunsch und Wahlrecht der Erziehungsberechtigten, dass ja unter anderem auch dem Zweck dient, auf diese Weise die Bereitschaft zur Mitwirkung und damit die langfristige Wirkung zu verstärken. Auch Verweise wie „Vollzeitpflege hat Vorrang vor stationärer Unterbringung“ kann als ein Unterlaufen des Wunsch- und Wahlrechts verstanden werden und greift sehr massiv in die fachliche und pädagogische Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD ein. Um noch einmal auf eine vorheriges Thema zurückzukommen: wer das Studium der Sozialen Arbeit aufnimmt und helfen will, für den müssen derartig starre Vorgaben abschreckend wirken. Ob damit das Berufsbild der Sozialen Arbeit attraktiv wirkt, darf füglich bezweifelt werden.

Besonders kritisch ist die Steuerung über Zielzahlen zu stationären und ambulanten Maßnahmen. Künftig steht nicht mehr der individuelle Hilfebedarf im Vordergrund der Entscheidung, sondern der Zielzahlkorridor, der zur Verfügung gestellt wird. Das birgt die große Gefahr, dass es zur Erfüllung der Zielzahlen und zur Unterschreitung der Planzahlen nicht zu den Hilfen kommt, die notwendig, geboten und durch das Wunsch- und Wahlrecht gedeckt sind, sondern zu den Hilfen, die noch verfügbar sind. Diese Form der Steuerung mag eine fast schon verzweifelte Reaktion auf die steigenden Fallzahlen und die damit verbundene Kostenexplosion sein. Im Hintergrund und unausgesprochen macht sich hier bereits die Schuldenbremse des Grundgesetzes bemerkbar. Die von Hamburg vorgeschlagene Form der Steuerung in den Hilfen zur Erziehung haben aber den Nachteil, dass sie möglicherweise – ebenso wie die Fünf-Jahres-Pläne der DDR - die Realität ignorieren. Anstatt den Plan an die Realität anzupassen, soll hier die Realität an den Plan angepasst werden. Das kann nicht die Lösung sein, weil die Vorschläge aus Hamburg die zentrale Gefahr bergen, dass nicht die erforderlichen Hilfen gewährt werden und es langfristig tatsächlich zu einer Fehlsteuerung kommt, die aber dann nicht mehr den Haushalt der Jugendhilfe belastet. Wenn, wie festzustellen ist, der öffentliche und politische Druck eine der wesentlichen Ursachen für die beobachtbaren Anstiege der Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung sind, dann ist es der falsche Weg, dies hinzunehmen und durch mechanistische und an das Prokrustes-Bett des Riesen Polyphem aus der Odyssee erinnernde Lösungen zu Lasten des tatsächlichen Hilfebedarfs der Erziehungsberechtigten und der Kinder und Jugendlichen auffangen zu wollen. Das ist eine fachliche Fehlentwicklung.

Auch wenn das nur eine verkürzte Darstellung der Problemlagen ist, vor denen wir stehen, so hoffe ich, Ihnen doch den einen oder anderen Gedanken mit auf den Weg gegeben zu haben.

