



Annette Plankensteiner | Werner Schneider |
Michael Ender (Hrsg.)

Flexible Erziehungshilfen

Grundlagen und Praxis des
„Augsburger Weges“ zur
Modernisierung der Jugendhilfe

BELTZ JUVENTA

Annette Plankensteiner

Gesellschaftlicher Wandel und der Umbau der Jugendhilfe

Wurde das 20. Jahrhundert noch als das ‚Sozialpädagogische‘ Jahrhundert gefeiert, in dem es gelang sozialpädagogische Unterstützungsangebote rechtlich und institutionell zu konsolidieren, die Professionalisierungsbemühungen voranzutreiben und die Hilfen zur Erziehung von einem Angebot für randständige Bevölkerungsgruppen zu einem Leistungsangebot mit Dienstleistungscharakter weiterzuentwickeln, so zeigt sich in den vergangenen 20 Jahren eine immer prinzipieller werdende Kritik am bislang erreichten Status. Einerseits werden die Hilfen zunehmend nach ihrer Wirtschaftlichkeit bewertet, weil die Sicherung der Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen unter den gegebenen wirtschaftlichen Entwicklungen zunehmend fragwürdig erscheint. Andererseits scheinen auch die Wirksamkeit der Interventionen und Angebote sowie deren politische Legitimation nicht mehr so eindeutig belegbar. Vielmehr wird die, in der Vergangenheit praktizierte fürsorgliche Belagerung¹ von Problemfamilien für deren dauerhafte Hilfebedürftigkeit, auch über Generationen hinweg, verantwortlich gemacht. Die Problemfamilien von heute waren nicht selten selbst als Kinder oder Jugendliche, Adressaten von Jugendhilfemaßnahmen. Die Kinder- und Jugendhilfe steht also auf dem Prüfstand. Dabei ist die Richtung der Modernisierungsbestrebungen klar, Kinder- und Jugendhilfe soll effizienter werden und mit ihren Angeboten flexibel und passgenau auf die veränderten Problem- und Bedarfslagen der Familien reagieren können.

Die Kinder- und Jugendhilfe bzw. ihre Institutionen und Einrichtungen sind fest in das sozialstaatliche Arrangement eingeflochten, die erwähnten Reformbemühungen können deshalb nicht losgelöst von sozialstaatlichen Transformationsprozessen betrachtet werden. Gesellschaftliche Veränderungen, wie der demografische Wandel, die Pluralisierung familialer Lebensformen oder die Prekarisierung von Beschäftigung irritieren die etablierten

1 In dem Roman „Fürsorgliche Belagerung“ von Heinrich Böll aus dem Jahr 1979 wird der Protagonist Fritz Tolm, der vom Staatsschutz als anschlaggefährdeter Terrorist eingestuft wurde, dauerhaft unter Bewachung gestellt, um so einen Anschlag zu vermeiden. In Analogie zu dieser Romanvorlage wird der Begriff der fürsorglichen Belagerung in der Sozialen Arbeit seither für ein obrigkeitstaatliches Regiertwerden von Klienten synonym gesetzt. (Böll 1982, c1979)

Verteilungsprinzipien staatlicher Transfer- und Unterstützungsleistungen und führen zu einem veränderten Selbstverständnis moderner Sozialstaatlichkeit, das auch für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe nicht folgenlos bleiben kann.

1. Gesellschaftlicher Wandel und die Krise des Sozialstaats

Soziale Arbeit ist selbst als ein gesellschaftliches Phänomen zu verstehen und stellt nicht lediglich eine Reaktion auf gesellschaftliche Probleme und Konflikte dar. Aus diesem Grund ist zunächst kurz zu klären, wie Soziale Arbeit als Form der Hilfe in der modernen Gesellschaft entsteht, wie historisch sich wandelnde Formen des Helfens mit der Struktur einer Gesellschaft zusammenhängen und welche spezifischen Leistungen Soziale Arbeit innerhalb der Gesellschaft erbringt. (Bommes/Scherr 2000, S. 5 f.)

Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konnten in Deutschland Prozesse zur Entwicklung moderner Sozialstaatlichkeit beobachtet werden. Mit dem Einsetzen der Hochindustrialisierung vollzog sich ein grundlegender Wandel damaliger Lebensweisen und Lebenswelten. Übersichtliche und vertraute Ordnungen der traditionellen Gesellschaft verloren zunehmend ihre Verbindlichkeit. Die Bekämpfung evidenter Mangelzustände bestimmter Bevölkerungsgruppen und die damit einhergehende Politisierung der ‚Sozialen Frage‘ stellten das zentrale Moment für die Herausbildung des modernen Sozialstaats dar. Erstmals wurden Versuche unternommen, den Folgeproblemen der Industrialisierung und der Verstädterung zu begegnen. Insbesondere der Bedeutungsverlust traditionaler Versorgungsmöglichkeiten z.B. durch die Familie wurde mit der Einführung von Versicherungstechnologien kompensiert.

Der entstehende Sozialstaat realisierte mit der Implementierung eines spezifischen sozialen Sektors, den Sozialversicherungen und der öffentlichen Fürsorge, eine neue Form der Regierung des Sozialen. „Der Staat nicht mehr das, was der Gesellschaft als Fremdkörper gegenübersteht, sondern wird zum Staat der Gesellschaft: zum Sozial-Staat.“ (Lemke 2003, S. 195) Der Staat versteht sich seither als Förderer des Sozialen, denn er sorgt zu einem gewissen Grad für ökonomischen und sozialen Wohlstand. Mit dem Sozialstaat verband sich deshalb auch immer die Zuversicht auf ein besseres Leben der Gesellschaftsmitglieder. Seine Konsolidierung, d. h., „der programmatisch legitimierte Ausbau des Wohlfahrtssektors vollzog sich vor allem in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg“ (Kaufmann 1997, S. 25). In Deutschland entstand ein pluralistisches und subsidiäres Sozialstaatsmodell. Die Träger der sozialen Sicherungssysteme sind als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert und folgen ihrer je spezifischen Professionalität. Der Staat übernimmt die wohl-

fahrtsstaatliche Gesamtverantwortung und konzentriert sich im Wesentlichen auf die Gründung, Finanzierung und Steuerung der bestehenden Dienstleistungssysteme. Konstitutiv für den deutschen Sozialstaat ist die Annahme, dass der Sozialsektor der Marktwirtschaft komplementär gegenübersteht, er fungiert als Schutz- und Schonraum vor den Zumutungen des Marktes. Dieser Aspekt ist insofern bemerkenswert, als aktuelle Reformbemühungen genau dieses Konstitutionsprinzip grundlegend infrage stellen.

Die historischen Wurzeln einer öffentlich organisierten Kinder- und Jugendhilfe finden sich bereits in den kommunalen Sozialreformen des Deutschen Kaiserreichs. Die Differenzierung der Armenfürsorge in den damaligen Großstädten brachte einen eigenständigen Bereich Kinder- und Jugendhilfe mit ersten sozialpädagogischen Handlungsmaximen hervor. Die damals herrschenden Eliten fürchteten einen Sittenverfall des Proletariats und sahen die Gefahr, dass notwendige Sozialisationsaufgaben nicht mehr adäquat erbracht wurden. Deshalb richteten sich die damaligen Interventionen in erster Linie auf von Armut betroffene Arbeiterfamilien sowie unvollständige Familien, in welchen der Hausvorstand fehlte. (Mierendorff/Olk 2007, S. 543) Die als defizitär wahrgenommene Familienerziehung des Proletariats galt es mit öffentlichen Erziehungsmaßnahmen zu kompensieren. (ebd., S. 545) Aus diesem Kontext heraus entstanden Begrifflichkeiten wie ‚Social-Pädagogik‘ oder ‚sociale Arbeit‘. Helfende Tätigkeiten, die zur Lösung der Probleme beitragen sollten. Dieser Begrifflichkeit lag bereits ein Hilfeverständnis zugrunde, das sowohl sozialpolitisch als auch sozialpädagogisch motiviert war.

Mit der Fassung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) von 1922 wurde weiterhin Kinderschutz garantiert, gleichzeitig förderte der Staat auch familienergänzende Maßnahmen, welche die Folgen der Funktionsverluste von Familie im Bereich der Reproduktion und Sozialisation kompensieren sollten. Die Konnotation der Gesetzgebung lag eindeutig auf dem Kind bzw. dem Jugendlichen, der vor seiner Familie oder anderen schädlichen Einflüssen zu schützen war.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Familie und Staat. Der folgende Ausbau staatlicher Fürsorgemaßnahmen war eng am bürgerlichen Familienideal ausgerichtet, d.h. immer dann, wenn die bürgerliche Familie versagte, sprang der Staat stellvertretend ein. Kennzeichnend für diese Phase waren der Ausbau und die Professionalisierung der Heimerziehung. Mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) 1991 vollzog sich schließlich ein grundlegender Perspektivenwechsel auf problembehaftete Familienerziehung. Das Jugendamt sollte von einer Eingriffsverwaltung zur sozialen Dienstleistungsbehörde umgestaltet werden, dessen Aufgabe die Förderung von Entwicklungsmöglichkeiten sowie die Schaffung positiver Lebensbedingungen für Familien ist. (Neuberger/Schefold 2004, S. 10) Mit dem KJHG wurden Eltern zu einer speziellen Bevölkerungsgruppe erhoben, für die besondere Leistungen

vorgesehen sind und welche auch Ansprüche an die Gesellschaft geltend machen kann. Die Grundintention dieses Bestimmungsverhältnisses zwischen Jugendamt und Eltern zielt dabei auf die Sicherstellung einer gelingenden Enkulturation der nachwachsenden Generation. (Schneider 2002, S. 10)

Die sozialstaatliche Verfasstheit der Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe bindet ihre Handlungsmöglichkeiten eng an gegebene sozialpolitische Rahmenbedingungen. Ökonomische und soziale Entwicklungen sind innerhalb einer kapitalistischen Gesellschaft unweigerlich aufeinander verwiesen. Krisenhafte Entwicklungen der Wirtschaft irritieren das Soziale ebenso, wie die Ökonomie auf ein spezifisches Arrangement des Sozialen abstellt. Die Kinder- und Jugendhilfe muss deshalb im Spannungsfeld verändernder gesellschaftlicher Problemlagen und sozialstaatlicher Steuerungsmechanismen agieren. Will man die Bedingungen der aktuellen Reformbemühungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick nehmen, gilt es zunächst sozialstaatliche Transformationsprozesse näher zu betrachten.

Argumentationen zur notwendigen Reform des sozialstaatlichen Arrangements bedienen sich häufig der Rede von der Krise des Sozialstaats. Dies wirft unmittelbar die Frage auf, worin die gesellschaftlichen Problemlagen und Dringlichkeiten eigentlichen bestehen, die eine Einleitung von Transformationsprozessen notwendig erscheinen lassen.

Die politische aufgeladene Diskussion um den Fortbestand des deutschen Sozialstaats entzündete sich an den divergierenden Einschätzungen zur ökonomischen Effizienz des sozialstaatlichen Arrangements sowie veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Als Ursachen für die bestehenden Probleme des Sozialstaats wurden, und werden hauptsächlich die Überalterung der Gesellschaft, der Missbrauch von Sozialleistungen, die anhaltende strukturelle Massenarbeitslosigkeit, die Belastungen der Wiedervereinigung sowie die fortschreitende Globalisierung der Märkte herangezogen. (Butterwegge 1999, S. 53) Ergänzend ist anzumerken, dass das deutsche soziale Sicherungssystem, mehr als jedes andere der Welt, auf zwei Stützpfeilern ruht: der Normalfamilie und dem Normalarbeitsverhältnis. Die Krise der Kleinfamilie und damit verbunden, die Notwendigkeit zur Selbstorganisation der eigenen Lebensgeschichte, die Ersetzung von regelgebundener Produktion durch flexible Arbeitszeiten, kurzum die Krise der Normalfamilie, der Normalbiografie und des Normalarbeitsverhältnisses begünstigen Irritationen konstitutiver Prinzipien des bundesdeutschen Sozialstaats. Versteht man den Aufbau der Systeme sozialer Sicherung als eine Reaktion des Staates auf die Krisen der bäuerlichen Großfamilien im Zuge der Industrialisierung und Urbanisierung, so etablierte sich das bürgerliche Familienideal zum Stützpfeiler des deutschen Sozialstaatsprinzips². Der zu-

2 Die selbstständige Hausgemeinschaft eines verheirateten Paares mit ihren minderjährigen Kindern sowie die damit verbundenen typischen Geschlechterrollenstereotypen stellen die Ausgangslage sozialstaatlicher Ansprüche dar.

nehmende Wegfall der Stabilität familialer Beziehungen führt bspw. bei Frauen und Kindern, nicht zuletzt aufgrund der Ehezentrierung der Sicherungssysteme, zu fehlenden Absicherungen und damit zu erhöhten Armutsrisiken, die wiederum durch die Gewährleistung einer staatlichen Grundsicherung kompensiert werden müssen. Ökonomischer, demografischer, soziokultureller und sozialstruktureller Wandel bedroht das bestehende sozialstaatliche Arrangement. Das Ausklingen eines Zeitalters, welches von Vollbeschäftigung, homogenen Arbeitsmärkten, weitgehend gleichbleibenden Arbeitsbedingungen, stabilen Familienformen, expertokratisch beherrschten Staaten und nationalstaatlich verfassten Volkswirtschaften geprägt war, stellt den Sozialstaat vor vollkommen neue Herausforderungen, welche die zahlreichen Reformdebatten zum Umbau des Sozialstaats begünstigen. (Fischer 2005, S. 66)

Die angestoßenen Reformen zielen primär auf das politisch-normative Selbstverständnis moderner Sozialstaatlichkeit und damit verbunden auf die Etablierung geeigneter Steuerungsinstrumente. In der Konsequenz stehen nicht nur Ausmaß und Umfang staatlicher Verantwortung zur Disposition, vielmehr gerät die Frage nach einer konzeptionellen Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zur Kardinalsfrage. (Maaser 2003, S. 17) Michael Galuske spricht in diesem Zusammenhang von einem ‚fundamentalen Paradigmenwechsel‘ auf allen Ebenen, der den Prinzipien der Ökonomisierung und dem Diskurs der Aktivierung folgt. (Galuske 2008, S. 10)

2. Programmatik aktivierender Jugendhilfe

Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft/Bürger, wird heute vor allem als Aktivierungsverhältnis gerahmt. Unter der Programmatik des aktivierenden Sozialstaats³ gilt es, das Verantwortungsgefüge zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft so zu bestimmen, dass eine Verantwortungsverschiebung auf alle Akteursebenen möglich wird. Evident wird der angesprochene Paradigmenwechsel in Rahmengesetzgebungen und programmatischen Ausrichtungen. Dabei dominieren ökonomische und haushaltspoli-

3 Den „Aktivierenden Staat“ hatte die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 1999 zum Leitbild für die Modernisierung von Staat und Verwaltung erklärt. Die sozialstaatskritischen Einwände aufgreifend, wurde vor allem der Grad der öffentlichen Unterstützung angemahnt. Die umfangreiche Versorgung kann dafür verantwortlich gemacht werden, dass der Bürger eine Anspruchshaltung entwickelt habe, die einer Vollkasko-Mentalität (Braun/Klages 2000) gleichkomme und dadurch Passivität im Umgang mit Lebensrisiken noch befördere. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte statt umfangreicher Versorgung fortan private Verantwortlichkeit befördert werden. Staatliche Sicherungssysteme sollen im Prinzip weniger versorgen und mehr zur Eigenverantwortung aktivieren. (Kessl/Otto 2005)

tisch motivierte Interessenslagen, die auf die Implementierung marktanaloger und wettbewerbsorientierter Organisationsprinzipien zielen, um die öffentlichen Sozialausgaben stärker als bisher nach Effizienz- und Effektivitätskriterien auszurichten. Während dieser Trend in vielen Bereichen personenbezogener Dienstleistungen schon seit Längerem zu beobachten ist, zeigt sich die Ökonomisierung der Kinder- und Jugendhilfe in weiten Teilen noch im Anfangsstadium. Auf bundespolitischer Ebene spielt vor allem die Qualifizierung von Kinder- und Jugendhilfe unter Effizienzgesichtspunkten eine zentrale Rolle. Unter dem Stichwort ‚wirkungsorientierte Jugendhilfe‘ wurden von der Bundesregierung bspw. Forschungsprojekte unterstützt, die Indikatoren für Effizienz und Effektivität von Jugendhilfemaßnahmen auf der Basis ‚harter‘ Fakten identifizieren und standardisieren sollten.

Die Verabschiedung des Staates von der traditionellen Versorgerrolle hin zu einem gewährleistenden, fördernden und fordernden Sozialstaat justiert das Verhältnis zwischen staatlichen und gemeinnützigen Akteuren neu. So wurde zunächst den Jugendämtern eine unternehmensorientierte Umgestaltung der Verwaltung entlang der Neuen Steuerungsmodelle verschrieben. Mit vorrangig der Betriebswirtschaft entlehnten Instrumenten wie Kontraktmanagement, Budgetierungen von Haushaltsmitteln, dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung, zentralen Steuerungs- und Controllingfunktionen, der Beschreibung von Produkten, betrieblichem Rechnungswesen, Qualitätsmanagement und einer konsequenten Kundenorientierung, erfolgte eine grundlegende Restrukturierung der kommunalen Jugendämter. Dadurch sollte ein mehr an Effizienz und Effektivität gewährleistet und gleichzeitig politischer Gestaltungsspielraum gewonnen werden, um den veränderten gesellschaftlichen und sozialpolitischen Herausforderungen adäquat zu begegnen. Mit der Formulierung verbindlicher Leitlinien und Leitbilder lassen sich zudem strategische und operative Ziele steuern sowie eine Ergebnis- und Wirkungsorientierung etablieren.

Existierte einst ein korporatistisches Netzwerk innerhalb der Gruppe frei-gemeinnütziger Träger, in welchem einvernehmlich Verständigung darüber hergestellt wurde, wer mit welchen Dienstleistungen unter welchen Bedingungen tätig wird, so entsteht derzeit ein neues Beziehungsgeflecht, welches auf der Basis von Leistungs-, Entgelt-, Qualitäts- und Dokumentationsvereinbarungen einen, um privatgewerbliche Akteure, erweiterten Anbieterkreis umfasst. (Boeßenecker 2006, S. 45) Ehemals bestehende Vorrangstellungen und Begünstigungen der freigemeinnützigen Verbände überlagern wettbewerbliche Regelungen. Dieser sozialpolitisch intendierte Ökonomisierungsdruck zwingt die freigemeinnützigen Träger dazu, sich zu professionellen Sozialunternehmen zu verändern. Sie sind fortan verpflichtet, Klientenbedürfnisse fachlich auszuweisen und unter bezahlbaren Konditionen zu befriedigen. (Boeßenecker 2006, S. 46) Exemplarisch für diese Entwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist die seit 1999 in Kraft getretene Neufassung des § 78 ff. SGB VIII. Hier wurden erstmals für den Be-

reich der Erziehungshilfen abstrakte verfahrensrechtliche Mindestkriterien der Leistungserbringung gesetzlich verankert. (Bossong 2007, S. 53) Die aufgenommenen Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung, ließen aus den ehemals freien Trägern marktorientierte Leistungsanbieter werden. (Buestrich/Wohlfahrt 2008)

Mit dieser Neufassung gerieten die leistungserbringenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend unter Druck, ihre Dienstleistungen nach Effizienz- und Effektivitätskriterien einer Prüfung zu unterziehen. Nachweise über die Wirksamkeit und die Leistungsfähigkeit werden nun ebenso gefordert, wie die Implementierung wettbewerbsorientierter Elemente. (Pröll 2002, S. 138) Hinter diesem marktförmig geprägten Konzept moderner Kinder- und Jugendhilfe verbirgt sich die Erwartung, auf diese Weise die bestehende Angebotsorientierung durch eine Nachfrageorientierung der Leistungen zu ersetzen. In dieser Lesart ist der Markt auf der Angebotsseite durch Waren und Dienstleistungen wie den Erziehungshilfen geprägt, die von den freien und privaten Trägern erbracht werden. Die Nachfrageseite ist durch einen autonom handelnden Kunden gekennzeichnet, der diese Dienstleistung selbstbestimmt für sich in Anspruch nimmt. (Hensen 2006, S. 27f.) Jede erbrachte Dienstleistung kann so als Markterfolg gewertet werden. Diese Sichtweise ist in zweifacher Hinsicht problematisch, zum einen gilt es für Leistungsanbieter, dieser Logik folgend, möglichst viele Dienstleistungen zu erbringen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Einrichtung zu erhalten. Im Effekt orientiert sich der Hilfeprozess dann nicht an den Bedarfen und Bedürfnissen der Klienten, sondern an der Sicherstellung von Belegungszahlen. Die Strategie, Klienten möglichst lange im Hilfesystem zu halten wird so strukturell belohnt. Zum anderen gerät unter solchen – der Ökonomie entlehnten Bewertungskriterien – aus dem Blick, dass der Markterfolg als solcher nicht ausschließlich das Resultat leistungsbezogener Arbeit darstellt, sondern gerade im Feld der Erziehungshilfen oftmals der Kontingenz verschiedener Aspekte, wie günstigen Gelegenheiten, Zufällen oder individueller Risikobereitschaft geschuldet ist.

Die Leistungsanbieter haben, wollen sie unter den veränderten Marktbedingungen bestehen, dieser Entwicklung in ihren fachlichen Konzepten Rechnung zu tragen und sind aufgefordert, die Leistungserbringung unter Effektivitäts- und Qualitätsgesichtspunkten neu zu strukturieren. Geschieht dies nicht, droht der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit. Ebenso sind die eigenen fachlichen Standards und Handlungsmodelle entlang der vorgefundenen veränderten gesellschaftlichen Bedingungen, insbesondere der Auflösung familialer Strukturen sowie der zunehmenden Prekarisierung der Klientel zu modifizieren. Schließlich erfordert die sozialpolitische Zielvorgabe einer konsequenten Betroffenenbeteiligung eine grundsätzliche Haltungsänderung im Umgang mit Klienten und Unterstützungsleistungen sowie ein verändertes professionelles Selbstverständnis.

Aktivierende Sozialarbeit, so ließe sich zusammenfassend festhalten,

muss eine versorgende und kurativ ausgerichtete Hilfepraxis mittelfristig verdrängen. Statt standardisierter Hilfeleistungen gilt es fortan, partikular Möglichkeiten subjektiver Lebensgestaltung zu eröffnen. Im Gegensatz zu den sozialversicherungsrechtlichen Leistungen, die als generalisierte Leistungen für typische Notlagen verstanden werden können, handelt es sich bei sozialpädagogischen Leistungen um individualisierte, bedarfsorientierte Leistungen in komplexen Problemlagen. Gleichwohl zeigt sich die Funktion Sozialer Arbeit für den Sozialstaat in ihrer Rolle als Normalitätsrepräsentantin. (Galuske 2007, S. 50) Ihr vorrangiges Ziel ist und bleibt die Bearbeitung von Abweichung. Unter dem Aktivierungsparadigma lautet der gesellschaftliche Auftrag, mittels kompensatorischer Beeinflussung eine selbstverantwortete Lebensgestaltung ihrer Klientel sicherzustellen. (Müller/Hilmar 2008, S. 29) Die Erziehungshilfen sind demnach nicht als eine Hilfe von Mensch zu Mensch zu denken, denn sie folgen primär der Logik der Institution, d. h., jedem Hilfeprozess ist bereits a priori eine spezifische Zuordnung von Rollen und Aufgaben sowie damit verbundener Handlungserwartungen immanent.

Soziale Arbeit ist also zugleich Produkt und Produzentin gesellschaftlicher Veränderungen, sie verfügt über subjektivierende und normalisierende Praktiken und Effekte, und kann gleichsam als Akteurin der Problematisierung sozialer Konflikte betrachtet werden. Soziale Arbeit ist als Produkt und Akteurin im Prozess der Dynamisierung von Gesellschaft zu verstehen, institutionell gerahmt, eröffnet sie den Zugang zu Lebensmöglichkeiten, sozialen Teilhabechancen und ist an der Gestaltung der Verteilung von Ressourcen beteiligt. Dabei verfügt sie über einen spezifischen Blick auf soziale Probleme und ist mit spezifischen Strategien zur Überwindung dieser Problemlagen ausgestattet. Die gesellschaftliche Erfahrung sozialer Problemlagen wird so in spezifischer Weise strukturiert und gleichzeitig in spezifischer Weise neu hervorgebracht. (Maurer 2006, S. 234 f.)

3. Das Konzept flexibler Erziehungshilfen

Gegenwärtig befinden sich die konzeptionellen Grundlagen der Hilfen zur Erziehung in einer Phase der Umorientierung und des Wandels, der gleichsam durch das Primat der Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen und neuen Ideen aus dem fachlichen Diskurs in Gang gehalten wird. Versucht wird eine Umgestaltung der Handlungspraxis, die eine Steigerung der Effektivität und Effizienz durch ein Mehr an fachlicher Flexibilität und Lernbereitschaft verspricht. (Ziegler 2006, S. 141) Das ‚Wie‘ einer erfolgreichen Leistungsoptimierung der Erziehungshilfen ist dabei nicht vorgegeben. Diese Verantwortung delegiert der aktivierende Sozialstaat in die Hände der Fachkräfte. Die Schaffung funktionsfähiger Strukturen der Leistungserbringung, so die dahinter stehende Logik, kann durch die Nutzbarmachung der

Selbststeuerungspotenziale der Fachkräfte erreicht werden. Doch unterhalb dieser sozialpolitischen Forderungen nach mehr Effizienz und Effektivität zeigt sich eine selbstreflexive Diskussion der Profession um die eigene Fachlichkeit. Zentral ist dabei die Frage nach den Bedingungen gelingender Sozialarbeit.

Die Hilfen zur Erziehung stellen fachlich ein traditionsreiches Feld der Jugendhilfe dar und waren seit dem Inkrafttreten einer eigenen Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung von immer neuen Reform- und Umbauprozessen betroffen.

Wie bereits erwähnt, vollzog sich mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), welches am 1. Januar 1991 in Kraft trat und das bis dahin gültige Jugendwohlfahrtsgesetz ablöste, ein erster Paradigmenwechsel. Das ehemalige Eingriffsrecht avancierte zum Leistungsrecht. Statt Zwang, Sanktionsdrohung und Kontrolle, standen fortan Unterstützung und Förderung im Zentrum der Interventionen. „Allein die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen in konkreten Gefährdungssituationen bleibt als Option einer gegen die Betroffenen bzw. gegen die Eltern stattfindenden Zwangsintervention bestehen.“ (Bossong 2007, S. 51) „Die Jugendhilfegesetzgebung hat mit dem KJHG eine Wandlung vollzogen von einem repressionsorientierten Eingriffs- zu einem Hilfe gewährenden Leistungsgesetz, das den Betroffenen Sozialleistungen im Sinne pädagogischer Unterstützung zur Verfügung stellt.“ (Seithe 2007, S. 569) Die Hilfen zur Erziehung zählen dabei zu den individuellen Hilfen des KJHG, sie zielen darauf ab, Eltern in ihrer Erziehungskompetenz zu stärken und damit die Sozialisationsbedingungen von Kindern nachhaltig zu verbessern. (Harnach 2007, S. 98) Eltern haben einen subjektiven Rechtsanspruch darauf, eine Erziehungshilfe, deren konstitutive Merkmale Freiwilligkeit, Beteiligung und Wahlfreiheit sind, bei Bedarf geltend zu machen. (Hamburger/Müller 2006, S. 27) Diese Betonung von Elternverantwortung und Elternrechten sowie die Aufnahme eines dezidierten Leistungskatalogs, zur näheren Beschreibung der Dienstleistungen stellte ein Novum dar. (Seithe 2007, S. 570) Letzterer erlaubte erstmalig eine gesetzliche Absicherung der ambulanten und teilstationären Erziehungshilfen und galt zunächst als wesentliche Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung. Damit erhielten auch die Professionalisierungsbemühungen der Kinder- und Jugendhilfe eine gesetzliche Grundlage. Fachlichkeit bedeutete in diesem Feld, die Verwissenschaftlichung und Weiterentwicklung der professionellen Standards, d.h. die eigenen sozialpädagogischen theoretischen Konzepte, Methoden und die dahinter stehenden Grundannahmen waren auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse kritisch zu prüfen und ggf. durch neue fachliche Akzentuierungen zu ersetzen. Diese Eigenständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe als Handlungsfeld sollte ausdrücken, dass die gewährte Hilfe keine Fürsorgeleistung darstellt, sondern vor allem pädagogische Ansprüche beinhaltet. Dabei normiert das Kinder- und Jugendhilfegesetz sowohl

den Leistungsanspruch als auch die Angebote zur Förderung und Unterstützung der Betroffenen, gleichzeitig sind dort die ordnungsrechtlichen Aufgaben der Interventionen geregelt. Als Teil der öffentlichen Wohlfahrtspflege bleiben die Leistungen der Jugendhilfe vorrangig sachzielorientiert, was bedeutet, ihr Beweggrund ist die Bedarfsdeckung. Auch aus diesem Grund wurde die Bereitstellung und Finanzierung sozialer Dienste bislang bewusst aus den Markt- und Wettbewerbsmechanismen herausgenommen.

Die Binnenstrukturen der Leistungserbringung entwickelten sich entlang des im KJHG eingeführten Leistungskatalogs. Man spricht in diesem Zusammenhang von der sog. Versäulungslogik. Die Hilfeangebote sind prinzipiell nach den Leistungsbereichen ambulant, teilstationär und stationär organisiert, ohne dass eine solche Orientierung durch den Gesetzgeber vorgeschrieben wurde. Das Handlungs- und Aufgabenfeld ist dennoch dem Wesen nach segmentiert und nach Leistungsbereichen separiert. Mit der rigiden Ausrichtung der Hilfepraxis an der Versäulungslogik begründet nicht der erzieherische Bedarf im Einzelfall, sondern die verfügbaren Hilfeangebote und Maßnahmen sowie die Kapazitätsstrukturen der Versorgungsregion, die Entscheidung für die Verteilung und Verwaltung von Hilfen. (Neuberger/Schefold 2004, S. 30) In der Vergangenheit war eine Ausgestaltung immer weiter differenzierter und spezialisierter Hilfsangebote zu beobachten, die letztlich dazu beitrug, „dass die einzelnen Maßnahmen sich eher auf sich selbst beziehen, indem sie sich durch spezifische Diskurse und Handlungsmuster stabilisieren.“ (Thiersch et al. 2002/2005, S. 175). Diese Entwicklung der Hilfsangebote korrespondiert mit der fachlichen Spezialisierung der Sozialarbeiter. Die eigentlichen Bedarfslagen der Familien gerieten dabei aus dem Blick, genuin sozialarbeiterische Tätigkeiten der Fachkräfte wurden immer weniger angefragt⁴.

Auf der Suche nach alternativen und effektiveren Formen der Hilfeorganisation erweist sich demnach die rigide Ausrichtung der Praxis an den Leistungsnormierungen des KJHG sowie die dargestellte Ausdifferenzierung der Angebots- und Maßnahmenpalette als zentrales Modernisierungshindernis. Die zunehmende Spezialisierung der Hilfeangebote führte zu immer enger gefassten Maßnahmenkorsetts und Handlungsmustern der Dienste und Einrichtungen. Daraus entwickelte sich eine konzeptionelle Nichtzuständigkeit für bestimmte Zielgruppen und Problemkonstellationen sowie eine Normierung der Leistungen hinsichtlich ihrer Dauer und Intensität. Vor allem für Familien mit multiplen oder verfestigten Problemlagen sowie bei geringfügigem Hilfebedarf standen immer weniger geeignete Angebote zur Verfügung. Eine, in diese Richtung weisende, Kritik am beste-

4 Sozialpädagogisches Handeln ist ursprünglich ganzheitlich ausgerichtet und folgt dem Leitspruch dort anzufangen, wo der Klient steht, sich mit ihm auf den Weg zu machen. Dieses Selbstverständnis geriet unter der Spezialisierung der Angebote zunehmend aus dem Blick und muss wieder neu erlernt werden. (Koch 2002, S. 29)

henden Hilfesystem wurde auch vonseiten der Praktiker laut: „Es scheint ein typisches Merkmal von SpezialistInnen zu sein, dass sie für fast alles nicht zuständig sind.“ (Koch 2002, S. 28) Die praktizierte rigide Auslegung des Leistungskatalogs steht Übergängen von einer Hilfeform in die andere oder der Kombination von Hilfemodulen prinzipiell entgegen. Strikte Leistungsnormierungen bzgl. der Belegungszeiten und Zeithorizonte trugen zur Verschleppung von Fällen und langen Wartelisten bei. In der Summe kann eine stetige Verteuerung der Hilfen und damit der öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich beobachtet werden. Letztlich stehen die erheblich gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer solchen Hilfepraxis entgegen, alternative und effektivere Formen der Hilfegestaltung werden notwendig.

Eine Analyse der kritischen Selbstdiagnose der Profession bestätigt diesen Befund. Die vorgefundene Differenzierung der Jugendhilfeangebote habe nicht zu einer Verbesserung der individuellen Förderung der Betroffenen beigetragen, vielmehr ist es notwendig, die Fälle der Expertise bestimmter spezialisierter Fachkräfte zu subsumieren. Ein hohes Maß an Passgenauigkeit entlang der Bedarfslagen von Familien kann so kaum noch erreicht werden.

Auch dem Sozialdienst des Jugendamtes gelingt es immer seltener passgenaue Unterstützungsleistungen und Angebote für seine Klientel zu finden. Das Übermaß an spezialisierten Angeboten mündete in der strukturellen Missachtung der Bedarfe und Wünsche der Adressaten sozialstaatlich induzierter Dienstleistungen. Darüber hinaus, so der Vorwurf, produziere man auf diese Weise eher ein vermehrtes Anspruchsdenken der Adressaten statt deren Selbsthilfepotenziale zu befördern. (Flösser/Oechler 2006, S. 159)

Wollen die Leistungsanbieter der Erziehungshilfen ihr Handeln fortan legitimieren, dann gilt es, zukünftig die Qualität und Wirksamkeit der erbrachten Leistungen auszuweisen. Bisher war Qualität in diesem Bereich ausschließlich Ausdruck fachlicher Standards. (Hermann 2007, S. 297) Eine offene Konfrontation mit der Qualität der erbrachten Leistungen, bezogen auf ihre nachhaltige Wirksamkeit, gab es für diesen Bereich lange Zeit nicht bzw. wurde dies aufgrund der Eigenart sozialpädagogischen Handelns auch für kaum einholbar erachtet. Für eine Bewertung der erbrachten Hilfeleistungen unter ökonomischen Gesichtspunkten fehlten geeignete Instrumente und Beurteilungskriterien, sodass der Qualitätsdebatte zunächst auf organisatorischer Ebene begegnet wurde. Angeregt durch die Leistungsnormierungen der sog. Entgeltvereinbarungen sollte sich Qualität am Grad der Standardisierung der Hilfeleistungen zeigen. Ein Verständnis von Qualität als allgemeiner Ausdruck professioneller Fachlichkeit rückte dabei zunehmend in den Hintergrund und wurde zur Frage von Vereinbarungen, Richtlinien und Standards der Organisation. (Otto 2006, S. 98) In der Vergangenheit wurde unter dem Label des Qualitätsmanagements im Prinzip nur das Ziel der Kostensenkung verfolgt, ohne die Qualitätsstandards im Hinblick auf