

# A

Autorenband 2 Wenn Jugendhilfe präventiv und wirkungsvoll agieren will, muß sie in den Lebensfeldern ihrer potentiellen Adressaten präsent sein. Die Zielsetzung, ihre Leistungen als integralen Bestandteil von Gemeinwesen zu entwickeln, erfordert eine regional und dezentral an Sozialräumen ausgerichtete Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen.

Onlineausgabe

# Erziehungshilfen im Umbruch

Autor  
Ulrich Bürger



**SOS  
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches  
Institut

Autorenband 2

## Erziehungshilfen im Umbruch

Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen  
im Feld der Hilfen zur Erziehung

Autor  
Ulrich Bürger



**SOS  
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches  
Institut

Autorenband 2 der SPI-Schriftenreihe

Bürger, Ulrich (1999).  
Erziehungshilfen im Umbruch. Entwicklungserfordernisse  
und Entwicklungsbedingungen im Feld der Hilfen zur Erziehung.  
Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut des  
SOS-Kinderdorf e.V.  
München: Eigenverlag

ISSN 1435-3016  
Onlineausgabe 2010  
urn:nbn:de:sos-102-3

Redaktion: Dr. Gabriele Vierzigmann, Marga Raithel, SPI

© 1999 SOS-Kinderdorf e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SOS-Kinderdorf e.V.  
Sozialpädagogisches Institut (SPI)  
Renatastraße 77  
80639 München  
Tel. 0 89/1 26 06-4 32  
Fax 0 89/1 26 06-4 17  
info.spi@sos-kinderdorf.de  
www.sos-kinderdorf.de/spi

Titeltext entnommen aus dem Beitrag  
„Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung: Über eine un-  
vernünftige Konkurrenz und Entwicklungserfordernisse im Feld der  
Hilfen zur Erziehung“.

## Inhalt

4	Vorwort
6	Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen – Tendenzen und Widersprüche der kommunalen Jugendhilfe- finanzierung in einer reichen Gesellschaft Dazu:
34	Zunehmende Polarisierungen zeitigen Folgen – Nachbemerkungen aus heutiger Sicht
45	Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen
60	Strukturwandel und Entwicklungslinien der Heimerziehung im Zeichen von Regionalisierung und Lebensweltorientierung
79	Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung: Über eine unvernünftige Konkurrenz und Entwicklungserfordernisse im Feld der Hilfen zur Erziehung
99	Literatur
105	Der Autor
106	Der Herausgeber

Wenn Erziehungshilfen sich derzeit tatsächlich im Umbruch befinden – und vieles deutet darauf hin –, tun Träger und Einrichtungen der Jugendhilfe gut daran, sich mit den Bedingungen und Erfordernissen dieser Umbruchsituation auseinanderzusetzen. Ulrich Bürger informiert in diesem Autorenband umfassend über das jugendhilfe- und sozialpolitische Bedingungsgefüge, in dem sich die Hilfen zur Erziehung bewegen und bewähren müssen. Er zieht Schlußfolgerungen, die öffentliche wie freie Träger gleichermaßen zum Nachdenken anregen. Lebenswelt- und Bedarfsorientierung heißt das Gebot der Stunde, monostrukturierte Einrichtungen gelten als überholt, gefordert werden die Differenzierung und Flexibilisierung der Leistungsangebote und deren Vernetzung mit Angeboten, Diensten und Einrichtungen unterschiedlicher Träger. In Ergänzung zu stationären und betreuten Wohnformen und ohne deren Qualität zu vernachlässigen, sollen präventive und niedrigschwellige Angebote aufgebaut und innovative Lösungswege besprochen werden.

Mit seinem großen Spektrum an Einrichtungen, die von Kinderdörfern, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, über Mütterzentren und Einrichtungen der Jugendberufshilfe bis zu Behindertendorfgemeinschaften reichen, ist der SOS-Kinderdorf e.V. in besonderem Maß herausgefordert, die Weiterentwicklung seiner Einrichtungen immer wieder neu an den Erfordernissen einer regionalen, bedarfsorientierten und ganzheitlichen Jugendhilfe zu orientieren. Vereinsintern ist diese Diskussion in Gremien und auf Tagungen längst in vollem Gange. Insbesondere Jugendeinrichtungen und Kinderdörfer sind auf dem Weg, sich zu differenzierten Verbundsystemen zu erweitern, die vielfältige ambulante, teilstationäre und statio-

näre Jugendhilfeangebote vorhalten und eine individuell ausgerichtete und von der konkreten Lebenssituation ausgehende Hilfeplanung gewährleisten.

Diese Lebenswelt- und Bedarfsorientierung stellt hohe Anforderungen. Sie kann nur mit viel Wissen über die sozialpolitische und wirtschaftliche Situation der Region, über die Jugendhilfepolitik von Ämtern und Behörden und die Aktivitäten anderer Träger verwirklicht werden. Doch wer leistet die Zusammenschau von Analysen und Erhebungen, die eine Gesamtplanung ermöglicht? Sie stellt unliebsame Fragen, beispielsweise nach der Toleranzschwelle gegenüber alternativen Lebensentwürfen und Arbeitsformen. Wer macht Bürgerinnen und Bürger mit lebensweltorientierten Ansätzen in ihrer Nachbarschaft vertraut und erhöht so deren Akzeptanz? Sie führt oft an die Grenzen der etablierten Jugendhilfe, deren Unzulänglichkeiten und Barrieren umso deutlicher werden, je mehr man sich auf die konkrete Lebenssituation der Betroffenen einläßt. Wer ist wirklich bereit, die persönlichen und sozialen Kosten der konzeptionellen Wende zu Lebensweltorientierung, Betroffenenbeteiligung und Leistungsberechtigung auf sich zu nehmen?

Freien Trägern wird eine hohe Verantwortung zugeschrieben. Sie sollen Wegbereiter einer neuen Jugendhilfe sein, schnell, flexibel und niedrigschwellig Zugänge zu Hilfen eröffnen – nicht nur innerhalb der eigenen Einrichtungen, sondern innerhalb des gesamten Spektrums von Hilfeformen, die in der Region zur Verfügung stehen. Dieses Engagement wird letztlich weniger eine Umschichtung als einen Ausbau der Hilfen zur Folge haben. Sie sind aufgerufen, neue Kooperationsformen mit den Leistungsberechtigten und der öffentlichen Hand zu erarbeiten. Auch hierfür werden nicht nur Entwicklungszeit, sondern auch Entwicklungskosten zu verbuchen sein.

Im Grunde wird von den freien Trägern längst nicht mehr nur die Erfüllung der Strukturmaximen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erwartet, sondern eine Umwälzung und Neugestaltung des „Gesamtsystems Jugendhilfe“. Ohne eine Allianz der Kräfte, in der sich öffentliche und freie Träger gemeinsam dem neuen Aufgabenprofil stellen, wird dies nicht zu haben sein – und auch nicht ohne eine Neuauflage der Frage, was Jugendhilfe die Gesellschaft kosten muß.

## Zwischen Sparwängen und Leistungsverpflichtungen – Tendenzen und Widersprüche der kommunalen Jugendhilfefinanzierung in einer reichen Gesellschaft \*

Die Frage nach den Kosten und der Finanzierbarkeit von Jugendhilfeleistungen hat in den zurückliegenden Jahren stärker als je zuvor Einzug sowohl in die jugendhilfepolitischen und die kommunalpolitischen Diskussionen wie auch in die fachinternen Diskurse um die Entwicklungsperspektiven und -erfordernisse des Feldes gehalten. Wenngleich es auch in den Jahrzehnten davor immer wieder – gelegentlich durchaus ein wenig routiniert anmutende – Klagen über unzureichende finanzielle Rahmenbedingungen gab, so unterscheidet sich die mit Beginn der 90er Jahre einsetzende Debatte qualitativ doch grundlegend von den gewohnten Kontroversen. Die Frage nach den Ressourcen für die Jugendhilfe wird nicht mehr in erster Linie von Professionellen thematisiert, die zusätzliche Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben einfordern. Die Profession ist im Gegenteil in die Defensive geraten gegenüber einer gesellschafts- und sozialpolitischen Generallinie, die das Thema Kosten unter dem Grundtenor unvermeidlicher Leistungsbegrenzung angesichts fehlender Ressourcen und deshalb mit Forderungen nach Reduzierungen des finanziellen Jugendhilfeaufwandes forciert. Diesen Intentionen sekundieren vielversprechende, aus verwaltungswissenschaftlichen Kontexten entwickelte Konzepte optimierter Steuerung von Jugendhilfeleistungen und -kosten, die – so man ihnen Glauben schenkt – einer bis dato unwissenden Praxis Sozialer Arbeit die Augen darüber öffnen, daß diese Forderungen nicht nur notwendig, sondern im Ergebnis segensreich sind, weil es – faßte man es nur klüger an – „besser und billiger“ gehen könne und werde.

\* Entnommen aus dem „Zentralblatt für Jugendrecht“, Ausgabe 10/1995. Mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers.

In den folgenden Ausführungen – es handelt sich um einen Vortrag, der im August 1995 auf Einladung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in Frankfurt am Main gehalten wurde – wird diese Thematik etwas breiter angegangen. Einer knappen einleitenden, empirisch unterlegten Betrachtung über tatsächliche Veränderungen im Jugendhilfeaufwand der öffentlichen Kostenträger folgt im ersten Schwerpunkt eine kritische Auseinandersetzung mit den Konzepten neuer Steuerung, ihren Annahmen, Versprechungen und deren Folgen. Im zweiten Schwerpunkt geht es in recht grundlegenden Betrachtungen um den Realitätsgehalt der These von den nicht mehr vorhanden finanziellen Ressourcen für einen weiteren bedarfsgerechten Ausbau von Jugendhilfeleistungen. Sie verweisen im Ergebnis explizit auf die gesellschafts- und sozialpolitischen Implikationen der jüngeren Kostendebatten, deren derzeit noch vorherrschenden Interpretationen sich die Profession nicht sprach- und ratlos unterordnen, sondern die sie ihrerseits mit ihrem Sachverstand interpretieren und auf die daraus zu ziehenden Konsequenzen offensiv und öffentlich thematisieren sollte.

Der Spagatschritt, mit dem in der Jugendhilfe die Kluft zwischen dem fachlich Notwendigen und dem finanziell Möglichen verbunden werden soll, wird zu einer immer schmerzhafteren Übung. Diese Metapher beschreibt sehr zutreffend die aktuelle Situation und Befindlichkeit derer, die heute in der Jugendhilfe tätig sind. Allerdings ist diese Feststellung nicht neu. Als Dieter Greese damit im Jahr 1988 einen Aufsatz über die Erziehungshilfen unter restriktiven Haushaltsbedingungen eröffnete, hatte er die von Strukturkrisen geprägten Regionen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere das Ruhrgebiet, im Blick (Greese 1988).

Der Befund hat jedoch im Lauf der zurückliegenden Jahre an Brisanz gewonnen, er kann inzwischen eine bundesweite Gültigkeit für sich beanspruchen. Aber auch sonst hat sich seither einiges getan in der Entwicklung dieser Republik insgesamt und bei den Rahmenbedingungen der Jugendhilfe im besonderen.

Als Greese diese Feststellung traf, tat er das eher in der Hoffnung auf als im Wissen um ein neues Jugendhilferecht, das die Verpflichtungen zur Erbringung von Jugendhilfeleistungen

wesentlich deutlicher normieren sollte. Sein Blickwinkel aus der Perspektive einer krisengeschüttelten Region in einer insgesamt wirtschaftsstarken Republik ließ immerhin der Hoffnung Raum, daß sich längerfristig Konsolidierungen auch dort wieder durchsetzen und damit Handlungsspielräume der Jugendhilfe verbessern würden – jenseits auch nur einer Ahnung davon, daß es zwei Jahre später ein wiedervereintes Deutschland geben würde, in dessen Folge als ein Effekt eine bis dahin nicht gekannte Dramatik in der Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte eintreten sollte.

Heute stehen die öffentlichen und dabei insbesondere die kommunalen Haushalte vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in einem extremen Spannungsverhältnis zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen. In den folgenden Ausführungen geht es um diesen Spannungsbogen und um die Frage, welche Ansatzpunkte eine offensive Jugendhilfe zu einer möglichst konstruktiven Bewältigung dieser Problemstellung verfolgen könnte. Zur Diskussion stehen damit die fachpolitischen und die finanzpolitischen Implikationen, Wechselwirkungen und Widersprüche, die im Spannungsfeld von fachlichen Entwicklungserfordernissen und Sparpolitik entstehen.

Im Zusammenhang einer solchen Themenstellung ergibt sich nahezu zwingend die Auseinandersetzung mit der aktuellen Diskussion um eine Neustrukturierung der Jugendhilfe, wie sie bundesweit unter den Schlagworten Neues Steuerungsmodell beziehungsweise Output-orientierte Jugendhilfe geführt wird. Glaubt man den Protagonisten dieser Konzepte, so zeichnet sich ein Silberstreif am Horizont der derzeit äußerst schwierigen Situation der Jugendhilfe ab. Es klingt immerhin vielversprechend, wenn mit diesen Modellen und Strategien unter der Leitlinie „Umbau statt Ausbau der Jugendhilfe“ eine Verbesserung der Fachlichkeit bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Kosten in Aussicht gestellt wird. Rückt mit diesen Ankündigungen nun die Quadratur des Kreises in greifbare Nähe oder empfiehlt es sich möglicherweise, eine größere und rechtzeitige Skepsis gegenüber zu hoch gestellten Erwartungen zu entwickeln, gerade auch deshalb, weil mit diesen neuen Konzepten gleichzeitig Einsparungsversprechen an politische Gremien abgegeben werden, die sich später als Argumentations- und Legitimationsfallen für die Jugendhilfe erweisen können?

Um diesen Fragen nachgehen zu können, wird die Themenstellung im vorliegenden Beitrag unter den folgenden Schwerpunkten abgehandelt: Zunächst wird die Ausgangslage der kommunalen Finanzsituation skizziert, weil darin unstrittig eine zentrale Variable der Handlungsspielräume für Jugendhilfeentwicklungen angelegt ist. Im zweiten Schwerpunkt soll der andere Pol des Spannungsbogens, nämlich die Entwicklung der Handlungsbedarfe in der Jugendhilfe herausgearbeitet und dann daran anknüpfend das Neue Steuerungsmodell als Versuch zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses hinsichtlich seiner Chancen und Risiken für eine qualifizierte Jugendhilfeentwicklung betrachtet werden. Schließlich stehen die Perspektiven einer jugendhilfepolitischen Strategie zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen zur Diskussion, die auf unterschiedlichen Handlungs- und Politikerebenen ansetzen. Dabei will ich zeigen, daß die Chancen einer zumindest tendenziell bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Jugendhilfe nicht nur, aber doch eher in Diskursen und, wenn es sein muß, auch in Kontroversen im gesellschafts- und sozialpolitischen Kontext als in Konzepten zur Optimierung von Verwaltungsstrukturen zu suchen sind.

### **Entwicklung der Sozialleistungs- und Jugendhilfeausgaben aus kommunaler Sicht**

Zunächst sollen einige Entwicklungen und Fakten in den Vordergrund gestellt werden, die in den Wahrnehmungsrastern und den vertrauten Argumentationsroutinen unserer Profession keinen selbstverständlichen Stellenwert haben, sondern die im Gegenteil eher unbeachtet bleiben oder sogar verdrängt werden. Wer kennt nicht solche vermeintlich fundamentalen Weisheiten wie die, daß Geld für „alles“ da sei, nur eben nicht für die Jugendhilfe? Demgegenüber sollen hier zunächst einige Fakten zu den tatsächlichen Verläufen der Aufwandsentwicklungen im Bereich der Sozial- und der Jugendhilfeleistungen im Gesamtrahmen der kommunalen Haushaltsentwicklung betrachtet werden. Es ist wichtig, sich zunächst mit diesen Dingen zu beschäftigen, weil die verbreitete Unkenntnis oder Ignoranz gegenüber solchen Sachverhalten weder professionell noch klug ist. Dies gilt zum einen ganz grundsätzlich deshalb, weil eine Profession alle für ihren Gegenstandsbereich relevan-

ten Fakten kennen und in ihre Diskurse aufnehmen muß. Dies gilt aber vor allem auch deshalb, weil nur so in politischen Kontroversen dem Vorwurf vorgebaut werden kann, daß auf Seiten der Jugendhilfelobby nicht einmal die Faktenlage bekannt sei, ein Vorwurf, der – wenn er denn zutrifft – die Jugendhilfe ihrer alltagspraktischen Politikfähigkeit beraubt. Wichtig ist es aber auch, die Ausgangslage der Jugendhilfefinanzien im kommunalen Raum genauer zu bestimmen, damit in der fachpolitischen Perspektiventwicklung keine falschen oder in ihrer Zielrichtung zu einseitig akzentuierten Strategien entstehen.

Wenn man die Entwicklung der kommunalen Haushaltssituation in den zurückliegenden Jahren nachvollziehen will, empfiehlt es sich, zunächst auf die Interdependenzen von Bundes-, Landes- und Kommunalhaushalten und den zwischen ihnen gängigen Ausgleichsmassen hinzuweisen. Diese Wechselwirkungen waren seit Beginn der 90er Jahre durch nichts so nachhaltig geprägt, wie durch die Wiedervereinigung Deutschlands und die damit verbundenen Transferleistungen in die östlichen Bundesländer, aber auch die damit einhergehenden Verlagerungen finanzieller Lasten von Bundes- auf Landesebene und vor allem von beiden auf die kommunale Ebene. Im Juni 1994 ließ die Bundesregierung verlauten, daß die Finanzschulden des Bundes zum Jahresende die Grenze von 1 Billion DM überschritten haben. Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand – Bund, Länder und Gemeinden – beliefen sich auf knapp 1,6 Billionen DM (vgl. „Stuttgarter Zeitung“ vom 6.6.1994).

Vor diesem Hintergrund ergaben sich zunehmend Deckungsprobleme für den Bundeshaushalt, was bei den bundespolitischen Entscheidungsträgern offenkundig die Begehrlichkeiten zur Verlagerung von Kostenlasten von der Bundes- auf die kommunale Ebene deutlich erhöht hat (s. dazu Reichart & Klinger 1993). Jüngstes Beispiel sind die Überlegungen des Bundes, die Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre zu begrenzen und die Betroffenen dann zu Sozialhilfeempfängern werden zu lassen. Abgesehen davon, daß diese Zielrichtung die grundlegende Forderung nach Stärkung der primären sozialen Sicherungssysteme gegenüber dem sekundären System der Sozialhilfe konterkariert (siehe Deutscher Verein 1995) müßten dann von

den Sozialhilfeträgern, also den kreisfreien Städten und den Landkreisen, zusätzliche Summen in Milliardenhöhe aufgebracht werden.

Solche Zusatzbelastungen träfen auf kommunale Haushalte, die in den letzten Jahren auch durch die wirtschaftlichen Entwicklungen mehrfach belastet sind. Die langanhaltende Rezession hat ihre Finanzquellen deutlich schrumpfen lassen. Kommunen erzielen ihre Einnahmen neben der Finanzausgleichsmasse zwischen Land und Kommunen zu wesentlichen Anteilen aus eigenen Steuereinnahmen, so daß sich in Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen die Haushaltssituation gravierend verändert. Deshalb schlägt die strukturelle ökonomische Krise, die die bundesdeutsche Wirtschaft – auch in ihrer Eingebundenheit in das Weltwirtschaftssystem – seit langem und tiefgreifend erfaßt hat, auch sehr unmittelbar auf die kommunale Haushaltssituation durch. Mit den deutlichen Verlusten bei den Steuereinnahmen geht zeitgleich die Notwendigkeit erhöhter Leistungserbringungen im Bereich der Sozialleistungen einher, weil das Wegbrechen von Steuereinnahmen Folge von Umsatzrückgängen oder auch Stilllegungen von Betrieben ist, die in der Regel auch eine erhöhte Arbeitslosigkeit und damit häufig auch Sozialhilfebedürftigkeit mit sich bringen. Die Ausbreitung der Neuen Armut in der Bundesrepublik Deutschland erfordert demzufolge erhöhte Sozialleistungserbringung der kommunalen Träger bei deutlich schlechterer Einnahmesituation.

Die hier skizzierten Zusammenhänge beschreiben bereits deutlich die sehr problematische Dynamik in der kommunalen Haushaltsentwicklung, sie sind aber keineswegs vollständig. Ohne hier näher darauf einzugehen, seien beispielsweise die erheblichen Leistungszuwächse bei der Hilfe zur Pflege für alte Mitbürger aufgrund enormer, primär demographisch bedingter Fallzahlsteigerungen und deutlich gestiegener Pflegesätze nur erwähnt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ob die zweite Stufe der Pflegeversicherung – wenn sie denn im ursprünglich vorgesehenen Umfang überhaupt kommt – eine langfristige Entlastung der kommunalen Sozialhilfeträger bringen wird, bleibt abzuwarten. Zweifel entstehen aus der Diskrepanz zwischen fixierten Leistungsbeträgen gegenüber dynamischen Pflegesatzentwicklungen und angesichts der Bestrebungen zumindest einzelner Bundesländer, der kommunalen Seite die Entlastungen über Korrekturen in den Finanzausgleichsmassen wieder zu entziehen.

Das hier entfaltete Szenario läßt sich anhand harter Fakten belegen. Ende 1994 wurde vom Landkreistag Baden-Württemberg eine Sozialstudie (vgl. Landkreistag Baden-Württemberg 1994) veröffentlicht, die besagt, daß im Jahr 1994 nahezu drei Viertel der Kreisetats, genau 73 Prozent, durch Sozialausgaben gebunden waren. Weitere 2 Prozent entfielen auf die Krankenhäuser, etwa 3 Prozent auf den Sektor Schule. Die Steigerungsrate der Sozialausgaben betrug von 1993 bis 1994, also binnen eines Jahres, 12 Prozent. Und dabei bewegen wir uns hier, die Bemerkung sei erlaubt, im vergleichsweise immer noch recht wirtschaftsstarke Baden-Württemberg. Darüber hinaus zeigt die Erhebung – dies ist ein empirischer Beleg für die eben dargelegten Zusammenhänge – daß seit 1990 die Einnahmen der Kreise nur halb so stark gestiegen sind wie die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen. Schließlich wird belegt, daß die Aufwendungen für Sozialleistungen zu weniger als der Hälfte durch die Finanzausgleichsmittel des Landes gedeckt werden und bezüglich dieses Landesanteils eine deutlich abnehmende Tendenz erkennbar ist.

Ich will es bei diesen Fakten zur Entwicklung der kommunalen Sozialleistungen belassen, aber einige Ergänzungen zur spezifischen Entwicklung der Jugendhilfeleistungen hinzufügen. Immerhin könnte die Vermutung im Raum stehen, daß das Leistungsvolumen im Sozialbereich zwar insgesamt zugenommen habe, jenes der Jugendhilfe aber – eben „typischerweise“ – nicht gestiegen, sondern möglicherweise sogar der Komplementärbereich für Einsparungen gewesen sei. Ich greife auch hier auf Zahlen aus Baden-Württemberg zurück, weil sie mir am besten zugänglich waren, aber auch, um die Bezugsgrößen zu den eben genannten Fakten einigermaßen kompatibel zu halten, und werde die Entwicklung der Jugendhilfeleistungen am Beispiel einzelner, zufällig gewählter Kreise darlegen.

In den Jahren 1990 bis 1994 stiegen in einem dieser Kreise (vgl. Rilling 1984) die Bruttoausgaben der wirtschaftlichen Jugendhilfe von 10,2 auf 18,1 Millionen DM. Das ist ein Zuwachs um 77 Prozent. Der Nettoaufwand wies in den Jahren 1990 bis 1994 in keinem Teilbereich des Sozialhaushalts so starke Steigerungen auf wie in der Jugendhilfe. Hier betrugen sie 85 Prozent, über den Sozialhaushalt insgesamt dagegen „nur“ 54 Prozent.

Eine ähnlich hohe Zuwachsrate wie die Jugendhilfe hatte nur noch die Landeswohlfahrtsverbands-Umlage mit 73 Prozent, die im wesentlichen der Finanzierung der stationären Alten- und Behindertenhilfe dient.

Ein anderer Kreis in Baden-Württemberg meldete Ende 1994 im Rahmen der Haushaltsvorbereitungen für den Zeitraum 1988 bis 1995 einen Leistungszuwachs von 4,6 auf 13,5 Millionen DM (vgl. „Schwäbische Zeitung“ vom 7.10.1994). Das ist eine sehr beachtliche Zuwachsrate von 200 Prozent innerhalb von fünf Jahren. Angesichts solcher Entwicklungen ist nachvollziehbar, daß bei Kommunalpolitikern, denen die Gegenstandsbereiche der Jugendhilfe – sieht man einmal vom Kindergartenbereich ab – aus ihren Alltagserfahrungen ohnehin überwiegend eher fremd sind, Verständnis- und damit auch Akzeptanzprobleme gegenüber derartigen Kostensteigerungen entstehen. Dies gilt um so mehr, wenn man sieht, daß sich in ihrer Wahrnehmung sämtliche Aufwendungen für soziale Leistungen in einem Gesamttat Soziales verdichten, dessen prozentualer Anteil am Kreishaushalt immer mehr an Gewicht gewinnt und Handlungs- und Entscheidungsspielräume spürbar einengt.

Anhand der hier referierten Fakten wird deutlich, daß verbreitete Einschätzungen bezüglich einer nachrangigen Bedeutung der Sozialleistungen an den kommunalen Haushalten und Positionen, denen zufolge nirgendwo so gespart werde, wie in der Jugendhilfe, so schlicht falsch sind. Diese Sachlage zur Kenntnis zu nehmen, ist Grundvoraussetzung für einen fundierten und fachlich wie strategisch reflektierten Diskurs über die Handlungsperspektiven der Jugendhilfe in Zeiten knapper Kassen. Ich komme an anderer Stelle auf diese Zusammenhänge noch einmal zu sprechen und will sie dann auch durchaus noch aus einem anderen Blickwinkel beleuchten.

### **Bedarfsentwicklungen in der Jugendhilfe und das Neue Steuerungsmodell als Versuch einer konstruktiven Lösung**

Die eben beschriebenen Entwicklungen sind vor allem Folge einer veränderten Bedarfslage im Verantwortungsbereich der Jugendhilfe. Im folgenden geht es um diesen Pol des hier

zur Verhandlung anstehenden Spannungsfeldes, also die Frage nach der aktuellen und den zukünftig erwartbaren Bedarfsentwicklungen in der Jugendhilfe.

Die Entwicklungen der Handlungserfordernisse und Bedarfe der Jugendhilfe und insbesondere die der kostenintensiven erzieherischen Hilfen stehen unter dem Einfluß von fünf Einflußfeldern, die ich im folgenden als *Kategorien bedarfsbeeinflussender Variablen* bezeichnen möchte. Es handelt sich dabei, wenn man so will, um Bündel von Einzelfaktoren, die sich in bereichsspezifischen Schwerpunkten der Bedarfsbeeinflussung zusammenfassen lassen. Sie können folgendermaßen knapp umrissen werden (zur ausführlichen Herleitung und Begründung dieser Kategorien vgl. Bürger, Lehning & Seidenstücker 1994).

- Veränderungen in den Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien

Nach allem, was wir heute wissen, ist davon auszugehen, daß sich die Lebenslagen vieler junger Menschen und ihrer Familien in den kommenden Jahren aufgrund von Veränderungen in der Sozialstruktur der Gesellschaft und wegen Entwicklungstendenzen in familialen Strukturen verschlechtern werden. Die verschärfte Ausprägung der Konturen einer Zweidrittelgesellschaft,<sup>2</sup> die Ausbreitung von Armut und Neuer Armut, die Erosion verlässlicher familialer Strukturen – all dies sind Fakten, von denen angenommen werden muß, daß sie einen zunehmenden Bedarf auch an Hilfen zur Erziehung begründen werden. Es besteht ein empirisch gesicherter Zusammenhang von sozialer Randständigkeit und der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen. Wenn nun die Zahl der Arbeitslosen, der Armen und der Ausgegrenzten zunimmt – und es spricht fast alles dafür, daß es so kommen wird, und zwar auch und trotz eines möglichen wirtschaftlichen Aufschwungs –, und wenn die Zahl der Scheidungsfamilien und der Alleinerziehenden steigt, dann steht zu er-

<sup>2</sup> Diese Konturierung ist hier angesprochen im Sinne einer Metapher für das strukturelle Auseinanderdriften sozialer Teilnahmekonturen in der Gesellschaft. Ob die implizite Quotierung exakt stimmt, ob es sich dann bei diesem Drittel um eine homogene Gruppe handelt – was jüngste Forschungsergebnisse (vgl. Leibfried & Leisering 1995) eher widerlegen – kann hier nicht näher diskutiert werden.

warten, daß der Handlungsbedarf der Jugendhilfe und insbesondere auch der Hilfen zur Erziehung weiter steigend sein wird.

- Die demographische Entwicklung

Es liegt auf der Hand, daß in Abhängigkeit von der Entwicklung der Alterspopulation der 0- bis 21jährigen die Zahl der Hilfesuchenden tendenziell zu- oder abnimmt. Selbst wenn man einmal unterstellt, daß – im Grund unter Ausblendung des eben Gesagten zur Veränderung in den Lebenslagen – der relative Hilfebedarf konstant bliebe, nähmen die Fallzahlen dennoch zu, wenn die Alterspopulation der 0- bis 21jährigen anstiege. Und genau dies ist zu erwarten. Zumindest bis zum Jahr 2000 zeichnet sich – das dürfte tendenziell für die westlichen Bundesländer gelten – ein Zuwachs um etwa 5 Prozent in der genannten Alterspopulation ab<sup>3</sup>. Dies ist ein an sich erfreulicher Sachverhalt, der jedoch in unserem Zusammenhang ebenfalls für einen steigenden Handlungsbedarf spricht.

- Rechtliche Veränderungen

Wenn man die Bedarfsentwicklungen der letzten vier Jahre betrachtet, muß man berücksichtigen, daß durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) einige Personengruppen völlig neu in das Leistungsspektrum – und damit auch in den Kostenaufwand – der örtlichen Jugendämter gekommen sind. So wurden die öffentliche Erziehung (FE/FEH) abgeschafft und diese seitherigen Zuständigkeiten an die örtliche Ebene gegeben, wie über den § 35 a die seelisch behinderten Minderjährigen der Jugendhilfe zugeordnet wurden. Zur Versachlichung der Debatte um die Fallzahl- und Kostenentwicklungen der letzten Jahre muß man also darauf hinweisen, daß aus diesen Teilbereichen Fallzahl- und Kostensteigerungen entstanden sind, ohne daß faktisch einem jungen Menschen mehr als früher eine Hilfe gewährt wurde. Verändert hat sich eben die sachliche und damit auch die

<sup>3</sup> Dieser Zuwachs gilt zumindest für das Bundesland Baden-Württemberg nach den Ergebnissen einer 1994 vom Statistischen Landesamt vorgelegten Bevölkerungsvoraus-schätzung. Insbesondere in den östlichen Bundesländern wird sich das vermutlich anders darstellen, so daß diese Variable jeweils bundeslandspezifisch zu gewichten ist.

Kostenzuständigkeit. Ebenfalls bedeutsam ist die Einführung des § 41 KJHG, der deutlich bessere Förderungsmöglichkeiten für junge Volljährige eröffnet hat, so daß gerade hieraus auch in den kommenden Jahren noch ein Zusatzbedarf erwachsen kann. Also auch hier Fallzahlzuwächse, unter anderem infolge rechtlicher Zuständigkeitsverlagerungen von § 72 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu § 41 KJHG.

– Entscheidungsprozesse zu Hilfestellungen

Über die Ausgestaltung von Definitions- und Entscheidungsprozessen in den Jugendämtern kann und wird Einfluß auf die weitere Bedarfsentwicklung der Hilfen zur Erziehung genommen werden. Dies kann von Jugendamt zu Jugendamt zu sehr unterschiedlichen, möglicherweise auch gegenläufigen Bedarfsentwicklungen führen. Eine zentrale Rolle werden dabei die handlungsleitenden Alltagstheorien der Professionellen, die Ernsthaftigkeit der Betroffenenbeteiligung, die Struktur der Entscheidungsabläufe und die sozial- und finanzpolitischen Einflußnahmen spielen.

– Die Ausgestaltung von Angebots- und Leistungsstrukturen

Schließlich wird die Bedarfsentwicklung dadurch beeinflußt werden, welches Gesamtspektrum an Jugendhilfeleistungen in einem Jugendamtsbezirk verfügbar ist. Dies gilt für Regelangebote zur Tagesbetreuung über Angebote der Jugendarbeit bis hin zu unterschiedlichen Bedarfsentwicklungen für einzelne Formen erzieherischer Hilfen in Abhängigkeit von bestehenden Angebots- und Leistungsstrukturen und der Frage, wie diese aufeinander bezogen sind im Sinne von Vernetzung und Lebensweltorientierung.

Deutlich wird in der Gesamtschau dieser Thesen Zweierlei. Zum einen sprechen viele Fakten für zunehmende Handlungserfordernisse der Jugendhilfe insgesamt und auch einen steigenden Bedarf an Hilfen zur Erziehung. Zum anderen scheinen prinzipiell Einflußmöglichkeiten auf die Fallzahlentwicklungen sowohl über die Ausgestaltung von Definitions- und Entscheidungsprozessen wie auch durch die Gestaltung des Gesamtspektrums der Jugendhilfeleistungen zu bestehen.

Und genau diese beiden letztgenannten Ebenen spielen, wenn ich es recht sehe, bei den aktuellen, bundesweit laufenden Diskussionen um eine grundlegende Neuorganisation der Jugendhilfe eine zentrale Rolle. Ich will im folgenden einige Grundannahmen und Prämissen des Neuen Steuerungsmodells und der auf ihm aufbauenden Erprobungsprojekte kurz skizzieren und dann in Beziehung zu den Kategorien der bedarfsbeeinflussenden Variablen setzen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST) veröffentlichte im Jahr 1994 einen Bericht unter dem Titel „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ (Kommunale Gemeinschaftsstelle 1994). Diese Veröffentlichung ist eine zentrale Grundlage der Überlegungen zum Neuen Steuerungsmodell. In ihr werden vier Herausforderungen formuliert, durch die die Jugendhilfe bestimmt sei (ebd., S. 8 f.). Es gebe:

1. hohe Anforderungen und Erwartungen an ihre Fachlichkeit und Qualität – genannt werden Stichworte wie ganzheitliche, lebenswelt- und lebenslagenorientierte sowie präventive Ausrichtung;
2. großen Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an Beratung und Unterstützung – insgesamt zeichne sich ein steigender Bedarf angesichts gesellschaftlicher und sozialstruktureller Entwicklungen ab;
3. Anforderungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne von Unterstützung und in hohem Maße Verantwortlichkeit bietenden Arbeitsbedingungen; und schließlich
4. die prekäre finanzielle Situation der Kommunen, die nicht einen vermehrten Ressourceneinsatz, sondern eher ein kritisches Überprüfen ihrer Leistungen und Leistungsfähigkeit erwarten lasse.

Vor diesem Hintergrund sei es erforderlich, neue Wege und Strategien der Jugendhilfe zu entwickeln, die ihre Leistungserbringung transparent und überprüfbar machen, indem klare Zielvorgaben für die jeweiligen Jugendhilfeleistungen im Sinne sogenannter „Produkte“ definiert, in ihren Kosten transparent und in ihrer Zielerreichung und damit in ihrer Leistungserbringung überprüfbar gemacht werden.

Bundesweit gibt es inzwischen viele Jugendämter, die daran arbeiten, dieses neue Konzept in die Praxis umzusetzen. Diese

Bestrebungen sind aufbauend auf den KGST-Bericht darauf ausgerichtet, mit dem bisherigen finanziellen Mitteleinsatz – oder noch besser: mit weniger Mitteln – die tendenziell zunehmenden Aufgaben der Jugendhilfe effizienter, also wirkungsvoller im Verhältnis von Mitteleinsatz zu erzieltm Ergebnis, zu bewältigen. In der Praxis läuft dies unter dem eingangs erwähnten Leitthema „Umbau statt Ausbau“, getragen also von der Hoffnung, durch einen klügeren Einsatz der Mittel, durch das Setzen neuer Leistungsschwerpunkte, wirkungsvoller agieren zu können. Ganz praktisch steht in fast allen Konzepten das Ziel im Vordergrund, die Heimunterbringungszahlen durch einen Umbau zugunsten ambulanter und offener Hilfen zu senken. Ausgehend von den Prämissen des KGST-Ansatzes muß sich diese Zielsetzung geradezu zwingend ergeben: Da die Heimerziehung die mit Abstand höchsten Fallkosten und auch den höchsten Aufwand im Haushaltstitel begründet, ist ein kostenrelevant wirklich wirksames Gegensteuern im Grunde nur dann möglich, wenn hier Fallzahl- und damit Kostenreduzierungen erzielt werden.

Nach dieser sehr knappen Skizzierung der neuen Ansätze sollen nun einige grundsätzliche Anmerkungen zu diesen Konzepten – die ja den Versuch darstellen, das Spannungsfeld zwischen Hilfen zur Erziehung als Kostenfaktor und fachlichen Herausforderungen konstruktiv aufzulösen – folgen. Es soll nach den Chancen, aber auch nach den Risiken gefragt werden, die sich daraus für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ergeben.

Die erste grundsätzliche Feststellung lautet, daß das Neue Steuerungsmodell einige längst überfällige Denkansätze und Forderungen an die Jugendhilfe formuliert, die ausdrücklich zu begrüßen und mit allem Nachdruck voranzutreiben sind. Dies gilt für die Forderung, Zielgruppen, Ziele und Leistungen im Bereich der Jugendhilfe klar zu formulieren, und so auch die Grundvoraussetzung dafür zu schaffen, die Zielerreichung kritisch überprüfen zu können. Gerade dieses Element der Erfolgskontrolle ist deshalb von ganz zentraler Bedeutung, weil dadurch die von der Jugendhilfe erbrachten Leistungen nachvollziehbar und damit für die sozial- und jugendhilfepolitische Debatte auf kommunaler Ebene überhaupt erst transparent gemacht werden können. Erfolgsanalysen über Zielerreichun-

gen liefern Fakten, mit denen im politischen Raum argumentiert werden kann und muß, um Entscheidungsträgern und Gremien die Notwendigkeiten und die Sinnhaftigkeit der Jugendhilfeleistungen plausibel zu machen. Zum anderen braucht die Jugendhilfe diese Erfolgsüberprüfungen ihres Handelns zur fundierten und kritischen Selbstkontrolle und notwendigen qualitativen Weiterentwicklung ihrer Konzepte und Methoden. Diese Notwendigkeit ergibt sich um so mehr, nachdem sich Jugendhilfe zunehmend als Dienstleistung versteht. Sie muß sich da schon – vor allem im Blick auf die berechtigten Interessen ihrer Adressaten – die Frage stellen und stellen lassen, wie gut oder wie schlecht die von ihr erbrachten Dienstleistungen sind. Gerade die Heimerziehung ist eine Hilfeform, die im Spannungsfeld von Hilfe und sozialer Kontrolle mit dem Anspruch antritt, ihren Adressaten etwas zu bieten, das gut und hilfreich für eine gelingende Sozialisation sei. Als ein nach wie vor gravierender Eingriff in den Lebenszusammenhang junger Menschen muß sie sich fragen lassen, ob diese mit dem impliziten Versprechen der besseren Perspektiven legitimierten Eingriffe gemessen an den Zielerreichungen gerechtfertigt waren.

Ich denke, daß die Jugendhilfe wie die Soziale Arbeit insgesamt die Evaluation in ihren Handlungsfeldern und damit die Frage nach den von ihr erbrachten Leistungen viel zu stark vernachlässigt hat. Die Diskussion um die Neuen Steuerungsmodelle könnte erheblich dazu beitragen, dieses Defizit – wenn im Grunde auch viel zu spät – zu überwinden. Gerade weil hier einiges „verschlafen“ wurde, ist es jetzt aber um so bedeutsamer, dabei durchzusetzen, daß die Jugendhilfe selbst diese Beurteilungskriterien aus ihrer Fachlichkeit entwickelt und sich nicht unter den Druck sachfremder, insbesondere primär fiskalisch begründeter Erfolgsindikatoren setzen läßt.

Positiv ist auch die mit dem Neuen Steuerungsmodell angestrebte Kostentransparenz der Jugendhilfeleistungen zu bewerten. Nur mit einer solchen Transparenz kann es gelingen, die notwendige Kostenbewußtheit innerhalb der Jugendämter zu schaffen, dadurch das Abwägen alternativer Hilfekonzepte anzuregen, aber auch – und das ist ebenso wichtig – die Jugendhilfeeats in ihrer Zusammensetzung durchschaubar und damit auch für politische Entscheidungsträger nachvollziehbarer zu machen. Gremienmitglieder müssen erkennen kön-

nen, was mit den Mitteln gemacht wurde und weshalb es notwendig und richtig war, sie so einzusetzen.

Ein weiteres wichtiges Element besteht darin, daß das Faktum der knappen Ressourcen, wie es eingangs skizziert wurde, in diesen Konzepten zunächst einmal völlig realistisch zum Ausgangspunkt des Handelns genommen und angestrebt wird, die de facto knappen Mittel möglichst wirkungsvoll einzusetzen. Das bedeutet eben auch, bestehende und liebgewonnene Angebotsstrukturen kritisch auf ihre Leistungsfähigkeit hin zu befragen. Dieser Realismus ist geboten, um sowohl machbare Handlungsschritte zu entwickeln wie auch kurzfristig unerfüllbare Erwartungshaltungen zu vermeiden, vor allem aber auch, um als Jugendhilfe politikfähig zu sein, indem auch für politische Entscheidungsträger erkennbar der sinnvolle Einsatz der knappen Ressourcen angestrebt und gerade *nicht* so getan wird, als spiele die Frage nach dem Geld für die Jugendhilfe keine Rolle.

Andererseits aber, und auf diese Gesichtspunkte ist mit dem gleichen Nachdruck hinzuweisen, liegen im Gesamtkonzept nicht zu unterschätzende Risiken für eine qualifizierte und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Jugendhilfe. Es sind im wesentlichen zwei Bedenken, die meine Skepsis begründen.

Zum einen ist dies die unkommentiert übernommene und nicht kritisch befragte Prämisse, derzufolge die für die Jugendhilfe verfügbaren Mittel nicht erhöht werden können (KGST 1994, S. 9). Diese Auffassung macht sich die Jugendhilfepraxis in diesen Konzepten nicht nur zu eigen, sondern sie setzt mancherorts noch eins drauf, indem sie es zu ihrer eigenen Zielsetzung macht, den Mittelansatz für die Jugendhilfeausgaben noch zu senken (zum Beispiel Landeshauptstadt Kiel 1994; siehe auch Kabitz & Schroedter 1994). Sie tut dies vermutlich in der strategischen Hoffnung, durch das Versprechen an die politischen Entscheidungsträger, etwa Heimunterbringungszahlen senken und insgesamt Einsparungen erzielen zu können, Mittel für den Aufbau neuer Angebotsstrukturen bewilligt zu bekommen. Zu befürchten ist jedoch, daß sich die Jugendhilfe damit in eine Argumentationsfalle begibt, die sehr schnell zu einer Legitimationsfalle werden kann, wenn etwa die rückläufigen Heimunterbringungen aus den eingangs dargelegten Gründen nicht eintreten und die versprochenen Einsparungs-

effekte dann eben über restriktive verwaltungsinterne Entscheidungsvorgaben (etwa bezüglich Fallzahlbegrenzungen entgegen tatsächlichem Handlungsbedarf) doch produziert werden müssen, um die abgegebenen Versprechen einhalten zu können. Und hier wird es dann fachpolitisch besonders kritisch, weil die Adressaten – dies ist ein Spezifikum in der Konstituierung des Bedarfs an erzieherischen Hilfen (zur ausführlichen Begründung siehe Bürger, Lehning & Seidenstücker 1994, S. 13 ff.) – die Leistungen häufig nicht einfordern werden.

Zu erinnern ist an dieser Stelle ausdrücklich an die Thesen zu den bedarfsbeeinflussenden Variablen der Hilfen zur Erziehung. Die Verschlechterungen in den Lebenslagen der jungen Menschen und ihrer Familien in der Makro- und der Mikro-perspektive, die demographische Entwicklung und die veränderten Rechtsansprüche auf Jugendhilfeleistungen sprechen eindeutig für einen zunehmenden Handlungsbedarf, was zunächst nach meinem Dafürhalten tendenziell auch für einen erhöhten Mittelansatz spricht.

Nun baut das Neue Steuerungsmodell darauf, daß eben der Umbau statt des Ausbaus die Lösung bringen wird. Ist diese Erwartung aber plausibel, ist sie berechtigt? Was wissen wir über Wechselwirkungen zwischen dem Aufbau offener und ambulanter Hilfen und der Entwicklung der Fallzahlen von Heimunterbringungen? Soweit ich die Literaturlage überblicke, ist der gesicherte Wissensbestand zu diesem Themenkreis äußerst dürftig. In eher theoretischer Betrachtung – und auf die müssen wir wohl zurückgreifen, wenn es an empirischen Befunden mangelt – spricht nicht eben sehr viel für das Eintreten der erhofften Effekte. So ist davon auszugehen, daß der Ausbau offener und ambulanter Angebots- und Hilfestrukturen allenfalls mittel- und langfristige Wirkungen entfalten kann. Ist es da vertretbar, in Jahresfristen Einsparungseffekte zu versprechen? Erfahrungen zeigen auch – dies ist ein weiterer Aspekt, der mich skeptisch stimmt –, daß der Ausbau offener und ambulanter Hilfestrukturen, vor allem, weil er nach den heutigen fachlichen Standards im Grunde zwingend gemeinwesenorientiert erfolgen muß, durchaus auch einen erhöhten Hilfebedarf bewirken kann, weil Problemlagen ins Blickfeld kommen, die vorher gar nicht wahrgenommen wurden. Und schließlich ist zu bedenken – und dies ist besonders bedeutsam –, daß mit

dem Aufbau neuer Leistungsstrukturen stets *zeitgleich* eine Veränderung gesellschaftlicher Wirklichkeit einhergeht, die aktuell und zukünftig eher eine Verschlechterung von Lebenslagen und deshalb erhöhten Handlungsbedarf erwarten läßt. Wie fachlich verantwortbar ist es da, durch den Umbau der Jugendhilfe Kostenneutralität oder sogar Kostenreduzierungen zu versprechen, an denen man sich dann natürlich auch messen lassen muß. Liegen hier nicht wirklich hoch riskante Argumentationsfallen und Legitimationsfallen?

Mein zweiter zentraler Einwand richtet sich gegen die in Praxismodellen zum Neuen Steuerungsmodell vertretene Position, daß die Festlegung der Qualitäts- und Leistungsstandards der Jugendhilfe durch die Politik zu erfolgen habe, weil diese Standards der entscheidende Faktor der zukünftigen Kostenentwicklung sind (vgl. Kabitz & Schroedter 1994, S. 166). Mit diesem Grundsatz, gepaart mit dem unkommentierten Akzeptieren gedeckelter Haushaltsansätze, entsteht die unmittelbare Gefahr – und das ist nun mein zentraler Kritikpunkt am Gesamtkonzept des Neuen Steuerungsmodells –, daß sich die Jugendhilfe und die Jugendhilfeplanung von einem parteilichen und offensiven Selbstverständnis verabschieden und zu einem technokratischen Konzept zur Erfüllung primär fiskalisch begründeter politischer Vorgaben werden, das Ziele und Qualitäten von Jugendhilfeleistungen nicht aus der eigenen fachlichen Kompetenz mit definiert, sondern finanzielle Deckelungen und andere restriktive Vorgaben trotz fachlich erkannter Handlungserfordernissen stillschweigend akzeptiert. An dieser Stelle sei Hans Thiersch zitiert, der zur Diskussion um das Neue Steuerungsmodell folgendes zu bedenken gab: „Neuerungen in bezug auf Organisation und Transparenz sind notwendig, aber sie sind Mittel, nicht Zweck; entscheidend ist, daß die Zwecke den Maximen der lebensweltorientierten Sozialen Arbeit, also den heutigen Fachstandards entsprechen. – Wenn aber heute zunehmend politische Einschätzungen von außen, die sich nicht auf die gegebenen Probleme beziehen, die konkreten Rahmenbedingungen bestimmen, erweisen sich Rationalisierungskonzepte als Konkretisierung des ... Primats des Ökonomischen und damit als trojanisches Pferd der fachlichen Enteignung und damit der Dequalifikation Sozialer Arbeit“ (Thiersch 1995, S. 319).

Als äußerst problematisch erweist sich auch die im Kontext des Neuen Steuerungsmodells vorgesehene Budgetierung der für die Aufgabenerfüllung der Jugendhilfe zur Verfügung gestellten Mittel. Wie verhält sich dies zu den individuellen Rechtsansprüchen der Bürger? Werden zukünftig ab November, Dezember eines Jahres – vielleicht, je nach Lage der Dinge, auch schon früher – die völlig überforderten Eltern, die spüren, daß eine Katastrophe naht, wenn nicht rasch, zumindest vorübergehend, eine Entlastung im familiären System durch eine anderweitige Unterbringung ihres Kindes erfolgt, freundlich aber bestimmt darauf hingewiesen werden, ihre drängende Problemlage sei durchaus offenkundig, aber ebenso offenkundig sei das Budget ausgeschöpft und sie sollten doch bitte zu Beginn des neuen Jahres wiederkommen? Ich hielte eine solche Budgetierung, zumindest im Bereich der Hilfen zur Erziehung, eben wegen des individuellen Rechtsanspruchs nicht für gesetzeskonform und fachlich schon gar nicht für vertretbar.

Ich will damit die kritischen Betrachtungen zum Neuen Steuerungsmodell abschließen und zusammenfassen, daß es durchaus positive Aspekte und Ansätze in diesem Konzept gibt, die weiterverfolgt werden sollten. Dazu gehört es auch, ganz realistisch daran zu arbeiten, die de facto knappen Ressourcen mit großem Kostenbewußtheit möglichst effizient einzusetzen, Leistungs- und Kostentransparenz herzustellen, Ziel- und Erfolgskontrollen im Sinne eines fachlich qualifizierten Controllings durchzuführen und vor dem Hintergrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse bestehende Angebotsstrukturen kritisch zu prüfen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Auch ist es durchaus richtig, bei Sozialen Diensten und Einrichtungen zu überlegen, wie man sinnvoll Einsparungen erzielen kann. Eine betriebswirtschaftliche Flexibilisierung im Sinne von dezentraler Ressourcenverantwortung mit hoher Flexibilität im Mitteleinsatz, bezogen auf die jeweiligen Dienste und Einrichtungen, könnte dabei hilfreich sein. Anmerken kann man an dieser Stelle allerdings, daß die Fachdebatte um die Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit von Jugendhilfeangeboten zum Beispiel im Bereich der Heimerziehung schon vor 20 Jahren an diesem Punkt angelangt war, wie es im Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung bei den dortigen Forderungen zur Versorgung und Bewirtschaftung der Einrichtungen nachzulesen ist (siehe IGfH 1977, S. 99 ff.).

Notwendig ist es auch – und in diesem Sinne könnte Krise zur Chance werden – die Konzeptionsentwicklung und den Ausbau präventiver Angebote sowie offener und ambulanter Hilfen voranzutreiben und dann sauber zu evaluieren, wie sich das auf die Bedarfsentwicklung der Hilfen zur Erziehung insgesamt und der Heimerziehung im besonderen auswirkt. Aber dies – und diese Forderung weicht nun in einem ganz zentralen Punkt von den Prämissen des Neuen Steuerungsmodells ab – darf nicht unter dem Dogma und dem jugendhilfepolitischen Versprechen von Kostenneutralität oder gar Kosteneinsparungen geschehen. Die neuen Ansätze zum Umbau der Jugendhilfe müssen *ergebnisoffen* erprobt werden. Wenn sie dann im Ergebnis Kosteneinsparungen bringen, ohne daß junge Menschen auf der Strecke bleiben, um so besser! Ich kann und will ein solches Ergebnis nicht kategorisch ausschließen, bin aber aus den dargelegten Gründen doch sehr skeptisch.

Und weil hier begründete Zweifel bestehen, ist es unverzichtbar, daß die Jugendhilfe neben ihren kostenbewußten Bemühungen um effiziente Verwendung der derzeit vorhandenen Ressourcen auf einer zweiten, ebenso wichtigen Ebene daran arbeitet, Handlungserfordernisse aufzuzeigen und mit Sachargumenten im kommunalpolitischen Raum nachvollziehbar darzulegen, weshalb ein erhöhter Handlungs- und gegebenenfalls auch Mittelbedarf entsteht. Gerade vor dem Hintergrund der Ausführungen zur Situation der kommunalen Haushalte wird es sicher schwierig sein, in Konkurrenz zu den anderen Ressorts der kommunalen Aufgabenerfüllung diese Anliegen durchzusetzen. Gleichwohl kann – und darf gemessen am gesetzlichen Auftrag – das Jugendamt den Kontroversen nicht aus dem Weg gehen, wenn es seinen gesetzlichen Auftrag nicht zur Disposition stellen will.

An dieser Stelle sollen die Eingangsausführungen zur Situation der kommunalen Haushalte und den Aufwandsentwicklungen der Jugendhilfe, nun unter einem etwas anderen Blickwinkel, noch einmal aufgegriffen werden. So richtig es war – und stets sein muß – die tatsächlichen, auch finanziellen Leistungszuwächse in diesen Feldern zur Kenntnis zu nehmen, so notwendig ist es, die finanziellen Aufwendungen der Jugendhilfe auch im relativen Verhältnis zum kommunalen Haushaltsvolumen und den Sozialaufwendungen insgesamt zu betrachten. Dann

nämlich zeigt sich, daß trotz deutlicher Zuwächse, mit mancherorts sogar den höchsten Zuwachsraten, die Jugendhilfe am Sozialetat – ich nehme hier Vergleichszahlen zu den eingangs beispielhaft zitierten Kreisen – nur einen Anteil von 18 Prozent, und am Gesamthaushalt sogar nur einen Anteil von 9 Prozent hatte (vgl. Rilling 1994). So gesehen ergeben sich, insbesondere unter Berücksichtigung der bedarfsbeeinflussenden Variablen, durchaus begründbare Kontroversen um Haushaltsanteile in der Konkurrenz zu den anderen Ressorts der kommunalen Aufgabenerfüllung, und genau hier muß die Jugendhilfe mit fundierten Sachargumentationen, empirischen Befunden und Nachweisen ihrer Handlungserfordernisse und ihrer Leistungsfähigkeit ansetzen. Dies ist eine zweite, unabdingbare Handlungsebene neben dem schon angesprochenen Bestreben, die jeweils derzeit schon verfügbaren Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Ergänzen kann diese relativierenden Betrachtungen zum Anteil des Jugendhilfeaufwands an verfügbaren Gesamtetats ein Blick auf ihre Bedeutung im Gesamtbereich der sozialen Sicherung, also dem Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland. Hier belief sich der Anteil der Jugendhilfe am Gesamtbudget im Jahr 1993 auf nur 2,3 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 1995). Auch diese Zahl ist sicher von einiger politischer Brisanz, wenn man nämlich danach fragt, welchen Stellenwert im Gesamtfeld der sozialen Sicherung die Jugendhilfe, und damit ja letztlich die Sicherung der gesellschaftlichen Zukunft, hat.

Es ist allerdings zu erwarten, daß sich auf der eben beschriebenen Handlungsebene Widerstände artikulieren, die damit argumentieren, daß es schlicht kein mehr Geld gebe, um einen entsprechenden Bedarf der Jugendhilfe – wie des Sozialen insgesamt – zu befriedigen. Ich bezweifle jedoch, daß diese Aussage der fehlenden finanziellen Ressourcen gesamtgesellschaftlich betrachtet stimmt. Sicher ist auf der Ebene der öffentlichen und insbesondere der kommunalen Haushalte das Argument der knappen Mittel nicht von der Hand zu weisen. Aber es gibt noch einen anderen Zugang, unter dem diese Problematik diskutiert werden muß. Es geht dabei um die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in einer reichen Gesellschaft. Auf diesen Aspekt soll im dritten und letzten Schwerpunkt des Referats ausführlicher eingegangen werden. Zur Diskussion steht das zunehmende Auseinanderklaffen von öffentlicher Armut und privatem Reichtum.

## Öffentliche Armut in einer reichen Gesellschaft

Nun ist auch diese Debatte nicht neu. Aber auch hier gilt: Nie war sie so brisant wie heute. Denn es gibt noch eine zweite Schere in der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums, neben der von öffentlicher Armut und privatem Reichtum, die in diesem Zusammenhang mit zu berücksichtigen ist: Auch die Verteilung des privaten Reichtums polarisiert sich zunehmend. Ich will dies anhand einiger Fakten belegen und zitiere zunächst Friedhelm Hengsbach, der in einem Ende 1994 veröffentlichten Aufsatz (Hengsbach 1994) unter anderem auf folgende Sachverhalte hinwies:

- Durch die Finanz- und Steuerpolitik der konservativ-liberalen Regierung sank die Belastung der Unternehmensgewinne mit direkten Steuern von 30 Prozent im Jahr 1982 auf 20 Prozent im Jahr 1992; die Abgabenlast der Selbständigen verminderte sich von 33 Prozent (1980) auf 25 Prozent (1992), während die Abgabenlast der Arbeitnehmer weiterhin unverändert bei 33 Prozent blieb. So hat das beispiellos lang anhaltende Wirtschaftswachstum der 80er Jahre eine für die Bundesrepublik Deutschland extreme Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung hervorgebracht. Die Nettogewinne sind 1980 bis 1989 viermal so stark gestiegen wie die Nettolöhne.
- 1992 war das Einkommen der selbständigen Haushalte dreimal so hoch wie das der Arbeiterhaushalte. Noch schiefere ist die Vermögensverteilung nach sozio-ökonomischen Gruppen: Das oberste Fünftel der privaten Haushalte verfügte 1987 über 42 Prozent des Haus- und Grundvermögens, über 69 Prozent des Geldvermögens und über 86 Prozent des Produktivvermögens, während das untere Fünftel der privaten Haushalte 12 Prozent des Haus- und Grundvermögens, 7 Prozent des Gesamtvermögens und 1 Prozent des Geldvermögens besaß.
- Das private Sparvermögen der Deutschen belief sich 1992 auf 3,2 Billionen DM. Eine neuere Zahl spricht von 3,7 Billionen DM („Stuttgarter Zeitung“ vom 26.11.1994). Ein weiteres Schlaglicht auf den Reichtum dieser Gesellschaft wirft die Tatsache, daß in den nächsten fünf Jahren ein Ver-

mögen von 2,6 Billionen DM – und das sind vor allem Anlagewerte – in der Bundesrepublik Deutschland vererbt werden wird („Stuttgarter Zeitung“ vom 4.5.1995).

Unter dem Eindruck dieser Fakten erscheint nun ein Argument, demzufolge es kein Geld gebe, mit dem die Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge und in unserem Zusammenhang insbesondere der Jugendhilfe finanziert werden könnten, äußerst zweifelhaft. Tatsächlich geht es um die Frage von Partizipation und Verteilungsgerechtigkeit am vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum und damit eben auch um das Verhältnis öffentlicher Armut zum privaten Reichtum. Die eben zitierten Befunde belegen die Polarisierung der Reichtumsverteilung im privaten Sektor. Eine weitere Zahl verweist darauf, daß es zeitgleich eine Abkoppelung der öffentlichen Sozialleistungen von diesen Steigerungsraten gab. Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) ist von 34 Prozent im Jahr 1975 auf 30 Prozent im Jahr 1992 gefallen (vgl. Hengsbach 1994). Die diesen Befunden innewohnenden Diskrepanzen lassen sich an einem Beispiel illustrieren. Wenn das private Sparvermögen in Deutschland inzwischen 3,7 Billionen DM beträgt, dann sollte man sich vergegenwärtigen, daß sich nur 1 Prozent (im Sinne eines Zinsertrages) dieser Summe auf 37 Milliarden DM beläuft. Die Gesamtausgaben für die Jugendhilfe betragen im Jahr 1993 dagegen nur 24 Milliarden DM (vgl. Statistisches Bundesamt 1995). Müßte nun ein Mehraufwand von 10 Prozent für die Jugendhilfe finanziert werden, so machte dies nicht einmal 1 Promille des Sparvermögens (im Sinne eines abschöpfbaren Zinsertrags) aus.

Dieses Beispiel, dem sich problemlos weitere illustrative Berechnungen etwa bezüglich möglicher Besteuerungseffekte von Erbschaftsvermögen anfügen ließen, verweist wie die anderen obengenannten Fakten darauf, daß es gemessen am gesellschaftlichen Reichtum völlig ungerechtfertigt ist, von der Nichtfinanzierbarkeit der notwendigen Jugendhilfeleistungen zu sprechen. Das Problem liegt woanders.

In einer Gesellschaft, die sich zunehmend als Zweidrittelgesellschaft konturiert, ist es unschwer nachvollziehbar, daß eine Debatte über Verteilungsgerechtigkeit nicht sonderlich populär

ist. Breite gesellschaftliche Gruppierungen haben im Gegenteil ein unmittelbares Interesse daran, eine solche Debatte zum „Un-Thema“ zu machen, zumal man sich in diesen gesellschaftlichen Verhältnissen komfortabel einrichten kann, vorausgesetzt, man gehört zu den gesicherten zwei Dritteln. Die aktuellen sozial- und damit auch gesellschaftspolitischen Bestrebungen gehen deshalb auch nicht überraschend in eine gegenläufige Richtung. Dem Abbau des Sozialstaates wird das Wort geredet, und damit einer Individualisierung der Lebensrisiken und der Abkehr vom gesellschaftlichen Solidarprinzip.

Diese Tendenzen zur Reduzierung sozialstaatlich organisierter Sicherungssysteme werden im Ergebnis zu einer weiteren Verschärfung sozialer Ungleichheit in dieser Gesellschaft führen. Sie werden vor allem jene besonders hart treffen, die ihr Leben im unteren Drittel dieser Gesellschaft bewältigen müssen. Für ihre Lebensrealität ergibt sich in der Diskrepanz von öffentlicher Armut zu privatem Reichtum und der zeitgleich zunehmenden Polarisierung in der Verteilung des privaten Reichtums ein Synergieeffekt eigener Art. Die ohnehin durch ihre materielle und soziale Situation bedingte Beeinträchtigung ihrer sozialen Teilnahmekancen wird verschärft durch den Abbau der sozialen Sicherungssysteme. Im Ergebnis verlieren die Verlierer doppelt. Die Habenden dagegen gewinnen doppelt, indem Solidarbeiträge (Steuern; aktuell in der Diskussion: Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung) reduziert und hier erzielte Einsparungen der weiteren Optimierung des Privatvermögens zugeführt werden können.

Nun bin ich, offen gestanden, nicht sehr zuversichtlich, daß es gelingen wird, diese Diskrepanzen allein mit einer normativ begründeten Argumentation über Verteilungsgerechtigkeit im politischen wie öffentlichen Raum zu überwinden, so daß auch die kommunalen Haushalte besser in die Lage versetzt würden, Jugendhilfeleistungen zukünftig bedarfsgerechter zu erbringen. Zu erwarten ist eher ein bequemes Beharren auf den vertrauten Argumenten, denen zufolge Steuern eher gesenkt denn erhöht werden müßten, die Grenze der Belastbarkeit erreicht sei, und der Sozialstaat als „soziale Hängematte“ auf das vermeintlich Notwendigste zurückgeführt werden müsse. Böseartig formuliert rechne ich mit einem Festhalten an den lieb gewonnenen Sorgen um das Ziel des Zweiturlaubs, die

Farbe des Zweitwagens oder die statusorientierte Ausweitung des Wohnraumkonsums.

Deshalb scheint es mir ratsam, im politischen wie öffentlichen Raum die Debatte um die Verteilungsgerechtigkeit neben ihren normativen Implikationen vor allem an den Themenstellungen Wirtschaftsstandort Bundesrepublik und Lebensraum Bundesrepublik aufzumachen. Der im Jahr 1994 vom Bundesministerium für Familie und Senioren veröffentlichte Fünfte Familienbericht über „Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland“ trägt den Untertitel „Zukunft des Humankapitals“ (Bundesministerium für Familie und Senioren 1994). In diesem Bericht wird mit allem Nachdruck darauf hingewiesen, welche zentrale Bedeutung der Sicherstellung gelingender Sozialisation für den Wirtschaftsstandort Deutschland und der Überlebensfähigkeit dieser Gesellschaft zukommt. Dort heißt es: „Im Zeichen einer Dominanz erwerbswirtschaftlichen Denkens in einer Industriegesellschaft ist es notwendig, ständig an eine grundlegende Tatsache zu erinnern: Im Lebenszyklus geht die familiäre und schulische Sozialisation stets der Erwerbstätigkeit voraus. *Nur mit dem Sozialisationserfolg von Familie und Schule wird effiziente Wirtschaft möglich.*“ Und wenig später wird dieser Gedankengang fortgeführt: „Aber nicht nur für die Wirtschaft ist diese Leistung von Familie von Bedeutung. Auch das demokratische Gemeinwesen ist auf motivierte, partizipations- und solidaritätsbereite Bürgerinnen und Bürger angewiesen“ (ebd., S. 27; Hervorhebung im Original).

Wohl wahr, wird man angesichts dieser Aussagen zustimmend kommentieren, aber – pointiert, aus Sicht der Jugendhilfe gesprochen – wohl doch noch nicht die ganze Wahrheit. Es ist heute eben nicht mehr *nur* der Sozialisationserfolg von Familie und Schule, um den es hier geht, sondern es ist ja gerade in zunehmendem Maße auch die Bereitstellung familienergänzender und -unterstützender Leistungen durch die Jugendhilfe, die die Sozialisationskraft von Familien stärken oder eben, wo es sein muß, auch ersetzen muß. Insoweit ist *unter Einbeziehung* dieser völlig unbestreitbaren Funktion der Jugendhilfe bei der Sicherstellung der Sozialisationsleistungen von Familien diesen Befunden des Fünften Familienberichts vorbehaltlos zuzustimmen und die politische Debatte um den Stellenwert

der Jugendhilfe und der dafür benötigten finanziellen Ressourcen in genau diesen Zusammenhängen zu führen.

Daran wird deutlich, daß Leistungen für Familien und junge Menschen, und damit auch Jugendhilfeleistungen, unabdingbare Investitionen in die gesellschaftliche Zukunft sind, die aus dem vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum *jetzt* getätigt werden müssen, wenn sich diese Gesellschaft ihre eigene Zukunft sichern will. Hier gilt es anzusetzen, wenn den Forderungen nach Verteilungsgerechtigkeit Durchsetzungschancen eröffnet werden sollen.

Die Argumentationen zum Lebensraum Bundesrepublik Deutschland müßten darauf zielen, die Zusammenhänge zwischen der Produktion sozialer Randständigkeit und dem Verlust an alltäglicher Lebensqualität aller Bürger zu thematisieren. Wenn nach subjektiver Wahrnehmung vieler Bürger die Sicherheit in der Öffentlichkeit abnimmt und sie bestimmte Orte in ihren Quartieren zumindest am Abend nicht mehr passieren mögen, dann ist darauf zu verweisen, daß in dem Maße, wie soziale Desintegration etwa auch durch den Abbau von Jugendhilfeleistungen befördert wird, die eigene Lebensqualität beeinträchtigt werden wird. Der Abbau sozialer Leistungen trifft die Ausgegrenzten bereits kurzfristig, er wird aber auch die Ausgrenzten längerfristig treffen. Diese Argumentationslinien bauen letztlich auf Durchsetzungschancen für Umverteilungen zugunsten der öffentlichen Haushalte, indem die latente Betroffenheit aller Bürger, ihre eigenen Zukunftsperspektiven und die der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland als zukunftssträchtigem Standort thematisiert werden.

In diese Debatte wären vor allem auch einflußreiche gesellschaftliche Gruppierungen einzubinden, wie etwa die Kirchen, um so auf öffentliche Meinungsbildung insgesamt einzuwirken. Daß deren Einflußnahme sich auch in sehr konkreten politischen Entscheidungen niederschlagen kann, hat uns die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz gezeigt. Man darf daran erinnern, daß dieser Rechtsanspruch ja keineswegs aus der Kraft der Jugendhilfe heraus entstanden ist. Entstanden ist er als Annex zur Neuregelung des § 218, was zeigt, daß, wenn nur ein entsprechender gesellschaftspo-

litischer Gestaltungswille besteht, unter dem Einfluß verschiedener Interessengruppen durchaus sehr kostenwirksame Entscheidungen möglich werden.

Ich will die zentralen Argumente zur Frage der Verteilungsgerechtigkeit knapp zusammenfassen. Unsere Gesellschaft verfügt über einen unglaublichen Reichtum, der es dem Grunde nach möglich macht, auch der Jugendhilfe die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Diskussion über die dazu erforderliche partielle Umverteilung von privatem Reichtum in die öffentlichen Kassen muß mit unterschiedlichen Argumenten geführt werden. Da ist zunächst das normative Konzept einer sozial gerechten Gesellschaft. Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf das Grundgesetz, Artikel 14. Dort heißt es: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Eine andere argumentative Ebene eröffnet sich über die Rationalität der Sicherung individuell und gesellschaftlich lebens- und überlebensfähiger Standort- und Lebensraumstrukturen. Schließlich gilt es, eine Lobby politisch einflußreicher gesellschaftlicher Gruppierungen zur Forcierung der Grundsatzdebatte um Verteilungsgerechtigkeit zu bilden.

## Resümee

Nach allem, was wir heute wissen, wird in den kommenden Jahren der Handlungs- und Hilfebedarf im Feld der Jugendhilfe zunehmen. Demgegenüber befinden sich die kommunalen Haushalte in einer sehr prekären Lage, die die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Aufgaben der Jugendhilfe zumindest sehr schwierig macht. Das als Antwort auf dieses Spannungsfeld entwickelte Neue Steuerungsmodell und die darauf aufbauenden Praxis Konzepte können in ihrem Gesamtentwurf aus fachpolitischer Sicht nicht überzeugen. Obwohl sie eine ganze Reihe konstruktiver Elemente enthalten, zielen sie in zentralen Prämissen – dem unbefragten Akzeptieren gedeckelter Haushaltsansätze und der Überlassung der Definition von Qualitäts- und Leistungsstandards der Jugendhilfe an die Politik – auf einen paradigmatischen Wandel der Jugendhilfe von einem parteilichen und offensiven Selbstverständnis, wie es sich in den zurückliegenden 25 Jahren entwickelt und im Grundtenor

des Kinder- und Jugendhilfegesetzes angelegt wurde, hin zu einem technokratischen Konzept zur Erfüllung primär fiskalisch begründeter politischer Vorgaben.

Wo aber liegen konkrete Alternativen zu diesem Konzept? Ich habe versucht, sie in den vorangegangenen Ausführungen zu entfalten und will auch diese Positionen knapp zusammenfassen. Gefordert ist ein Agieren der Jugendhilfe auf drei Ebenen:

1. Auf der ersten Ebene gilt es, in realistischem Bezug zu den de facto knappen Ressourcen die vorhandenen Mittel möglichst effizient einzusetzen. Kritische Überprüfung bestehender Angebote auf ihren tatsächlichen Bedarf, Transparenz bezüglich der Kosten und der Zielsetzungen, vor allem aber auch die (selbst-)kritische Evaluation der Leistungsfähigkeit der Angebote, die Prüfung von Zielerreichungen gehören zu diesem Konzept.
2. Die Jugendhilfe muß Veränderungen in der Bedarfsentwicklung anhand objektiver Indikatoren nachweisen und im Rahmen der kommunalen Jugendhilfeplanung in den kommunalpolitischen Gremien und in der Öffentlichkeit thematisieren. So sind Handlungserfordernisse und in dem Zusammenhang auch Begründungen für einen finanziellen Mehrbedarf, etwa in Abhängigkeit von objektiv veränderten Lebenslagen der Bürger des Gemeinwesens, einzufordern und auch – etwa an den Folgen der einsparungsbedingten Schließung von Jugendhilfeangeboten – nachzuweisen, was passiert, wenn nichts mehr passiert. In der Terminologie des Neuen Steuerungsmodells gesprochen, muß deutlich werden: Es gibt keinen Output ohne Input.
3. Es bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Debatte über Verteilungsgerechtigkeit, in deren Ergebnis eine partielle Umverteilung des üppig vorhandenen privaten Reichtums in die öffentlichen, insbesondere kommunalen Haushalte zur Sicherstellung bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen stehen muß.

Dabei werden die beiden ersten Handlungsebenen vor allem die Praxis der Jugendhilfe vor Ort bestimmen müssen, wenn die Leistungen der Jugendhilfe und der Hilfen zur Erziehung

im Spannungsfeld von Kostendruck und fachlichen Herausforderungen auch zukünftig im Sinne des KJHG wenigstens tendenziell fachlich angemessen und bedarfsgerecht bereitgestellt werden sollen. Die Jugendhilfe und hier vor allem auch eine qualifizierte Jugendhilfeplanung müssen dies fundiert herleiten und fachpolitisch einfordern. Tun sie es nicht, erfüllen sie nicht mehr den ihnen im KJHG zugewiesenen gesetzlichen Auftrag.

Die dritte Handlungsebene findet im Alltag der Jugendhilfepraxis und damit in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung dagegen wohl kaum einen geeigneten Raum, dort kann – nicht nur aus strategischen Gründen – nicht ihr primärer Ort sein. Hier geht es um andere Ebenen der Meinungs- und Entscheidungsfindung. Gefordert sind politische Parteien, Berufsverbände, Gewerkschaften, Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppierungen, denen es gemeinsam obliegt, heute die Geschicke des Staates in zukunftsträchtige Bahnen zu lenken.

Nun könnte man einwenden, die Überlegungen und abgeleiteten Forderungen zu dieser dritten Handlungsebene mit der Frage nach Verteilungsgerechtigkeit seien naiv. Sind sie aber wirklich naiv? Nein, ich denke sie sind nicht naiv, sie sind lediglich unpopulär. Naiv – dafür aber populär, um nicht zu sagen, populistisch – ist es dagegen, zu glauben oder glauben zu machen, daß der Abbau sozialer Sicherung und damit einhergehend zunehmende Prozesse sozialer Ausgrenzung in unserer reichen Gesellschaft langfristig schadlos für ihren Bestand und damit den Bestand des demokratisch verfaßten Gemeinwesens sein werden.

# Zunehmende Polarisierungen zeitigen Folgen – Nachbemerkungen aus heutiger Sicht

Zum Zeitpunkt der erneuten Veröffentlichung des Beitrags „Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen“ im Frühjahr 1999 sind ziemlich genau vier Jahre seit seiner Ausarbeitung vergangen. In den gemeinsamen Vorüberlegungen des Sozialpädagogischen Instituts im SOS-Kinderdorf e.V. und des Verfassers zu diesem Band der Schriftenreihe war in Erwägung gezogen worden, das Manuskript einer grundlegenden Aktualisierung zu unterziehen, um seither eingetretene Entwicklungen umfassend berücksichtigen und angemessen gewichten zu können. Dieser Gedanke wurde verworfen. Zum einen gab es äußere, nämlich schlicht im Zeitbudget begründete Rahmenseetzungen, die ein solches Unterfangen nahezu unmöglich machten. Zum anderen aber – und dies relativierte das erstgenannte Problem – bestand die übereinstimmende Einschätzung, daß die beschriebenen Tendenzen und Widersprüche in den letzten Jahren noch evidenter und die aufgeworfenen Perspektivfragen noch dringlicher geworden sind und die Argumentationslinien insoweit keinerlei Relativierungen bedürften. Schließlich kam hinzu, daß der Aufsatz als eine Positionierung aus dem Jahr 1995 in seiner ursprünglichen Kontinuität zu den drei anderen Beiträgen stehen sollte.

Allerdings ist mir daran gelegen, die damit behauptete zunehmende Evidenz der Thesen zumindest knapp, das heißt schlaglichtartig, mit einigen aktuellen Befunden zu unterlegen und darüber hinaus an zwei Beispielen in sehr groben Zügen zu skizzieren, welche Entwicklungen gesellschaftliche Brüche vor diesem Hintergrund genommen haben und in welcher Weise Jugendhilfe mit ihnen konfrontiert wird. Notgedrungen bleibt dieser kurze Nachtrag sehr holzschnittartig, aber gerade dies mag vielleicht grundlegende Konturen besonders deutlich hervortreten lassen.

## Zur öffentlichen Armut in einer reichen Gesellschaft

Betrachtet man die jüngeren Entwicklungen zu diesem Themenkomplex anhand einiger einschlägiger Fakten und Zusammenhänge, die in den Jahren 1997 und 1998 veröffentlicht wurden, so wird die enorme Verschärfung der Diskrepanzen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit und damit der sozialen Teilnahmekancen ganz offenkundig. Dies gilt sowohl im Blick auf die zunehmende gesellschaftliche Dichotomisierung in Gewinner und Verlierer der Umverteilungsprozesse innerhalb des privaten Sektors wie auch für das Verhältnis der massiven Anhäufung privaten Reichtums gegenüber einer – letztlich gerade auch dadurch erzeugten – zunehmenden öffentlichen Armut:

- Nachdem, wie seinerzeit zitiert, die Nettogewinne im Zeitraum 1980 bis 1989 viermal so stark gestiegen waren wie die Nettolöhne, setzte sich dieses Auseinanderdriften von Einkommensverhältnissen in den 90er Jahren – nun allerdings bereits binnen sechs Jahren – in gleichem Maße fort: Im Zeitraum 1991 bis 1996 haben – laut Befund des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) – die Kapitaleinkünfte einen Zuwachs um ein Vierfaches gegenüber dem Anstieg der Nettolöhne erzielt („Stuttgarter Zeitung“ vom 31.7.1997).
- Das private Sparvermögen der Deutschen stieg von den (seinerzeit zitierten) 3,2 Billionen DM im Jahr 1992 bzw. 3,7 Billionen DM im Jahr 1993 auf fast 5 Billionen DM im Jahr 1996, und dies trotz neuer Rekordarbeitslosigkeit (ebd.). Allerdings dürfte gerade die steigende Arbeitslosigkeit ein zentraler Faktor sein, der sicherlich einerseits die zunehmende Überbelastung und damit die Armut der öffentlichen Haushalte mit begründet, andererseits aber gerade auch den enormen Anstieg der Kapitaleinkünfte überhaupt erst möglich macht. Für viele „freisetzen“ Unternehmen zahlt sich diese Personalpolitik nämlich dergestalt aus, daß sie die nach der Programmatik des „Shareholder Value“ eingesparten Personalkosten der Maximierung der Kapitalerträge zuführen können. So ist es durchaus bemerkenswert, daß beispielsweise nach einem Abbau der Beschäftigtenzahl im VW-Konzern um 20 000 Menschen im Zeitraum von 1991 bis 1996 der Aktienkurs von Anfang 1996 bis Frühjahr 1997 um

93 Prozent stieg. Dies ist kein Einzelfall. Bei der BASF folgte einem Abbau von 28 000 Arbeitsplätzen im genannten Zeitraum ein Anstieg des Aktienkurses um 98 Prozent, auch bei Daimler-Benz zahlte sich die Reduzierung um 75 000 Arbeitsplätze mit einem anschließenden Kursgewinn von 75 Prozent aus („Der Spiegel“, 12/1997, S. 92 ff.). Die dahinter stehenden gravierenden Reichtumszuwächse werden aber nicht nur auf Kosten der Allgemeinheit erzielt, indem ihr die Folgekosten der „Freisetzungen“ zugewiesen werden. Von dem stetig und drastisch steigenden Sparvermögen profitiert zudem nur ein kleiner Teil der Bevölkerung. So entfielen im Jahr 1996 laut DIW auf die Hälfte der Haushalte in Westdeutschland nur insgesamt 11 Prozent des Vermögens, während am anderen Ende der Verteilung nur 5 Prozent aller Haushalte 28 Prozent der Vermögensbestände auf sich vereinten („Stuttgarter Zeitung“ vom 31.1.1997).

Während sich also die Kapitalseite kräftiger Gewinnzuwächse erfreut und der gesellschaftliche Reichtum exorbitant anwächst – für die Deutsche Bank beispielsweise erwies sich das Geschäftsjahr 1997 bereits nach den ersten drei Quartalen als „Spitzenjahrgang“ („Stuttgarter Zeitung“ vom 30.10.1997) angesichts der Steigerung des Überschusses um 56 Prozent (!) gegenüber dem Vorjahreszeitraum –, so bedeutet das noch lange nicht, daß die öffentlichen Haushalte zumindest mittelbar, nämlich über Steueraufkommen, daran linear partizipieren würden. Denn ebenso offenkundig wie die gesellschaftliche Dichotomisierung in Gewinner und Verlierer voranschreitet, geht eine Entkoppelung des Steueraufkommens von dem zunehmenden privaten Reichtum einher. Dies zeigen die beiden folgenden Beispiele, die sich wohl gemerkt ausschließlich auf Möglichkeiten der Steuergesetzgebung, also des legalen Schutzes der Kapitalseite vor schmerzlichen Solidarabgaben, beziehen, somit also die Milliardenausfälle etwa durch Steuerhinterziehungen unberücksichtigt lassen:

- So berichtete die „Stuttgarter Zeitung“ im April 1998 über eine glückliche Entwicklung im – siehe oben – arg gebeutelten Daimler-Benz-Konzern: „Trotz eines kräftigen Gewinnanstiegs im vergangenen Jahr auf netto 3,2 Milliarden DM zahlt Daimler-Benz in Deutschland kaum Steuern. Zwar wurden insgesamt Steuern in Höhe von einer Milliarde DM

fällig, aber „bis auf einen kleinen Teil“ (Genz, Finanzvorstand Daimler-Benz) ging dieses Geld ins Ausland („Stuttgarter Zeitung“ vom 9.4.1998).

- Finanzämter, in deren Zuständigkeitsbereichen ein bemerkenswert hoher Anteil von Millionären lebt, berichten häufig von dramatischen Einbrüchen im Einkommenssteueraufkommen in den 90er Jahren. So recherchierte die Illustrierte „Stern“ für eine Reportage, daß sich etwa in den wohlhabendsten Stadtteilen Hamburgs das Einkommenssteueraufkommen im Zeitraum von 1990 bis 1996 halbiert hatte. Das allerdings war noch moderat gegenüber Entwicklungen, wie sie sich beispielsweise beim Finanzamt von Bad Homburg zeigten. Nach einem Einkommenssteueraufkommen von 439 Millionen DM im Jahr 1990 verblieben im Jahr 1996 unter dem Strich nur noch Rückerstattungsverpflichtungen des Finanzamtes in Höhe von 3 Millionen DM gegenüber den Steuerpflichtigen („Stern“, 39/1997, S. 22 ff.).

Weitere Beispiele und Fakten ließen sich mühelos anfügen; dem interessierten Leser seien zumindest die erwähnten, leicht zugänglichen Quellen zur Lektüre empfohlen (aufschlußreich sind auch die diesbezüglich zusammengetragenen Fakten in Martin & Schumann 1996). Deutlich wird allemal, daß die in meinem Aufsatz aus dem Jahr 1995 vertretene Kernthese vom zunehmenden gesellschaftlichen Reichtum – der „überreichen Gesellschaft“ – bei gleichzeitig dramatischer Dichotomisierung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer in der Teilhabe an diesem Reichtum einerseits und einer gerade auch durch diese Entwicklungen hervorgebrachten, also strukturell bedingten Armut und Überforderung der öffentlichen Haushalte andererseits, nicht nur unverändert, sondern verschärft gilt.

Derartig zunehmende Widersprüche wirken sich zweifelsfrei auf Lebenslagen und Sozialisationsbedingungen, insbesondere in den sozialstrukturell benachteiligten Familien aus, und sie zeitigen einen zunehmenden Handlungsbedarf im Bereich der Jugendhilfe insgesamt und im Feld der Hilfen zur Erziehung im besonderen.<sup>1</sup> Ein weiteres Indiz für solche Folgen ist auch

<sup>1</sup> Siehe dazu auch meinen Aufsatz „Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen“ in diesem Band.

die Tatsache, daß die Öffentlichkeit in den letzten Jahren ein zunehmendes, allerdings sehr spezifisches Interesse an der Jugendhilfe und ihren Aufgabenstellungen entwickelt hat. An den Beispielen der Forderungen nach geschlossener Unterbringung und der öffentlichen Diskussion zur Kinder- und Jugendkriminalität sollen diese Zusammenhänge kurz angedeutet und im Ergebnis auf das seinerzeitige Resümee des Aufsatzes bezogen werden.

### **Zur öffentlichen Debatte um geschlossene Unterbringung**

Nach den Zeiten der Heimkampagne Ende der 60er Jahre haben fachspezifische Themen der Jugendhilfe, jedenfalls soweit sie das Feld der Hilfen zur Erziehung betreffen, nie wieder eine vergleichbare öffentliche Aufmerksamkeit erlangt, bis dann etwa Mitte der 90er Jahre erneut ein ungewöhnlich breites öffentliches Interesse an einer Thematik der Erziehungshilfen entstand – nämlich der, wie das System Jugendhilfe mit stark auffälligen, insbesondere noch nicht strafmündigen jungen Menschen umzugehen gedenke. Den Professionellen wurde häufig gleich ein vermeintlich probater Lösungsvorschlag mitgeliefert, indem Medien und Stammtische unisono die Forderung nach geschlossener Unterbringung skandierten. Wenn gleich die *fachliche* Fragestellung nach adäquaten Konzepten für diese Kinder sicherlich noch nicht hinreichend beantwortet ist und die Profession gelegentlich der Versuchung erliegt, sich diesen Problemstellungen durch Ausgrenzung in andere Systeme – etwa den Bereich der Psychiatrie – zu entziehen (siehe dazu auch Thiersch 1998), so vermag dies aber noch nicht das nun spezifische Interesse der Öffentlichkeit und deren oftmals apodiktische Forderung nach geschlossener Unterbringung hinreichend zu erklären oder gar zu rechtfertigen.

Vergleicht man diese beiden Phasen eines eher ungewöhnlichen öffentlichen Interesses an Themenstellungen der Erziehungshilfe, so zeigen sich manche Unterschiede. Sie bestehen zunächst einmal darin, daß sich in den 90er Jahren – anders als vor dreißig Jahren – ein an sich unerträgliches Medieninteresse an Sensationsberichterstattung ohne jegliche Skrupel auf Einzelphänomene stürzt, sofern Aussichten auf eine Steigerung von Auflagenzahlen oder Einschaltquoten bestehen; diese Ziel-

setzung wird bekanntlich oftmals noch durch eine inszenierte (und bezahlte) Dramatisierung der Fälle forciert. Unerträglich ist diese Art von Medieninteresse vor allem deshalb, weil diese Strategien ja ohne jegliche Anteilnahme an den Biographien der betroffenen jungen Menschen, sondern unter Inkaufnahme einer weiteren Verstärkung mißlingender Entwicklungsverläufe infolge des erzeugten öffentlichen Interesses an den Subjekten verfolgt werden, was letztlich nichts anderes als ein medialer Mißbrauch der Betroffenen ist. Ein im Blick auf unsere Themenstellung wesentlich elementarerer Unterschied beider Phasen liegt aber darin, daß das öffentliche Interesse der 60er Jahre ein aufgeklärtes, in den Forderungen nach sozialer Teilhabe, Chancengleichheit und gerade auch der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung durch das System Jugendhilfe begründetes war. Geradezu diametral dazu steht das neu erwachte Interesse der 90er Jahre, das die Angebote der Erziehungshilfe zur ordnungspolitischen Disziplinierung instrumentalisieren will.

Dieser gravierende Unterschied resultiert nun seinerseits aus wesentlich veränderten konkret-historischen Bedingungen der ausgehenden 60er Jahre gegenüber der Situation Mitte der 90er. Während die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer ökonomisch prosperierenden, sozial-liberal regierten Bundesrepublik das normative Konzept einer sozial gerechten Gesellschaft begünstigten (was als mehrheitsfähige *Politikleitlinie* ideengeschichtlich im übrigen weniger einem Altruismus denn den Konsequenzen einer befürchteten Bildungskatastrophe und den deshalb zu mobilisierenden Ressourcen bis dato vernachlässigter Potentiale zu verdanken war), ist das gesellschaftliche Klima Mitte der 90er Jahre durch konservative, zunehmend auch neoliberale und damit genau gegenläufige Wertsetzungen geprägt. Eben diese neoliberalen Grundpositionen aber sind es, die nun mit großer Selbstverständlichkeit das Auseinanderdriften der sozialen Verhältnisse im beschriebenen Sinne in Kauf nehmen, und die damit letztlich auch zunehmendes Scheitern von Sozialisationsverläufen in den sozial benachteiligten Lebensverhältnissen, die sie mehr und mehr hervorbringen, bedingen.

Und genau an dieser Stelle verrät nun die breite öffentliche Debatte um die geschlossene Unterbringung ihr spezifisches Interesse an der Jugendhilfe: Sie skandalisiert die Folgen

zunehmender sozialer Ausgrenzung und das zugegeben gelegentlich extreme Verhalten einiger, daran elementar scheitern der junger Menschen, um damit den eigentlichen Skandal der strukturell bedingten, zunehmenden Ausgrenzung ganzer gesellschaftlicher Gruppen an der sozialen Teilhabe in einer überreichen Gesellschaft zu kaschieren. Daran wird deutlich, daß die derzeit allgegenwärtige Virulenz der Thematik der geschlossenen Unterbringung einer bemerkenswerten Logik folgt: Öffentlichkeit und Politik, die sich zunehmend mit den Folgen der sozialen Dichotomisierung konfrontiert sehen, ahnen – vermutlich zutreffend – die Unausweichlichkeit solcher weiteren Entwicklungen unter den gegebenen Verhältnissen; zumindest fühlen sie sich zunehmend belästigt. Sie reagieren aber mit dem hilflosen Versuch einer ordnungspolitischen Instrumentalisierung der Jugendhilfe, anstatt die zweifellos vorhandenen finanziellen Ressourcen mit einem entsprechenden sozial- und gesellschaftspolitischen Gestaltungswillen beizeiten in eine präventiv ausgerichtete und damit eine an sozialer Gerechtigkeit orientierte Entwicklung zu investieren.

#### **Zur öffentlichen Debatte um zunehmende Jugendkriminalität**

Die Diskussion um die geschlossene Unterbringung steht nicht nur in engem Zusammenhang zur öffentlichen Debatte um eine zunehmende Kinder-, sondern auch eines vermeintlich dramatischen Zuwachses bei der Jugendkriminalität. Nun weisen seriöse Wissenschaftler und aufgeklärte Professionelle seit längerem darauf hin, daß im Ergebnis einer nüchternen, fachlich qualifizierten Analyse die Zuwächse in der Häufigkeit delinquenten Verhaltens jedenfalls bei weitem nicht so gravierend sind, wie dies in Medien und in der öffentlichen Meinung verhandelt wird (vgl. dazu zum Beispiel Kerner & Weitekamp 1997). Zunächst ist es sicher richtig, dadurch zu einer Entdramatisierung beizutragen und damit auch einer Instrumentalisierung der Thematik im eben genannten Sinne entgegenzuwirken. Daneben aber sollten jedwede Veränderungen in den Erscheinungsformen delinquenten Verhaltens junger Menschen gerade auch in der kritischen Fachöffentlichkeit unter einem weiteren Aspekt diskutiert werden, der, wie mir scheint, unter dem Primat einer generellen Entdramatisierung nicht hinreichend berücksichtigt wird. Es geht dabei um die Frage

der Sinnhaftigkeit und subjektiven Plausibilität devianten Verhaltens von Kindern und Jugendlichen unter gegebenen Verhältnissen – nicht etwa im Sinne eines Akzeptierens oder gar Legitimierens gravierender Normverstöße, sondern im Sinne eines Verstehens subjektiver Handlungsorientierungen als Grundvoraussetzung zur Entwicklung aussichtsreicher Gegenstrategien.

Der Prozeß der Sozialisation als Enkulturation läßt sich ja beschreiben als eine Art Generationenvertrag, in dem die Gesellschaft, repräsentiert durch die Erwachsenen, der nachwachsenden Generation das Angebot unterbreitet, sie habe da einen Kanon von Normen und Wissensbeständen, die anzueignen und jedenfalls in Maßen zu respektieren sich lohne, weil die Einhaltung der Regeln nicht nur mit der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sondern vor allem auch mit zumindest gewissen Aussichten auf einen persönlichen Ertrag verbunden sei. Letztlich läßt sich dies als ein Spiel umschreiben, das demjenigen, der gewisse Grundregeln einhält, dafür auch Gewinnchancen in Aussicht stellt. Der Sinn des Akzeptierens der Regeln erschließt sich somit zumindest zu einem wesentlichen Teil aus der Erwartung an einen tatsächlich realisierbaren auch individuellen Ertrag.

Nun stelle man sich folgendes Szenario vor. Einem Kind werden die recht überschaubaren Regeln des „Mensch-ägere-dich-nicht“-Spiels vermittelt. Nachdem es anfänglich doch noch ungeduldig und mit ärgerlichen Reaktionen auf den Rauswurf der eigenen Spielfiguren reagierte, arbeitet es zunehmend zielgerichtet und regelkonform darauf hin, „sein Männchen ins Kabäuschen zu bringen“ – zumal es sieht, daß andere Mitspieler es ja auch schon geschafft haben, erste Figuren ins Zielfeld zu bringen. Unmittelbar vor dem eigenen Zielfeld angelangt, nehmen nun aber die Mitspieler seine Spielfigur und setzen sie ins Ausgangsfeld zurück. Sie kommentieren dies mit der Bemerkung, das mit dem Einhalten der Spielregeln habe zwar letztlich gar nicht so schlecht geklappt, aber so ernst wäre das doch nicht gemeint gewesen, daß das Kind richtig am Spiel teilnehmen und auch gewinnen könne. Man dürfte vermuten, daß dieses Kind – so es denn einigermassen normal und vital ist – sämtliche Figuren einschließlich Spielbrett vom Tisch fegt und beschließt, dieses Spiel zukünftig gar nicht mehr mitzu-

spielen, beziehungsweise, falls man es weiterhin dazu nötigte, auch nach eigenen, keinesfalls jedenfalls nach den herrschenden Regeln zu spielen.

Die Schlichtheit dieses kleinen Beispiels macht – das räume ich ein – seinen argumentativen Gehalt zwar durchsichtig, unterläuft ihn deshalb aber keineswegs. Seriös argumentiert läßt sich dies etwa mit einem Verweis auf Arbeiten des amerikanischen Soziologen Robert Merton zeigen. Vor über vierzig Jahren hat er in seiner Abhandlung über „Sozialstruktur und Anomie“ (Merton 1968) den eben beschriebenen Sachverhalt analytisch klar – hier in größter Verkürzung wiedergegeben – folgendermaßen dargelegt. In dem Maße, so Merton, wie es in einer Gesellschaft zum einen kulturell festgelegte Ziele und Interessen gibt, die allen, auch unterschiedlich plazierten Mitgliedern der Gesellschaft als wichtige und legitime Zielsetzungen („erstrebenswerte Dinge“) dienen, und es zum anderen, bedingt in der Struktur der Gesellschaft, nur begrenzt vorhandene, regulierte und kontrollierte Wege zum Erreichen dieser Ziele gibt, werden jene, denen diese legitimen Wege nicht zur Verfügung stehen, spezifische Umgangsformen mit diesem Sachverhalt entwickeln. Von den fünf von ihm entwickelten Typen (Konformität, Innovation/Neuerung, Ritualismus, Apathie/Rückzug, Rebellion) soll hier nur der Typus interessieren, der ganz unmittelbare Bezüge zu unserem Beispiel hat, nämlich die Innovation beziehungsweise Neuerung.<sup>2</sup> Was der Soziologe nüchtern und distanziert unter diesem zunächst unverdächtig daherkommenden Begriff „Innovation“ faßt, liest sich so: „Eine starke kulturelle Betonung des Erfolgsziels fordert diese Art von Anpassung heraus nämlich die Anwendung institutionell nicht erlaubter, aber oft wirksamer Mittel, die zumindest das Erlangen der Erfolgssymbole Wohlstand und Macht garantieren. Diese Reaktion tritt ein, wenn das Individuum die kulturelle Betonung des Zieles akzeptiert hat, ohne aber die institutionellen Normen zu internalisieren, durch die Wege und Mittel für das Erreichen der Ziele bestimmt werden“ (ebd., S. 294). Und er führt weiter aus, daß der stärkste Druck zum Abweichen auf den unteren sozialen Schichten liegt:

<sup>2</sup> Das beschriebene Verhalten des Kindes wäre im Sinne der Mertonschen Kategorien nicht als „Rebellion“ zu verstehen. Die nämlich bedeutete, daß das Kind sich nicht nur gegen die Einhaltung der Spielregeln entschlösse, sondern für eine grundlegende Auflehnung gegen die Gesellschaft der Mitspieler.

„Die Kultur stellt also an die Angehörigen der unteren sozialen Schichten miteinander unvereinbare Anforderungen. Einerseits wird von ihnen erwartet, daß sie nach Wohlstand streben, andererseits sind ihnen institutionell weitgehend die hierzu geeigneten Wege versperrt. Aus dieser strukturellen Inkonsistenz ergibt sich eine hohe Rate abweichenden Verhaltens“ (ebd., S. 297). Was Merton hier also für die Entstehung von Devianz unter der Typologie der „Innovation“ generell beschreibt, ist im Blick auf unsere Thematik letztlich genau das, was sich zunehmend und strukturell als ein Plausibilitätsverlust gegenüber der Einhaltung gesellschaftlicher Regeln in der nachwachsenden Generation herausbildet. Das gilt insbesondere natürlich für jene, die in sozial benachteiligten Milieus, gleichzeitig aber einer insgesamt immer reicheren und deshalb gerade für diese Benachteiligten in ihren Widersprüchen zunehmend unerträglichen Gesellschaft aufwachsen.

Ich behaupte nun keine Originalität für diese Betrachtungsweisen. Wer wollte die auch für sich reklamieren, wenn er sich im wesentlichen auf jahrzehntealte Erkenntnisse beruft? Wichtig scheint mir aber eine dringliche Erinnerung an diese Zusammenhänge auch im fachöffentlichen und öffentlichen Diskurs zum Thema Jugendkriminalität. Sie verweisen nämlich darauf, daß eine primär auf Entdramatisierung angelegte fachliche Entgegnung auf die öffentlichen Kassandrarufer zur vermeintlich dramatischen Kriminalitätsentwicklung letztlich – und sicher ungewollt – Gefahr läuft, der Entpolitisierung dieser Phänomene Vorschub zu leisten, indem nämlich die strukturelle Gewalt der sozialen Ausgrenzung in einer überreichen Gesellschaft nicht hinreichend thematisiert und damit die subjektive Sinnhaftigkeit von als deviant definiertem Verhalten nicht offengelegt wird und damit auch der öffentlichen Diskussion nicht aufgezwungen werden kann.

Nun darf das Verstehen und Bewußtmachen dieser subjektiven Sinnhaftigkeit nicht als ein Akzeptieren oder gar ein Legitimieren delinquenten Verhaltens mißverstanden werden. Es geht vielmehr – das wurde schon erwähnt – darum, aus dem besseren Verstehen Lösungsvorschläge zu entwickeln, wie mit den problematischen und sozial nicht akzeptablen Verhaltensäußerungen junger Menschen perspektivisch klüger umgegangen werden kann. Auch dazu liefert beispielsweise die Mertonsche

Anomietheorie schlüssige und brauchbare Hinweise: Wenn abweichendes Verhalten junger Menschen wesentlich daraus entsteht, daß ihnen die legitimen Wege zur Erreichung gesellschaftlich hoch gewichteter Ziele institutionell weitgehend versperrt sind, dann ist es dringend geboten, diese Wege aufzusperrn und legitime Zugangschancen zu eröffnen. Konkret hieße dies, beispielsweise durch präventiv ausgerichtete Jugendhilfestrukturen, durch eine soziale Kommunalpolitik insgesamt, durch Bildungs- und Ausbildungschancen und durch eine wirkungsvolle Arbeitsmarktpolitik Perspektiven sozialer Teilnahmechancen zu eröffnen, die die Sinnhaftigkeit eines Akzeptierens grundlegender gesellschaftlicher Spielregeln wiederherstellen können. Das verbreitete Argument, daß es an den dazu erforderlichen finanziellen Ressourcen mangelt, war, wie es an den im Jahr 1995 zitierten Fakten belegt wurde, immer schon falsch, und es ist in der jüngsten Zeit, wie die in diesem Nachtrag zitierten Quellen belegen, noch unhaltbar geworden. Dringlicher denn je aber stellt sich die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit in einer überreichen Gesellschaft.

Hier nun schließt sich der Kreis zu meinen Ausführungen aus dem Jahr 1995. Sie an dieser Stelle zu wiederholen, wäre müßig. Wenn es dort unter anderem aber hieß, „der Abbau sozialer Leistungen trifft die Ausgegrenzten bereits kurzfristig, er wird aber auch die Ausgrenzten längerfristig treffen“, dann gewinnt diese Einschätzung unter dem Eindruck der in diesem Nachtrag skizzierten Überlegungen und Verweise noch mehr an Evidenz. Diese Gesellschaft wird sich entscheiden müssen, welchen Weg sie gehen, wie sie ihre Zukunft gestalten will. Je nach Richtungsentscheidung könnte es dabei – etwas flapsig mit Merton gesprochen – verdammt „innovativ“ zu-gehen.

## Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen \*

Der vorliegende Aufsatz knüpft an einen Beitrag an, der sich in Heft 3/1995 „Forum Erziehungshilfen“ unter dem Titel „Erziehungshilfen in Konzepten zum Umbau der Jugendhilfe“ (Bürger 1995a) mit der Frage nach der Konstituierung und der zukünftigen Entwicklung des Bedarfs an Hilfen zur Erziehung befaßte. Anlaß dafür waren seinerzeit die Veröffentlichung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGST) zur „Outputorientierten Steuerung der Jugendhilfe“ (KGST 1994) sowie Konzepte, die darauf aufbauend – programmatisch und ohne empirische Fundierung – in Aussicht stellten, die Jugendhilfekosten nach dem Motto „billiger und besser“ zu reduzieren. In dem Beitrag wurde die Plausibilität solcher Erwartungen in Frage gestellt. Unter Hinweis auf die Komplexität der bedarfsgenerierenden Faktoren im Feld der Hilfen zur Erziehung (vgl. Bürger, Lehning & Seidenstücker 1994) wurde die These vertreten, daß sich insbesondere der sozialstrukturelle Wandel und die damit einhergehende zunehmende Verschlechterung der Lebenslagen und Belastung der Sozialisationsbedingungen in vielen Familien insgesamt bedarfserhöhend im Feld der erzieherischen Hilfen auswirken werde. Eine verstärkte Bereitstellung ambulanter Hilfen könne Fallzahlzuwächse bei den stationären Hilfen möglicherweise bremsen, ein „Automatismus“ der Reduzierung stationärer Hilfen infolge der Bereitstellung ambulanter Angebote könne jedoch wegen des zeitgleichen sozialstrukturellen Wandels nicht erwartet werden.

Inzwischen sind drei Jahre vergangen, in denen vieles in Bewegung geraten ist. Die Jugendhilfe hat sich bundesweit in tiefgreifende Veränderungsprozesse hinein bewegt, die in unübersehbarer Vielfalt auf eine Neuorganisation von Jugendämtern, Ausrichtungen an Konzepten der Neuen Steuerung und Neustrukturierungen in den Lei-

\* Entnommen aus der Zeitschrift „Forum Erziehungshilfe“, Ausgabe 4/1998. Mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers.

stungsfeldern der Hilfen zur Erziehung zielen. Gleichzeitig sind die Lebensbedingungen für viele junge Menschen und ihre Familien infolge von Arbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit belasteter geworden. In den zurückliegenden Jahren wurden aber auch einige empirische Forschungsvorhaben durchgeführt, die sich mit der Untersuchung der bedarfsbeeinflussenden Faktoren im Bereich der Hilfen zur Erziehung und mit Konzepten zur Steuerung der Hilfebedarfe beschäftigten. Der vorliegende Beitrag nimmt nun die Frage nach dem Zusammenhang zwischen sozialstrukturellem Wandel und dem Bedarf an Hilfen zur Erziehung wieder auf und diskutiert sie vor dem Hintergrund jüngerer Forschungsergebnisse, die Rückschlüsse auf die Entstehungsbedingungen und die Beeinflußbarkeit des Bedarfs an Hilfen zur Erziehung erlauben.

### **Sozialstruktur und Bedarf an Hilfen zur Erziehung**

Kinder und Jugendliche aus sozial belasteten Verhältnissen (operationalisiert über Merkmale wie Arbeitslosigkeit, Angewiesenheit auf Hilfe zum Lebensunterhalt und Wohnraumknappheit in den Herkunftsfamilien) sind in der Population der Adressaten von Hilfen zur Erziehung deutlich überrepräsentiert. Dieser Befund ist für den Bereich der vollstationären Hilfen über die Ergebnisse vieler empirischer Untersuchungen abgesichert (vgl. zusammenfassend Bürger 1990, Hansen 1994) und wird auch durch die Ergebnisse jüngster Forschungsvorhaben gestützt (vgl. Baur & Finkel 1997). Entgegen der verbreiteten Einschätzung, derzufolge sich der Anteil der jungen Menschen aus vergleichsweise wenig oder nicht belasteten sozialen Verhältnissen an den Adressaten der Heimerziehung erhöhe und sich insoweit sukzessive eine „Normalisierung“ bei dieser Hilfeform einstelle, zeigen die Ergebnisse einer Untersuchung aus Rheinland-Pfalz, daß dies nicht zutrifft. In einer vergleichenden Aktenanalyse zu den sozialen Merkmalen von in den Jahren 1982 und 1991 in Heimen betreuten jungen Menschen wird deutlich, daß der hohe Anteil der Kinder und Jugendlichen, die in ihren Herkunftsfamilien unter solchen belastenden Bedingungen aufwuchsen, nahezu unverändert blieb, der Anteil der Familien, die auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren, 1991 sogar höher lag als im Jahr 1982 (vgl. Hamburger, Müller & Porr 1995).

Sehr ausführlich hat sich mit der Frage der Bedeutung der sozialstrukturellen Bedingungen für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung ein Forschungsvorhaben beschäftigt, das in den Jahren 1996/1997 vom Landesjugendamt Stuttgart unter dem Titel „Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung im Verbandsgebiet“ (Ames & Bürger 1996 und 1998) durchgeführt wurde. Ausgangspunkt des Projektes war der Sachverhalt, daß in den drei Stadtkreisen und den 19 Landkreisen Württemberg-Hohenzollerns die Inanspruchnahme von Hilfen nach § 34 erheblich – nämlich beispielsweise zum Stichtag 31.12.1995 zwischen 1,1 und 3,9 Hilfen je 1000 der 0- bis unter 21jährigen im Vergleich nur der Landkreise (einschließlich der Stadtkreise sogar bis 11,2 Hilfen) – streute. Das Vorhaben zielte darauf, die Ursachen dieser unterschiedlichen Inanspruchnahme – die sich im übrigen in ähnlicher Streuung in allen Bundesländern zeigen ließe – zu ergründen. Als bedeutsame Kategorien bedarfsbeeinflussender Variablen wurden

- die sozialen Verhältnisse und damit die Lebenslagen von Familien in einem Kreis,
- die in einem Kreis bestehenden Angebotsstrukturen der Jugendhilfe in allen durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) normierten, also gerade auch nicht-stationären, Leistungsfeldern, und
- die Arbeitsweisen und Arbeitsbedingungen, unter denen die Entscheidungen über die Gewährung von Hilfen in den Jugendämtern herbeigeführt werden

hinsichtlich möglicher Zusammenhänge zum Heimunterbringungs- (§ 34 KJHG) und Fremdunterbringungsbedarf (Summe der Hilfen nach § 33 und § 34 KJHG) untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung liefern einerseits überraschend deutliche Belege dafür, daß im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Fremdunterbringungen sozialstrukturelle Belastungen eine herausragende Bedeutung haben. Sie lassen andererseits aber auch Rückschlüsse darüber zu, in welchem Zusammenhang sozialstrukturelle Belastungen und die Inanspruchnahme ambulanter Erziehungshilfen stehen, wie sich ebenfalls begründete Einschätzungen darüber ableiten lassen, in welchem Maße die Bereitstellung ambulanter Hilfen Einfluß auf den Bedarf an Fremdunterbringungen nimmt. Einige zentrale Befunde aus dem Bereich der beiden erstgenannten Variablenkategorien sollen hier vorgestellt werden.

## Sozialstrukturelle Bedingungen und Bedarf an Fremdunterbringungen

Da auch im Vergleich der westlichen Bundesländer erhebliche Unterschiede in der Inanspruchnahme von Hilfen nach § 34 KJHG bestehen – die Inanspruchnahme streute beispielsweise zum Stichtag 31.12.1994 zwischen 2,9 und 10,9 Unterbringungen je 1000 der 0- bis unter 21jährigen – wurde in einem ersten Untersuchungsschritt geprüft, ob sich bereits in einer solchen bundesländer-vergleichenden Perspektive erste Hinweise auf mögliche Zusammenhänge zu deren jeweiligen sozialstrukturellen Gegebenheiten abzeichnen würden. Dabei zeigte sich (vgl. Ames & Bürger 1996 und 1997) ein starker Zusammenhang zwischen den sozialstrukturellen Bedingungen in den Bundesländern (operationalisiert über die Merkmale Quote der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, Arbeitslosenquote, Quote der Eineltern-Familien) und deren jeweiligen Heimunterbringungsbedarf:

Korrelationen zwischen Heimunterbringungsquoten  
31. Dezember 1994 und ...

... Merkmal (1993)	Alle westlichen Bundesländer		Nur Flächenländer	
	r <sup>1</sup>	R <sup>2</sup>	r	R
HLU-Quoten	,86	,95	,82	,95
Arbeitslosenquote	,79	,81	,76	,74
Quote Eineltern-Familien	,95	,79	,49	,48

<sup>1</sup> r = Maßkorrelationskoeffizient  
<sup>2</sup> R = Rangkorrelationskoeffizient

Zum besseren Verständnis sei kurz erläutert, daß der Korrelationskoeffizient zwischen minus 1 und plus 1 ausgewiesen wird. R/r = 1 drückt eine vollständige lineare Abhängigkeit zwischen zwei Variablen aus, wobei das Vorzeichen angibt, ob es sich um einen positiven, das heißt gleichläufigen oder um einen negativen, das heißt gegenläufigen Zusammenhang handelt. Ein Korrelationskoeffizient von R/r = 0 bedeutet, daß kein regelmäßiger Zusammenhang zwischen Variablen besteht. Für die Stufen zwischen 0 und 1 gilt folgende Interpretationskonvention:

Wert	Interpretation
bis 0,2	sehr geringe Korrelation
bis 0,5	geringe Korrelation
bis 0,7	mittlere Korrelation
bis 0,9	hohe Korrelation
über 0,9	sehr hohe Korrelation

Diese über den Bundesvergleich gewonnenen Ergebnisse wurden durch die Befunde, die im Hauptteil der Untersuchung im Vergleich der Situation in den 22 Kreisen Württemberg-Hohenzollerns gewonnen wurden (vgl. Ames & Bürger 1998) nachdrücklich bestätigt. Dabei konnten gegenüber dem Bundesvergleich die sozialstrukturellen Gegebenheiten in den Kreisen Württemberg-Hohenzollerns sehr viel differenzierter erfaßt und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Inanspruchnahme von Fremdunterbringungen untersucht werden. Während im Bundesvergleich die Zusammenhänge zur Quote der Heimunterbringungen (§ 34 KJHG) untersucht wurden, standen im Kreisvergleich zunächst die Quoten der Fremdunterbringungen (Summe der Hilfen nach § 33 und § 34 KJHG) im Vordergrund.<sup>1</sup>

Zusammenhänge zwischen Sozialstruktur und Fremdunterbringungseckwert (31.12.1994)

Variable	korreliert mit Fremdunterbringungsquote der 19 Landkreise; r =	korreliert mit Fremdunterbringungsquote aller 22 Kreise; r =
Bevölkerungsdichte	,28	,64
Wohnfläche je Einwohner*	-,59	-,66
Quote der HLU-Bezieher	,50	,76
Quote minderjähr. HLU-Bezieher*	,44	,84
Arbeitslosenquote*	,59	,68
Anteil Minderjähriger bei nichtverheirateten Eltern	,29	,69
Sozialbelastungsindex (aus*)	,68	,87

<sup>1</sup> Um die Untersuchungsfrage nach den Ursachen unterschiedlicher Inanspruchnahme von *Heimerziehung* gegenstandsgerecht bearbeiten zu können, wurden die bedarfsbeeinflussenden Variablen zunächst stets im Blick auf den *Fremdunterbringungsbedarf* der Kreise untersucht. In einem zweiten Untersuchungsschritt wurde dann geprüft, weshalb sich die Anteile von *Vollzeitpflege* und *Heimerziehung* an der Grundgesamtheit der Fremdunterbringungen unterschiedlich gestalten. Siehe dazu ausführlicher Ames & Bürger 1998, Seite 13 f.

Die untersuchten Sozialstrukturindikatoren korrelieren bereits als Einzelmerkmale erkennbar mit den Fremdunterbringungsquoten der Kreise. Das negative Vorzeichen beim Merkmal „Wohnfläche“ verweist darauf, daß *Wohnraumknappheit* in einem deutlichen Zusammenhang zur Fremdunterbringungsquote steht. Besondere Beachtung verdient der in der letzten Zeile ausgewiesene Sozialbelastungsindex. Er faßt die drei bei Betrachtung der Landkreise am stärksten korrelierenden Einzelvariablen zusammen. Berücksichtigt sind somit die Arbeitslosenquote, die Quote der minderjährigen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sowie das Merkmal der Wohnraumknappheit in einem Kreis. Der so gebildete Belastungsindex korreliert mit ,68 mit der Fremdunterbringungsquote bei Berücksichtigung nur der 19 Landkreise. Bezieht man die drei Stadtkreise mit ein, beläuft sich der Korrelationskoeffizient auf ,87. Diese mittleren bis hohen Korrelationen belegen, daß mit dem Zusammentreffen und damit der Verdichtung von Faktoren sozialer Belastung in den Kreisen Württemberg-Hohenzollerns die Inanspruchnahme von Fremdunterbringungen tendenziell einhergeht.

Noch eindrücklicher erweist sich dieser Zusammenhang, wenn der Fremdunterbringungsquote die Hilfen nach § 32 KJHG (Tagesgruppen) hinzugerechnet werden. Diese Berechnungsvariante ist deshalb durchaus sinnvoll, weil die Hilfe in Tagesgruppen sehr intensiv ist und sicherlich in zahlreichen Fällen, in denen die Fremdunterbringung eines Kindes notwendig erscheint, als echte Alternative erwogen werden kann.<sup>2</sup> Die aus diesen drei Hilfearten gebildete Quote ergab in der Korrelationsberechnung mit dem Index der sozialstrukturellen Belastung einen enorm hohen Zusammenhang ( $r = ,85$ ) nur unter Berücksichtigung der 19 Landkreise. Bezogen auf alle 22 Landkreise und Stadtkreise war der Zusammenhang noch stärker ( $r = ,95$ ).

Selbstverständlich dürfen diese Ergebnisse nun nicht dahingehend interpretiert werden, daß junge Menschen und Familien, die ihr Leben unter den Belastungen der hier als bedeutsam herausgearbeiteten Faktoren bewältigen müssen, deshalb unvermeidbar zu Adressaten von Jugendhilfeleistungen wür-

<sup>2</sup> Das wurde im übrigen auch in vielen Interviews, die im Zuge der Untersuchung mit Jugenddamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern geführt wurden, erwähnt.

den. Die Ergebnisse verweisen aber darauf, daß in dem Maße, wie in einem Kreis durch das Zusammentreffen sozialstruktureller Belastungen das Erziehungsgeschehen in Familien stärker belastet wird, auch die Wahrscheinlichkeit steigt, daß Eltern diese Anforderungen nicht allein bewältigen können und deshalb vermehrt auf Erziehungshilfeleistungen angewiesen sind. Ebensowenig darf der starke Einfluß der sozialstrukturellen Bedingungen auf den Fremdunterbringungsbedarf der Kreise so verstanden werden, daß andere Einflußfelder – etwa Definitions- und Entscheidungsprozesse in den Jugendämtern<sup>3</sup> – deshalb bedeutungslos wären. Bemerkenswert ist aber dies: Offensichtlich liegt hinter solchen Prozessen eine Folie harter sozialer Wirklichkeit, die den Bedarf an Fremdunterbringungen in erster Linie beeinflusst. Diese Erkenntnis verweist im übrigen auch darauf, daß der gelegentlich anzutreffende Verdacht, die Jugendhilfe definiere eher leichtfertig und nach eigenem Gusto ihren Handlungsbedarf, kaum der Realität entspricht.

#### **Ambulante und offene Jugendhilfeleistungen**

Auch die Frage nach der Bedeutung der Sozialstrukturen für den Bedarf an ambulanten und offenen Jugendhilfeleistungen sowie die nach den möglichen Wechselwirkungen zwischen der Verfügbarkeit solcher Angebote und dem Fremdunterbringungsbedarf wurde zunächst knapp anhand einiger zentraler Merkmale im Vergleich der westlichen Bundesländer und im Anschluß daran ausführlicher in kreisvergleichender Perspektive untersucht.

Im Vergleich der westlichen Bundesländer zeigte sich, daß die Inanspruchnahme ambulanter Erziehungshilfen (§§ 28 bis 32 KJHG) in ähnlichem Ausmaß mit Sozialstrukturmerkmalen korreliert, wie dies bei den Hilfen nach § 34 der Fall ist. Daran wird deutlich, daß nicht nur die Inanspruchnahme vollstationärer Hilfen, sondern auch die der ambulanten Hilfen durch die sozialstrukturellen Gegebenheiten in den Ländern stark beeinflusst wird. Je stärker die Lebenslagen in den Bundesländern

<sup>3</sup> Auch diese Aspekte wurden in der Untersuchung ausführlicher berücksichtigt. Da die Darlegung der dabei gewonnen Erkenntnisse den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, verweise ich insoweit auf Ames & Bürger 1998, S. 93 ff.).

von sozialer Benachteiligung gekennzeichnet sind, desto höher ist der Bedarf an Hilfen zur Erziehung *insgesamt*, und dies gilt tendenziell *gleichermaßen* für stationäre und ambulante Hilfen. Dementsprechend korrelieren auch die Heimunterbringungsquoten und die Quoten der ambulanten Hilfen überwiegend positiv miteinander. Praktisch bedeutet dies, daß jene Bundesländer, die eine vergleichsweise hohe Leistungsdichte an ambulanten Hilfen haben, gleichzeitig einen relativ hohen Bedarf an Heimerziehung aufweisen.

Auch diese Befunde aus dem Bundesvergleich wurden durch die Ergebnisse des Kreisvergleichs eindeutig bestätigt. Die folgende Tabelle weist – hier aus Gründen der Übersichtlichkeit (vgl. ausführlicher Ames & Bürger 1998, S. 58) lediglich anhand von Indizes – die Korrelationen zwischen nicht-stationären Jugendhilfeleistungen und den Fremdunterbringungsquoten der Kreise aus. Der „Kreisleistungsindex“ berücksichtigt die Summe der (z-standardisierten) Werte der Hilfen nach §§ 28 bis 32 KJHG und der Stellen im Allgemeinen Sozialdienst und im Besonderen Sozialdienst in den Kreisen je 1000 der 0- bis unter 21jährigen.<sup>4</sup> Der „Gemeindeleistungsindex“ erfaßt in gleicher Weise die Krippenplätze je 100 der 0- bis 3jährigen, die Hortplätze je 100 der 6- bis 15jährigen und die Stellen in der Jugendarbeit je 1000 der 0- bis unter 21jährigen in den Gemeinden der jeweiligen Kreise. Der „Gesamtleistungsindex“ faßt die beiden vorgenannten Indizes zusammen.

Zusammenhänge zwischen anderen Jugendhilfeleistungen<sup>1</sup> und Fremdunterbringungsquoten

Jugendhilfeleistung	Korrelation bezogen auf die 19 Landkreise; r =	Korrelation bezogen auf alle 22 Kreise; r =
Kreisleistungsindex <sup>1</sup>	,64	,86
Gemeindeleistungsindex <sup>1</sup>	,64	,60
Gesamtleistungsindex <sup>1</sup>	,73	,76

<sup>1</sup> siehe Erläuterungen im Text

<sup>4</sup> Die Hilfen nach § 28 wurden abweichend in der Quote je 100 der 0- bis unter 21jährigen eingerechnet, da sie wegen ihrer vergleichsweise sehr hohen absoluten Fallzahlen bei einer Bezugsgröße von ebenfalls je 1000 die Werte aller anderen ambulanten Hilfen völlig dominieren würden.

Sowohl bezogen auf die Landkreise wie unter Berücksichtigung aller 22 Kreise zeigen sich mittlere bis hohe Korrelationen. Demzufolge gehen auch die Bereitstellung beziehungsweise Inanspruchnahme offener Angebote beziehungsweise ambulanter und stationärer Hilfen tendenziell miteinander einher, und zwar auch hier – wie schon im Bundesvergleich – in Abhängigkeit von den sozialstrukturellen Gegebenheiten in den Kreisen.

Dieser Befund wäre nun allerdings völlig falsch interpretiert und in den daraus abgeleiteten Konsequenzen geradezu fatal, wenn gefolgert würde, daß präventive und ambulante Leistungsstrukturen deshalb keine bedarfsmindernde und damit auch kostenbegrenzende Wirkung hinsichtlich des stationären Hilfebedarfs hätten. Auf der Grundlage einer Längsschnittbetrachtung über die kreisbezogenen Veränderungen bei der Inanspruchnahme ambulanter und stationärer Erziehungshilfen im Zeitraum 1991 bis 1995 wurde deutlich, daß mit dem Ausbau ambulanter Angebote der Anstieg der stationären Fallzahlen gebremst werden kann und daß ein solcher Ausbau in manchen Fällen tatsächlich auch mit einem Rückgang der Fremdunterbringungszahlen einhergeht (Ames & Bürger 1998 S. 60 ff.). Darüber hinaus konnte gezeigt werden, daß jene Kreise, in denen der Anteil der ambulanten Hilfen an der Grundgesamtheit aller Hilfen zur Erziehung überdurchschnittlich hoch ist, eher eine niedrigere Fremdunterbringungsquote haben, als dies nach ihrer sozialstrukturellen Belastung erwartet werden könnte. Kreise mit einem unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen an allen Erziehungshilfen haben demgegenüber häufiger eine höhere Fremdunterbringungsquote, als dies nach ihrer sozialstrukturellen Belastung erwartet werden könnte (ebd., S. 72 ff.). Die Auswertungen zeigten aber ebenso deutlich, daß es einen Automatismus zur Reduzierung von Fremdunterbringungs- und Heimunterbringungszahlen durch den Ausbau ambulanter Hilfen nicht gibt. Im Zeitraum von 1991 bis 1995 hat sich die Inanspruchnahme ambulanter Hilfen zur Erziehung in 21 der 22 Kreise zum Teil spürbar erhöht. Dennoch ging nur in 7 dieser 21 Kreise die Fremdunterbringungsquote im selben Zeitraum zurück. Es führte im Rahmen dieses Beitrags zu weit, ergänzend Wechselwirkungen zwischen der Bereitstellung ambulanter Hilfen und dem Fremdunterbringungsbedarf im Blick auf unterschied-

liche Altersklassen zu betrachten (vgl. zum Beispiel Landesjugendamt Westfalen-Lippe 1996). Solche Analysen erschließen zweifellos manche differenziertere Erkenntnis und sie sind deshalb gerade im Kontext von örtlicher Jugendhilfeplanung ausgesprochen aufschlußreich. Aber auch derartige Betrachtungen korrespondieren im Ergebnis mit der These von einem insgesamt zunehmenden Handlungsbedarf im Feld der Hilfen zur Erziehung in Abhängigkeit vom sozialstrukturellen Wandel.

### Sozialstruktureller Wandel und erwartbare Bedarfsentwicklung

Die hier nur sehr komprimiert, dadurch an mancher Stelle an der Grenze des Vertretbaren verkürzt wiedergegebenen Befunde sind nun bedeutsam für die Einschätzung der zukünftig erwartbaren Bedarfsentwicklung im Feld der Hilfen zur Erziehung. Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung liegt darin, daß sowohl in bundesvergleichender Perspektive wie auch im Vergleich von Kreisen innerhalb eines Bundeslandes den sozialstrukturellen Gegebenheiten die zentrale bedarfsgenerierende Bedeutung zukommt. Der Bedarf ist dort höher, wo Faktoren sozialer Belastung stärker wirken. Er ist dort entsprechend niedriger, wo bislang soziale Belastungsfaktoren noch eine geringere Rolle spielten. Nach allem, was wir heute wissen, deutet nichts auf eine Trendwende in der Polarisierung der sozialen Verhältnisse in dieser Gesellschaft hin, weil weder konjunkturelle Aufwärtsentwicklungen noch exorbitante Kapitalerträge Perspektiven für eine verbesserte gesellschaftliche und soziale Teilhabe für diejenigen erschließen, die von Arbeitslosigkeit, Armut und anderen Formen der Ausgrenzung betroffen oder bedroht sind. Dies gilt für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, und es gilt angesichts zunehmender Disparitäten um so mehr für viele Bürgerinnen und Bürger in den östlichen Bundesländern. Wenn aber angesichts dieser Entwicklungen auch die sozialen Belastungen, unter denen junge Menschen und ihre Familien ihr Leben bewältigen müssen, tendenziell überall zunehmen, dann wird dies – dieser Schluß ergibt sich zwingend vor dem Hintergrund der dargestellten Untersuchungsergebnisse – dazu führen, daß auch der Bedarf an Hilfen zur Erziehung weiter zunimmt.

Nun wird die Entwicklung der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung wie schon erwähnt nicht nur durch die sozialstrukturellen Bedingungen bestimmt, sondern sie ist das Ergebnis eines vielschichtigen Zusammenwirkens verschiedenster Einflußfaktoren. Sicherlich kann und wird die Jugendhilfe beispielsweise durch eine weitere Qualifizierung ihrer Arbeitsweisen die bisher vorhandenen Ressourcen effizienter nutzen können, wie dies nach den Ergebnissen jüngerer Modellprojekte etwa durch die Qualifizierung von Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozessen in den Jugendämtern erreicht werden kann (vgl. Institut für soziale Arbeit 1997; Hamburger, Müller & Porr 1998). Aber auch dabei kann es letztlich – das jedenfalls postulieren diese Vorhaben als Ziel ihrer Bemühungen – realistischerweise nur um eine „Begrenzung von Kostensteigerungen“ und nicht um *Kosteneinsparungen* (Merchel 1997, S. 23) gehen, zumal auch in diesen Projekten auf die Bedeutung der sozialstrukturellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Hilfebedarfs verwiesen wird (vgl. Hamburger, Müller & Porr 1998).

Quantitative Veränderungsdynamik bei den Hilfen zur Erziehung 31.12.1991 bis 31.12.1996<sup>1</sup>

BRD	§28 <sup>2</sup>		§29		§30		§31 <sup>5</sup>	
	insges.	West	insges.	West	insges.	West	insges.	West
31.12.1991	154.483	142.448	1.778	1.746	10.547	8.561	9.089	6.145
31.12.1996	259.546	191.856	3.651	3.082	12.547	10.762	12.484	8.500
Veränd. in %	+ 55	+ 35	+ 105	+ 77	+ 19	+ 26	+ 37	+ 38

  

BRD	§32		§33		§34		§35	
	insges.	West	insges.	West	insges.	West	insges.	West
31.12.1991	7.747	7.453	48.017	41.055	68.190	51.564	865	845
31.12.1996	15.276	11.145	48.904	39.531	71.080	53.299	1.851	1.676
Veränd. in %	+ 71	+ 50	+ 2	- 4	+ 4	+ 5	+ 114	+ 99

Quelle: Einschlägige Statistiken der Fachserie 13, Reihe 6.1 des Statistischen Bundesamtes.

<sup>1</sup> Die Stichtagsdaten 31.12.1996 für die Hilfen nach §§ 29, 30, 32, 33, 34 und 35 KJHG wurden vom Statistischen Bundesamt für diese Auswertung freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt. Es handelt sich aber noch nicht um die amtlichen Zahlen. Sie stehen insoweit unter dem Vorbehalt möglicherweise abschließender Korrekturen.

<sup>2</sup> Im jeweiligen Jahr abgeschlossene Hilfen.

<sup>5</sup> Zum Stichtag betreute Familien.

Tatsache ist im übrigen auch, daß die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland seit Inkrafttreten des KJHG bei allen Hilfearten trotz der vielfältigen Bemühungen um eine Neustrukturierung der Jugendhilfe zugenommen haben, wie die vorangegangene Gegenüberstellung der Stichtage 31.12.1991 (erstes Jahr nach Inkrafttreten des KJHG in den alten Bundesländern) und 31.12.1996 (jüngster verfügbarer Stichtag) zeigt (vgl. Seite 55).

Deutlich zeigt sich prozentual ein ganz erheblicher Ausbau bei allen ambulanten Hilfen, und zwar sowohl in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt wie auch bei Betrachtung nur des früheren Bundesgebietes. Gleichwohl hat dieser Ausbau offensichtlich alles in allem keinen Rückgang bei den Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie (Summe §§ 33, 34, 35) bewirken können. Diese Fakten aus der Makroperspektive der seit Inkrafttreten des KJHG beobachtbaren Gesamtjugendhilfeentwicklungen stützen zusätzlich die These von der fallzahlbegrenzenden, keineswegs aber zwingend fallzahlreduzierenden Wirkungen durch die Bereitstellung ambulanter Hilfen. Unter Plausibilitätsaspekten ist natürlich davon auszugehen, daß ohne den erkennbaren Ausbau der ambulanten Hilfen der Zuwachs bei den vollstationären Unterbringungen spürbar höher ausgefallen wäre.

### **Fachpolitische Einordnung der Untersuchungsergebnisse**

Die Handlungserfordernisse der Jugendhilfe, insbesondere in dem kostenintensiven Bereich der Hilfen zur Erziehung stehen, das zeigen die Ergebnisse jüngerer Forschungsvorhaben, in engem Zusammenhang zu den sozialstrukturellen Bedingungen (und Belastungen), unter denen sich Erziehung in Familien vollzieht. In dem Maße, wie belastende soziale Umstände Sozialisationsbedingungen in Familien beeinträchtigen, entsteht – insbesondere wenn sie kumulieren – Überbelastung und es droht das Scheitern des Erziehungsgeschehens innerhalb der Familien. Die damit einhergehende – und über den individuellen Rechtsanspruch gebotene – Notwendigkeit der Bereitstellung von Hilfen zur Erziehung steht somit in einem unmittelbaren Zusammenhang zum sozialstrukturellen Wandel, dessen Dynamik seit längerem einen zunehmenden Hilfe-

bedarf erzeugt, der wiederum häufig einen steigenden Kostenaufwand für die Jugendhilfeleistungen zeitigt. Gerade der Anstieg bei den Sozialausgaben im allgemeinen und bei den Jugendhilfeausgaben im besonderen hat aber in vielen Kreisen und Städten dazu geführt, die Sinnhaftigkeit und die Notwendigkeit dieser Leistungen in Frage zu stellen. Forderungen nach Reduzierungen dieser Haushaltsansätze sind allgegenwärtig.

Vielerorts wird deshalb mehr oder minder explizit die Auffassung oder auch Forderung vertreten, die Sozialverwaltung möge sich doch effizienter organisieren und dadurch, gestützt durch Konzepte Neuer Steuerung, die (Selbst-)Begrenzung ihrer Ausgaben bewirken. Wenngleich gegen eine vernünftige und berechnete Forderung nach effektiver Aufgabenerledigung und effizienter Ressourcenverwendung dem Grunde nach nichts einzuwenden ist, so macht diese in Einsparungssintentionen begründete Argumentationslinie (vgl. van Santen 1998) den Kostenzuwachs im Sozialbereich und dessen Begrenzung beziehungsweise Rückführung doch auch geschickt zu einem immanenten Problem der Sozialverwaltungen und ihrer Akteure: In dem Maße, wie sie ihre Strukturen neu gestalten und neue Steuerungsinstrumente „klug“ einsetzen, wird die Möglichkeit einer Kostenbegrenzung postuliert und erwartet. Im Umkehrschluß heißt dies: In dem Maße, wie Ausgaben weiter ansteigen, sind es die Verwaltungen und ihre Akteure, die nicht hinreichend kompetent sind, die neuen Ansätze „vernünftig“ zu entwickeln und umzusetzen. Erhöhter Kostenaufwand im Sozial- und Jugendhilfebereich ist damit nicht mehr Folge der zunehmenden Erosion gesellschaftlicher und sozialer Verhältnisse. Entstehungszusammenhänge der Kostenzuwächse werden entpolitisiert und zum Problem vermeintlich ineffizienter Leistungserbringung umdefiniert. Unter solchen Bedingungen lassen sich die Belange der Jugendhilfe sowie die Begründung und Durchsetzung der benötigten Ressourcen nur noch schwer oder gar nicht mehr vertreten. Fachlich begründete Forderungen nach der Bereitstellung bedarfsgerechter Leistungsstrukturen werden als Relikte aus einer Phase vermeintlicher sozialstaatlicher Überversorgung diskreditiert. Im übrigen steht Soziale Arbeit ohnehin in dem Verdacht, in einem ungebremsten Hilfeimpetus nach eigenem Gusto Bedarfe zu erzeugen, denen ein objektiver Begründungszusammenhang fehle.

Daran, daß dies so ist, trägt die Jugendhilfe allerdings zu einem gewissen Anteil selbst mit schuld. Sie hat es – jedenfalls in ihrer Praxis vor Ort, also jenseits der (oftmals längst vergessenen) während der Ausbildung geführten akademischen Diskurse – weitgehend versäumt, ihr Handlungsfeld und die Dynamik zunehmenden Hilfebedarfs in angemessener Würdigung, und das heißt in untrennbarem Zusammenhang zum sozialstrukturellen Wandel, selbst zu begreifen und vor allem auch öffentlich und im kommunalpolitischen Raum darzustellen und zu vertreten. So haben Jugendämter oftmals nur wenig fundierte Kenntnisse über die sozialen Strukturen in ihren Kreisen, so daß sie – pointiert formuliert – gerade über die Bedingungen, die ihren Handlungsbedarf am stärksten beeinflussen, am wenigsten wissen. Noch weniger verfolgen sie diese kontinuierlich im Interesse des Verstehens des Strukturwandels in ihrem Kreis, und schon gar nicht untersuchen, veröffentlichen und diskutieren sie die Zusammenhänge zwischen diesen Entwicklungen und ihrem zunehmenden Handlungs- und Mittelbedarf. Damit vergeben sie die Chance zur Fundierung und Versachlichung der Debatten um ihr Handlungsfeld und um die zur Gewährleistung ihres gesetzlichen Auftrags benötigten finanziellen Ressourcen.

Eine Perspektive für eine (wieder) stärkere politische Orientierung der (fach-)öffentlichen Diskussionen um die Jugendhilfe könnte darin bestehen, Konzepte einer integrierten Sozial- und Jugendhilfeberichterstattung auf örtlicher und überörtlicher Ebene zu entwickeln, die jährlich und damit kontinuierlich die relevanten Sozialstruktur- und Jugendhilfeleistungsdaten in geeigneter sozialräumlicher Gliederung ausweist und interpretiert. Dadurch würde es möglich, die Dynamik der Bedarfsentwicklung im Kontext ihrer Entstehungsbedingungen darzulegen und damit auch die Kontroversen um den (möglicherweise steigenden) Mittelbedarf auf eine rationale Basis zu stellen. Eine solche Berichterstattung in Jugendhilfe- und Landesjugendhilfeausschüssen sicherte diesen Themen damit auch einen regelmäßigen Ort zur Auseinandersetzung mit den Fakten zum Wandel in den Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien. Sicherlich garantierten auch solche Konzepte nicht den Erfolg in der Durchsetzung der zur Erledigung der gesetzlichen Jugendhilfeaufgaben erforderlichen Mittel. Sie verwiesen die Verantwortung für die Sicherstellung dieser Lei-

stungen aber wieder stärker in den öffentlichen und den politischen Raum, was – gemessen an der derzeit oft vorrangigen Beschäftigung der Jugendhilfe mit sich selbst und der Suche nach Problemlösungen nur innerhalb ihrer eigenen Arbeits- und Organisationsstrukturen – eine deutliche, aber notwendige strategische Umorientierung im Umgang mit den Interessen und Handlungserfordernissen von Jugendhilfe bedeutete.

# Strukturwandel und Entwicklungslinien der Heimerziehung im Zeichen von Regionalisierung und Lebensweltorientierung\*

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem im November 1994 gehaltenen Vortrag zu Entwicklungsperspektiven der Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Zunächst werden einige grundsätzliche Betrachtungen zum Strukturwandel von Heimerziehung in den zurückliegenden 25 Jahren angestellt, um darauf aufbauend die Konsequenzen der im Achten Jugendbericht entwickelten Strukturmaximen einer zukunftsorientierten Jugendhilfe und die Bedeutung der fachlichen Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) für die Weiterentwicklung der Heimerziehung ausführlicher herauszuarbeiten. Daran anschließend werden diese eher theoretischen fachlichen Leitlinien im Blick auf konkrete Veränderungserfordernisse bestehender Angebotsstrukturen in den stationären Betreuungsformen der Jugendhilfe diskutiert. Wenn im Zuge der Ausführungen der Begriff „Heimerziehung“ verwendet wird, sind damit selbstverständlich unterschiedlichste Formen von Hilfen zur Erziehung nach § 34 KJHG gemeint, von Betreuten Wohnformen über Wohngruppen und Jugendwohngemeinschaften bis hin zu traditionellen Heimen mit klassischer Binnenstruktur. Die Verwendung dieses eher pauschalen Sammelbegriffs für die inzwischen natürlich vielfältigen Betreuungssettings wird hier gewählt, weil die inhaltlichen Aussagen auf den Gesamtbereich der stationären Hilfen zielen.

Wenn wir die Entwicklung der Heimerziehung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland betrachten, dann lassen sich einige wenige Stationen grundlegender struktureller Veränderungen benennen, denen auch aus heutiger Sicht – und im

\* Entnommen aus der Zeitschrift „Unsere Jugend“, Ausgabe 11/1995. Mit freundlicher Genehmigung der Schriftleitung.

Blick auf zukünftige Erfordernisse – eine herausragende Bedeutung zukommt. Die erste, geradezu dramatische Zäsur, die einen elementaren Strukturwandel einleitete, war zweifellos die Heimkampagne Ende der 60er Jahre. Bis zu diesem Zeitpunkt war Heimerziehung – zumindest in der weitaus überwiegenden Breite der Einrichtungen und insbesondere im Bereich der öffentlichen Erziehung – primär an der sozialen Kontrolle ihrer Adressaten orientiert und wies konsequenterweise Einrichtungsstrukturen auf, die häufig eher an Kasernen oder gar Gefängnisse erinnerten, als an Orte von Pädagogik. Für viele dieser Heime erwies sich Erving Goffmans Analyse totaler Institutionen – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – als äußerst zutreffend: Geboten wurden häufig Lebens- und Lernfelder, die Handlungskompetenz zum Leben *innerhalb* der Institution bis zur Perfektion vermitteln konnten, die aber durch ihre internen Strukturen und häufig auch ihre isolierten Standorte letztlich vor allem eine Disziplinierung und gesellschaftliche Ausgrenzung für die Betroffenen bedeuteten (Goffman 1972).

Diese historisch gewachsenen und überkommenen Verhältnisse gerieten Ende der 60er Jahre vor dem Hintergrund einer grundlegenden Erschütterung tradierter gesellschaftlicher Grundhaltungen und Normierungen in die öffentliche Kritik. Das Aufbegehren gegen autoritäre Strukturen in allen gesellschaftlichen Bereichen, die Einforderung von Chancengleichheit, gerade auch für sozial benachteiligte Gruppen, hatte zur Folge, daß auch solche Institutionen in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerieten, die bislang überhaupt nicht zur Kenntnis genommen wurden. Heimerziehung und die in ihr betreuten jungen Menschen wurden zu einem öffentlichen Thema. Es steht außer Frage, daß wir bis zum heutigen Tage davon profitieren, daß es seinerzeit zu dieser Skandalisierung von traditioneller Heimerziehung kam und sich so Chancen für grundlegende Umorientierungen eröffneten. Heimerziehung geriet unter einen erheblichen Legitimationsdruck und mußte sich zudem auch deshalb auf die Suche nach neuen Konzepten begeben, um gegenüber der Anfang der 70er Jahre stark aufkommenden Fremdbetreuung in Pflegefamilien bestehen zu können. Die fachliche Diskussion um eine neu konzipierte Heimerziehung manifestierte sich insbesondere in dem 1977 von der Internationalen Gesellschaft für Heimerziehung (IGfH)

veröffentlichten Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung. Dieser Bericht formulierte fachliche Standards an Binnenstrukturen, Standortfragen, pädagogisch-konzeptionellen und personellen Erfordernissen, die auch heute noch in vielen Bereichen Gültigkeit haben und die den Qualifizierungsprozeß von Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich vorangebracht haben. Ende der 70er Jahre gerieten dann weite Bereiche der Heimerziehung zeitweise sehr stark in den Sog einer Therapeutisierung ihrer Konzeptionen, die aber glücklicherweise recht schnell in eine kritische fachliche Reflexion mündete, an deren Ergebnis der geradezu paradigmatische – insbesondere von Hans Thiersch vorangetriebene – Wechsel zur Alltagsorientierung stand, die ihrerseits zur bedeutsamsten fachlich-konzeptionellen Leitlinie zukunftsorientierter Heimerziehungsentwicklung der 80er Jahre wurde (Thiersch 1986).

Damit vollzog sich ein Wandel von konzeptionellen Ansätzen, die eher den einzelnen jungen Menschen individualisierend in das Zentrum ihrer Arbeit stellten, hin zu einer Betrachtungsweise, die Problemlagen im Kontext vom Lebensalltag der Kinder und Jugendlichen deuteten und die ihren methodischen Ansatz nicht in konstruierten therapeutischen Settings, sondern im Lebensalltag der Kinder und Jugendlichen und in dem Bemühen um dessen gelingendere Bewältigung hatten. Dieser Perspektivwechsel war Wegbereiter für eine Entwicklung, die Ende der 80er Jahre Ausdruck in zwei Meilensteinen der Jugendhilfeentwicklung fand, die für die aktuelle, aber auch die zukünftige Strukturentwicklung der Heimerziehung von zentraler Bedeutung sind und die ich deshalb im folgenden ausführlicher betrachten will: der Achte Jugendbericht aus dem Jahr 1990 und das KJHG, das ja nach gut 20jährigem fachlichem Ringen auch im Jahr 1990 endlich als neues Jugendhilferecht in Kraft trat. Daß sich diese Zeitgleichheit zumindest teilweise auch in Geistesverwandtschaft zeigt, werde ich an anderer Stelle noch ausführen.

Bevor ich mich dem Achten Jugendbericht und dem KJHG zuwende, sei kurz darauf hingewiesen, daß für den eben vorgetragenen, äußerst knappen und damit zugegebenermaßen sehr holzschnittartigen Abriss natürlich gilt, daß er an der Entwicklung der fachwissenschaftlichen Debatte zur Konzeptions-

entwicklung nachgezeichnet wurde, die sich in der Praxis der Einrichtungen in völlig unterschiedlichem Ausmaß niedergeschlagen hat. Wer die Entwicklung der Heimerziehung etwas genauer verfolgt hat, weiß, daß es ganz erhebliche Ungleichzeitigkeiten in der fachlichen Weiterentwicklung von Einrichtungsstrukturen je nach Trägern und ihrem Selbstverständnis gibt, ein Sachverhalt, auf den ich später ebenfalls noch eingehen werde. Wenden wir uns aber zunächst dem Achten Jugendbericht zu.

Der Achte Jugendbericht formuliert sechs Strukturmaximen der Jugendhilfe unter den Stichworten:

- Prävention,
- Dezentralisierung/Regionalisierung,
- Alltagsorientierung,
- Integration/Normalisierung,
- Partizipation,
- Lebensweltorientierung.

Für unsere Themenstellung sind die Begriffe Dezentralisierung, Regionalisierung und Lebensweltorientierung hinsichtlich der Veränderung von Einrichtungs- und Versorgungsstrukturen der Heimerziehung von besonderer Relevanz. Ich möchte allerdings eine Gewichtung vornehmen, die mit Ihren konkreten Arbeitsfeldern zu tun hat.\* Da Sie überwiegend in sehr kleinen, recht eigenständigen Einheiten arbeiten, wäre es unsinnig, die Dezentralisierung als Entwicklungsnotwendigkeit hier zu thematisieren. Aus diesem Grunde – und ich betone, nur aus diesem Grunde, ansonsten halte ich diesen Aspekt für einen ganz zentralen zur weiteren Qualifizierung der Heimerziehung – lasse ich ihn hier unberücksichtigt.

Ausführlicher betrachten will ich dagegen die Leitlinie der Regionalisierung von Jugendhilfe, weil sie für jede Form von Heimerziehung, ganz unabhängig von ihren spezifischen institutionellen und strukturellen Gegebenheiten, zu einem zentralen Entwicklungsthema werden wird.

\* Der vorliegende Beitrag wurde anlässlich der Fachtagung eines Trägervereins gehalten, dem ausschließlich kleine, weitgehend autonom arbeitende Jugendwohngemeinschaften und Wohngruppen angehören. Die Ausführungen sind an dieser Stelle insoweit auf diese Zielgruppe zugeschnitten, als angesichts deren bereits bestehenden zentralen Einrichtungsstrukturen Aspekte von Dezentralisierung der Heimerziehung nicht eingehend berücksichtigt werden.

## Regionalisierung

Der Achte Jugendbericht beschreibt die Regionalisierung der Heimerziehung als Anforderung, ihre Angebote als Jugendhilfeleistungen für die Stadt oder Region, in der die Einrichtung gelegen ist, zu verstehen und ihre Angebote an den Gegebenheiten ihres Umfeldes auszurichten. Begründet wird diese Orientierung damit, daß so eine intensive Kooperation des Heimes mit dem einweisenden Jugendamt, eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Eltern, aber auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit anderen Jugendhilfeangeboten im Sinne einer Vernetzung bestehender Hilfeformen überhaupt erst möglich wird (vgl. Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990, S. 151 ff.). Die Angebote der Heimerziehung werden in dieser Betrachtungsweise zu einem integralen Bestandteil eines Gesamtleistungsspektrums regionalisierter Jugendhilfe, in dem sie ihren Ort als Kooperationspartner für Kinder, Jugendliche und deren Eltern, aber auch für die Jugendämter und andere Jugendhilfeträger finden.

Nun mag es trotz dieser Erläuterungen noch unklar sein, was denn ganz konkret unter Regionalisierung oder, genauer gesagt, einer Region zu verstehen ist. Ich will nicht behaupten, daß es dazu eine einzig gültige Definition gibt, möchte aber am Beispiel meines praktischen Tätigkeitsbereichs, der überörtlichen Heimplanung beim Landesjugendamt Stuttgart, erläutern, wie wir diesen Begriff verstehen und wie wir ihn seit acht Jahren – wie ich denke, recht praktikabel – als fachplanerische Leitlinie handhaben. Zum Verständnis zur Planungszuständigkeit im Rahmen von Jugendhilfeplanung will ich anmerken, daß gerade im Bereich der bedarfsgerechten Versorgung mit erzieherischen Hilfen und insbesondere der Heimerziehung dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe, also dem Landesjugendamt, nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 und 3 KJHG eine explizite Planungsverantwortung neben dem örtlichen Jugendhilfeträger zugewiesen wird. Hier hat der Gesetzgeber durchaus richtig erkannt, daß auch unter einer fachlichen Leitlinie regionalisierter Heimerziehung diese Bedarfsplanung den Blickwinkel der örtlichen Jugendhilfeplanung übersteigt und deshalb nur aus überörtlicher Perspektive angemessen geleistet werden kann.

Wir „übersetzen“ in unserem Planungsansatz den Begriff von der Regionalisierung der Heimerziehung als die Zielsetzung, unsere Heimversorgungsstrukturen im Sinne einer kreisnahen Versorgung zu gestalten. Kreisnahe Versorgung meint, daß es aus Sicht der unterbringenden Jugendämter nach Möglichkeit gelingen sollte, bei Unterbringungsentscheidungen solche Heime auszuwählen, die im eigenen oder in einem angrenzenden Landkreis gelegen sind. Aus Sicht der Heime bedeutet dies, daß sie ihre konzeptionellen Angebotsprofile so ausrichten und weiterentwickeln sollten, daß sie zumindest in hohem Maße den qualitativen Betreuungsbedarfen der Jugendämter in ihrem eigenen Kreis und in den angrenzenden Kreisen entsprechen können. Da die Konstruktion „Kreis“ von Bundesland zu Bundesland nach Größe und Einwohnern ja durchaus sehr unterschiedlich aussehen kann, will ich die Größe unserer Kreise kurz umschreiben, damit die Ausführungen etwas plastischer werden. Die 19 Landkreise im Verbandsgebiet weisen nach Einwohnerzahl eine Bandbreite von etwa 100 000 bis 500 000 Einwohnern auf. Die Kreisgröße läßt sich – ganz pragmatisch – vielleicht am besten so umschreiben, daß es keinen Kreis gibt, für dessen Befahren mit dem Auto man in der längsten Querachse länger als etwa eineinhalb Stunden bräuchte.

Natürlich handelt es sich bei unserem Verständnis von Regionalisierung um eine *Leitlinie*, die keinesfalls dogmatisch gehandhabt werden kann und darf. Wir alle wissen, daß es im Einzelfall immer auch Kinder und Jugendliche geben wird, die aus guten Gründen gerade nicht im kreisnahen Bereich untergebracht werden sollen oder können. Gleichwohl aber gilt das Regionalisierungsprinzip – nicht zuletzt aufgrund unserer langjährigen fachplanerischen Bestrebungen – in vielen Jugendämtern unseres Verbandsgebietes inzwischen dergestalt, daß bei der Entscheidung für eine Heimunterbringung in erster Priorität geprüft wird, ob eine Einrichtung im eigenen Kreis, in zweiter Priorität in einem angrenzenden Kreis, und nur in begründeten Ausnahmefällen ein Heim in einem weiter entlegenen Kreis belegt werden kann.

Zweifellos funktioniert ein solcher jugendhilfeplanerischer Ansatz nur, wenn ein kontinuierlicher Austausch zwischen den Jugendämtern und den Heimen in einem Kreis und in einer Region zum Abgleich von Bedarfsentwicklungen im Jugendamt

und den Angebotsprofilen der Einrichtungen gewährleistet ist. Wir haben dazu verschiedene Planungsinstrumentarien entwickelt, die über Projektberatungen der Träger bei investiven Vorhaben, über Kreisgespräche unter Beteiligung oder Federführung des dortigen Jugendamtes und der im Kreis tätigen Heimträger und über Regionalgespräche unter Beteiligung mehrerer Jugendämter und der dort engagierten Heimträger einen ständigen Austausch über aktuelle Entwicklungen sicherstellen. Im Rahmen solcher Gesprächskreise wird es insbesondere auch möglich, das qualitative Anforderungsprofil des oder der Jugendämter an eine bedarfsgerechte, kreisnahe Versorgung für die zu betreuenden jungen Menschen herauszuarbeiten und mit den konzeptionellen Angebotsprofilen der Heime abzustimmen und diese gegebenenfalls so zu entwickeln, daß die kreisnahe Versorgung orientiert am örtlichen Bedarf optimiert werden kann. Damit gewinnen neben den quantitativen Planungsaspekten vor allem die qualitativen Aspekte in diesen kleinräumigen Planungsprozessen, an denen sich das Landesjugendamt beratend beteiligt, auch in sehr enger Verknüpfung zur örtlichen Jugendhilfeplanung die ihnen angemessene Bedeutung (vgl. zur ausführlichen Beschreibung dieses Planungsansatzes Bürger 1993a).

Ich muß allerdings einräumen, daß sich diese Entwicklungen zur Regionalisierung von Jugendamt zu Jugendamt durchaus unterschiedlich deutlich und auch ungleichzeitig vollziehen. Ich habe aber keinen Zweifel daran, daß sie sich mittel- und längerfristig in fast allen Jugendämtern durchsetzen werden. Und diese Entwicklungen sind eben sehr folgenreich für die Anbieter der Jugendhilfeleistungen. Die Umsetzung dieser Planungsleitlinie – und sie entspricht zweifellos den fachlichen Forderungen des Achten Jugendberichts und, wie ich noch zeigen werde, auch denen des KJHG – führt unweigerlich dazu, daß perspektivisch nur die Einrichtungen überleben können, die sich in diese kreisbezogenen und regionalen Kommunikations-, Kooperations- und Planungsprozesse einbinden. Ich kann es auch anders formulieren: Meine These ist, daß stationäre Jugendhilfeeinrichtungen, die sich nicht in den Prozeß kommunaler Jugendhilfeplanung einmischen, die nicht die bedarfsplanerische Abstimmung in ihrem Kreis und ihren Regionen, also nicht die Kontakte zu den regionalen Jugendämtern suchen und pflegen, bereits mittelfristig mit gravieren-

den Existenzproblemen konfrontiert sein werden. In unserem Verbandsgebiet läßt sich diese These bereits empirisch belegen. So werten wir im Rahmen unserer Bedarfsanalysen (vgl. Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern 1993) zum Beispiel auch aus, wie sich die Belegungsstrukturen der in unserem Verbandsgebiet gelegenen Einrichtungen – nach Einzugsgebieten in der Differenzierung Belegung aus dem eigenen Kreis, angrenzenden Kreisen, dem Verbandsgebiet insgesamt und anderen Bundesländern – entwickeln. Dabei zeigt sich in der Zeitreihenbetrachtung eine deutliche Tendenz steigender Quoten von Belegungen aus dem eigenen und den angrenzenden Kreisen – eine Entwicklung, die wir fachlich nicht nur begrüßen, sondern nach Kräften vorantreiben und bis hin zu Konsequenzen in der Ausgestaltung unserer Investitionsförderungs politik weiterverfolgen. Gleichzeitig haben wir gerade in den Jahren 1993 und 1994 mehrere Fälle gehabt, in denen zum Teil traditionsreiche Einrichtungen schließen mußten, weil sie aus verschiedenen Gründen den Anschluß an diese zeitgemäßen Entwicklungen verpaßt hatten.

### **Lebensweltorientierung**

Nahezu nahtlos an diese Ausführungen zum Begriff der Regionalisierung kann ich nun den Übergang zum Begriff der Lebensweltorientierung finden. Die Lebensweltorientierung der Jugendhilfe ist für mich – das will ich offen sagen – *die* zentrale Leitlinie einer zukunftsorientierten Jugendhilfeentwicklung.

Das Postulat der Lebensweltorientierung bezieht seine fachliche Begründung vor allem aus einem veränderten Verständnis von der Entstehung von Problemlagen junger Menschen. Das Bild vom versagenden, „gestörten“ Kind oder Jugendlichen tritt zurück hinter eine Sicht, die – ich erwähnte das schon ansatzweise – Problemlagen im Kontext familialer, vor allem aber auch sozialstruktureller Lebensbedingungen begreift, deren Einbeziehung in die pädagogische Maßnahme unerlässlich ist, wenn man nicht in einer bloßen Symptomkuriererei verharren will. Lebensweltorientierung in institutionell-struktureller Betrachtung heißt, daß auch die Hilfe im Heim für die überwiegende Zahl der Adressaten nicht bedeuten darf, daß sie fernab ihres Lebensfeldes auf „Fernverschickungen“ in die Heime

gehen müssen, sondern daß die Heime im Lebensfeld der Betroffenen, oder doch zumindest in ihrem Nahbereich, agieren. Nur so können die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die komplexe Lebenswirklichkeit im Herkunftsmilieu der Kinder und Jugendlichen, die ihre Problemlagen wesentlich mit verursacht hat, in die Maßnahme integriert werden kann. Gleichzeitig steht Lebensweltorientierung für ein Gesamtkonzept vernetzter, untereinander durchlässiger Hilfeformen, die es erlauben, daß dem jungen Menschen und seiner Familie im Zuge eines sich ändernden Hilfebedarfs die jeweils angemessene Unterstützung gewährt werden kann.

Ein aktives Mitgestalten einer lebensweltorientierten Jugendhilfe erfordert eine Öffnung der bisherigen Angebote der Heimerziehung. Das bedeutet, daß Heime ihr Selbstverständnis und ihr Angebotsspektrum über die traditionelle vollstationäre Betreuung hinaus erweitern und – das gilt natürlich insbesondere für kleinere Einrichtungen, die eine breite Bindendifferenzierung unter dem eigenen Dach nicht leisten können – die Vernetzung mit anderen, auch ambulanten Jugendhilfeformen und -trägern anstreben müssen. In diesem Engagement „vor Ort“, orientiert an den örtlichen und regionalen Bedarfen, liegt der Schlüssel für eine zukunftsorientierte Heimerziehung, die differenzierte Hilfeformen untereinander durchlässig vernetzt, sich also selbst offensiv einmischt in die Gestaltung von Jugendhilfestrukturen und damit den jungen Menschen – und gleichzeitig sich selbst – Orte schafft, die den Anforderungen an eine zukunftsorientierte Jugendhilfe standhalten. Letztlich geht es dabei um eine Jugendhilfe – und vor allem das macht diese Betrachtungsweise zu einem parteilichen Ansatz offensiver Jugendhilfepraxis –, die dort hingeht, wo Menschen scheitern oder zu scheitern drohen, um ihnen in dieser Lebenswirklichkeit Unterstützungen anzubieten, die sie besser in die Lage versetzen, ihr Leben gekonnter zu meistern, unter eben den Bedingungen, die ihre Lebensrealität prägen.

Ich will damit die Ausführungen zu den Strukturmaximen der Jugendhilfe, wie sie im Achten Jugendbericht entwickelt sind, hinsichtlich ihrer Relevanz für die Strukturentwicklungen der Heimerziehung abschließen und den Blick auf das KJHG und die in ihm angelegten fachlichen Anforderungen richten. Ich hatte ja bereits eingangs erwähnt, daß es in Teilbereichen

eine unübersehbare Geistesverwandtschaft zwischen dem Achten Jugendbericht und dem KJHG gibt, die sich, wie ich denke, im folgenden sehr deutlich zeigt. Ich werde aus eben diesem Grund die Erläuterungen der fachlichen Zielsetzungen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen eher knapp halten, weil sie letztlich nichts anderes sind als die rechtlichen Ausformungen der eben dargestellten fachlichen Leitlinien. Wichtig ist mir allerdings, daß dabei deutlich wird, daß die in den Grundsätzen der Regionalisierung und Lebensweltorientierung angelegten Zielvorstellungen wesentlich mehr sind als das fachliche Wunschdenken der Experten, die den Achten Jugendbericht erarbeitet haben, oder die fachlichen Phantasien eines Jugendhilfeplaners, der seine eigenen fachlichen Positionen zu universellen Leitlinien erhebt. Die mit diesen fachlichen Leitlinien verbundenen Zielvorstellungen sind nämlich über das KJHG zu zwingenden fachlichen Anforderungen zur Durchführung der Hilfen zur Erziehung geworden, und sie werden damit zu unverrückbaren Ansprüchen an die Jugendhilfeeinrichtungen und -träger, die zukünftig diese Jugendhilfeleistungen erbringen wollen. Ich will dies anhand der einschlägigen gesetzlichen Regelungen belegen.

Ganz generell bestimmt § 80 KJHG, der sich mit den Grundsätzen der Jugendhilfeplanung befaßt, daß die Einrichtungen – also auch Heime – und Dienste der Jugendhilfe so zu planen sind, daß Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können. Diese bereits sehr eindeutige Anforderung wird in § 27, der ja die fachlichen Grundsätze jeglicher Formen der erzieherischen Hilfen regelt, noch einmal unterstrichen. Dort heißt es nämlich, daß bei der Hilfe zur Erziehung das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden soll. Insgesamt wird der Zusammenarbeit mit den Eltern ein zentraler Stellenwert eingeräumt – § 37 hebt dies hervor –, was als gelingender Prozeß in der überwiegenden Zahl der Fälle natürlich nur denkbar ist, wenn nicht ständig so große Entfernungen zu überwinden sind, die Zusammenarbeit schon räumlich nahezu unmöglich machen. Dies gilt übrigens nicht nur für die Eltern der Betreuten. Wer die Praxisrealitäten in Jugendämtern kennt, der weiß, daß vielerorts und angesichts der kommunalen Haushaltsprobleme zunehmend Sozialarbeiter durchaus Schwierigkeiten haben, Dienstreisen zu Heimen genehmigt zu bekommen.

Aber auch die von den Sozialarbeitern zu betreuenden Fallzahlen legen aus ganz pragmatischen Gründen nahe, nicht ewig Zeit auf irgendwelchen Wegstrecken zu verlieren. Reisekosten und Zeitbudget sind deshalb natürlich nicht die zentralen Argumente, mit denen die Notwendigkeit der Regionalisierung begründet werden kann, gleichwohl sollte man auch solche scheinbar banalen Dinge nicht völlig unberücksichtigt lassen.

Von ganz zentraler fachlicher Bedeutung ist dagegen auch in unserem Zusammenhang der § 36 KJHG, der die Mitwirkung und den Hilfeplan regelt. Hier werden die gemeinsame Aushandlung, vor allem aber auch die regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplans unter Beteiligung aller Betroffenen, zwingend vorgeschrieben. Nicht zufällig spricht die Arbeitshilfe des Deutschen Vereins zum § 36 nicht von Hilfeplan, sondern von Hilfeplanung (vgl. Deutscher Verein 1994), um die Prozeduralität im Aushandeln, kritischen Überprüfen und Weiterentwickeln des Hilfekonzpts im Einzelfall zu unterstreichen. Für die Eltern, aber mit Sicherheit auch für die Mitarbeiter der Jugendämter, wird dieser fachliche Anspruch in der Regel nur dann einzulösen sein, wenn die betreffende Einrichtung in erreichbarer Nähe liegt. Die Umsetzung des § 36 beinhaltet für die Jugendämter aber noch einen weiteren wichtigen Aspekt. Wenn sie Hilfeplanungen gelingend gestalten und individuell zuschneiden wollen, benötigen sie qualifizierte Einrichtungen als Gesprächspartner in der Nähe, mit denen sie in gutem und engem Kontakt sind, mit denen sie sich bei der Ausgestaltung der Betreuungssettings und bei gegebenenfalls erforderlichen Modifizierungen beraten und dann auch rasch abstimmen können. Auch dies erfordert räumliche Nähe, und das wiederum bedeutet für die Heime, daß sie sich selbst als Kooperationspartner in der Region verstehen müssen.

An dieser Stelle will ich die eher grundsätzlichen Darlegungen zum Strukturwandel und den Entwicklungslinien der Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland beenden und mich nun noch konkreter der Frage zuwenden, welche Konsequenzen all dies für Einrichtungsträger der stationären Jugendhilfeangebote und deren Einrichtungen vor Ort hat. Eini- ges hatte ich schon angedeutet, ich will diese Überlegungen noch einmal aufgreifen und um einige Aspekte ergänzen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ergibt sich für Heime und Heimträger die zwingende Notwendigkeit, in engem und stetem Kontakt zum Jugendamt des Stadt- oder Landkreises, in dem die Einrichtung liegt, aber auch zu den Jugendämtern der Region zu stehen. Diese regionale Verortung – und ich betone an dieser Stelle die regionale gegenüber einer *ausschließlich* örtlichen Orientierung – ergibt sich nicht nur im Sinne des von mir erläuterten Begriffs der kreisnahen Versorgung. Sie ergibt sich für mich als planerische Empfehlung an Heimträger noch aus einem weiteren, sehr pragmatischen Grund. Bei aller Befürwortung möglichst ortsnah ausgerichteter Angebotsstrukturen kann man es – zumindest im rein vollstationären Bereich und von wenigen Ausnahmen abgesehen – einer Einrichtung nicht empfehlen, sich in der Belegung ausschließlich auf ein einziges Jugendamt zu verlassen. Sowohl die an den Erfordernissen des Einzelfalls orientierte Unterbringungsentscheidung des Jugendamtes, aber auch Faktoren wie denkbare personelle Veränderungen im kooperierenden Jugendamt oder Umorientierungen in fachlichen Schwerpunktsetzungen im jeweiligen Jugendamt können durchaus dazu führen, daß Belegungen einbrechen und existentielle Probleme entstehen, wenn ein Heim sich ausschließlich auf dieses eine Jugendamt ausgerichtet hatte. Um dieses Risiko zu minimieren, kann die Konsequenz daraus nun natürlich nicht die sein, die Belegung „von irgendwo her“ zu sichern. Wie im Blick auf die fachlich-konzeptionellen Erfordernisse ist auch unter betriebswirtschaftlich-strategischen Gesichtspunkten die Verortung in regionalen, kreisübergreifenden Kooperationszusammenhängen anzustreben, die ich im folgenden noch näher betrachten will.

Die Kooperation mit den Jugendämtern in der Region kann nämlich durchaus facettenreich sein. Im Grunde beginnt eine gelingende Zusammenarbeit damit, daß bereits bei der Entscheidung über Standorte und konzeptionelle Schwerpunktsetzungen eines geplanten Angebots rechtzeitig mit dem örtlichen Jugendamt und in der Region abgeklärt wird, ob überhaupt und gegebenenfalls welche spezifischen Bedarfe regional bestehen. Das erhöht nicht nur die Wahrscheinlichkeit, daß die Angebote bedarfsgerecht konzipiert und dann auch ausgelastet werden, sondern das schafft bereits im Vorfeld der Institutionalisierung – und das halte ich für genauso wichtig – Kom-

munikation zwischen dem Einrichtungsträger und dem Jugendamt und damit überhaupt erst die Grundvoraussetzung für eine regionale Verortung der Einrichtung. Eine Einrichtung, die ohne Kommunikation und damit ohne Einbindung in die örtlichen und regionalen Jugendhilfestrukturen entsteht oder in der heutigen Zeit unverändert weiterbestehen will, ist strukturell von der Partizipation an der bedarfsgerechten regionalen Versorgung ausgeschlossen. Eine solche Einrichtung beraubt sich dadurch ihrer eigenen Perspektiven. Natürlich ist es so, daß in der Heimerziehung insgesamt – historisch betrachtet – Standortentscheidungen überwiegend nach Kriterien getroffen wurden, die häufig geradezu diametral zu den heutigen fachlichen Erfordernissen standen. Das übrigens bereitet heute ja so vielen Heimträgern ganz erhebliche Probleme, wenn sie sich bemühen, ihre Angebotsstrukturen zeitgemäß weiterzuentwickeln. Aber auch Einrichtungsgründungen in den 70er und 80er Jahren – und ich vermute, das gilt tendenziell auch für viele Jugendwohngemeinschaften und Wohngruppen – erfolgten häufig an Standorten, die eher zufällig gewählt wurden oder sich eben so ergaben, und mit konzeptionellen Schwerpunkten, die eher in trägerspezifischen Akzentsetzungen denn in Orientierungen an einem regionalen Bedarf begründet waren. Zum Teil erfahren noch heute Jugendämter – so hört man zumindest gelegentlich aus einzelnen Bundesländern – erst dann von geplanten Heimgründungen in ihrem Kreis, wenn sie im Zuge des Betriebserlaubnisverfahrens seitens des Landesjugendamtes beteiligt werden.

Die Entstehungshistorien von Heimen bedeuten jedoch nicht, daß Einrichtungen, die nach diesen Mustern entstanden sind, deshalb keine Chancen hätten, sich zu bedarfsgerechten Angeboten zu entwickeln. Voraussetzung dafür ist es allerdings, daß bislang eher autonom agierende Heime und vor allem auch Kleinsteinrichtungen ihre bisherige Zurückhaltung gegenüber einer kreisnahen Orientierung aufgeben, bislang fehlende Kommunikationsstrukturen zu den örtlichen öffentlichen Trägern zielgerichtet aufbauen und konkrete Kooperation anstreben müssen. Das kann auch bedeuten, bisherige konzeptionelle Ansätze zur Disposition stellen zu müssen, um durch Modifizierungen im Angebotsprofil eine stärkere Ausrichtung an der regionalen qualitativen Nachfragestruktur, zum Beispiel mit zielgruppenspezifischen Angeboten, zu erreichen. Gerade

die Bereitschaft und die Fähigkeit von Trägern, über ihre bisherigen Hilfekonzepte hinaus in Abstimmung mit Jugendämtern, den jungen Menschen und deren Eltern neue Konzepte und Betreuungssettings zu gestalten, weist sie nach meinen Erfahrungen als kompetente Leistungsanbieter aus, die ihnen gute Chancen zur Etablierung im Kontext regionaler Versorgungsstrukturen eröffnen. Hier muß noch einmal der § 36 KJHG erwähnt werden, der explizit darauf abhebt, im Zusammenwirken *aller Beteiligten* geeignete Maßnahmen für den jungen Menschen im Einzelfall zu gestalten. Und ich weise mit Nachdruck darauf hin, daß der Gesetzgeber dabei ausdrücklich die Mitarbeiter der beteiligten Einrichtung eingeschlossen hat. Hier ergibt sich die ganz konkrete Anforderung und Chance an die Mitarbeiter der Einrichtungen, einerseits mit ihrem fachlichen Know-how eine qualifizierte Hilfestellung mit zu gestalten, andererseits aber die Fähigkeiten und Ressourcen ihrer Einrichtung zu präsentieren und dadurch ihren Stellenwert in einem regionalen Versorgungskonzept zukunftsorientierter Jugendhilfe zu sichern.

Die bisherigen Darlegungen zur Kooperation in regionalen Versorgungsstrukturen beschäftigten sich primär mit Aspekten der Konzeptionsentwicklung und Ausgestaltung qualitativ bedarfsgerechter Hilfekonzepte gemeinsam mit den betroffenen jungen Menschen, den Personensorgeberechtigten und mit der Weiterentwicklung von Einrichtungsstrukturen im Zusammenwirken mit den regionalen Jugendämtern. Ich will nun auf weitergehende Aspekte regionaler Verortungen zu sprechen kommen, die einerseits einen erweiterten Kreis potentieller Kooperationspartner ins Blickfeld nehmen und andererseits Aspekte jugendhilfepolitischer Präsenz zum Gegenstand haben.

Wenn ich von einem erweiterten Kreis potentieller Kooperationspartner spreche, so geschieht das vor dem Hintergrund, daß ich mir eine zukunftsorientierte Jugendhilfeentwicklung gerade angesichts der knappen kommunalen Haushalte – und an denen wird sich in den kommenden Jahren nichts ändern – schlechterdings nicht vorstellen kann, ohne daß die Zusammenarbeit zwischen den bereits bestehenden Einrichtungen und Angeboten deutlich verbessert wird. Auch das KJHG fordert eine solche Entwicklung, wenn in § 80, also im Zusammen-

hang von Jugendhilfeplanung, vorgegeben wird, daß Einrichtungen und Dienste unter anderem so geplant werden sollen, daß ein möglichst wirksames vielfältiges *und aufeinander abgestimmtes* Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist. In der Fachdebatte werden diese Normierungen unter dem Begriff der Vernetzung diskutiert.

### **Vernetzung**

Vernetzung bedeutet für die Heime der Jugendhilfe meines Erachtens mindestens zweierlei. Zum einen geht es darum, ihre vollstationären Hilfeangebote entweder durch eigene Angebotserweiterungen, insbesondere im Feld des Gesamtleistungsspektrums der Hilfen zur Erziehung, auszudifferenzieren und untereinander durchlässig zu gestalten, oder aber eine enge Zusammenarbeit mit anderen Angebotsträgern im örtlichen Bereich anzustreben, also etwa mit Beratungsstellen oder Trägern von Sozialpädagogischer Familienhilfe. In jedem Fall kommt es dabei darauf an, durch gelingende Zusammenarbeit ein aufeinander bezogenes Gesamtangebotsspektrum von Jugendhilfeleistungen zu entwickeln, das es erlaubt, auch bei einem sich ändernden Unterstützungsbedarf einen möglichst kontinuierlichen Hilfeprozeß zu gestalten, in dem unter dem Dach eines Trägers oder aber im Zusammenwirken unterschiedlicher Träger im Interesse der Adressaten kooperiert werden kann. Bei diesen Überlegungen kommt wieder die Strukturmaxime einer lebensweltorientierten Jugendhilfe zum Tragen, im Sinne einer Heimerziehung, die sich in ihrem örtlichen Umfeld auch fachlich auskennt, entsprechende Formen der Zusammenarbeit praktiziert und pflegt und damit selbst Bestandteil einer solchen lebensweltorientierten Jugendhilfe ist. Zumindest in größeren städtischen Bereichen existieren bereits vielfältige derartige Kooperationsstrukturen, etwa in Stadtteilkonferenzen oder sozialräumlich orientierten Ansätzen örtlicher Jugendhilfeplanung. Das KJHG sieht übrigens mit § 78 ein eigenständiges Instrumentarium für derartige Arbeitsansätze in Gestalt von Arbeitsgemeinschaften vor, die darauf hinwirken sollen, daß die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Vernetzung bedeutet für Heime zum anderen aber auch, einen stetigen Dialog zu den anderen Heimen in ihrem eigenen und den angrenzenden Kreisen zu suchen. Ziel muß es dabei sein, die eigenen Angebotsprofile mit denen der übrigen Anbieter abzugleichen und Schwerpunktsetzungen abzustimmen, soweit dies notwendig und möglich ist. Wenn ich hier etwas einschränkend von der *Möglichkeit* solcher Abstimmungsprozesse spreche, dann deshalb, weil mir – gerade vor dem Hintergrund meiner eigenen Planungserfahrungen – selbstverständlich bekannt ist, wie schwierig es zum Teil mit dieser Kooperation ist, zumal ja durchaus auch Aspekte von Konkurrenzen mit im Spiel sind. Ich argumentiere deshalb aber nicht naiv, wenn ich dennoch für solche Abstimmungsbemühungen plädiere, sondern aus der Erkenntnis heraus, daß die Gestaltung einer qualitativ bedarfsgerechten regionalisierten Heimversorgung ohne dieses Zusammenwirken letztlich nicht gelingen kann. Und ich habe den Mut zu dieser Argumentation nicht zuletzt auch deshalb, weil ich aus unserem Verbandsgebiet regionale Planungskonzepte kenne, in denen dieser schwierige Prozeß gelingt – zum Nutzen der jungen Menschen, für die die Angebote ja letztlich geschaffen werden, aber auch zum Nutzen der beteiligten Einrichtungen, die ihre finanziellen und personellen Ressourcen nicht in unsinnigen, kräftezehrenden Konkurrenzen aufreiben, sondern diese gebündelt in die Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten Jugendhilfelandchaft einbringen können. Natürlich können diese Bemühungen um eine Abstimmung unter den Heimträgern nicht in erster Linie den freien Trägern abgefordert werden. Dies ist zweifellos primäre Aufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers im Rahmen seiner Verantwortung für die Jugendhilfeplanung. Gleichwohl müssen aber auch bei den Einrichtungen das Bewußtsein und die Bereitschaft für solche Formen der Zusammenarbeit bestehen, und ich gehe so weit zu sagen, daß sie sie einfordern müssen, wo der öffentliche Jugendhilfeträger sie im Rahmen seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung noch nicht leistet.

An dieser Stelle muß nun doch noch kurz auf einen Gesichtspunkt eingegangen werden, den ich an anderer Stelle vernachlässigen konnte. Ich hatte bei der Darstellung der Strukturmaximen der Jugendhilfe im Sinne des Achten Jugendberichts ausgeführt, daß angesichts der hier im Vordergrund stehenden

institutionellen Strukturen, die ausschließlich kleine, autonom arbeitende Jugendwohngemeinschaften und Wohngruppen betreffen, auf Ausführungen zur Dezentralisierung verzichtet werden könne. Was an jener Stelle ja als sehr positiv zu wertende Aussage gemeint war, kann in dem jetzt diskutierten Zusammenhang – das muß ich einräumen – durchaus zu einem gewissen Nachteil werden. Größere Einrichtungen haben nämlich die Chance – und nutzen sie zum Teil auch ganz gezielt – sich mit einer breit angelegten Binnendifferenzierung von einem Heimträger zum Jugendhilfeträger zu entwickeln, der unter seinem Dach ein breites Angebot unterschiedlichster erzieherischer Hilfen bis hin zu gemeinwesenorientierten Arbeitsansätzen vereinen und sich so als vielseitiger und kompetenter Partner des örtlichen Jugendamtes beziehungsweise der regionalen Jugendämter profilieren kann. Genau dies wird in sehr kleinen, autonom arbeitenden Einheiten wohl kaum gelingen können. Allenfalls wären – bei günstigen Standortkonstellationen – Kooperationsstrukturen zwischen mehreren Teileinheiten denkbar, aber auch die wohl kaum mit den Effekten, um die es hier geht. Um so nachdrücklicher müßte nach meiner Überzeugung die Frage der Vernetzung kleiner Einrichtungen mit den vor Ort bestehenden Angeboten anderer Jugendhilfeträger weiterverfolgt werden.

### **Jugendhilfe – politische Präsenz**

Soviel zur Kooperation und Vernetzung mit anderen Trägern. Ich hatte angekündigt, auch Aspekte von jugendhilfepolitischer Präsenz zu thematisieren und will hierzu folgendes anmerken. Die Einbindung, oder besser gesagt die Einmischung in die jugendhilfepolitischen kommunalen Entwicklungen und Entscheidungen ist nach meinem Eindruck ein Themenbereich, der in der nächsten Zeit für Vertreter verschiedenster Jugendhilfeangebote an Bedeutung gewinnen muß und gewinnen wird. Dabei wird es einerseits darum gehen, die Ebene der ausschließlich fachlich-konzeptionellen Weiterentwicklung zu verlassen und neben diese Aufgabenstellung ein wesentlich stärkeres Augenmerk auf die kommunalpolitischen Durchsetzungschancen der fachlich als notwendig erachteten Entwicklungen zu setzen. Jugendhilfe muß insgesamt – dies ist meine These – ihr Handeln wesentlich politischer verstehen, als sie es

bisher getan hat (vgl. zur ausführlichen Begründung Bürger 1993b). Wenn ich meinen Planungsbereich betrachte, sind es die nach meiner Einschätzung sehr professionell orientierten Einrichtungen, die beginnen, sich in dieser Richtung zu engagieren. Sie mischen sich ein als Mitglieder des Jugendhilfeausschusses, sie suchen den Dialog mit Kommunalpolitikern und Gemeinderatsfraktionen, sie laden ein zum jugendhilfepolitischen Frühschoppen und ähnlichen Veranstaltungen, um so den Belangen der Jugendhilfe ein stärkeres kommunalpolitisches Gewicht und ihren Themen eine größere Öffentlichkeit zu erschließen. Ich glaube, daß sie damit zweierlei erreichen. Sie erhöhen die Durchsetzungschancen einer offensiven Jugendhilfepolitik, und sie sind als engagierte Experten für Jugendhilfefragen präsent in der Gestaltung von örtlichen Versorgungsstrukturen, versuchen fachlich qualifiziert Einfluß zu nehmen, und sie sind als Beteiligte dadurch auch sehr nah an der Entwicklung bedarfsgerechter Angebotsstrukturen, was sie zum Teil sicher auch dazu nutzen – aber das halte ich für ausgesprochen legitim – bei der Entscheidung der Frage, wer denn Träger eines neuen Angebots werden könnte, häufig nicht eben die letzten zu sein, an die man dann denkt. Aus fachpolitischen wie institutionsspezifischen Gründen sind diese Anmerkungen zur jugendhilfepolitischen Präsenz letztlich ein Plädoyer für ein Jugendhilfeverständnis, das die aktive Einmischung und Mitgestaltung im kommunalpolitischen Rahmen einschließt, das eine aktive Teilhabe an Prozessen der örtlichen Jugendhilfeplanung beinhaltet und das die Mitwirkung in formellen und informellen jugendhilferelevanten Arbeitszusammenhängen vor Ort empfiehlt.

Ich komme nun zum Schluß meiner Ausführungen. Ich will sie allerdings nicht beenden ohne noch einmal deutlich zu machen, daß sich meine Darlegungen zum Strukturwandel und den Entwicklungslinien der Heimerziehung zugegebenermaßen auch an fachplanerischen Leitlinien orientieren, die in dieser Form keineswegs schon flächendeckend in der bundesrepublikanischen Praxisrealität von Heimerziehung umgesetzt sind. Ich hatte schon an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß es enorme Ungleichzeitigkeiten in der konkreten Weiterentwicklung von Einrichtungen und Angebotsstrukturen der Jugendhilfe gibt.

Damit keine Mißverständnisse aufkommen: Ich nehme mit diesen Relativierungen keine meiner Aussagen und Einschätzungen zurück – im Gegenteil. Wenn wir die fachlichen Leitlinien des Achten Jugendberichts, vor allem aber auch die qualitativen Implikationen des KJHG zur zukünftigen Entwicklung der Jugendhilfe insgesamt und der Erziehung in Heimen und anderen betreuten Wohnformen im besonderen, ernst nehmen, führt an den beschriebenen Erfordernissen kein Weg vorbei. Ich bin mir durchaus darüber im klaren, daß derartige Überlegungen bei einer ganzen Reihe von Einrichtungsvertretern und Heimträgern auf Zurückhaltung oder Skepsis stoßen, vor allem dann, wenn ihre Einrichtungen bisher überregionale Einzugsbereiche haben und bis dato alles in allem noch recht ordentlich belegt waren. Ich habe solche Kontroversen in den acht Jahren meiner Planungstätigkeit häufiger geführt. Gleichwohl habe ich wiederholt die Erfahrung gemacht, daß es für Heimträger zu spät war, sich erst dann umzuorientieren, wenn die überregionalen Belegungsströme zu versickern begannen und sie es versäumt hatten, sich frühzeitig in die kreisnahen Angebotsstrukturen kooperativ zu integrieren. Ich gehe davon aus, daß in den kommenden Jahren angesichts grundlegender sozialpolitischer wie fachpolitischer Tendenzen Heime, die sich – ich will das einmal so formulieren – resistent gegenüber neuen fachlichen Anforderungen zeigen und ungenügend flexibel auf sich ändernde qualitative Bedarfe und sich neu eröffnende Aufgabenfelder reagieren, ganz erheblich unter Existenzdruck kommen werden. Bis Anfang der 90er Jahre war es einfacher, auch mit weniger zeitgemäßen Konzepten zu bestehen. Die fachliche Qualifizierung in den Jugendämtern, unter anderem auch durch personelle Veränderungen durch jüngere Kollegen mit entsprechenden fachlichen Orientierungen, die wesentlich dezidierten fachlichen Anforderungen an die Heimerziehung durch das KJHG und nicht zuletzt auch die prekäre finanzielle Situation der öffentlichen Träger, in deren Folge sehr kritisch auch danach gefragt und danach gesehen wird, welche Leistungsprofile vorhanden sind, werden bereits mittelfristig – und wie ich meine auch durchaus berechtigt – die Existenz jener Einrichtungen bedrohen, die ihre Angebote nicht flexibel und zeitgemäß weiterentwickeln. So gesehen sind diese Relativierungen als Ermutigung zur frühzeitigen und aktiven Einmischung in diese Entwicklungsprozesse zu verstehen.

## Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung: Über eine unvernünftige Konkurrenz und Entwicklungserfordernisse im Feld der Hilfen zur Erziehung \*

Vor dem Hintergrund meiner langjährigen Tätigkeit im Praxisfeld Heimerziehung und – in den letzten zwölf Jahren – als Jugendhilfepfänger im Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung beim Landesjugendamt Stuttgart, vor allem aber unter dem Eindruck jüngerer Forschungsergebnisse möchte ich einige meiner Überlegungen zur Situation und zu den Perspektiven erzieherischer Hilfen vorstellen. In erster Linie werde ich mich auf eine empirische Untersuchung beziehen, die den Stellenwert ambulanter Erziehungshilfen im Vorfeld der Heimerziehung insbesondere aus der Sicht von betroffenen jungen Menschen und deren Eltern beleuchtet hat (Bürger 1998a). Eher ergänzend dazu werde ich auf einige Erkenntnisse zum Verhältnis ambulanter Erziehungshilfen und Heimerziehung eingehen, die wir in einer umfangreichen, vom Landesjugendamt Stuttgart durchgeführten Studie zu den Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung im Vergleich der 22 im Zuständigkeitsbereich unseres Landesjugendamtes gelegenen Kreise gewonnen haben (Ames & Bürger 1996, 1997, 1998).

Es geht also um das Verhältnis ambulanter Erziehungshilfen – als solche verstehe ich im folgenden die Hilfen nach §§ 28 bis 32 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) – gegenüber stationären Hilfen im Heim, und mein Eindruck ist der, daß es – so besagt es ja bereits die implizite These im Untertitel meines Referates – in diesem Verhältnis unvernünftige Konkurrenzen gibt, ja gelegentlich ein Gegeneinanderausspielen dieser Hilfeansätze, gerade auch unter dem Eindruck knapper finanzieller Ressourcen. Dies führt mancherorts bis hin zu Konzepten, die unter dem Motto „Umbau statt Ausbau der Jugendhilfe“ suggerieren, daß eine verstärkte Bereitstellung ambulanter Hilfen

\* Vortrag auf Einladung des Niedersächsischen Landesjugendamtes; gehalten im September 1998 in Hannover auf der Fachtagung „Hilfen zur Erziehung im Umbruch – Widersprüche, Chancen und Perspektiven“.

in einem Quasi-Automatismus einen Rückgang bei den stationären Hilfen bewirken könne (vgl. zum Beispiel Stadt Duisburg 1993, Landeshauptstadt Kiel 1994), eine Erwartung, die so zwar nicht einzulösen ist (vgl. Ames & Bürger 1998; Bürger 1998 b), sehr wohl aber einem fachlich unqualifizierten, weil primär fiskalisch begründeten Konkurrenzverhältnis zusätzlich Vorschub leisten kann.

Ich habe mich entschlossen, die inhaltliche Strukturierung meines Beitrags sehr eng am Gesamtthema dieser Fachtagung „Hilfen zur Erziehung im Umbruch – Widersprüche, Chancen und Perspektiven“ zu orientieren und werde die Frage nach dem Verhältnis von ambulanten Erziehungshilfen und Heimerziehung unten eben diesen Aspekten abhandeln:

- Widersprüche im Verhältnis ambulanter und stationärer Hilfen zur Erziehung,
- Chancen einer qualifizierten Ausgestaltung erzieherischer Hilfen und
- Perspektiven einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung im Feld der Hilfen zur Erziehung

### **Widersprüche im Verhältnis ambulanter und stationärer Hilfen zur Erziehung**

Die Diskussion um den Stellenwert von ambulanten Erziehungshilfen gegenüber der stationären Hilfe im Heim ist keine neue Debatte, die mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz und seiner Implementation über die Jugendhilfe gekommen ist, sondern sie hat eine wesentlich längere Tradition. Etwa seit Mitte der 60er Jahre gab es immer wieder Vorstöße zur Stärkung der ambulanten Hilfen gegenüber der Heimerziehung. Von der fundamentalen Kritik Martin Bonhoeffers an der Monopolstellung der Heimerziehung aus dem Jahr 1967 (Bonhoeffer 1967) und den grundsätzlichen Überlegungen des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages (AFET) zum Ausbau der Hilfen im „Vorraum der Heimerziehung“ Ende der 60er Jahre (Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag 1969), über die bundespolitischen Akzentuierungen im Kontext der Überlegungen zu „Mehr Chancen für die Jugend“ (Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit 1974) und den Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung (Internationale Gesellschaft für

Heimerziehung 1977) Mitte der 70er Jahre bis hin zum Achten Jugendbericht (Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990): durchgängig findet sich die Kritik am unzureichenden Stellenwert und mangelnden Ausbau der ambulanten erzieherischen Hilfen gegenüber einem saturierten Status der Heimerziehung.

Andererseits, als zumindest skeptische Gegenposition zu diesen Forderungen, finden sich in all den Jahren auch fachliche Statements, die reklamieren, daß Kinder und Jugendliche zu spät in die Heime kämen und deshalb bei ihnen Prozesse sozialer Desintegration so weit fortgeschritten seien, daß Heimerziehung mit schlicht uneinlösbaren Erwartungen an integrative Sozialisationsleistungen konfrontiert werde. Geradezu programmatisch formulierte Andriessens diese Position in einem Beitrag unter dem Titel „Kindern rechtzeitig helfen. Unterbringungen erfolgen viel zu spät“ (Andriessens 1984). Aber auch Veröffentlichungen aus jüngerer Zeit warnen unter dem Eindruck der aktuellen Diskussionen um einen „Umbau der Jugendhilfe“ vor einem vorschnellen Rückzug von den stationären Hilfen, etwa Adam in einem Beitrag unter dem Titel „Jugendhilfe in Zeiten knapper finanzieller Mittel – Ein Plädoyer für stationäre und teilstationäre Hilfen“ (Adam 1994).

Zweifellos handelt es sich also nicht um eine neue, sondern eine jahrzehntealte Debatte, die ihre Ursprünge in den 60er Jahren hatte und über 20 Jahre in den theoretischen Diskursen durchaus lebhaft, im Blick auf ihre praktische Relevanz aber weitgehend folgenlos geführt wurde. So resümierte der Achte Jugendbericht – nachdem dort nachdrücklich die Bedeutung von präventiver Grundorientierung als einer Strukturmaxime von Jugendhilfe hervorgehoben wird – sehr nüchtern: „Trotz dieses Wissens ist die traditionelle Jugendhilfe in weiten Bereichen primär nachgehend orientiert, bezogen auf eingetretene Notstände“ (Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990, S. 85).

Aber nicht nur die eher theoretische Analyse im Kontext eines Jugendberichts, sondern auch die unmittelbare Praxis einer Jugendhilfe, die unter dem Eindruck der gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung ambulanter und stationärer Hilfen im Kinder- und Jugendhilfegesetz neue Wege sucht, kon-

statiert nach wie vor Diskrepanzen, ja Unsicherheiten in ihrer Positionierung zum Verhältnis von ambulanten gegenüber den stationären Hilfen. Deutlich wird dies beispielsweise, wenn im Konzept einer deutschen Großstadt zum Ausbau ambulanter und präventiver Hilfen aus dem Jahr 1994 einleitend festgestellt wurde: „Wird einerseits kritisiert, daß sich zu viele Kinder in Heimerziehung befinden, so wird andererseits bemängelt – vor allem dann, wenn sichtlich etwas schiefgelaufen ist –, daß die Jugendhilfe viel zu langsam reagiere“ (Landeshauptstadt Kiel 1994, S. 1). Und eine gewisse Ratlosigkeit stellt sich bei demjenigen ein, der die einschlägige Literatur der letzten 30 Jahre chronologisch aufarbeitet und dabei gegen Ende der Recherche auf den im Jahr 1995 veröffentlichten Beitrag von Klaus Wolf unter dem Titel „,Entthronung‘ der Heimerziehung durch ein Konzept flexibel organisierter Erziehungshilfen“ (Wolf 1995) stößt. Angesichts der frappierenden Ähnlichkeiten im Titel wird er in seinem Quellenmaterial verblüfft zurückschlagen zu Martin Bonhoeffers Aufsatz über „Totale Heimerziehung oder begleitende Erziehungshilfen. Kritik an einem ungerechtfertigten Monopol“ (Bonhoeffer 1967) und feststellen, daß die Analogien weit über die semantische Verwandtschaft im Titel hinausgehen. Und er wird je nach Empfänglichkeit Ernüchterung, Bestürzung oder auch Entmutigung darüber empfinden, daß fast 30 Jahre nach einer überzeugend vorgetragenen Monopolkritik immer noch von einer „thronenden“ Heimerziehung berichtet wird.

Ganz offenkundig zeigen sich also Konkurrenzen, ja bisweilen entsteht der Eindruck von Abgrenzung und Positionskämpfen zur Sicherung des eigenen Terrains der jeweiligen Hilfskonzepte, und genau dies erscheint mir in hohem Maße unvernünftig. Dies nicht nur deshalb, weil das 1990 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz in den §§ 27 ff. sämtliche erzieherischen Hilfen aus fachlich guten Gründen als gleichrangig und keineswegs in einem prioritär-hierarchischen Verhältnis normiert, wobei die Praxis der Jugendhilfe in der Pflicht steht, ausschließlich in qualifizierter Umsetzung der Hilfeplanung nach § 36 KJHG im Ergebnis die dem Einzelfall adäquate Hilfeform bereitzustellen – gleichgültig, ob diese dann ambulante oder stationäre Art ist. Diese Konkurrenz ist aber auch deshalb unvernünftig, weil ein Blick auf die Faktenlage zeigt, daß es letztlich kaum Hinweise etwa auf verbreite-

tes, langjähriges „Herumexperimentieren“ mit ambulanten Hilfen im Vorfeld von Heimerziehung gibt, und weil – darauf werde ich gleich ausführlicher eingehen – gerade aus Sicht der Betroffenen ambulante Hilfen, die letztlich dennoch in stationäre Maßnahmen münden, deshalb noch lange nicht als gescheiterte Hilfeverläufe bewertet werden müssen. Bevor ich darauf zu sprechen komme aber zunächst einige Daten zur quantitativen Bedeutung ambulanter Erziehungshilfen im Vorfeld der Heimerziehung und zum quantitativen Verhältnis der ambulanten Maßnahmen gegenüber stationären Hilfen insgesamt.

Eine Analyse der Daten der amtlichen Jugendhilfestatistik nach den jüngsten verfügbaren Zahlen zeigt, daß in lediglich 19 Prozent der im Jahr 1996 in der Bundesrepublik Deutschland neu begonnenen Hilfen außerhalb des Elternhauses eine ambulante Erziehungshilfe vorangegangen war (Statistisches Bundesamt 1998). Dieser Befund spricht deutlich gegen eine Generalthese, derzufolge Hilfen im Heim häufig zu spät gewährt würden, weil zunächst zu viel mit ambulanten Hilfen experimentiert würde. Tatsächlich geht nach diesem Ergebnis in vier von fünf Fällen einer stationären Hilfe keine ambulante Erziehungshilfe voraus.

Allerdings sind die Daten der amtlichen Jugendhilfestatistik mit dem nicht unerheblichen Mangel behaftet, daß sie die Wirklichkeit der der Heimerziehung vorangegangenen ambulanten Hilfen zur Erziehung nur sehr unvollständig wiedergeben. Der Grund dafür liegt – neben den generellen Unsicherheiten in der Verlässlichkeit der amtlichen Jugendhilfestatistik (vgl. Dortmunder Arbeitsstelle 1998) – vor allem darin, daß dort stets nur die letzte vorangegangene Hilfe – und die auch nur, soweit sie nicht länger als drei Jahre zurückliegt – erfaßt wird. Somit läßt sich anhand der amtlichen Jugendhilfestatistik keine realistische Einschätzung über den tatsächlichen Umfang solcher Hilfeverläufe gewinnen und damit auch die Frage, wie häufig möglicherweise auch längere ambulante „Jugendhilfekarrieren“ einer Heimerziehung vorangingen, überhaupt nicht beantworten.

Deshalb wurde in der eingangs erwähnten Studie zum Stellenwert ambulanter Erziehungshilfen im Vorfeld der Heimerzie-

hung anhand einer umfangreichen Aktenanalyse (N = 448) dezidiert recherchiert, wieviele ambulante Maßnahmen in den untersuchten Fällen tatsächlich durchgeführt worden waren.

In einem Abgleich der dabei gewonnenen Ergebnisse mit den in der amtlichen Jugendhilfestatistik ausgewiesenen einschlägigen Daten zeigte sich, daß der Anteil der jungen Menschen, die im Vorfeld der Heimerziehung ambulante Erziehungshilfen erhalten hatten, mit 38 Prozent tatsächlich etwa doppelt so hoch liegt, wie dies in der amtlichen Statistik abgebildet wird.

Um diesen nun doch recht hohen Anteil von Fällen mit vorangegangenen ambulanten Hilfen unter der kritischen Frage nach „Jugendhilfekarrieren“ im Sinne eines langwierigen „Experimentierens“ mit solchen Hilfen, bevor es letztlich doch zu einer Heimunterbringung kommt, fundierter einschätzen zu können, wurde ergänzend die Gesamtdauer der vorangegangenen Hilfen bezogen auf den jeweiligen Einzelfall geprüft, und zwar dergestalt, daß hier gegebenenfalls auch mehrere aufeinanderfolgende Hilfeformen, unabhängig davon, wie lange sie zurücklagen, zu einer Gesamthilfedauer ambulanter Erziehungshilfen aufsummiert wurden.

In über der Hälfte dieser Fälle lag die Gesamtdauer aller ambulanten Hilfen unter einem Jahr, nach zwei Jahren waren nahezu zwei Drittel der Hilfeverläufe beendet. Mit danach zunehmender Hilfedauer geht ein stetiger Rückgang im prozentualen Anteil einher. Angesichts dieser Faktenlage geht meine Bewertung dahin, daß auch die Ergebnisse der Aktenanalyse einer These, derzufolge Heimerziehung häufig deshalb zu spät initiiert werde, weil vorab zu lange mit ambulanten Hilfen experimentiert würde, eher widersprechen.

Schließlich will ich auf einen letzten Widerspruch im Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen eingehen, und zwar im Blick auf die inzwischen, also sieben Jahre nach Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, eingetretene quantitative Verteilung dieser Hilfeformen. Trotz der im KJHG programmatisch angelegten Zielsetzung, ja gesetzlichen Verpflichtung zur Ausdifferenzierung – ich betone: Ausdifferenzierung, nicht implizites Konkurrenzverhältnis! – innerhalb des Gesamtleistungskanons der Hilfen zur Erziehung besteht weiterhin ein

deutliches Übergewicht der stationären gegenüber den ambulanten Hilfen, und darüber hinaus gibt es gravierende Unterschiede in der Bereitstellung ambulanter Hilfen im Vergleich der Bundesländer (Ames & Bürger 1996), aber auch im Vergleich der Kreise innerhalb eines Bundeslandes (vgl. Ames & Bürger 1998, Bürger 1998a). Dies hat inzwischen sicherlich nichts mehr mit einer Monopolstellung der Heimerziehung zu tun, und es ist meines Erachtens ebenso wenig gerechtfertigt, heute noch von einer „thronenden“ Heimerziehung zu sprechen, zumal es ja gerade auch viele ursprünglich traditionelle Heimträger gibt, die ihre Leistungsprofile sehr offensiv und kompetent in den Gesamtleistungsbereich der Hilfen zur Erziehung ausdifferenziert haben – wenngleich es, auch das will ich erwähnen, natürlich gravierende Unterschiede in der Innovationsbereitschaft und -fähigkeit von Einrichtungsträgern gibt. Es führte zu weit, die Ursachen dieser doch zögerlichen Entwicklungen im Ausbau ambulanter Hilfen hier näher zu beleuchten. Nur angemerkt sei, daß dies auch mit traditionellen Handlungsmustern innerhalb mancher Jugendämter, vor allem aber mit einer überkommenen Entscheidungslogik in kommunalen Gremien zu tun hat, die dem Ausbau zukunftsorientierter Leistungsstrukturen im Wege steht, dadurch Strukturinnovation verhindert und die Konservierung traditioneller Jugendhilfestrukturen begünstigt (vgl. Ames & Bürger 1998). Tatsache ist jedenfalls, daß nach den jüngsten verfügbaren Daten zum 31.12.1996 in der Bundesrepublik Deutschland auf eine ambulante Hilfe nach §§ 29 bis 32 KJHG drei stationäre Hilfen nach §§ 33 bis 35 kommen. Oder, anders gesagt: Der Anteil dieser ambulanten Hilfen an der Grundgesamtheit aller erzieherischen Hilfen nach §§ 29 bis 35 betrug lediglich 25 Prozent. Die Hilfen nach § 28 müssen in dieser Betrachtung zunächst unberücksichtigt bleiben, weil sie wegen ihrer spezifischen Leistungs- und Zugangsstruktur und aufgrund ihrer vergleichsweise sehr hohen Fallzahlen die Häufigkeiten aller anderen, und zwar der ambulanten wie der stationären erzieherischen Hilfen, überlagern würden. Diese quantitative Verteilung verweist darauf, daß zweifellos ein weiterer dringlicher Handlungsbedarf im Ausbau ambulanter Hilfen besteht, der aber – auch dies betone ich erneut – als komplementäres Leistungsfeld in flexiblem, wechselseitig durchlässigem Bezug zu stationären Angeboten bereitgestellt werden muß.

Ich komme damit zum zweiten Schwerpunkt meiner Ausführungen, in denen es um die Chancen einer qualifizierten Ausgestaltung des Gesamtleistungsfeldes erzieherischer Hilfen geht.

### **Chancen einer qualifizierten Ausgestaltung der erzieherischen Hilfen**

Ich will die Chancen einer solchen fachlich qualifizierten Ausgestaltung des Leistungsspektrums der erzieherischen Hilfen aus einem eher ungewöhnlichen Blickwinkel herleiten, nämlich aus der Kritik an den bestehenden Strukturen, wie sie von jungen Menschen, die im Heim betreut werden, sowie deren Eltern geäußert wurden. Im Rahmen der im Auftrag des Sozialministeriums Schleswig-Holstein durchgeführten Untersuchung wurden diese nämlich danach befragt, wie sie mit dem Hilfeverlauf im Vorfeld der Heimunterbringung zufrieden waren und ob sie Vorstellungen darüber haben, was möglicherweise geeignetere Hilfen zur Bewältigung ihrer Problemlagen gewesen wären. Dieser Blickwinkel ist deshalb ungewöhnlich, weil die sozialpädagogische Praxis wie die erziehungswissenschaftliche Forschung die Adressatenperspektive hinsichtlich der Einschätzung und Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Hilfekonzepten bislang sträflich vernachlässigt hat, was ja im übrigen durchaus pikant ist, wenn man bedenkt, mit welcher Selbstverständlichkeit sich Soziale Arbeit heute oftmals gern als – wie mir scheint, allein begrifflich äußerst heikel – „kunden“orientiert geriert.

Die folgenden Ausführungen basieren also auf Erfahrungen und Einschätzungen, die im Rahmen der Untersuchung zum Stellenwert ambulanter Erziehungshilfen im Vorfeld von Heimerziehung auf der Grundlage der Auswertung von gut 100 Fragebögen von jungen Menschen und deren Eltern sowie 17 vertiefenden Interviews gewonnen wurden.

Die Ergebnisse dieser Fragebogenauswertung und Interviews sind insgesamt sehr facettenreich und können in ihrer Vielschichtigkeit hier nicht ausgeführt werden. Ich werde deshalb keine Einzelbefunde, sondern in thematischen Blöcken verdichtete Gesamttendenzen aus den Stellungnahmen der Probanden in den Fragebögen und den Schilderungen in den

Interviews vortragen. Um die Zusammenfassung der Einschätzungen und Bewertungen der Probanden inhaltlich zu strukturieren, werde ich mich an vier Arbeitshypothesen orientieren, die zu Projektbeginn formuliert worden waren und die ich nun vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse kommentieren werde.

#### **Hypothese 1**

*Kinder und Jugendliche, die in Heimen betreut werden, und deren Eltern verfügen häufig über Vorerfahrungen mit anderen Leistungen der Jugendhilfe, die jedoch für sie überwiegend nicht zufriedenstellend waren, weil sie zur Bewältigung der Problemlage nicht ausreichten.*

Zwar trifft es zu, daß die Eltern und Kinder häufig über Vorerfahrungen mit anderen Leistungen der Jugendhilfe verfügen. Dies bedeutet aber – entgegen der in der Hypothese formulierten Annahme – keineswegs, daß die Betroffenen angesichts der letztlich doch erforderlichen Hilfe im Heim mit der ambulanten Hilfe nicht auch zufrieden waren – zufrieden im Sinne einer subjektiv als hilfreich empfundenen Unterstützung. Lediglich ein gutes Drittel der Eltern, deren Kinder eine ambulante Hilfe erhalten hatten, erklärte rückschauend, sie seien mit der seinerzeitigen Hilfe nicht zufrieden. Die Hälfte schätzte die ambulante Hilfe positiv ein, 14 Prozent hatten auf diese Frage keine Antwort gegeben. In der prozentualen Verteilung nahezu identisch fielen die Urteile der befragten Kinder aus.

Die Probanden begründen und erläutern ihre positiven Einschätzungen vor allem damit, daß ihnen die ambulanten Hilfen – eine gelingendere Kommunikation und innerfamiliäre Verständigung, – die Entspannung stark konfliktbehafteter Alltagssituationen, – Entlastung, und oftmals auch eine – Perspektivklärung ermöglicht hätten, die für sie hilfreich und/oder notwendig war, um die seinerzeitige Problemlage besser bewältigen und eine konstruktive Perspektive – und als solche wurde durchaus auch die Bereitschaft zur und Einsicht in die Notwendigkeit einer Heimunterbringung benannt – entwickeln zu können. Positiv vermerkt wurde darüber hinaus, daß über ambulante Hilfen zum Teil Kontakte zu anderen Betroffenen hergestellt

werden konnten, was ebenfalls als stützend und entlastend beschrieben wurde.

Angesichts dieser Einschätzungen der Betroffenen muß die Gültigkeit der These, derzufolge eine der Heimerziehung vorgegangene ambulante Hilfe letztlich ein gescheitertes Hilfe-setting sei, weil es die seinerzeitigen Problemlagen nicht abschließend bewältigen konnte und somit letztlich auch eine Phase „vertaner Zeit“ anstelle einer „rechtzeitigen“ Heimerziehung gewesen sei, zumindest deutlich eingeschränkt werden.

Kritik am Hilfeverlauf im Vorfeld der Heimerziehung äußerten und begründeten Eltern und Kinder, die mit der ambulanten Maßnahme nicht zufrieden waren, zum Teil aber auch jene, bei denen es unmittelbar zu einer Heimunterbringung gekommen war. Diese Kritik zielte vor allem darauf,

- daß die Jugendhilfe mit ihren Angeboten zu wenig präsent im Lebensfeld der Probanden gewesen sei,
- daß Hilfen zu spät gewährt und frühzeitige Unterstützungen, zum Beispiel auch in Regeleinrichtungen, zu wenig angeboten worden seien,
- daß Eltern sich in der Bewältigung ihrer Lebenssituation und ihrer erzieherischen Aufgaben nicht ausreichend unterstützt und beraten sahen, und
- daß die bürokratischen Strukturen des Jugendamtes beziehungsweise der sozialen Dienste als problematisch beurteilt wurden, etwa hinsichtlich mangelnder Erreichbarkeit außerhalb von starren Bürozeiten.

Ein weiterer, wichtiger Aspekt zur Überprüfung bestehender Leistungsstrukturen ist das von den Probanden häufiger thematisierte Problem der subjektiven Akzeptanz der Person, die ihnen in der professionellen Rolle des „Helfers“ gegenübersteht. Diese Vorbehalte, genauer gesagt die Hinweise auf die Zumutung, mit dem zufällig zuständigen Bezirkssozialarbeiter oder der zufällig zuständigen Bezirkssozialarbeiterin zurechtkommen zu müssen, gewinnen um so mehr an Evidenz, je bereiter man sich gedanklich auf einen Wechsel in die Perspektive der Adressaten einläßt. Diese Sicht verweist auf das Faktum, daß sich die Adressaten Sozialer Arbeit mit dem für sie „zuständigen“ Sozialarbeiter oder der „zuständigen“ Sozialarbeiterin arrangieren müssen, unabhängig von den in Inter-

aktionen ja stets nicht irrelevanten Aspekten der persönlichen Sympathie oder Antipathie. Und dies in einem Feld, das in hohem Maße auch die Auseinandersetzung mit und zum Teil auch Offenlegung von sehr persönlichen und privaten Dingen betrifft.

Hier ergibt sich die Frage, ob Jugendhilfe, die ihrem Selbstverständnis nach Rechtsansprüche Leistungsberechtigter mit adäquaten Hilfestrukturen erfüllen will, möglicherweise grundlegend über andere Organisationsformen, etwa die Umgestaltung der Strukturen des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD), nachdenken muß. Es muß nachdenklich stimmen, wenn Betroffene bereit sind – und dafür gab es in den Interviews anschauliche Beispiele –, „Einmischungen“ in ihre familiäre Sphäre von Professionellen, die ihnen aus dem Umfeld bekannt und vertraut sind, im Sinne einer konstruktiven Kritik durchaus anzunehmen, sie gleichzeitig aber in aller Deutlichkeit darauf verweisen, daß man sich sehr wohl überlegen müsse, was man „denen vom Amt“ (eben auch einem „fremden“ Amt) berichtet – oder auch nicht. Insgesamt könnten diese Ergebnisse als Anregung dienen, über eine dezentrale, stärker am Gemeinwesen und an der Lebenswelt der Adressaten und auch an den dort vorhandenen Ressourcen orientierte Leistungsstruktur der Jugendhilfe nachzudenken, die auch eine größere personelle Flexibilität in der Bereitstellung von Hilfe und Beratung durch die sozialen Dienste ermöglicht.

Erwähnenswert ist die Tatsache, daß die Kritik der Probanden nur in Ausnahmefällen das Fehlen individuell optimierter, aufwendiger Hilfesettings thematisiert, sondern überwiegend – jedenfalls bei den Eltern – eher auf das Fehlen einer sozialen Infrastruktur und alltagspraktisch verfügbarer Hilfe und Entlastung „mit Rat und Tat“, die „vor Ort“ niederschwellig erreichbar ist, abhebt.

Als eine besondere Akzentuierung im Kontext der kritischen Äußerungen zum Hilfeverlauf ergaben sich bei den Kindern häufiger Hinweise darauf, daß sie sich eine frühere Heimunterbringung gewünscht hätten. Dieser Aspekt wird im Zusammenhang der Erörterungen zur folgenden Hypothese 2 ausführlicher aufgegriffen.

## Hypothese 2

*Kinder und Jugendliche beurteilen die im Vorfeld der Heimunterbringung erbrachten Jugendhilfeleistungen anders als die Eltern.*

Während die Hypothese 1 angesichts der Untersuchungsergebnisse weitgehend revidiert werden muß, deutet eine ganze Reihe von Einzelbefunden darauf hin, daß die in Hypothese 2 formulierte Annahme einen recht hohen Realitätsgehalt hat.

Auffallend war die in den Fragebögen und Interviews erkennbare Tendenz, daß die jungen Menschen in ihren Vorstellungen, was möglicherweise eine geeignetere Hilfe gewesen wäre, eher eine eigene Entwicklungsperspektive in Abgrenzung zu ihrer Herkunftsfamilie wünschten und damit eine deutlich andere Sichtweise entwickeln, als sie in der Elternbefragung erkennbar war. Während die Eltern stärker Wünsche an eine verbesserte Gestaltung der Hilfeverläufe mit der Zielsetzung einer Stabilisierung der familiären Situation äußern, zielen die Vorstellungen der jungen Menschen in allen erfragten Zusammenhängen öfter auf eine Ablösung und die Entwicklung einer eigenständigen Lebensperspektive. Dies dokumentiert sich darin,

- daß die Kinder häufiger eine positive Haltung zu einer unmittelbaren Heimunterbringung einnahmen;
- daß die positive Beurteilung der ambulanten Hilfen bei den Kindern oftmals gerade darin begründet war, daß ihnen eine Perspektivklärung hin zur Hilfe im Heim möglich wurde (dies taucht so als Argument bei den Eltern kaum auf);
- daß die Kritik an vorangegangenen ambulanten Hilfen von den Kindern öfters damit begründet wurde, daß das Jugendamt die Hilfe außerhalb der Familie besser früher hätte voranbringen sollen (diese Betrachtungsweise findet sich bei den Eltern gar nicht).
- Schließlich erklärten sie auf die Frage, was nach ihrer Einschätzung eine bessere ambulante Hilfe im Vorfeld hätte sein können, zum Teil – explizit gegen den Tenor der Fragestellung: eine frühere Hilfe außerhalb der Familie.

Und es gibt noch ein weiteres, in diesem Zusammenhang relevantes Ergebnis: 75 Prozent der Kinder beantworten die Frage, ob es gut gewesen wäre, wenn die Heimunterbringung

zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt wäre, mit „Ja“. Zwar ist nicht auszuschließen, daß es zu unbewußten Verschiebungen der zeitlichen Perspektive in der Beantwortung dieser Frage kommt – das Urteil aus heutiger Sicht also nicht immer mit der Einstellung übereinstimmen muß, die die Probanden zum Zeitpunkt der Unterbringungsentscheidung hatten. Dieser Befund ist aber allemal eine bemerkenswerte Rückmeldung an Heimerziehung als einem „lohnenden Lebensort“ – und interessant im hier diskutierten Zusammenhang, weil bei den Eltern nur 50 Prozent der Meinung sind, daß frühere Hilfe im Heim besser gewesen wäre. Diese Diskrepanz ist vor allem deshalb gewichtig, weil zumindest mit einem recht hohen Maß an Plausibilität angenommen werden kann, daß sich im Sample weitestgehend Eltern und Kinder aus *denselben* Familien finden.

Insgesamt zeichnet sich in der Gesamtschau dieser Befunde möglicherweise eine grundlegende Diskrepanz in den Perspektiven der Eltern und der jungen Menschen ab. Steht – so könnte man fragen – einer tendenziell eher konsensfähigen Sicht von Eltern und Professionellen im Sinne einer familienorientierten Jugendhilfe aus der Perspektive der jungen Menschen ein stärker gewünschtes Konzept von – im Wortsinne – *Jugendhilfe* gegenüber?

Diese Ergebnisse könnten Anlaß dazu geben, im Kontext von Hilfeplanungen – auch in der Abwägung zwischen ambulanten und stationären Hilfen – die Wünsche und Bedürfnisse der jungen Menschen stärker einzubeziehen und zu gewichten, beispielsweise dergestalt, daß im Prozeß der Hilfeplanung zumindest zeitweise die Erörterungen zu denkbaren Hilfealternativen mit den Eltern und den jungen Menschen jeweils getrennt erfolgen.

## Hypothese 3

*Die in Heimen betreuten älteren Kinder und Jugendlichen sowie deren Eltern verfügen zum Teil über konkrete Vorstellungen, wie in der Zeit vor der Heimunterbringung die Unterstützung seitens der Jugendhilfe wirkungsvoller hätte ausgestaltet werden können.*

Diese Hypothese wird durch die Untersuchungsergebnisse gestützt. In einem erheblichen Anteil der Fragebögen und in

der Mehrzahl der Interviews mit Eltern und Kindern wurden Wünsche und Vorstellungen von geeigneteren Hilfestrukturen geäußert, zum Teil auch von Probanden, die insgesamt durchaus zufrieden mit der Unterstützung durch die Jugendhilfe waren.

Sicher nicht zufällig liegt der Schwerpunkt der Anregungen im Komplementärbereich der vorher geäußerten kritischen Beurteilungen. Die Vorstellungen gehen überwiegend nicht in die Richtung einer Optimierung primär individualisierter oder hochspezialisierter Hilfen etwa in Gestalt aufwendiger Einzelfallmaßnahmen, sondern der Grundtenor liegt im Wunsch nach Hilfen, die im Lebensfeld angesiedelt und gut erreichbar sind, die auch die Überwindung von Isolation der Betroffenen und die Förderung und Stärkung von Selbsthilfepotentialen im Blick haben.

Die Orientierung auf präventive, im Lebensfeld der Familie und der Kinder angesiedelte Unterstützung bezieht sich nicht nur auf die unmittelbaren Leistungen des Jugendamtes etwa in Gestalt ambulanter Angebote, sondern sie plädiert auch dafür, mit lebensweltorientierten Angebotsstrukturen in wichtigen Lebensräumen von Kindern, wie etwa Regelangeboten der Tagesbetreuung und Angeboten der Freizeitgestaltung, anzusetzen, um den Kindern hier verlässlichere Strukturen zu bieten. Diese Vorstellungen werden vor allem auch von Eltern formuliert, die als Alleinerziehende vor dem Problem stehen, die Erfordernisse von Berufstätigkeit und der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder in Einklang zu bringen und die sich eine strukturierte Entlastung in der Bewältigung ihrer Lebenslage, aber auch zeitweilige Entlastung in der Gestaltung ihres Alltags durch derartige Angebote erhoffen. Mehrfach thematisiert wurde auch – ähnlich gelagert – die Erwartung an die Schule, in kritischen Phasen nicht so schnell auszugrenzen.

Es liegt nahe, diese Rückmeldungen der Eltern als den Wunsch nach einem präventiven, ganzheitlichen und lebensweltorientierten Jugendhilfekzept zu interpretieren, das in den vertrauten Lebensräumen der Eltern und Kinder ansetzt, niederschwellig erreichbar ist, Ausgrenzung vermeidet und damit nach Einschätzung dieser Eltern zur gelingenderen Bewältigung ihrer Problemlagen beitragen könnte.

An dieser Stelle will ich nun auf ein Teilergebnis zu sprechen kommen, das dem Fragenkomplex nach der Bedeutung von Angeboten der offenen Jugendarbeit im Vorfeld von Heimerziehung entstammt; es fügt sich in einer Gesamtbetrachtung als interessante Facette zur These der differierenden Perspektiven von Eltern und Kindern in die bisherigen Befunde ein.

Zu diesem Themenkomplex der offenen Jugendarbeit war unter anderem folgende Hypothese formuliert worden:

#### Hypothese 4

*Kinder und Jugendliche, die in Heimen betreut werden, verfügen über geringe Vorerfahrungen mit Angeboten der Jugendarbeit. Soweit sie über solche Erfahrungen verfügen, hat die Jugendarbeit wenig oder gar nichts zur Bewältigung ihrer Problemlagen oder gar zur Vermeidung von Heimerziehung beigetragen.*

In der Tat ist zunächst der Anteil der jungen Menschen, die nach den Ergebnissen der Aktenanalyse im Vorfeld der Heimerziehung Nutzer von Angeboten der offenen Jugendarbeit waren, eher gering. Auffallend ist jedoch die Tatsache, daß in den Akten, in den Einschätzungen der Eltern und nach der Beurteilung der jungen Menschen die Bedeutung dieses Feldes erkennbar unterschiedlich gewichtet wird. Der Anteil der jungen Menschen, die selbst über solche Kontakte berichteten, betrug 36 Prozent, während nur 19 Prozent der Eltern angaben, daß derartige Angebote in der Freizeitgestaltung ihrer Kinder eine Rolle spielten. Nach den Ergebnissen der Aktenanalyse erachteten die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter nur in 11 Prozent der Fälle derartige Kontakte als berichtenswert. Gerade dies ist aber erstaunlich, wenn man bedenkt, daß im KJHG einer ganzheitlichen Problemsicht, dem Verstehen des jungen Menschen im Kontext seines sozialen Umfeldes und dessen Berücksichtigung bei der Ausgestaltung eines individuellen Hilfesettings ein hoher Stellenwert beigemessen wird.

Hier deutet sich eine Stufung in der Bewertung der Relevanz der Angebote der offenen Jugendarbeit aus Sicht der unterschiedlichen Akteure an. Jedem dritten der jungen Menschen waren die Angebote der offenen Jugendarbeit ein relevantes Feld in seiner Alltagsgestaltung. Das sahen nur in jedem fünf-

ten Fall die Eltern so, und die Professionellen hielten nur in jedem zehnten Fall diesen Ausschnitt der Lebenswelt ihrer Adressaten für berichtenswert. Offensichtlich gibt es Diskrepanzen in der Gewichtung der Ressourcen, denen in der Lebenswelt der jungen Menschen eine Bedeutung beigemessen wird.

Auf die Frage, ob sie seinerzeit aus dem Bereich der offenen Jugendarbeit Unterstützung erfahren hätten, gaben immerhin *zwei Drittel der jungen Menschen* – soweit sie Kontakte zur offenen Jugendarbeit hatten – in den Fragebögen an, daß sie interessante und auch hilfreiche Angebote vorfanden und daß sie auch in Konfliktsituationen, zum Beispiel mit den Eltern, konkrete Unterstützung aus diesem Feld erfahren hätten.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht völlig, daß nur etwa *ein Viertel der Eltern* die Kontakte ihrer Kinder zur offenen Jugendarbeit positiv beurteilten. Die übrigen waren nicht nur der Meinung, daß eine Unterstützung im positiven Sinne nicht stattgefunden habe, sondern daß Einflüsse eher negativ und zum Teil gegen ihre eigenen Zielvorstellungen gelaufen seien.

In den Erläuterungen der jungen Menschen, was sie hier als hilfreich empfanden, finden sich vor allem Elemente von Entlastung (im Sinne von: jemanden zu haben, mit dem man seine Probleme besprechen kann) und Unterstützung, durchaus auch verstanden als eine Parteinahme in den Bemühungen, mit den Eltern über Probleme zu reden und eigene Positionen zu vertreten. Verortet man diese Aussagen in den Gesamtzusammenhang der Untersuchungsergebnisse, so ergibt sich – pointiert formuliert – die Frage, ob die jungen Menschen damit zumindest teilweise in den Angeboten der offenen Jugendarbeit – die den Eltern eher verdächtig waren – Funktionen sehen, die die Eltern in den ambulanten Hilfen des Jugendamtes sahen beziehungsweise sich von dort stärker gewünscht hätten.

Diese Ergebnisse verweisen darauf, daß – im Gegensatz zu der in der Hypothese formulierten Annahme – die offene Jugendarbeit ein bedeutsames Feld zur Unterstützung der jungen Menschen in problembelasteten Lebenslagen sein kann. Ihre Angebote müssen – das wird erkennbar – deshalb keineswegs dem „Geschmack“ der Eltern entsprechen. Sie gewinnen

vielleicht aber gerade deshalb um so mehr als *Jugendhilfeleistung*, die auch Unterstützung im Sinne von Entlastung und Beratung vor allem für die jungen Menschen sein will.

### **Perspektiven einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen im Feld der Hilfen zur Erziehung**

Ich komme zum letzten Schwerpunkt meines Referats und werde in den abschließenden Ausführungen auf die Perspektiven in der Weiterentwicklung der erzieherischen Hilfen eingehen, wie sie sich nach meiner Einschätzung vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse abzeichnen. Dazu will ich die Ergebnisse der Probandenbefragung zunächst in der jüngeren Debatte um die Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen der Jugendhilfe verorten.

Wenn Jugendhilfe tatsächlich präventiv und wirkungsvoll agieren will, muß noch mehr als bisher darüber nachgedacht werden, wie es ihr gelingen kann, stärker orientiert an und besser erreichbar in den Lebensfeldern ihrer potentiellen Adressaten präsent zu sein. Die Zielsetzung, ihre Leistungen perspektivisch als integralen Bestandteil von Gemeinwesen zu entwickeln – als Gegenbild zu einer relativ fremden Instanz, die schlecht zu erreichen und auch wegen dieser Fremdheit ihren Adressaten gelegentlich eher suspekt ist –, erfordert eine stärker regional und dezentral an Sozialräumen ausgerichtete Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen.

Nachdem derartige Überlegungen spätestens seit dem Achten Jugendbericht mit den dort entfaltenen Strukturmaximen einer zukunftsorientierten Jugendhilfe zumindest in Fachdiskursen virulent sind, liegt ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung in der Erkenntnis, daß diese fachlichen Forderungen in hohem Maße mit den Wünschen und Vorstellungen korrespondieren, die hier von den Probanden – die im Kontext unserer Untersuchung als „erfahrene Laien“ im Feld der Jugend- und Erziehungshilfe bezeichnet werden können – formuliert wurden. Man kann begründet davon ausgehen, daß eine an diesen fachlichen Orientierungen ausgerichtete Weiterentwicklung unterstützender Strukturen durch die Jugendhilfe sehr gute Chancen auf Akzeptanz und damit Chancen auf eine tatsächlich frühzei-

tige und damit präventive Wirkung hätte. Aus Sicht der Probanden spielten die Wünsche nach Erreichbarkeit, Unterstützung und Entlastung durch das Jugendamt – vor allem auch repräsentiert durch den ASD – mit „Rat und Tat“ zu einer geringeren Bewältigung ihrer Alltags- und Erziehungsprobleme eine zentrale Rolle. Zu fragen wäre demnach, ob die bisherigen Angebots- und Organisationsstrukturen der Ämter und Dienste gemessen am Hilfebedarf der Adressaten zu starr und deshalb in ihren Wirkungsmöglichkeiten strukturell begrenzt sind.

Eine stärkere Präsenz der Dienste und Hilfen des Jugendamtes in den Gemeinwesen erhöhte nicht nur ihre Chancen auf Akzeptanz, sondern sie könnte auch dazu beitragen, die dort vorhandenen Ressourcen an (Selbst-)Hilfepotentialen zu aktivieren und – zumindest in Aufbauphasen – zu moderieren und so die Entstehung einer sozialen Infrastruktur zu fördern, in deren Kontext auch die Kompetenzen und Ressourcen von Eltern und Familien gestärkt werden – ein Gedanke und Wunsch, der von den Befragten mehrfach formuliert wurde. In den Interviews wurde erkennbar, daß den Probanden oftmals soziale Netze fehlen, die alltagspraktische Unterstützung und lebenserfahrenen und entlastenden Rat bieten, wie er – auch bedingt durch die heute geforderte Mobilität – in generationenübergreifender familiärer und/oder langjähriger nachbarschaftlicher Einbindung oft nicht mehr verfügbar ist. Netze, die diese Funktionen zumindest partiell übernehmen können, zu initiieren, könnte ein wichtiger Strang in den Überlegungen um eine präventiv ausgerichtete Jugendhilfe sein.

Eine solche Denkrichtung wäre letztlich nicht ohne Folgen für die Diskussion um die Schwerpunktsetzungen in der Weiterentwicklung der Leistungs- und Angebotsstrukturen von Jugendhilfe insgesamt. Könnte es sein – diese Frage treibt mich jedenfalls zunehmend um –, daß die derzeit allgegenwärtige Debatte um eine vorrangige Stärkung der ambulanten Erziehungshilfen nicht doch letztlich immer noch einer Interventionslogik folgt, die unterschätzt, welche zumindest ebenso wichtige Funktion der Investition in die Stärkung gemeinwesen- und netzwerkorientierter Handlungsansätze zukommt, die sicherlich auch die ambulanten Erziehungshilfen „vor Ort“ zu integrieren, gleichwohl aber insgesamt wesentlich nieder-

schwelliger anzusetzen hätten? Ich glaube jedenfalls, daß es sich lohnt, in diese Richtung weiterzudenken.

Ich bin nun fast am Ende meiner Ausführungen angekommen. Zum Abschluß ist es mir allerdings wichtig, gerade vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse und der hier angedachten Möglichkeiten zur Stärkung präventiver und ambulanter Hilfestrukturen noch einmal kurz die derzeit vielerorts virulente Diskussion um den „Umbau statt Ausbau“ der Jugendhilfe aufzugreifen. So unstrittig richtig und wichtig es einerseits ist, den Ausbau ambulanter Hilfen voranzubringen, so heikel ist es andererseits, diese Entwicklungsnotwendigkeiten *alternativ* zur einer auch zukünftig erforderlichen bedarfsgerechten Bereitstellung stationärer Hilfen zu diskutieren. Die Untersuchungsergebnisse verweisen darauf, daß es gerade darauf ankommt, über ein breit gefächertes, flexibles Gesamtleistungsspektrum von erzieherischen Hilfen im ambulanten *und* stationären Bereich zu verfügen, die gleichberechtigt nebeneinander stehen und orientiert am Hilfebedarf des Einzelfalls in Anspruch genommen werden können. Zu den interessanten Untersuchungsergebnissen gehört der Einblick in unterschiedlichste Hilfeverläufe und deren Bewertung durch die Leistungsadressaten. Dabei zeigte sich, daß ambulante Hilfen keineswegs von vornherein als Alternativen zu einer stationären Hilfe gesehen werden können, sondern offensichtlich oftmals hilfreiche und notwendige Schritte etwa in der Perspektivklärung sind, die im Ergebnis durchaus in eine dann von allen Beteiligten für notwendig erachtete und akzeptierte stationäre Hilfe münden können. Demgegenüber zeigte sich in anderen Fällen, daß gerade auch aus Sicht der Adressaten eine unmittelbare stationäre Hilfe als bedarfsgerecht und auch in der Rückschau als richtige Entscheidung beurteilt wird – vor allem aus Sicht der jungen Menschen. Insgesamt scheint mir, daß die Möglichkeiten, unterschiedliche Hilfskonzepte mit sich ändernder Betreuungsintensität im Gesamtkontext einer kontinuierlichen Hilfeplanung miteinander zu verbinden, längst noch nicht hinreichend ausgeschöpft sind. Ich sehe beispielsweise durchaus Chancen, etwa die Verweildauer in Heimerziehung in manchen Fällen zu verkürzen, indem die Rückführung in die Familie zum Beispiel mit einer Hilfe nach § 31 KJHG (Sozialpädagogische Familienhilfe) oder einer teilstationären Weiterbetreuung begleitet und unterstützt wird.

Solche Flexibilisierungen in der Ausgestaltung von Hilfeverläufen setzen allerdings zunächst einmal voraus, daß die jeweiligen Hilfeangebote als Optionen im Angebotsspektrum der Jugendhilfeleistungen eines Kreises oder einer Stadt überhaupt verfügbar sind. Dies wiederum verweist zum einen auf die Bedeutung einer qualifizierten Jugendhilfeplanung, die eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Hilfeangeboten zum Ziel haben muß. Es verweist zum anderen auf die Notwendigkeit der Bereitschaft freier Träger, die Angebotsprofile ihrer Einrichtungen und Dienste am örtlichen Bedarf auszurichten und – etwa als seitherige Heimträger – zu diversifizieren. Damit verbunden wären weitreichende Konsequenzen und Anforderungen für die Jugendämter, die Jugendhilfeeinrichtungen und deren Träger (vgl. Bürger 1995b, 1995c), deren Darlegung allerdings den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.\*

---

\* Der mit dem Quellenverweis *Bürger 1995b* angesprochene Aufsatz „Strukturwandel und Entwicklungslinien der Heimerziehung im Zeichen von Regionalisierung und Lebensweltorientierung“ ist im vorliegenden Band abgedruckt.

## Literatur

Adam, Albert (1994). Jugendhilfe in Zeiten knapper finanzieller Mittel – Ein Plädoyer für stationäre und teilstationäre Hilfen. AFET-Mitgliederrundbrief, 3, 16-26.

Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag (Hrsg.) (1969). Erziehungshilfen im Vorraum von Heimerziehung. Hannover-Kirchrode: Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag.

Ames, Anne & Bürger, Ulrich (1996). Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet: Eckwertuntersuchung. Teilbericht I. Fragestellung und Methoden. Situation im Verbandsgebiet im Vergleich zu den westlichen Bundesländern. Stuttgart: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern.

Ames, Anne & Bürger, Ulrich (1997). Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 12, 373-379.

Ames, Anne & Bürger, Ulrich (1998). Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet: Eckwertuntersuchung. Teilbericht II. Situation der Landkreise und der Stadtkreise im Verbandsgebiet. Stuttgart: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern.

Andriessens, Elsa (1984). Kindern rechtzeitig helfen. Unterbringungen erfolgen viel zu spät. Unsere Jugend, 9, 354-364.

Baur, Dieter & Finkel, Margarete (1997). Eine erfolgreiche Durchführung erzieherischer Hilfen setzt die Entwicklung bedarfsgerechter Angebote voraus. In Evangelischer Erziehungsverband e.V. (Hrsg.), *Leistung und Qualität in der Jugendhilfe*. Hannover: Linden-Druck Verlagsgesellschaft.

Bonhoeffer, Martin (1967). Totale Heimerziehung oder begleitende Erziehungshilfen. Kritik an einem ungerechtfertigten Monopol. *Neue Sammlung*, 470-478.

Bürger, Ulrich (1990). Heimerziehung und soziale Teilnahmemöglichkeiten. Eine empirische Untersuchung zum Erfolg öffentlicher Erziehung. Pffaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.

Bürger, Ulrich (1993a). Entwicklungen im Bedarf der stationären und der teilstationären Heimerziehung. Befunde und Aspekte überörtlicher Jugendhilfeplanung für erzieherische Hilfen im Heim am Beispiel der Heimbedarfsplanung des Landeswohlfahrtsverbands Württemberg-Hohenzollern. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, 7, 267-270.

Bürger, Ulrich (1993b). Erfolgreiches Handeln – erfahrene Grenzen – notwendige Schritte. In Evangelischer Erziehungsverband e.V. (Hrsg.), *Jugendhilfe ist gesellschaftliche Zukunftssicherung*. Dokumentation des Fachkongresses Würzburg 1993. Bielefeld: Luther-Verlag.

Bürger, Ulrich (1995a). Erziehungshilfen in Konzepten zum Umbau der Jugendhilfe – Herausforderungen zur Sicherstellung bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen im Zeichen von Kostendruck und im Verhältnis zum Neuen Steuerungsmodell. *Forum Erziehungshilfen*, 3, 105-110.

Bürger, Ulrich (1995b). Jugendhilfeplanung: Planung der Hilfen zur Erziehung. Fachplanerische Leitlinien, rechtliche Normierungen und methodische Ansätze. *Zentralblatt für Jugendrecht*, 3, 95-102.

Bürger, Ulrich (1995c). Strukturwandel und Entwicklungslinien der Heimerziehung im Zeichen von Regionalisierung und Lebensweltorientierung. *Unsere Jugend*, 11, 469-479.

Bürger, Ulrich (1998a). *Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung*. Empirische Befunde und Erfahrungen von Betroffenen mit ambulanten Hilfen vor einer Heimunterbringung. Frankfurt am Main: Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen, Eigenverlag.

Bürger, Ulrich (1998b). Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen. *Forum Erziehungshilfen*, 4, 205-213.

Bürger, Ulrich, Lehning, Klaus & Seidenstücker, Bernd (1994). *Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*. Theoretischer Zugang, Datenlage, Hypothesen. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Eigenverlag.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (1974). *Mehr Chancen für die Jugend*. Bonn: Eigenverlag.

Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (1990). *Achter Jugendbericht*. Bonn: Eigenverlag.

Bundesministerium für Familie und Senioren (1994). *Fünfter Familienbericht*. Bonn: Eigenverlag.

Deutscher Verein (1994). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Hilfeplanung nach § 36 KJHG*. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 9, 317-326.

Deutscher Verein (1995). *Erklärung des Deutschen Vereins zur sozialen Situation benachteiligter Menschen*. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 5, 179 -180.

Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik (Hrsg.) (1998). *KOMDAT Jugendhilfe*, 1, 4.

Goffman, Erving (1972). *Asyle*. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Greese, Dieter (1988). Erziehungshilfen unter restriktiven Haushaltsbedingungen. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 2, 48-50.

Hamburger, Franz, Müller, Heinz & Porr, Claudia (1995). Untersuchung über aktuelle Probleme der Heimerziehung in Rheinland-Pfalz. Mainz: Eigenverlag Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz.

Hamburger, Franz, Müller, Heinz & Porr, Claudia (1998). Innovation und Steuerung aus der Praxis. Bericht über ein Modellprojekt zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Mainz: Eigenverlag Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz.

Hansen, Gerd (1994). Schaden Erziehungsheime der Persönlichkeitsentwicklung der dort lebenden Kinder? Eine empirische Erhebung zur Sozialisation durch Institutionen der öffentlichen Erziehung. *Unsere Jugend*, 5, 221-228.

Hengsbach, Friedhelm (1994). Soziales Krisenmanagement zwischen Arbeit und Kapital? *neue praxis*, 5, 375-383.

Institut für soziale Arbeit, ISA (Hrsg.) (1997). Material zum Abschluß des Modellprojektes „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und zur Verminderung des Kostenwachses in diesem Bereich“. Münster: Landschaftsverband Rheinland/Landesjugendamt.

Internationale Gesellschaft für Heimerziehung, IGfH (Hrsg.) (1977). Zwischenbericht Kommission Heimerziehung der Obersten Landesjugendbehörden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Heimerziehung und Alternativen – Analysen und Ziele für Strategien. Frankfurt am Main: IGfH-Eigenverlag.

Kabitz, Susanne & Schroedter, Rolf (1994). Besser – und billiger! Für eine Verwaltungsreform in der Kommunalverwaltung – Das Projekt „Reduzierung von Jugendhilfekosten durch Ausbau ambulanter und präventiver Hilfen“ in Kiel geht neue Wege. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 9, 166-167.

Kerner, Hans-Jürgen & Weitekamp, Elmar G. M. (1997). Entwicklungen in der Jugendkriminalität und im Jugendstrafrecht. *neue praxis*, 6, 486-503.

Kommunale Gemeinschaftsstelle, KGST (1994). Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe. Köln: KGST.

Landeshauptstadt Kiel (1994). Reduzierung von Jugendhilfekosten durch Ausbau ambulanter und präventiver Hilfen. Kiel: Eigenverlag.

Landesjugendamt Westfalen-Lippe (Hrsg.) (1996). Bericht zur Entwicklung von vier Formen der Hilfen zur Erziehung 1985-1994. Münster: Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Landesjugendamt.

Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern (1993). Bedarfsvorausschätzung für Heime der Jugendhilfe – Heimgruppen, Außengruppen, Tagesgruppen; Fortschreibung 1992. Stuttgart: LWV.

Landkreistag Baden-Württemberg (1994). Sozialausgaben der Landkreise wachsen weiter. Pressemitteilung 329.

Leibfried, Stephan & Leisering, Lutz (1995). Die vielen Gesichter der Armut. *neue praxis*, 3, 302-306.

Martin, Hans-Peter & Schumann, Harald (1996). Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Reinbeck: Rowohlt.

Merchel, Joachim (1997). Darstellung und Bewertung der Ergebnisse aus der Sicht des ISA. Material zum Abschluß des Modellprojektes „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und zur Verminderung des Kostenwachses in diesem Bereich“. Münster: Landschaftsverband Rheinland/Landesjugendamt.

Merton, Robert K. (1968). Sozialstruktur und Anomie. In Fritz Sack & René König (Hrsg.), *Kriminalsoziologie*. Frankfurt am Main: Akademische Verlagsgesellschaft.

Reichert, Heinz & Klinger, Roland (1993). Verschiebebahnhof ohne Ende. Die Sparmaßnahmen des Bundes für 1994 führen zu eklatanten Mehrkosten bei den Landkreisen als örtliche Sozialhilfeträger. Landkreismeldungen aus Baden-Württemberg, Heft 3.

Rilling, Dieter (1994). Möglichkeiten und Grenzen der Träger öffentlicher Jugendhilfe bei knapp gewordenen Mitteln. Spektrum, Themen des Landeswohlfahrtsverbands Württemberg-Hohenzollern, Heft 1.

Santen, Eric van (1998). „Output“ und „outcome“ der Implementation Neuer Steuerung. Empirische Befunde zu den Erscheinungsformen und Folgen der Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe. neue praxis, 1, 36-49.

Stadt Duisburg (o.J., vermutlich 1993). Hilfen für Kinder in Notlagen. Konzept zur Vermeidung von Fremdunterbringung. Duisburg: Eigenverlag.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1995). Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt).

Statistisches Bundesamt (1998). Soziale Leistungen. Statistik der Jugendhilfe Teil I.4 Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses. 4.1 Beginn der Hilfe 1996. Arbeitsunterlage. Berlin: Eigenverlag.

Thiersch, Hans (1986). Die Erfahrung der Wirklichkeit. Perspektiven einer alltagsorientierten Sozialpädagogik. Weinheim, München: Juventa.

Thiersch, Hans (1995). Wohlfahrtsstaat im Umbruch – Perspektiven der Sozialen Arbeit. neue praxis, 3, 311-321.

Thiersch, Hans (1998). Kinderkriminalität. Zur Frage nach Normen und Abweichungen. In S. Müller & H. Peter (Hrsg.), Kinderkriminalität. Empirische Befunde, Öffentliche Wahrnehmung, Lösungsvorschläge. Opladen: Leske & Budrich.

Wolf, Klaus (1995). „Entthronung“ der Heimerziehung durch ein Konzept flexibel organisierter Erziehungshilfen. Evangelische Jugendhilfe, 1, 28-36.

## Der Autor

Dr. Ulrich Bürger

Jahrgang 1954, Diplom-Pädagoge; nach dem Studium langjährige Berufstätigkeit im Praxisfeld Heimerziehung; seit 1986 beim Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern in Stuttgart, zunächst als Jugendhilfeplaner im Amt für Pflege-satzwesen und Sozialplanung, seit 1994 im Landesjugendamt; Arbeitsschwerpunkte: Entwicklungsfragen, Planung und Evaluationsforschung in der Jugendhilfe, insbesondere Hilfen zur Erziehung.

Das Sozialpädagogische Institut (SPI) gehört zum Fachbereich Pädagogik des SOS-Kinderdorf e.V. und ist sozialwissenschaftlich und beratend tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Fachpublikationen, vereinsinterne und externe Fachveranstaltungen sowie praxisbegleitende Forschungsprojekte. Aufgabe des Instituts ist es, die Praxis der SOS-Einrichtungen im Kontext aktueller jugendhilfe- und sozialpolitischer Entwicklungen in der Fachwelt zur Diskussion zu stellen.

#### SPI-Publikationen

Zu unseren Publikationen gehören das Fachmagazin SOS-Dialog und die SPI-Schriftenreihe. In unregelmäßigen Abständen initiieren wir Buchprojekte und geben sie in Zusammenarbeit mit renommierten Verlagen heraus.

Unsere eigenen Publikationen können Sie – in der Regel kostenfrei – über das SPI beziehen, für einzelne Bände der Schriftenreihe wird eine Schutzgebühr erhoben. Wir nehmen Sie gerne in unseren Verteiler auf.

Das Fachmagazin SOS-Dialog erscheint jährlich. In jedem Heft wird unter der Rubrik Forum ein thematischer Schwerpunkt behandelt, in weiteren Rubriken finden Sie Beiträge zu aktuellen Themen und Fragen der Jugendhilfe sowie praxisbezogene Beiträge aus der Arbeit von SOS-Einrichtungen.

In unserer neuaufgelegten SPI-Schriftenreihe geben wir jährlich drei bis vier Bände heraus. Wir unterscheiden dabei:

- Autorenbände, in denen Autorinnen und Autoren zu einem aktuellen Thema Position beziehen,
- Praxisbände, in denen wir Themen aus der Praxis von SOS-Einrichtungen aufgreifen,
- Themenbände, in denen eine Fragestellung umfassend behandelt wird,
- Dokumentationen von Fachtagungen, sofern das Tagungsthema für die breite Fachöffentlichkeit von Interesse ist.

#### Fachmagazin SOS-Dialog

Elternarbeit (1993)  
Ausbilden statt Ausgrenzen (1995)  
Perspektiven von Beratung (1996)  
Jungenarbeit (1998)  
Kinderarmut in Deutschland (1999)

#### SPI-Schriftenreihe

##### Autorenbände

„Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe.  
Erfahrungen und Positionen zur Qualitätsdebatte“  
Mit Beiträgen von Norbert Struck, Klaus Münstermann und  
Elfriede Seus-Seberich  
1999, Eigenverlag

Ulrich Bürger  
„Erziehungshilfen im Umbruch.  
Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen  
im Feld der Hilfen zur Erziehung“  
1999, Eigenverlag

Heiner Keupp  
„Eine Gesellschaft der Ichlinge?  
Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden“  
Erscheint Herbst 1999

„Heimerziehung aus der Sicht von Kindern“  
Mit Beiträgen von Wolfgang Graßl/Reiner Romer, Norbert  
Wieland und Klaus Wolf  
Erscheint Ende 1999

Praxisbände

SOS-Mütterzentrum Salzgitter  
„Alles unter einem Dach – Der Neubau“  
1998, Eigenverlag

SOS-Kinderdorf Ammersee: Haus Leuchtturm  
„Die Rückführung fremduntergebrachter Kinder in ihre Her-  
kunftsfamilien am Beispiel einer Heilpädagogischen Kinder-  
wohngruppe mit Sozialtherapie“  
Erscheint Ende 1999

„Neue Entwicklungen im SOS-Kinderdorf I“  
Mit Beiträgen über den Gemeinwesen-Treffpunkt des SOS-  
Kinderdorfes Saar, über die 6-Tage-Wohngruppe mit Familien-  
Stabilisierungs-Programm im SOS-Kinderdorf Pfalz und über  
die Teilzeitausbildung zur Jugend- und Heimerzieherin an der  
Sophienpflege in Tübingen (für angehende SOS-Kinderdorf-  
mütter)  
Erscheint Anfang 2000

SPI-Buchprojekte

Johannes Münder (1998)  
„Alleinerziehende im Recht – Ein Rechts- und Praxisratgeber“  
Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im  
SOS-Kinderdorf e.V.  
2., völlig neu bearbeitete Auflage. Münster: Votum.

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.)  
„Innensichten und Außensichten zur Aktualität von Mütter-  
zentren“ (Arbeitstitel)  
Buchprojekt in Zusammenarbeit mit dem SOS-Mütterzentrum  
Salzgitter  
Erscheint Anfang 2000

## SOS-Kinderdorf e.V.

Der SOS-Kinderdorf e.V. ist ein freier, gemeinnütziger Träger  
der Kinder- und Jugendhilfe, der sich auf der Basis lebenswelt-  
orientierter und partizipativer Ansätze Sozialer Arbeit insbe-  
sondere für sozial benachteiligte Kinder, Jugendliche und ihre  
Familien einsetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland unterhält der SOS-Kinder-  
dorfverein 63 Einrichtungen mit angeschlossenen Projekten:  
Kinderdörfer, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Berufs-  
ausbildungszentren, Behindertendorfgemeinschaften, Mütter-  
zentren und Jung-hilft-Alt-Einrichtungen (Stand 3/1999).



SOS  
KINDERDORF