

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe der letzten beiden Jahrzehnte – - Was wurde entwickelt, was blieb auf der Strecke, worin liegen zukünftige Herausforderungen?

Der Auftrag, der sich aus dem Titel ergibt, ist komplex, da er sich auf einen langen Zeitraum bezieht, der zudem durch viele einschneidende Änderungsprozesse in der Jugendhilfe gekennzeichnet war.

Es erfordert also eine Reduktion. Als Kriterium für die Auswahl benenne ich Ereignisse und Entwicklungen mit hohem innovativem und paradigmatischem Charakter. Diese werden dann unter dem Gesichtspunkt ihrer Umsetzungen und Auswirkungen betrachtet.

Für den Abschnitt des Rückblicks (1) wähle ich:

- die Implementation der §§ 78a ff in das SGB VIII (1999),
- das Forschungsprojekt (nebst seiner modellhaften Umsetzung)
„Wirkungsorientierte Entgelte“ (2005),
- die Einführung des § 8a in das SGB VIII

Für den Abschnitt der „zukünftigen Herausforderungen“ (2) wähle ich:

- Programmatik der Inklusion und Interdisziplinarität im KJSG.

1. Rückblick:

1.1 Implementation der §§ 78a ff in das SGB VIII (1999)

Die Sozialstaatsdebatte und die zunehmende kommunale Finanzknappheit in Deutschland in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts führten zu einem deutlichen Paradigmenwechsel in der Rezeption der Kinder- und Jugendhilfe durch Politik und Fachöffentlichkeit. Im Zuge dieser gesamtgesellschaftlichen Debatte wurden nahezu alle sozialen Dienstleistungsbereiche auf den Prüfstand gestellt (vergleiche Reformen des Gesundheitswesens und des Rehawesens (u.a. bei R. Schmidt, 2006). Die Leistungen dieser Bereiche wurden nicht mehr ungefragt finanziert, vielmehr unter dem Gesichtspunkt von Effektivität, Effizienz und einer ausgewogenen Kosten-Nutzen-Relation betrachtet und sollten erst dadurch Legitimation erfahren. Der Gesetzgeber hat dieser Diskussion 1999 durch Einfügung der §§ 78a ff in das SGB VIII Rechnung getragen (Münder et al., 2009; Wiesner,

2006). In diesen Paragraphen wird der Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen Leistungsträgern (Jugendamt) und Leistungserbringern (Einrichtungen) verbindlich vorgegeben.

Damit wurde erstmalig rechtlich ein Zusammenhang zwischen (beschreibbaren) Leistungsinhalten, (zuzuordnenden) finanziellen Entgelten und der Verpflichtung zur Qualität hergestellt. Dabei wurde allerdings die Chance vertan, bundesweit die Reichweite des Terminus „Qualität“ eindeutig zu bestimmen.

Der Terminus „Qualitätsentwicklung“ war im übrigen Ausdruck einer bezeichnenden Ambiguität: Vertreter von Jugendhilfeverbänden wiesen den ursprünglichen Begriff „Qualitätssicherung“ mit dem Argument der Einengung und Standardisierung zurück und befürchteten zudem einen zu starken Einfluss betriebswirtschaftlicher Aspekte auf die praktische Arbeit. Zum anderen war der Begriff Qualitätsentwicklung auch Ausdruck einer aus externem Blickwinkel gezeigten Skepsis in Bezug auf die aktuelle Qualität und die Standards in der Jugendhilfe: Qualitätsentwicklung als Aufforderung zur Behebung von Defiziten.

Freilich war unwiderruflich eine Tür geöffnet: Im Rahmen der Qualitätsentwicklungsvereinbarung war (und ist) in der Regel ein (jährlicher) Qualitätsentwicklungsbericht vorgesehen, in dem die Umsetzung der in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen Programmatik berichtet werden soll.

Bei der Definition der Struktur- und Prozessqualität zeigte sich schnell Übereinstimmung, Bezugsrahmen und inhaltliche Definition von Ergebnisqualität hingegen waren Gegenstand heftiger Kontroversen (Stellenwert der Fallverläufe, Hilfepläne als Datengrundlage, etc.). Von hier ist es nur ein kleiner Schritt zur Frage der Effekte und der Ergebnisqualität in Bezug auf die Fallverläufe.¹ Einheitliche Lösungen dieser Fragen stehen bis heute aus.

Der Gesetzesnovellierung und der darin enthaltenen Grundhaltung wurde seitens der Kinder- und Jugendhilfe zunächst mit heftigem Widerstand begegnet. Der Abschluss entsprechender Vereinbarungen und deren Umsetzung verliefen zögerlich und schleppend. Die föderale Struktur Deutschlands sowie die Kommunalisierung der Jugendhilfe erschwerten die Umsetzung zudem erheblich, da keine einheitlichen Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung der §§ 78a ff existieren; dies gilt bis heute (Münder & Tammen, 2003).

¹ So hat etwa im Bundesland Hessen die zuständige Jugendhilfekommission den ergebnisorientierten Report über die Summe der Fallverläufe verbindlich festgeschrieben, ohne freilich eine methodische Durchführung zu definieren (Schlempp, 2002).

Insgesamt sind somit die Potentiale, die in der Trias dieser Vereinbarungen enthalten waren, nicht hinreichend entwickelt worden. Sie sind in einem Mix aus ideologischer Abwehr, hinderlichen föderalen Strukturen, unzureichender Operationalisierungen der Ziele sowie des grundlegenden Mangels an Forschung zu diesen Fragestellungen versandet.

1.2 Das Forschungsprojekt „Wirkungsorientierte Entgelte“ und ihre Umsetzung in Modellregionen

Die Intentionen, die mit der Implementation der §§ 78a ff verknüpft waren, bezogen sich zunächst weitgehend auf Vereinbarungen zur Struktur- und Prozessqualität, die in der Leistungsvereinbarung formuliert und dann in der Entgeltvereinbarung finanziell hinterlegt waren. Wie gesagt, waren die der Qualitätsentwicklungsvereinbarung immanenten Ziele ein Türöffner für die Wirkungsdebatte in der Jugendhilfe. Nämlich hinsichtlich der Fragen, was Qualität ist, wie ich sie erfassen und letztendlich, wie ich sie beeinflussen und verbessern kann.

Im Kontext dieser Debatte erfolgten in den nuller Jahren erste ergebnisorientierte Forschungsstudien in der Kinder- und Jugendhilfe (u.a. bei Goldbeck & Fegert, 2006; M. H. Schmidt et al., 2002), die teils heftige und kontroverse Debatten auslösten. Diese Debatten, die bis heute anhalten, kreisen um forschungspolitische, forschungsethische und methodologische Aspekte. Sie wurden mit großer Verve seitens der Debattenteilnehmer sozialpädagogisch-erziehungswissenschaftlicher Provenienz geführt (Frey, 2008; Otto, Polutta & Ziegler, 2010b; Ziegler, 2006a, 2006b). Die Kontroverse erhielt eine weitere Dynamisierung durch das Bundesmodellprojekt „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ im Jahr 2005 (Gabriel, Keller & Studer, 2007). Das Projekt erweiterte die Perspektive auf die Wirkung um die Frage, ob erwünschte Wirkungen auf der Fallebene durch zusätzliche Entgeltbelohnungen für die Leistungserbringer (z.B. Bonus/Malus-Systeme) verstärkt und befördert werden können. Das Modellprojekt, das an elf Standorten entsprechende Vereinbarungen begleitete und unterstützte, hat die Diskussion um die grundsätzlichen Implikationen und Konsequenzen der Wirkungsorientierung erheblich dynamisiert.

In einem aufwändigen, mehrstufigen Design wurden bundesweit an elf Modellstandorten Datenerhebungen durchgeführt. Als empirisch nachgewiesene Wirkfaktoren wurden beispielsweise die Mitbestimmung der Fachkräfte in ihren Organisationen, Wirkungsdialoge sowie Partizipation von Kindern und Jugendlichen im pädagogischen Alltag als auch beteiligungsfördernde Hilfeplangespräche präsentiert. Die bisweilen prosaisch anmutenden

Ausführungen zu den Wirkfaktoren sowie die unklare Operationalisierung derselben haben jedoch vermutlich dazu geführt, dass die Modellstandorte nicht mehr mit den Ergebnissen aus diesem Bundesmodellprogramm arbeiten.

Die Grundidee, dass durch materielle Anreize, Kreativität, Engagement und Professionalität in der konkreten Fallarbeit (etwa auch durch Zuführung weiterer Ressourcen) gesteigert werden kann (im Übrigen eine Binsenweisheit aus anderen gesellschaftlichen Bereichen), wurde in weiten Kreisen der Jugendhilfe mit Miss- und Verachtung konstatiert. Sowohl die methodischen Mängel wie das Defizit an operativer Umsetzungstauglichkeit der ermittelten „Wirkfaktoren“ ließ diesen Ansatz schnell versanden. Die Grundidee taucht ab und zu bei budgetfinanzierten Projekten wieder auf. In einigen wenigen Regionen finden sich existierende Module mit hoher Wirksamkeit. Projekt PETRA hat 2012 gemeinsam mit zwei Jugendämtern für Tagesgruppen wirkungsorientierte Entgeltvereinbarungen im Rahmen eines Pilotprojektes entwickelt. Dieses Pilotprojekt ist ab 2016 verbindlich als Regelvereinbarung implementiert worden. (ZKJ 2 2012, Büttner u.a.; ZKJ 9/10 2016, Büttner u.a.)

Aus der Sicht von privat-gewerblichen Trägern war die Einführung des § 78b insofern ein Durchbruch, als der Geltungsbereich aller Regelungen nach den §§ 78a ff implizit auch auf die privat-gewerblichen Träger bezogen war. Dies bedeutete erstmalig eine implizite Anerkennung und „Hoffähigkeit“ dieser Trägerstrukturen.

Allerdings wurde das nicht konsequent und im Detail vollzogen, da durch die §§ 74 (1) 3 sowie 75 (1) 2 nach wie vor Ausgrenzungen erfolgen und zudem durch eine irreführende Definition des Terminus Gemeinnützigkeit (steuerlichen Status versus Gemeinnützigkeit als Handlungsziel) Unklarheiten hinsichtlich der Begrifflichkeit verblieben. Auch in 22 Jahren Verbandsarbeit der privat-gewerblichen Träger ist es nicht gelungen, hier eindeutige Rechtssicherheit hinsichtlich des Terminus technicus zu erzielen. Hier verbleibt unvermindert eine dringend anstehende Aufgabe.

1.3 Die Einführung des § 8a in das SGB VIII

Die Jugendhilfe ist in der konkreten Arbeit mit Klienten schon immer mit dem Spannungsverhältnis konfrontiert, sich ggf. zwischen Dienstleistungs- und Beratungsorientierung und eingriffsorientiertem Schutz von jungen Menschen gegenüber

ihren Familien entscheiden zu müssen. Die gesellschaftspolitische Debatte in den Jahren vor 2005 konstatierte eine Dominanz der Dienstleistungs- und Beratungshaltung in der Jugendhilfe, einzelne schwerwiegende Vorfälle schienen auf ein strukturelles Defizit im Zusammenhang mit der Garantenstellung für Kinder und Jugendliche zu verweisen, also auf eine Vernachlässigung des Schutzauftrages.

In diesem Zusammenhang stellte der neue § 8a im SGB VIII den originären Auftrag nochmals klar, präziserte ihn mit neuen Verfahrensvorschriften und unterstrich die Bedeutung des Themas durch eine prominente Platzierung im Gesetz. Die Verfahrensvorschriften griffen in die Binnenstruktur der öffentlichen Träger der Jugendhilfe ebenso ein wie in das Verhältnis zwischen Jugendamt und Leistungserbringer. Sie beeinflussten aber auch das Verhältnis zwischen Leistungserbringer und Klient. Die rechtliche Absicherung dieser (Neu-)Orientierung erfolgte durch § 62 und die Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechtes von Klienten im engeren Kontext des § 8a. Gleichzeitig präziserte § 72 Qualifikationsvoraussetzungen für das Personal der Jugendhilfe – freilich nur in Form von Ausschlusskriterien – und griff auch in diesem Sinne erstmalig in die Binnenstruktur des Personalbereiches in der Jugendhilfe ein.

Die Verpflichtung, operationalisierte Schutzkonzepte in den Einrichtungen zu entwickeln und verbindlich zu implementieren, präziserte in der Folge die Anforderungen an Leistungsträger und Leistungserbringer. Der Anspruch und die Erwartung, sich im Falle einer Kindeswohlgefährdung externer Beratung (durch insoweit erfahrene Fachkräfte, ISEF) zu bedienen, beförderte die Professionalität auf der konkreten Fallebene.

Die in letzter Zeit ergänzte Verpflichtung gemäß § 45 und § 79a zur Erweiterung der Schutzkonzepte zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Übergriffen des Personals bzw. der Kinder untereinander, hat diesen Aspekt nochmals deutlich verstärkt.

Insgesamt ist die durch § 8a angestoßene neue Ausbalancierung zwischen Schutzauftrag und Hilfeangebote in der Jugendhilfe ein wichtiger und erfolgreicher Prozess gewesen, der den Schutz der Kinder und Jugendlichen erhöhte und zudem kollaterale positive Wirkungen auf professionelles Handeln ausübte. Ferner wurde eine tiefsitzende und immer wieder beobachtbare Tendenz in der Jugendhilfe eingegrenzt, die dazu neigt, unangenehme (d.h. eher eingreifende, regulierende, Grenzen setzende) Maßnahmen in angrenzende Disziplinen (etwa in die Kinder- und Jugendpsychiatrie) zu verschieben und sich in einer kommoden

diskursiven, beratenden und verstehenden Haltung einzumauern (vgl. die Debatte um die geschlossene Unterbringung).

2. Zukünftige Herausforderungen

Die im neuen KJSG nunmehr konstituierte „große Lösung“, also die Zuständigkeit für alle Kinder und Jugendlichen (außer dem schulischen Bereich) beendet eine jahrzehntelange Debatte, die bereits in den 80ern entstand. Sie folgt damit dem Inklusionsgedanken, aber auch der Idee – jenseits aller Differenzierungen – nach einheitlicher Zuständigkeit, nach Standards und Prozessen. Sie folgt damit einem gesellschaftspolitischen Mainstream, dessen Ansprüche im schulischen Sektor bereits Raum fassen.

Dieser Prozess wird gravierende Auswirkungen auf ganz unterschiedlichen Ebenen in der Kinder- und Jugendhilfe auslösen.

Wenn der Anspruch besteht, dass die Kinder- und Jugendhilfe, und zwar sowohl die Leistungsträger wie auch die Leistungserbringer, auch Kinder und Jugendliche mit bisher nicht „zuständigen“ Problemfeldern, Einschränkungen und Störungsbildern inklusiv betreuen soll, ergeben sich erhebliche Anforderungen an neue Ablaufkonzepte und Organisationsstrukturen. Die ursprünglich schulspezifischen Anforderungen nach innerer Differenzierung werden mit voller Wucht elementare Bestandteile dieser Konzeptionen werden müssen. Darüber hinaus wird es elementare Ansprüche und Veränderungen in Bezug auf das Personalportfolio (Qualifizierungen und Öffnung für neue, bisher nicht präsente Berufsgruppen) geben, wird die bauliche Struktur vieler Einrichtungen und Ämter auf diese Bedarfe angepasst werden müssen (Stichwort: Barrierefreiheit, zusätzliche räumliche Therapiemöglichkeiten etc.) und die Fragen der angepassten Kostenstrukturen, Abrechnungsmodalitäten und Finanzierungssysteme werden eine neue große Herausforderung für alle Beteiligten darstellen.

Schon heute gilt, dass die komplexen Problemlagen der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien in der jetzigen Kinder- und Jugendhilfe nur auf der Basis einer interdisziplinären Leistung hinreichend zufriedengestellt werden können. Dies setzt organisierte Kooperationsmodelle mit den angrenzenden Bereichen der Kinder- und Jugendmedizin, Psychiatrie u.ä. Bereichen voraus. Dieser heute schon gültige Anspruch erhöht sich mit dem Auftrag nach Inklusion nochmals deutlich um ganz neue Fragen und Herausforderungen.

Es ist davon auszugehen, dass die damit verbundenen Gesamtprozesse die nächsten 15 Jahre in der Kinder- und Jugendhilfe entscheidend bestimmen werden. Engagement, Fachlichkeit, Flexibilität und Kreativität der Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe und der Mut, neue Wege zu beschreiben, werden in den nächsten Jahren gefragt und herausgefordert werden.

Angesichts der Ambiguitäten und des nach wie vor hohen ideologischen Potenzials in der Kinder- und Jugendhilfe ist durchaus Sorge angebracht - es mag nur beruhigen, dass der zukünftige Kurs im Prinzip alternativlos ist.