

Effektiver und effizienter?

Hilfen zur Erziehung zwischen fachlichen Herausforderungen und Kostendruck

Tobias Nickel-Schampier (Bremen)

Zusammenfassung In den letzten Jahren sind die Hilfebedarfe, Leistungen und Ausgaben im Bereich Kinderschutz und Erziehungshilfen kontinuierlich gestiegen. Im Zuge dieser Entwicklung wird in der fachpolitischen Diskussion gefordert, Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung effektiver und effizienter einzusetzen. Vor diesem Hintergrund zielen verschiedene Initiativen, wie das Bremer Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“, darauf ab zu prüfen, ob etwaige Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung unter Umständen weniger eingriffsintensiv gestaltet werden könnten. Darüber hinaus soll auch ermittelt werden, ob durch alternative Handlungskonzepte der Ausgabenanstieg bei den Hilfen zur Erziehung gebremst oder gar vermindert werden kann. Ansätze und Konzepte wie das Bremer Modellprojekt beleben eine Diskussion, die innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe seit ungefähr zwanzig Jahren geführt wird und den Kern des Aufsatzes bildet: Die Diskussion um Effektivität und Effizienz der Hilfen zur Erziehung. Denn auch wenn die Einsparung knapper und dringend benötigter monetärer Ressourcen im Rahmen alternativer Ansätze und Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe generell zu begrüßen ist, stellt sich die Frage, ob und inwiefern die entsprechenden Handlungsansätze auch tatsächlich zu „besseren“ Effekten führen als etablierte Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung. Die Beantwortung dieser Frage, so die zentrale These des vorliegenden Beitrages, ist deswegen so schwierig, weil Forschungsergebnisse und Diskurs hinsichtlich der Qualität von Hilfen zur Erziehung bislang überschaubar sind.

Schlüsselwörter Kinder- und Jugendhilfe – Kostendruck – Hilfen zur Erziehung – ambulante Maßnahmen – Beziehung – Effektivitätsgebot

1 Einleitung

Die Hilfebedarfe, Leistungen und Ausgaben im Bereich Kinderschutz und Erziehungshilfen sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Entsprechend

sind wachsende Fallzahlen und Ausgaben für Hilfen zur Erziehung (HzE)¹ bundesweit festzustellen.² Im Zuge dieser Entwicklung wird in der fachpolitischen Diskussion gefordert, Maßnahmen der Erziehungshilfe effektiver einzusetzen, stärker präventiv auszurichten und mit den Institutionen frühkindlicher und schulischer Bildung und Erziehung zu vernetzen (vgl. Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen 2012, 1).

Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Bundesländer eigene Modellversuche auf den Weg gebracht, die auf den Aufbau sozialer Frühwarnsysteme oder die Weiterentwicklung des Casemanagements der Kinder- und Jugendhilfe setzen. Ziel dieser Initiativen, wie dem Bremer Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“ ist es dabei nicht nur zu prüfen, ob etwaige Hilfen unter Umständen weniger eingriffsintensiv gestaltet werden könnten. Darüber hinaus soll auch ermittelt werden, ob mittels eines präventiven Fokus der Ausgabenanstieg bei den Hilfen zur Erziehung gebremst oder gar vermindert werden kann. Insbesondere die Zwischenergebnisse des von Thomas Olk wissenschaftlich begleiteten Bremer Modellprojekts deuten auf einen vielversprechenden Ansatz hin. Mit einem sozialräumlichen Fokus sollten seitens des Casemanagements bereits im Vorfeld ansonsten erforderlich werdender Hilfen zur Erziehung unterstützend auf problematische Lebenslagen der Kinder, Jugendlichen und Familien reagiert werden. Durch die damit einhergehende Absenkung der Fallzahlen konnte für den Stadtteil des Modellprojekts ein deutlicher Ausgabenrückgang für die Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung im Gegensatz zu einem parallelen Anstieg der entsprechenden Kosten in der Gesamtstadt erreicht werden.

Derlei vielversprechende Ansätze und Konzepte beleben eine Diskussion, die innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe seit ungefähr zwanzig Jahren geführt wird und den Kern des Aufsatzes bildet: Die Diskussion um Effektivität und Effizienz der Hilfen zur Erziehung.³

Denn auch wenn die Einsparung knapper und dringend benötigter monetärer Ressourcen im Rahmen alternativer Ansätze und Konzepte in der Kinder- und

¹ Auf Hilfen zur Erziehung haben Personensorgeberechtigte Anspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Rechtliche Grundlage für den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung bildet § 1 Abs. 1 SGB VIII, wonach jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat. An späterer Stelle wird auf einzelne Formen von Hilfen zur Erziehung näher eingegangen.

² Die Fallzahlen und Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung steigen seit Jahren kontinuierlich an. Wurden 1991 noch 158.113 ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung gemeldet, waren es 2009 fast 300.000. Parallel dazu stiegen die Ausgaben für HzE in diesem Zeitraum von 2 Milliarden (1991) auf fast fünf Milliarden Euro (2008) (vgl. Olk/Wiesner 2012, 12).

³ Kindler und Pooch (2014, 354) weisen darauf hin, dass 1995 die Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“ startete, auf die eine Vielzahl an Publikationen zur Thematik folgte.

Jugendhilfe generell zu begrüßen ist, stellt sich die Frage, ob und inwiefern die entsprechenden Handlungsansätze auch tatsächlich zu „besseren“ Effekten führen als herkömmliche Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung. In dem Aufsatz wird die These vertreten, dass die Beantwortung dieser Frage deswegen so schwierig ist, weil Forschungsergebnisse und Diskurs hinsichtlich der Qualität von Hilfen zur Erziehung bislang überschaubar sind.

Es wird ein wesentlicher Aspekt beleuchtet, der die Messbarkeit immaterieller Dienstleistungen erschwert und die weit verbreitete Auffassung nährt, in der Sozialen Arbeit fehle es an verlässlichem Wissen über die kausalen Folgen sozialarbeiterischen Handelns: Der für die Soziale Arbeit paradigmatische Aspekt der Beziehung. Hinsichtlich der Messbarkeit des Erfolges von Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung verdeutlicht der Aspekt der Beziehung, dass der Erfolg immaterieller Dienstleistungen in besonderem Maße von der Qualität der Beziehung zwischen Klient/in/n/en und fachlichen Akteuren abhängt. Diesbezüglich wird die Auffassung vertreten, dass der Beziehungsaspekt zwar eine Herausforderung für die Evaluation von Qualität darstellt, diese jedoch nicht verunmöglicht.

Das Testen neuer vielversprechender Handlungsstrategien ist für die Weiterentwicklung der Methoden Sozialer Arbeit unerlässlich, obschon dies im Rahmen konkreter Evaluationsforschungen und nur in einem begrenzten Zeitraum moralisch zu rechtfertigen ist. Will man derlei alternative Handlungsstrategien aber hinsichtlich ihrer tatsächlichen Effekte mit „bewährten“ Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung vergleichen, ist weitere Forschung hinsichtlich der Qualität herkömmlicher Hilfen zur Erziehung vonnöten, die bislang lediglich vereinzelt vorliegt.

2 Das Bremer Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“

Vor dem Hintergrund erheblicher Mehrausgaben in den Hilfen zur Erziehung seit 2006 hat der Bremer Senat am 23.03.2010 beschlossen, im Stadtteil Walle das zunächst auf zwei Jahre angelegte Modellprojekt „ESPQ“ einzurichten. Die Laufzeit des Projekts wurde bis Ende 2014 verlängert und wird durch die Martin-Luther-Universität Halle (Thomas Olk und Mitarbeiter/innen) wissenschaftlich begleitet. Evaluieren werden die quantitativen und qualitativen Effekte von zwei Investitionen, die zum einen in einem deutlich verstärkten Personaleinsatz im AfSD (Amt für Soziale Dienste) und zum anderen in der Implementierung sozialraumbezogener Handlungsstrategien im Casemanagement bestehen. Im AfSD wurden sieben neue Stellen eingerichtet und die Mitarbeiter/innen des Stadtteilteams Walle wurden durch das Institut Lüttringhaus gezielt und intensiv in sozialraumbezogener Arbeit fortgebildet. Durch Thomas Olk und Mitarbeiter/innen wird untersucht, ob die Investitionen in quantitativer Hinsicht dahingehend zu positiven Effekten führen, dass der Ausgabenzuwachs im Bereich der Hilfen zur Erziehung reduziert oder die Ausgaben gar gemindert werden können. In qualitativer Hinsicht wird untersucht, ob sich die

veränderten Arbeitsweisen im Casemanagement dahingehend effizient erweisen, dass die Lebenslagen der Klienten verbessert und infolgedessen die Intensität der Interventionen bei den Hilfen zur Erziehung gesenkt werden können (vgl. Olk/Wiesner 2014, 8–14).

2.1 Quantitative Analyse

Aufgrund der Tatsache, dass das Modellprojekt noch nicht abgeschlossen ist, liegen bislang lediglich Zwischenergebnisse aus dem Projekt vor.⁴ Die quantitative Analyse der Projektjahre 2011–2013 ergibt dabei folgende verkürzt dargestellte Erkenntnisse und Entwicklungen:

- Es wurde ein rückläufiger Einsatz ambulanter Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung zugunsten von Beratungen durch die Casemanager/innen und damit einhergehend ein Rückgang der Interventionsintensität festgestellt. Insbesondere die ambulante Maßnahmenform der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) ist deutlich rückläufig, während in der Gesamtstadt eine leichte Zunahme des Einsatzes dieser Maßnahmenform verzeichnet wurde.
- Die Zahl der stationären Maßnahmen ist am Modellstandort nahezu unverändert geblieben.
- Die Gesamtzahl an Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung geht am Modellstandort kontinuierlich zurück (- 31 % im Vergleich zur Baseline⁵), während sie in der Gesamtstadt zunimmt (+ 12 %). Mit dem Rückgang der Gesamtzahl der Maßnahmen geht ein Kostenrückgang vom ersten Projektjahr 2011 auf das dritte Projektjahr 2013 einher, während in der Gesamtstadt im gleichen Zeitraum ein Kostenzuwachs verzeichnet wurde. Unter Berücksichtigung der projektbezogenen Kosten wurde der finanzielle Projekteffekt von Olk und Mitarbeiter/innen näherungsweise auf einen Kostenrückgang um 13 % beziffert (vgl. Olk/Wiesner 2014, 4–6).

2.2 Qualitative Analyse

Olk und Wiesner führen im Dreijahresbericht aus, dass die bis dato erhobenen Daten nicht ausreichen, um verlässliche Aufschlüsse darüber zu gewinnen, ob und inwiefern im Stadtteilteam wirkungsvoller gearbeitet wird. Der geringe Rücklauf der Beratungsfallbögen, mit deren Hilfe der Erfolg einer Maßnahme erhoben werden sollte, ermöglichte eine Auswertung lediglich für das gesamte Jahr 2013. Vergleichswerte für die Vorjahre lagen nicht vor. Da der Erfolg abgeschlossener Maßnahmen 2013

⁴ Im Folgenden wird auf den Jahres- und Dreijahresbericht von Olk und Wiesner Bezug genommen.

⁵ Für die quantitative Analyse wurden ausgehend vom Fallbestand im Stadtteilteam „Junge Menschen“ in Walle am 01.01.2011 monatlich Stichdaten zur Entwicklung der Fallzahlen erhoben. Diese so genannte Baseline gilt im Zusammenhang der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Modellprojekt als Nullmessung und liefert die Referenzwerte für die weiteren Entwicklungen (vgl. Olk/Wiesner 2014, 14).

allerdings nur bei 20 von 54 Maßnahmen erhoben werden konnte, sind auch die Ergebnisse für 2013 wenig aussagekräftig (vgl. Olk/Wiesner 2014, 39 f., 63). Aussagen darüber, inwiefern sich die neue, stärker sozialraumbezogene Arbeitsweise der Casemanager/innen als effektiv und effizient hinsichtlich der Zielerreichung erweist, konnten bis zur Veröffentlichung des Dreijahresberichts laut Olk und Wiesner aufgrund der geringen Rücklaufquote nicht verlässlich gewonnen werden.⁶

2.3 Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse

Welche Schlüsse können aus den bisherigen Zwischenergebnissen des Waller Modellprojekts gezogen werden?

Die Entwicklung der Fallzahlen und -kosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung sprechen dafür, dass die veränderte Fallarbeit dazu beiträgt, die Gesamtzahl der Maßnahmen und, infolge dessen auch die Kosten senken zu können. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Entwicklung in der Gesamtstadt beeindruckend, wo parallel sowohl die Gesamtzahl der Maßnahmen als auch deren Kosten stiegen. Da diese Veränderung mit einer deutlichen Zunahme an Beratungen durch die Casemanager/innen und einer Reduzierung kostenintensiverer ambulanter Maßnahmenformen, insbesondere der SPFH, einherging, erscheint der Zusammenhang zwischen veränderter Fallarbeit und Kostensenkung plausibel. Über die von Olk und Mitarbeiter/innen aufgestellten Wirkungshypothesen, die gesunkene Fallzahlen und Kosten auf eine Verbesserung der Lebenssituation der Empfänger/innen im Zuge veränderter, stärker sozialraumbezogener Arbeitsweisen der Casemanager/innen zurückzuführen, lassen sich in Ansehung der geringen Rücklaufquote zum Zeitpunkt des Dreijahresberichts keine verlässlichen Hinweise gewinnen. Ein Umstand, auf den Olk/Wiesner selbst hinweisen (vgl. Olk/Wiesner 2014, 39f.). Darüber hinaus wurde festgestellt, dass bei Beratungen durch Casemanager/innen die Ressourcen des Sozialraums im Vergleich zu anderen seltener herangezogen wurden.⁷ Dies scheint ein Hinweis dafür zu sein, dass bestimmte Hilfebedarfe Einzelner oder von Familien nicht oder nur unzureichend durch sozialraumbezogene Angebote bedient werden können. Die bisherigen Zwischenergebnisse des Bremer Modellprojekts sind vor allem dahingehend wenig aussagekräftig, wie effektiv und effizient⁸ die neuen

⁶ Inwiefern die neuen Fallarbeitsweisen die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung erhöhen, soll laut Olk/Wiesner mithilfe der qualitativen Befragung der Hilfeadressatinnen und -adressaten noch geprüft werden (Vgl. Olk/Wiesner 2014, 64). Die wissenschaftliche Begleitung plante, erste Ergebnisse dieser Befragung im Herbst 2014 im 11. Zwischenbericht zu präsentieren, der zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Aufsatzes allerdings noch nicht veröffentlicht wurde.

⁷ Olk und Wiesner (2014, 63) stellen fest, dass die Ressourcen des Sozialraums bzw. des Stadtteils im Vergleich zu den Ressourcen auf der Subjektebene, der Ebene der Familie bzw. nahestehender Personen und der Fachebene der Institutionen seltener für die Erreichung der mit der Beratung verbundenen Ziele herangezogen werden.

⁸ Der Unterschied zwischen Effektivität und Effizienz liegt darin, dass Effektivität der Erfolgskontrolle dient, d.h. inwiefern bestimmte Ziele erreicht wurden, während Effizienz

Arbeitsweisen und Handlungsstrategien im Vergleich zu den interventions- und kostenintensiveren etablierten ambulanten Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung, insbesondere der SPFH, einzuschätzen sind. Denn diese sind es ja, denen die Beratungsgespräche durch Casemanager/innen offenkundig vorgezogen werden sollen. Da entsprechende Erhebungen des Erfolges etablierter ambulanter Maßnahmenformen in Walle fehlen, kann der Erfolg neuer Arbeitsweisen nicht in Relation zu den etablierten Maßnahmenformen gesetzt werden.⁹ Die Zwischenergebnisse geben vielmehr Aufschluss darüber, ob neue Fallarbeitsweisen zu quantitativen und monetären Effekten führen. Olk und Mitarbeiter/innen führen diesbezüglich im Dreijahresbericht (2014) aus, dass noch zu prüfen sein wird, inwiefern die veränderten Handlungsstrategien die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung erhöhen (vgl. Olk/Wiesner 2014, 64). Vor diesem Hintergrund erscheint die von verschiedenen Seiten geäußerte Sorge und Kritik berechtigt, die Politik könnte sich durch eine einseitige Rezeption der quantitativen Effekte mit der Implementierung neuer Fallarbeitsweisen im Casemanagement begnügen, ohne der von Olk und Mitarbeiter/innen geforderten deutlichen Erhöhung der Personalausstattung im AFSD nachzukommen und ohne verlässliche Hinweise darüber zu haben, ob die neuen Fallarbeitsweisen tatsächlich zu besseren Effekten führen als etablierte Maßnahmenformen.¹⁰

3 Überschaubarer Forschungsstand zu den Effekten der Hilfen zur Erziehung

Die noch ausstehenden qualitativen Ergebnisse zu Effektivität und Effizienz verschiedener Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung des Bremer Modellprojektes werden nicht zuletzt deshalb benötigt, weil der Forschungsstand in diesem Bereich Sozialer Arbeit ohnehin überschaubar ist. Obschon dieser Bereich erhebliche Wachstumsraten seit dessen rechtlicher Implementierung im Jahr 1991 aufweist¹¹ und ihm von daher eine immense Bedeutung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe

Wirtschaftlichkeit in dem Sinne bedeutet, wie der Ressourceneinsatz im Verhältnis zur erbrachten Leistung steht.

⁹ Diesbezüglich führt Struck (2014, 182) aus, dass er es als „spannend“ empfinde, wenn das Team um Thomas Olk die Entwicklungen bei der SPFH in Bremen-Walle einer gesonderten und intensiven Beobachtung aussetzen würde.

¹⁰ Siehe hierzu exemplarisch die Vorlage für die Sitzung des Senats am 17.07.2012 der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen. Zur Kritik der unkritischen Rezeption der Ergebnisse seitens der Politik siehe u.a. die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflegen Bremen e.V. (LAG) vom 16.07.2014 und die Stellungnahme von Seite, die sowohl die wissenschaftliche Evaluation als auch die politische Rezeption des Modellprojektes kritisiert.

¹¹ Die Kommunen geben durchschnittlich ein Viertel ihrer Haushaltsmittel für die HzE aus (Stand 2010). Zwischen 1998 und 2010 lag der Anstieg bei den HzE bundesweit bei knapp 55% (vgl. Marquard 2012, 435). Seit der gesetzlichen Einführung der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Jahr 1991 hat sich mit Stand vom 31.12.2012 die Anzahl der durch eine SPFH betreuten Familie mehr als versiebenfacht (vgl. Leer/Weber 2014, 71).

zukommt, ist die wissenschaftliche Evaluation überschaubar.¹² Es mangelt durchaus nicht an Anstrengungen der Freien Träger, die Qualität der erbrachten Leistungen trägerintern oder durch verschiedene Institute evaluieren zu lassen. Doch oftmals sind diese Ergebnisse wenig repräsentativ, werden unzureichend mit dem öffentlichen Träger diskutiert und nicht hinreichend an die (Fach-)Öffentlichkeit kommuniziert.¹³ Anders ist nicht zu erklären, warum die vorliegenden Meta-Analysen, die positive Effekte ambulanter Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung belegen, so wenig in den Fokus der (Fach-)Öffentlichkeit rücken.¹⁴

3.1 Schwierigkeiten bei der Messung von Effekten bei den Hilfen zur Erziehung

Mit Blick auf den Forschungsstand stellt sich die Frage, warum Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung nicht hinreichend evaluiert werden. Ein Aspekt, der im Fachdiskurs immer wieder erklärend angeführt wird, ist die schwere Messbarkeit von „Produkten“ personenbezogener Dienstleistungen. Dies nährt die in pädagogischen Professionen weit verbreitete Auffassung, in der Pädagogik fehle es an verlässlichem Wissen über die kausalen Folgen pädagogischen Handelns (vgl. Giesinger 2007, 126). Von daher lohnt ein präziser Blick auf die Struktur immaterieller Dienstleistungen, um herauszufinden, ob der überschaubare Forschungsstand in der Struktur personenbezogener Dienstleistungen begründet liegt.

3.1.1 Immaterielle Leistungen

Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung sind personenbezogen und als solche immaterielle Leistungen. Es lässt sich nur im Einzelfall und unter Bezugnahme individueller Ressourcen sowie vorher vereinbarter Ziele definieren, was mit Blick auf eine konkrete Maßnahme einen Erfolg bedeuten könnte und inwiefern erwünschte Effekte erzielt werden könnten. Reis und Schulze-Böing (1998, 109) sehen in diesem Aspekt die zentrale Differenz zwischen einer betriebswirtschaftlichen und einer sozialwissenschaftlichen Perspektive auf den Dienstleistungs- und Produktbegriff. Im Gegensatz zu betriebswirtschaftlichen Dienstleistungen fallen bei personenbezoge-

¹² Vgl. Leer/Weber 2014, 71, die sich primär auf die prominente HzE-Maßnahme SPFH beziehen.

¹³ Die LAG führt diesbezüglich in ihrer Stellungnahme zum ESPQ in Walle aus, dass die LAG für ihre Verbände mit dem öffentlichen Träger 2003 eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen hat, auf deren Grundlage trägerbezogene Qualitätsdialoge mit Ämtern und Behörden stattfinden sollten. Die darin enthaltene Chance der gemeinsamen Qualitätsentwicklung habe der öffentliche Träger nach Ansicht der LAG in den letzten Jahren nicht wahrgenommen (vgl. LAG 2014, 3).

¹⁴ Van Yperen hat in einer Meta-Analyse gezeigt, dass Hilfen zur Erziehung eine positive Wirkung erzielen, wenn auch die positiven Effekte im Mittel nur schwach bis moderat waren (vgl. Van Yperen 2005, 254; siehe auch Kindler/Pooh 2014, 356). Das e/ I/ s-Institut für Qualitätsentwicklung sozialer Dienstleistungen hat in seinem WIMES-Wirkungsbericht für die Ambulanten Hilfen zur Erziehung im Zeitraum 2010–2012 in allen Zieldimensionen der Hilfeplanung eine große Wirksamkeit festgestellt (vgl. e/ I/ s-Institut GmbH 2012, 1).

nen Dienstleistungen Produktion und Konsum zusammen (uno-actu-Prinzip), sodass personenbezogene Dienstleistungen kein „Produkt“ im materiellen Sinne, sondern einen Prozess darstellen, dessen Erfolg sich schwer unmittelbar messen lässt.

3.1.2 Hilfen zur Erziehung als Beziehungsarbeit

Darüber hinaus wird die Messung des Erfolgs personenbezogener Dienstleistungen dadurch erschwert, dass Effekte in den Hilfen zur Erziehung und in der Sozialen Arbeit insgesamt in „Koproduktion“ (Kindler/Pooch 2014, 355) zwischen fachlichen Akteuren und Klient/innen entstehen. Der Qualität dieser Beziehung kommt eine erhebliche Bedeutung für das Erreichen vordefinierter Ziele zu. Dies gilt insbesondere für ambulante Maßnahmenformen wie die SPFH oder die Erziehungsbeistandschaft. Leeb und Weber (2014) verdeutlichen, wie essenziell der Vertrauensaufbau im Rahmen einer SPFH mit den Familienmitgliedern zu Beginn der Hilfe ist. Das Schaffen einer Vertrauensbasis ist elementar für die Qualität der Beziehung und die Wirksamkeit der Maßnahme insgesamt. Vom Grad des Vertrauens hängt es in erheblichem Maße ab, wie erfolgreich sich die Zusammenarbeit zwischen fachlichen Akteuren und Eltern, dem Kind oder der ganzen Familie gestaltet. Mangelndes Vertrauen, fehlende Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft können eine effektive Zusammenarbeit erschweren. Kindler und Pooch (2014, 355) führen in diesem Zusammenhang aus, dass allzu einfache Kausalzusammenhänge zwischen dem Handeln von Fachkräften und Fallverläufen unter Bedingungen von Koproduktion nicht zu erwarten seien. Gleichzeitig wenden sie sich gegen radikalisierte Thesen bezüglich der Koproduktion, wie etwa der von Schaarschuch, demzufolge die Hilfeadressaten als eigentliche Produzent/inn/en von Hilfe anzusehen seien (Schaarschuch zit. n. Kindler/Pooch 2014, 355). Der Beitrag der fachlichen Akteure zum Gelingen der Hilfe gerate auf diese Weise fast vollständig aus dem Blick, sodass derlei Modelle damit zwangsläufig Qualitätskonzepte trivialisierten, indem sie die Verantwortung für das Ge- oder Misslingen von Hilfen jederzeit auf die Klient/inn/en attribuierten (vgl. Kindler/Pooch 2014, 355). Den überschaubaren Forschungsstand zu den Effekten von Hilfen zur Erziehung allein mit der schweren Messbarkeit personenbezogener Dienstleistungen begründen zu wollen, greift also zu kurz. Umso mehr, wenn man bedenkt, dass der Aspekt der Beziehung bzw. Koproduktion keine Besonderheit der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialen Arbeit insgesamt darstellt. Denn auch andere Professionen, wie die Verhaltensmedizin und Psychotherapie, so führen Kindler und Pooch aus, sind auf Beziehungsarbeit und Koproduktion angewiesen und machen in randomisierten Kontrollgruppenstudien deutliche Unterschiede der Effekte zwischen verschiedenen Hilfekzepten sichtbar (vgl. Kindler/Pooch 2014, 355). Versteht man unter Effektivität den Grad des Erreichens vordefinierter oder im Einzelfall vereinbarter Ziele mit einem bestimmten Leistungsangebot und Ressourceneinsatz, so ergibt sich, dass mit der Messung von Effekten der Hilfen zur Erziehung durchaus Schwierigkeiten einhergehen. Aber auch wenn systematische Informationen erst mühsam erhoben werden müssen, inwieweit positive Effekte im Zuge verschiedener Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung festzustellen sind, ist die

Wichtigkeit von derlei Informationen zur Ergebnisqualität von Hilfen zur Erziehung zu betonen.¹⁵ Insofern ist die Konzentration verschiedener Konzepte auf die Struktur- und Prozessqualität, d.h. auf die Art und Weise, wie fachliche Akteure mit welchen strukturellen Ressourcen die Beziehung mit Eltern und Kindern gestalten, zu Lasten der Ergebnisqualität zu kritisieren. Mit Kindler und Pooch stimme ich allerdings überein, dass aus Ergebnisindikatoren nicht unmittelbar auf die Qualität fachlichen Handelns rückgeschlossen werden kann.¹⁶

4 Drei Bedarfe an mehr Effektevaluation der Hilfen zur Erziehung

Die Tatsache, dass der Forschungsstand zu den Hilfen zur Erziehung überschaubar ist, ist mit Blick auf die gesellschaftlich-politischen Entwicklungen insbesondere in dreierlei Hinsichten beklagenswert:

Erstens gibt es in Ansehung knapper monetärer Ressourcen eine begründete Nachfrage nach Untersuchungen zur Effizienz der verschiedenen Hilfen zur Erziehung, deren Inanspruchnahme in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen ist. In diesem Zusammenhang wird in erster Linie auf die Evaluation Sozialer Arbeit mit dem Ziel ihrer ökonomischen Rechtfertigung angespielt.

Zweitens steht Soziale Arbeit als Profession in dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe angesichts steigender Hilfebedarfe, einer bis dato nie dagewesenen medialen Aufmerksamkeit und einem gesellschaftlich-politischem Interesse nach effektivem Kinderschutz vor der Herausforderung, die Effektivität der eigenen Handlungsansätze und Methoden zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

Im Zusammenhang mit der unter erstens und zweitens subsumierten Erfordernis, Effektivität und Effizienz verschiedener Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung zu evaluieren und zu vergleichen, ist noch einmal auf die Wichtigkeit der Beziehungsqualität für den Erfolg von Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung zurückzukommen. Vergegenwärtigt man sich beispielsweise die zentrale Aufgabe einer SPFH nach der Anfangsphase der Maßnahme, wird der Zusammenhang zwischen Beziehungsqualität und Wirksamkeit besonders deutlich:

Die fachlichen Akteure motivieren und unterstützen die Eltern darin, die im Hilfeplan zuvor definierten Ziele zu erreichen, die hauptsächlich in der Wahrnehmung der elterlichen Verantwortung verortet sind. Das kann im Einzelfall Unterstützungstätigkeiten im Alltag, wie beispielsweise die Begleitung bei Behörden- und Arztterminen

¹⁵ Für Kindler und Pooch (2014, 356) bestehen entsprechende Informationen zur Wirksamkeit von Maßnahmen beispielsweise darin, wie sich Eltern durch Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung unterstützt fühlen, sie erkennbar an Erziehungsfähigkeit hinzu gewinnen und positive Effekte in der psycho-emotionalen und sozialen Entwicklung einbezogener Kinder beobachtet werden können.

¹⁶ Vgl. Kindler und Pooch (2014, 356). Bei der Evaluation und Einschätzung von Qualität wird sich konzeptionell häufig auf die Dreiteilung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität von Donabedian (1980) bezogen.

und die Vermittlung weiterer Hilfen umfassen. Die enge und in der Regel über mindestens ein Jahr angelegte Zusammenarbeit und Begleitung im Rahmen einer SPFH ermöglicht eine intensivere Bearbeitung subjektiver und familienbezogener Ziele, als dies mithilfe sporadischer Beratungen durch eine/n Casemanager/in, wie es in dem Bremer Modellprojekt umgesetzt wurde, möglich ist. In diese Richtung deuten die Zwischenergebnisse von Olk und Mitarbeiter/innen. Sowohl der durchschnittliche Zeitraum der für das Jahr 2013 untersuchten Beratungen (N = 21) als auch die durchschnittliche Anzahl an Beratungsgesprächen lassen auf eine weitaus geringere Intensität der Zusammenarbeit schließen als dies im Rahmen einer SPFH möglich ist.¹⁷ Vergewegenwärtigt man sich darüber hinaus die mit den Beratungen verbundenen Ziele und Ressourcen, mit deren Aktivierung die Ziele erreicht werden sollen, so fällt auf, dass sowohl Ziele als auch Ressourcen in der überwiegenden Zahl klassische Schwerpunkte der Tätigkeit einer SPFH darstellen. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass die Evaluation unterschiedlicher Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung benötigt wird, um ihre tatsächlichen Effekte bezüglich bestimmter Bedarfslagen erheben und miteinander vergleichen zu können. Davon ausgehend ließe sich ermitteln, welche Maßnahmen und Handlungsstrategien für bestimmte Bedarfslagen die größeren Effekte erwarten lassen und wie effizient sie sind, d.h. wie der (monetäre) Ressourceneinsatz im Verhältnis zur erbrachten Leistung steht. Das Effektivitätsgebot erzwingt es nämlich, sorgsam mit den Ressourcen Sozialer Arbeit umzugehen. Ineffektive Maßnahmen zu ergreifen ist als eine Verschwendung andernorts dringend benötigter Ressourcen zu bewerten und moralisch zu beklagen.

Drittens ist Soziale Arbeit als Profession in dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe herausgefordert, sich im Zuge des Ausbaus von Bildungsinstitutionen der frühen Kindheit und der Ganztagschulen fachlich zu positionieren. Es wird nicht ausreichen, Kritik und Zweifel bezüglich einer einseitigen Erweiterung und Finanzierung sozialräumlicher Handlungsstrategien zu Lasten der herkömmlichen Hilfen zur Erziehung zu formulieren, wie es die BAGFW 2013 gegenüber der Jugendministerkonferenz getan hat:

„Präventive Wirkungen von Regelangeboten (Kindertageseinrichtungen, Schule, Familienbildung etc.) müssen sich aus ihrer Wirkungsqualität ergeben. Sie entstehen nicht durch das bloße quantitative Vorhandensein dieser Angebote. Die Vernetzung und Kooperation der weiteren Angebote mit präventiver Wirkung und der Regelangebote im Sozialraum sind auszubauen und zu intensivieren. Sie können weder durch Ressourcenkürzungen bei den Hilfen zur Erziehung erzwungen werden, noch dürfen sie zulasten notwendiger Hilfen zur Erziehung entwickelt werden“ (Siehe BAGFW, 2013).

¹⁷ Die durchschnittliche Falldauer der ausgewerteten Beratungen beträgt 7,3 Monate. Mit zunehmender Falldauer steigt dabei die Anzahl der Beratungsgespräche. Durchschnittlich werden pro Beratungsfall 6,9 Beratungsgespräche geführt. Das bedeutet, dass durchschnittlich etwa einmal pro Monat Beratungsfallaufzeit ein Gespräch zwischen Casemanagerin bzw. -manager und Hilfeadressatin bzw. -adressat stattfindet (Olk/Wiesner 2014, 32).

Der Vorbehalt der Wirkungsqualität, der in der Stellungnahme der BAGFW gegenüber einer vorschnellen Implementierung und Ausweitung sozialräumlicher Angebote zulasten etablierter Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung zum Ausdruck gebracht wird, gilt jedoch für herkömmliche Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung in gleicher Weise. Allein die Tatsache, dass sich ambulante Maßnahmenformen wie die SPFH und Erziehungsbeistandschaft in der Praxis seit ihrer Einführung 1991 etabliert haben, rechtfertigt nicht ohne Weiteres ihre Vorzugswürdigkeit vor alternativen Handlungskonzepten und Maßnahmen. Gleichwohl erzwingt es das Effektivitätsgebot, zwischen bewährten und noch in Entwicklung befindlichen Maßnahmen zu unterscheiden. Mit Blick auf Bremen wird dies besonders deutlich: Die im Rahmen des Modellprojektes evaluierten neuen Handlungsstrategien und Fallarbeitsweisen sehen die Stärkung des Sozialraums durch Information, die Entwicklung der Netzwerkarbeit und Kooperation sowie vermehrte passgenaue Angebote vor. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern dieses neue Konzept eine Weiterentwicklung der bisherigen Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe in Bremen darstellt. Im Mittelpunkt des seit einigen Jahren etablierten und mit umfangreichen Schulungen einhergehenden Bremer Kindeswohlkonzepts stehen ebenfalls Netzwerkarbeit, verbindliche Kooperation der fachlichen Akteure und eine enge Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und freien Trägern (vgl. LAG 2014, 4). Bedenkt man den großen Bedarf an besserer Ausstattung etablierter Regelangebote in Bremen, beispielsweise der Schulsozialarbeit, ist unter Bezugnahme auf das Effektivitätsgebot zu fordern, dass sich monetäre Investitionen in das Testen neuer Handlungsstrategien nicht zu Lasten etablierter und bewährter Regelangebote auswirken dürfen.

In Ansehung knapper monetärer Ressourcen muss insbesondere seitens der freien Träger, die hauptsächlich die entsprechenden Maßnahmenformen erbringen, dargelegt werden, worin die spezifischen Effekte der Hilfen zur Erziehung im Unterschied zu alternativen Handlungskonzepten und Methoden, wie beispielsweise sozialräumlicher Angebote, bestehen. Dies ist umso wichtiger, als dass mit dem Ausbau von Bildungsinstitutionen der frühen Kindheit und der Ganztagschule eine Ausweitung der pädagogischen Sphären und Räume¹⁸ einhergeht, die Baader mit dem Schlagwort „Institutionenkindheit“ (Baader 2014, 445) belegt hat. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Soziale Arbeit als Profession gefordert, darzulegen, weshalb ihr Wissen und Können in diesen Bereichen von Bedeutung ist und worin genau ihre Expertise im Unterschied zu denen anderer Professionen besteht. Die Evaluation und Weiterentwicklung der eigenen Handlungsansätze und Methoden wird in diesem Zusammenhang einerseits gebraucht, um Handlungsstrategien und Maßnahmenformen mit anderen Professionen, beispielsweise mit Bildung, in der Praxis zu koordinieren, und andererseits, um zu zeigen, warum es allgemein gewünscht ist, dass die Soziale

¹⁸ Die These von der Ausweitung der pädagogischen Sphären und Räume im Verlaufe des 20. Jahrhunderts hat der Kindheitshistoriker Dekker (2010, 90–140) vertreten (vgl. hierzu auch Baader 2014, 414–455).

Arbeit ihre Expertise in ihrem Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe auch in Konkurrenz zu anderen Professionen einsetzt.

5 Fazit

Die Einsparung knapper und dringend benötigter monetärer Ressourcen im Rahmen alternativer Ansätze und Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe, wie beispielsweise im Zuge des Bremer Modellprojekts, ist generell zu begrüßen. Vor dem Hintergrund eines überschaubaren Forschungsstandes und der in qualitativer Hinsicht noch wenig aussagekräftigen Zwischenergebnisse des Bremer Modellprojektes stellt sich jedoch die Frage, ob und inwiefern die entsprechenden Handlungsansätze auch tatsächlich zu „besseren“ Effekten führen als etablierte Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung.

Aufgrund dessen ist das Testen neuer vielversprechender sowie etablierter Handlungsstrategien für die Weiterentwicklung der Methoden Sozialer Arbeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe unerlässlich, obschon dies im Rahmen konkreter Evaluationsforschungen und nur in einem begrenzten Zeitraum moralisch zu rechtfertigen ist. Das Effektivitätsgebot erzwingt es, zwischen bewährten und noch in der Entwicklung befindlichen Maßnahmen zu unterscheiden. Klienten und Klientinnen sind keine Versuchsteilnehmer und von daher darf an ihnen nicht ohne weiteres ausprobiert werden, ob eine Maßnahme zum gesetzten Ziel führt oder nicht. Hinsichtlich des Bremer Modellprojektes wäre unter Bezugnahme auf das Effektivitätsgebots wünschenswert, dass nicht lediglich die Effekte neuer alternativer Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung zu evaluieren sind, sondern auch diejenigen etablierter Maßnahmenformen wie der SPFH oder Erziehungsbeistandschaft. Ausgehend davon ließen sich nicht nur Aussagen hinsichtlich der Effizienz und Effektivität unterschiedlicher Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung gewinnen. Darüber hinaus wäre die Soziale Arbeit als Profession im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber anderen Professionen imstande zu belegen, worin die spezifischen Effekte ihrer verschiedenen Handlungskonzepte und Methoden, wie beispielsweise ambulante Hilfen zur Erziehung, sozialräumliche Angebote oder Schulsozialarbeit bestehen. Die Darlegung ihrer spezifischen Expertise ist für die Profession der Sozialen Arbeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe deshalb so wichtig, weil sie vor dem Hintergrund erweiterter bildungspädagogischer Institutionen, wie z.B. der Ganztagschule gefordert ist, zu belegen, worin ihre spezifische Expertise im Unterschied zu anderen Professionen besteht und weshalb auf ihre Expertise nicht verzichtet werden darf.

Literatur

Baader, Meike Sophia (2014), Die reflexive Kindheit, in: Baader, Meike S./Eßer, Florian/Schröer, Wolfgang (Hg.), Kindheiten in der Moderne. Eine Geschichte der Sorge, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, 414–455.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2013), Handlungsanforderungen zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung, [http://www.jfmk.de/pub2013/TOP_5.6_Weiterentwicklung_und_Steuerung_der_HzE_\(mit_Anlagen\).pdf](http://www.jfmk.de/pub2013/TOP_5.6_Weiterentwicklung_und_Steuerung_der_HzE_(mit_Anlagen).pdf) (abgerufen am 21.02.2015).

Dekker, Jereon J.H. (2010), Educational Ambitions in History. Childhood and education in an expanding educational space from the seventeenth to the twentieth century, Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (2012), Vorlage für die Sitzung des Senats am 17.07.2012. Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) in Bremen. Zwischenbericht zum Stand und zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung im Stadtteil Walle, http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Kinderschutzkonzept_Bremen_Modellprojekt_Erziehungshilfe_Soziale_Praevention_und_Quartiersentwicklung_ESPQ.pdf (abgerufen 21.02.2015).

Donabedian, Avedis (1980), Explorations in quality assessment and monitoring, Vol 1. The definition of quality and approaches to its assessment, Baltimore: Health Administration Press.

e/lls-Institut GmbH für Qualitätsentwicklung sozialer Dienstleistungen (2012), Wirkungsevaluation im Elisabethstift gGmbH. WIMES Wirkungsbericht (mit Benchmark). Ambulante Hilfen zur Erziehung im Zeitraum 2010 bis 2012 (Auszug), http://www.elisabethstift.de/uploads/media/2012_Flexible_Hilfen.pdf (abgerufen 21.02.2015).

Giesinger, Johannes (2007), Autonomie und Verletzlichkeit: Der moralische Status von Kindern und die Rechtfertigung von Erziehung, Bielefeld: transcript.

Kindler, Heinz/Pooch, Marie-Teres (2014), Qualität und Qualitätsindikatoren in den Hilfen zur Erziehung: Eine Perspektive in fünf Thesen, in: Das Jugendamt. Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht 7–8, 354–357.

Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflegen (LAG) Bremen e.V. (2014), Stellungnahme zum Dreijahresbericht ESPQ zum Stand und zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung am Projektstandort Walle vom 16.07.2014, <http://bremerjugendring.de/wp-content/uploads/2014/09/TOP-4-Stellungnahme-LAG-ESPQ-Projekt-Walle.pdf> (abgerufen am 01.03.2015).

Leeb, Christina-Maria/Weber, Martin (2014), Die Stellung der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Gesamtgefüge der Kinder- und Jugendhilfe, in: Das Jugendamt. Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht 2, 71–74.

Marquard, Peter (2012), Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Spannungsfeld von Professionalität, Kostendruck und Steuerungsmodellen, in: Das Jugendamt. Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht 9, 434–440.

Olk, Thomas/Wiesner, Tina (2014), Dreijahresbericht (2011–2013) der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) in Bremen, <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=34728&elem=2792959> (abgerufen 21.02.2015).

Olk, Thomas/Wiesner, Tina (2012), Jahresbericht (2011) der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) in Bremen, <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=32704&elem=2743764> (abgerufen 21.02.2015).

Reis, Claus/Schulze-Böing, Matthias (Hg.) (1998), Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen: Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle", Berlin: edition sigma.

Seithe, Mechthild (2014), Stellungnahme zum: Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) in Bremen. Wissenschaftliche Begleitung Prof. Olk (Halle), vom 08.02.2014, http://buendnis-jugendhilfe.de/wp-content/uploads/2014/02/Stellungnahme-zum-ESPQ-Modellprojekt-Prof.OLK_in-Bremen_-emer.-Prof.-Mechthild-Seithe_.pdf (abgerufen am 01.03.2015).

Struck, Norbert (2014), Hilfen zur Erziehung zwischen fachlichen Herausforderungen und Kostendruck – die Sicht freier Träger, in: Das Jugendamt. Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht 4, 178–182.

Van Yperen, Tom (2005), Hoe effectief is de jeugdzorgpraktijk?, in: Kind en Adolescent 2, 254–257.

Über den Autor

Tobias Nickel-Schampier ist Diplom-Sozialarbeiter und promoviert an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf zum Thema Kindeswohl. Derzeit ist Tobias Nickel-Schampier für den diakonischen Träger „St. Petri Kinder- und Jugendhilfe“ in Bremen tätig und führt ambulante Maßnahmenformen der Hilfen zur Erziehung durch.

Über www.ethikjournal.de

EthikJournal ist eine Onlinezeitschrift für Ethik im Sozial- und Gesundheitswesen. Ausgehend von aktuellen Problemen werden grundlegende theoretische und handlungsorientierte Themen zur Diskussion gestellt. Die Zeitschrift erscheint zweimal im Jahr online. Herausgeber der Zeitschrift ist das Berliner Institut für christliche Ethik und Politik (ICEP).

ISSN 2196–2480

Zitationsvorschlag

Nickel-Schampier, Tobias (2015), Effektiver und effizienter? Hilfen zur Erziehung zwischen fachlichen Herausforderungen und Kostendruck, in: EthikJournal 3 (2015) 1, Download unter: [Link zum pdf-Onlinedokument](#) (Zugriff am).