

## "Menschen statt Mauern": Die Abschaffung der geschlossenen Unterbringung und deren Konsequenzen für eine sozialräumliche Strategie in der Sozialen Arbeit am Beispiel Hamburgs ; Ein Gespräch

Bittscheid, Dorothee; Kunstreich, Timm

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sonstiges / other

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bittscheid, D., & Kunstreich, T. (2014). "Menschen statt Mauern": Die Abschaffung der geschlossenen Unterbringung und deren Konsequenzen für eine sozialräumliche Strategie in der Sozialen Arbeit am Beispiel Hamburgs ; Ein Gespräch. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 34(131), 69-83. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49683-1>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

Dorothee Bittscheidt & Timm Kunstreich

## „Menschen statt Mauern“

# Die Abschaffung der geschlossenen Unterbringung und deren Konsequenzen für eine sozialräumliche Strategie in der Sozialen Arbeit am Beispiel Hamburgs Ein Gespräch

### Vorspann

Unter dem Motto „Menschen statt Mauern“ formierte sich in Hamburg Anfang der 80er Jahre eine Kampagne zur Abschaffung der geschlossenen Unterbringung. Die Doppeldeutigkeit dieser Parole ist erst im Laufe der Zeit deutlich geworden: Abschaffung der Mauern – der Heime, insbesondere der großen und der geschlossenen –, stattdessen Menschen, also Beziehungen. Das klingt eigentlich gut. Was wir unterschätzt hatten, ist, dass mit diesem Motto zugleich auch die Kontrollperspektive gefestigt wird, wenn Menschen die Ausgrenzungsfunktion von Mauern übernehmen. Inzwischen haben wir gelernt, dass diese aufgehoben werden muss, sollen Rechte und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen in den Mittelpunkt gestellt werden und nicht die der Träger und der Professionellen.

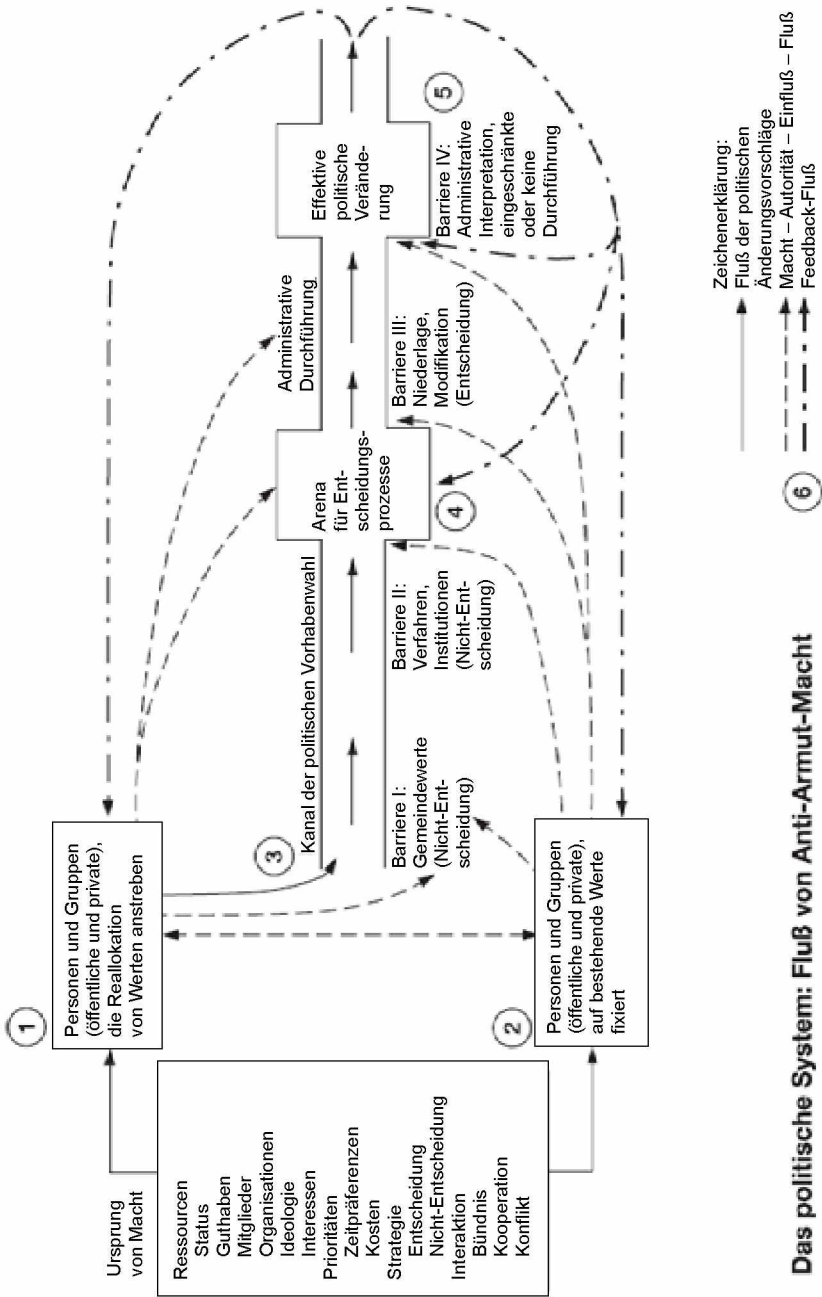
Anfang der 80er Jahre war in der BRD die Zeit, in der im Bundesjugendkuratorium das Verhältnis von Jugend und Terrorismus mit dem Ziel diskutiert wurde, dieses Thema zu entdramatisieren (vgl. Bundesjugendkuratorium 1984). Es war die Zeit, in der in Berlin Hausbesetzungen im großen Stil stattfanden, die zunächst „sozialverträglich“ geregelt wurden und in der Jugend insgesamt eher positiv konnotiert wurde. In diese Zeit fiel die Abschaffung der geschlossenen Unterbringung in Hamburg. Es war eine relativ einmalige Koalition von politischen und sozial-kulturellen Akteuren, die eine grundlegende Heimreform wollte und sich deshalb am Pol der „Re-allokation von Werten“ versammelte (s. Ziffer 1 im Schaubild S. 71); es war eine Koalition von oben (Senator) und unten

(ErzieherInnen in den Letztstationsheimen), von kritischen Professionellen und „Fürsorgezöglingen“ (die in zwei großen öffentlichen Veranstaltungen auf den Skandal der geschlossenen Unterbringung erfolgreich aufmerksam machten), von Sozialpolitikern, von Juristen (die um die Rechtswidrigkeit der geschlossenen Unterbringung wussten), von SozialpädagogInnen, SozialarbeiterInnen und SozialwissenschaftlerInnen, die in einer günstigen „Sekunde“ in entscheidende Positionen in der Jugendbehörde gekommen waren (ausführlich dazu: Kunstreich 2001: 259ff.). Ihnen gelang es, die erste und wichtigste Barriere in dem Machtkampf zu überwinden und das Thema der Heimreform im Kanal der „politischen Vorhabenwahl“ (Ziffer 3) zu platzieren – gegen den erbitterten Widerstand der Bewahrer (Ziffer 2).

Der Ansatz, den sozialen Raum „Heimerziehung“ einer Kommune als Konfliktfeld von Gruppierungen um Hegemonie zu deuten, hat in der entweder sehr stark auf Institutionen orientierten kommunalpolitischen Forschung oder in der betont auf sozialpsychologische Befindlichkeiten orientierten „Professions“-Forschung kaum eine Bedeutung im hiesigen Mainstream. Deshalb schließen wir hier an die kritischen Gemeindestudien der 60er und 70er Jahre in den USA an, in denen das Thema der Machtkämpfe nicht nur im wissenschaftlichen Raum von einiger Bedeutung war und ist, sondern auch in der Praxis von Bürgerrechtsgruppen. Einer der bekanntesten Ansätze in diesem Feld ist der von Bachrach und Barratz, der 1977 unter dem Titel *Macht und Armut* in deutscher Übersetzung erschienen ist (Schaubild: 88). Ihr Ausgangspunkt ist ein Konzept von Macht, das eher an Hannah Arendt als an Max Weber anschließt. Während Arendt Macht positiv als die Fähigkeit der Menschen definiert, sich zusammenzuschließen, um gemeinsam etwas zu erreichen, was ein Einzelner nie könnte (1990 : 44), ist Webers Definition eher instrumentell: „Macht ist die Fähigkeit, seinen Willen auch gegen ‘Widerstreben’ durchzusetzen“ (1984: 89).

Bachrach und Baratz lokalisieren den Ursprung von Macht in Ressourcen, Prioritäten, Strategien und Interaktionen, die sich mit Bourdieu als Inkorporation von ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital verstehen lassen – in der Praxis als symbolisches Kapital zusammengefasst.

Um ein Thema in ein politisches, kulturelles oder soziales Vorhaben umzusetzen, müssen Gruppierungen, die eine „Re-allokation von Werten“ wie die Heimreform anstreben, ihr Anliegen zunächst in den „Kanal der politischen Vorhabenwahl“ (3) hineinbekommen. Schon um das zu erreichen, erst recht aber, wenn diese Akteure in die „Arena für Entscheidungsprozesse“ (4) vordringen und „effektive politische Veränderungen“ (5) wirklich umsetzen wollen, sind vier Barrieren (I-IV) zu überwinden. Dabei sind die Chancen zwischen „Verän-



derern“ und „Bewahrern“ ungleich verteilt: Veränderer müssen alle vier Barrieren überwinden, Bewahrer brauchen nur an einer erfolgreich zu sein, um ein „Reallokationsvorhaben“ abzuwehren.

Durch die starke Position der „Reformer“ in der Jugend- und Sozialbehörde, flankiert von wichtigen Unterstützern in SPD und Verbänden, gelang es auch sehr bald, „Barriere II“ zu nehmen, diejenige institutionelle Barriere, die über Legitimität oder Illegitimität entscheidet. Mit dem von renommierten Juristen geführten Nachweis, dass die bis dahin geübte Praxis der geschlossenen Unterbringung den Verdacht der Verfassungswidrigkeit nahe legte, konnten die Verteidiger des Status Quo sogar in die Nähe des Rechtsbruches gebracht werden. Da die Mehrheitsverhältnisse in der Bürgerschaft, dem Hamburger Parlament, als der zentralen „Arena für Entscheidungsprozesse“, für die Reformer günstig waren und unterstützende Akteure an den Spitzen wie an der Basis der Administrationen sowie der Träger der Jugendhilfe standen, konnten Barriere III (Modifikation durch Verschleppung, kontraproduktives Aufschieben von Entscheidungen usw.) und Barriere IV (Blockade in der Umsetzung) überwunden werden. 1982 wurde die geschlossene Unterbringung ersatzlos abgeschafft. Das führte bei allen existierenden Heimen zu einer Umbaudynamik, so dass diese sich bis 1987 zugunsten von Jugendwohnungen, Wohngemeinschaften und Kinderhäusern auflösten.

Bis dahin war die Tatsache der geschlossenen Unterbringung für die meisten Menschen in der Stadt eine Selbstverständlichkeit, wenn auch in den geschlossenen Heimen die Kritik an dieser Praxis gewachsen war und versucht wurde, die schlimmsten Auswirkungen intern zu mildern. Die stabilste Form der Hegemonie ist es, erst gar keine unliebsamen Themen aufkommen zu lassen. Bachrach und Barratz nennen das „Non-Decisions“, also Nicht-Entscheidungen. Schon an der Barriere I scheitern viele Veränderungsvorhaben, da die Mehrheitspositionen in den regionalen Mythen, Werten und Ideologien so stabil sind, dass sie jedem Angriff trotzen. Insbesondere durch die beiden öffentlichen Veranstaltungen gelang es der Koalition der Veränderer aber, diese erste wichtige Barriere zu überwinden und sowohl parlamentarisch als auch administrativ, aber auch in der Öffentlichkeit in den „Kanal der politischen Vorhabenwahl“ zu gelangen. Hier radikalisierte sich sogar das Vorhaben: von der Forderung nach Öffnung geschlossener Unterbringung wandelte sich die Forderung zu der nach ersatzloser Abschaffung aller Heimeinrichtungen. Einige Jahre lang wagte es niemand, gegen das Motto der Reformer: „Menschen statt Mauern“ zu mobilisieren. Erst als die „alte Garde“ der Reformer abtrat und die SPD-Modernisierer erst zögernd, dann vehementer zum Konzept „Fördern und Fordern“ umschwenkten, änderte sich das. Das bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Jede und Jeder zwar eine Chance bekommt, wenn

diese aber nicht genutzt wird, man selbst für die Konsequenzen verantwortlich ist. Wenn in Hamburg also eine Unterbringung nicht klappte, gab es Versuche, zumindest Äquivalente zur geschlossenen Unterbringung zu erfinden, z.B. Crash-Kids nach Finnland zu exportieren oder zumindest in andere Bundesländer.

So machten seit Anfang der 90er Jahre die Befürworter der geschlossenen Unterbringung zunehmend und erfolgreicher Druck. Es gelang ihnen zunächst, Barriere I zu überwinden. In den Wahlkämpfen der 90er Jahre wurde das Thema der geschlossenen Unterbringung Symbol für die Wahrung der „inneren Sicherheit“. Das Thema Sicherheit und Schutz der Bevölkerung gab ausreichend Legitimation, um die Barriere II zu überwinden und in die Arena der Entscheidungsprozesse einzutreten. Jetzt waren also die früheren Reformier die „Verteidiger bestehender Werte“. Sie gerieten immer stärker in die Defensive und diejenigen, die in diesem Punkt eine „Re-allokation von Werten“ anstrebten, wurden immer stärker.

Den Wendepunkt bildete die Einsetzung einer Enquete-Kommission, um Strategien gegen die „anwachsende Jugendkriminalität und ihre gesellschaftlichen Ursachen“ zu untersuchen (Kastner/Sessar 2001). Während die Mehrheit der Kommission klar und eindeutig (auf sieben Seiten) jegliche Form geschlossener Unterbringung ablehnte und stattdessen Settings forderte, die „eine verlässliche, kontinuierliche Beziehung“ ermöglichen (a.a.O.:304f.), breitete sich eine Minderheit über 20 Seiten mit den bekannten Argumenten für eine geschlossene Unterbringung aus. In subtiler Polemik gegen die Kommissionsmehrheit versuchte sie ihren Standpunkt deutlich zu machen, dass auch unter Zwang Erziehung möglich sei. (a.a.O.:305-334). Bis heute orientieren sich die jeweils Regierenden in Hamburg an dieser Minderheitsposition, die in der Folgezeit mehrheitsfähig wurde. Mit der Wahl des rechtspopulistischen Senats aus CDU und Schill-Partei kam es zu einem endgültigen Rollenwechsel – wobei die Koalition für die Wiedereinführung der geschlossenen Unterbringung größer als die Regierungskoalition war und ist. Auch die SPD-Mehrheit ist mittlerweile auf das Konzept von „Fordern und Fördern“ umgeschwenkt. Nun standen diejenigen Akteure, die in diesem „volksgemeinschaftlichen“ Klima der geschlossenen Unterbringung weiterhin die Zustimmung verweigerten, mit dem Rücken an der Wand. Relativ isoliert und auf sich allein gestellt hatten sie kaum die Möglichkeit, in den „Kanal der politischen Vorhabenwahl“ hineinzukommen. Selbst wenn sie mit ihren Aktionen punktuell in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden, waren sie weit davon entfernt, in die Arena für Entscheidungsprozesse zu gelangen. Diese Situation änderte sich, als es in Hamburg zur ersten schwarz-grünen Koalition kam. Die Grünen konnten durchsetzen, dass die Einrichtung der geschlossenen Unterbringung in der Feuerbergstraße geschlossen wurde; die CDU als Befürworterin der geschlos-

senen Unterbringung erreichte dagegen, dass ab jetzt Kinder und Jugendliche, die in Hamburg kein Träger haben wollte – aus welchen Gründen auch immer –, in anderen Bundesländern geschlossen untergebracht wurden. Zur wichtigsten Adresse dieser „Kinderlandverschickung“ wurde die Haasenburg GmbH in Brandenburg; Anfang 2013 gab es dort 15 Minderjährige aus Hamburg. Durch einen Fernsehbericht und vor allem durch die engagierte Berichterstattung einer taz-Journalistin wurden die unhaltbaren Zustände in der Haasenburg öffentlich. Unterstützt von der Partei Die Linke und den Grünen gelang es, das Thema der auswärtigen geschlossenen Unterbringung in den Kanal der politischen Vorhabenswahl einzubringen.

## Gespräch

*Das Gespräch wurde am 17. Juni 2013 geführt. Dorothee Bittscheidt ist Sozialwissenschaftlerin. Von 1980-1988 war sie Leiterin des Landesjugendamtes in Hamburg. Später wurde sie Leiterin des Amtes für Soziales und Rehabilitation, ebenfalls in Hamburg, danach Staatssekretärin im Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit in Schleswig-Holstein und dann Präsidentin der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg.*

*Timm Kunstreich ist Sozialwissenschaftler. Von 1986 bis 1992 leitete er das Referat Aus- und Fortbildung im Hamburger Landesjugendamt. Danach war er bis zu seiner Pensionierung 2009 Hochschullehrer an der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit und Diakonie in Hamburg.*

TK: Wo stehen wir in diesem Prozess jetzt eigentlich?

DB: Wir stehen noch an der Barriere I, was die erneute Abschaffung der geschlossenen Unterbringung angeht. Eine Zeitung, genauer gesagt: eine Redakteurin hat zusammen mit der Fraktion Die Linke, gefolgt von der Fraktion der Grünen, die skandalöse, bisher nicht veröffentlichte Praxis der geschlossenen Unterbringung von Hamburger Kindern und Jugendlichen im Brandenburger Hinterland zum Gegenstand einer sich inzwischen ausweitenden Debatte gemacht. Es dauerte – in Anbetracht der Vorwürfe – sehr lange, bis andere Zeitungen berichteten und Stellung bezogen (vgl. Michael Lindenberg in den Widersprüchen 129). Die regierende SPD, unter deren Verantwortung Einweisungen in diese geschlossene Unterbringung erfolgten, reagierte erst, als staatsanwaltliche Ermittlungen gegen die Einrichtung anstanden. Insgesamt bezieht sich also die veröffentlichte Kritik auf *diese* Praxis der geschlossenen Unterbringung in *dieser* Einrichtung. Aus heutiger Sicht erscheint es nicht ausgeschlossen,

dass am Ende der Debatte die Einschätzung vorherrscht, es gäbe neben der einen skandalisierten geschlossenen Unterbringung andere, die als notwendig für die Jugendlichen, die sonst keiner aufnimmt, vertretbar erscheinen. Wir sind also dabei, uns an Barriere I abzarbeiten; die Überwindung, die öffentliche Delegitimierung der geschlossenen Unterbringung an sich, ist (noch) nicht in Sicht.

Möglicherweise aber kommt entscheidende Unterstützung zuletzt gar nicht aus dem Feld der Diskurse für oder gegen geschlossene Unterbringung. So war das auch damals. Zu Beginn der Achtziger war es die Unterauslastung der großen Heime, für Haushaltspolitiker ein Ärgernis, für Jugendpolitiker die Gefahr, mit der Schließung ganzer Heime viel Geld aus dem Jugendbereich an die Finanzbehörde abliefern zu müssen. Etwas Vergleichbares haben wir heute mit der Zahl auswärtiger Unterbringungen im Heimbereich. Es sind ca. 800 Hamburger Kinder und Jugendliche auswärts untergebracht – das sind einige zig Millionen Euro, die dem Hamburger „Inlandsprodukt“ und Arbeitsmarkt verloren gehen. Diese Zahl und die damit verbundenen Kosten sind exorbitant hoch, insbesondere gemessen an damals, wo über eine lange Zeit Unterbringungen außerhalb Hamburgs (Hamburg einschließlich der Stadtrandgebiete) die absolute Ausnahme waren. Die Reduzierung der auswärtigen stationären Unterbringung aus ökonomischen Gründen ist geeignet, die geschlossene Unterbringung insgesamt in Frage zu stellen. Das gemeinsame Merkmal derjenigen nämlich, deren Heimkarriere in geschlossener Unterbringung endet, ist weder ihre Delinquenz noch ihre Verweigerung, Hilfen anzunehmen, noch ihre häusliche Situation oder die Schulabstinz. Das gemeinsame Merkmal ist ihre weit überdurchschnittlich hohe Anzahl von Verlegungen und Versetzungen. Die Beendigung der auswärtigen Unterbringungen und die Reduzierung von Maßnahme- und Einrichtungskarrieren können die Abschaffung geschlossener Unterbringung deshalb eher in den „Kanal der politischen Vorhabenwahl“ befördern als jeder engagierte pädagogische Diskurs.

*TK:* Das bedeutet also, eines der liebsten Konstrukte im herrschenden Fachjargon aufzugeben, das Bild des besonders schwierigen Kindes, des oder der besonders schwer zu erreichenden Jugendlichen. Vielmehr müssen wir endlich die Realität anerkennen, dass wir diejenigen sind, die mit diesen Etiketten Jugendliche nach unseren Normvorstellungen platzieren – zur Not auch gegen deren Willen. Fachlich geht es also darum, die Zuschreibung des schwierigen Kindes oder Jugendlichen durch das Konzept der „schwierigen Situation“ zu ersetzen, indem in der Regel wir es sind, die Schwierigkeiten haben, angemessene Entscheidungen zu fällen, insbesondere, wenn sie herrschenden Normen widersprechen: Manche Schüler haben manchmal Recht, nicht diese Schule besuchen zu wollen.



Was hältst du in diesem Zusammenhang von der Initiative der Patriotischen Gesellschaft<sup>1</sup>, eine trägerübergreifende Initiativgruppe zu bilden, die in all denjenigen brenzligen Situationen tätig wird, in denen Fachkräfte eine Fremdplatzierung außerhalb Hamburgs überlegen – oder überhaupt eine Fremdplatzierung gegen den Willen der Betroffenen? Das würde bedeuten, dass in solchen Fällen erfahrene Fachleute „Maßanzüge“ schneidern, die der jeweiligen Situation angemessen sind – vergleichbar dem Konzept der Mobilen Betreuung (nach Hekele 2005) bzw. der Ambulant Intensiven Betreuung (nach Möbius/Klawe 2010).

*DB:* Davon halte ich viel, auch deshalb, weil der Vorwurf der fehlenden Alternativen zur geschlossenen Unterbringung in einer medialen Debatte schnell das Ende eines jeden Versuchs bedeuten kann, Barrieren erfolgreich zu nehmen.

Wichtig wäre bei einer solchen Initiative, dass sie wirklich trägerübergreifend arbeitet. Denn es geht dabei ja um einen Wechsel der Perspektive: ich frage nicht mehr danach, in welche Einrichtung ein Kind oder eine/ein Jugendliche/r passt, sondern, *was die jungen Menschen brauchen*. Und es geht zugleich um die Überwindung der von dir angesprochenen verbreiteten Neigung, aus schwierigen Situationen schwierige Jugendliche zu machen, die dann verlegt bzw. versetzt werden müssen. Das bedarf einer selbstkritischen Reflexion der Entwicklung der letzten Jahre. Die fachliche Diskriminierung von Versetzungen, die es in den 80er Jahren zumindest bei einigen Trägern gegeben hat, ist heute wieder einem fast naiven Vertrauen auf arbeitsteilige Spezialisierung gewichen, das jede Abschiebung von Problemen auch noch mit einem guten Gewissen ausstattet. Die Versäulung der Jugendhilfelandschaft hat mit dem SGB VIII zugenommen. Um die oben skizzierte Idee zu realisieren, müssen sich deshalb Menschen zusammentun, die zwar von ihren Einrichtungen und von deren Verbänden unterstützt werden, die aber aus fachlichen Motiven heraus „Maßanzüge“ für die Bewältigung von Krisen jenseits der institutionellen Grenzen gestalten wollen bzw. können und die die dazu notwendige Rückendeckung bekommen. Die Koordination einer Krisenintervention mit dieser Orientierung sollte an die Stelle des Versetzens in jedem einzelnen Fall treten bzw. einbezogen werden müssen.

Dass diese Orientierung so sehr an Gewicht verloren hat, ist vor allem deshalb erstaunlich, weil doch – andererseits – die Kritik an der Versäulung der Maßnahmen und die Forderung nach „unspezialisierter“ adressatenorientierter Hilfe im Sozialraum immer mehr fachliche Anerkennung genießt.

---

1 Die Patriotische Gesellschaft von 1765 ist die älteste Vereinigung liberaler BürgerInnen in Hamburg; sie hat starken Einfluss vor allem in sozio-kulturellen Fragen.

*TK:* Diese Frage ist besonders für Hamburg interessant, da es bis Anfang der 90er Jahre so gut wie keine sozialpädagogische Familienhilfe gegeben hat – deren Anzahl ist von 1999 bis 2010 von gut 500 auf über 5000 geradezu explodiert. Wie kam es, dass die sozialräumlichen und gemeinwesenorientierten Ansätze Ende der 80er Jahre zwar stärker, aber keineswegs dominant wurden, sondern im Gegenteil zunehmend an Bedeutung verloren haben? Was wäre damals die Alternative gewesen? Es gab ja Überlegungen in Richtung Stadtteilteams bzw. Regionale Arbeitsgruppen.

*DB:* Da haben wir noch zu sehr in den alten Strukturen gedacht: Die Reform, so radikal sie im Nachhinein erscheinen mag, war allzu sehr in den Strukturen des Alten verhaftet, unterstützt durch eine „Verantwortlichkeitsstruktur“, nach der die Hilfen zur Erziehung das eine waren, und zwar unter der ausschließlichen Regie der Landesregierung. Die Sozialräume waren das andere, in der ebenso ausschließlichen Verantwortlichkeit der Bezirke. Über Hilfen zur Erziehung wurde zudem auch zentral in der Landesbehörde entschieden; alle geschlossenen Heime und die Hälfte der Heimplätze waren „staatlich“, mit all den Personalfragen, die eine zentral verfügte Reform zur Abschaffung von fast allem Alten aufwarf.

Der alten Struktur geschuldet war auch das so schwer überwindbare Vorurteil, dass Kinder, Jugendliche und deren Familien, die mit den sozialen Einrichtungen zu tun haben, im Prinzip „anders“ wären. Die Betonung lag auf der Besonderheit, auf dem Defizit, der Abweichung und der dadurch notwendigen spezialisierten Hilfe, Intervention oder Kontrolle. Die sozialräumliche Einbindung kam auch dadurch zu wenig in den Blick. So entfaltete beispielsweise eine „fachliche Weisung“ für eine Gemeinwesenorientierung der Allgemeinen Sozialen Dienste wenig Wirkung, weil die Umsetzung nicht zentral zu managen war und sich bezirkliche Jugendhilfestrukturen dem Zugriff der neuen Orientierungen weitgehend entzogen haben.

Die so entstandenen blinden Flecken in unserem Blick auf die Jugendhilfe in Hamburg wurden erst wirklich zum Problem, als die Entscheidungen über die Hilfen zur Erziehung insgesamt auf die Allgemeinen Sozialen Dienste der Bezirke verlagert wurden. Jetzt wurde deutlich, dass die im Prinzip gut ausgestatteten Jugendwohnungen, das Ambulant Betreute Einzelwohnen und die Flexible Betreuung zwar gute Instrumente waren (auch aus der Sicht der Adressaten, wie die 60% „Selbstmelder“ der über 16-Jährigen belegen), ihre Zugangsschwellen für die Probleme von Familien jedoch zu hoch waren. Hilfen vor Ort, die leicht zugänglich sind, und unterschiedlichste Unterstützungen „aus einer Hand“ anbieten,

hätten wir mitdenken müssen, also z.B. ein Kinder- und Familienzentrum je Quartier. In diesen Lücken entwickelten sich in den folgenden Jahren die ambulanten Hilfen zur Erziehung, insbesondere die Sozialpädagogische Familienhilfe, die ein florierender und überaus einträglicher Markt der Träger der Hilfen zur Erziehung wurde.

*TK:* Obwohl sich in diesem Bereich in den letzten zehn Jahren Geld und Personal fast verdoppelt haben, hat kaum einer das Gefühl, dass sich etwas wirklich verbessert hat. Im Gegenteil, auf der einen Seite wird nach noch mehr Kontrolle und Umerziehung gerufen, auf der anderen Seite werden Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit geschlossen bzw. abgebaut. Wie lässt sich diese Tendenz stoppen oder sogar umdrehen?

*DB:* Durch eine Orientierung auf Hilfen vor Ort. Es ist richtig, dass die Landesregierung seit einigen Jahren auf den Ausbau sozialräumlich orientierter Hilfen setzt. Sie tut das zwar im Wesentlichen, um die Kosten der Hilfen zur Erziehung in den Griff zu bekommen. Aber gerade die mit der Umsetzung auftretenden Schwierigkeiten zeigen, dass es höchste Zeit ist, diese Richtung einzuschlagen, um den Familien besser zu helfen als mit dieser Monopolstruktur der Sozialpädagogischen Familienhilfe bzw. der Hilfen zur Erziehung als Allein- und Letztantwort.

Ein Teil der mit der Neuorientierung verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten sind dem Einfluss geschuldet, den die Träger der öffentlichen Erziehung in der Zwischenzeit – unterstützt durch das SGB VIII – auf die Gestaltung der Jugendhilfe ausüben. Man kann den Eindruck gewinnen, dass sie bis auf die Schreibtische des Allgemeinen Sozialen Dienstes gestiegen sind, um die dort bearbeiteten Probleme in eine Fassung zu gießen, die zu ihrem Angebot passt. Der Allgemeine Soziale Dienst in den Bezirken muss also unbedingt gestärkt werden, was die personelle Ausstattung, die Bezahlung und die Qualifikation betrifft, um zusammen mit den Adressaten deren Bedarfe zu erkunden, um die „Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ vor Ort zu entwickeln und dem Vorrang niedrigschwelliger Hilfen für Familien, Kinder und Jugendliche wieder Geltung zu verschaffen. Je mehr unterschiedliche Leistungen und Hilfen in einem sozialräumlich orientierten Projekt angeboten werden, umso größer ist die Chance, dass Familien die Hilfen erhalten, nach denen sie wirklich suchen und die sie wirklich haben wollen. Es muss in der Sozialen Arbeit wieder mehr um die Adressaten und ihren Willen gehen! Der Garant dafür muss der Allgemeine Soziale Dienst sein in enger Kooperation mit sozialräumlichen Hilfen und Angeboten. Dazu braucht er darüber hinaus eine politische Unterstützung im Umgang mit dem Thema 'Kindeswohlgefährdung'.

Die Organisationen, die heute nämlich nicht nur wissen, was jeweils das Problem ist, sondern ihre Definition dessen; ‘was der Fall ist’ mit (Definitions-)Macht in den Allgemeinen Sozialen Dienst tragen, sind Polizei und Schule. Und sie nutzen – oder besser: sie missbrauchen – dabei das Thema des Schutzes von Kindern. Beide Organisationen – mehr und mehr Hand in Hand – stellen inzwischen den weitaus größten Teil aller Meldungen an den ASD. Und während wir wohl alle bei Kindeswohlgefährdung das vernachlässigte wehrlose Kleinkind im Kopf haben, allenfalls noch das Opfer von Elterngewalt, handelt es sich bei diesen Fällen zum größten Teil um die 14-18-jährigen delinquenten Jugendlichen, um Jugendliche mit massiven Schulproblemen oder Schulverweigerer. Hier findet eine Verschiebung von Problemen statt: Die Schule entlastet sich von Schulproblemen, die Polizei meldet Auffälligkeiten und Delinquenz unterhalb der Schwelle weiteren polizeilichen Agierens – beide an einen Dienst, der damit von seinen eigentlichen Aufgaben abgehalten wird. Hier geht es darum, eine Barriere aufzubauen, die Problembearbeitung an diese Organisationen zurückzugeben.

Der Allgemeine Soziale Dienst muss also in die Lage versetzt werden herauszufinden, was Familien, Kinder und Jugendliche in Problemsituationen und Problemquartieren wirklich wollen; er muss aushalten können, wenn dieser Findungsprozess länger dauert und wenn das Ergebnis den eingefahrenen Routinen der Entscheidungen über Hilfen nicht entspricht. Er wird sich sowohl mit den Trägern der Hilfen zur Erziehung wie auch mit den Falllieferanten aus Schule und Polizei auseinandersetzen und sich im Interesse der Familien und der Quartiere stark machen müssen.

*TK:* In diesem Zusammenhang wird immer die Idee eines regionalen Budgets angesprochen. Finanziert du Zeit und Fälle, werden die Nachfragenden immer mehr Stunden und passende Zuschreibungen produzieren. Finanziert du nach Fachleistungsstunde, wird man bemüht sein, möglichst viele Stunden abzurechnen. Lediglich bei einem auf einen sozialen Raum bezogenen Budget musst du andere Steuerungsmechanismen finden – wenn es gut läuft, werden diese in kooperativen und konsensualen Absprachen gefunden.

*DB:* Das hört sich gut an, birgt aber einen ganzen Haufen Konfliktstoff. In den letzten Jahren sind immer komplexere und aufwändigere Dokumentations- und Abrechnungssysteme entwickelt worden, die auf Fällen, Zeit und/oder Fachleistungsstunde aufbauen. Und nun sollen auf einmal „Hilfen aus einer Hand“ in der Form von Zuwendungen finanziert werden, die eine bestimmte Fallzahl im Zeitabschnitt, durchschnittlichen Zeitaufwand und undefinierte „Problemdichte“ pro Fall unterstellen und davon die Finanzierung des ganzen „Komple-

xanbieters“ abhängig machen? Den Verwaltern von öffentlichem Geld ist das zu wenig Kontrolle – sie verlangen zumindest die Identifizierung des jeweiligen Falls und der Dauer der Hilfe –, den Anbietern ist das je nach bisheriger Praxis entweder zu viel Kontrolle oder zu wenig Geld. Wie in einem Brennglas wird hier erkennbar, dass in den Säulen der Jugendhilfandschaft insbesondere ökonomische Rangstellungen und Identifikationsmarken versäult sind.

Als besonders starre Säule der Wahrung ökonomischer Interessen erscheint die der ambulanten erzieherischen Hilfen. So gibt es im Aufbau der sozialräumlich orientierten Projekte Nischen, in denen gerade jetzt neue Träger von Hilfen zur Erziehung entstehen, weil es doch im komplexen Angebot von offener und niedrigschwelliger Arbeit wieder Konstellationen geben muss, die sich als Erziehungshilfefall definieren lassen. Und die Organisation Schule bedient sich bei solchen Interessen allzu gern zur (zeitweiligen) Entlastung von Schülern, mit denen sie Probleme hat.

Auf der Seite der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird an der Finanzierungsthematik gleichzeitig die Freiwilligkeit und Anonymität des Zugangs zu ihrem Angebot verteidigt, die durch die „Verbindlichkeit“ der Hilfe in Gefahr gerate. Wo der Allgemeine Soziale Dienst in seinem Dokumentationssystem einen Haken pro Fall machen möchte oder muss, erst recht, wo der Allgemeine Soziale Dienst „Fälle“ in die offene Arbeit „einsteuert“, sieht die offene Arbeit ihre Identität gefährdet. Die Ökonomisierung der Landschaft hat also im gesamten Feld allzu viel Gewicht gewonnen und arbeitet inzwischen oft ohne Ansehen der Interessen der Nutzer. Um sie und ihren Willen aber muss es gehen! Mit dem Hinweis auf das Sozialraumbudget ist es also nicht getan. Aus den hier aufgetretenen Schwierigkeiten muss ein einvernehmlicher Weg gefunden werden.

*TK:* Um diesen Weg zu finden, ließe sich an Erfahrungen anschließen, wie sie mit dem Sozialraumbudget für Hilfen zur Erziehung in einer Region in dem Hamburger Bezirk Eimsbüttel gemacht wurde oder auch an die Idee der eigenständigen Selbstverwaltung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Ich denke hier an die zwar Mitte der 80er Jahre gescheiterte, aber doch anregende Idee, für jeden der sieben Bezirke eine eigenständige GmbH zu gründen, in der alle Personal- und Sachmittel zusammengefasst werden sollten, die in dem jeweiligen Bezirk der offenen Kinder- und Jugendarbeit in freier und kommunaler Trägerschaft zugerechnet werden konnten.

Den Grundgedanken könnte man heute unter dem Aspekt von Sozialgenossenschaften weiter entwickeln. So könnte man sich vorstellen, dass jedem und jeder Jugendlichen ab einem bestimmten Alter ein Recht auf einen Genossenschafts-

anteil zusteht, der Stadtteil- und/oder projektbezogen gültig ist. Eine derartige Vision würde nicht mehr Geld kosten, sondern Geldströme anders verteilen. Allerdings wären derartige Genossenschaften mächtiger als isolierte einzelne Jugendliche oder jugendliche Cliques. Sie wären Akteure in der „Kampfarena“ kommunaler Sozialpolitik. Welche Dynamiken das auslösen könnte, kann sich jeder selbst ausmalen (ausführlicher dazu: Kunstreich in Heft 129).

*DB:* Dieses Projekt hatte (nur) die verschiedenen Formen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und ihre Finanzierung zum Ziel, nicht die erzieherischen Hilfen. Die für die offene Arbeit aufzuwendenden Mittel sollten sich pauschaliert an der Zahl der Kinder- und Jugendlichen und an der jeweiligen Problemlage im Bezirk orientieren, die mit Kennzahlen erfasst werden sollte. Heute geht es – zum Beispiel bei den sozialräumlichen Hilfen und Angeboten – aber insgesamt darum, mit einer pauschalen Finanzierung nicht nur die offene Arbeit in einem Projekt, sondern auch die Hilfe zu finanzieren, die bisher als Erziehungshilfe im Einzelfall abgerechnet wurde. Letztere setzt rechtlich nicht nur den Antrag auf eine Leistung, sondern auch die Feststellung, bzw. Bestätigung eines Hilfebedarfs im Einzelfall voraus. Deshalb wird in unserer Rechtssituation der Allgemeine Soziale Dienst davon nicht entlastet werden können, und diese Entscheidung wird auch nicht einem „Selbstverwaltungsgremium“ überantwortet werden können. Er bleibt allerdings dabei aufgefordert, die Interessen der Adressaten umzusetzen und diese nicht – durch Träger, Anbieter von Hilfen oder die Schule vordefiniert – zu übernehmen. Das Wissen, dass Hilfen nur dann wirkungsvoll sind, wenn die Nutzer diese in ihre Lebenswelt integrieren können, muss das Handeln und die Entscheidungen des Allgemeinen Sozialen Dienstes leiten. Je mehr er im Quartier zu Hause ist und mit sozialräumlich orientierten Projekten kooperiert, umso besser kann das gelingen.

*TK:* Also setzen wir darauf, dass die Träger erzieherischer Hilfen ihre Definitionsmacht reduzieren bzw. dazu genötigt werden, dass die Schule ihre Probleme selber ernsthaft angeht und sich der Allgemeine Soziale Dienst umfassend erneuert. Wir nehmen weiter an, dass sich dann auch die stationären Unterbringungen reduzieren, dass die oben skizzierte Krisenintervention Versetzungen deutlich erschwert, die Eskalation von Problemen seltener wird, die bisher zu geschlossener Unterbringung führt? Ist das allzu optimistisch, vielleicht sogar naiv?

*DB:* Das neue Gewicht der sozialräumlichen Orientierung in Hilfen und Angeboten vor Ort gibt Grund für einigen Optimismus. So kann man z.B. vermuten,

dass die in der Familienhilfe vorherrschende Defizitorientierung abgelöst wird von Hilfen, die eher Alltags-entlastenden Charakter haben und insoweit nicht so leicht Maßnahmenkarrieren auslösen. Die Aufmerksamkeit für die gegenwärtigen Mängel des Allgemeinen Sozialen Dienstes und die eingeleiteten Maßnahmen zur Qualifizierung unterstützen dies.

Naiv aber ist die bisherige Argumentation darin, dass sie die Instrumentalisierung der Jugendhilfe, insbesondere der Hilfen zur Erziehung, im Diskurs um Jugendgewalt ausblendet. Wo die Polizei in der Definition von Interventionsgründen die Vorherrschaft auch über erzieherische Hilfen errungen hat, ist die Aufforderung, sozialräumlich die Nutzerinteressen als Richtschnur des Handelns zu stärken, in der Tat naiv. Die Installation des Familieninterventionsteams als „überbezirkliches (achtes) Jugendamt“ mit Entscheidungsbefugnis über stationäre Unterbringungen im Einzelfall anstelle der bezirklichen Allgemeinen Sozialen Dienste – erst recht ohne Ansehen der Interessen des Adressaten und des Quartiers – ist eine verhängnisvolle Fehlentwicklung. Im öffentlichen Diskurs rückt sie die stationäre Hilfe in die Nähe der Strafe für Delinquenz. Die geschlossene Unterbringung hat als Konsequenz dieser Entwicklung eine Legitimation bekommen, nach der nur so die Öffentlichkeit vor der Jugendgewalt geschützt werden könne und/oder sich nur so der Jugendknast noch einmal vermeiden lasse. Mit Jugendhilfe hat das alles nichts mehr zu tun.

Das städtische Interesse, die stationären und insbesondere die auswärtigen Unterbringungen zu reduzieren, das Anprangern der in geschlossener Unterbringung fast zwangsläufig praktizierten Gewalt im Namen von Erziehung und die Thematisierung von „Alternativen“ zur geschlossenen Unterbringung, das alles mag also vielleicht die Abschaffung der geschlossenen Unterbringung in den „Kanal der politischen Vorhabenwahl“ befördern. Damit aber das „Vorhaben Abschaffung“ in die engere Wahl kommt, müsste polizeiliches und strafrechtliches Denken das Terrain der Jugendhilfe räumen. Der Haasenburg GmbH die Betriebserlaubnis zu entziehen wegen Gewaltanwendung im Namen von Erziehung, erscheint als ein Durchbruch. Eine solche Entwicklung ist aber vor allem wegen der dort einsitzenden Kinder und Jugendlichen und der möglichen weiteren Einweisungen von Bedeutung. Für die eigentlich anstehende Diskussion ist jedoch entscheidend, dass die Haasenburg nicht als Einzelfall die Folie bildet, an der man geschlossene Unterbringung anderswo als verantwortbar erneut und insoweit verfestigt definiert.

*DB & TK:* Lass uns zum Abschluss noch mal die wichtigsten Gesichtspunkte einer sozialräumlich orientierten Strategie zusammenfassen:

1. Verbot der auswärtigen Unterbringung zugunsten einer Vielfalt regionaler Assistenzmöglichkeiten.
2. Regionale Verbände schaffen, die sich zueinander öffnen – das geschieht am besten durch regionale Budgets. Nur so lässt sich die Angst reduzieren, den Arbeitsplatz zu verlieren oder die fachliche Anerkennung.
3. Die Definitionsmacht und den Einfluss von Schule und Polizei auf den Allgemeinen Sozialen Dienst zurückdrängen. Das Familieninterventionsteam aufgeben zugunsten der durchgängig regionalen Verantwortlichkeit.
4. Stärkung des Allgemeinen Sozialen Dienstes mit eindeutiger regionaler Zuständigkeit, die die Orientierung auf Einzelfälle nicht nur ergänzt, sondern dominiert.
5. Die Macht und den Einfluss der großen Träger der Hilfen zur Erziehung begrenzen.

### *Literatur*

- Arendt, H. 1987: Macht und Gewalt. 6. Aufl. München
- Bachrach, P./Baratz, M.S. 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt a.M.
- Bundesjugendkuratorium 1984: Jugend und Terrorismus. Weinheim
- Hekele, K. 2005: Sich am Jugendlichen orientieren. Frankfurt a.M.
- Möbius, T./Klawe, W. 2010: Die Ambulant Intensive Betreuung (AIB) – ein Ansatz einer ressourcenorientierten Jugendhilfe. In: Unsrer Jugend, Heft 7-8/2010, S.311-316
- Kastner, P./Sesar, K. (Hg.) 2001: Strategien gegen die anwachsende Jugendkriminalität und ihre gesellschaftlichen Ursachen, Hamburg
- Kunstreich, T. 2002: Grundkurs Soziale Arbeit, Bd I. Bielefeld  
– 2012: Grundkurs Soziale Arbeit, Bd II. Bielefeld
- Weber, M. 1984: Soziologische Grundbegriffe, 6. Aufl. Tübingen

*Dorothee Bittscheidt, Bernadottestraße 33, 22763 Hamburg  
E-Mail: dbittscheidt@t-online.de*

*Timm Kunstreich, Bahnhofstraße 21-25, 21614 Buxtehude  
E-Mail: TimmKunstreich@aol.com*