

Jean-Marie Wagner

Hilfe – aber zu welchem Preis?

Ein neues Finanzierungsmodell im Schnelldurchgang

Luxemburg hat in den letzten dreißig Jahren ein System von Hilfen für Kinder und Jugendliche aufgebaut und dieses seit 2000 nochmals stark durch den Ausbau therapeutischer und ambulanter Angebote differenziert. Seit 2006 wurde erneut verstärkt in den Bereich der stationären Erziehung investiert. Einher ging diese Ausbaustufe mit dem Versuch einer Veränderung des Finanzierungsmodus. Denn seit Mitte der 1970er Jahre werden die Dienstleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe über Konventionen¹ finanziert, was einer Gesamtfinanzierung aller in der Einrichtung zu erwartenden Kosten gleichkommt. Mit der Einführung des neuen Gesetzes „Aide à l'enfance et à la famille“ (AEF) stellt man nun den individuellen Fall und die spezifische Hilfe in den Mittelpunkt. Die Einrichtungen mit dem neuen Finanzierungsmodus, Maison Françoise Dolto, Kannerhaus Junglinster, Kannerhaus Jean (sie dienen als Versuchslabor für das sich in der Ausarbeitung befindende Reglement zum AEF-Gesetz), legen eine monatliche Abrechnung vor, in der sie Kosten pro Fall und Tag berechnen. Von den Geldern muss die Einrichtung alle anfallenden

Kosten (außer der Immobilie), Gehälter, Versorgung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen bezahlen.

Warum aber will die Politik und vor allem das Familienministerium nach dreißig Jahren den bewährten Modus der Integralfinanzierung der Dienste über Konventionen, welcher durchaus auch Vorteile (z. B. Kostenabsicherung der Gehälter unabhängig von der Altersstruktur des beschäftigten Personals) beherbergt, so radikal verändern?

Die Gründe sind mehrschichtig. In den letzten Jahren kam es verstärkt zu Auseinandersetzungen zwischen Trägern

und Ministerium, weil das Ministerium die Beträge in der Konvention für den Bereich der laufenden Kosten seit den 1980er Jahren nicht mehr angepasst hat.

Die Lücken der „Fehl“bedarfsfinanzierung

Analysieren wir heute den bestehenden Personalschlüssel in der Heimerziehung in Luxemburg stellen wir mehrere besorgniserregende Phänomene fest. Der Personalschlüssel entspricht nicht mehr demjenigen, wie er vor 25 Jahren definiert wurde. Zwar arbeiten immer noch

© Mikael Damkier - Fotolia.com



Jean-Marie Wagner ist Diplom-Pädagoge, er hat an der Universität Trier Erziehungswissenschaften mit Schwerpunkt Planung und Management studiert. Seit 1997 arbeitet er in der stationären Erziehung, seit 2001 ist er Direktor des Kannerheimes Itzeg, wo er im Bereich Organisationsentwicklung und systemisches Fallverstehen Akzente setzt. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Entwicklung einer prozessorientierten Dokumentation (inklusive Hilfe- und Erziehungsplanung), die Umsetzung überprüfbarer Abläufe im pädagogischen Alltag und ein Verfahren der Qualitätssicherung in Bezug auf professionelles Handeln am Klienten.

fünf Erzieher in einer Regelgruppe im Heim, doch sind durch die Anpassung im Kollektivvertrag Urlaubstage und andere soziale Errungenschaften hinzugekommen, die in der gesamten Arbeitszeitjahresbilanz der Einrichtung fehlen.

Die anfallenden Mehrkosten sind vom Träger vorzufinanzieren, wobei dieser nicht sicher sein kann, ob die Gesamtheit der Mehrausgaben rückerstattet wird. Mehrkosten sind nicht nur fachlich bedingt. In der Regel dienen sie dazu, der Klientel ein Angebot bereitzustellen, das auf die besonderen Probleme der Kinder und Jugendlichen reagiert. Sie sind z. B. bedingt durch die „Komplexität und Schwere der Fälle“, den Ausbau und die Qualifizierung der Elternarbeit, die Entwicklung spezifischer Hilfsangebote (intensivpädagogische Betreuung). Aber auch die Positionierung der Heimkinder in die gesellschaftliche Normalität und die an sie gestellten Anforderungen innerhalb ihrer Peergroups² geben Konsummuster³ vor, die in der Basisfinanzierung nicht mehr berücksichtigt sind, deren Befriedigung jedoch – will man deviante⁴ „Lösungsmuster“ vermeiden – unabdinglich ist. Eine Planungssicherheit besteht für die Träger auch deshalb nicht, weil es zusätzlich im Bereich „Personalschlüssel“ Einbußen⁵ gab, die nicht immer kompensiert wurden.

Durch die Schaffung und Ausdifferenzierung insbesondere der ambulanten Dienste können minderschwere Fälle von Kindeswohlgefährdung im Herkunftsmilieu betreut werden. Das bedeutet aber auch, dass die Fälle, die ins Heim kommen, deutlich betreuungsinintensiver sind als noch vor ein paar Jahren und nicht nur höhere Anforderungen an die Professionalität des Erziehers stellen, sondern dass die Belastung in der heutigen Heimerziehung als insgesamt sehr hoch eingestuft werden muss. Ferner kommt hinzu, dass den Erziehern in der Heimerziehung heute kaum mehr als zwei Stunden Vorbereitungszeit pro Arbeitswoche zugestanden werden können, der Rest ist der erschöpfende Alltag mit den 8 bis 10 Kindern. Hier muss die Politik unbedingt nachbessern und ähnlich fachlichen Argumenten zugänglich werden wie bei den Berufsgruppen, die einen Bildungsauftrag innehaben.

Eine Folge: Die Arbeitsbedingungen in der stationären Erziehung verschlechterten sich über die Jahre hinweg. Par-

allel stieg die Zahl der Auslandsplatzierungen kontinuierlich, wobei die Kosten hier, da es sich in der Regel um kostenintensive Angebote handelt, eine nachrangige Rolle spielen.

Komfortorientierte Hilfsmaßnahmen?

Aber es gab auch Kritik an der Belegungspraxis der Träger der stationären Jugendhilfe⁶. Von Seiten der einweisenden Stellen wurde moniert, dass freie Plätze über längere Zeiträume hinweg nicht belegt, Übergänge zwischen den Fällen unnötig in die Länge gezogen und schwerwiegende Fälle entweder gar nicht erst angenommen oder frühzeitig abgegeben werden. Abgeben bedeutet,

Die Ausweitung von stationären und teilstationären therapeutischen Angeboten brachte hinsichtlich der Auslandsüberweisungen [...] keine Veränderung.

entweder in die staatliche Erziehungseinrichtung nach Dreiborn/Schrassig, die laut Statut niemand ablehnen kann, oder ins benachbarte Ausland zu überweisen. Allzu lange rechtfertigten die Befürworter der Auslandsüberweisungen im Erziehungsministerium ihre legerer Politik mit dem Argument, Luxemburg sei zu klein für eine spezialisierte Antwort auf alle Spezialprobleme.

Die Ausweitung von stationären und teilstationären therapeutischen Angeboten brachte hinsichtlich der Auslandsüberweisungen – die auch unter dem Aspekt der Kinderrechte recht problematisch sind – keine Veränderung. Die Kinder werden regelrecht des Landes verwiesen. Viele dieser Kinder sind aus sozial benachteiligten Familien und ihre tiefgreifenden Probleme sind in der Regel Ergebnis zerrütteter Beziehungssettings. Ihr emotionales Erleben ist eher durch Konflikte und Traumata bestimmt und es bleibt die Frage, ob sie durch eine „Abschiebung“ ins Ausland nicht erneut traumatisiert werden. Die Überführung in eine ausländische Einrichtung hat vor allem bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien meist eine einschneidende Abspaltung und Trennung von ihrer Familie zur Folge. Weder Eltern noch ausländische Ein-

richtungen können einen, im Sinne der Kinderrechtskonvention geforderten, würdigen und hinreichenden Kontakt knüpfen, und oft sind diese Kinder nach einiger Zeit in diesen Einrichtungen gänzlich ohne familiäre Beziehungen bzw. Bindungen.

Auch vor, während oder nach kinder- und jugendpsychiatrischen Interventionen (oder Auslandsaufhalten) müssen die Minderjährigen und ihre Familien kompetent betreut werden, sonst bleibt die einseitige Ausweitung des therapeutischen Angebots ohne wirklichen Erfolg. Ob nun das vorgesehene Finanzierungsmodell hier zu einer Besserung führt oder „Spezialinterventionen“ und „spezialisierte Hilfen“ vom Verhandlungsgeschick des jeweiligen Trägers und weniger durch Fachlichkeit gesteuert werden, scheint derzeit nicht entschieden.

Wirkungsorientierte Finanzierung – aber wie?

Über Jahre hinweg wurden die Probleme – und damit auch die fachliche Auseinandersetzung um die Lösung spezifischer Probleme – ausgelagert. Strukturen in Belgien, aber vor allem auch in Deutschland konnten mit luxemburgischen Geldern ihre Hilfen ausdifferenzieren und Kompetenzen entwickeln. Betreuungsangebote sind an erster Stelle eine Frage von pädagogisch wirksamen Konzepten, an zweiter Stelle eine von Kompetenzen und an dritter Stelle eine der Finanzierbarkeit und zwar der dauerhaften Finanzierbarkeit dieser Formen der Arbeit. Aus diesem Grund führen die Jugendämter Verhandlungen über träger-, gruppen- und fallspezifische Tagessätze mit den Einrichtungen und Anbietern der Hilfsmaßnahmen.

Hierzulande ist derzeit ein anderes Modell in der Diskussion: Den Einrichtungen soll abhängig vom Fall ein höherer oder niedrigerer Basissatz („accueil socio-éducatif, accueil ortho-pédagogique, accueil thérapeutique“) zugestanden werden, der sich durch die Genehmigung von zusätzlichen Einzelmaßnahmen erhöhen kann. Experten (Psychiater, Psychologen) oder auch andere spezielle Formen der Unterstützung können nach dieser Vorstellung zusätzlich eingekauft werden. In dieser Perspektive gerät der Fall nur als Ensemble von einzelnen Dienstleistungen, die gesondert

abzurechnen sind, in den Blick. Deshalb wohl auch die im Artikel 11 des Gesetzes mit einer gewissen Beliebigkeit behaftete Liste von möglichen Interventionen. Es werden nicht Formen der erzieherischen Hilfen definiert sondern Einzelleistungen.

Aber wie fügen sich diese Einzelleistungen wieder zu einem Fall und einer Hilfe zusammen? Und wer übernimmt in dem neuen Maßnahmenpuzzle die Verantwortung für Erfolg resp. Misserfolg, Wirksamkeit und Verlässlichkeit des finanzierten Hilfekontextes? Bisher beschwerten sich überforderte professionelle Helfer übereifrig über unmögliche Eltern und Lehrer und schreckliche Minderjährige. Kommen jetzt unfähige Therapeuten hinzu? Was passiert, wenn ich eine Hilfe beantragt habe und die stellt sich als wenig hilfreich heraus? Was wenn diese Hilfen im Grundangebot mit ableistbar sind, diese aber darüber nicht finanziert werden können und auch nicht als Zusatzleistung definierbar sind? Viele Fragen, die bislang ungeklärt sind. Neben dem organisatorischen und zeitlichen Aufwand eines solchen Finanzierungsvorschlages, den bisher niemand absehen kann, geht es aber der fachlichen Perspektive um einen grundlegenden Wandel im Verhältnis zum Adressaten der Hilfe, der bedenkenswert ist und nicht ohne Folgen bleiben wird.

Denn die Kinder und Jugendlichen werden über die Verknüpfung „problembehaftetes Verhalten = Sonderfinanzierung der Maßnahme“ stigmatisiert und zu Rechengrößen, die je gravierender ihre Probleme sind, umso mehr Geld für den Träger bringen. Die Logik müsste aber eine andere sein. Die Anbieter der Hilfe müssen **wirksame** Leistungen anbieten, die Finanzierung muss **integral** vorgenommen werden, die Zuweisung in die angebotene Hilfsmaßnahme **fall-spezifisch** und der Verlauf der Hilfen (besonders der hochdotierten) konsequent **lösungsorientiert** ausgerichtet sein. Die Prämisse lautet: Kinder und ihre Familien gesund machen versus Finanzierung sichern und krank lassen.

Es gibt derzeit Einrichtungen, die ein wenig betreuungsintensives Angebot fahren, aber dafür viele Kinder und Jugendliche versorgen. Andere wiederum haben bedingt durch die räumlichen Begebenheiten weniger Spielraum bei den Fallzahlen, dafür aber hohe Kompeten-

zen im Umgang mit komplizierten Problemkonstellationen. Beide dürfen sich auf unterschiedliche Weise finanzieren

Über Jahre hinweg wurden die Probleme – und damit auch die fachliche Auseinandersetzung um die Lösung spezifischer Probleme – ausgelagert.

und beide Leistungen sind entsprechend zu honorieren.⁷ Ein wichtiges Argument, flexible Hilfen zu gestalten und anzubieten und hierfür Raum zu lassen.

Qualifizierung und Evaluation kostet Geld und Zeit

Hilfen im sozialen und erzieherischen Kontext benötigen umfassende Handlungskonzepte, transparente Kommunikationsstrukturen, fundierte fachliche Abläufe und eine hohe Kohärenz bei den Arbeitsabläufen (insbesondere in der alltäglichen Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen). Fachliche Standards benötigen ferner die kontinuierliche Weiterbildung der Mitarbeiter sowie die Evaluation der Arbeitsabläufe und der Hilfeprozesse. Bis zum heutigen Tag wurden derartige Kosten kaum be-



rücksichtigt. Als Garant für fachlich fundiertes Arbeiten sind sie jedoch unabdingbar und müssen schon wegen der in Artikel 13 gesetzlich geforderten Qualitätssicherung in der Finanzierung der Hilfe mit eingerechnet werden.

Die oben beschriebenen Forderungen sind nicht neu. Im Gegenteil. Sie sind seit etlicher Zeit Bestandteil der Auseinandersetzung zwischen den Akteuren und weit darüber hinaus. Die Einführung des neuen Gesetzes ist seit langem der günstigste Zeitpunkt, Bestehendes zu reflektieren, Neues sorgfältig zu prüfen und Prozesse praxisnah und wirksam zu gestalten. Wir sollten uns die Gelegenheit nicht entgehen lassen. ♦

¹ Vereinbarung des Ministeriums mit einem Träger

² Peergroup (englisch peer group) bedeutet „Gruppe von Gleichaltrigen“ oder „Gruppe von Gleichgestellten“

³ Besondere Kosmetik- und Hygieneartikel, Multimediaartikel wie Handy, Playstation Portable und die dazugehörigen Gebrauchsmedien, Markenkleider als Erkennungszeichen von Gruppenzugehörigkeit

⁴ Von der Norm abweichendes Verhalten – gemeint sind in diesem Kontext Diebstahl, Raketeng, Handel mit Drogen ...

⁵ Zusätzliche Urlaubstage und diverse andere zeitliche Vergütungen für die Mitarbeiter

⁶ Heimerziehung

⁷ Auf die ambulante Ebene transponiert, würde ein Familienhilfsdienst im schwachbesiedelten Östling teurer verrechnet werden müssen als in einem Ballungsgebiet oder im fallintensiven sozialen Brennpunkt.