**BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG**

9. Wahlperiode

Drucksache 9/4454

13. 04. 82

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Öffentliche Erziehung in Hamburg;
Konzept zur Verbesserung der Öffentlichen Erziehung und für Alternativen zur Heimerziehung

1. Einordnung und Reformziele des Konzepts

Der Senat hat der Bürgerschaft im Juni 1981 über „Verbesserungen der pädagogischen Arbeit und der Arbeitsbedingungen in den staatlichen Erziehungsheimen" berichtet (Drucksache 9/3477 vom 2. Juni 1981). Dabei ging es in erster Linie um die Senkung der Gruppenfrequenzen in den Erziehungsgruppen der Heime auf die Werte des Jugendberichts 73, um die Anpassung des Bestandes an Heimplätzen an den Bedarf sowie um die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen des Bedarfsrückgangs. Gleichzeitig hatte der Senat in jener Drucksache angekündigt, ein Gesamtkonzept zur Öffentlichen Erziehung in Hamburg noch in dieser Legislaturperiode vorzulegen.

In Fortführung der seit etwa 10 Jahren bundesweit geführten Fachdiskussion zur Heimerziehung hat die zuständige Behörde ein Konzept zur Neuordnung der Öffentlichen Erziehung erarbeitet. Es stützt sich auf Berichte eigens für dieses Reformvorhaben gebildeter Fachausschüsse, die mit Praktikern aus dem Bereich der staatlichen Erziehungsheime und Heimschulen sowie Vertretern der Sozialen Dienste besetzt waren. An der Entwicklung waren darüber hinaus Mitglieder der Deputation der Behörde für Arbeit, Jugend und Soziales maßgeblich beteiligt, die seit Ende 1980 in einem Ausschuß der Deputation Zielvorstellungen und Gestalt der Neukonzeption der Öffentlichen Erziehung beraten haben.

Die beabsichtigte Reform orientiert sich an den folgenden Zielen:

- Die traditionelle Heimerziehung soll entsprechend den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung modifiziert und in Teilbereichen durch Alternativen zur klassischen Heimerziehung ersetzt werden.
- Zur Verbesserung der schulischen Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung sollen die bisherigen Heimschulen durch ein System schulischer Erziehungshilfen abgelöst werden, das am Prinzip der Individualförderung orientiert ist.
- Entscheidungen über Öffentliche Erziehung, insbesondere über die Auswahl der jeweils geeigneten Erziehungshilfen im Einzelfall, sollen darauf ausgerichtet sein, die für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen bedeutsamen und förderlichen Beziehungen in ihrem sozialen Nahbereich zu erhalten. Die langfristige Planung der regionalen Verteilung verschiedenartiger Unterbringungsangebote ist an diesem Prinzip zu orientieren.
- Entscheidungen über Öffentliche Erziehung und über die Auswahl geeigneter Hilfen sollen stärker als bisher die Prinzipien der ortsnahen Sozialarbeit berücksichtigen. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen sind entsprechend zu dezentralisieren bzw. regionalisieren.

Der Senat hat das Konzept im Grundsatz und den wesentlichen Zielen gebilligt. Zur Umsetzung wird er der Bürgerschaft eine detaillierte Strukturplanung vorlegen.

Die Umsetzung dieses Konzepts soll insgesamt kostenneutral erfolgen. Die Anpassung des Bedarfs an Plätzen in den staatlichen Erziehungsheimen, über die der Senat im Rahmen der Mitteilung über die Verbesserung der pädagogischen Arbeit und der Arbeitsbedingungen (Bürgerschafts-Drs. 9/3477 vom 2. Juni 1981) berichtet hat, wird fortgeführt.

Die stufenweise Verwirklichung des Konzepts ist gebunden an die Bereitstellung der erforderlichen Deckungsmittel, die über diesen quantitativen Abbau von Plätzen und Personalmitteln (einschließlich Finanzbedarf für den Sozialplan) hinaus durch die vom Senat vorgesehene Umstrukturierung der Öffentlichen Erziehung freigesetzt werden.

2. **Ergebnisse der Beratungen mit den freien Trägern der Jugendhilfe und mit dem Ausschuß zur Förderung der Jugendwohlfahrt**

Das Konzept ist schon in der Entwurfsphase mit den freien Trägern der Jugendhilfe beraten und abgestimmt worden. Anregungen und Hinweise wurden soweit möglich in die vorliegende Endfassung eingearbeitet. Die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege hat eine abschließende Stellungnahme zu dieser Fassung abgegeben. Sie faßt ihre Stellungnahme wie folgt zusammen:

„Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die Tatsache, daß eine Reform der Heimerziehung in Hamburg auch den öffentlichen Träger erfaßt hat. Sie erwartet, daß die Ausführungen dieser Stellungnahme in die endgültige Fassung des Reformpapiers aufgenommen wird.

Dabei geht es besonders um die Gesichtspunkte, daß

- im Mittelpunkt der Reform der Mensch und sein Leiden stehen muß, das nur durch eine ganzheitliche Sicht verändert werden kann
- Verwaltung, Struktur und Organisation ihre dienende Funktion zugewiesen bekommen
- die Reform nicht erneut statistischen Charakter erhält wie der Jugendbericht 1973, sondern dynamisch ständige Veränderungen zuläßt
- die Gestaltungsfreiheit der Freien Träger erhalten bleibt und die partnerschaftliche Zusammenarbeit auf allen Gebieten besser wird
- die für Flächenstaaten gültigen Prinzipien der Regionalisierung nicht vorbehaltlos auf einen Stadtstaat übertragen werden dürfen."

Im übrigen kritisiert die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Stellungnahme, daß das Konzept zur Verbesserung der Öffentlichen Erziehung und für Alternativen zur Heimerziehung zu ambulanten Maßnahmen im Vorfeld der Heimerziehung keine Aussagen trifft. Die Arbeitsgemeinschaft gibt darüber hinaus in mehreren Passagen ihrer Stellungnahme der Befürchtung Ausdruck, daß mit dem Konzept zur Verbesserung der Öffentlichen Erziehung keine Vorteile für die Kinder und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung angestrebt werden, sondern lediglich Veränderungen in der Struktur und Organisation des Verwaltungshandelns.

Der Ausschuß zur Förderung der Jugendwohlfahrt, dem neben Vertretern der Jugendverbände und der Kirchen auch Vertreter der freien Wohlfahrtspflege angehören, hat das Konzept zur Öffentlichen Erziehung in Hamburg eingehend beraten und dabei auch zu den kritischen Einwänden der freien Träger Stellung bezogen. Der Ausschuß hat den folgenden Beschluß gefaßt:

„In der Hinwendung zu milieunaher und ganzheitlicher Erziehung sieht der Ausschuß den wesentlichen Schritt zur Verbesserung der Öffentlichen Erziehung, weil ein solches Erziehungskonzept gewährleistet, daß junge Menschen als Subjekte angenommen und ihre Bedürfnisse und individuellen Fähigkeiten berücksichtigt werden.

Der Referentenentwurf versteht zu Recht unter milieunaher Erziehung, daß den Kindern und Jugendlichen die vertraulichen soziokulturellen Bedingungen im wesentlichen erhalten bleiben, wobei es von besonderer Bedeutung sein wird, daß die Öffentliche Erziehung die soziokulturellen Bedingungen der Kinder und Jugendlichen berücksichtigt und einbezieht.

Es wird wesentlich darauf ankommen, Kinder und Jugendliche ihrer Lebenswelt nicht zu entfremden, sondern sie zu befähigen, mit den ihnen bekannten Sozialstrukturen reflektiert und kritisch umzugehen.

Der Ausschuß teilt die Feststellung des Referenten-Entwurfs, daß sich die in den letzten Jahren vorgenommene Spezialisierung der Einrichtungen in dieser Form nicht bewährt hat und weitgehend zurückzunehmen ist.

Der Ausschuß begrüßt, daß gerade die Erfahrungen der Praktiker im Bereich der öffentlichen und freien Träger und die Bemühungen aus der Praxis heraus, die auf den Abbau solcher Spezialisierung zielen im Referentenentwurf ausdrücklich bestätigt werden.

Es wird dabei nicht verkannt, daß es auch in Zukunft „problematische" Kinder und Jugendliche geben wird. Diese sollten, soweit wie irgend möglich, nicht in Spezialeinrichtungen zusammengefaßt und damit isoliert werden. Dies gilt insbesondere für die Personengruppe, die allgemein als milieugeschädigt, verhaltensgestört o. ä. bezeichnet wird.

Es wird darauf hingewiesen, daß die Einrichtungen qualitativ und quantitativ sowohl in personeller als auch in räumlicher Hinsicht entsprechend auszustatten sind.

Die Einrichtungen sind so zu gestalten, daß sie differenziert auf die Probleme der Kinder und Jugendlichen eingehen können. Dabei verkennt der Ausschuß nicht, daß schwere, insbesondere körperliche Behinderungen weiterhin Spezialeinrichtungen erfordern.

Der Ausschuß bewertet den Referenten-Entwurf insgesamt als positiv, macht aber darauf aufmerksam, daß

- die Verwaltungsebene sich an dem pädagogischen Konzept zu orientieren hat und auch danach gestaltet wird,
- für die Reform der Heimerziehung und für Alternativen zur Heimerziehung nicht vordergründig finanzielle und wirtschaftliche Aspekte bei der Gestaltung der Einrichtungen der Öffentlichen Erziehung ausschlaggebend sein dürfen,
- den freien Trägern ihre Gestaltungsfreiheit erhalten bleiben muß.

Der Ausschuß empfiehlt, daß eine Kommission „Öffentliche Erziehung" die konzeptionellen Neuansätze fortlau-

fend beobachtet, um ggf. dem inhaltlichen Konzept die erforderlichen Korrekturen und Impulse für Verwaltung und Praxis geben zu können."

3. Stellungnahmen von Bezirksversammlungen

Die Bezirksversammlungen Hamburg-Mitte, Eimsbüttel, Nord, Harburg und Altona, die beiden letztgenannten durch ihren Hauptausschuß, haben — grundsätzlich positiv — wie folgt Stellung genommen:

3.1 Bezirksversammlung Hamburg-Mitte

„1. Die Bezirksversammlung Hamburg-Mitte begrüßt die mit dem Referentenentwurf vorgestellten Alternativen zur Heimerziehung als einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der strukturellen und organisatorischen Hemmnisse heutiger Heimerziehung. Die angedachten Alternativen bieten eine gute Gewähr dafür, die durch die gegenwärtigen Unterbringungsformen ‚tendenziell geförderten Heimkriterien' von Kindern und Jugendlichen zu vermeiden. Sie sind insbesondere geeignet, die jungen Menschen auf ein Leben in Selbständigkeit und Eigenverantwortung vorzubereiten.

Das Konzept einer stadtteilnahen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen wird unterstützt, da hierdurch noch stabil gebliebene Bezüge zu Schule, Freundeskreis usw. in den Erziehungsprozeß sinnvoll einbezogen werden können.

Das Konzept setzt jedoch voraus, daß in den Bezirken ein ausgewogenes Platzangebot zur Verfügung steht. Da das Platzangebot jedoch mit den Einweisungszahlen im Bezirk Hamburg-Mitte nicht übereinstimmt — auch z. Z. kein Ausgleich geschaffen werden kann —, wird eine Kontingentierung der zur Verfügung stehenden Plätze für die Bezirke für erforderlich gehalten.

2. Die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen, d. h., die Verlagerung der Entscheidungsprozesse vom Landesjugendamt auf die Bezirksverwaltung und damit auf die Sozialarbeiter vor Ort, wird nachdrücklich begrüßt. Es muß jedoch unmißverständlich darauf hingewiesen werden, daß eine Übertragung der Aufgaben nicht ohne ausreichende Personalverstärkung im Jugend- und Sozialdezernat möglich ist.

3. Die Bezirksversammlung Hamburg-Mitte spricht sich für eine versuchsweise Einführung einer geänderten Praxis in einem Bezirk aus, da gegenwärtig noch zu viele rechtliche und organisatorische Ausdifferenzierungen erforderlich sind. Sie bedürfen der Ausformung und Erprobung."

3.2 Bezirksversammlung Eimsbüttel

„Die Bezirksversammlung begrüßt es, daß die Behörde für Arbeit, Jugend und Soziales endlich ein Reformkonzept für die Öffentliche Erziehung vorgelegt hat. Besonders die Tatsache, daß die Kinder und Jugendlichen in ihrer sozialen Umwelt belassen und dort betreut werden sollen, halten wir für einen Schritt in die richtige Richtung. Wir haben dies auch bereits durch die Unterstützung der ‚milieunahen, stadtteilbezogenen Heimerziehung Schanzenstraße' deutlich gemacht.

Die Bezirksversammlung vertritt in bezug auf den Referentenentwurf folgende Auffassung:

1. Dem Entwurf in seinem inhaltlichen Konzept und in dessen Aussagen zu den einzelnen Ausgestaltungsformen wird grundsätzlich zugestimmt.
2. Wir bemängeln, daß konkrete Angaben zu Fragen der Kapazität, zum Verhältnis der Einrichtungsarten untereinander, zum finanziellen, personellen und räumlichen Bedarf und deren bezirklicher Verteilung nicht gemacht werden, denn die Absicht der gemeindenahen Gestaltung der Öffentlichen Erziehung (ÖE) kann in Eimsbüttel nicht verwirklicht werden, solange es in unserem Bezirk nur eine entsprechende Einrichtung (Max-Zelck-Heim) gibt. (Martinistraße und Schanzenstraße — Tabelle 13 — gehören zum Bezirk Nord bzw. Altona).
3. Die Bezirksversammlung kritisiert die Beschränkung des Entwurfs auf diejenigen Kinder und Jugendlichen, die in das System der ÖE eintreten müssen. Wir halten es für erforderlich, geeignete Möglichkeiten fest vorzusehen und einzurichten, die verhindern, daß Kinder und Jugendliche in ÖE genommen werden müssen. Insbesondere bestehen Bedenken gegenüber der vorgesehenen Durchführung der schulischen Erziehungshilfe. Anstatt erst zu wirken, wenn Schüler ausgesondert wurden, sollte durch spezielle Förderungsmaßnahmen innerhalb der Allgemeinen Schulen Aussonderung weitgehend vermieden werden. Dazu könnten und sollten die im Amt für Jugend vorhandenen Lehrerstellen genutzt werden.
4. Die Bezirksversammlung vertritt die Meinung, daß zum Konzept der ÖE die Elternarbeit gehört. Sie sollte beginnen, bevor Maßnahmen der ÖE ergriffen werden müssen und während der ÖE fortgesetzt werden.
5. Die Bezirksversammlung sieht einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen der Reform der ÖE und dem z. Z. vorliegenden Heimschließungsprogramm. Daher wird kritisiert, daß wohnnahe Heime geschlossen und außerhalb Hamburgs gelegene Heime weitergeführt werden sollen."

3.3 Bezirksversammlung Nord

Die Bezirksversammlung Hamburg-Nord hat in ihrer Sitzung am 11. Februar 1982 den endgültigen Referentenentwurf zur Erarbeitung einer Stellungnahme in den Jugendwohlfahrtsausschuß (JWA) überwiesen.

Gleichzeitig hat die Bezirksverwaltung mehrheitlich eine Vorlage des JWA beschlossen, die dieser im Rahmen einer Vordiskussion über den Vorläufer des jetzt vorliegenden Referentenentwurfes in seiner Sitzung am 27. Januar 1982 erarbeitet hatte.

Dieser Beschluß lautet wie folgt:

„Die im Referentenentwurf beschriebenen Ziele werden positiv gesehen. Für die Realisierung sind in personeller

und materieller Hinsicht die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Diese sind gemeinsam mit den Sozialen Diensten zu erarbeiten.

Die Dezentralisierung kann nicht auf die praktische Arbeit und die pädagogische Verantwortung beschränkt bleiben, sondern muß zu einem erheblichen Teil finanzielle Verantwortung einschließen, damit u. a. Probleme mit unterschiedlichen Bewertungen in Einzelfällen vermieden werden können.

Diese Voraussetzungen sind auch für den geplanten Modellversuch zu schaffen."

3.4 Bezirksversammlung Harburg

„Die Bezirksversammlung begrüßt die seit längerem ausstehenden Reformüberlegungen zur Heimerziehung.

1. Beim vorliegenden Entwurf muß stärker herausgearbeitet werden, daß
   - die Situation der betroffenen Kinder und Jugendlichen im Mittelpunkt steht
   - Organisations- und Strukturveränderungen in den Einrichtungen und der Fachbehörde allein nicht der Maßstab für bessere pädagogische Arbeit sein können.
2. Bei der weiteren Planung muß berücksichtigt werden, daß vor Ab- bzw. Auflösung bestehender Einrichtungen (z. B. Schließung der Heime für gesicherte Unterbringung, beabsichtigte Aufgabe der Heimschulen) pädagogische Konzepte für entsprechende Alternativen erarbeitet sein müssen.
3. Einer stärkeren Dezentralisierung und Regionalisierung des gesamten Aufgabenbereichs der Heimerziehung stimmen wir zu, wenn gewährleistet ist, daß entsprechend der Aufgabenverteilung auch das Personal auf die Bezirke und deren Einrichtungen übergeht.
4. Einem begrenzten Abbau der Differenzierung und Spezialisierung der Heime stimmen wir zu (z. B. alters- und geschlechtsspezifische Gruppen, Aufnahme- und Beobachtungsgruppen).
5. Den für staatliche Einrichtungen neue Formen wie
   Jugendwohngruppen
   Jugendwohnungen in Heimen
   Außenwohngruppen
   Bereitschaftspflegestellen
   stimmen wir zu. Diese Formen haben sich bei freien Trägern seit Jahren bewährt.
6. Wir gehe davon aus, daß diese und die bereits in der Presse veröffentlichten Reformvorschläge insgesamt finanziell abgesichert sind.
7. Die Bezirksversammlung wünscht sich zukünftig eine intensive Diskussion zwischen den Praktikern der Stadt und den freien Trägern mit der Fachbehörde.

Die Bezirksversammlung geht davon aus, daß die Umsetzung dieses Konzeptes offen bleibt für weitere Reformen."

3.5 Bezirksversammlung Altona

„Der Hauptausschuß begrüßt grundsätzlich die Vorlage eines Referentenentwurfes, ist allerdings der Auffassung, daß die mit ca. 50% an der Öffentlichen Erziehung beteiligten freien Träger beim Zustandekommen des vorgelegten Referentenentwurfes hätten beteiligt werden müssen.

Der Hauptausschuß vermißt im Referentenentwurf konkrete Handlungsvorschläge, die auf eine entsprechende Umsetzung des Konzeptes abzielen. Weiter hält der Hauptausschuß die Finanzierbarkeit und die Frage der Einarbeitung der beteiligten bzw. betroffenen Mitarbeiter in die neue Aufgabenstellung für nicht hinreichend beantwortet. Im Zusammenhang mit der Übertragung der Einweisungsentscheidung in Heime auf die Bezirke bleibt unklar, ob die neue Aufgabenstellung vom vorhandenen Personalbestand zusätzlich mit übernommen werden soll oder nicht.

Ferner weist der Hauptausschuß darauf hin, daß die Voraussetzungen für eine Regionalisierung der Unterbringungsangebote zum jetzigen Zeitpunkt für Altona nicht gegeben sind. Im übrigen gibt der Hauptausschuß zu bedenken, daß die Getto-Situation des Klientels auch durch Regionalisierung der Unterbringungsangebote keinesfalls aufgehoben wird.

Der Hauptausschuß empfiehlt daher, vor einer generellen Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen sowie der generellen Regionalisierung der Unterbringungsangebote die Überlegungen zu einer gemeindenahen Gestaltung der Öffentlichen Erziehung zunächst modellhaft zu erproben.

Abschließend möchte der Hauptausschuß verdeutlichen, daß Mittel und Personal nicht eingespart werden dürfen, sondern regional einzusetzen sind für

1. vorbeugende Hilfe
2. Hilfen zur Vermeidung von anstehenden Heimaufnahmen
3. die möglichst baldige Rückführung in die Familie oder andere Gemeinschaften (Jugendwohnungen etc.)
4. Außenwohnungen in Verbindung mit Heimen, z. B. beim Blankeneser Heim, das unbedingt erhalten oder ersetzt werden muß.

Zu einer detaillierteren Stellungnahme zu dem Referentenentwurf sehen sich die bezirklichen Gremien auf Grund des kurzfristigen Termins nicht in der Lage."

4. **Petitum**

Der Senat bittet die Bürgerschaft, Kenntnis zu nehmen.

Druck: Lütcke & Wulff, Heidenkampsweg 76 B, Hamburg 1

Anlage zur
Bürgerschaftsdrucksache 9/4454

Öffentliche Erziehung in Hamburg
Konzept zur Verbesserung der Öffentlichen Erziehung und für Alternativen zur Heimerziehung

Gliederung

Einführung

I. Öffentliche Erziehung als Maßnahme der Jugendhilfe
  1. Familienergänzende Hilfen — Öffentliche Erziehung — Heimerziehung
  2. Rechtsgrundlagen Öffentlicher Erziehung
  3. Erkennbare Entwicklungstendenzen der Rechtsanwendung

II. Strukturbedingungen erfolgreicher Sozialisation
  1. Dauerhafte, überschaubare und lebensnahe Beziehungen zwischen Erziehenden und Kindern
  2. Schlußfolgerungen für die Heimerziehung
  3. Korrekturleistungen Öffentlicher Erziehung

III. Probleme gegenwärtiger Öffentlicher Erziehung und Perspektiven
  1. Gemeindenahe Erziehung
  2. Abbau der Differenzierung und Spezialisierung
    a) Heim- und Gruppendifferenzierung
    b) Differenzierung und Spezialisierung der Entscheidungsprozesse
  3. Dezentralisierung der Institutionen und Kompetenzen
  4. Arbeitsbedingungen und Arbeitsmotivation
  5. Anmerkungen zur Ökonomie der Heimerziehung
  6. Öffentliche Erziehung und Schule

IV. Reform der Öffentlichen Erziehung und Alternativen zur klassischen Heimerziehung
  1. Reformen und Alternativen zur klassischen Heimerziehung
    a) Anmerkungen zum Begriff Heimerziehung
    b) Erziehungsgruppen
    c) Jugendwohngruppen, Jugendwohnungen und Außenwohnungen im Rahmen der Heimerziehung
    d) Außenwohngruppen
    e) Bereitschaftspflegestellen
    f) Quantitative Perspektiven
  2. Schulische Erziehungshilfe
  3. Überlegungen zu einer gemeindenahen Gestaltung der Öffentlichen Erziehung
    a) Vorbemerkungen
    b) Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen
    c) Regionalisierung der Unterbringungsangebote
    d) Zusammenfassung

I. Strukturen und Bestände der Öffentlichen Erziehung

1. Aufnahme- und Entlassungsverfahren
2. Pflegestellen und Sonderpflegestellen
3. Minderjährige in öffentlicher Erziehung
   - Tabelle 1: Minderjährige und junge Erwachsenen in Öffentlicher Erziehung (Heim- und Familienbetreuung) nach Altersgruppen von 1973—1980
   - Tabelle 1a: Minderjährige in Heimerziehung beim Amt für Jugend und Freien Trägern (tatsächlicher und prognostizierter Bestand)
   - Tabelle 1b: Unterbringung im Rahmen Öffentlicher Erziehung in Heimen und Familien
   - Tabelle 2: Wie 1a, jedoch grafische Darstellung
   - Tabelle 3: Minderjährige und junge Erwachsene in Öffentlicher Erziehung (Heim- und Familienbetreuung) nach Rechtslage von 1967—1980
4. Dauer der Heimerziehung
   - Tabelle 4: Aufenthaltsdauer in Heimen (Aufnahmealter 0— 1 Jahr) 1976 und 1980
   - Tabelle 5: Aufenthaltsdauer in Heimen (Aufnahmealter 1— 6 Jahre) 1976 und 1980
   - Tabelle 6: Aufenthaltsdauer in Heimen (Aufnahmealter 6—10 Jahre) 1976 und 1980
   - Tabelle 7: Aufenthaltsdauer in Heimen (Aufnahmealter 10—15 Jahre) 1976 und 1980
   - Tabelle 8: Aufenthaltsdauer in Heimen (Aufnahmealter 15—18 Jahre) 1976 und 1980
5. Die staatlichen Heime und Heime Freier Träger mit Sitz in Hamburg
   - Tabelle 10: Die Heime des Amtes für Jugend und der Freien Träger mit Sitz in Hamburg nach ihrer Platzzahl
   - Tabelle 11: Gruppenstärken in Heimen Freier Träger und Heimen des Amtes für Jugend
6. Regionale, örtliche und überörtliche Fremdunterbringung
   - Tabelle 12: Die Heimaufnahme 1980 nach Bezirken und dem Ort der Unterbringung in Heimen des Amtes für Jugend und denen Freier Träger
   - Tabelle 13: Heime des Amtes für Jugend und der Freien Träger aufgeteilt nach Bezirksamtsbereichen.

II. Verzeichnis der im Text zitierten Literatur und Quellen

Einführung

„. . . Zurückbleiben hinter der Aufklärung und den besseren Einsichten des Jahrhunderts, zuweilen auch versagte Unterstützung von oben her, brachten diese Anstalten in sehr üblen Ruf und erweckten gegen die Zöglinge ein höchst ungünstiges Vorurteil. Man schien sich zuletzt zu überzeugen, daß eine zweckmäßige und geistige Erziehung in Waisenhäusern beinahe unmöglich und daß . . . Verkrüppelung an Seele und Leib in denselben fast unvermeidlich wären. Durch diese . . . Ansicht wurden verständige und menschenfreundliche Männer auf den Gedanken geführt: Daß für die Waisen weit besser gesorgt werde, wenn man dieselben bei guten Bürgern in die Kost gäbe . . . Das Leben in einer Familie sei ein besserer Ersatz für den Verlust der Eltern, als die Einförmigkeit und die Zwangsordnung auch des besten Waisenhauses".

So beurteilt Meno Günther Kiehn im Jahre 1821 die Situation der Heimerziehung. Man könne diesen trefflichen Mann, der länger als 50 Jahre das Hamburger Waisenhaus führte und dessen Geschichte schrieb, getrost weiter zitieren, um etwas über die Probleme Öffentlicher Erziehung auszuführen. Die Problematik, die Kiehn beschäftigt, war in der Geschichte der Heimerziehung immer aktuell und ist es noch heute, auch wenn die heutige Heimerziehung kaum noch Waisenkinder betreut, sondern die Anlässe der Betreuung sich gewandelt haben.

Sieht man einmal von den heutigen Besonderheiten ab, kann man bei abstrakter Perspektive sagen:

Schon immer hatte Öffentliche Erziehung zwei unterscheidbare Aufgaben. Sie hatte

- entweder die Familie zu ersetzen oder
- die unerwünschten Ergebnisse falscher Erziehung — häufig auch der Nichterziehung — zu behandeln.

An diesen beiden Aufgaben läßt sich auch gut das ambivalente Verhältnis der Öffentlichkeit zur Heimerziehung illustrieren: Während die „Waisenhausfunktion" der Heimerziehung Mildtätigkeit und Mitgefühl bei der Bevölkerung mobilisiert, erregt die andere Funktion der Heimerziehung, die Sorge um die als „verwahrlost" und „verhaltensgestört" gekennzeichneten Kinder und Jugendlichen, eher Ängste, Abwehr — im günstigsten Fall Indifferenz. Oft sind es die gleichen Bürger, die einerseits darüber Klage führen, wenn ein paar Jugendliche aus einem Heim die Ordnung stören und sie diese am liebsten eingeschlossen sähen, die andererseits freiere, weniger repressive Formen der Heimerziehung fordern. Das alte Hamburger Waisenhaus muß gewußt haben, weshalb es sich über Jahrhunderte dagegen wehrte, Kinder und Jugendliche aus dem Werk- und Zuchthaus aufzunehmen, denn dort brachte man damals jene unter, die man heute als „verwahrlost" oder „verhaltensgestört" bezeichnet. Wir trennen heute nicht mehr in dieser Weise, aber das hat eben ein ambivalentes Verhältnis der Öffentlichkeit zur Heimerziehung zur Folge.

Heimerziehung hat sich in den vergangenen 15 Jahren stark verändert. Nehmen wir als Beispiel das Johannes-Petersen-Heim im Jahre 1965. Zu dieser Zeit lebten etwa 2500 Kinder in Hamburg in staatlichen Heimen. Das Johannes-Petersen-Heim betreute davon 150. Die Gruppen waren nach Geschlechtern und Altersgruppen streng getrennt. Ein gemeinsames Schlagballspiel zwischen Jungen und Mädchen war etwas Besonderes im Heimalltag.

In der Gruppe der großen Jungen im Alter von 12 bis 15 Jahren lebten 17 Kinder. Sie schliefen in einem einzigen Saal, in dem 20 Betten standen. Betreut wurde die Gruppe von zwei Erziehern, die sich im Schichtdienst abwechselten. Die Jungen trugen die sogenannte „Heimschlotter", bestehend aus schwarzer Manchesterhose, kariertem Hemd und den sogenannten „Sozialbotten", das waren schwarze Schnürstiefel, die in einer Bekleidungskammer bezogen wurden. Die Einheitskleidung gibt es schon lange nicht mehr. Die Zentrale Bekleidungskammer wurde 1981 aufgelöst. Heute leben auf dem Gelände des Johannes-Petersen-Heimes noch 16 Kinder und Jugendliche in 2 Gruppen in abgeschlossenen Wohnbereichen.

Das Johannes-Petersen-Heim wird derzeit auch von polnischen Aussiedlern bewohnt und wird demnächst als Gemeinschaftsunterkunft für Asylanten zur Verfügung stehen.

Bezogen auf alle Minderjährigen in Hamburg ist der Anteil der Kinder, die in Heimen leben, von etwa 1,3 % im Jahre 1965 auf etwa 0,77 % zurückgegangen. In den staatlichen Hamburger Heimen leben heute etwa 1300 Kinder weniger als 1965. Eine Erziehungsgruppe umfaßt heute wenigstens 6, höchstens 15 Kinder oder Jugendliche, je nach Gruppentyp. Statt zwei arbeiten durchschnittlich 4 Erzieher in der Gruppe, in manchen Gruppen sind sogar 5 Erzieher tätig; allerdings bei einer gleichzeitigen Arbeitszeitverkürzung von 4 Stunden pro Woche gegenüber 1965. Die bauliche Situation vieler Heime wurde entscheidend verbessert. Durch ein Sonderprogramm konnte die innere Ausstattung der Heime angemessen gestaltet werden; Kuriosa, wie z. B. eine Badewanne mitten im Schlafraum des Kinderheimes Gojenberg, gibt es heute nicht mehr.

Dennoch ist Rolf Podgornik, der ein Kommunales Kinderheim grundlegend umwandelte, zuzustimmen, wenn er kritisch gegen die „künstliche Welt" des Heimes Stellung nimmt und zur Situation feststellt: „Es fällt auf, daß die Institution Kinderheim ihre Aufgabe immer weniger zu erfüllen in der Lage ist, trotz des Einsatzes von wesentlich mehr Erziehern pro Gruppe, trotz der Einbeziehung von Spezialisten in der Therapie, trotz besserer baulicher Konzeption, trotz besserer Ausstattung, trotz Reduzierung der Gruppengrößen. Trotz vieler Bemühungen um Veränderungen ist es den meisten Heimen nicht gelungen, die fast totale Versorgung der Kinder abzubauen. Die Institution Heim, in der alles verantwortlich vorgeplant, besorgt und beschafft wird, muß abgebaut werden."

Bereits der Jugendbericht 1973 des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg wies auf die erhebliche Problematik hin, die mit der Erziehung von jungen Menschen in Heimen verbunden ist. Insbesondere nahm er die Kritik auf an der „Abgeschiedenheit (der Heime) von der Außenwelt", „Verhinderung eigener Entscheidungen und Initiativen" (Tz 154), an den Gefahren des Hospitalismus (Tz 155) und dem schädlichen Wechsel der Bezugspersonen (Tz 182).

Die wissenschaftliche Diskussion hat in den letzten Jahren die Struktur der herkömmlichen Heime und Erziehungsgruppen sowie ihre Automatismen eingehend problematisiert und erforscht. Alternative Formen der öffentlichen Erziehung, deren Bedeutung bereits seinerzeit klar erkannt worden war, haben inzwischen erheblich an Geltung und Verbreitung

gewonnen, andere neue Formen sind erprobt, weiterentwickelt und neu konzipiert worden.

Die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Verbesserung der pädagogischen Arbeit und der Arbeitsbedingungen in den staatlichen Erziehungsheimen" (Drucksache 9/3477) hat deswegen bereits Korrekturen vorgenommen. Der Senat hatte darin seine Präferenz für kleinere Einrichtungen (S. 9 f.), für abgeschlossene Wohneinheiten als Voraussetzung für selbständiges Wirtschaften (S. 10) sowie für eine Vereinheitlichung der Gruppenbetreuungszeiten zum Ausdruck gebracht. Das vorliegende Konzept soll diese Hinweise in einen größeren Zusammenhang einbeziehen. Dabei wird es zunächst darum gehen müssen, die Konzeption darzustellen, an der sich eine Neuordnung der Öffentlichen Erziehung orientieren soll. Im Anschluß daran soll die derzeitige Situation der Öffentlichen Erziehung, insbesondere deren Struktur dargestellt und anhand der Konzeption auf kritikwürdige Sachverhalte hin überprüft werden. Diese kritische Wertung soll zu einem Strukturplan für eine neue, regionalisierte und milieunahe Öffentliche Erziehung hinführen. Einzelvorhaben im Rahmen dieser Reform werden detailliert erörtert. Dabei werden gegenüber dem Jugendbericht '73 weitere Akzentverschiebungen vorgenommen und begründet werden.

I.

Öffentliche Erziehung als Maßnahme der Jugendhilfe

1. Familienergänzende Hilfen — Öffentliche Erziehung — Heimerziehung

Kindheit und Jugend sind Lebensphasen, in denen der Einzelne in die sozialen und kulturellen Gegebenheiten seines Lebensraumes hineinwächst. Kinder und Jugendliche sollen — so erwartet es die Gesellschaft von ihnen — Wissen und Fertigkeiten erwerben, Verhaltenserwartungen, Normen und Werte übernehmen, die die Rolle des Erwachsenen unserer Gesellschaft ausmachen. Den Familien obliegt in erster Linie, diesen Prozeß der Sozialisation einzuleiten, zu fördern und zu begleiten. Die Einrichtung der Elementarerziehung, die Schule und die Einrichtungen der beruflichen Ausbildung ergänzen die familiäre Erziehung. In allen Industriegesellschaften wächst ihre Bedeutung für eine erfolgreiche Integration in die Erwachsenenrolle. Die Jugendhilfe fördert und unterstützt mit ihren „Angeboten" an Kinder, Jugendliche und Eltern diesen Prozeß des Hineinwachsens in die Gesellschaft. Maßnahmen der Jugendförderung sollen dabei z. B. den Raum für Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung erweitern und Formen der Selbstorganisation bei Kindern und Jugendlichen unterstützen.

Aufgabe der Jugendhilfe in der Form Öffentlicher Erziehung ist es, kompensatorische und korrigierende Sozialisationshilfen anzubieten. Dies ist vor allem dann erforderlich, wenn andere Sozialisationsträger versagen oder aus anderen Gründen Probleme bei der Integration von Kindern und Jugendlichen auftreten. Die Öffentliche Erziehung ersetzt dabei teilweise oder oft auch ganz die Familienerziehung vorübergehend oder für eine längere Zeit, oft geschieht dies bis zum Erreichen der Volljährigkeit.

In früherer Zeit wurde Öffentliche Erziehung vorrangig in der Form von „Waisenhauserziehung" für erforderlich gehalten, wenn die Eltern eines Kindes verstarben und andere Menschen sich seiner nicht annahmen; daneben gab es Fälle, in denen die Elternschaft verweigert oder Kinder ausgesetzt wurden.

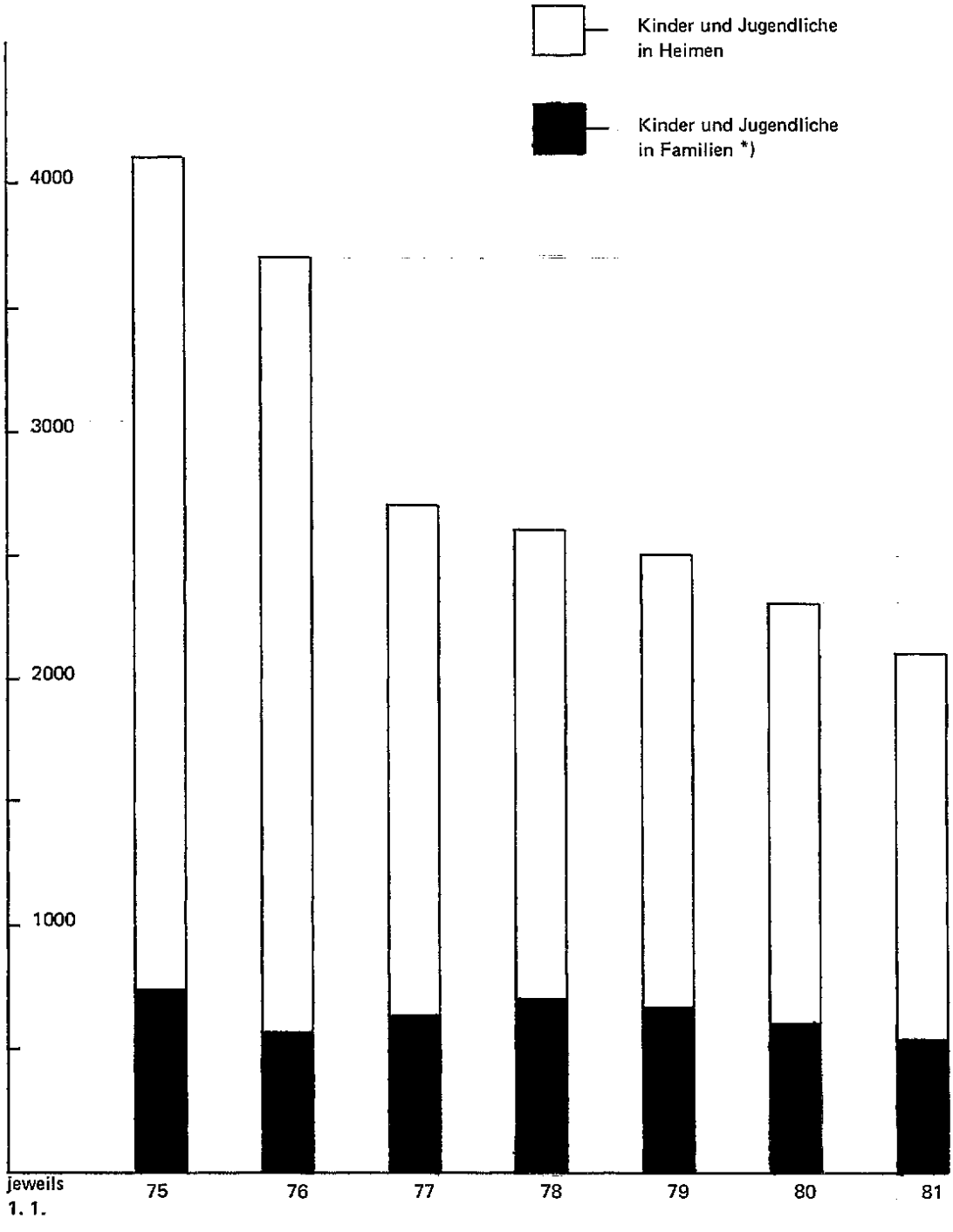
Heute dagegen werden in überwiegender Zahl solche Kinder und Jugendliche in Öffentliche Erziehung genommen, bei denen in erheblichem Ausmaß Defizite in der sozialen Kompetenz oder Konflikte mit dem gesellschaftlichen Umfeld festgestellt werden. Diese Symptome werden zumeist nicht für sich isoliert als Aufnahmegrund genannt. Sie sind mit unterschiedlicher Akzentuierung lediglich Komponenten von Verhaltensweisen, die als abweichend, zumindest aber als Indiz dafür angesehen werden, daß die Integration dieser Kinder und Jugendlichen gefährdet ist. Unter diesen Umständen sehen sich die Eltern entweder selbst außerstande, ihre Erziehungsaufgabe zu erfüllen, oder aber es kommt zu einem amtlichen Entzug der Elternrolle.

Öffentliche Erziehung wurde in der Vergangenheit oft mit Heimerziehung gleichgesetzt. In zunehmendem Maße wurde jedoch in den letzten Jahren die Herausnahme eines Kindes oder Jugendlichen aus seiner Familie und aus seiner vertrauten Umgebung in der öffentlichen und fachlichen Diskussion problematisiert. Es setzte sich die Überzeugung durch, daß es sich dabei um einen außerordentlich schwerwiegenden Eingriff in ihre Entwicklung handelt. Darüber hinaus wurde kritisiert, daß die Erziehung in einem Heim, noch dazu wenn es sich um eine größere Einrichtung handelt, mehr zu einem Leben in einer Institution befähige als zu einer selbständigen und selbstverantworteten Lebensführung.

Aus diesem Grunde sind bereits in den letzten Jahren die familienergänzenden Hilfen in erheblichem Umfang ausgebaut worden. Diese sollten die erzieherischen Bemühungen der Eltern so weit unterstützen, ergänzen und absichern, daß es gar nicht mehr zu Maßnahmen der Öffentlichen Erziehung kommen mußte. Daneben sind zahlreiche weitere Gründe die Ursache dafür, daß sich die Zahl der Kinder und Jugendlichen, für die Öffentliche Erziehung erforderlich wurde, in größerem Ausmaß verringerte als die zahlenmäßige Stärke der jeweiligen Jahrgänge durch rückläufige Geburtenzahlen. Während der Anteil der Minderjährigen in Heimerziehung im Jahre 1970 noch 1,19% betrug, sank er bis 1980 auf 0,77%. Mit seiner „Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft" Nr. 9/3477 vom 2. August 1981 hat der Senat bereits auf diese Tatsache hingewiesen. Zugleich hat er über die sich daraus ergebenden Folgen für den Heimplatzbedarf berichtet.

Aber auch das Angebot von familien-ersetzenden Hilfen hat eine deutliche Akzentverschiebung erfahren. Vorrang vor der Unterbringung in einem Heim hat häufig Aufnahme in eine Ersatz-Familie, die als „Pflegestelle" Aufgaben der Öffentlichen Erziehung übernimmt. Diese Tatsache wird durch die Tabelle 1b belegt. Während bei den Minderjährigen in Öffentlicher Erziehung der Anteil von Kindern und Jugendlichen in Heimen ständig zurückgeht, bleibt ihr Anteil in Pflegefamilien nahezu konstant. Da bedeutet, daß die Unterbringung in Familien relativ zugenommen hat.

Tabelle 1 b: Unterbringung im Rahmen öffentlicher Erziehung in Heimen und Familien



*) Die Darstellung berücksichtigt nur jene Kinder und Jugendlichen, die **im Rahmen öffentlicher Erziehung** in Familien vermittelt werden.

2. Rechtsgrundlagen Öffentlicher Erziehung

Die Rechte der Eltern und ihre Verpflichtung, Pflege und Erziehung ihrer Kinder zu gewährleisten, gehören zu den grundlegenden Normen unserer Gesellschaft. Der Entzug dieser Rechte und Pflichten kann deshalb nur — auf Grund außergewöhnlicher Umstände — mit einem Gerichtsbeschluß verfügt werden. Aber auch schon die Gewährung von Hilfen durch Öffentliche Erziehung, die familiäre Erziehung ergänzt oder nur teilweise ersetzt, ist an gesetzliche Regelungen und an öffentliche Kontrolle gebunden.

Öffentliche Erziehung beruht im wesentlichen auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Hilfe zur Erziehung:

  Diese Rechtsgrundlage (§§ 5 und 6 JWG) setzt nicht unbedingt Symptome für Verhaltensauffälligkeiten voraus. Sie ermöglicht Hilfen durch Öffentliche Erziehung vor allem dann, wenn aus anderen Gründen — z. B. der tatsächlichen Verhinderung der Eltern an der Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrages — das Wohl des Kindes in Frage steht,
- Freiwillige Erziehungshilfe:

  Sie kann gewährt werden, wenn dies zur Abwendung von Gefahren für die Entwicklung oder zur Beseitigung von Schädigungen geboten ist. Voraussetzung dabei ist, daß die Sorgeberechtigten bereit sind, die Durchführung der Maßnahmen zu fördern (§ 62 JWG).
- Fürsorgeerziehung:

  Das Vormundschafts- oder Jugendgericht kann „Fürsorgeerziehung" anordnen, wenn die Sozialisation eines jungen Menschen erheblich gefährdet ist, oder wenn bereits deutliche Entwicklungsschäden erkennbar geworden sind.

  Sie darf nur angeordnet werden, wenn keine andere Erziehungsmaßnahme gewährt werden kann (§§ 64 und 67 JWG).
- Eingliederungshilfe:

  Erzieherische Hilfen können auf Grund des Bundes-Sozialhilfegesetzes in Form von „Eingliederungshilfe" gewährt werden, wenn eine wesentliche seelische Behinderung bereits vorliegt oder einzutreten droht. Voraussetzung ist, daß diese nicht nur vorübergehend besteht, von beträchtlichem Ausmaß ist, und die Fähigkeit zur Eingliederung in die Gesellschaft in erheblichem Umfang beeinträchtigt ist (§ 39 BSHG).

3. Erkennbare Entwicklungstendenzen der Rechtsanwendung

In den letzten 10 bis 15 Jahren sind die Einweisungen in Öffentliche Erziehung gemäß §§ 62 und 64 JWG überproportional zurückgegangen zugunsten der Einweisung gemäß §§ 5 und 6 JWG (vgl. Tabelle 3). Dies liegt u. a. daran, daß die Hilfe zur Erziehung nach §§ 5 und 6 JWG in dem Sinne die mildeste Rechtsgrundlage ist, als sie — im Gegensatz zu der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung — die Feststellung des Stigmas „Verwahrlosung" erspart.

Stark angestiegen ist auch die Unterbringung im Sinne der Eingliederungshilfe seelisch behinderter Minderjähriger. Diese Kategorie von Hilfsbedürftigen ist 1971 als Folge der Fortschritte in der Psychiatrie und Psychotherapie in das BSHG aufgenommen worden. Bis dahin wurden seelisch Behinderte als Verhaltensauffällige im Sinne des Jugendwohlfahrtsgesetzes oder als Sinnesbehinderte oder Geistigbehinderte im Sinne des BSHG behandelt. Der starke Anstieg von Heimunterbringungen auf dieser Rechtsgrundlage (vgl. Tabelle 3) ist im wesentlichen dadurch zu erklären, daß in der Sozialarbeit große Erwartungen in diese neue Rechtsnorm gesetzt wurden. Es bestand der Eindruck, daß man auf dieser Grundlage besondere Therapieangebote leichter durchsetzen könnte. Dementsprechend ging mit dem Anstieg der Unterbringungen nach § 39 BSGH ein starker Rückgang der Unterbringungen im Sinne der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung einher (Tabelle 5). Inzwischen hat sich gezeigt, daß die Rechtsgrundlage für die Frage des Leistungsumfangs bei Hilfegewährung keine wesentliche Rolle spielt, weshalb denn auch seit 1979 der Anteil der Unterbringungen nach § 39 BSGH wieder zurückgeht. Dies liegt auch daran, daß inzwischen der Klassifizierung eines Kindes als „seelisch wesentlich behindert" eine stigmatisierende Wirkung zugeschrieben wird.

In Hamburg gibt es — im Unterschied zu vielen anderen Bundesländern, insbesondere den Flächenländern — kaum eine Differenzierung von Maßnahmen und Einrichtungen der Öffentlichen Erziehung nach den genannten Rechtsgrundlagen. Diese Entwicklung entspricht dem Ziel, Öffentliche Erziehung ausschließlich als ein Angebot von Hilfen zu begreifen und zu gestalten und eben nicht als System von Sanktionen, das sich jeweils am Ausmaß der Auffälligkeiten und der Delinquenz der Betreuten orientiert. Damit hängt der Erfolg der Öffentlichen Erziehung aber auch von der Bereitschaft der nicht unmittelbar Beteiligten ab, Verhaltensauffälligkeiten und Delinquenz nicht als persönliches Verschulden zu werten, sondern als Symptome leidvoller Schicksale. Nur auf dieser Grundlage ist es möglich, angemessene Wege zur Verbesserung der Entwicklungs- und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung zu suchen und die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.

II.

Strukturbedingungen erfolgreicher Sozialisation

1. Dauerhafte, überschaubare und lebensnahe Beziehungen zwischen Erziehenden und Kindern

Einleitend wurden zwei Aufgaben der Öffentlichen Erziehung unetrschieden:

- Aufbau oder Ergänzung elementarer Erziehung und Sozialisation, wenn Familie oder Herkunftsmilieu als Erziehungsträger ausfallen
- Korrektur elementarer Erziehungs- und Sozialisationsergebnisse.

Nunmehr geht es darum, schärfer zu fassen, welches in unserer Gesellschaft die „normalen" strukturellen Bedingungen sind, unter denen die Sozialisation und die Integration von Kindern und Jugendlichen in diese Gesellschaft gelingt.

Tabelle 3

Minderjährige und junge Erwachsene in öffentlicher Erziehung
— Familien- und Heimunterbringung —
nach Rechtslage

Bestand am	§ 5/6 JWG	§ 62 JWG	§ 64 JWG	§ 39 BSHG	Sonstige [1]	insgesamt
31. Dezember 1967	3 984	1 072	441			5 497
31. Dezember 1968	3 872	1 138	438			5 448
31. Dezember 1969	4 003	1 097	432			5 532
31. Dezember 1970	3 993	989	363			5 345
31. Dezember 1971	3 968	934	378			5 280
31. Dezember 1972	3 747	809	305	50		4 911
31. Dezember 1973	3 751	674	279	125		4 829
31. Dezember 1974	3 397	585	178	163		4 323
31. Dezember 1975	3 192	509	155	222		4 078
31. Dezember 1976	2 814	477	137	285	91	3 804
31. Dezember 1977	2 544	487	130	399	100	3 660
31. Dezember 1978	2 405	449	118	435	92	3 499
31. Dezember 1979	2 167	364	90	451	105	3 177
31. Dezember 1980	2 076	322	58	393	117	2 966

[1]) Weitergewährung der Jugendhilfe gemäß § 6, 3 JWG und § 75 a JWG über die Volljährigkeit hinaus nach Herabsetzung des Volljährigkeitsalters.

An ihnen sind die Prinzipien zu orientieren, die auch für die Öffentliche Erziehung als familienergänzende oder -ersetzende Sozialisationsinstanz gelten müssen.

Erziehung und Sozialisation meint jenen Prozeß, in dem ein Kind zunehmend

— Standards der Fremd- und Selbstachtung
— Verhaltenserwartungen
— Wertmuster
— Muster der Erlebnisverarbeitung
— Wissen und instrumentelle Fertigkeiten

in der Weise erwirbt, daß sie als eigene und nicht als von anderen zugemutet erlebt werden können (Verinnerlichung). Prozesse, in denen Erziehung und Sozialisation gelingen, sind von seiten des Kindes Lernprozesse, von seiten des Erziehenden Prozesse der Einflußnahme. Erziehung ist mithin nur durch Kommunikation möglich, wobei entscheidend ist, daß das Kind die Kommunikationen des Erziehenden — aus welchen Gründen auch immer — übernimmt oder zu übernehmen bereit ist.

In unserer Gesellschaft und für die überwiegende Mehrheit von Kindern und Jugendlichen sind die strukturellen Voraussetzungen für Prozesse des Lernens einerseits, der Einflußnahme andererseits in ihren familialen Beziehungen angelegt und gewährleistet. Die Strukturen der Familienerziehung sind daher auch der Maßstab, an dem sich Öffentliche Erziehung orientieren kann.

Familienbeziehungen sind mit fragloser Selbstverständlichkeit auf Dauer angelegt. Jedenfalls gehen die Handelnden davon aus: Die Ehepartner im Verhältnis zueinander, die Eltern im Verhältnis zu den Kindern und umgekehrt. Man kann die Bedeutung der Kontinuitätserwartungen in den Beziehungen für das Erleben und Handeln in der Familie gar nicht hoch genug einschätzen. Die Zukunft für die Kinder ist deswegen gewiß, weil sie fraglos die Gegenwart in die Zukunft verlängern. Tod, Ehescheidung, Trennung durch Krankheit werden deswegen von allen Beteiligten in der Regel als Katastrophen erlebt, als Ereignisse, in denen die Sicherheit schlechthin auf dem Spiel steht. Das ist um so mehr der Fall, je jünger die Kinder sind und je endgültiger die Trennung ist.

Familienbeziehungen sind darüber hinaus hochgradig gefühlsbeladen: Zuneigung, Eifersucht, Zorn, Vertrauen sind als Erlebnisbereitschaften in der Familie ständig präsent. Wie die Psychologie überzeigend darlegt, wirken sich Störungen in familialen Nahbeziehungen auf die Psyche des Menschen verheerend aus. Auch das ist um so mehr der Fall, je jünger der Mensch ist, dessen Bedürfnisse nach Zuneigung und Vertrauen nicht erfüllt werden.

Familienbeziehungen sind weiter dadurch gekennzeichnet, daß der Umgang zwischen Eltern und Kindern nicht beschränkt ist auf bestimmte Kommunikationsthemen. Essen, Trinken, Schlafen, Spielen, Freude, Schmerz, Intimität — alles wird zum gemeinsamen Erleben, das sich mit der Zeit zu einer „Familiengeschichte" ablagert, die dann letztlich darüber entscheidet, was noch und was nicht mehr möglich ist. Insbesondere für das Kind gibt es keine Trennung von privaten und öffentlichen Verrichtungen.

2. Schlußfolgerungen für die Heimerziehung

Vor diesem Hintergrund lassen sich Kritik der klassischen Heimerziehung und auch deren Perspektiven formulieren:

— Die Isolation junger Menschen im Heim und ihre Zusammenfassung in relativ großen Gruppen führt zu einer weitgehenden Weltentfremdung.

Es kommt zu Defiziten im Kommunikations- und Emotionsbereich. Die Lernergebnisse im Sozialbereich beziehen sich auf Beziehungsstrukturen, die dem Leben außerhalb des Heimes in der Regel nicht entsprechen. Sehr häufig sind die Möglichkeiten zu vielfältigen Begegnungen in der Realität eingeschränkt. Dies alles kann erhebliche Motivationsverluste auslösen und schließlich zu eingeschränkter Entfaltung und Festigung der eigenen Identität führen.

Konsequenz: Erziehung in realitätsnahen, möglichst familienähnlichen Gruppierungen.

— Die Entfremdung von der Welt außerhalb des Heimes infolge der Heimerziehung ist auch das Produkt einer totalen Versorgung, die in der Regel mit institutioneller Unterbringung verbunden ist. Die finanziellen Mittel für die Erfordernisse, Bedürfnisse und Wünsche werden jeweils „zugeteilt". Eine Einteilung der Gesamteinkünfte in einer überschaubaren Gemeinschaft, das ggf. folgenreiche Abwägen verschiedener Aspekte, Interessenausgleiche usw. werden nicht unmittelbar erlebt, mitvollzogen und eingeübt. Das führt zu Unselbständigkeit im wirtschaftlichen Bereich, einem Feld, auf dem an den Jugendlichen in seiner späteren selbstverantwortlichen Lebensführung außerordentlich hohe Ansprüche gestellt werden.

Konsequenz: Erziehung in realitätsnahen, möglichst familienähnlichen, selbständig wirtschaftenden Gruppierungen

— Eine erfolgreiche und auf Dauer tragfähige Erziehung kann nur auf der Grundlage fester sozialer Beziehungen und Bindungen gelingen. Wechselnde Erzieher und häufige Heimwechsel lassen verläßliche Beziehungen und Bindungen nicht entstehen, die aber Grundlage für eine erfolgreiche Erziehung sind. Nur im engen, kontinuierlichen und möglichst wenig durch störende Einflüsse beeinträchtigten Sozialkontakt erwachsen Vertrauen und soziale Kompetenz, werden Normen akzeptiert, übernommen und eingeübt.

Konsequenz: Erziehung in realitätsnahen, möglichst familienähnlichen, selbständig wirtschaftenden Gruppierungen mit einer begrenzten Zahl von Bezugspersonen bei Konstanz dieses Bezugssystems.

3. Korrekturleistungen Öffentlicher Erziehung

Oben wurde schon gesagt, daß Öffentliche Erziehung nicht nur elementare Erziehungs- und Sozialisationsleistungen der Familie zu ersetzen, sondern auch immer Korrekturleistungen familiärer Erziehung und Sozialisation zu erbringen hat. Das Konzept geht davon aus, daß abweichendes Verhalten nicht ererbt wird, sondern genauso gelernt wird wie „normale" Verhaltensweisen; unterschiedlich dagegen ist, was gelernt wurde.

Es ist eine empirisch belegte Tatsache, daß die Minderjährigen für die Öffentliche Erziehung bemüht wird, meistens aus den — soziologisch gesehen — unteren Sozialschichten stammen. Daraus ist nicht zu folgern, daß in anderen gesellschaftlichen Schichten der Erziehungsprozeß stets gelingt. Diese Schichten verfügen aber über materielle Möglichkeiten, über das notwendige Wissen und die erforderlichen Erlebnis- und Handlungsfähigkeiten, das Scheitern ihrer Erziehungsbemühungen zu verbergen und statusunschädlich abzuarbeiten. Hinzu kommt, daß die Aufmerksamkeit der Instanzen sozialer Kontrolle gegenüber der untersten Unterschicht schon deswegen höher ist, weil die Familien oder „Restfamilien" schon immer aus anderen Anlässen (z. B. materielle Hilfsbedürftigkeit) längere Zeit „amtsbekannt" sind. Eine Untersuchung der Jugendamtsakten 1977 in Hamburg zeigte, daß 70 % der Familien mit „verhaltensauffälligen" Minderjährigen mehr als 5 Jahre „amtsbekannt" waren.

Öffentliche Erziehung hat davon auszugehen, daß ihre Minderjährigen die Werte, Standards und Verhaltensstrategien der unteren Sozialschichten verinnerlicht haben, denn für diese Kinder ist ihre Familienwelt nicht eine unter vielen möglichen, sondern die Welt schlechthin, die einzige vorhandene und faßbare.

Die Kinder haben Verhaltensstrategien erworben, die für ihre familiäre Umwelt adäquat sind, die ihnen und anderen in anderen Handlungszusammenhängen — insbesondere in der Schule — jedoch zum Problem werden. Deswegen können die Versuche der Korrektur fehlgelaufener Erziehung nicht davon ausgehen, daß die Bereitschaft zum Umlernen bei den Minderjährigen vorhanden ist.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

— Abweichendes Verhalten wird häufig in elementaren Prozessen familiärer Erziehung gelernt. Die Erziehungs- und Sozialisationsbedingungen der unteren Sozialschichten erfordern von den Heranwachsenden manchmal Verhaltensstrategien, die ihnen und anderen unter anderen Handlungsbedingungen zum Problem werden. Jene verinnerlichten Verhaltensmuster und die Reaktion der übrigen gesellschaftlichen Umwelt darauf, führen zum sogenannten abweichenden Verhalten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Handlungsmuster des „Verwahrlosten" genauso gegen Widerlegungen und Erwartungsenttäuschungen „abgekorkt" werden, wie jene des „normalen" Kindes oder Jugendlichen.

— Öffentliche Erziehung kann keine Bereitschaft zur Änderung des Verhaltens unterstellen. Sie muß die Bereitschaft zur Veränderung erst noch erzeugen, denn das Festhalten am eigenen (bewährten) Erfahrungswissen ist für die Minderjährigen Bedingung der Möglichkeit, eine eigene Identität durchzuhalten und zu begründen.

Vor diesem Hintergrund kann nach den Bedingungen für solche Umlernprozesse im Rahmen Öffentlicher Erziehung gefragt werden:

Dabei lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze unterscheiden:

— Der Versuch, den Minderjährigen in seinem Milieu zu belassen, um dieses zu beeinflussen (dieser Gesichtspunkt wird unter III 1 erörtert) oder

— den Minderjährigen grundsätzlich von seinem Herkunftsmilieu zu trennen.

Wenn der Minderjährige von seinem Herkunftsmilieu getrennt werden soll, setzt die Korrektur fehlgelaufener Erziehungs- und Sozialisationsprozesse folgendes voraus:

— Die neuen Beziehungsstrukturen, in die er kommt, müssen denen der primären Sozialisation ähnlich sein, sie müssen also Dauer, Gefühle und Lebensnähe strukturell zulassen,

— die angebotene „neue" Wirklichkeit muß für den Minderjährigen plausibel sein,

— es muß zu einer tiefen Identifikation mit jenen Personen kommen, die die neue Wirklichkeit vertreten.

Die neue Wirklichkeit muß also die alte, aus der der Minderjährige kommt, in allen Hinsichten ersetzen können.

III.
Probleme gegenwärtiger Öffentlicher Erziehung und Perspektiven

Von einer Erziehung in realitätsnahen, möglichst familienähnlichen, selbständig wirtschaftenden Gruppierungen mit einer begrenzten Zahl von Bezugspersonen ist der weitaus größte Teil der Heimerziehung noch weit entfernt. Im folgenden geht es daher darum, aus dieser Zielvorstellung Kriterien für eine Reform der Öffentlichen Erziehung und für Alternativen zur „klassischen" Heimerziehung abzuleiten. An ihnen ist die gegenwärtige Situation zu messen, mit ihrer Hilfe die Richtung der Reform anzugeben und Reformschritte im einzelnen darzulegen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Öffentliche Erziehung heute von zwei Strukturelementen geprägt ist: Von den Entscheidungsprozessen, die im Einzelfall zur Begründung von Öffentlicher Erziehung führen (vgl. Abschn. IV 2) und von der Struktur und Ausprägung der Hilfsangebote, derer sich die Öffentliche Erziehung bedient (vgl. Abschn. IV 1). Die Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung der derzeitigen Situation und zur Reform muß sich auf beides beziehen.

Die folgenden Ausführungen lehnen sich eng an die Argumentationen und Zielvorstellungen im „Abschlußbericht des Fachausschusses Reform der Heimerziehung" (Hamburg 1981) an. Der Fachausschuß, der von Praktikern der Heimerziehung in Heimen des Amtes für Jugend und einigen Mitarbeitern der Sozialen Dienste gebildet wurde, hat damit wesentliche Vorarbeiten für die Entwicklung von Leitlinien der Reform geleistet. Die Problemdarstellungen und Vorschläge orientieren sich auch am „Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung" (Quellenverzeichnis Ziff. 2) sowie am 5. Jugendbericht der Bundesregierung (Quellenverzeichnis Ziff. 3).

1. Gemeindenahe Erziehung

Der Fachausschuß hat insbesondere die derzeitige Heimeinweisungspraxis kritisiert und festgestellt, daß die Herausnahme von Kindern und Jugendlichen, für die Öffentliche Erziehung erwogen wird, aus ihrer Region in der Regel nicht geboten sei. Er hat daraus die Empfehlung abgeleitet, mit der Neuorganisation von Hilfsangeboten in kleinräumigen Regionen die Voraussetzungen für eine gemeindenahe Erziehung zu schaffen.

Seit Erscheinen des „Zwischenberichts der Kommission Heimerziehung" (Frankfurt 1977) wird diese Frage von Fachleuten und Praktikern verstärkt erörtert. Die seinerzeit von den Obersten Landesjugendbehörden einberufene Kommission hat die Herauslösung aus der Herkunftsregion und die entfernte Unterbringung als pädagogisch sinnvolle Maßnahme in Frage gestellt und darüber hinaus gefordert, daß die Nähe bzw. Ferne zur Herkunftsregion bei der Auswahl des Heimes vorrangig berücksichtigt werden müsse. Damit hatte die Kommission auf Zweierlei hingewiesen:

— daß die herkömmlichen Kriterien, nach denen sich die Einrichtungen Öffentlicher Erziehung differenzieren und nach denen Unterbringungsentscheidungen getroffen werden (Alter, Geschlecht, Rechtsgrundlage der Aufnahme, Symptomatik) überprüft werden müssen (vgl. hierzu die Überlegungen in Kapitel III 2) und

— daß „. . . die Herausnahme gestörter Kinder aus dem Milieu selbst dann, wenn sie zunächst wirksam ist, auf Dauer ineffektiv bleibt" (Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung, Seite 169).

Dieser letzte Gesichtspunkt war für den Fachausschuß maßgebend. Er bestimmt auch im übrigen entscheidend die Kritik an der derzeitigen Situation der Öffentlichen Erziehung. Ein Angelpunkt der Kritik ist dabei das bisher weitgehend praktizierte Verfahren, „verhaltensgestörte" Kinder aus ihrem sozialen Umfeld herauszulösen und die diagnostizierten Störungen isoliert im Rahmen der Heimerziehung zu behandeln. Die Kritik zielt dabei nicht allein auf die unerwünschten Folgen solcher Heimerziehung (Entfremdung vom Herkunftsmilieu und der sozialen Schicht, Erzeugung einer Abschiebungsmentalität der sozialen Umgebung mit allen nachteiligen Folgen für die Betreuten). Die Kritik zielt viel grundlegender auf die Annahme, ein als „gestört" definiertes Verhalten könne außerhalb der sozialen Bedingungen, die dieses Verhalten hervorbringen, auf Dauer erfolgreich korrigiert werden. Dieser Annahme widerspricht die Erfahrung, daß abweichendes Verhalten jeglicher Art „gelernt" wird, für den einzelnen in seinen Beziehungen zu Familie und sozialer Umwelt eine bestimmte Bedeutung, eine Funktion hat, und zwar in der Regel als Lösung eines dauerhaften Problems. Deswegen müssen jene sozialen Beziehungen, die an der Entstehung der Abweichung beteiligt sind, in die sozialpädagogischen Hilfsangebote einbezogen werden, andere „Problemlösungen" geschaffen werden, wenn die Hilfen zur Erziehung auf Dauer erfolgreich sein sollen. Denn „. . . rein verbale Hilfen, herausgelöst aus dem täglichen Umgang und bar jener Spontaneität, erreichen die Familie und Umwelt der Kinder keineswegs . . . Für die im Heim lebenden Kinder hat das eine schlimme Konsequenz, zumal dann, wenn sie doch wieder nahe genug am Elternhaus und ihrem Herkunftsmilieu wohnen und mit diesen häufig ungesteuerte Kontakte haben. Die Kinder leben dann in zwei Welten. Doch hilflos muß das Heim die andere

ständig ausklammern. Dabei sind die Angehörigen und die Cliquen für die Kinder existentiell weitaus wichtiger. Sie machen ihre eigene Welt aus, sie sind ihre Perspektive. Das Heim dagegen bleibt eine „Episode" (Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung, Seite 169 f.).

Die Standorte der heutigen Heime, die Konzentration von Heimplätzen in wenigen Heimen, die Praxis zentraler überregionaler Inanspruchnahme der Heime ermöglichen in der Mehrzahl der Fälle keine kontinuierliche Arbeit der Mitarbeiter des Heimes mit den Angehörigen der Kinder, geschweige denn mit dem für Jugendliche besonders relevanten Freundeskreis. „Elternarbeit" kann wirksam nicht in wenigen Besuchsstunden im Heim und mit einigen Hausbesuchen wahrgenommen, sie kann derzeit aber auch nicht allein vom Jugendamt aus, ebensowenig von den sozialen Diensten erledigt werden, die den Kontakt zur Erziehungssituation mit der Einweisung in Öffentliche Erziehung in der Regel verlieren. Eine Reform der Öffentlichen Erziehung sollte daher die stationären Erziehungshilfen (Heime) mit den Sozialen Diensten und den ambulanten Maßnahmen organisatorisch stärker verzahnen (vgl. hierzu IV 2), um damit strukturell bessere Voraussetzungen für das sozialpädagogische Programm einer „gemeindenahen Erziehung" zu schaffen.

Die vorstehenden Überlegungen zu einer „gemeindenäheren" Orientierung der Öffentlichen Erziehung sollen bewirken, diesen Gesichtspunkt stärker als bisher zu berücksichtigen. Selbstverständlich hat man davon auszugehen, daß auch zukünftig die kurz- bzw. langfristige Trennung vom sozialen Umfeld eine sinnvolle sozialpädagogische Maßnahme sein kann.

In welchem Umfang die Nähe bzw. Ferne zu den angestammten Lebensfeldern in die Überlegungen zur Erziehungsplanung künftig einbezogen wird, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, in welchem Umfang gemeindenahe Hilfsmöglichkeiten geschaffen werden können.

2. Abbau der Differenzierung und Spezialisierung

Auf die Schwierigkeiten der Erziehung reagiert Jugendhilfe wie jede organisierte Hilfe mit Differenzierung und Spezialisierung. Bei der Betrachtung dieses Problemzusammenhanges sind zwei Handlungszusammenhänge zu unterscheiden:

- die Differenzierung der Unterbringungsangebote (Heim- und Gruppendifferenzierung)
- die Differenzierung der Entscheidungsprozesse, mit denen jede Heimaufnahme verbunden ist.

a) Heim- und Gruppendifferenzierung

Im Jugendbericht '73 vertrat der Senat die Auffassung, daß sich die Gliederung der Heime nach Störungssymptomen, deren Ursachen und nach den Formen der Hilfe richten müsse. Diesem Erfordernis sollte im allgemeinen durch Differenzierungsmaßnahmen in den einzelnen Heimen entsprochen werden. Im Einzelfall hielt der Senat seinerzeit es auch für sinnvoll, Spezialheime einzurichten (vgl. Jugendbericht '73, Teilz. 174). Schon seinerzeit legte der Senat aber auch dar, daß „jede zu weit gehende Spezialisierung der Heime nach speziellen Störungsformen, nach Alterskriterien oder nach Behandlungsmethoden . . ." problematisch sei.

Inzwischen mehrt sich bundesweit die Kritik an den eingelebten Heimdifferenzierungen. Früh und deutlich nahm die Kommission Heimerziehung der Obersten Landesjugendbehörden hierzu Stellung: „Die heute vorfindbare Spezialisierung der Heime entbehrt sachlich zumeist der Notwendigkeit und ist dann gefährlich, weil sie die Sozialisationschancen der Kinder unter dem Vorwand, sie zu verbessern, tatsächlich verschlechtert . . . Bisher angewandte Differenzierungskriterien erweisen sich überwiegend als unbrauchbar, so etwa Alter, Geschlecht, Symptomatik, Schädigungsgrad oder therapeutische Methoden" (vgl. Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung, Zusammenfassung, S. XII).

Wie unter III 2 a näher dargelegt, entspricht die gegenwärtige Differenzierung der staatlichen Heime — insbesondere die vorhandene Gruppentypologie — genau jenen Binnenstrukturen die die Kommission Heimerziehung generell kritisiert. Nun hatte die Kommission Heimerziehung seinerzeit versäumt zu fragen, warum bundesweit nach Alter, Geschlecht, Symptomatik etc. gegliedert wird. Die positiven Leistungen der ungeplanten, historisch eingelebten Heim- und Gruppendifferenzierung sollten jedoch nicht übersehen werden.

Differenzierung ist der Vorgang, mit dem Erziehungsorganisationen ihre Kommunikations-, Programm- und Personalstrukturen auf spezifische Probleme ausrichten. Vereinfacht ausgedrückt: Die Einrichtung z. B. besonderer Heime für Kleinstkinder erlaubt spezielle Einrichtungsarrangements (Sanitäreinrichtung, Spielzeug, Betten etc.) und darüber hinaus den Mitarbeitern, die Programmatik des Alltags auf die Bedürfnisse von Kleinstkindern auszurichten. Man muß dann in einer solchen Erziehungsgruppe mit kleinkindlichem Trotz, nicht aber mit pubertärem Gehabe rechnen.

Es ist jedoch auch nicht zu übersehen, daß eine zu weit gehende Differenzierung der Erziehungsgruppen unerwünschte Folgeprobleme erzeugt:

- Die Versetzung der Minderjährigen aus rein formalen Gründen (Erreichen bestimmter Altersgrenzen, Beginn oder Ende der Schulpflicht), oder weil eine neue Art der Behandlung erforderlich wird.
- Die Bürokratisierung der Zuweisungs- und Zuschreibungsprozeduren insbesondere bei der Belegung besonders kostenintensiver Spezialeinrichtungen (Zum Beispiel ist bei jeder Inanspruchnahme eines heilpädagogischen Heimes ein Gutachterverfahren vorzuschalten, das einer komplizierten Richtlinie folgt.)
- Die ungleiche Ressourcenverteilung zugunsten therapeutisch orientierter Einrichtungen; allgemeiner formuliert: zugunsten jener Heime, die Besonderes vorzuweisen haben. (Solche Besonderheiten sind dann z. B. heilpädagogisch inspirierte Tierhaltung, Schwimmbäder, Stellen für therapeutische Spezialdienste etc.).
- Die „Zusammenballung" gleichartiger Probleme in einer Gruppe oder Einrichtung und damit eine strukturbedingte Steigerung der jeweiligen Problematik.

— Die Stigmatisierung jener Einrichtungen, die letztlich auch jene Jugendlichen aufnehmen müssen, an denen andere Maßnahmen erfolglos „abgeprallt" sind. Diese Einrichtungen gelten dann in der Öffentlichkeit als „Endstation" der Jugendhilfe.

b) Differenzierung und Spezialisierung der Entscheidungsprozesse

Die Differenzierungsproblematik muß aber nicht nur im Hinblick auf die Erziehungs/Behandlungsprozesse überdacht werden. Auch die Entscheidungsprozesse vor, während oder nach der Öffentlichen Erziehung wurden in der Vergangenheit „rationalisiert": Diagnose, Behandlungs-, Aufnahme-, Versetzungs-, Schul- oder Kostenentscheidungen wurden auf verschiedene Stellen und Arbeitsplätze verteilt (vgl. hierzu III 2.).

Öffentliche Erziehung als organisierter Handlungszusammenhang kann ihre Probleme nur zerlegen, indem sie sie in Entscheidungen zerlegt. Jeder Versuch Öffentlicher Erziehung, ihre Probleme tiefenschärfer, realitätsnäher zu erfassen, führt zu einem Wachstum der Zahl der Entscheidungen. Komplexität wird dann erfahrbar als Notwendigkeit, Beziehungen zwischen Entscheidungen, die schon getroffen werden oder noch getroffen werden müssen, herzustellen

Ein historischer Rückgriff soll deutlich machen, was mit diesem Begriff gemeint ist: Pestalozzi konnte Kinder um sich versammeln, die er als verwaist, verwahrlost „von der Straße auflas", um mit ihnen zu leben und zu arbeiten. Das wäre heute nicht mehr denkbar. Im Vergleich dazu hat sich die Situation völlig geändert. Heute überlegt der Fürsorgerische Dienst im Bezirk: Ist in diesem Falle Heimerziehung angezeigt oder reicht eine formlose erzieherische Betreuung, Erziehungsberatung oder die soziale Gruppenarbeit? Andere wiederum überlegen: Ist Heimerziehung rechtlich möglich, notwendig oder geboten, ist die Maßnahme ökonomisch vertretbar? Wieder andere fragen sich: Welches Heim sollten wir auswählen? Eines in der Nähe oder weiter entfernt?

Soll ein freier Träger oder ein staatliches Heim die Erziehung durchführen? Und außerdem wird gefragt: Ist das Kind primär verwahrlost oder neurotisch-dissozial? In welche Gruppe soll das Kind? Wird es sich mit anderen Kindern der Gruppe vertragen? Welche Schule wählen wir? Und schließlich gibt es wiederum andere Stellen, die sich die Frage vorlegen: Wer soll die Kosten tragen? Wie hoch sind die Eltern zu den Kosten heranzuziehen?

Die angedeutete Zerlegung des Problems in Entscheidungen ist eigentlich noch eine grobe Vereinfachung. Sie mag aber verdeutlichen, daß unter den Bedingungen der organisierten, arbeitsteiligen Problembearbeitung jeder Versuch, eine „Verbesserung" der Entscheidung zu erreichen, automatisch ein „Mehr" an Entscheidungen produziert. Je genauer die Diagnose, je detaillierter die Planung, je mehr Dimensionen des Problems man zu berücksichtigen sucht, desto mehr Entscheidungen sind erforderlich und desto mehr Beziehungen zwischen Entscheidungen muß man berücksichtigen. Im Ergebnis entsteht eine Erziehungsbürokratie, die dem Sog selbstgeschaffener Entscheidungsprobleme ausgeliefert ist.

3. Dezentralisierung der Institutionen und Kompetenzen

In der Vergangenheit orientierte sich die Öffentliche Erziehung zunehmend an technischen Vorstellungen von Rationalität und Effizienz (vgl. 5. Jugendbericht S. 211). Diese Haltung verstärkte sich, weil insbesondere die unmittelbare Staatsverwaltung, sofern sie Jugendhilfe selbst wahrnimmt, zu einer möglichst „vollkommenen" Erfüllung ihrer Aufgaben tendiert (vgl. U. Becker, Regierbarkeit, S. 101). In den ständigen Bemühungen der Staatsverwaltung, alle Entscheidungen immer „besser" zu machen, wurden Aufgaben konzentriert und spezialisiert, wurden durchgezeichnete Handlungsprogramme entworfen. Besonders auffällig wurden diese Tendenzen in der Flut von verwaltungsinternen Richtlinien und Dienstanweisungen, die bemüht waren, selbst für den unwahrscheinlichsten Fall eine Regelung zu geben. Solche Tendenzen der Institutionalisierung und Bürokratisierung in der Jugendhilfe bilden u. a. die Zielscheibe der Kritik des 5. Jugendberichts. Die Kommission zieht explizit in Zweifel, daß „. . . die Institutionalisierung der Jugendhilfe, das heißt ihre rechtliche Absicherung, ihre verwaltungsmäßige Regelung, ihre Kompetenzabgrenzung sowie ihre materielle und personelle Ausstattung gleichbedeutend mit ihrer umfassenden Etablierung als angemessene und effektive Lösung der ihr aufgegebenen sozialen Probleme ist (5. Jugendbericht S. 209).

Der Schlußfolgerung des 5. Jugendberichts ist zuzustimmen, daß „Großeinrichtungen und organisatorisch zentralisiert strukturierte Institutionen . . . wegen der Gefahr ihrer bürokratischen Verselbständigung" abgebaut werden sollten. An ihre Stelle sollten stärkere Regionalisierung (vgl. hierzu IV 2), Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die Mitarbeiter und Autonomisierung von Teileinheiten in flexiblen Verbundsystemen treten.

Es ist zu prüfen, wie eine möglichst hohe Autonomie auf jenen Organisationsebenen herzustellen ist, die konkret mit der Aufgabenwahrnehmung befaßt sind.

Letztlich war dies auch der Grund für die Neuordnung des Zeichnungsrechts für die hamburgischen Behörden, die von dem Prinzip ausgeht, „. . . eine Aufgabe dort anzusiedeln, wo mit der größten Kräfteentfaltung, mit Sorgfalt und Hingabe gerechnet werden kann" (U. Becker, Regierbarkeit, S. 100). Eine möglichst hohe Autonomie jeder Organisationseinheit sollte angestrebt werden:

- für die Aufteilung und Verwendung der Ressourcen, hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob Haushaltstitel vermehrt zusammengefaßt und gegenseitig deckungsfähig sein können,
- für die Anwerbung und Auswahl des Personals,
- für die organisatorische Gestaltung der jeweiligen Organisationseinheit,
- hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Institutionen.

4. Arbeitsbedingungen und Arbeitsmotivation

Da Erziehung nur über Kommunikation möglich ist — wie eingangs geschildert —, sind Motivation, Können und Wissen der Mitarbeiter das entscheidende Element für das Gelingen oder Mißlingen organisierter Erziehung. Im Hin-

blick darauf ließe sich fragen nach der Auswahl geeigneter Mitarbeiter bzw. danach, ob die vorhandenen Ausbildungsinstitutionen geeignet sind, hinreichendes Wissen und Können der Mitarbeiter zu garantieren. Im folgenden soll jedoch nur von der Motivation der Mitarbeiter die Rede sein. Sie nämlich ist durch eine Veränderung der Organisation der Heimerziehung und durch eine Veränderung der Entscheidungswege und Kompetenzen im Sinne der bisher erörterten Zielvorstellung zu beeinflussen.

Mit der Einstellung eines Mitarbeiters bindet dieser sich an bestimmte, im Arbeitsvertrag festgelegte Regeln. Damit ist aber noch nicht das gesichert, was im Hinblick auf die zu betreuenden Minderjährigen erforderlich ist.

Es kommt auf die Bereitschaft an, sich auf Kinder wirklich einzulassen, dauerhafte affektive Bindungen einzugehen. Das ist persönlich strapaziöse und verausgabende Arbeit.

Auch und gerade unter Erziehern sind immer auch Personen, deren Motivation über das hinausgeht, was formal eingefordert wird. Sie bringen sachliches Interesse, persönliche Identifikation, Ansprüche an das eigene fachliche Können ein, sogar die Bereitschaft, im Interesse der Minderjährigen mehr zu arbeiten als gefordert. Wenn dieses Motivationspotential nicht vergeudet werden soll, dann müssen die Arbeitsbedingungen verbessert werden.

Ein Weg zur Verbesserung der Arbeitsmotivation liegt darin, für die Mitarbeiter Arbeitsbedingungen zu schaffen, die ihnen möglichst große Handlungsspielräume belassen. Arbeitsbedingungen, in denen ein motivierter Erzieher auch die Früchte seiner Arbeit ernten kann: Erfolge mit Kindern, Erfolge durch sparsame, schonenden Umgang mit Sachen, Erfolge durch planvolle Ordnung der Arbeit.

Die Reformüberlegungen gehen dazu von folgenden Annahmen aus:

- Eine möglichst hohe Autonomie bei der Berufsausübung erhöht gerade bei leistungsbereiten Mitarbeitern deren Arbeitsmotivation. Die Mitarbeiter, die in der Erziehungsarbeit stehen, sollten daher auch an den entscheidenden Fragen der Planung und Gestaltung des Erziehungsprozesses mitwirken, z. B. auch bei Fragen der Aufnahme, der Entlassung, der Versetzung von Kindern und Jugendlichen. Mitarbeiter sollten in dem Bemühen unterstützt werden, Arbeitsformen in der Heimerziehung zu entwickeln, die eine Verselbständigung von Erziehungsgruppen und Einzelnen fördern.
- Für Mitarbeiter, die dies wünschen, sind Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen, die eine Lebensgemeinschaft mit den betreuten Minderjährigen zulassen (vgl. Abschn. IV 1 d).

Solche überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft darf nicht zur „Selbstausbeutung" führen. Als Äquivalent für die in erster Linie psychische Mehrbelastung müssen jedoch die Arbeitsverhältnisse Fortbildungsmöglichkeiten bzw. Umschulungsansprüche und Weiterbeschäftigungsgarantien vorsehen. Dafür gibt es in anderen Arbeitsbereichen Vorbilder (z. B. für Zeitsoldaten).

5. Anmerkungen zur Ökonomie der Heimerziehung

Der heutigen Heimerziehung merkt man noch deutlich an, daß sie eine ihrer Wurzeln in den Anstalten des Armenwesens hat. Die Bildung von Anstalten war historisch gesehen eine relativ wirtschaftliche Form, die gesellschaftlichen Probleme des Alters, der Krankheit, der Verwaisung und des abweichenden Verhaltens zu bearbeiten. Relativ wirtschaftlich waren sie u. a. deswegen, weil sie zur Refinanzierung weitgehend auf sich selbst gestellt waren. Deswegen spielte auch in den Waisenhäusern und den Werk- und Zuchthäusern — beides Vorläufer der heutigen Heimerziehung — die Ökonomie eine große Rolle. Wer die Geschicht des Hamburger Waisenhauses liest, wird feststellen, daß sie eine Geschichte der Ökonomie dieses Hauses ist.

Ökonomisch ist die Heimerziehung heute kaum noch begründbar. Fast unbemerkt haben die immens gestiegenen Kosten für das Personal, für den Energieverbrauch und die Bauunterhaltung der Anstalten vermutlich längst ihre „Grenznutzenwerte" überschritten, so daß ein Umdenken erforderlich ist. Ein Kind in der Heimerziehung kostet heute monatlich zwischen 3000,— *DM* und 4000,— *DM*. Es ist nicht selten, daß drei und mehr Kinder einer Problemfamilie" gleichzeitig in Öffentlicher Erziehung sind. Dieser Aufwand — bei fragwürdigen Erfolgen — muß die Phantasie beflügeln bei der Frage, ob einigen dieser Familien mit diesem Geld nicht sehr viel direkter geholfen werden könnte: Mit größerem Wohnraum, mit Hilfen im Haushalt, mit Hilfen bei der Erziehung usw. Schon weil solche direkten Hilfen aus verschiedenen Gründen kaum gewährt werden, muß die Frage letztlich offen bleiben, in welchem Ausmaß die gegenwärtige Praxis der Fremdunterbringung ersetzbar wäre.

Ohne auf einen fundierten „Indikations-Katalog" für Fremdunterbringungen zurückgreifen zu können, kann man davon ausgehen, daß es Unterbringungsnotwendigkeit für Kinder gibt. Man wird aber weiterhin kritisch prüfen müssen, ob eine Heimunterbringung wirklich erforderlich ist. Es werden z. B. z. Z. auch sogenannte „Kurzfrister" im Rahmen der Heimerziehung (Juni 1980 56 Fälle) betreut, bei denen der Aufnahmegrund allein darin liegt, daß der engere oder weitere Familienverband den vorübergehenden Ausfall der Erziehungsberechtigten nicht kompensieren kann oder will.

Für solche Fälle hätte man zu überlegen, ob eine andere — und vor allen Dingen unbürokratische — Verwendung der heute für die Heimerziehung aufgewendeten Ressourcen anzustreben ist (vgl. hierzu Abschnitt IV 1 f.).

Weil die ökonomischen Aspekte erzieherischer Arbeit an verschiedenen Stellen berührt werden, soll die Gedankenführung im folgenden allein auf die Frage gerichtet werden, ob denn wenigstens das Wohnen in den Heimen einer ökonomischen Betrachtung standhält.

Der Anstaltscharakter der Heimerziehung findet seinen sichtbarsten Ausdruck in ihrer Architektur. Die oben schon thematisierte Arbeitsteilung findet ihre architektonische Entsprechung durch besondere Gebäudetrakte für Verwaltung, Kochen, Waschen, Spielen, Wohnen, Lernen, Konferieren usw. Gut gemeinte Vorschriften der Stellen für Brandschutz, Gesundheit, Hygiene, Heimaufsicht tragen dazu bei, alle architektonischen Elemente zu tilgen, die normalerweise den Reiz des Wohnens ausmachen.

Glücklicherweise befinden sich die meisten Heime in Gebäuden, die für diesen Zweck nicht errichtet wurden, so daß dieses Prinzip nicht voll zum Tragen kommt. Wenn den

vorhandenen Heimen eine gewisse Wohnlichkeit erhalten blieb, ist es mehr dem Zufall als beabsichtsvoller Planung zu verdanken.

Die Architektur der Heimerziehung ist aber nicht nur von ihrer Wohnqualität her fragwürdig, sie ist auch unökonomisch. Das soll im folgenden illustriert werden:

Im Bereich der staatlichen Jugendwohnheime werden durchschnittlich für jeden Jugendlichen 415,— *DM* monatlich allein für die Bereitstellung des Wohnraumes (fiktive Mieten plus Bewirtschaftung und Gebäudeunterhaltung) aufgebracht. Die damit geschaffene „Wohnqualität" sieht in den untersuchten Gebäuden folgendermaßen aus:

Die Jugendlichen haben zu 18 % Einzelzimmer, bis zu 30 % Zweibettzimmer, zu 43 % Dreibettzimmer und zu 8 % Vierbettzimmer zur Verfügung. Mit anderen Worten: mit den aufgewendeten Wohnungskosten gelang es nur 18 % Einzelzimmer für Jugendliche bereitzuhalten.

Es wäre sozialpädagogisch sinnvoller (vgl. hierzu Abschnitt IV 1 c) und ökonomischer, wenn die Heime auch — für einen Teil ihrer älteren Jugendlichen — auf dem freien Markt Wohnraum anmieten würden. Geht man davon aus, daß 3 bis 4 Jugendliche in einer Wohnung leben können, stünden 1250,— *DM* bis 1660,— *DM* für Aktivitäten auf dem freien Wohnungsmarkt zur Verfügung. Der Mietenspiegel des freien Wohnungsmarktes weist aus, daß die Beträge ausreichen würden, geeigneten Wohnraum anzumieten und zu bewirtschaften.

Die Mittel für Mieten einschließlich der erforderlichen Baukostenzuschüsse lassen sich aufbringen, indem herkömmliche Gebäudekapazitäten in dem Maße aufgegeben werden, wie anderer Wohnraum angemietet werden kann. Die Anmietung von ca. 15 Wohnungen würde ausreichen, um ein „normales" Jugendwohnheim zu schließen. Je 3 bis 4 Wohnungen würden einem bestehenden Heim zur Betreuung und Verwaltung zugewiesen werden.

Im übrigen lassen sich gleiche Überlegungen für die Unterbringung und Erziehung von Kindern und Schulkindern anstellen. Das kann nun nicht heißen, für Kinder und Schulkinder Wohnungen anzumieten, damit sie dort allein leben. Man kann aber daran denken, verkleinerte Erziehungsgruppen (ca. 8 Kinder) in großen Einfamilienhäusern oder Doppelhäusern zu betreiben. Dafür gibt es in Hamburg bei freien Trägern Beispiele. Für die sogenannten Außenwohngruppen (vgl. Abschn. IV 1 a) ist das Wohnen in „normalen" Wohngegenden in normalen Wohngebäuden sogar konstitutiver Bestandteil des Konzeptes. Es ist schwer einzusehen, warum der Umbau anstaltsähnlicher Heimgebäude mit beträchtlichen Kosten mit dem Ziel betrieben wird, „abgeschlossene Wohneinheiten" zu schaffen, wenn der freie Gebäudemarkt die erforderliche Bausubstanz sehr viel preisgünstiger hergeben kann. Auch in diesem Fall wäre die Bevorzugung normaler Wohngebäude ökonomischer.

Im Bereich staatlicher Heimerziehung kostet allein die Bereitstellung des Wohnraums in relativ ungeeigneten Gebäuden pro Kind und Monat 572,— *DM*. Für eine Außenwohngruppe mit 5 Plätzen stünden mithin für die Anmietung und Bewirtschaftung eines Wohngebäudes monatlich 2860,— *DM* zur Verfügung.

Die bevorzugte Nutzung normaler Bausubstanz des freien Marktes hat einen weiteren Vorteil. Bei Schwankungen des Bedarfs kann der Träger flexibel reagieren. In Zeiten sinkenden Bedarfs gibt er Wohngebäude auf, die relativ leicht vom Markt aufgenommen werden. In Zeiten steigenden Bedarfs plant der Träger nicht den Neubau anstaltsähnlicher Gebäude, die — wie die Vergangenheit lehrte — zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung nicht mehr oder so nicht mehr benötigt werden, sondern mietet die erforderlichen Wohngebäude auf dem freien Markt.

Abschließend sind noch zwei mögliche Mißverständnisse abzuwehren:

1. Nicht die gesamte vorhandene Bausubstanz soll hier in Frage gestellt werden. Es ist aber zu prüfen, ob einzelne Gebäude zugunsten von Anmietungen auf dem freien Markt aufgegeben werden sollten.
2. Die Diskrepanz zwischen Nutzen und Kosten vorhandener Bausubstanz wurde hier am Beispiel staatlicher Heimerziehung illustriert. Man darf vermuten, daß auch bei freien Trägern ähnliche Diskrepanzen bestehen.

6. Öffentliche Erziehung und Schule

Die „Schullaufbahn" von Kindern und Jugendlichen, die in Öffentliche Erziehung eingewiesen werden, ist sehr häufig gekennzeichnet von Schulkonflikten und Schulversagen.

Negative Entwicklungen in der Sozialisation von Kindern und Jugendlichen stehen häufig in engem Zusammenhang mit negativen Schulkarrieren. Oftmals bedingen sie einander und wirken gar — sich jeweils verstärkend — wechselseitig aufeinander ein. Die Folgen sind nicht selten ständige und sich häufende Schulkonflikte und Schulversagen: Zurückstellung vom Schulbesuch, Ausschluß vom Unterricht, ein- oder mehrmaliges Sitzenbleiben und Umschulungen und Aufnahme in Sonderschulen oder Einzelunterricht. In der Regel erschweren dabei offene oder verdeckte Etikettierungs- und Stigmatisierungseffekte die Aufarbeitung der Sozialisationsdefizite. Diese aber verstärken sich weiter und führen letztlich zu einem Auseinanderklaffen von individuellem Leistungsvermögen und vorgegebenen Normen.

Eine Erhebung bei 399 Schülern in Heimschulen aus dem Herbst 1980 verdeutlicht dies. Die Tabelle faßt zusammen, in wie vielen Fällen jeweils bestimmte Maßnahmen vor Beginn der Heimschule durchgeführt wurden:

Art der Maßnahmen	Anzahl	davon jeweils betroffen
Schulkindergarten / Zurückstellung	208	= 52% der Schüler
Wiederholung von Schuljahren	222	= 56% der Schüler
Schul- bzw. Klassenwechsel aus pädagogischen Gründen		
— 1 ×	95	= 24%
— 2 × und mehr (Anzahl der Wechsel)	187	= 47%
Beurlaubungen vom Schulbesuch	96	= 24%

Art der Maßnahmen	Anzahl	davon jeweils betroffen
Einschaltung der Schülerhilfe	149	= 37%
Beschulung in einer Kleinklasse	117	= 29%
Haus- und Krankenunterricht	36	= 9%
Umschulung in eine Sonderschule	245	= 61%

Es ist offenkundig, daß die Schule viele gezielte Maßnahmen ergriffen hat, um die Schulprobleme aufzuarbeiten. Für nur 399 Kinder hat es 1355 Eingriffe gegeben. Zumeist handelt es sich für die Schüler um eine langjährige Kette von Mißerfolgen, Demotivationen, Konflikten und Konfrontationen.

Die Heimschulen hatten den Auftrag, diese Schüler so weit zu fördern, daß sie in eine allgemeine Schule oder in eine Berufsausbildung integriert werden konnten. Die Schulische Erziehungshilfe übernimmt für die Kinder und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung diesen Auftrag und wird ihm mit Hilfe neuer Methoden gerecht.

Schulische Erziehungshilfen sind am Prinzip der Individualförderung orientiert; sie tritt an die Stelle der herkömmlichen Beschulung im Rahmen der Öffentlichen Erziehung. Eine am einzelnen Schüler orientierte Förderung und die ihr entsprechende Organisation Schulischer Erziehungshilfe paßt sich der geplanten Regionalisierung der Hilfsangebote und den Veränderungen in den Betreuungs- und Unterbringungsformen folgerichtig an.

IV.

Reform der Öffentlichen Erziehung und Alternativen zur klassischen Heimerziehung

Im vorausgegangenen Teil der Erörterungen wurden Probleme der Öffentlichen Erziehung, ihre Leistungsdefizite und daraus resultierende Folgeprobleme dargestellt.

Im folgenden Teil soll diese Kritik in konstruktive Planungskonzepte gewendet werden. Es werden Vorschläge entwickelt, die Fehlentwicklungen aufheben sollen und gleichzeitig darauf abzielen, bessere Lebenschancen als bisher für Kinder in Öffentlicher Erziehung zu schaffen. Dieses Reformprogramm kann sich auf eine sichere Basis von Handlungs- und Erfahrungswissen stützen, das weitgehend der Praxis anderer Bundesländer und zahlreicher Träger der freien Jugendhilfe entstammt.

Ein Schwerpunkt des Programms der Reformen und Alternativen zur herkömmlichen Heimerziehung besteht darin, realitätsnahe Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig lernen können, später ihr Leben aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung zu bewältigen.

Dieses Erziehungsziel macht es erforderlich, die herkömmlichen Heimstrukturen mit ihre immanenten Prägungsmechanismen so zu verändern, daß sie ihren Aufgaben besser gerecht werden können. Dazu gehört insbesondere die Tendenz, die Einrichtung „Heim" dadurch stärker zu strukturieren, daß selbständig lebende und möglichst auch selbständig wirtschaftende Gruppierungen innerhalb und außerhalb des Heimes eingerichtet werden.

Die bisherige Praxis der Gruppen- und Heimdifferenzierung nach Art und Ausmaß der Verhaltensauffälligkeiten hatte häufig „Abschiebeeffekte" zur Folge und führte zur Isolierung und besonders belasteter Kinder und Jugendlicher in Sondereinrichtungen. Solchen Tendenzen soll dadurch entgegengewirkt werden, daß die Gruppenfrequenzen und die Ausstattung der Gruppen mit Personal vereinheitlicht werden.

Neben diesen Reformen der Erziehung im Heim sollen verstärkt solche Formen der Öffentlichen Erziehung erprobt werden, die herkömmliche Heimerziehung völlig ersetzen können. Außenwohnungen für Jugendliche, Außenwohngruppen und Bereitschaftspflegestellen zum Beispiel werden für geeignet gehalten, wesentliche Gesichtspunkte der Kritik gegenstandslos zu machen. Durch sie wird es möglich sein, dauerhafte und lebensnahe Beziehungen zwischen Kindern und Erziehenden zu stiften. Außerdem können die Arbeitsmotivation und emotionales Engagement der Erzieher dadurch vergrößert werden, daß man ihnen erweiterte Gestaltungs- und Entscheidungspielräume einräumt. Zugleich kann so eine möglichst weitgehende Entinstitutionalisierung erreicht werden.

Ein zweiter Reformkomplex zielt auf die verstärkte Einbettung von Entscheidungsprozessen und Maßnahmen der Öffentlichen Erziehung in die Wohnregion der Kinder und Jugendlichen. Voraussetzung dafür ist die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und die verstärkte Einbeziehung derjenigen in die unmittelbare sozialpädagogische Verantwortung, die ohnehin schon in direktem Kontakt mit den Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien leben.

Diese Schwerpunkte des Reformprogramms sollen durch die nachfolgenden Erörterungen verdeutlicht und erläutert werden.

1. Reform der Heimerziehung und Alternativen zur klassischen Heimerziehung

a) Anmerkungen zum Begriff „Heimerziehung"

Umfang und Inhalt des Begriffs „Heimerziehung" sind in den letzten Jahren undeutlich geworden. Das wird u. a. aus den Konflikten deutlich, die zwischen Trägern der Heimerziehung und der Heimaufsicht bzw. den Kostenträgern aufbrechen. Bei diesen Konflikten geht es z. B. um die Frage, ob eine ausgelagerte Außenwohngruppe mit 3 Kindern und einem angestellten Erzieher „Heimerziehung" ist oder nicht. Mit anderen Worten: Es gibt heute sehr verschiedene Formen — auch alternative Formen — organisierter Erziehung, die man als Heimerziehung bezeichnet. Das macht es erforderlich, jene Merkmale der Heimerziehung zu bezeichnen, die in der öffentlichen Diskussion kritisiert werden. Im einzelnen lassen sich dabei folgende Merkmale ausmachen:

— Das Heim als ein relativ geschlossener Gebäudekomplex mit angebbaren Grenzen, mit einer auch architektonisch sichtbaren Funktionsteilung für Verwal-

ten, Wohnen, Kochen, Waschen, Spielen, Lernen usw. Die Idee der Heimerziehung als Anstaltserziehung findet so architektonisch ihre Entsprechung (vgl. Abschnitt II 6).

— Das Heim als organisiertes Arbeitsfeld mit Arbeitsrollen für Wirtschaften, Leiten, Erziehen, Verwalten, Therapie, Supervision usw. Demgegenüber sind „Insassenrollen" (Zöglinge) auszumachen, wobei die Insassenrollen zum Teil über spezielle Zugehörigkeiten (Jugendliche, Kleinkinder, Mädchen, Jungen, Sondergruppen usw.) näher definiert werden.

— Das Heim als Komplex von Ressourcen, die meistens nach Ausgabezwecken aufgeteilt von einer Zentralinstanz zweckgebunden zugewiesen werden. Die Herkunft der Gelder, die Zuteilungs- und Verteilungsmechanismen personeller und sächlicher Mittel (Beschaffungswesen, Investitionen) bleiben für Kinder und Mitarbeiter im dunkeln.

— Das Heim als organisatorische Teileinheit eines hierarchisch gegliederten Verwaltungsapparates mit der Konsequenz, daß die für den Betrieb der Einrichtung erforderlichen Entscheidungen Zentralstellen übertragen sind (z. B. Werbung, Einstellung, Entlassung, Fortbildung, Ausbildung des Personals; Aufnahme, Entlassungen, Versetzungen der Kinder und Jugendlichen; Beschaffungen; Um- und Neubauten der Gebäude usw.).

— Das Heim als „programmiertes" Arbeitsfeld mit einem Satz von historisch gewachsenen Regularien, deren Entstehungsursachen für Mitarbeiter und Kinder entweder unbekannt oder schon vergessen sind: Regularien über Essenausgabe, Geschirrabgabe, Wäscheannahme, und -ausgabe, Duschzeiten, Schulzeiten, Freizeiten finden Mitarbeiter und Kinder bei ihrer Ankunft immer schon vor, selten werden sie miteinander ausgehandelt.

Weder die Leistungen noch die Folgeprobleme dieser vorstehend skizzierten Merkmale sind bisher theoretisch ausreichend abgeklärt. Die fachliche Kritik an diesen Strukturen beschränkt sich in der Regel darauf, einige besonders gravierende Folgeprobleme (z. B. die Abschiebepraxis, die Motivationsdefizite des Personals, den schädlichen Wechsel der Bezugspersonen, die mit der Differenzierung verbundenen Folgen von Merkmalszuschreibungen, die Zersplitterung von Entscheidungskompetenzen) in den Blick zu nehmen. Die Maßstäbe der Beurteilung gewinnt die Kritik dabei aus diffusen Erwartungen an das, was Heimerziehung „eigentlich" leisten sollte.

Auf eine kurze Formel gebracht, kann man sagen: Heimerziehung ist der Versuch, durch Organisation auf Leistungsdefizite des Erziehungssystems (Familie, Schule, Betriebe) zu reagieren. Die Kritik an der klassischen Heimerziehung wird immer an den Folgeproblemen dieser gesellschaftlichen Vorentscheidung festgemacht: An den Folgeproblemen der Strukturwahl Organisation. Eine Reform der Heimerziehung muß deswegen zentral auf dieses Strukturmerkmal zielen: Durch Verzicht auf Organisation. Was das im einzelnen heißt, soll durch die nähere Kennzeichnung einzelner Reformvorhaben im folgenden näher erläutert werden.

b) Erziehungsgruppen

Erziehungsgruppe soll jene Form der Fremdunterbringung heißen, die

— eine Mehrzahl von Kindern und Jugendlichen (in der Regel 8 bis 10)

— koedukativ oder geschlechtsspezifisch,

— altersgemischt oder altersspezifisch,

— von bis 5 Erziehern im Wechseldienst betreut.

Die gegenwärtig üblichen Gruppenfrequenzen bei Freien Trägern und in den staatlichen Einrichtungen verdeutlicht Tabelle 11. Sie weist aus, daß Erziehungsgruppen mit 12 Kindern derzeit dominieren.

Ein Gruppentyp mit 15 Kindern / Jugendlichen pro Gruppe gibt es bei Freien Trägern nicht mehr, auch bei staatlichen Heimen sollten die sogenannten Jugendwohnheimgruppen mit 15 Jugendlichen aufgegeben werden (vgl. hierzu Abschnitt III 1 b). Sofern überhaup Öffentliche Erziehung in der Form „klassischer Heimerziehung" betrieben werden muß, wäre eine Gruppenstärke von 8 bis 10 Kindern / Jugendlichen anzustreben.

Als ein Element der „Klassischen Heimerziehung" (vgl. III 4 a) zieht diese Form der Fremdunterbringung Kritik auf sich. Gleichwohl ist davon auszugehen, daß die Erziehungsgruppe durch andere Formen nicht vollständig zu ersetzen ist.

Die Gründe dafür sind folgende:

— Es gibt nicht genügend pädagogische Mitarbeiter, die bereit sind, sich auf die Arbeit in einer Außenwohngruppe einzulassen. Von jenen, die dazu bereit sind, dürften nicht alle auch wirklich geeignet sein.

— Es eignen sich nicht alle Minderjährigen für andere Formen der Unterbringung, sei es aus rechtlichen Gründen, sei es wegen der voraussichtlichen Dauer der Maßnahme oder aus Gründen, die in der Person des Minderjährigen liegen.

(1) Differenzierung der Erziehungsgruppen

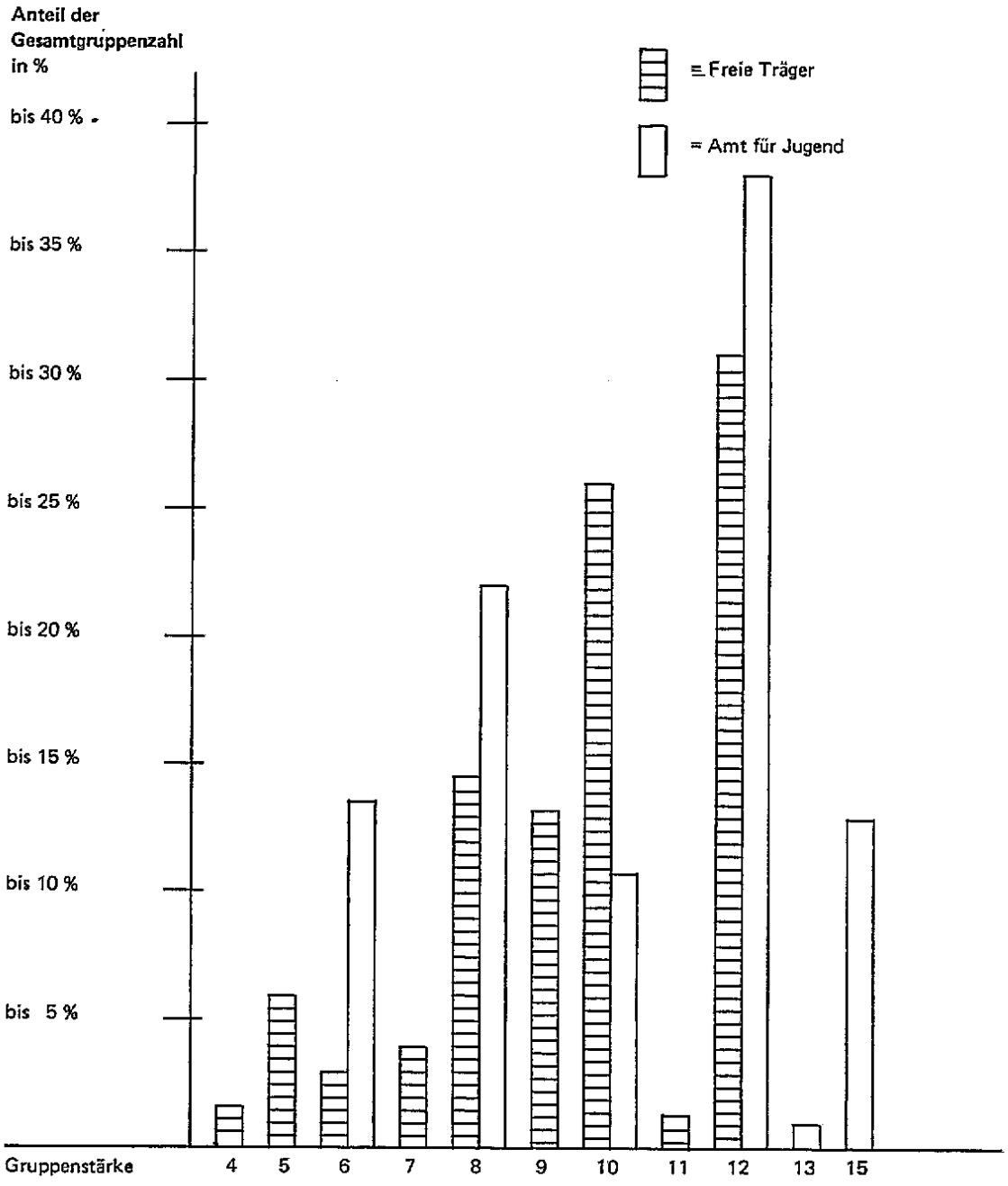
In der Vergangenheit wurden folgende Erziehungsgruppen-Typen unterschieden:

— Säuglingsgruppen	(6 Plätze)
— Gruppen für Kleinstkinder	(6 Plätze)
— Gruppen für Kleinkinder	(8 Plätze)
— Gruppen für Schulkinder	(12 Plätze)
— Gruppen für Jugendliche	(12 Plätze)
— Gruppen für Jugendliche in Jugendwohnheimen	(15 Plätze)
— Gesicherte Gruppen	(8 Plätze)
— Sonderpädagogische Gruppen	(8 Plätze)
— Aufnahme- und Beobachtungsgruppen	(12 Plätze)

Differenzierungen nach Gruppentypen mit unterschiedlicher Gruppenfrequenz, evtl. sogar gekoppelt mit unterschiedlicher Vergütung, begünstigen strukturell Versetzungen und Versuche, besonders belastende Minderjährige in Gruppen „abzuschieben", die eine geringere

Tabelle 11

Gruppenstärken in Heimen Freier Träger und Heimen des Amtes für Jugend



Gruppenfrequenz haben und deren Mitarbeiter eine höhere Vergütung erhalten.

Schon diese Gefahr legt es nahe, die Differenzierung der Erziehungsgruppen zu überprüfen. Es gibt dafür aber auch eine Reihe anderer Gründe, die für die jeweiligen Gruppen-Typen im folgenden dargestellt werden sollen:

— Jugendwohnheimgruppen sind historisch überholt. Die klassische Aufgabe der Jugendwohnheime im Rahmen der sogenannten Jugendsozialarbeit verwaisten oder durch Kriegseinwirkungen vertriebenen Jugendlichen ohne Unterkunft ein Obdach mit Betreuung zu gewähren, ist längst entfallen. Die Vorstellung, in Jugendwohnheimgruppen lebten Lehrlinge oder Jungarbeiter, die allenfalls in den Morgen- oder Abendstunden einer Betreuung bedürfen, ist nicht mehr haltbar. Die Jugendlichen in den derzeitigen Jugendwohnheimen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Betreuungsbedürftigkeit nicht von denen, die in anderen Heimen der Öffentlichen Erziehung versorgt und erzogen werden.

  Hinzu kommt, daß die Bewohner der Jugendwohnheime heute relativ jung sind (44% sind Schüler). Die klassische Jugendwohnheimarbeit dagegen rechnete in erster Linie mit Heranwachsenden, die einer Berufstätigkeit nachgehen. Gegenwärtig von besonderer Bedeutung ist die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der Betreuten (22%). Die sozialpädagogische Arbeit hätte sich demnach vorrangig darauf zu richten, den Jugendlichen Arbeits-/Ausbildungsplätze zu beschaffen und zu erhalten. Die herkömmliche Konzeption der Jugendwohnheime und ihre Personalausstattung setzen solchen Bemühungen jedoch Grenzen.

— Schulkindergruppen müssen ebenfalls überdacht werden. In dem Bemühen, Kinder nicht aus rein formalen Gründen (z. B. Anfang und Ende der Schulpflicht) versetzen zu müssen, sind die „Heime für Schulkinder" dazu übergegangen, ihre Kinder „durchwachsen" zu lassen; d. h. die Minderjährigen bleiben auch dann in Gruppen bzw. im Heim, wenn die Schulpflicht beendet ist.

— Aufnahme- und Beobachtungsgruppen

  In der Fachdiskussion dominiert inwischen die Auffassung, daß Beobachtungsgruppen nicht länger vertretbar sind. Empirische Befunde zeigen, daß Beobachtungsgruppen im Laufe der Zeit die latente Funktion bekommen, als „Abstellgleis" für Fälle zu fungieren, bei denen man ratlos ist. Der Senat hat daraus die Konsequenz gezogen, im Vollzug der Bedarfsanpassung das einzige bestehende Beobachtungsheim (Johannes-Petersen-Heim Volksdorf) ersatzlos aufzugeben (vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 9/3477 vom 2. Juni 1981).

  Auch reine Aufnahmegruppen sind fachlich umstritten. Die primäre Leistung Aufnahmegruppen besteht zweifellos darin, für eilbedürftige Aufnahmen stets bereit zu sein, insbesondere die gebotenen speziellen ärztlichen und materiellen Versorgungsleistungen Tag und Nacht zu gewährleisten. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Sozialen Dienste von der Institution „Aufnahmeheim" regen Gebrauch machen, wenn im Rahmen der bezirklichen Sozialarbeit der Problemdruck zu groß wird. Es kommt dann vor, daß sich im Aufnahmeheim Kinder befinden, deren Anamnese und Zukunft für die Mitarbeiter der Einrichtung völlig im dunkeln liegt. Es wird vorgeschlagen, spezielle Aufnahmeheime abzuschaffen und regionalorientierte Aufnahmekapazitäten einzurichten. Ob dabei auf spezielle Aufnahmegruppen verzichtet werden kann, muß in praktischen Versuchen erprobt werden.

— Gesicherte Gruppen

  Der unglückliche Begriff „gesicherte Gruppe" bezeichnet heute ein sozialpädagogisches Programm, das sich an Kinder und Jugendliche richtet, die sich bisher sozialpädagogischer Beeinflussung entzogen haben. Durch besondere Vorhaben und Aktivitäten, die der relativ hohe Personaleinsatz erlaubt, wird versucht, jene Kinder und Jugendliche zu erreichen. Hinsichtlich der Folgeprobleme kollidiert die Beibehaltung dieses Gruppentyps mit andern Zielen der Öffentlichen Erziehung:

  — die besondere Gruppenfrequenz und Personalausstattung liefert anderen Trägern der Heimerziehung Argumente für das Abschieben schwieriger Jugendlicher,
  — die besondere Gruppenfrequenz und Personalausstattung ermöglicht Außenstehenden Erfolgserwartungen, die letztlich nicht einzulösen sind;
  — die Zusammenfassung von Jugendlichen mit ähnlichen Erlebnis- und Handlungsmustern zu besonderen Gruppen potenziert die Schwierigkeiten erzieherischer Arbeit in diesen Gruppen.

  Nur in praktischen Versuchen wird man ausloten können, ob eine Verteilung jener Kinder und Jugendlichen möglich ist. Organisatorische Voraussetzung dafür ist eine vergleichbare Ausstattung aller vorhandener Erziehungsgruppen hinsichtlich der Gruppenfrequenz und Personalzumessung (vgl. hierzu die Überlegungen zum Punkt „Sonderpädagogische Gruppen"). Selbst dann bleibt der Ausgang des Experiments ungwiß, denn es ist nicht durch gleiche organisatorische Rahmenbedingungen garantiert, daß die vorhandenen Stellen mit Personen besetzt sind, die dem hier erörterten Personenkreis gerecht werden können.

— Sonderpädagogische Gruppen

  Der Jugendbericht '73 ging davon aus, daß „für Kinder und Jugendliche ohne besondere Verhaltensstörungen, die vornehmlich wegen des Fehlens einer eigenen Familie und einer geeigneten Pflegefamilie in Heimen leben müssen . . . eine besondere therapeutische Ausrichtung der Erziehung nicht nötig . . . (sei). Im Gegensatz dazu bedürfen extrem verhaltensgestörte junge Menschen einer intensiven Behandlung" (Teilziffer 174 des Jugendberichts '73). Dieser Aussage folgend richtete der Senat im Rahmen verfügbarer Mittel eine Reihe sonderpädagogischer Gruppen ein.

Am 1. Januar 1982 standen ca. 136 Plätze in 17 sonderpädagogischen Gruppen zur Verfügung.

In der Fachdiskussion mehren sich inzwischen bundesweit Zweifel, ob das Konzept einer zeitweisen Ausgliederung von Kindern aus „normalen" Heimen oder Familien zum Zwecke einer „heilpädagogischen Behandlung" bzw. „Therapie" der richtige Weg war (vgl. hierzu 5. Jugendbericht; die Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe widmete diesem Thema eine eigene Tagung zum Thema „Erziehungshilfe zwischen Pädagogik und Therapie"). Man wird diese Diskussion aufmerksam verfolgen müssen. Unabhängig vom Ausgang dieser Fachdiskussion steht fest, daß eine wesentliche Prämisse des im Jugendbericht '73 formulierten Differenzierungskonzepts inzwischen entfallen ist: die Annahme, daß im Rahmen der klassischen Heimerziehung Kinder und Jugendliche ohne besondere Verhaltensstörung zu betreuen sind.

Seinerzeit ging der Senat davon aus, daß in der Gruppe der 13- bis 15jährigen nur etwa 15%, bei den Jugendlichen nur 1% ohne Verhaltensauffälligkeiten sind. Bezogen auf die Zahl der heute in Heimen lebenden Minderjährigen wären das etwa 180 Fälle (vgl. Teilziffer 174 des Jugendberichts '73). Unterstellt man, daß 50% dieser Kinder und Jugendlichen ohne Auffälligkeiten bei Freien Trägern untergebracht werden, verblieben für die Heime der Behörde für Arbeit, Jugend und Soziales (BAJS) 90 Minderjährige ohne Verhaltensauffälligkeiten. Es gibt Anhaltspunkte dafür, selbst diese Einschätzung aus dem Jahre 1972 heute in Frage zu stellen:

— Der Rückgang der Heimeinweisung verläuft disproportional zum Bevölkerungsrückgang (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 9/3477, S. 3 f). Die Sozialen Dienste sind zurückhaltender im Hinblick auf Heimeinweisung geworden. Diese Zurückhaltung dürfte um so stärker sein, je weniger der Minderjährige selbst Verhaltensauffälligkeiten aufweist.

— In den vergangenen 10 Jahren ist der relative Anteil der Unterbringung bei Pflegeeltern im Verhältnis zur Heimeinweisung angestiegen. Die Vermittlung in Pflegestellen gelingt um so eher, je weniger problematisch der Minderjährige ist.

Diese Entwicklungen der vergangenen 10 Jahre lassen die Behauptung zu, daß heute in Heimen auf Dauer keine Minderjährigen leben, die nicht irgendwie besonders erziehungsbedürftig oder behandlungsbedürftig sind. Im übrigen wäre für Minderjährige ohne jede Verhaltensauffälligkeit die klassische Heimerziehung ohnehin eine grobe Fehlplacierung.

Dem im Jugendbericht '73 formulierten Differenzierungskonzept der Heime ist mithin in der Zwischenzeit eine wesentliche Grundlage entzogen worden, so daß ein entscheidendes Umdenken erforderlich wird.

Langfristig sollte auf sonderpädagogische Gruppen zugunsten einer gleichmäßigen Gruppenfrequenz und Stellenausstattung in allen Erziehungsgruppen verzichtet werden. Dafür sprechen neben den oben dargelegten Gründen jene Überlegungen, die unter Ziff. II 2a zusammengefaßt sind.

c) Jugendwohngruppen, Jugendwohnungen und Außenwohnunmgen im Rahmen der Heimerziehung

(1) Problemaufriß

Die Rolle „Erwachsener" enthält als Erwartung, daß jemand autonom die Belange seines Lebens regeln darf, kann und soll.

Es gibt keine eindeutigen Standards dafür, wann jemand die nötige „Reife" hat, um als Erwachsener in jeder Hinsicht bestehen zu können. Deswegen wird in komplexen Gesellschaften „Mündigkeit" auch nur stufenweise zugeteilt: rechtsfähig, geschäftsfähig, strafmündig, ehemündig, volljährig, wahlberechtigt, „fahrerlaubnisfähig", wahlfähig. All das bezeichnet Stationen auf dem Weg zur Autonomie der Person in den verschiedenen gesellschaftlichen Handlungszusammenhängen.

Neben solchen formalisierten Schritten auf dem Weg in die Rolle des Erwachsenen gibt es zahlreiche weitere „Bündel von Verhaltenserwartungen", die mit der Rolle „Erwachsener" verknüpft sind. Dazu gehören Erwartungen an eine gewisse „Zivilisiertheit" des Verhaltens, ein adäquater Gebrauch von Freiheitsrechten, Kontrolle des eigenen Verhaltens usw. Für moderne Gesellschaften ist eine besonders lange Jugendphase kennzeichnend. Die Phase des „Nicht-Kind-Seins" und „Nicht-Erwachsen-Seins" bringt für den Jugendlichen besondere Verhaltensunsicherheiten. Bekanntlich reagieren die Jugendlichen darauf, indem sie sich Gewißheitsäquivalente schaffen durch eine eigene Jugendkultur mit ihren verschiedenen Inhalten.

Mit den Schwierigkeiten der Jugendphase wird jede Familie konfrontiert, und sie wird damit mehr oder weniger gut fertig. Zumindest bietet sie dem Jugendlichen die Chance, „hautnah" mit der „Welt der Erwachsenen" konfrontiert zu werden.

Abgesehen von den Leistungen bzw. dem Versagen „der Familie" während der Jugendphase kann man fragen, welche Bedingungen gegeben sein müssen, wenn die Ablösung der Jugendlichen in die Selbständigkeit gelingen soll:

— Man muß zwangslos Beratungsmöglichkeiten anbieten, die der Jugendliche nutzen kann oder auch nicht.

— Der Jugendliche benötigt einen emotionalen Schonraum, in den er von seinen freiwilligen oder erzwungenen Ausflügen in die Lebenswelt zeitweise wieder zurückkehren kann.

— Der Jugendliche benötigt Identifikationsmöglichkeiten für „Erwachsenen-Rollen", an denen er sich orientieren, oder die er verwerfen kann.

— Die Ausweitung der Lebensräume des Jugendlichen muß schrittweise erfolgen, sei diese Ausweitung nun zeitlich, bei der Auswahl der Lebensthemen oder bei der Wahl der Kontakte.

— Der Jugendliche benötigt erhebliche Unterstützung bei der Berufs- und Ausbildungsfindung.

Selbst nach der Gründung eines eigenen Haushalts, manchmal sogar nach der Eheschließung, bedarf der „Jungerwachsene" zuweilen der zurückhaltenden Assistenz durch andere erwachsene Bezugspersonen.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie Öffentliche Erziehung in Heimen sich auf das „Erwachsenwerden" einstellen kann und soll, denn die Bedingungen der Gruppenbetreuung bei totaler Versorgung durch das Heim sind ungeeignet.

In einem Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung der Obersten Landesjugendbehörden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Jugendpflege (1977) wird dazu ausgeführt:

> „Während in den Familien die Versorgung, gleich ob es sich um Essen, Einkaufen, Wohnen, Taschengeld oder anderes handelt, als ein durch die entscheidenden Bezugspersonen, zumeist Mutter und Vater, vermittelter Vorgang erfahren wird, laufen Versorgungsvorgänge im Heim von unbekannter Instanz gesteuert ab. So entsteht kein Bewußtsein einer zwischenmenschlichen Liebesbeziehung, deren Auswirkung Versorgung ist. Es entsteht demgegenüber ein Bewußtsein eines unbegrenzten, beliebig beanspruchbaren Reservoirs von Mitteln, aus dem nur dürftig ausgegeben wird. Als Folge bildet sich weder Eigentumsbewußtsein noch eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Geber."

Als Alternative wird in der fachlichen Diskussion die Einrichtung von Wohngruppen für Jugendliche in Schulkinderheimen empfohlen, wobei die Wohngruppe als „Schleuse zur Verselbständigung" anzusehen ist.

Die Forderung nach Jugendwohngruppen zieht sich auch durch die verschiedenen Referenten-Entwürfe zum JHG bis hin zum Kabinettentwurf vom 8. November 1978. In § 45 heißt es dort in Absatz 2:

> „Die Hilfe zur Erziehung soll einem Jugendlichen in einer Wohngruppe oder anderen Wohnformen geleistet werden, wenn diese Hilfe ausreicht und der Jugendliche zur Mitarbeit bereit ist. Es ist sicherzustellen, daß der Jugendliche eingehend fachlich betreut und beraten wird . . "

In einer Wohngruppe erhalten die Jugendlichen die Möglichkeit, unabhängig von der Versorgungssituation des Heimes, wohl aber unter erzieherischer Betreuung durch Sozialpädagogen und Erzieher des ihnen vertrauten Heimes, den Übergang in die Erwachsenenwelt zu trainieren.

Wohngruppen verbessern demnach die Wirksamkeit der Heimerziehung erheblich und verhindern unnötige Heimwechsel. Es ist eine Tatsache, daß von den Kindern und Jugendlichen, die ihre Ursprungsfamilien verlassen müssen, nur ein geringer Teil nach Beendigung des Heimaufenthaltes in die Familie reintegriert wird. Das bedeutet, daß für die meisten Schulkinder in Heimen noch weitere Einrichtungen folgen, da sie mit Beendigung ihrer Schulpflicht bzw. ihres Schulaufenthaltes meist diese Einrichtungen verlassen müssen, aber noch nicht in der Lage sind, einen eigenen Haushalt zu gründen und zu halten. Hinzu kommt in den meisten Fällen ein sehr deutlich erkennbarer Bedarf an stabilen Bezugsfunktionen mit erziehendem Charakter. Von entscheidender Bedeutung ist auch die Tatsache, daß nach einem längeren Kinderheimaufenthalt durch das Überwechseln in eine Folgeeinrichtung mit anderen pädagogischen Schwerpunkten die persönliche Relevanz der Kinderheimzeit für den Jugendlichen oft in Frage gestellt wird. Folgeeinrichtungen setzen eine Umorientierung des Jugendlichen voraus, die mit dem zeitlich meist auch hier einhergehenden Wechsel von der Schulzeit in das Berufsleben kaum zu leisten ist.

Zur Orientierung folgen Tabellen, aus denen die Heimaufenthaltsdauer der 10- bis 15jährigen und der 15- bis 18jährigen ersichtlich ist.

(2) Begriffserklärung

Begriff und Konzept der Jugendwohngruppe sind in Theorie und Praxis noch nicht eindeutig festgelegt. Die verschiedensten organisatorisch-programmatischen Strukturen segeln unter dieser Flagge. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sollen im folgenden kurz die z. Z. möglichen Formen der Verselbständigung Jugendlicher im Rahmen der Heimerziehung charakterisiert werden.

Jugendwohngruppe soll jene Form heißen, die

- mehrere Jugendliche (in der Regel acht)
- in relativ lockeren Gruppen,
- bei zunehmender Autonomie (hinsichtlich des Wirtschaftens, der Freizeitgestaltung etc.),
- im Heimgebäude oder separierten Gebäudeteilen (ehemalige Wohntrakte für Angestellte)
- von zwei Erziehern betreut.

Im Verhältnis zur normalen Erziehungsgruppe (siehe dort) verschiebt sich der Auftrag bei dieser Form von der Versorgung und Erziehung zur Beratung und sozialpädagogischen Betreuung. Die Betreuung durch nur zwei Erzieher hat die beabsichtigte Konsequenz, die „Allgegenwart" des Erziehers zugunsten einer selbständig Schwerpunkte setzenden Betreuungsarbeit abzulösen.

Jugendwohnung im Heim soll jene Form heißen, die

- mehrere Jugendliche (in der Regel vier)
- in abgeschlossenen Wohnbereichen (etwa 3—4 Zimmer, eigene Küche und Bad; es bieten sich dazu ehemalige Heimleiter-/Hausmeisterwohnungen o. ä. auf dem Heimgelände an),
- bei hoher Autonomie (hinsichtlich des Wirtschaftens, der Freizeitgestaltung etc.),
- in lockerer organisatorischer Verbindung zum Heim,
- von einem Erzieher betreut.

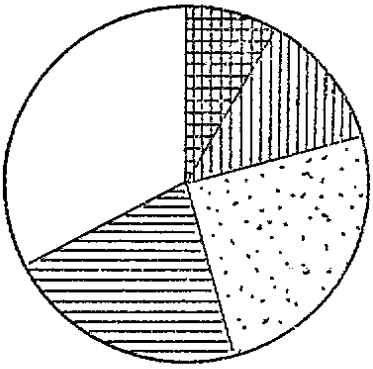
Im Verhältnis zur Jugendwohngruppe (siehe dort) verschiebt sich der Auftrag bei dieser Form vollständig von der Versorgung und Erziehung zur Beratung und sozialpädagogischen Betreuung. Die Betreuung von nur einem Erzieher hat die beabsichtigte Konsequenz, daß die „aufsichtsfreien" Zeiten für die Jugendlichen erheblich zunehmen.

Außenwohnungen für Jugendliche soll jene Form heißen, die prinzipiell die gleichen Merkmale wie die Jugendwohnung aufweist. Es soll sich aber um eine Wohnung handeln, die nicht auf dem Heimgelände liegt,

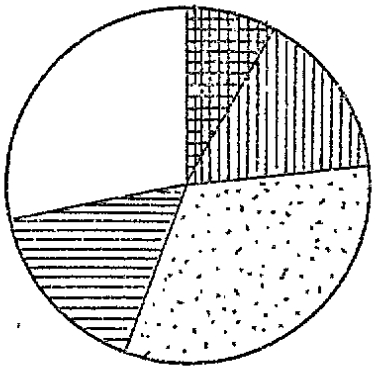
Tabelle 7: Aufenthaltsdauer in Heimen
(Aufnahmealter 10 – 15 Jahre)

Entlassungen

im Jahr 1976



im Jahr 1980



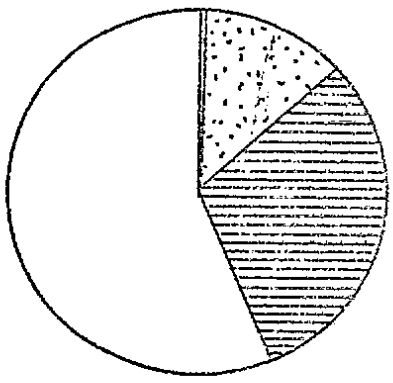
Verweildauer:

0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre
4 – 6 Jahre
mehr als 6 Jahre

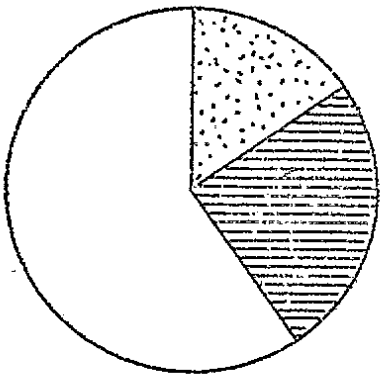
Tabelle 8: Aufenthaltsdauer in Heimen
(Aufnahmealter 15 – 18 Jahre)

Entlassungen

im Jahr 1976



im Jahr 1980



Verweildauer:

0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre

sondern in der näheren Umgebung des Heims in normalen Wohngebieten gemietet und unterhalten wird (vgl. hierzu auch II 6).

Die organisatorische Anbindung an das Heim ist sinnvoll, weil

- der zuständige Betreuer den Jugendlichen in der Regel schon länger bekannt ist,
- das Heim den Ausfall des Betreuers kurzfristig ausgleichen kann,
- der Jugendliche bei Bedarf auf das Heim als vertrauten Bezugsrahmen zurückgreifen kann.

Neben diesen Formen der Verselbständigung Jugendlicher im Rahmen der Heimerziehung kann es Jugendwohnungen, Jugendwohngemeinschaften etc. geben ohne Verbindung zu einem Heim.

(3) Spezielle Vorteile dieser Formen der Heimerziehung

Die Jugendwohngruppe eines Heimes bietet keine Ersatz- oder Alternativerziehung. Sie hat lediglich eine ergänzende, übergangsweise Funktion und kann in ihrer fachlichen Qualität nur so gut sein, wie das Gesamtheim selbst. Die Erziehungsziele können nicht spezifisch für die Jugendwohngruppe genannt werden; sie weichen nicht von denen des Gesamtheimes ab. Die Wohngruppe ist lediglich ein Instrument, um die Entwicklungsziele, die sich das Heim für den jungen Menschen setzt, überhaupt oder geeigneter zu erreichen. Die Jugendwohngruppe schließt so mit ihren besonderen Bedingungen eine Lücke in der pädagogischen Methodik, deren Inhalt auch von der „normalen" Gruppenerziehung als Ziel anerkannt wird, auf Grund der dort bestehenden strukturellen Grenzen jedoch meist nicht erreicht wird.

Als spezifisch bessere Bedingungen sind anzusehen:

- Die kleine Gruppe
- die Möglichkeit des Erlernens realitätsbezogenen Konfliktlösens
- die Möglichkeit des realistischen Einschätzens notwendiger Hausarbeit
- Erlernen eines realistischen Bezuges zum Eigentum
- bessere Möglichkeiten, Verhaltensfehler gemeinsam aufzuarbeiten und ggf. zu korrigieren, da den Jugendlichen ein breiter Raum gegeben ist, Fehler zu machen,
- die Möglichkeit, individuelle Fähigkeiten besser zu erkennen, umzusetzen und weiterzuentwickeln,
- die Möglichkeit, den Erzieher / Betreuer als Partner klarer zu erkennen, ohne seine fachliche Autorität dabei in Frage stellen zu müssen,
- die Möglichkeit für den Jugendlichen, zu erfahren, daß eigene — unter den Bedingungen des Heimlebens bewährte — Verhaltensstrategien, z. B. die der Überanpassung, ihren Sinn außerhalb des Heimes verlieren können.

d) Außenwohngruppen

(1) Begriffserklärungen und Leistungen der Außenwohngruppen

Als eine entscheidende Entwicklungslinie der Heimerziehung haben sich die sogenannten Außenwohngruppen erwiesen. Insbesondere Freie Träger, aber auch staatliche Träger arbeiten inzwischen jahrelang mit dieser Form der Fremdunterbringung.

Von einer Außenwohngruppe kann man dann sprechen, wenn zwei Betreuungspersonen mit höchstens 5 Kindern in einem Haus oder einer großen Wohnung in einem Stadtbezirk oder einem Dorf zusammenleben. Die entsprechenden Häuser und Wohnungen können angemietet werden.

Die innere Struktur der Außenwohngruppen kann und sollte sehr unterschiedlich sein. Recht gut bewährt haben sich Außenwohngruppen mit Ehepaaren als Betreuern, von denen einer einer „normalen" Berufstätigkeit nachgeht. Sie können von einer pädagogischen Tageskraft unterstützt werden. Es ist aber auch denkbar, die Außenwohngruppen mit 3 Kindern zu belegen, um dann auf eine zusätzliche Fachkraft zu verzichten.

Außenwohngruppen sollten in jedem Falle einem Heim angegliedert sein. Von dort kann die unerläßliche Beratung erfolgen; von dort können personelle Aushilfen gestellt und die notwendigen Verwaltungsarbeiten erledigt werden.

Außenwohngruppen eignen sich insbesondere für die Aufnahme von Kindern, denen voraussichtlich das Elternhaus für längere Zeit ersetzt werden muß. Das ist fast immer der Fall bei Kindern, deren Pflegeverhältnisse gescheitert sind; fast 40 Kinder jährlich kehren aus Pflegefamilien in die Heime zurück.

Der Bedarf für Außenwohngruppen wird auch aus den nachfolgenden Tabellen 5 und 6 deutlich. Sie zeigen, daß in beträchtlichem Ausmaß die frühkindliche Erziehung und Sozialisation in Heimen stattfindet.

Das ist sicher kein beabsichtigtes Ergebnis, also etwa eine Folge der Erziehungsplanung im Einzelfall, es ergibt sich aber letztlich auf Grund unvorhersehbarer Ereignisse und Rahmenbedingungen, in die die Entscheidungsprozesse der Öffentlichen Erziehung eingebettet sind. Um so mehr wäre es deshalb erforderlich, Bedingungen zu schaffen, die dauerhafte, gefühlvolle und lebensnahe Beziehungen im Rahmen der Öffentlichen Erziehung erlauben, d. h. konkret: Außenwohngruppen.

Die vorliegenden Erfahrungsberichte über die Arbeit in Außenwohngruppen (siehe insbesondere Quellenverzeichnis Ziff. 9) heben folgende Vorteile hervor:

- keine Anstaltsatmosphäre
- keine zu großen Gruppen
- eine konstante, intime Kindergruppe
- ein verläßliches Zuhause
- wenige feste Bezugspersonen, die Sicherheit und Identifikationsmöglichkeiten bieten
- die Chance, durch die konstante Umgebung einen eigenen Lebensbereich, gezielte Förderung und verläßliche affektive Beziehungen aufzubauen und Verhaltensauffälligkeiten abzubauen

Tabelle 6: Aufenthaltsdauer in Heimen

(Aufnahmealter 6 – 10 Jahre)

Entlassungen

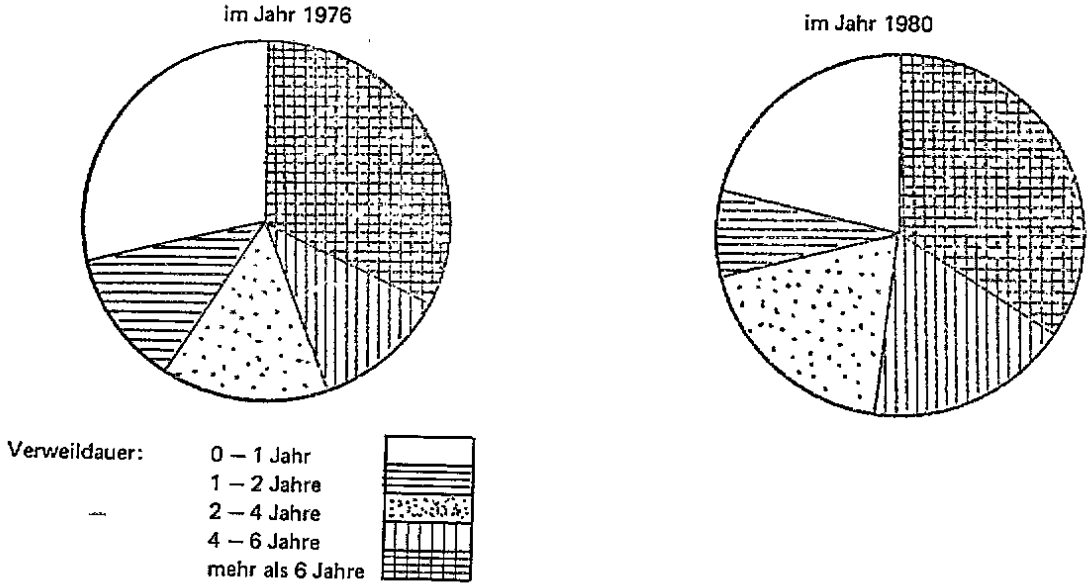
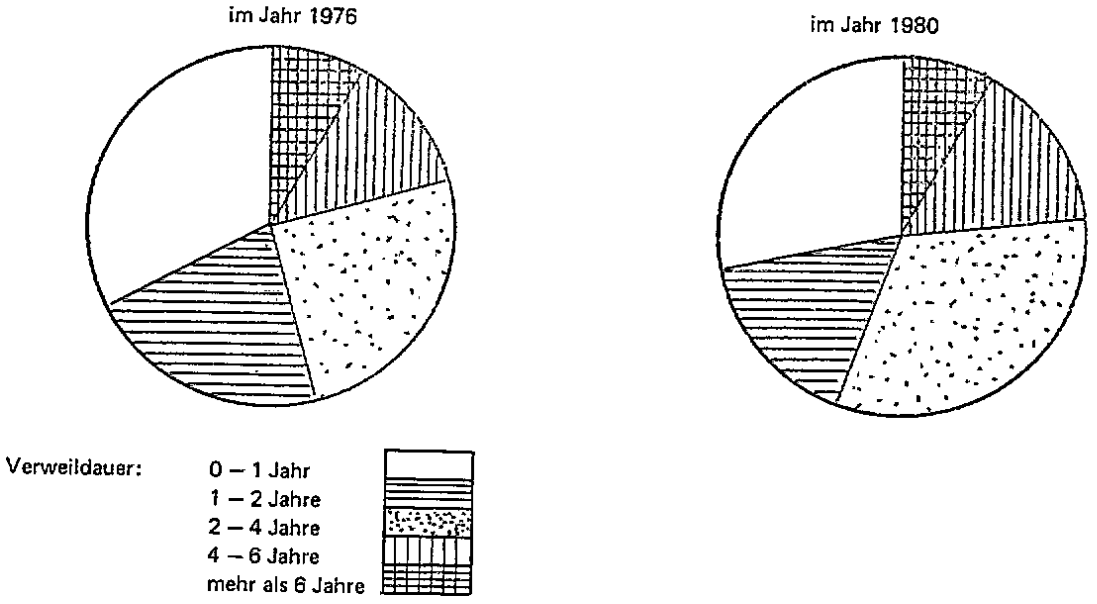


Tabelle 7: Aufenthaltsdauer in Heimen

(Aufnahmealter 10 – 15 Jahre)

Entlassungen



— Lernen von Alltäglichem durch die permanente Auseinandersetzung mit Alltäglichem (Kochen, Putzen, Waschen, Nähen, Preise vergleichen etc.)
— Integration in nachbarschaftliche und öffentliche Bezüge durch Wohnungen in normalen Siedlungen
— Besuch von öffentlichen Schulen, ohne daß sich verhaltensauffällige Kinder an einer Schule ballen
— die Chance, der gesellschaftlichen Definition und Stigmatisierung als Heimkind zu entgehen.

(2) Belastungen für die Erzieher

Das Leben und Arbeiten in einer Gemeinschaft mit betreuten Kindern fordert sehr viel vom Erzieher. Viele, die diese Form der Arbeit nicht kennen, meinen, daß sie nur von solchen Menschen zu leisten seien, die bereit sind, ihre eigenen Interessen ihrer pädagogischen Aufgabe zu opfern.

Erfreulich ist, daß Erzieher, die diese Arbeit über mehrere Jahre selbst erfahren haben, anders darüber urteilen. Der überwiegende Teil dieser Mitarbeiter mag seine Lebens- und Arbeitssituation nicht mehr mit dem Heimerzieher im Schichtdienst eintauschen. Dem Verzicht auf eine geregelte Arbeitszeit stehen Vorteile gegenüber:

— Die beiden Erzieher einer Gruppe können ihren Einsatz in der Gruppe unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gruppenlebens nach eigenen Wünschen gestalten. Sie sind dabei keiner Fremdbestimmung durch einen starren Dienstplan unterworfen.
— Erzieher können in der Außenwohngruppe die Betreuung und Erziehung ihrer eigenen Kinder mit ihrer beruflichen Aufgabe verbinden.
— Ehepaare können, wenn sie es wünschen, gemeinsam eine Außenwohngruppe führen und dabei die Trennung von Wohnen, Arbeit und Freizeit überwinden.
— Die Freizeitangebote im Standort der Gruppe ermöglichen mehr Selbstentfaltung der Kinder außerhalb des Hauses. Von dem Erzieher organisierte Freizeiten werden teilweise überflüssig.
— Die Erzieher können ihre persönlichen Bedürfnisse stärker in die Gruppe einbringen. Hobby und Freizeitbeschäftigungen sowie Pflege sozialer Kontakte sind im gemeinsamen Haus auch während des Gruppendienstes möglich.

Dafür gelten jedoch einige Voraussetzungen:

— Der Träger der Einrichtung muß den Betreuern die Gestaltung ihres Zusammenlebens in weiten Bereichen selbst überlassen. Es lassen sich viele Formen des Zusammenlebens herstellen, die den Bedürfnissen der Erzieher und Kinder entsprechen.
— Man muß darauf vertrauen, daß eine verantwortliche Aufgabe auch Verantwortungsbewußtsein wachsen läßt.
— Die Wohngruppen brauchen Beratung und Unterstützung durch die Heimzentrale.
— Sie müssen von der wirtschaftlichen Sicherung der pädagogischen Arbeit und vom Schriftverkehr mit Behörden weitgehend entlastet werden.
— Sie brauchen gemeinsame Fortbildung sowie fachlichen und persönlichen Austausch mit anderen Wohngruppen.

Oft wird die hohe Autonomie der Außenwohngruppe als Risiko für die dort lebenden Kinder ins Feld geführt. Die nicht tägliche Überwachung des Gruppenlebens durch den Erziehungsleiter oder Heimleiter wird als mangelnde Fachaufsicht verstanden. Ein gewisses Maß an Risiko ist nicht zu übersehen und kann am ehesten durch fachliche Beratung reduziert werden. Im übrigen ist unstrittig, daß auch das traditionelle Heim mit vielfältigen Kommunikationsformen nicht alle Risiken ausschließt.

(3) Kosten der Außenwohngruppen

Die bislang bekannten Außenwohngruppen haben keinen höheren Pflegesatz als andere durchschnittliche Heime. Er liegt zwischen 120,— *DM* bis 150,— *DM* pro Tag und Kind.

(4) Rahmenbedingungen für Außenwohngruppen

— Außenwohngruppen sind nur denkbar, wenn sie auch selbständig wirtschaften. Aus diesem Grunde müssen für die Außenwohngruppen andere Modalitäten der Mittelzuweisung, Kassenführung und Abrechnung gelten.
— Das Konzept der Außenwohngruppen ist nur dann realisierbar, wenn mit den Mitarbeitern spezielle Arbeitsverträge/Werkverträge abgeschlossen werden. Dafür gibt es bei Freien Trägern, aber auch bei kommunalen Trägern Vorbilder.
— Es ist unrealistisch anzunehmen, daß Erzieher oder Sozialarbeiter, die zur Arbeit in einer Außenwohngruppe bereit sind, diese Bereitschaft für das gesamte Arbeitsleben mitbringen. Die Attraktivität des Arbeitsplatzes in einer Außenwohngruppe hängt davon ab, ob den Mitarbeitern für die Zeit nach der Arbeit in einer Außenwohngruppe Angebote der Fortbildung, Umschulung und der Weiterbeschäftigung gemacht werden. Es bleibt zu prüfen, ob eine Akkumulation der geleisteten Überstunden solche Angebote finanzierbar macht.

e) Bereitschaftspflegestellen

Die Erfahrung der zurückliegenden Jahre zeigte, daß ständig etwa 50 Plätze in den Heimen durch sogenannte „Kurzfrister" besetzt sind. Meistens sind Krankenhausaufenthalte oder längere Kuren der Mutter die Ursachen für kurzfristige Heimaufnahmen.

Jedes kurzfristig betreute Kind in den Heimen des Amtes für Jugend verursacht monatliche Kosten von rund 3000,— *DM* bis 4000,— *DM*. Es wäre ökonomischer und auch sozialpädagogisch sinnvoller, die kurzfristige Unterbringung entweder durch Familienhelfer entbehrlich zu machen, oder die Kinder bei geeigneten Familien unterzubringen. Den Sozialen Diensten gelingt es zwar in vielen Fällen, eine Heimaufnahme durch Familienunterbringung abzuwenden (vgl. Anhang Ziff. 2), die Erfahrung zeigt aber, daß diese Bemühungen nicht immer Erfolg haben. Aus diesem Grunde sollen besondere „Bereitschaftspflegestellen" geworben werden.

Da mit der Suche nach Bereitschaftspflegestellen nicht erst begonnen werden sollte, wenn eine Notlage gegeben ist, wäre ein „Stamm" von aufnahmebereiten Familien als Bereitschaft für den Notfall zu gewinnen. Die Anzahl der Bereitschaftspflegefamilien muß größer sein als die Anzahl der kurzfristig unterzubringenden Kinder, weil man nicht davon ausgehen kann, daß alle prinzipiell aufnahmebereiten Familien jederzeit „einsatzbereit" sind.

Als Gegenleistung für diese Bereitschaft würde sich die Behörde an den entstehenden Kosten beteiligen. In erster Linie wäre dabei an Kosten für zusätzlichen anteiligen Wohnraum, für Bett und Schrank sowie für Wäsche zu denken. Wenn eine Bereitschaftspflegefamilie dann in Anspruch genommen wird, wäre zusätzlich das übliche Pflegegeld zu zahlen.

Kosten dieser Institution

Unter der Annahme, daß 70 Bereitschaftspflegefamilien monatlich 200,— *DM* anteilige Kosten gezahlt werden	168 000 *DM*
Pflegegeld für 50 Kinder in Bereitschaftsfamilien	325 000 *DM*
Summe jährlich	493 000 *DM*

Die Kosten für die Unterbringung in Heimen betragen dagegen (Pflegesatz etwa 100,— *DM* täglich) ..... 1 800 000 *DM*

Es ließen sich rechnerisch Einsparungen von etwa ..... 1 306 800 *DM*

Bezogen auf den Einzelfall bedeutet dies:

Während ein sogenannter „Kurzfrister" im Heim monatlich etwa 3000,— *DM* bis 4000,— *DM* kostet, erfordert die hier angestrebte Form der Betreuung monatlich etwa 822,— *DM* pro Kind.

f) Quantitative Perspektiven

Ausgehend von den vorliegenden Prognosedaten (Stand 1/82) und vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Heimplatzstrukturen sollen nachfolgend denkbare Planungsperspektiven skizziert werden. Die Angaben beziehen sich nur auf den Bereich staatlicher Heimerziehung. Da die Heime Freier Träger heute und auch künftig die Hälfte der Kinder aufnehmen, wird es für denkbar gehalten, daß auch die Freien Träger eine ähnliche Angebotsstruktur entwickeln können.

Gegenwärtige Heimplatzstrukturen und Planungsperspektiven
— nur staatliche Heime —

		Ist (Stand 12/81)	Perspektive 1986
1. Minderjährige in Pflegefamilien *)		395	350
2. Minderjährige und junge Erwachsene in Heimen		2 168	1 753
davon			
— Minderjährige in Heimen Freier Träger		1 074	845
Minderjährige und junge Erwachsene in Heimen des Amtes für Jugend		1 094	908
davon			
— in Erziehungsgruppe	(IV 1 b)	1 062	620
— in Außenwohnungruppen	(IV 1 d)	—	70
— in Jugendwohngruppen		16	48
— in Jugendwohnungen (im Heim)	(IV 1 c)	12	60
— in Außenwohnungen		4	60
3. Minderjährige in Bereitschaftspflegestellen	(IV 1 e)	—	50

*) nur Vermittlung nach außerhalb Hamburg.
Selbstverständlich werden auch Kinder aus Öffentlicher Erziehung zu Hamburger Pflegeeltern vermittelt. Auch die Bezirke vermitteln selbständig — also ohne Einschaltung des Landesjugendamtes — zu Hamburger Familien.

2. Schulische Erziehungshilfe

Grundsätzlich sollen die Kinder und Jugendlichen, auch wenn sie in Öffentliche Erziehung genommen werden, weiterhin in die Schulen gehen, die sie zuvor besucht haben. Vor Einsetzen von Maßnahmen der schulischen Erziehungshilfe sollen alle Möglichkeiten gezielter Hilfen im Rahmen des Schulwesens genutzt werden.

a) Schulische Erziehungshilfen im Rahmen der Jugendhilfe sollen sich künftig an folgenden Prinzipien orientieren:
   - Schulische Erziehungshilfe hat den Charakter des Übergangsmäßigen. Sie ist kein eigenständiger Bildungsgang. Das Erfolgsziel des Lehrers liegt in der Reintegration des Schülers in die für ihn angemessene Schulform.
   - Schulische Erziehungshilfe zielt auf individuelle Förderung. Didaktik und Methodik des Unterrichts orientiert sich daher an den Fähigkeiten, dem Leistungsvermögen, dem Leistungsstand und den jeweiligen Defiziten des einzelnen Schülers. Dies erfordert als prinzipiellen organisatorischen Rahmen für schulische Erziehungshilfe eine Förderung als Einzel- und Kleinstgruppenunterricht.
   - Der Unterricht findet prinzipiell dort statt, wo das Kind lebt. Auch bei einem Wechsel des Wohnsitzes der Schüler in Öffentliche Erziehung soll der Lehrer „seine" Schüler solange betreuen, bis die schulische Reintegration erfolgreich vollzogen wurde.
   - Die Bildung von Kleinstgruppen fördert den Prozeß des sozialen Lernens. Der Unterricht vollzieht sich nicht in einem nach Schularten und Schulstufen gegliederten System, sondern orientiert sich an den jeweiligen strukturellen Gegebenheiten der Schule.

b) Die geplante Regionalisierung aller Maßnahmen der Öffentlichen Erziehung wird die Integrationsbemühungen der Schulischen Erziehungshilfe erleichtern (vgl. Ziff. IV 3). Schulische Erziehungshilfe für Kinder und Jugendliche in Öffentlicher Erziehung wird möglichst — entsprechend den Grenzen der Hamburger Bezirke — gegliedert. Orientiert an der regionalen Verteilung der Kinder und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung, die schulische Förderung im Sinne der Schulischen Erziehungshilfe benötigen, wird über die Zuordnung der Lehrkräfte zu Regionen entschieden. Jeder Lehrer ist für die ihm zugeordneten Schüler in der Region verantwortlich. Seine Verantwortlichkeit bezieht sich darauf, daß er mit allen Maßnahmen schulischer Förderung die Reintegration in die Schulen vorbereitet und durchführt.

   Für die Schulische Erziehungshilfe des Amtes für Jugend gelten die gleichen Bestimmungen wie für die entsprechenden Einrichtungen und Maßnahmen des Amtes für Schule, soweit nicht andere Regelungen im Einvernehmen mit der Behörde für Schule und Berufsbildung getroffen werden.

3. Überlegungen zu einer gemeindenahen Gestaltung der Öffentlichen Erziehung

a) Vorbemerkungen

„Erfolg und Mißerfolg der Heimerziehung stehen in einem engen Zusammenhang mit der Form, in der die Vermittlung geschieht. Schon die Entscheidung, welche Hilfe angemessen ist und ob ein Kind überhaupt im Heim untergebracht werden soll, ist von zahlreichen Unzulänglichkeiten gekennzeichnet . . . Folge dieser Mängel ist, daß das Kind und seine Angehörigen die Maßnahme nicht als Hilfe, sondern als diskriminierenden und disziplinierenden Eingriff verstehen; sie werden zum Objekt eines für sie unverständlichen und von ihnen abgelehnten Verfahrens" (Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung, Seite XIII).

Ursachen und Auswirkungen dieses Befundes wurden bereits erörtert. Insbesondere läßt sich das Ziel, auch bei Öffentlicher Erziehung die sozialen Bezüge der Kinder und Jugendlichen in ihrem angestammten Lebensraum zu erhalten, nur dann erreichen, wenn diese Mängel beseitigt werden. Dies erfordert jedoch organisatorische Veränderungen in den Entscheidungskompetenzen und in der Planung der Unterbringungsangebote.

Die Richtung der erforderlichen Veränderung leitet sich dabei aus den Intentionen der Gemeinwesenarbeit und des Jugendhilferechtsentwurfs ab. Sie entspricht den Zielen der Bezirksverwaltungsreform und den Empfehlungen der „Haas-Kommission" (vgl. Quellenverzeichnis Ziff. 10).

Gemeinwesenorienierte Sozialarbeit will die Selbsthilfekräfte der Bürger stärken — in Nachbarschaften, Vereinen und anderen kleinräumigen sozialen Netzen, die für das Gemeinschaftsleben wichtige Bedeutung haben. Die darin enthaltene Stadtteilorientierung oder Gemeindeorientierung kann dazu beitragen, die sozialen Dienste für den Bürger weniger fremd und anonym zu machen. Sie hemmt die jeder Organisation von Hilfsangeboten innewohnende Tendenz, den Empfänger der Hilfen immer hilfloser zu machen, während der Organisation, die Hilfen gewährt, immer mehr Macht zuwächst. Insoweit aktiviert die Gemeinwesenarbeit die Fähigkeit zur Selbsthilfe im überschaubaren Lebensraum.

Die Diskussion zum Entwurf für ein neues Jugendhilferecht ging immer „. . . von der grundsätzlichen sachlichen Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Jugendhilfe aus. Eine solche Regelung ist notwendig, weil der allgemeine Hilfebedarf, die Auswahl der einzelnen Hilfen . . . einen engen Kontakt zum Leistungsberechtigten erfordern, der nur durch einen ortsnahen Jugendhilfeträger gewährleistet wird. Die Zusammenfassung der Zuständigkeit für alle Leistungen . . . in einer Hand ist außerdem die Voraussetzung für eine dynamische Gestaltung der Leistungen im Rahmen des Hilfeverbunds. Da die Leistungen der Jugendhilfe an Kinder und Jugendliche grundsätzlich auch die Mitwirkung der Eltern und sonstigen Erziehungsberechtigten voraussetzen, kann eine den Zielen (des neuen Jugendhilferechts) entsprechende Jugendhilfe nur geleistet werden, wenn der zuständige Träger der Jugendhilfe dem Ort der Hilfeleistung möglichst nahe ist." (Begründung zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes, Stand 31. Oktober 1977, Seite 370).

Bezogen auf das allgemeine Hamburger Verwaltungshandeln formulierte Mulert schon 1948 in einem Gut-

achten zur künftigen Gestaltung der Hamburger Kommunalverwaltung: „. . . so geht es bei der dezentralisierten Verwaltung, bei der örtlichen Selbstverwaltung, unmittelbar um den Menschen . . . Es gilt also, in der Verwaltung das Verständnis für seine Bedürfnisse, für seine Notlage und die zur Abhilfe erforderlichen Maßnahmen so sachkundig zu gestalten wie irgend möglich". Und an anderer Stelle heißt es: „Die Verwaltungsaufgaben, die in einem Lande die Gemeinde als Träger der örtlichen Selbstverwaltung auszuführen hat, muß in der Hansestadt Hamburg der Ortsteil, der Bezirk übernehmen" (Mulert: Die Neuordnung der kommunalen Verwaltung der Hansestadt Hamburg, Hamburg 1948. Seite 8 bzw. 27).

Den gleichen Grundsatz bekräftigt heute — 34 Jahre später — die „Haas-Kommission". Sie empfiehlt, nur ministeriell-lenkende Aufgaben, die den Bürger nicht unmittelbar berühren, Zentralstellen zu belassen. Alle übrigen Aufgaben sollten grundsätzlich die Bezirke wahrnehmen, solange der Senat nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt hat (vgl. Quellenverzeichnis Ziff. 10, Seite 103).

Vor diesem Hintergrund sind Konsequenzen für die Organisation der Einzelfall-Entscheidungen und für die Lokalisierung der Unterbringungsangebote zu ziehen.

b) Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen

Im Anhang sind die gegenwärtigen Entscheidungsprozeduren bei der Aufnahme bzw. Entlassung des Kindes dargestellt. Für diese Verfahren ist sicher der eingangs zitierte Befund zutreffend, daß sie für die Betroffenen unübersichtlich und unverständlich sind.

Zur Zeit hat der Sozialarbeiter im Bezirk bei der Heimaufnahme in erster Linie problemdefinierende, beschreibende, informationsverdichtende Aufgaben. Die Entscheidung über die Gewährung Öffentlicher Erziehung, die Entscheidung über den Ort der Maßnahme, die Versetzungen und Entlassungen treffen andere Dienststellen, die in der Regel weder den Minderjährigen, seine Eltern, noch seine bisherige Lebensumwelt aus eigener Anschauung kennen.

Verankert man all diese Entscheidungsprozesse, die heute teils zentral, teil dezentral wahrgenommen werden, vor Ort, bei den sozialen Diensten, bleibt ein näherer Bezug zum Alltagsleben der Bevölkerung und zu den Besonderheiten der jeweiligen sozialen Umfelder erhalten, werden Informationsverluste durch Berichterstattung über mehrere Dienststellen hinweg vermieden. Insbesondere bleibt der jeweilige Sozialarbeiter in die Verantwortung eingebunden für „seinen Fall" in Öffentlicher Erziehung.

Eine solche Veränderung setzt flankierende Maßnahmen voraus:

— Der Sozialarbeiter benötigt für seine erweiterte Kompetenz eine fachkundige Beratung hinsichtlich der Einschätzung seines Einzelfalles, der Unterbringungsangebote staatlicher und Freier Träger, und der jeweils erforderlichen Schritte während der Heimunterbringung. Diese Beratung muß obligatorisch sein, weil eine so einschneidende Maßnahme wie die Heimunterbringung nicht in das persönliche Belieben gestellt werden kann.

— Man muß dafür Sorge tragen, daß Konflikte zwischen den sozialen Diensten und den Trägern der Heimerziehung schnell entschieden werden können.

— Es ist dafür Sorge zu tragen, daß Organisationsinteressen der Einrichtungen, z. B. Auslastungsprobleme, oder Kostenüberlegungen der öffentlichen Hand die Ziele des Reformvorhabens und die angemessene Hilfe im Einzelfall nicht konterkarieren. Dieser Hinweis zielt allerdings nicht auf Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und sparsamen Haushaltsführung.

— Es sind institutionelle Sicherungen vorzusehen, damit Kinder in den Heimen nicht „vergessen" werden.

Den hier skizzierten Vorhaben stehen einige rechtliche und organisatorische Gegebenheiten im Wege, die aber prinzipiell anders zu regeln sind:

Gegenwärtig haben die Bezirksämter lediglich die Befugnis, über die Gewährung erzieherischer Hilfen auf der Grundlage der §§ 5 und 6 JWG zu entscheiden. Die Entscheidung über die Gewährung der freiwilligen Erziehungshilfe gemäß § 62 JWG trifft das Landesjugendamt; dasselbe gilt für erzieherische Hilfen nach § 39 BSHG (§ 100, Pos. 1 Nr. 1 BSHG). Einen Eindruck davon, wie die Entscheidungsschwerpunkte tatsächlich verteilt sind, vermittelt Tabelle 3.

Das JWG schreibt vor, daß die freiwillige Erziehungshilfe und die Fürsorgeerziehung vom Landesjugendamt auszuführen sind (§ 20 JWG). Diese Vorschrift kann durch Rückgriff auf die Stadtstaatenklausel zum JWG und BSHG zugunsten der Bezirke anders geregelt werden. Bei der Aufgabenverlagerung auf die Bezirke wäre dann auch die Fachkompetenz, die zur Ausführung Öffentlicher Erziehung derzeit im Landesjugendamt zentralisiert ist, teilweise in die ortsnahen Entscheidungsprozesse einzubringen.

c) Regionalisierung der Unterbringungsangebote

Eine gemeindenahe Anbindung der Entscheidungsprozesse für den Einzelfall bliebe ein Torso, ohne eine entsprechende Umorientierung der Fremdunterbringungsangebote.

Die bezirkliche Orientierung der Träger der Heimerziehung dürfte zunächst erhebliche Schwierigkeiten bereiten, weil Heimstandorte und Nachfrageschwerpunkte nicht übereinstimmen (vgl. hierzu Tabelle 12 und 13 im Anhang). Gleichwohl ist es denkbar, bestimmte Leistungsangebote der Heime bezirklich zuzuordnen. In einem längerfristig konzipierten Anpassungsprozeß könnten Angebot und Nachfrage stärker ausgeglichen werden.

Auch diese Veränderung bedarf flankierender Maßnahmen:

— Die Träger der Heimerziehung und die sozialen Dienste müßten institutionell stärker verzahnt werden, weil sie gemeinsam die Verantwortung für Kinder und Jugendliche in Öffentlicher Erziehung tragen sollen.

— Einer stärkeren Verzahnung bedarf auch die fachliche Abstimmung und Zusammenarbeit der staatlichen Einrichtungen mit denen Freier Träger.

— Es müssen institutionelle Sicherungen gefunden werden, die die traditionelle Kapazitätsverteilung zwischen staatlichen Heimen und Freien Trägern sichern.

Die geforderte Verzahnung zwischen den sozialen Diensten und den Trägern der Heimerziehung ist nicht in der Weise mißzuverstehen, daß auch die Verantwortung für den Betrieb der Einrichtungen auf die Bezirksverwaltung übergehen sollte. Für die Freien Träger erübrigt sich diese Frage, für die staatlichen Einrichtungen wird sie aus anderen Gründen nicht erwogen: Die von der „Haas-Kommission" erneut in die Diskussion eingebrachte „Verselbständigung von Teileinheiten, die dort auch für Heime empfohlen wird, wird auch von der Behörde für Arbeit, Jugend und Soziales angestrebt. Die organisatorische Neubildung der Behörde im März 1980 bietet dafür die Basis. Nur wirtschaftlich hinreichend große Betriebseinheiten kommen für eine Verselbständigung aber in Frage. Die Bildung einer Betriebseinheit „Heime" ist durchaus vereinbar mit einer gleichzeitigen bezirklichen Orientierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

d) Zusammenfassung

Das Konzept einer „Gemeindenahen Öffentlichen Erziehung" stellt dar, wie die Heimerziehung reformiert und durch Alternativen ersetzt werden sollte. Es verspricht Leistungsgewinne, durch die den Kindern und Jugendlichen in Öffentlicher Erziehung bessere Entwicklungs- und Lebenschancen eröffnet werden.

Es soll erreicht werden, daß

— die Einrichtungen des Amtes für Jugend enger mit den Sozialen Diensten zusammenarbeiten,

— die Entscheidungsprozesse für Betroffene und Beteiligte durchschaubarer werden,

— Spezialisierungen und Differenzierungen der Einrichtungen abgebaut, Versetzungen verhindert und in der Öffentlichen Erziehung gewachsene Bindungen stabilisiert werden.

Die sozialpädagogische Verantwortlichkeit der Sozialen Dienste für den weiteren Lebensweg der betroffenen jungen Menschen soll verstärkt werden. Die Organisationseinheiten sollen überschaubarer angelegt, die pädagogischen Handlungsabläufe nachvollziehbar gestaltet werden.

Für die zuständigen Entscheidungsgremien, die betroffenen Verwaltungsangehörigen und die freien Verbände würden diese Vorschläge sicher plastischer, wenn gleichzeitig Aufbau- und Ablauforganisation ausgearbeitet wären. Solche Ausarbeitungen bedürfen jedoch der Zusammenarbeit aller Beteiligten. Dabei wird auch zu entscheiden sein, ob eine veränderte Praxis generell für Hamburg oder in einem oder einzelnen Bezirken einzuführen ist. Diese Zusammenarbeit vorzubereiten, ist Ziel der vorliegenden Ausarbeitung; sie stellt den ersten Schritt zur Reform der Heimerziehung dar.

ANHANG

I. Strukturen und Bestände Öffentlicher Erziehung

Im folgenden werden Materialien ausgebreitet, auf die im Text teilweise schon Bezug genommen wurde. Sie sollen Einblicke in die quantitativen Dimensionen der Öffentlichen Erziehung geben und Informationen über die wesentlichsten „Eckdaten" der Heimerziehung liefern.

Einleitend wird der Prozeß der Heimaufnahme beschrieben. Daran anschließend folgt eine Beschreibung der Institution Pflegestelle mit einer Würdigung der Leistungen und Grenzen.

In den dann folgenden Tabellen und Schaubildern werden die Anzahl der Minderjährigen in Öffentlicher Erziehung nach Rechtsgrundlagen, ihre Verteilung auf Heime des Amtes für Jugend und der Freien Träger, die Dauer des Heimaufenthaltes und die Versetzungen der Minderjährigen dargestellt. Es folgen Angaben zu den staatlichen Heimen und denen der Freien Träger.

Der Anhang schließt mit regionalisierten Daten der Heimaufnahmen, mit einer Erörterung der Gründe überörtlicher Unterbringung sowie einer Übersicht über die vorhandenen Heimplätze in den Hamburger Verwaltungsbezirken.

1. Aufnahme- und Entlassungsverfahren in der Öffentlichen Erziehung

Aufnahme eines Kindes in einem Vollheim

Bisher	Stufen
Jugendamt	Antrag des Personensorgeberechtigten bzw. Anregung Dritter auf Hilfegewährung (Vollheimaufnahme des Kindes)
Amt für Soziale Dienste	Umfassende Sachprüfung und zusammenfassender Bericht
Jugendamt	Ergänzende Überprüfung, Einholung weiterer Stellungnahmen, Fertigung eines zusammenfassenden Vermerks auf die Heimaufnahme
Amt für Jugend	Auswahl des Heimplatzes
– Jugendamt (bei Öffentlicher Erziehungshilfe	Entscheidung über den Antrag auf Hilfegewährung (Heimaufnahme)
– Amt für Jugend (bei Freiwilliger Erziehungshilfe und bei Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte)	
Amt für Jugend	Aufnahme des Minderjährigen in das Heim

Entlassung eines Kindes aus dem Vollheim

Bisher	Stufen
Amt für Jugend	Antrag auf Entlassung des Personensorgeberechtigten
Amt für Soziale Dienste	Prüfung des Entlassungs-Antrages
Jugendamt	Ergänzende Überprüfung, Einholung weiterer Stellungnahmen, Fertigung einer Zusammenfassung
Amt für Jugend	Entscheidung über die Entlassung aus dem Vollheim
Amt für Jugend	Durchführung der Heimentlassung und Rückführung des Minderjährigen zu den Personensorgeberechtigten

2. **Pflegestellen gibt es in Hamburg in fünf verschiedenen Formen**

— Tagespflegestelle
— Wochenpflegestelle
— Kurzzeitpflegestelle
— Dauerpflegestelle
— Sonderpflegestelle

Der Bereich der Tages-, Wochen- und Kurzzeitpflegestellen gehört nicht zur rechtlichen Institution „Öffentlicher Erziehung", sondern ist Hilfe in wirtschaftlichen, gesundheitlichen oder anderen Schwierigkeiten. Diese Hilfen tragen nicht unwesentlich dazu bei, die Unterbringung in Heimen zu vermeiden.

a) Dauerpflegestellen

In Dauerpflegestellen finden Kinder Aufnahme, die aus den verschiedensten Gründen nicht bei ihren eigenen Eltern leben können. Pflegeeltern haben die Aufgabe durch ihre Vorgeschichte erheblich geprägte Kinder mit Bindungen an Angehörige — manchmal auf Zeit — aufzunehmen und ihnen zu helfen.

Ihre Position ist aus rechtlicher Sicht — besonders wenn die Eltern noch die elterliche Sorge haben — sehr schwach, da sie bei wichtigen Entscheidungen, bezüglich Schule, Urlaubsfahrten, ärztlichen Eingriffen usw. immer der Zustimmung der Eltern oder des Vormundes bedürfen.

Ob eine Pflegefamilie Kindern helfen kann, richtet sich nicht nur nach den pädagogischen Fähigkeiten, sondern auch und entscheidend nach den Beziehungsgeflechten, aus denen ein Kind heraus- und in die es hineinkommt.

Die Sozialisation eines Kindes wird a) durch die Familienstruktur und b) durch die spezifischen Eltern-Kind-Beziehungen bestimmt. Diese Beziehungen, die gleichzeitig auch Erwartungen an das Kind und an die Pflegeeltern beinhalten, sind sehr komplex und in jeder Familie verschieden. Waren sie in der Herkunftsfamilie oft belastet — haben Mutter oder Vater zu hohe Ansprüche an das Kind gestellt —, ist es in der Regel nicht in der Lage, sich in dem Beziehungsgeflecht einer anderen Familie ohne Übergang zurechtzufinden. Eine Pflegefamilie, ist sie auch noch so kompetent in ihrem Erziehungswissen und -verhalten, hat in sich konkurrierende Beziehungsebenen, in die ein Kind hineinwachsen muß. Wenn aus diesem Hineinwachsen nicht nur ein ständiger Anpassungszwang, sondern eine echte Integration werden soll, bedarf es dazu erheblichen Einsatzes der Pflegeeltern und ein aktives Mitarbeiten des dazu fähigen Kindes.

Mit Hilfe intensiver Beratung kann eine Pflegefamilie einem Kind helfen, Mangelerlebnisse, die zu Fehlentwicklungen geführt haben, aufzuarbeiten und ihm Entwicklungsmöglichkeiten bieten, die in der eigenen Familie oder in einem Heim nicht möglich wären.

Ein Problem bei der Unterbringung in Pflegestellen ist die Altersstruktur der zu vermittelnden Kinder. Da Pflegeeltern in der Regel Laien sind, kommen sie mit den Schwierigkeiten der älteren aufzunehmenden Kinder nur sehr schwer zurecht. Kinder vom 10. Lebensjahr an sind kaum zu integrieren.

b) Sonderpflegestellen

In Sonderpflegestellen werden Kinder aufgenommen, die auf Grund ihres Alters, ihrer persönlichen Vorgeschichte oder einer Erkrankung im körperlichen, geistigen oder seelischen Bereich besondere Schwierigkeiten haben.

Voraussetzung zur Anerkennung als Sonderpflegestelle ist die pädagogische Vorbildung eines Elternteils.

Die Sonderpflegestelle erhält zusätzlich zum Pflegegeld einen pädagogischen Zuschlag bis zur Gesamthöhe von 1150,— *DM* (Pflegegeld + Zuschlag = 1150,— *DM*). Beitrag zur Rentenversicherung wird nicht geleistet.

Zur Zeit sind in Hamburg 34 Kinder
außerhalb Hamburgs 43 Kinder
in Sonderpflegestellen untergebracht.

b) Zahlen

Innerhalb Hamburgs wurde
1980 für 1 784 (1973 für 1 850)
außerhalb Hamburgs
1980 für 567 (1973 für 375)

Kinder, die in fremden Familien lebten, Pflegegeld gezahlt. Trotz der rückläufigen Zahlen der Kinder, die der Öffentlichen Erziehung bedürfen, ist die Zahl der Pflegekinder relativ konstant geblieben. Die Pflegestelle hat also nach wie vor im Rahmen der Öffentlichen Erziehung einen großen Stellenwert.

c) Pflegegeld

Kinder, die in ihrer eigenen Familie nicht bleiben können, werden in einem Heim oder einer anderen Familie untergebracht. Der Staat muß bei einer Unterbringung des Kindes in einer fremden Familie dafür sorgen, daß der notwendige Unterhalt gesichert ist. Dies geschieht durch die Zahlung eines Pflegegeldes, einer Pauschale, die Standardleistungen abgelten soll. Daneben werden für Sonderbedarfe Sonderleistungen gewährt.

Der Betrag, der den Pflegeeltern zur Deckung des Lebensunterhaltes des Pflegekindes zu zahlen ist (Bedarfsanteil), sollte sich am mittleren-gehobenen Bedarf für Kinder orientieren. Er soll alle Standardleistungen wie Miete, Bekleidung, Ernährung, Lern- und Spielmaterial, Versicherungen, Taschengeld, Ferienkosten usw. abdecken.

Für Sonderbedarfe müssen Sonderleistungen, z. B. für Sonderausstattung, Erstausstattung, Konfirmation, Einschulung, Schulentlassung usw. erbracht werden. Bei kranken und behinderten Kindern ist ein besonderer Pflegebedarf zu decken.

Für die Betreuungsleistungen der Pflegeeltern ist eine angemessene Entschädigung zu zahlen, die ihren Maßstab aus dem Wert der Leistungen erhält. Bei deutlich höherer Erziehungsleistung, z. B. bei Kindern mit besonderen Schwierigkeiten, muß eine erhöhte Entschädigung gezahlt werden.

Das Pflegegeld beträgt ab 1. Januar 1982 für die im Bereich der Freien und Hansestadt Hamburg untergebrachten Kinder

(1) Dauerpflege

402,—*DM* für Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres,

508,—*DM* für Kinder bis zur Vollendung des 11. Lebensjahres,

576,—*DM* für Kinder bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres,

680,—*DM* für Kinder vom 16. Lebensjahr an.

Dazu kommt das Kindergeld, das je nach Stellung des Kindes im Verband der Kinder der Pflegeeltern 50,— *DM*, 100,— *DM* oder 220,— *DM* beträgt.

(2) Kurzpflege

Das Kurzpflegegeld beträgt durchschnittlich 556,— *DM*.

(3) Tagespflege

Das Tagespflegegeld beträgt 18,50 *DM* pro Tag.

Hamburger Pflegekinder, die außerhalb Hamburgs untergebracht sind, erhalten Pflegegeld nach den Richtlinien des örtlichen Jugendamtes.

Tabelle 1: Minderjährige und junge Erwachsene in Öffentlicher Erziehung

(Heim- und Familienbetreuung)

	31.12.73	31.12.74	31.12.75	31.12.76	31.12.77	31.12.78	31.12.79	31.12.80
0 — 3 Jahre	301	223	189	143	121	102	98	84
3 — 6 Jahre	354	290	248	191	161	146	127	124
6 — 10 Jahre	825	723	654	582	531	436	372	306
10 — 15 Jahre	1.767	1.685	1.600	1.555	1.529	1.440	1.232	1.164
15 — 18 Jahre	1.294	1.316	1.311	1.243	1.223	1.279	1.241	1.149
18 — 21 Jahre	288	86	76	90	95	96	107	139
zusammen	4.829	4.323	4.078	3.804	3.660	3.499	3.177	2.966

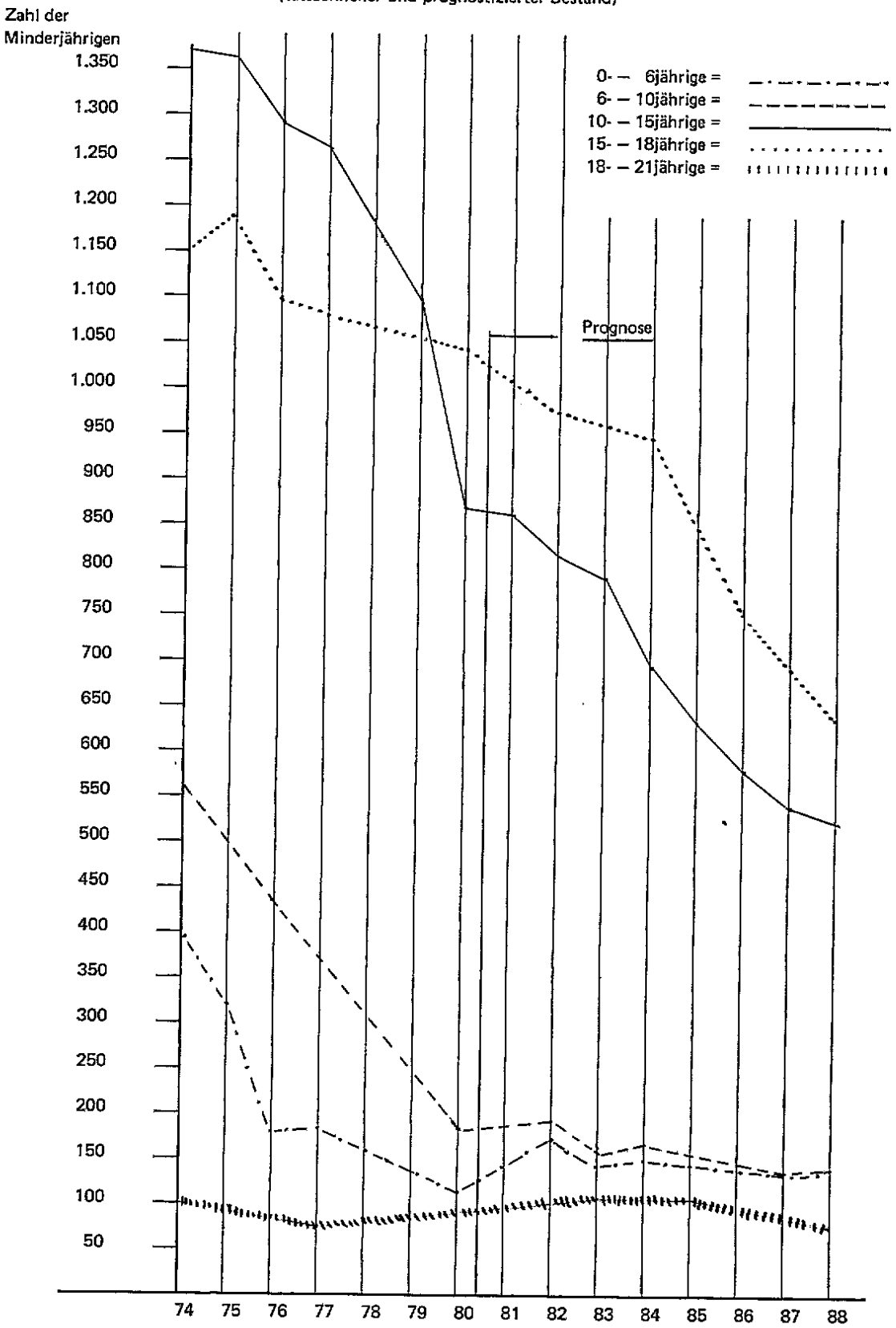
Tabelle 1 a: Minderjährige in Heimerziehung beim Amt für Jugend und Freien Trägern

(tatsächlicher und prognostizierter Bestand)

Jahr	0- — 6jährige	6- — 10jährige	10- — 15jährige	15- — 18jährige	18- — 21jährige
1974	386	566	1.485	1.155	83
1975	338	495	1.387	1.178	74
1976	239	408	1.314	1.120	85
1977	194	349	1.283	1.081	90
1978	172	285	1.196	1.100	83
1979	153	234	1.002	1.064	92
1980	141	196	934	989	121
1981	152	182	795	906	162 (30.9.81)
1982 *)	169	191	878	987	127
1983 *)	167	185	794	977	129
1984 *)	167	186	703	956	128
1985 *)	166	180	645	882	130
1986 *)	165	179	607	787	126
1987 *)	165	176	563	701	120
1988 *)	166	176	543	633	105
1989 *)	166	175	538	576	91

*) = prognostizierter Bestand

Tabelle 2: Minderjährige in Heimerziehung beim Amt für Jugend und Freien Trägern
(tatsächlicher und prognostizierter Bestand)



Zu Tabelle 1:

Seit Herausgabe des Jugendberichtes '73 bis zum 31. Dezember 1981 ist die Zahl junger Menschen, denen Öffentliche Erziehungs- oder Eingliederungshilfen gewährt werden, konstant rückläufig. Wurde am 31. Dezember 1973 noch 4829 jungen Menschen Hilfen gewährt, so waren es am 31. Dezember 1981 noch 2761. Dies ist ein Rückgang von 43 %. Der überwiegende Teil dieses Rückgangs bezieht sich auf Kinder, die in Heimen untergebracht wurden, die Zahl der in Familien untergebrachten Kinder veränderte sich insgesamt nur wenig. Besonders bemerkenswert ist der Rückgang bei den 0- bis 6jährigen mit 80%.

Der Rückgang ist einerseits auf die demographische Entwicklung zurückzuführen, andererseits aber auch darauf, daß weniger Kinder einer Fremdunterbringung zugewiesen wurden. Dies ist im wesentlichen darin begründet, daß die ambulanten Hilfen in weniger Fällen eine Fremdunterbringung erforderlich machten; aber auch darin, daß die bestehenden Formen der Fremdunterbringung, insbesondere die Heimerziehung, den Vorstellungen der Bevölkerung und Fachkreisen nicht entsprachen. So wurden nur diejenigen jungen Menschen aufgenommen, für die eine solche Hilfe unerläßlich war.

Tabelle 1a und 2 stellen den prognostischen Platzbedarf in Heimen dar für den Zeitraum von 1982—1989.

Die Planungsdaten für den Gesamtbedarf an Heimplätzen gewinnt die Behörde für Arbeit, Jugend und Soziales auf Grund von Vorausschätzungen, deren Grundlage die 5. koordinierte Bevölkerungsprognose (untere Variante) ist. Dabei gehen die Berechnungen von der Prämisse aus, daß der Anteil jener Kinder an der Gesamtbevölkerung gleichbleibt, für den Öffentliche Erziehung geboten ist. Da diese Annahme unsicher ist, wird sie am Anfang eines jeden Jahres überprüft. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die tatsächlichen Ergebnisse in einer Bandbreite von 3,5% bis zu maximal 8,5% von den Prognosewerten abweichen. Eine prognostisch abgesicherte Quantifizierung des Bedarfs auf der Basis von Bevölkerungsvorausschätzungen dürfte kaum gelingen. Die Gründe dafür liegen in einer Reihe von Unsicherheitsfaktoren:

- Die Bevölkerungsprognose für Hamburg ist keine sichere Größe. Sie wurde in der Vergangenheit wiederholt verändert.
- Der Anteil der Minderjährigen in der Heimerziehung im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung hat sich zwischen 1959 und 1980 ständig verändert (siehe Anlage 7a und 7b zum Jugendbericht '73); er hat seit 1970 eine sinkende Tendenz (1970: 1,19%; 1971: 1,19%; 1972: 1,17%; 1973: 1,12%; 1974: 1,11%; 1975: 1,00%; 1976: 0,97%; 1977: 0,96%; 1978: 0,78%; 1979: 0,85%; 1980: 0,77%).
- Die Anteile der verschiedenen Altersgruppen an der Gesamtzahl der Minderjährigen in Heimerziehung verschieben sich erheblich.

Den Kapazitätsberechnungen wurde deshalb ein relativ niedriger Wert zugrunde gelegt (0,77%). Es ist jedoch nicht vorherzusehen, ob auch dieser in Zukunft gültig bleibt. Die folgenden Faktoren beeinflussen den Anteil der Minderjährigen in Heimerziehung:

- Die Bevölkerungsstruktur, Veränderungen dieser Struktur (z. B. Umschichtung der Bevölkerung in den Ballungsräumen, Gastarbeiterentwicklung, ökonomische Verhältnisse),
- neue Formen abweichenden Verhaltens bei Kindern und Jugendlichen und die Bereitschaft der Gesellschaft, abweichende Verhaltensweisen zu tolerieren,
- Maßnahmen im Vorfeld der Heimerziehung,
- die Einstellung des fürsorgerischen Außen- und Innendienstes zur Frage der Fremdunterbringung; diese wiederum dürfte beeinflußt sein von den Auffassungen der Fachöffentlichkeit, Fachzeitschriften, Kongressen, Lehrmeinungen in den Ausbildungsstätten,
- die Auffassungen der Vormundschafts- und Jugendgerichte zur Anordnung der Fürsorgeerziehung,
- die Leistungsfähigkeit der Heime und die Einschätzung dieser Leistungsfähigkeit durch die maßgebenden Mitarbeiter in den sozialen Diensten,
- und schließlich Innovation im Bereich der Fremdunterbringung, wie z. B. Jugendpensionen, Sonderpflegestellen, Jugendwohnungen, Außenwohngruppe etc.

Alle Faktoren entziehen sich einer präzisen Quantifizierung ebenso wie die Verweildauer, die von der Art der zu betreuenden Minderjährigen, von den Entlassungsmaßstäben aus Öffentlicher Erziehung und von der Qualität der Maßnahmen in der Heimerziehung abhängig ist.

Aus den vorgenannten Gründen wurde bei der Errechnung des Bedarfs nur die 5. koordinierte Bevölkerungsprognose (untere Variante) zugrunde gelegt. Die Unsicherheiten in der langfristigen Prognose dürfen in ihren Auswirkungen jedoch nicht unterschätzt werden; nach Modellrechnungen kann sie bis + / — 17% betragen.

Aufteilung des Platzangebotes auf staatliche Heime und Heime Freier Träger

Der Bedarf an Heimplätzen wird gemeinsam durch die Einrichtungen Freier Träger und des Amtes für Jugend abgedeckt. Um einerseits die für die adäquate Behandlung des Einzelfalles erforderliche Vielfalt im Rahmen der Heimerziehung zu sichern, andererseits aber auch der Schaffung von Überkapazitäten vorzubeugen, wurde am 27. April 1978 zwischen dem Amt für Jugend und den Freien Trägern der Jugendhilfe partnerschaftlich vereinbart, daß die Aufnahmeanteile bei Heimeinweisungen in den jeweiligen Altersgruppen betragen:

Altersgruppe	Staatliche Heime Amt für Jugend	Heime Freie Träger
0— 1	100 %	—
1— 3	95 %	5 %
3—18	50 %	50 %

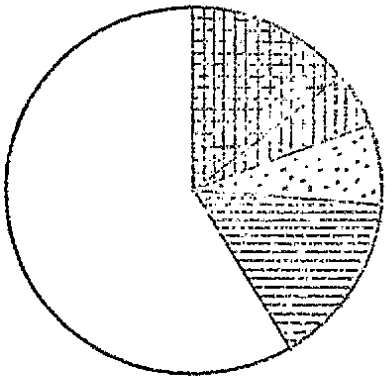
Zwar mußten auch die in Hamburg ansässigen Freien Träger die Anzahl der Heimplätze reduzieren, jedoch waren in erster Linie die nicht-hamburgischen Freien Träger vom Rückgang des Heimplatzbedarfs betroffen, weil auf die Belegung ihrer Einrichtungen zunehmend verzichtet wurde.

Tabelle 4: Aufenthaltsdauer in Heimen

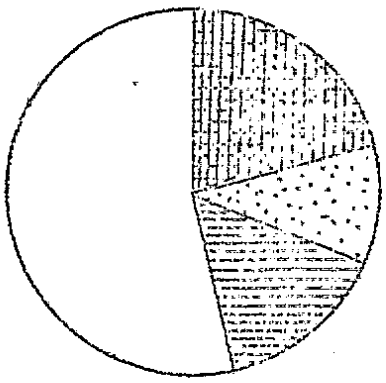
(Aufnahmealter 0 – 1 Jahre)

Entlassungen

im Jahr 1976



im Jahr 1980



Verweildauer:

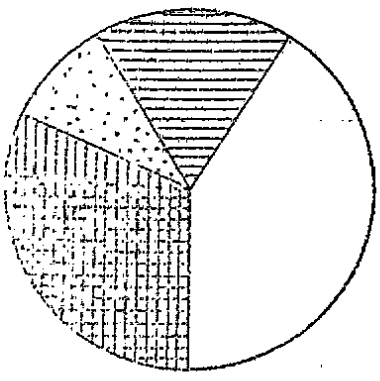
0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre
4 – 6 Jahre
mehr als 6 Jahre

Tabelle 5: Aufenthaltsdauer in Heimen

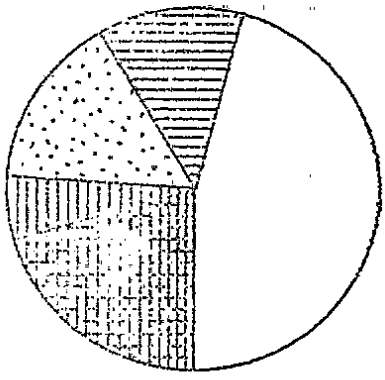
(Aufnahmealter 1 – 6 Jahre)

Entlassungen

im Jahr 1976



im Jahr 1980



Verweildauer:

0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre
4 – 6 Jahre
mehr als 6 Jahre

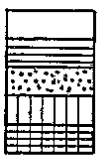
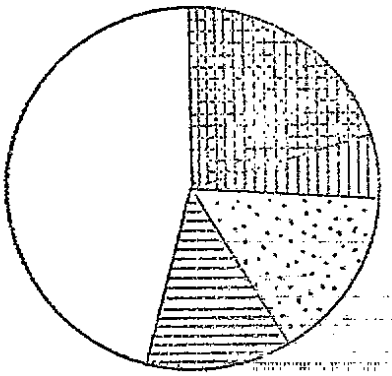


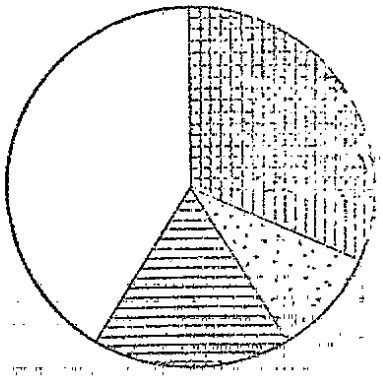
Tabelle 5: Aufenthaltsdauer in Heimen
(Aufnahmealter 1 – 6 Jahre)

Entlassungen

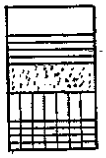
im Jahr 1976



im Jahr 1980



Verweildauer:

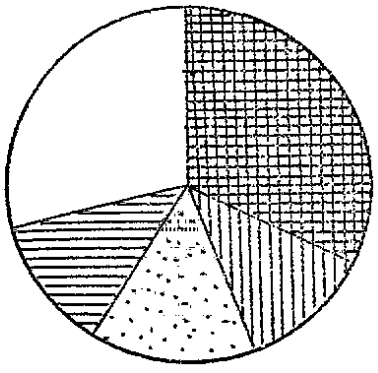


0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre
4 – 6 Jahre
mehr als 6 Jahre

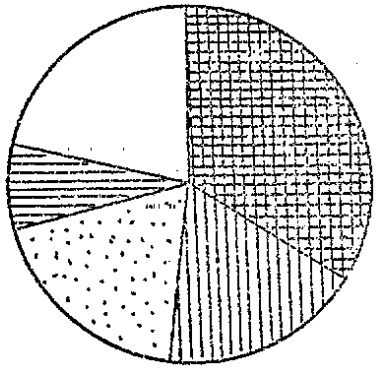
Tabelle 6. Aufenthaltsdauer in Heimen
(Aufnahmealter 6 – 10 Jahre)

Entlassungen

im Jahr 1976



im Jahr 1980



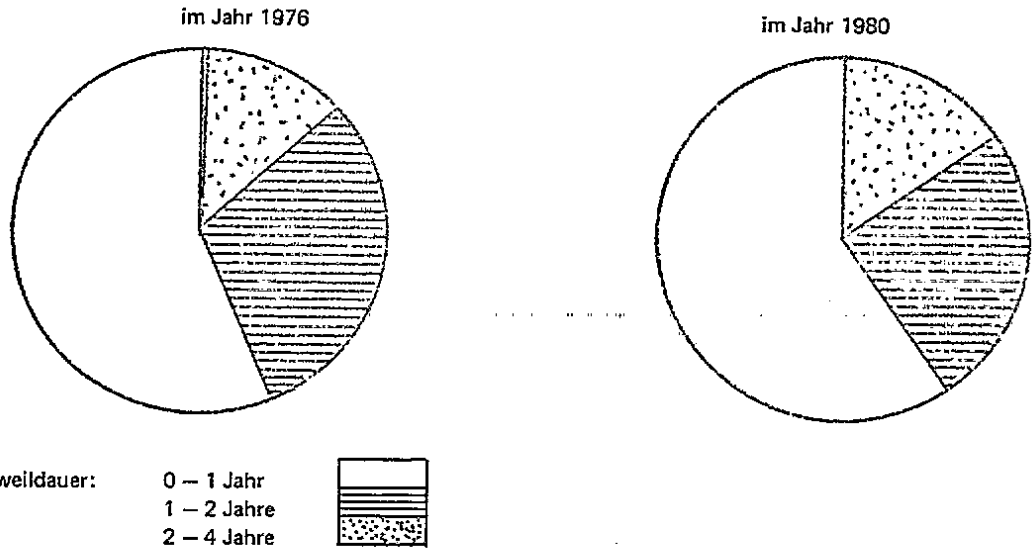
Verweildauer:

0 – 1 Jahr
1 – 2 Jahre
2 – 4 Jahre
4 – 6 Jahre
mehr als 6 Jahre

Tabelle 8: Aufenthaltsdauer in Heimen

(Aufnahmealter 15 – 18 Jahre)

Entlassungen



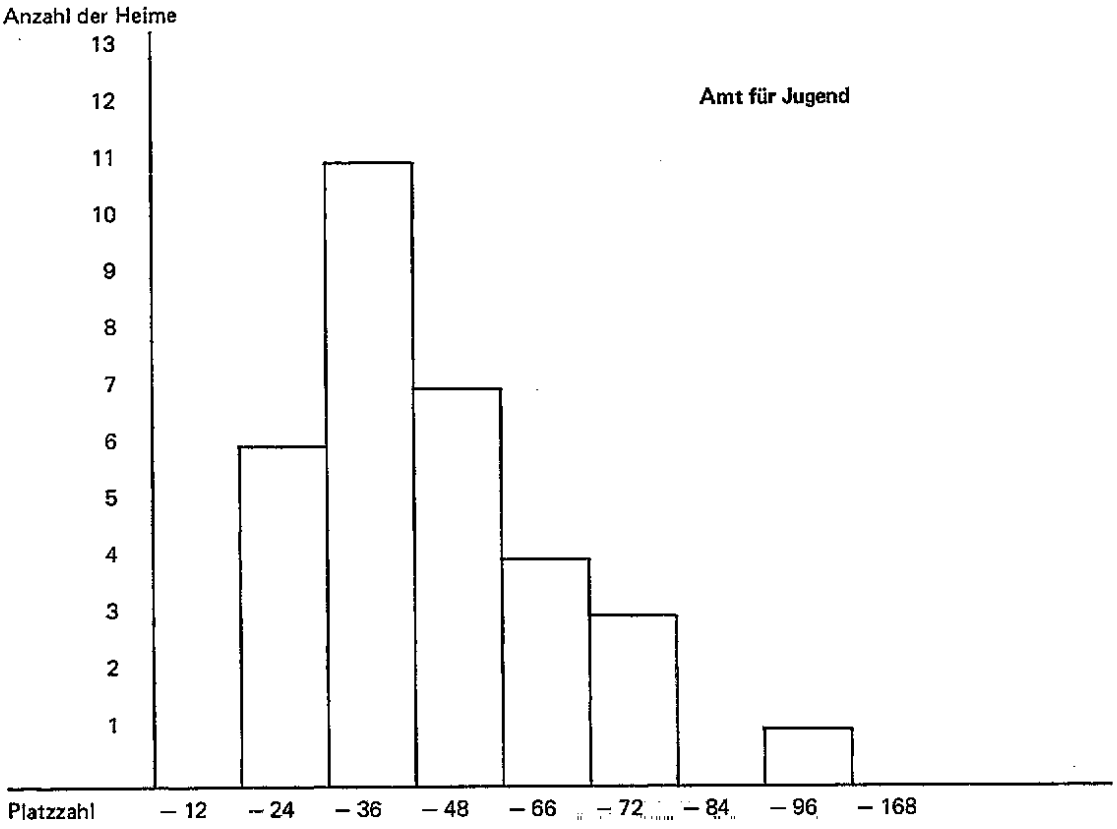
Die Tabellen 4—8 veranschaulichen die Aufenthaltsdauer in Heimen, getrennt nach dem jeweiligen Alter bei der Heimaufnahme. Die Daten wurden aus einer Untersuchung der „Entlassungsjahrgänge" 1976 und 1980 gewonnen. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, daß in Einzelfällen die Aufenthaltsdauer in Heimen kumuliert wurde, d. h. Heimaufenthalte in verschiedenen Lebensabschnitten wurden zusammengefaßt.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Tabellen 4, 5 und 6. In der interessierten Öffentlichkeit entsteht häufig der Eindruck, die Kinder würden in den Heimen „aufwachsen". Die Schaubilder zeigen, daß dies nur in Ausnahmefällen richtig sein kann.

Besonders erfreulich ist, daß weit über die Hälfte der aufgenommenen Säuglinge noch im Verlauf des ersten Jahres entweder in Adoptionspflege, in Pflegestellen oder in die eigene Familie entlassen werden. Überraschend ist aber, daß über ein Viertel der Säuglinge mehr als zwei Jahre in Heimen lebt, ein erheblicher Teil sogar mehr als sechs Jahre.

Auch die Tabellen 5 und 6 weisen aus, daß in beträchtlichem Ausmaß die frühkindliche Erziehung und Sozialisation der 1- bis 10jährigen in Öffentlicher Erziehung in Heimen stattfindet.

Tabelle 10: Die Heime des Amtes für Jugend und der Freien Träger mit Sitz in Hamburg nach ihrer Platzzahl



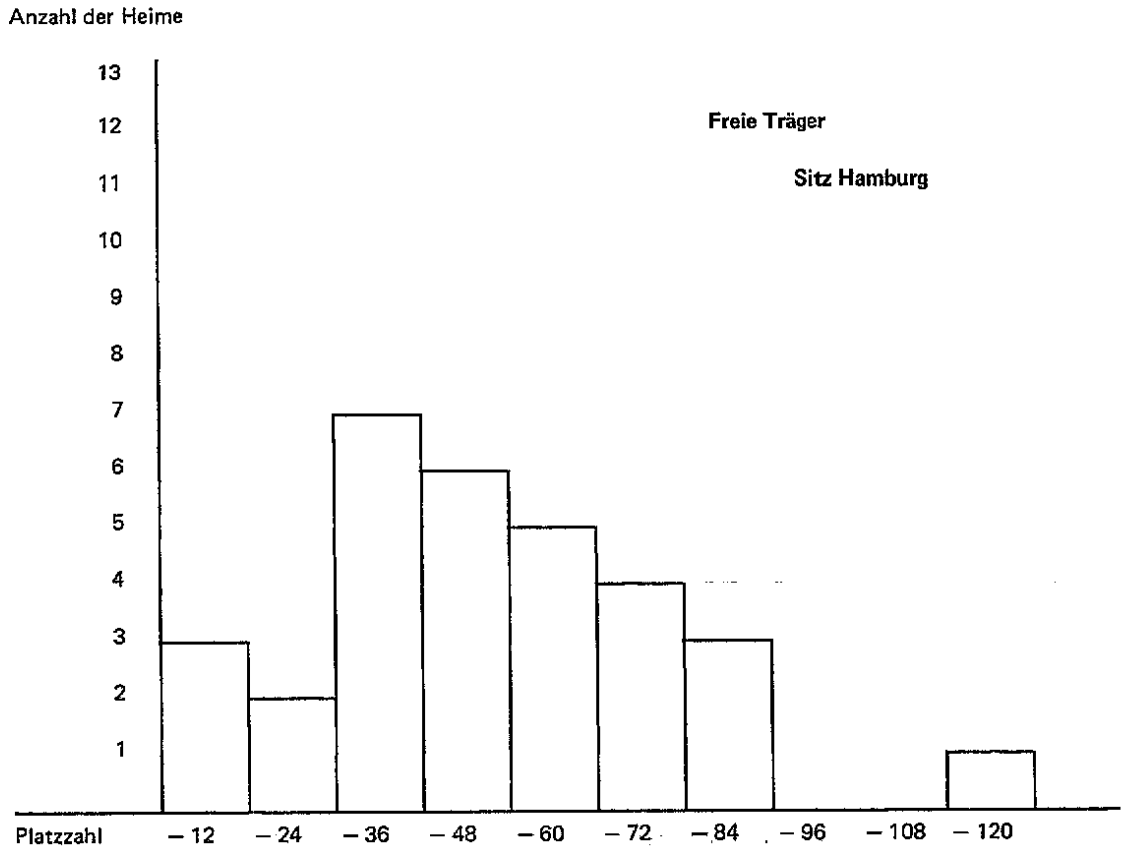


Tabelle 10 zeigt, daß bei den staatlichen Heimen und denen Freier Träger inzwischen ein Heimtyp dominiert mit etwa 36 bis 48 Plätzen; diese Tendenz ist bei staatlichen Heimen noch deutlicher ausgeprägt, als bei Freien Trägern. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat im Mai 1981 erklärt, daß er auch künftig kleineren Heimen den Vorzug geben wird. Er hat aber auch zum Ausdruck gebracht, daß auf vernünftige Relationen zwischen pädagogischen Erfordernissen einerseits und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten andererseits geachtet werden muß.

Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es z. B. problematisch, wenn ursprünglich große Einrichtungen, deren Verkehrs- und Wirtschaftsflächen auf eine große Zahl von Kindern zugeschnitten sind, fortschreitend die Belegung ausdünnen, z. B. durch Senkungen der Gruppenfrequenzen. Es ist häufig sinnvoller, solche Gebäudesubstanz aufzugeben, um in kleineren Wohneinheiten die Arbeit fortzusetzen (vgl. hierzu Abschnitt III, 5).

Anzumerken bleibt noch, daß große Einrichtungen nicht unbedingt Anstaltscharakter haben müssen. Es ist z. B. sinnvoll, verwaltungsmäßig relativ große Einheiten zu bilden, das Wohnen und Leben aber auf möglichst viele Gebäudekomplexe in möglichst normaler Wohnumgebung zu verteilen.

Tabelle 12: Aufnahmen 1980
— nach Bezirken und dem Unterbringungsort —

Bezirk	Anzahl	Unterbringung im Herkunftsbezirk			Unterbringung in HH außerhalb d. Herkunftsbez.			Unterbringung außerhalb Hamburgs		
		AfJ	Fr.Tr.	ges. %	AfJ	Fr.Tr.	ges. %	AfJ	Fr.Tr.	ges. %
Mitte	199	3	9	6,03	146	8	77,39	16	17	16,58
Altona	148	18	8	17,57	81	13	63,51	10	18	18,32
Eimsbüttel	101	10		9,9	62	13	74,26	8	8	15,84
Nord	155	43	1	28,39	75	11	55,48	7	18	16,13
Wandsbek	208	23	4	12,98	109	20	62,02	14	38	25,0
Bergedorf	46	2	4	13,04	28	4	69,57	3	5	17,39
Harburg	116	11	4	12,93	72	11	71,55	6	12	15,52
gesamt	973	110 =	30 =		573 =	80 =		64 =	116 =	
		11,31 %	3,08 %		58,89 %	8,22 %		6,58 %	11,92 %	
		14,39 %			67,11 %			18,50 %		
		81,50 %								

Tabelle 13: Heime des Amtes für Jugend — aufgeteilt nach Bezirksamtsbereichen —
— Soll-Plätze per 1.1.1982 —

Mitte		Altona		Eimsbüttel		Nord		Wandsbek		Bergedorf		Harburg	
Horner Weg	30	Blankenese	36	Max-Zelck-Heim	68	Groß-Borstel	44	Poppenbüttel (Schließung 1982)	30	Heckkaten	36	Vogelhüttenberg	34
		Osdorf (Schließung 1982)	52	Martinistraße	24	Südring	38	Hassenbrook	45	Gojenberg	44	Burgberg	30
						Borsteler Chauss.	36	Bahngärten	42			Vogteistraße	24
						Hohe Liedt	56	Mellingstedt	69			Eißendorfer Pf.w.	36
						Feuerbergstr.	80	Hohenbergstedt	16				
						Winterhuder W.	45						
						Dulsberg	45						
						Spohrstraße	30						
						Ochsenzoll (Schließung 1982)	26						
außerhalb Hamburgs:		Waldenau	40 Pl.			Maschen	24 Pl.			Wentorf	36 Pl.		
		Dibbersen	16 Pl.			Reinbek	55 Pl.			Emmelndorf	16 Pl.		
		Hansingheim	36 Pl.			Wulfsdorf	72 Pl.						

Heime Freier Träger Sitz Hamburg — aufgeteilt nach Bezirksamtsbereichen —

Wichernstift des Rauhen Hauses	120	St. Ansgar Stift	42	Schanzenstraße	6	Alstertal	36	Abendrothaus	42	St. Elisabeth	77	Margaretenhort	64
Jugendpension Horner Landstr.	30	Nikischstraße	39			Hufnerstraße	70	Pestalozzidorf	36				
						Anscharhöhe	64	Pestalozziheim	40				
								KH Volksdorf	28				
außerhalb Hamburgs:		KH Jerusalem / Bevensen			40 Pl.			KH Friede / Prisdorf			52 Pl.		
		Quäker-KH, Buchholz			27 Pl.			MH Friede / Prisdorf			35 Pl.		
		Hp. KH Sonnenschein / Reinfeld			54 Pl.			Jugendhof Estetal			54 Pl.		
		KH Gräflingsberg			60 Pl.			Jugend-Wohngemeinschaft Reinfeld			13 Pl.		
		Kattendorfer Hof			36 Pl.			KH Friedrichshulde			53 Pl.		
		KH Malente			56 Pl.			KH Heidjerhof / Vierhöfen					
		Kinderhof Meinstedt			12 Pl.			heilp. KH Neumünster			24 Pl.		

Tabelle 13 gibt einen Überblick der Heimplätze in den Bezirken. Weil Kapazitätsplanungen für Heime bisher nie unter regionalen Gesichtspunkten betrieben wurden, überrascht die quantitative Diskrepanz zwischen dem Bedarf in den einzelnen Bezirken und den dort vorhandenen Heimplätzen nicht.

Planungen im Hinblick auf eine gemeindenahe Öffentliche Erziehung stehen aber nicht nur vor quantitativen Diskrepanzen, sondern auch vor qualitativen. Nicht nur die Anzahl, auch die Art der verfügbaren Plätze in den Bezirken müßte bei einer Regionalisierung der Öffentlichen Erziehung ausgeglichen werden.

II. Im Text zitierte Literatur und Quellen

1. Jugendbericht '73, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.), Hamburg 1973
2. Zwischenbericht der Kommission Heimerziehung der Obersten Landesjugendbehörden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände Berlin, 1974
3. 5. Jugendbericht (Bundestagsdrucksache 8/3685 und 8/3684 vom 20. Februar 1980)
4. U. Becker:
   Aufgabenerfüllung durch verselbständigte Betriebseinheiten aus der Sicht der Großstadt, in:
   Regierbarkeit? Dezentralisierung? Entstaatlichung? F. Wagner (Hrsg.), Bonn 1976
5. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zur geschlossenen Unterbringung vom 29. Juli 1981, Bonn 1981
6. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft:
   Verbesserung der pädagogischen Arbeit und der Arbeitsbedingungen in den staatlichen Erziehungsheimen (Drucksache 9/3477)
7. Konzeptionelle Überlegungen zur Einrichtung von Jugendwohnungen und Jugendwohngruppen in den Heimen, Arbeitskreis Jugendwohnung (Hrsg.), Hamburg 1981
8. Abschlußbericht des Fachausschusses Heimerziehung, Amt für Jugend (Hrsg.), Hamburg 1981
9. Birtsch, V. et al: Außenwohngruppen — Heimerziehung außerhalb des Heimes, Frankfurt/M. 1980
10. Bericht der Kommission zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung, Hamburg 1981
11. Referentenentwurf des JHG — Begründung, (Stand Oktober 1971) Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Bonn o.J.
12. H. Hohlbein / N. Jonas, Hamburgs neues Bezirksverwaltungsgesetz, Hamburg 1978

Druck: Lütcke & Wulff, Heidenkampsweg 76 B, Hamburg 1

Senatskanzlei

7. Mai 1982

Zu 9/4454 -

Druckfehlerberichtigung

Betr.: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft
- Öffentliche Erziehung in Hamburg -
(Bü.-Drs. 9/4454)

Es wird gebeten, folgendes zu berichtigen:

- Seite 2, rechte Spalte, zweiter Absatz, dritte Zeile:
"vertrauten soziokulturellen ..."

- Seite 3, linke Spalte, achte Zeile unter 3.1
anstelle Heimkriterien "Heimkarrieren"

- Die auf Seite 22 abgedruckten Tabellen 6 und 7 sind
richtig auf Seite 35 und umgekehrt die auf Seite 35
abgedruckten Tabellen 5 und 6 sind richtig auf Seite 22
einzuordnen.

- Auf Seite 24, rechte Spalte, muß unter der fünften Zeile
das Wort "erzielen" eingesetzt werden.

- Auf Seite 29 lautet die Überschrift zu 2.:
"2. Pflegestellen und Sonderpflegestellen"
Der weitere Text "Pflegestellen gibt es ..." bleibt unverändert.
Auf derselben Seite ist die vorletzte Zeile des dritten
Absatzes unter a) zu ändern:
"... und eines aktiven Mitarbeitens des dazu fähigen Kindes."