

DISKUSSION

Families First – ein Kriseninterventionsprogramm mit guten Ergebnissen, aber schlechten Realisierungschancen

von Karl-Heinz Lindemann und Günter Funk

Wie erfolgreich ist das Families-First-Programm?¹ Passt es sich ein in das deutsche Jugendhilfesystem? Welche Schwierigkeiten gibt es bei der Implementation? Das sind Fragen, die nach einer Erprobungsphase gestellt werden.² Die Fragestellungen werden dabei weniger von außen, quasi von einer kritischen Position aus, begründet. Sie sind vielmehr Reflex auf eine für die Soziale Arbeit in Deutschland bis heute ungewohnte Art, Selbstansprüche und Selbstbeschreibungen so zu konturieren, dass sie überprüfbar und damit auch angreifbar sind. Sie sind Antwort auf inhaltlich hoch gesteckte Ziele und Erwartungen, und dies gilt ebenso für den fachlichen Anspruch, wie den Anspruch in Zeiten knapper Kassen Geld einzusparen. Insofern sind gleichsam Fragen nach der Effektivität und Effizienz gestellt, die nach einer Erprobungsphase ebenso Fachwelt wie Kämmerer interessieren und im folgenden überprüft werden sollen.

1. Acht von zehn Kindern bleiben in der Familie

In Rheinland-Pfalz hat ein Verbundsystem Freier Träger im Zeitraum zwischen Januar 97 und November 98 insgesamt 72 Families-First-Maßnahmen durchgeführt. Im Vergleich zu anderen An-

biotern ist dies eine relativ hohe Fallzahl. Durch die Kooperation zwischen den Einrichtungen konnte entsprechend der Programmvorgabe mit zwei Fünfterteams und damit modellgetreu gearbeitet werden. Von der Hilfe profitierten in diesem Zeitraum insgesamt 200 Kinder, davon 110 sogenannten indizierte Kinder und Jugendliche. Von den 110 Kindern/Jugendlichen konnten 92 nach Durchführung der Maßnahme in der Familie verbleiben, das sind fast 84 Prozent. 18 Kinder, also knapp 16 Prozent, wurden fremdplatziert.

Die Maßnahmen wurden entweder nach dem *klassischen Families-First-Programm*, dem *Clearing nach dem Families-First-Programm* oder der *Rückführung nach dem Families-First-Programm* durchgeführt (vgl. zur inhaltlichen Differenzierung die Ausführungen unter Kapitel 5 und 6). Beim Vergleich zwischen den „klassischen“ *Families-First-Maßnahmen* und dem *Clearing nach dem Families-First-Programm* konzentrieren sich die Fremdplatzierungen auffallend überproportional bei den Clearingmaßnahmen: Bei den Clearingmaßnahmen werden Kinder dreimal häufiger fremdplatziert als bei den klassischen Families-First-Maßnahmen.³ Auch die vorzeitig beendeten Maßnahmen oder die Maßnahmenabbrüche korrelieren mit den Fremdplatzierungen. Bei 14 der 18 Fremdplatzierungen und damit bei fast 78 Prozent wurde die Families-First-Maßnahme vorzeitig beendet. Dies führt zu der insgesamt relativ hohen Zahl von Abbrüchen. In den meisten Fällen erfolgte sie wegen andauernder Gefährdung des Kindes oder wegen fehlender Mitarbeit der Beteiligten.

¹ Wir verwenden den Begriff Families First, weil er international anerkannt ist. In Deutschland war bis heute keine einheitliche Sprachregelung zu vereinbaren. Die Families-First-Mitarbeiter in dem hier beschriebenen Projekt wurden in St. Wendel nach dem Familienaktivierungsmanagement ausgebildet und arbeiten nach den dort entwickelten Vorgaben.

² In Rheinland-Pfalz wird von einem Verbundsystem freier Träger, einem Hilfeverbund von 2 evang. und 2 kathol. Einrichtungen (Ev. Kinder- und Jugendheim Schmiedel in Simmern, das Ev. Kinder- und Jugendheim Niederwörrsbach, das Jugendhilfezentrum Don Bosco Helenberg und das Hildegardisshaus in Bingen) seit Januar 1997 das Families-First-Programm im Rahmen eines Bundesmodells durchgeführt.

³ Beim klassischen Families-First-Programm wurden von 44 Kindern 8 fremdplatziert, das sind 18 Prozent, beim Clearing nach dem FF-Programm wurden von 19 Kindern 10 fremdplatziert, dies entspricht 53 Prozent.

2. Von Fremdplatzierung bedroht

Zwei Drittel der indizierten Kinder waren konkret von einer Fremdplatzierung bedroht. Bei jedem sechsten Kind handelte es sich um einen drohenden Sorgerechtsentzug und ebenfalls jedem sechsten Kind um eine Misshandlung. Als Maßnahmegründe werden bei fast jedem zweiten Kind Vernachlässigung genannt. Bei fast der Hälfte aller Maßnahmen liegen Schulschwierigkeiten zugrunde. Die sozialen Belastungsfaktoren der Familien entsprechen denen von Heimkindern. So unterstützt das Families-First-Programm vor allem Familien mit mehreren Kindern. Bei der Hälfte der Fälle handelt es sich zu fast gleichen Teilen um Familien mit zwei oder drei Kindern. Jede siebte Familie hat vier und ebenso jede siebte Familie hat fünf und mehr Kinder. In jedem dritten Fall ist der indizierte Jugendliche zwischen 14 und 16 Jahre alt. Bei sechs von zehn Familien handelt es sich um neu zusammengesetzte Familien oder allein Erziehende Eltern, nur bei vier von zehn Familien um klassische Kernfamilien.

3. Was ist Erfolg?

Was ist Erfolg, was Misserfolg? Ist das Families-First-Programm nur dann erfolgreich, wenn es eine Fremdplatzierung verhindert? Wie sieht es bei den Fällen aus, wo es zu einer Fremdplatzierung kommt? Auf den verengten und inhaltlich problematischen Diskurs über Erfolg und Misserfolg beim Families-First-Programm wurde schon an anderer Stelle hingewiesen (vgl. Lindemann/Funk 1997). Bei der Auswertung der Daten war deshalb die spannende Frage, was bei einer genaueren Analyse der Fälle deutlich wird, bei denen es zur Fremdplatzierung kam. Die Fremdplatzierungsgründe lassen sich auf zwei Ausgangspunkte zurückführen:

1. Hintergrund der meisten Fremdplatzierungen ist eine körperliche oder seelische Gefährdung des Kindes, die entweder durch den Einsatz des Families-First-Programms bekannt wurde, oder aber dem Jugendamt bekannt war, die aber trotz intensiver Unterstützung der Familie weiter andauerte. So wurde zum Beispiel in einem Fall bei der Durchführung der Maßnahme deutlich, dass ein einjähriger Junge nicht sicher bei seiner allein Erziehenden Mutter leben konnte. Die junge Mutter, selbst im Heim groß geworden und deshalb dem Jugendamt seit vie-

len Jahren bekannt, war stark alkoholabhängig. Bei Beginn der Maßnahme ging das Jugendamt nicht von einer körperlichen oder seelischen Gefährdung des Kindes aus, es bestand vielmehr die Befürchtung, dass der einjährige Junge nicht ausreichend versorgt wird. Durch den intensiven Einsatz des Families-First-Programms wurde aber schnell deutlich, dass der Junge massiv gefährdet war. Bei einem Alkoholexzess wurde der Säugling erheblich verletzt. Er war von seiner Mutter durch eine Glasscheibe gedrückt worden und hatte gefährliche Schnittwunden am ganzen Körper und mußte ins Krankenhaus.

2. In den anderen Fällen steht am Ende der Maßnahme die Entscheidung der Familie oder eines Familienmitgliedes, dass man nicht mehr zusammenleben will. Meist sind es Jugendliche, die nicht weiter in der (Stief-)Familie leben möchten und eine eigene Wohnung beziehen.

So gesehen geht es in den meisten Fällen um aktiven Kinderschutz. In den anderen Fällen geht es um einen fachlich unterstützten Klärungsprozess, an dessen Ende die überlegte Entscheidung steht, dass man nicht länger zusammen leben will oder kann. Insofern geht es um eine Qualifizierung der Hilfeentscheidung, bei der allerdings auch die fachlich begründete Fremdplatzierung ein positives Ergebnis darstellt. Denn in der Praxis wird in vielen Fällen auf akute familiäre Krisen unmittelbar mit Fremdplatzierung reagiert.⁴ Bei diesen Interventionen versagt die Hilfestellung. Das Families-First-Programm schließt damit fachlich betrachtet eine problematische Lücke des Hilfesystems. Immerhin kann bei den meisten Maßnahmen durch kurzfristig intensive Unterstützung der Familie eine vorgesehene Fremdplatzierung verhindert werden. Trotzdem kam es im Zeitraum der Einführung des Families-First-Programms in Rheinland-Pfalz parallel zu einem rasanten Anstieg der Inobhutnahmen, der bei den beiden Jugendämtern, die das Families-First-Programms

⁴ Nach einer Untersuchung von Prof. Hamburger u.a. aus dem Jahre 1994 sind in den Landkreisen von Rheinland-Pfalz fast die Hälfte der Fremdunterbringungen Ergebnis einer ad-hoc-Entscheidung des Jugendamtes. Ein Drittel kommt im Rahmen einer Krisenintervention ins Heim. Das bedeutet: Bei acht von zehn Kindern wird die Entscheidung über die Fremdplatzierung nicht prozessorientiert und damit geplant und überlegt getroffen (vgl. Hamburger u.a. 1994).

am stärksten nachfragten, allerdings geringer ausfiel.

4. Families-First und das deutsche Jugendhilfesystem

So überzeugend das Families-First-Programm eine wichtige Lücke der Hilfekette schließt, so schlecht korrespondiert es in seiner ursprünglichen Fassung mit bestimmten Hilfebedarfen des deutschen Hilfesystems. In Rheinland-Pfalz, aber auch in anderen Bundesländern, wurde von den Jugendämtern auch dann das Families-First-Programm nachgefragt, wenn keine akute Krise der Familie vorlag. Hintergrund war oft eine chronische Krise der Familie. In der Regel hatte sich das Jugendamt schon jahrelang mit der Familie befasst, verschiedene Hilfen waren ohne Erfolg. Durch den hohen fachlichen Selbstanspruch der Methode sahen die Mitarbeiter der Jugendämter hier offensichtlich eine Möglichkeit zur Bewältigung von langjährigen „Altlasten“. Dies ist bei neuen Ansätzen nicht ungewöhnlich, war in diesem Fall aber auch eine Antwort auf die hohen Selbstansprüche der Methode, der vollmundigen Ankündigung, auch in hoffnungslosen Fällen in wenigen Wochen erfolgreich helfen zu können.

Doch möglicherweise erweist sich gerade dieser hohe Selbstanspruch der Methode als implementationserschwerend. Die sog. „unlösbaren“ Fälle, bei denen unerwartet ein Erfolg erzielt wird, bilden da die Ausnahme. Sie repräsentieren damit allerdings auch den günstigsten und anspruchvollsten Fall. Sobald aber die hohen Erwartungen nicht erfüllt werden oder das hoch angekündigte Programm versagt, werden die durch die vollmundigen Ankündigungen ausgelösten Vorbehalte der einzelnen ASD-Mitarbeiter bestätigt. Die Sozialarbeiter bleiben in der Folge gelassen bei dem, was schon immer gemacht wurde. Die Implementation der Methode bewegt sich insofern in einem psychologisch widersprüchlichen und zugespitzten Feld. Diese Situation wird noch zusätzlich dadurch verschärft, dass das neue Programm ein grundsätzlich neues Hilfeverständnis artikuliert. Das Families-First-Programm verhält sich kritisch, ob es das will oder nicht. Und es führt, läßt sich der Helfer erst einmal auf die expliziten und impliziten Änderungsintentionen des Hilfeverständnisses ein, zu einer Selbstprovokation.

5. Das Programm wird angepasst

Um auf die spezifisch deutsche Nachfragesituation zu reagieren, wurde das Families-First-Programm ein Jahr nach seiner Einführung konzeptionell entsprechend angepasst. Auslöser war ein heftige Diskussion in der Families-First-Begleitgruppe, die sich aus Mitarbeitern der Jugendämter, der Anbieter, der obersten Landesbehörden von Rheinland-Pfalz, der Planungsgruppe Petra zusammensetzt und die Implementation der Methode unterstützt. Dort wurde einerseits die konsequentere Einhaltung der Indikation (akute Krise der Familie und drohende Fremdplatzierung eines oder mehrerer Kinder) gefordert. Von anderen wurde die Erwartung formuliert, sich auf die Nachfragesituation einzustellen. Natürlich deckte sich die letztere Position mit dem Interesse der Einrichtungen, ihre Mitarbeiter auszulasten. Gerade am Anfang war die Nachfrage gering und unregelmäßig – in einer Einrichtung gab es so gut wie keine Nachfrage. Unter dieser Voraussetzung läßt sich die reine Lehre kaum durchhalten. Schließlich brauchten die Mitarbeiter Fälle, um die Ausbildung durchzuführen. Um für diese Situation eine Lösung zu finden, kam es zu einer konzeptionellen Anpassung, die differenziert zwischen dem klassischen Families-First-Programm, dem Clearing nach dem Families-First-Programm und der Rückführung nach dem Families-First-Programm.

6. Krisenintervention, Clearing oder Rückführung

Bei dem *klassischen Families-First-Programm* steht die Krisenintervention im Vordergrund. Es entspricht dem ursprünglichen Konzept, bei dem auf dem Höhepunkt der familialen Krise der Einsatz erfolgt und eine Fremdplatzierung eines oder mehrerer Kinder unmittelbar bevorsteht. Eine angelegte Fremdplatzierung, die nicht akut ist, reicht nach diesem Kriterium nicht aus. Das *Clearing nach dem Families-First-Programm* wird in den Fällen eingesetzt, wenn aus Sicht des Jugendamtes eine Klärung über den zukünftigen Hilfebedarf der Familie im Vordergrund steht. Es geht hier meist um sogenannte Multiproblemfamilien, die seit Jahren krisenhafte Verläufe zeigen. Oft waren Fremdplatzierungen schon angedacht, ohne daß sie jetzt akut sind. Bei der *Rückführung nach dem Families-First-Programm* wird die Familie unterstützt, wenn ein Kind aus einem Heim oder einer

Pflegefamilie wieder in die eigene Familie zurückkehrt. Auch hier ist klar, daß keine akute Krise, die sich auf dem Höhepunkt befindet, den Ausgangspunkt der Maßnahme darstellt.

Von den 72 Maßnahmen wurden etwa zwei Drittel nach dem klassischen Families-First-Programm durchgeführt, ein Viertel waren Clearingfälle, 9 Kinder kehrten unterstützt durch das Families-First-Programm nach Hause zurück.

7. Vom Clearing zum Eingriff

Mit einer Intervention gehen andere Implikationen einher als mit einem Clearingauftrag. Liegt bei dem klassischen Families-First-Programm die Begründung der Maßnahme in der Familie selbst, so liegt beim Clearing nach dem Families-First-Programm die Begründung in eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Jugendamtes. Im ersten Fall geht es um Intervention und konkrete Unterstützung der Familie in einer Krise, im zweiten um eine Unterstützung des Jugendamtes. Damit sind unterschiedliche Ausgangspunkte und unterschiedliche Zielsetzungen markiert. Durch das Clearing sollen Unklarheiten bearbeitet und potentielle Handlungsoptionen gesichtet und bewertet werden. In gewisser Weise geht es um Informationserarbeitung und -beschaffung, im Zweifelsfall um die inhaltliche Frage, ob ein Kind noch sicher in der Familie leben kann. Es geht ursprünglich nicht um Intervention. Dies wird durch die Analyse der Fremdplatzierungsfälle bestätigt.

In diesem Zusammenhang stellen sich grundlegende Fragen der Sozialen Arbeit noch einmal neu und verschärfen, die mit Blick auf die Garantspflicht des Sozialarbeiters und das Zeugnisverweigerungsrecht die Profession insgesamt, bei den lebensnah arrangierten Hilfen aber in besonderer Weise stellen: Wie ist der Klient vor dieser Art lebensnah arrangierten „Hilfe“ geschützt? An welchem Punkt vollzieht sich der Paradigmenwechsel vom Clearing zum Eingriff? Die gleichen Fragen stellen sich natürlich auch im Zusammenhang des klassischen Families-First-Programms. Denn der Einstieg und der Einsatz der Methode erfolgt unmittelbar in der Krise, in einer Situation, wo für die Familie der Druck von innen, in manchen Fällen zusätzlich von außen, neben der drohenden Fremdplatzierung eines oder mehrerer Kinder, das Families-First-Programm als einzige Alternative erscheinen läßt. Der Einsatz erfolgt in der Familie

selbst, eine Distanzierung ist hier kaum möglich und die zeitlich intensive und methodisch stringent durchbuchstabierte Ressourcen- und Kundenorientierung macht es dem Klienten schwer, die kontrollierenden Aspekte zu durchschauen.

8. Bis heute nicht etabliert

Obwohl auf der Fallebene überaus positive Ergebnisse erzielt werden, ist die Nachfrage nach dem Families-First-Programms auch nach mittlerweile zweieinhalb Jahren in Rheinland-Pfalz nirgends ausreichend oder auch konstant. Dies entspricht auch den Erfahrungen in anderen Bundesländern. Die personellen Ressourcen sind oft über Monate nur zur Hälfte ausgelastet. In der Folge übernehmen die Teams auch andere Aufgaben. Kommt es dann aber zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer verstärkten Nachfrage nach dem Families-First-Programm, kann diese wegen der anderweitigen Auslastung nicht immer sofort bedient werden. Es entsteht ein ungueter Circulus vitiosus. Dabei zeigen sich zwischen den Einrichtungen und den einzelnen Jugendamtsbezirken erhebliche Unterschiede. Die Unterschiede liegen zum einen daran, dass die allgemeine Angebotsstruktur in den einzelnen Jugendamtsbereichen differiert. Wo es schon eine gute Versorgung mit familienunterstützenden Hilfen gibt, hat es ein neues Angebot schwer. In manchen Jugendämtern wird die Nachfrage korporativ gesteuert, so dass ein neuer Träger mit einem neuen Angebot keinen Zugang erhält.

Offensichtlich greift das Families-First-Programm am besten in mittelstark strukturierten Regionen. In eher städtischen Bereichen und in Ballungsgebieten ist das Jugendhilfesystem oft bereits differenziert ausgebaut. In manchen Fällen sind auch Kriseninterventionsmaßnahmen installiert. Insofern hat es das Families-First-Programm schwer, sich hier zu behaupten. In unterstrukturierten Gebieten mit fehlenden Nachfolgemeasures gibt es ebenso Probleme, sich zu etablieren. Zum anderen ist die Nachfragesituation aber auch von vielen Zufälligkeiten abhängig, dem atmosphärischen Verhältnis zwischen Maßnahmeträger und Jugendamt, Haushaltssperren, usw. Entscheidend ist aber offensichtlich die prinzipielle Bereitschaft der ASD-Mitarbeiter, sich auf neue Dinge einzulassen und natürlich die Ergebnisse bei der ersten Fallbearbeitung.

9. Der Preis wird steigen

Laut Programmvorgabe sind die FAM-Maßnahmen auf höchstens sechs Wochen (42 Tage) begrenzt. In den USA liegt das Limit bei vier Wochen. Im Verbund dauerte eine durchschnittliche Maßnahme etwa fünf Wochen. Zwei der vier Verbundeinrichtungen arbeiteten deutlich unter der angesetzten Zeit. Für die Clearingmaßnahmen sind zwei Wochen (14 Tage) vorgesehen. Dieser Zeitraum wurde von allen Einrichtungen überschritten, wobei eine der Einrichtungen mit der zweieinhalbfachen Zeitdauer am höchsten liegt. Auffallend ist bei den Rückführungen, dass – mit einer Ausnahme – die Dauer erreicht wird, die für die reguläre Families-First-Maßnahme vorgesehen ist. Die Fallzahl ist allerdings mit neun Kindern gering.

Das Families-First-Programm kostet in Rheinland-Pfalz derzeit täglich 298 Mark. Insofern beträgt der Preis für eine durchschnittliche Families-First-Maßnahme von 35 Tagen etwas weniger als 10.500 Mark. Bei 42 Tagen kostet die Maßnahme 12.500 Mark. Bei der Preisgestaltung handelt es sich um einen „Einführungspreis“, der für den Anbieter nicht kostendeckend ist. Der knapp kalkulierte Tagessatz war für den Einstieg allerdings zunächst notwendig, weil in Rheinland-Pfalz Tagessätze von über dreihundert Mark eine psychologisch problematische Grenze darstellen. Dabei sind bei den Maßnahmekosten die Ausbildungskosten der Mitarbeiter nicht einmal berücksichtigt, weil in Rheinland-Pfalz diese ganz vom Land übernommen wurden. Das heißt, ein kostendeckender Pflegesatz wird bei 350,- DM liegen, wobei die entstehenden Kosten, die bei einer Etablierung regelmäßig anfallen würden, wenn die teuer ausgebildeten Mitarbeiter wegen Schwangerschaft oder Erziehungsurlaub ausfallen oder wegen Belastungen den Arbeitsplatz wechseln, noch nicht einmal berücksichtigt sind. In Rheinland-Pfalz arbeiten immerhin nach zweieinhalb Jahren nur noch die Hälfte der Mitarbeiter im Families-First-Programm. Soweit die eine Seite der Preisgestaltung.

10. Die Anbieter geraten unter Druck

Die andere Seite der Preisgestaltung hat damit zu tun, dass es sich um ein Kriseninterventionsprogramm handelt. So ist evident, dass Krisen nicht planbar sind. Bei Angeboten der Kriseninterventi-

on ergeben sich automatisch Zeiten mit starker und schwacher Nachfrage. Da die Families-First-Mitarbeiter innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden der Krise die Arbeit in der Familie aufnehmen sollen, sind die Teams zusätzlich gezwungen, systematisch personelle Ressourcen für den Krisenfall freizuhalten. Wartelisten, die üblicherweise eine sichere Auslastung, paradoxerweise auch hohes Ansehen garantieren, sind damit unvereinbar. Da die Einrichtungen gezwungen sind, kostendeckend zu wirtschaften, stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Ansprüche unter einen Hut zu bringen sind.

Um dem fachlichen Anspruch des Families-First-Programms nachzukommen, wurden in Rheinland-Pfalz die erfahrensten Mitarbeiter der Einrichtungen für die Ausbildung ausgewählt. Die Mitarbeiter waren zum Teil schon viele Jahre in der stationären Erziehungshilfe tätig, andere kamen aus den ambulanten Bereichen. Da allein für die Ausbildung im Families-First-Programm ein Viertel der Gesamtarbeitszeit einer vollen Stelle über einen Zeitraum von zwei Jahren gebraucht wird, kann der einzelne Mitarbeiter während seiner Ausbildung höchstens zusätzlich einen Families-First-Fall übernehmen. Bei regelmäßiger Nachfrage würde damit drei Viertel der Arbeitszeit abgedeckt. Was aber passiert mit der restlichen Arbeitszeit? Was passiert, wenn die Nachfrage sinkt? Um die Risiken ein Stück abzufedern, wurden die Mitarbeiter mit ihrer Restarbeitszeit zunächst weiter in ihrem ursprünglichen Arbeitsfeld eingesetzt. Sie waren dadurch in Phasen schlechter Nachfrage beschäftigt, gleichzeitig wurde die Rückkehr an den alten Arbeitsplatz offengehalten. Letzteres war notwendig, weil am Anfang der Einführung niemand einschätzen konnte, ob das Families-First-Programm etabliert werden kann.

Dabei zeigte sich, dass für die Mitarbeiter aus den ambulanten Bereichen die Anbindung an das alte Arbeitsfeld weitgehend unproblematisch war. Für den Mitarbeiter aus dem stationären Bereich waren die Anforderungen allerdings nicht miteinander zu kombinieren. Mit einer Hilfe, die innerhalb von 24 Stunden einsetzbar sein muß, sind festgeschriebene Arbeitszeiten, Nachtbereitschaften und Schichtdienst nicht zu vereinbaren. Der Extremfall tritt ein, wenn Arbeitskollegen in der Gruppe ausfallen. In manchen Einrichtungen kam es deshalb zu einer Verlagerung vom stationären

zum ambulanten Bereich. Dies war in der Regel dann möglich, wenn auch die Durchführung der Nachfolgemeasures des Families-First-Programms vom neuen Arbeitsbereich übernommen wurden.

11. Exodus des Programms: das deutsche Arbeitsschutzrecht

Mittlerweile haben sich als praktikable Organisationseinheit sog. multifunktionale Teams gebildet, die das Families-First-Programm kombiniert mit anderen Hilfen anbieten. Dies setzt allerdings eine bestimmte Einrichtungsgröße und entsprechende Nachfrage nach ambulanten Hilfen voraus. Das einzelne Teammitglied deckt im Regelfall die Hälfte seiner Arbeitszeit mit klassischen oder sog. flexiblen ambulanten Hilfen ab, also mit Angeboten, die längerfristig planbar sind. Auch die Anschlussmaßnahmen für das Families-First-Programm gehören zu diesem Angebot.⁵ Für den Mitarbeiter und die Einrichtung fungiert dieser Teil der Arbeit als festes Standbein. Die Restarbeitszeit wird für das Families-First-Programm vorgehalten. Der einzelne Mitarbeiter kann durch dieses Konstrukt zwar nur noch einen Fall übernehmen, die Kapazitätseinschränkung wird aber bewusst in Kauf genommen. Dadurch können auch die Belastungen, die bei der intensiven Arbeit mit Familien in Krisen auftreten, reduziert werden und die unzuverlässige Nachfrage wird ein Stück abgefangen. Von einzelnen wurde zwar in diesem Zusammenhang davor gewarnt, dass die Einrichtungen die Anschlussmaßnahmen wie mit einem „Staubsaugereffekt“ anziehen. Dies entspricht nicht immer der Politik des Jugendamtes. Inhaltlich können die Anschlussmaßnahmen dadurch aber passgenau, zeitlich und methodisch an das Programm angepasst, durchgeführt werden.

Um zusätzlich flexibel auf die Nachfrageschwankungen reagieren zu können, erhielten die Mitarbeiter die Möglichkeit, frei über ihre Arbeitszeit im Rahmen der Jahresarbeitszeit zu verfügen. Hier sind zwar spezifisch deutsche Grenzen gesetzt, weil das deutsche Arbeitszeitgesetz genau vorgibt, wie viele Stunden ein Mitarbeiter in der

⁵ Um die Konzeptvorgaben des Families-First-Programms einzuhalten, kann nicht der gleiche Mitarbeiter, der das Families-First-Programm durchführt, auch die Anschlussmaßnahme übernehmen. Die Anschlussmaßnahme wird immer durch ein anderes Teammitglied durchgeführt.

Woche höchstens arbeiten darf und welche Arbeitspausen einzuhalten sind. Vor allem die ständige Verfügbarkeit des Mitarbeiters steht im Widerspruch zum deutschen Arbeitsrecht. Das heißt, das deutsche Arbeitsrecht steckt einen relativ engen Rahmen, der, wenn er von den betroffenen Mitarbeitern eingefordert wird, die Durchführung des Families-First-Programms unmöglich macht. In einem Fall wollte dies ein Mitarbeiter über einen Arbeitsprozess erreichen, was unmittelbar zum Aus des Angebots in dieser Einrichtung führte. Leider ist aber auch nicht jede Einrichtung in der Lage einen finanziellen Ausgleich für die ungewöhnlichen Arbeitsbedingungen zu zahlen. Dabei wirkte sich gerade die ungleiche Bezahlung der Mitarbeiter und die ungleichen Freiheitsgrade bei der Selbstorganisation der Arbeit zwischen den Einrichtungen, ausgesprochen negativ auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter aus. Dies ist nachvollziehbar: Die Mitarbeiter aus den verschiedenen Einrichtungen arbeiten zusammen in einem Team. Sie machen die gleiche Arbeit, sind gleich belastet und die Maßnahmen werden gleich bezahlt. Da aber die Einrichtungen unterschiedlichen tariflichen Bedingungen unterliegen, die wirtschaftliche Situation der Einrichtungen unterschiedlich ist, war eine abgestimmte Bezahlung nicht zu erreichen. Andererseits war die Zusammenarbeit im Verbund der verschiedenen Einrichtungen Voraussetzung, um überhaupt modellgetreu in Fünfer-Teams arbeiten zu können. Auch sind im ländlichen Raum nur durch die Kooperation entsprechende Fallzahlen und damit sinnvolle ökonomische Größenordnungen zu erreichen (vgl. Funk/Lindemann/Weber 1998).

12. Die Zukunft ist fraglich

Trotz inhaltlich-konzeptioneller und organisatorischer Anpassungen an das deutsche Jugendhilfesystem konnte das Families-First-Programm bis heute nicht etabliert werden. Anders als in den USA oder den Niederlanden wird das Families-First-Programm in der Bundesrepublik Deutschland nicht budget-, sondern einzelfallbezogen finanziert. Es gibt kein staatliches Programm. Die Methode ist beim freien Träger angesiedelt. Dieser ist darauf angewiesen, dass die Hilfe vom öffentlichen Träger nachgefragt wird. Dies führt zu spezifischen Komplikationen, selbst dann, wenn die Jugendämter vor der Einführung Interesse an der

Methode signalisieren oder wie im vorliegenden Fall, den Modellantrag unterstützen. Letztlich sind die Jugendämter zu nichts verpflichtet, das Risiko liegt beim freien Träger. Dies ist eine deutsche Besonderheit mit spezifischen Konsequenzen. So wird vom öffentlichen Träger keine systematische Erprobung der Methode verfolgt. Die Anbieter sind dadurch darauf angewiesen, dass der einzelne ASD-Mitarbeiter die Methode nachfragt. Damit kommt der Frage, wie die neue Methode bekannt gemacht wird, wie ASD-Mitarbeiter, Jugendamtsleiter und Kämmerer überzeugt werden, eine besondere Bedeutung zu. Das heißt, der Implementationsprozess selbst läuft unter erschwerten Bedingungen, wobei in Rheinland-Pfalz noch eine eher günstige Ausgangssituation vorlag, weil die Implementation der Methode von den obersten Landesbehörden finanziell wie fachlich und auch politisch intensiv unterstützt wurde.

13. Überzeugen ist schwer

Das Families-First-Programm wurde zunächst über sogenannte Präsentationen den Jugendämtern vorgestellt. Anfangs fanden relativ groß angelegte Veranstaltungen statt, wo über das Ausbildungsinstitut in St. Wendel auch Vertreter des Programms aus den USA, u. a. Susen Kelly, Vertreter von Ministerien und Landesbehörden, hochkarätige Fachleute, das Konzept vorstellten und befürworteten. Später wurde die Methode regionalbezogen bekannt gemacht, wobei in diesem Kontext die dialogische Auseinandersetzung bevorzugt wurde. Es sollten nicht mehr Informationen, die „tollen“ Ergebnisse, die von Fachleuten präsentiert werden im Vordergrund stehen, sondern die Erfahrungen, die Fragen und Vorbehalte der Jugendamtsmitarbeiter. Trotzdem konnten die ASD-Mitarbeiter, also Mitarbeiter, die über den Einzelfall entscheiden, mit diesen Veranstaltungen oft nicht erreicht werden. Meist fühlten sich die Jugendamts- oder Abteilungsleiter auf Einladungen angesprochen. Ein ausreichender Informationsfluss war so nicht immer zu erreichen. ASD-Mitarbeiter äußerten bei einer späteren Befragung, dass es kaum üblich sei, über das Families-First-Programm zu diskutieren. In anderen Jugendämtern war bekannt, dass es das Families-First-Programm gibt – mehr nicht. Dabei war die Situation in den Jugendämtern deutlich besser, die an einem Modellprojekt teilnahmen (vgl. Ham-

burger/Müller/Porr 1998), mit dem unter anderem eine qualifiziertere Hilfeentscheidung erreicht werden sollte. Später fanden auch mehrtägige Fortbildungen für die ASD-Mitarbeiter statt, die vom Sozialpädagogischen Fortbildungszentrum in Mainz, finanziert vom Land Rheinland-Pfalz, durchgeführt wurden. Auch hier sollten die Mitarbeiter mit den neuen Methoden vertraut gemacht werden. Natürlich führte auch die Förderung als Bundesmodell, die starke Diskussion des Programms in den Fachzeitschriften zu Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit.

14. Die Grundüberlegungen sind unbequem

Allerdings führten die explizit formulierten und hochgesteckten Selbstansprüche der Methode nicht bei jedem zur erwünschten Akzeptanz. In Rheinland-Pfalz fühlte sich vor allem die sozialpädagogische Familienhilfe in Frage gestellt und bedroht. Ihre Kritik bewegte sich zwischen Zweifel, ob die vorgegebenen Ziele erreichbar sind und der Behauptung, dass das, was das Families-First-Programm verspricht, schon lange existiere. Es kam zu Krisengesprächen im Ministerium und kritischen Infragestellungen bei den verschiedenen Veranstaltungen. Da in Rheinland-Pfalz die Sozialpädagogische Familienhilfe oft bei den Jugendämtern selbst angesiedelt ist, waren Vorbehalte vorprogrammiert.

Aber auch auf der direkten Handlungsebene stellt die Methode Anforderungen an Handlungs- und Entscheidungsabläufe, die Gewohntes in Frage stellen und nicht ohne weiteres zu realisieren sind. Die Methode setzt innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden der Krise ein. Der Jugendamtsmitarbeiter wird dadurch gezwungen, innerhalb kürzester Zeit eine fachliche und finanzielle Entscheidung zu treffen. Bei den meisten Fällen sind nach Abschluss der Krisenintervention umgehend familienunterstützende Maßnahmen notwendig, die im ländlichen Raum meist nicht ausreichend vorhanden sind. Es gibt Wartelisten mit langen Wartezeiten. Insofern werden mit dem neuen Hilfeansatz auch Missstände des etablierten Hilfesystems aufgedeckt. In der Praxis zeigt sich zum Beispiel, dass der Verlauf vom Bekanntwerden der Krise und dem erstem Besuch in der Familie, bzw. der zeitliche Abstand zwischen der fachlichen Entscheidung für die Hilfe und der Ko-

stenzusagen starke regionale Unterschiede aufweist. In manchen Jugendämtern konnten in kurzer Zeit die Entscheidungsabläufe so effektiviert werden, dass innerhalb von zwei Tagen der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist. Einzelne Jugendämter entscheiden über Maßnahme und Kosten innerhalb eines Tages. Beim größten Teil der Jugendämter aber gilt eine Hilfeanfrage, die innerhalb von 14 Tagen bearbeitet und entschieden wird, bereits als schnelle Entscheidung. Ähnlich ist dies bei den Anschlussmaßnahmen. Insofern ist zumindest nachzuvollziehen, dass für manche Jugendamtmitarbeiter die Heimunterbringung, die über eine Inobhutnahme eingeleitet wird, einfacher ist. Die direkte Unterbringung passt offensichtlich besser in das bestehende System – dies unabhängig von Kosten und Folgen für das Kind und die Familie.

15. Anschlussmaßnahme sind nicht immer zu realisieren

Die Erfahrung zeigt, dass die Befürchtung der Sozialpädagogischen Familienhilfe unbegründet ist. Das Families-First-Programm tritt nicht in Konkurrenz zur Sozialpädagogischen Familienhilfe. Im Gegenteil. In zwei Drittel der Fälle waren familienunterstützende Maßnahmen im Anschluss an das Families-First-Programm notwendig. Mit Abstand am häufigsten sollte im Anschluss eine Sozialpädagogische Familienhilfe (53 Prozent) folgen, in 13 Prozent eine Aufnahme in einer Tagesgruppe und in 7 Prozent eine Erziehungsberatung. Von den vorgeschlagenen Maßnahmen wurden drei Viertel realisiert. Das heißt: In fast einem Viertel der Fälle erfolgte keine Anschlussmaßnahme, obwohl sie von den Families-First-Mitarbeitern vorgesehen war. Wenn die vorzeitig beendeten Maßnahmen nicht berücksichtigt werden, lag die Quote der vorgesehenen Anschlussmaßnahmen bei 87 Prozent. In jedem zweiten Fall konnte die Maßnahme unmittelbar im Anschluss, bei acht von zehn Familien innerhalb von 14 Tagen nach Ende der Families-First-Maßnahme realisiert werden.

16. Qualitätsstandards und -sicherung oder Flexibilität

Die hohe Effektivität des Families-First-Programms korrespondiert nach übereinstimmender Meinung der verschiedenen Autoren eng mit der

„modelltreuen“ Umsetzung des Konzepts. Die Einhaltung der Qualitätsstandards wird über vorgeschriebene Team- und Beratungssysteme, die Ausbildung der Mitarbeiter und die langjährige Anbindung des Beraters an das Ausbildungsinstitut erreicht. Insofern könnte das Families-First-Programm im aktuellen Diskurs der Profession über Qualitätsstandards und Qualitätssicherungssysteme eine gute Orientierung geben. Allerdings werden in der Bundesrepublik anders als in den USA Abweichungen vom Konzept toleriert, zum Teil als Entdeckung eigener Lösungswege oder auch als Konzeptweiterentwicklung gesehen. Dies ist in den USA nicht vorstellbar. Hier gibt es eine Art „Task Force“, die bei Misserfolgen und Abweichungen vom Konzept unmittelbar einschreitet und prüft, ob modellgetreu gearbeitet wird. Bei staatlichen Programmen ist dies offensichtlich umzusetzen; in der Bundesrepublik mit ihren subsidiären Strukturen allerdings kaum vorstellbar. In der Bundesrepublik werden in diesem Zusammenhang gegenwärtig drei Optionen diskutiert, ohne dass schon gesagt werden könnte, in welche Richtung die Entwicklung letztlich geht: Die erste Option sieht vor, das Konzept strikt konform umzusetzen. Die zweite Option erlaubt Eigenentwicklungen, die allerdings mit dem Ausbildungsinstitut und/oder dem Dachverband abgestimmt werden. Die dritte Option nimmt das Families-First-Programm und die Ausbildung als Basis und Ausgangspunkt, erlaubt aber eigene Anpassungen und Entwicklungen.

Trotzdem sind im Vergleich mit anderen Hilfekonzepten die Aspekte Konzeptverbindlichkeit, Sicherung des Ausbildungsniveaus, Zeitbegrenzung, Indikation, Handlungs- und Lebensweltorientierung mit einer hohen methodischen Professionalität und der Vorgabe für fallbezogene Supervision, kollegiale Beratung und Kontrollsupervision für den Berater, in dieser Kombination und Ausprägung bisher in der Sozialen Arbeit der Bundesrepublik Deutschland nicht bekannt. Die Programmanbieter des „Familienaktivierungsmanagement“ und der „Familie im Mittelpunkt“ (vgl. Rütz-Lewerenz 1998) haben mittlerweile jeweils einen eigenen Dachverband gegründet, so dass die modellgetreue Umsetzung des Konzepts und die Sicherung der Qualität möglicherweise unterschiedlich betrieben wird, was der Implementation der Methode in der Bundesrepublik schade könnte.

17. Fazit

1. Ist das Families-First-Programm erfolgreich?

Die Ergebnisse überzeugen. Sie behaupten sich gegenüber den angekündigten Selbstansprüchen - auch im Vergleich mit langjährigen, wissenschaftlich belegten Erfahrungen und Ergebnissen aus den USA sowie den Niederlanden, wenn auch im engen Sinne die Aussagekraft durch die noch relativ geringen Fallzahlen und die Unsicherheiten bei der Indikation und damit der Bestimmung der Effekte, noch auf unsicheren Füßen steht. Auch über die zeitlich verzögerten Fremdplatzierungen kann zum jetzigen Zeitpunkt keine Aussage gemacht werden. Allerdings bleiben mehr als 80 Prozent der indizierten Kinder in ihrer Familie. Die Quote steigt noch, wenn die klassischen Families-First-Maßnahmen alleine betrachtet werden. Sobald aber die Erfahrungen mit den fremdplatzierten Kindern berücksichtigt werden, wo Kinder entweder gefährdet waren oder aufgrund eigener Entscheidung oder Entscheidung der Eltern nicht mehr in der Familie bleiben wollten/konnten, wird das eng fokussierte Verständnis von Erfolg (Vermeidung einer Fremdplatzierung) problematisch. Denn das Families-First-Programm ist offensichtlich nicht nur erfolgreich, wenn eine Fremdplatzierung verhindert wird, sondern auch dann, wenn es zur Fremdplatzierung kommt.

2. Passt das Families-First-Programm in das deutsche Jugendhilfesystem? Das Families-First-Programm passt und passt nicht. Es passt, wenn die mangelnde Effizienz und Passgenauigkeit des bestehenden Hilfesystems im Umgang mit akuten familialen Krisen gesehen wird, das auf schwerwiegende Krisen von Familien mit der Fremdplatzierung von Kindern reagiert. Hier versagt eindeutig die Hilfestellung. Bundesweit kam es bei den ad-hoc-Unterbringungen in den letzten Jahren zu einem dramatischen Anstieg, wobei bis dato keine überzeugenden Erklärungsmodelle für dieses Phänomen vorliegen. Insofern liegt hier eine Schnittstelle des Hilfesystems, die nicht funktioniert, wobei das Families-First-Programm gerade an diesem Punkt ansetzt und damit eine Lücke des Hilfesystems schließen könnte. Andererseits passen Nachfrage und Indikation offensichtlich nicht immer zusammen. Von den Jugendämtern wird das Families-First-Programm auch bei chronischen familialen Krisen oder auch in Fällen, wo eine Fremdplatzierung eines Kindes nicht unmittelbar

bevorsteht, angefragt. Die konzeptionelle Anpassung des Konzepts an die reale Nachfragesituation ist vor diesem Hintergrund und natürlich auch aufgrund fiskalischer Zwänge der Einrichtungen verständlich, in manchen Fällen möglicherweise auch fachlich gerechtfertigt, wenn auch im Vergleich die hohe Konzentration der Fremdplatzierungen bei den Clearingmaßnahmen einen un guten Beigeschmack zurücklässt. Der schlechte Beigeschmack kommt auf, weil der Familienarbeiter des Families-First-Programms, der zwar Familienaltruistisch und nach eigenem fachlichen Selbstverständnis ressourcen- und kundenorientiert unterstützen will, nicht sicher sein kann oder zumindest nicht in jedem Fall ausschließen kann, dass er vom Jugendamt gezielt als Informationsbeschaffer benutzt wird, wenn das „Amt“ als gesellschaftliche Kontrollagentur nicht weiter kommt. In diesen Fällen greifen systemische Mechanismen durch, ein Phänomen, das von Michel Foucault in seinem Konzept der Mikrophysik der Macht beschrieben wird und in der Sozialen Arbeit im Zusammenhang der sozialräumlich und lebensnah arrangierten Hilfen neu diskutiert werden müsste.

3. Welche Schwierigkeiten gibt es bei der Implementation? Obwohl das Families-First-Programm eine wichtige Lücke des Hilfesystems schließt und die Fallergebnisse überzeugen, ist die Etablierung des Angebotes bis heute nicht gesichert. Zum einen ist die Nachfrage nach dem Families-First-Programm stark schwankend und bis dato nicht ausreichend. Dadurch ist das Angebot nicht kostendeckend zu bewirtschaften. Jugendämter sind an Tagessätze und nicht an Maßnahmekosten gewöhnt, so dass das Families-First-Programm teuer erscheint, obwohl die Kosten für Ausbildung, Freistellung und Zuschläge des Mitarbeiters, die Aufwendungen für die personellen Ressourcen, die für den Krisenfall freigehalten werden und die Mittel, die die Nachfrageschwankungen ausgleichen, nicht einmal im Preis berücksichtigt sind. Für den freien Träger ist das Families-First-Programm deshalb mit finanziellen Verlusten und hohen Risiken verbunden. Zusätzlich geraten die Einrichtungen unter einen möglicherweise zwar notwendigen, trotzdem aber unbequemen Modernisierungsdruck, der Gewohntes in Frage stellt. Dies betrifft ebenso Hierarchie, Entscheidungsstrukturen, Arbeitszeitmodelle, überhaupt die Grundprinzipien des Hilfeverständnisses. Gleichzeitig ist das Families-First-Programm dar-

auf angewiesen, dass es fachlich überzeugt und zwar nach innen und nach außen. Es ist kein staatliches Programm. Doch die hohen Selbstansprüche der Methode führen nicht immer zur erwünschten Akzeptanz. Vor allem die fiskalisch dominierte Argumentation, dass mit dem Families-First-Programm Geld einzusparen sei, löste bei den Fachvertretern Vorbehalte aus. Denn die Argumentation der Kostenersparnis deckt sich nahtlos mit neoliberalen Konzepten, die Einsparungen im Sozialsystem propagieren und sich davon sogar aktivierende Wirkungen versprechen. Insofern ist bei Abwägung der verschiedenen Gesichtspunkte insgesamt gesehen noch fraglich, ob das Families-First-Programm im deutschen Hilfesystem eine Zukunft hat. Die Erfahrungen mit dem Families-First-Programm sind positiv. Es wäre deshalb bedauerlich, wenn aufgrund fiskalischer, arbeits- bzw. tarifrechtlicher Gründe oder wegen der herkömmlicher Hilfeauffassung, die Implementation scheitern würde.

Literatur

- Hamburger, F. u.a.: Untersuchung über aktuelle Probleme der Heimerziehung in Rheinland-Pfalz, Abschlußbericht Mainz 1994.
- Hamburger, F./Müller, H./Porr, C.: Innovation und Steuerung aus der Praxis. Bericht über ein Modellprojekt zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, Mainz 1998.
- Lindemann, K.-H./Funk, G.: „Families First“ als neue Methode der Sozialarbeit - eine kritische Replik. In: Unsere Jugend, 10/1997, S. 416ff.
- Funk, G./Lindemann, K.-H./Weber, R.: „Kooperation ist besser als Konkurrenz“. Neue Formen der Zusammenarbeit: Innovation durch trägerübergreifende Kooperation. In: Unsere Jugend, Heft 7/1998, S. 310-319.
- Rütz-Lewerenz, G.: FIM und FAM - Waschmittel mit „Weißgarantie“? In: Jugendhilfe Report, 4/1998, S. 15-16.

Aus der Geschichte lernen: Analyse der Heimreform in Hessen (1968-83)

Ergebnisse aus dem gleichnamigen Projekt der IGfH (Teil II)

von Elisabeth Schmutz

Die Heimporträts

Der Zugang „Heimporträt“ geht der Frage nach, wie sich Reformideen und Reformbemühungen im Alltag der Einrichtungen, ihrer Konzeption und Organisation niederschlugen. Anhand von drei Einzelfallstudien wurden dazu die Entwicklungen in nach Größe, Träger und Involviertheit in die Heimkampagne sich unterscheidenden Heimen untersucht (Hephata, Karlshof und Verein für Kinderhauserziehung). Als Grundlage dienten dazu zum einen diverse Materialien aus den Einrichtungen bzw. Trägern sowie insgesamt 12 Interviews mit MitarbeiterInnen und Jugendlichen, die im Untersuchungszeitraum in der jeweiligen Einrichtung arbeiteten bzw. lebten.

Mit den Heimportraits konnten verschiedene Muster herausgearbeitet werden, wie sich Reformprozesse in der Praxis einzelner Einrichtungen

vollzogen, was die Entwicklung förderte oder auch hemmte. Dabei kristallisierten sich verschiedene Ebenen heraus, auf denen sich Faktoren analysieren ließen. Leitung und Mitarbeiterschaft, Qualifizierung und Professionalisierung, Veränderungen in der Organisationsstruktur wie die Umweltoffenheit der Institution gewannen gleichermaßen an Bedeutung.

a) Die Reform kann innerhalb der gegebenen Einrichtung oder durch eine Neugründung vollzogen werden.

Hephata und Karlshof sind beides Beispiele für Traditionseinrichtungen, die sich im Kontext der Heimreform als größere Bewegung verändert haben. Sie gibt es danach immer noch, wenn auch mehr oder weniger verändert. Der Verein für Kinderhauserziehung entstand dagegen aus der Ab-