

# FAMILIEN- UND JUGENDHILFE UNTER PREKÄREN BEDINGUNGEN am Beispiel eines niedersächsischen Landkreises



Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD), das Jugendamt im Landkreis, musste mit den Folgen neoliberaler Politik, eines politisch gewollten „schlanken Staates“ und zunehmend prekärer werdenden kommunalen Haushalten umgehen. Festangestellte Sozialarbeiter\*innen im ASD, die lange Jahre als „Bezirksjugendpfleger\*in“ in der Jugendhilfe bisher im direkten Kontakt zu den Kindern, Familien und Hilfesuchenden fallzuständig und auch vor Ort tätig waren, sollten nun als „Casemanager“/ Fallmanager den Einsatz von billigeren freiberuflichen FamilienhelferInnen koordinieren.

Die steigenden Fallzahlen/Kosten bei den Hilfen zur Erziehung (HzE, § 27-31 KJHG bzw. SGBVIII) hatten sowohl sozio-ökonomische Ursachen (steigende Armut, Hartz IV, Berufstätigkeit von Alleinstehenden, Zerfall tradierter Familienzusammenhalte u.a.), waren aber auch die Folge einer „Ambulantisierungs“-Welle, die im Rahmen „neuer Steuerung“ Kostensenkungspotentiale gegenüber aufwendigeren (teil)stationären Hilfen erschließen sollte.

## Casemanagement und Outsourcing an Honorarkräfte

Die entsprechenden Beschlüsse wurden von allen notwendigen politischen Instanzen, incl. des Jugendhilfeausschusses des Landkreises abgesegnet, auch die damalige grüne Opposition war „mit von der Partie“. Bis ca. 2005 wurden so schließlich 4 ASD Kollegen\*innen im Kreisjugendamt dafür abgestellt, die auf ca. 80 angestiegene Zahl von freiberuflichen Honorarkräften in 4 regionalen Teams zu koordinieren, denen die konkrete Betreuung von auffällig gewordenen Kindern, Jugendlichen und Familien per Honorarvertrag übertragen worden war, vorausgesetzt eine ambulante Hilfe wurde als passend, hilfreich und Erfolg versprechend erachtet.

Die Kriterien, wer als Fachkraft für eine Honorartätigkeit in Frage kam, waren nicht so strikt, wie die für die Einstellung im öffentlichen Dienst für den ASD üblichen, womit eine erste Erosion des Fachkräftegebotes einsetzte. Für 1 Fall-Stunde zahlte das Jugendamt damals 24,- Euro Brutto für Sozialarbeiter/ Sozialpädagoginnen und 23,- Euro für Erzieher\*innen und alle möglichen Quereinsteiger\*innen, die im Zuge der Therapiewelle der 1980-90er Jahre verschiedenste (zum Teil teure) Fortbildungen absolviert und therapeutische Zusatzqualifikationen erworben hatten. Der „Markt“ der Anbieter war groß.

Für eine Durchschnitts-/Standard-Familienhilfe wurden ca. 5 Stunden bewilligt, was alle Auto An- und Abfahrten (in einem Landkreis z.T. erheblich) beinhaltete, und mit Dokumentations- und Meldepflichten und mit selbst zu tragenden Reise- und Verwaltungskosten verbunden war. Die freiberuflichen Soloselbständigen mussten (wie Kleinunternehmer, „Ich-AG´s) das Bruttoeinkommen selbst versteuern und eine eigene teure Selbständigen-Krankenversicherung zahlen. Altersversicherung oder teure Berufshaftpflichtversicherung konnten sich die Wenigsten von dem niedrigen Honorar leisten.

Gleichzeitig behielt der ASD selbstverständlich das sog. „Wächteramt“ über das Kindeswohl in Risikofamilien und gab lediglich einen Teil der pädagogischen Umsetzung ab. Die Aufsicht über die Fallverläufe, Überprüfung der Qualität und Fortentwicklung, bzw. Abschluss der Maßnahmen blieb formal beim Jugendamt, nun mit einer größeren Distanz zum konkreten Fallgeschehen. Für die 4 regionalen Gruppen (mit ca. je 12 Familienhelfern\*innen) wurden regelmäßige Teamsitzungen und Supervisionen (ca. je 10/Jahr) angeboten, rechtlich eine Grauzone ohne formal einforderbare Teilnahmepflicht. Selbst zu zahlende Fortbildungen (incl. Infomaterialien) wurden teilweise organisiert oder deren Teilnahme empfohlen. Die in diesem System eingesetzten Honorarkräfte bemühten sich i. d. Regel mit sehr großem (nicht selten auch unbezahltem) Einsatz um die Unterstützung der Kinder und Familien. Bis 2009 wurde dieses „Modell“ schließlich aufgestockt auf 6 koordinierende Vollzeit ASD Kollegen\*innen und ca. 100 Honorarkräfte im Landkreis. Die Mehrheit der Soloselbständigen musste neben diesen „Aufträgen“ noch weitere Honorarjobs oder Nebentätigkeiten ausüben.

## Empfehlungen einer Unternehmensberatung und Neuorganisation der sozialen Dienste (2010)

Die Sozialen Dienste des Landkreises wurden ca. 2009-2010 von einer Unternehmensberatung, einer sog. „Firma“, ½ Jahr evaluiert. Danach kam es zu einer „Neuorganisation“, die der aufkommenden öffentlichen Debatte um Scheinselbständigkeiten im Öffentlichen Dienst begegnen sollte. Abgelehnt wurde vom Landkreis (glücklicherweise) der ebenfalls gemachte Vorschlag dieser „Firma“, auch den kommunalen Pflegekinderdienst zu privatisieren.

In Abstimmung mit dem Kreisjugendhilfeausschuss wurden die ambulanten HzE-Fälle nun nicht mehr direkt an einzelne Soloselbständige, sondern an damals meist neugegründete (bis zu 20) überwiegend kleinere Träger abgegeben. Unter den vormals ca. 100 Honorarkräften entbrannte ein gnadenloser Wettlauf um schnelle Trägergründung, um in dem nun kreierte „Träger-Markt“ dabei zu sein, vielleicht sogar mit einer Teilzeit-Leitungs-Position. Auch die älteren/größeren Träger mit etablierteren Strukturen (Betriebsräte/Tarifverträge) kamen nun mehr zum Zuge.

Die kleineren Träger mussten nun mit prekären vertraglichen Regelungen (Leistungsvereinbarungen) mit der Kreisverwaltung über die Kostenübernahme, Gewährleistung der Leistung und Qualität operieren. Der Landkreis zahlte an die Träger damals einen Refinanzierungs-Satz für die HzE, der zwischen 32,- bis 40,- Euro Brutto/bewilligter Std. lag. 2015 liegt diese Refinanzierung i. d. Regel über 45,- Euro. Landkreise zahlen hier unterschiedlich, je nachdem was sich „am Markt“ durchsetzen lässt und was die nicht in Solidarsystemen organisierten Honorarkräfte sich gefallen lassen. Die meisten Kleinst-Vereine, GBR und GmbH wiederum „heuert“ die Honorarkräfte an und zahlte den Soloselbständigen 23,- Euro/Std, was für Sozialpädagogen sogar eine Bruttokürzung von 1,-Euro/Std. bedeutete. Neben den Familienhilfen und Erziehungsbeistandschaften u.a. waren auch schlechter refinanzierte „Haushaltshilfen“ und „Assistenzen /Schulassistenzen“ mit niedrigeren Honoraren Teil des „Angebotes“.

Ergebnis für den Landkreis war dann, dass sich nicht die Kommune selbst dem Vorwurf der Scheinselbständigkeit (incl. teurer Nachforderungen der Sozialversicherungsträger) aussetzen musste, sondern dieser Vorwurf nun auf den bewußt outgesourcten Trägern lastete. Ein paar Jahre wurde das „toleriert“. 2013 wurde dann schließlich das Zollamt und andere Behörden tätig und prüfte eine ganze Reihe von kleinen Trägern und verlangte rückwirkend sogenannte „Statusfeststellungen“. Verfahren gegen die Träger wurden eingeleitet wegen des Vorwurfs nicht ordnungsgemäßer Rentenzahlungen und Scheinselbständigkeit u.v.m.. Es kam zu Nachzahlungsverpflichtungen.

Das ist im Interesse des Erhaltens von sozialen Minimalstandards gesamtgesellschaftlich durchaus begrüßenswert, war aber für einige der miserabel refinanzierten kleinen Träger existenzgefährdend und verlagerte die Verantwortung für neoliberale Austeritätspolitik ins Individuelle, ins Fehlverhalten Einzelner. Größere Teile des „Auftragskuchens“ wanderte nun zu den großen Trägern, eine zweischneidige Entwicklung, weil dies auch Vielfalt und fachliche Kompetenzen einschränkte und Monopolisierung förderte. Die Zahl der kleinen Träger schrumpfte. Die überlebenden Träger reagierten damit, dass sie aus den (überwiegend weiblichen) Honorarkräften nun formal Minijob-Angestellte machten, mit einer Bezahlung von ca. 23,- Euro/Std Brutto/Netto.

Die Personalfuktuation war und ist groß, ein typischer kleiner Träger hat durchschnittlich 15-25 „angestellte“, meist Minijobberinnen. Sozialarbeiter\*innen/Sozialpädagogen\*innen sind deutlich in der Minderheit. Erzieher\*innen, Hebammen, Haushaltshilfen, Anerkennungspraktikanten, Quereinsteiger\*innen aller Art bestimmen nun die Arbeit. Das Qualitätsmanagement- und dessen Überprüfung ist dürftig, da die dafür notwendigen Ressourcen im ASD kaum zur Verfügung gestellt werden. Personalabbau im öffentlichen Dienst war ja gerade das Ziel der Empfehlungen der vom Landkreis angeheuerten Unternehmensberatung.

Supervision wird zwar formal angeboten, aber nicht immer mit vollausgebildeten Supervisoren und „freiwillig“. Eine klare Abgrenzung zwischen Supervision und institutioneller Fachberatung gibt es eher selten, zudem ist oft die Leitung des Trägers dabei (man kennt sich ja), wovon bekanntermaßen wegen der

Loyalitätsverpflichtungen und wirtschaftlicher Sachzwänge, die die Fachlichkeit unter Druck setzen, abzurufen ist. Nebenberufliche Leitungen bei kleinen Trägern sind meist ehemalige Erzieher/Quereinsteiger/ Familienhelfer\*in, die eine Chance zum „Karrieresprung“ sahen. Da die während der Supervision anfallenden Stunden und Kosten (An- und Abfahrt) nicht extra bezahlt werden, müssen diese aus dem „Pool“ der übernommenen Fälle/Familien „bestritten“ werden, was dazu führt, dass die Anwesenheit eher dürftig ist.

Die Qualität der Arbeit musste so abnehmen. Verstärkt wurden Tendenzen wie elternersetzende oder rein haushälterische Dauerhilfen, bzw. rein kontrollierende, bevormundende, bis hin zu punitiven Interventionen. Der im Kinder- und Jugendhilfegesetz angelegte Gedanke der kooperativen Hilfe zur Selbsthilfe wurde immer mehr zurückgedrängt. Gleichzeitig verschlechterten sich die Lebensbedingungen in dem von sog. „Landflucht“ gekennzeichneten Landkreis. Die Risiken und Gefährdungslagen der Kinder haben sich eher erhöht. Das Jugendamt und die fallzuständigen Sozialarbeiter\*innen sind „weit weg“, die Distanz zum konkreten Fallgeschehen und der Kommunikationsaufwand zwischen den geschilderten Akteuren ist größer geworden, incl. der zwangsläufig damit verbundenen Risiken.

Wenn es mal „schiefgeht“, das ist inzwischen weithin bekannt aus vielen hinterher damit befassten Untersuchungsausschüssen, werden die Unternehmensberatungen, die politischen Entscheider\*innen und die von ihnen herbeigeführten Strukturen herausgehalten und stattdessen die einzelnen fallzuständigen ASD'ler und die vor Ort Tätigen mit ihrem „Versagen“ hauptverantwortlich gemacht, sowohl in der Presse, als auch juristisch.

Aus anderen Bundesländern und Landkreisen wird über ähnliche, z.T. noch gravierendere prekäre Beschäftigungsverhältnisse berichtet. Die Honorarkräfte leiden unter Existenzunsicherheit (besonders wenn familiäre Sicherungssysteme (z.B. hauptverdienender Ehemann) oder Vermögen nicht vorhanden sind).

### **Solidarisches Handeln für soziale und fachliche Standards wird erschwert**

- durch die (Markt)Konkurrenz der Honorarkräfte untereinander
- durch die wegen unzureichender Refinanzierung unter Insolvenzdruck stehenden Träger, deren Geschäftsführer\*innen nicht müde werden, auf den drohenden Untergang des ganzen Trägers hinzuweisen, sollten die Honorare und Arbeitskonditionen verbessert würden.
- in größeren Betrieben durch die Spaltung der Belegschaft. Die mit unbefristeten Arbeitsverträgen abgesicherte Stammbesetzung profitiert auf subtile Weise davon, dass der Träger sich mit den Dumping-Honorarkräften noch „über Wasser“ halten kann und nur so die (noch) höheren Löhne der Stammbesetzung noch ausfinanzieren kann.

Honorarkräfte brauchen sowohl innerbetriebliche, als auch betriebsungebundene, örtliche und gewerkschaftliche Zusammenschlüsse, bzw. kommunalpolitische Initiativen gegen Prekarisierung, um aus dem Teufelskreis der Vereinzelung, des Gefühls des Ausgeliefertseins und der Alternativlosigkeit herauszukommen. Ebenso elementar: sich miteinander besser zu informieren und starke Kooperationspartner zu suchen: Gewerkschaften, Fachverbände, berufsfachliche Arbeitskreise und Hochschulen.

November 2015