

Stationäre Jugendhilfe und der Einsatz von Sicherheitsdiensten: Keine Wahlverwandtschaft, sondern Widerspruch

Das Beispiel des Landesbetriebs „Erziehung und Bildung“ in Hamburg Teil 1

von Michael Lindenberg und Ronald Prieß

Einleitung

In unserem Beitrag beschäftigen wir uns mit einer Entwicklung, die in der stationären Jugendhilfe nach unserem Wissen nicht nur eine Besonderheit darstellt, sondern auch einen Tabubruch in den Hilfen zur Erziehung. Gemeint ist der Einsatz von Sicherheitsdiensten. In Hamburg haben sie in das genuin sozialpädagogische Feld der erzieherischen Jugendhilfe mehr oder weniger unbemerkt Einzug gehalten. Das steht im Widerspruch zu dem mehr als hundert Jahre alten Ringen darum, wie öffentliche Erziehung sozialpädagogisch gestaltet werden soll. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an den bekannten Satz von Gertrud Bäumer, die in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts auf die Frage, was Sozialpädagogik sei, geantwortet hat: Sozialpädagogik ist „alles, was Erziehung, aber nicht Schule und nicht Familie ist. Sozialpädagogik bedeutet [...] den Inbegriff der gesellschaftlichen und staatlichen Erziehungsfürsorge.“ (Bäumer 1929, S. 3) Das gilt auch für die erzieherische Jugendhilfe: Sie ist Sozialpädagogik.

Wie unter Fachleuten allgemein bekannt, ist der Leitgedanke des Jugendhilferechts nicht mehr am Eingriff orientiert, son-

Das Jugendhilferecht ist nicht mehr am Eingriff orientiert, sondern am Leistungsrecht mit objektiven Pflichten ...

dern an einem Leistungsrecht mit objektiven Pflichten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und subjektiven Rechtsansprüchen von Kindern, jungen Menschen und deren Personensorgeberechtigten. In einer demokratischen und an Beteiligung orientierten Welt kann Erziehung anders nicht erfolgreich sein. Die Verwirklichung der damit verbundenen erzieherischen Leistungen obliegt heute zweifelsfrei pädagogischem Fachpersonal. Wenn dies nicht eingehalten werden kann, dann ist die Situation ernst. Die Leitfrage unserer Überlegungen lautet daher: Warum kann es dem pädagogischen Fachpersonal in bestimmten Situationen nicht gelingen, diesen Leitgedanken der Erziehung in der öffentlichen Jugendhilfe aus eigenem Vermögen umzusetzen, und warum muss es daher ergänzend auf Sicherheitsdienste zurückgreifen?

Denn festzuhalten gilt: selbst wenn der Einsatz von Sicherheitskräften als Ergänzung, als Unterstützung in besonderen, zumeist gewaltbestimmten Situationen oder lediglich für die Ein- und Auslasskontrolle bestimmt wird, so ist er doch vor Ort und nimmt damit Einfluss auf die erzieherische Praxis. Sicherheitsdienste sind Teil des „Settings“, also des sozialen Systems, jener Gesamtheit von Menschen und Situationen, die in der Erziehung so bedeutsam ist. Sicherheitsdienste wirken auf den Raum, der auch als „dritte Erzieher“ bezeichnet wird, und dem insbesondere in der Reggio-Pädagogik eine zentrale Rolle zukommt.

Zweifellos wird es dafür in der Alltagspraxis gute Gründe geben: Die Sicherheit des pädagogischen Personals und der Bewohner*innen soll gewährleistet werden; es gilt, eskalierende Konflikte in stationären Einrichtungen zu unterbinden; es



mag Personalmangel herrschen oder ungünstige nächtliche Arbeitszeiten. Dazu beobachtet die Öffentlichkeit diese Einrichtungen sehr wachsam, und es sieht nicht gut aus, wenn wegen besonderer Vorkommnisse Schlagzeilen erzeugt werden und die jeweilige Einrichtung in Erklärungsnot gebracht wird. Das alles ist verständlich, und doch: Sicherheitsdienste

... der öffentlichen Träger und subjektiven Rechtsansprüchen von jungen Menschen und deren Personensorgeberechtigten.

sind per Definition nicht mit dem Erziehungsgedanken des SGB VIII zu vereinbaren. Sicherheitsdienste sind am Eingriff orientiert. Sie sind nicht auf Erziehung hin orientiert, sondern auf Vorgänge. Diese sollen sie überwachen und gegebenenfalls unterbrechen. Dazu üben sie im Zweifel Zwang aus. Sie können daher nicht darauf gerichtet sein, ein gelingendes Aufwachen von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Ihr Auftrag muss lauten, die Kinder und Jugendlichen zu bewachen. Sie daher sind keine Erziehung, sondern Bewachung. Sie sollen körperliche Unversehrtheit garantieren, aber nicht die seelische Entwicklung begleiten und ermöglichen.

Allerdings: soweit sich private Sicherheitsdienste auf den Umgang mit Jugendlichen spezialisiert haben, benutzen sie eine an die Pädagogik angelehnte Sprache und betonen ihre pädagogisch begleitende Funktion, und das besonders in Konfliktsituationen: *„Safe Xpert löst Konfliktsituationen auf professionelle Weise. Unser Team besteht aus geschultem Personal, das jahrelange Erfahrung in der Jugendarbeit aufweisen kann. Jugendarbeit ist mehr als nur der Umgang mit Heranwachsenden. Sensibilität und Einfühlungsvermögen sind gefragt, Besonnenheit und ein sicheres, professionelles Auftreten sind unerlässlich. Probleme und Spannungsfelder müssen frühzeitig erkannt werden, um ein Eskalieren von Situationen zu vermeiden. Viele pädagogische Einrichtungen stoßen beim täglichen Umgang mit gewaltbereiten Jugendlichen an ihre Grenzen. Hier greifen die Experten von Safe Xpert unterstützend ein.“* (Safe Expert, ohne Jahr)

Spezialisierungen konnten ohnehin nicht ausbleiben, denn seit den 90er Jahren hat sich das Sicherheitsgewerbe quantitativ ausgesprochen stark entwickelt. Der Sicherheitsmarkt boomt. Das Personal nimmt stetig zu. Ihre Tätigkeit findet zu mehr als 90% im öffentlichen Raum statt (Danwitz 2002). In der kriminologischen Literatur wird dies etwa unter dem Begriff „Sicherheitsmentalitäten“ gefasst. Gemeint ist eine *„systematische Verknüpfung von Sicherheitsdenken, Gefahrenwahrnehmungen und Praktiken, mit Risiken umzugehen“* (Klimke 2008, S. 217) sowie deren Kommerzialisierung; daher der Begriff „Sicherheitsgewerbe“.

Obwohl schon mit diesen Hinweisen deutlich wird, dass der Einsatz kommerzieller Wachdienste der erzieherischen Jugendhilfe fremd ist, geht es uns nicht darum, den Einsatz des Bewachungsgewerbes in der erzieherischen Jugendhilfe ausschließlich zu kritisieren. Es soll auch die Aufgabe unseres Beitrags sein, diese Entwicklung zu verstehen und die dafürsprechenden Gründe fair darzustellen. Wir wollen daher versuchen, sowohl das Handeln und die Sicht der betroffenen Kinder und Jugendlichen als auch die Lage der Beschäftigten

im Blick zu behalten. Unsere Betrachtung des Verhältnisses von Jugendhilfe und privatem Sicherheitsgewerbe orientieren wir am Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB). Er brachte erstmalig im Rahmen der geschlossenen Unterbringung auf dem Gelände des Kinder- und Jugendhilfenotdienstes (KJND) ab 2003 private Sicherheitsdienste parallel zum pädagogischen Personal zum Einsatz. Seither hat er diese Praxis beibehalten und setzt die Wachdienste insbesonde-



re, aber nicht nur, in Unterbringungseinrichtungen für unbegleitete geflüchtete Kinder und Jugendliche und bei Inobhutnahmen ein. Wir beschäftigen uns mit den Hintergründen dieser Praxis und den Auswirkungen auf die Lage in den Einrichtungen des LEB, aber auch auf die Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg insgesamt.

Aufbau und Vorgehen

Wir gehen in folgenden Schritten vor: Erstens treffen wir einige Ausführungen zur sozialpolitischen Lage der erzieherischen Jugendhilfe. Wir werden dann zweitens das Geschäftsmodell des LEB darstellen. Der Landesbetrieb wird von den politisch Verantwortlichen als das Rückgrat der erzieherischen Jugendhilfe in Hamburg betrachtet. *„Wenn Kinder und Jugendliche in einer Notsituation sind und keine andere Hilfe verfügbar ist, übernimmt in letzter Konsequenz der Staat die Verantwortung. Viele von ihnen werden dann in Einrichtungen des Landesbetriebs Erziehung und Beratung betreut. Die Beschäftigten des LEB tragen damit eine große Verantwortung für die uns anvertrauten jungen Menschen“* (Sozialbehörde Hamburg 2022) formulierte die zuständige Senatorin. Diese Verantwortung

trifft vor allem auf Inobhutnahmen und auf die Unterbringung von unbegleitet geflüchteten Kindern und Jugendlichen zu, wenn die damit verbundenen Aufgaben aus fachlichen oder auch ökonomischen Gründen von freien Trägern nicht übernommen werden. Im dritten Schritt beschreiben wir die Entwicklung im Landesbetrieb, ausgehend von der geschlossenen Unterbringung bis zur heutigen Situation des Einsatzes von privaten Sicherheitsdiensten. Im vierten Schritt schlüsseln wir den Einsatz privater Sicherheitsdienste anhand ausgewählter Einrichtungen des LEB auf. Fünftens bewerten wir diese Situation und schließen dabei an unsere sozialpolitische Analyse im ersten Teil an.

Sozialpolitik und Jugendhilfe

Auf welchen gedanklichen Grundlagen ist es möglich, Sicherheitsdienste in der erzieherischen Jugendhilfe einzusetzen, wie kann das begründet und gerechtfertigt werden? Wir unterscheiden dazu drei unterschiedliche Diskurse in der Jugendhilfe (Gintzel, Hirschfeld & Lindenberg 2011).

Erstens: Der *Diskurs der Prävention* wirkt seit Anbeginn der erzieherischen Hilfen als ihre ständige Begleitmusik. Diesem Begriff liegt ein krisenhaftes Verständnis zugrunde. Prävention muss daher stets nach dem Anormalen, dem Kranken und dem Devianten Ausschau halten und nicht nach dem Gesunden, dem Normalen und dem Gesetzestreuen (Wambach 1987, S. 781). Und weil Prävention weiterhin auf der Vorstellung beruht, dass „*gesellschaftliche Krisen [...] durch die Summation der persönlichen Krisen von Einzelnen produziert werden*“, gilt es, diese Krisen der Einzelnen „*rechtzeitig zu erkennen, frühzeitig auszuschließen oder wenigstens ihre Wirksamkeit zu erschweren*“ (ebd., S. 780). Eine Zusammenfassung der Prävention in ihrer normativen Dimension zeigt daher drei Merkmale: Erstens, Prävention transportiert eine hohe gesellschaftliche Dramatik (Krise); zweitens, Prävention will diese Krise radikal angehen; drittens, die der Prävention zugrunde liegende gesellschaftliche Krise ist das Resultat der Krisen Einzelner und nicht die Wirkung gesellschaftlicher Prozesse auf Einzelne. Und da erzieherischen Hilfen in aller Regel als Eingriff in die Krise eines einzelnen jungen Menschen verstanden werden, sind sie nicht nur und ausschließlich als Ermöglichung und Unterstützung gedacht. Und wo Krisen sind, liegt der Schritt zur Überwachung der Krise oft näher als jener zur Erziehung des jungen Menschen. Und Überwachung ist Aufgabe der Sicherheitsdienste, des Wachdienstes, kurz: des Überwachungsgewerbes.

Zweitens: Mit Beginn der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde zunehmend ein *Diskurs der Effektivität* eta-

Warum kann es dem pädagogischen Fachpersonal in bestimmten Situationen nicht gelingen, ...

... diesen Leitgedanken der Erziehung in der öffentlichen Jugendhilfe aus eigenem Vermögen umzusetzen?

bliert. Er zielt darauf ab, die Prozesse in der Jugendhilfe überschaubarer, messbarer und angebbarer zu gestalten. Das zentrale Stichwort ist jenes der Dienstleistung. Es ging nicht mehr nur darum, erzieherische Hilfen unter ausschließlich fachlichen, moralischen oder ethischen Gesichtspunkten zu betrachten, sondern nun zusätzlich auch unter ökonomischen Aspekten. Es galt, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit zusammenzufügen. Auch dieser Diskurs eröffnete die Möglichkeit, neben pädagogischen Fachpersonal ergänzend Wachpersonal einzusetzen, insbesondere um die mit der erzieherischen Jugendhilfe verbundenen Zwangs- und Überwachungs Momente der Dienstleistung unter Effektivitätsgesichtspunkten zu erhöhen.

Drittens: Entscheidend für die Möglichkeit des Einsatzes von Wachdiensten ist jedoch vor allem der *Diskurs der Jugendhilfe als Risikomanagement*. Wir können hier von einem Risiko-



management sprechen mit einem Übergang zum „Managerialismus“, also einer fachlichen Perspektive, die von einem Objektstatus der Kinder und Jugendlichen ausgeht, weil sie in erster Linie unter einer Risikoperspektive betrachtet werden und eine Strategie der Gefahrenvermeidung verfolgt wird. Bei unzureichender Mitwirkung erfolgt dann ihr Ausschluss. In diesem Diskurs wird die strikte Trennung zwischen Hilfe

für die Jugend (Jugendhilfe) und Bestrafung der Jugend (Jugendstrafe) tendenziell aufgehoben:

„Mit dem Begriff und der Methode des Risikos wird die berechenbare Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts umschrieben, die dadurch kalkulierbar sein soll, dass Ereignisse in einer gewissen Häufigkeit in einer bestimmten Population



aufzutreten. Ein Risiko ist also keine konkrete schadensträchtige Situation, sondern nur eine statistische Wahrscheinlichkeit. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde diese Methode auf Phänomene wie Armut, Krankheit und Arbeitsunfähigkeit angewendet. Selbige wurden als Risiken anerkannt und mit der Einführung der Sozialversicherung durch ein kollektives System abgesichert, das dem Einzelnen den Lebensunterhalt garantieren sollte.“ (Singelstein/Stolle 2012, S. 34 f.)

Positiver Image-Wandel der Hilfen zur Erziehung

Parallel zu diesen drei Diskursen sind zwei Tendenzen zu beobachten. Mit Etablierung des SGB VIII verloren die Hilfen zur Erziehung ihr bis dahin weit verbreitetes negatives Image autoritärer staatlicher Fürsorge. Die Bürgerinnen und Bürger griffen stärker als bisher auf die Angebote der Jugendhilfe zurück, nutzten sie und begriffen sie als Dienstleistungen in einem für sie nützlichen und akzeptablen Sinne, nämlich als unterstützend und hilfreich. Ambulante, teilstationäre Hilfen wurden akzeptiert, und selbst die stationären Hilfen konnten einen Teil ihres schlechten Images als Heimunterbringung

Sicherheitsdienste sind per Definition nicht mit dem Erziehungsgedanken des SGB VIII zu vereinbaren.

verlieren. So konnte die Soziale Arbeit, und dies ist die zweite Tendenz, ein neues, gestärktes Selbstbewusstsein erlangen. Jetzt, wo die Bürger*innen die Hilfen als Hilfen und nicht als staatlichen Zwangseingriff in Anspruch nahmen, die Fachkräfte als Fachkräfte agieren konnten und weniger als staatliche Eingriffsmacht, wandelte sich das Selbstverständnis der Professionellen. Daher begann in den 90ern die Debatte um Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement mit gestärktem Selbstvertrauen und wachsendem Anspruch. Die damit einsetzende verstärkte Qualifizierung, der Methodenwuchs in der Praxis, die Infragestellung alter Organisationen und die Neugestaltung der Hilfeorganisationen veränderten die Jugendhilfe insgesamt und der Hilfen zur Erziehung besonders, denn mit dem Wirken des SGB VIII und den nach seiner Einführung beginnenden Entwicklungen konnten sich die betroffenen Menschen auf gleicher Augenhöhe begegnen, entsprechend dem demokratischen und diskursiven Gehalt dieser Norm.

Doch die mit der Praxis des SGB VIII schrittweise einsetzenden und oben erwähnten drei Diskurslinien haben ihren Preis gefordert. Spätestens Mitte der 90er Jahre wurde deutlich, dass die verbesserten personalintensiven Hilfen, die wegen ihrer hohen Hilfequalität nun auch immer häufiger nachgefragt wurden, zu einem steten Anstieg der Kosten führten. Und damit hatten die Kommunen als Kostenträger umzugehen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten gaben sie sich alle Mühe, wurde die neue Fachlichkeit des SGB VIII doch von den Fachleuten in den Ministerien und Behörden geteilt. Gegenüber der Öffentlichkeit hingegen waren die hohen Kosten kaum zu vermitteln. Das erschwerte eine vernunftgeleitete Suche nach angemessenen Möglichkeiten für die einzelnen Kinder und Jugendlichen. Nahezu kampagnenartig wurden die sozialen Unterstützungssysteme gemeinsam mit ihren Klient*innen an den Pranger gestellt. Sozialhilfeempfänger*innen in Florida traf es ebenso wie Abenteuerpädagogik unter Palmen. In der Folge geriet die Soziale Arbeit erneut unter einen Generalverdacht. Diesmal ging es allerdings nicht mehr darum, dass unfähige Erzieher*innen in schlecht ausgestatteten Heimen repressiv arbeiten – die Fachlichkeit stand nicht auf dem Spiel, wie dies vor dem SGB VIII der Fall war. Dagegen wurde nun das Preis-Leistungsverhältnis der Dienstleistung Jugendhilfe auf den Prüfstand gestellt: sie kostete zu viel und leistete zu wenig. Die Soziale Arbeit, so kann vielleicht formuliert werden, war in die Dienstleistungsfälle geraten. Und daraus konnte sie sich nicht mehr befreien. Der direkte Bezug zu neoliberalen politischen Grundsätzen ist deutlich, wonach der Staat sich so weit wie möglich aus dem Alltag der Bürger*innen herauszuhalten habe. Und dabei war doch das Gegenteil passiert, wie die stetig ansteigende Inanspruchnahme der Hilfen verdeutlichte.

Erstarkung der Ökonomisierung Sozialer Arbeit

Vor diesem politischen Hintergrund konnten die Türen für einen korrespondierenden „neorestriktiven“ Umgang auch in der Jugendhilfe geöffnet werden, der in dem Erstarken der drei genannten Diskurse der Prävention, der Effektivität und des Risikomanagements zum Ausdruck kommt. Die Folgen konnten nicht ausbleiben. Sie führten einerseits zu einer regionalen Disparität in den Hilfeangeboten und zu einer unüberschaubaren Bandbreite von Finanzierungssätzen, wie etwa das Beispiel der Fachleistungsstunde verdeutlicht. In der Jugendhilfe finden Preiskämpfe statt, und die Träger der Jugendhilfe müssen sich in diesem Wettbewerb in erster Linie darum kümmern, nicht unterzugehen. Sie müssen sehen, wie sie durch einen zunehmend schmaler werdenden Flaschenhals kommen. Dies dominiert und bindet die freien Träger – auf Kosten der Weiterentwicklung ihrer Fachlichkeit, zumal der Preistendenz nach unten in manchen Regionen keine Grenzen gesetzt sind.



Dieser Prozess ist mit dem Begriff der „Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“ gemeint (Die LINKE 2014, S. 20). Es handelt sich um einen andauernden Prozess der Einführung von ökonomischen Prinzipien in die Kinder- und Jugendhilfe. Auch die Übertragung des Prinzips *des Forderns und Förderns* auf die Kinder- und Jugendhilfe ist ein Teil dieser Entwicklung. Das hat Folgen: Soziale Arbeit wird zeterfasst, es erfolgt eine pauschale Vergütung, Kennziffern werden eingeführt, Leistungsvereinbarung werden getroffen. So geraten die einzelnen Träger und ihre Einrichtungen in einen ständigen Wettbewerb und werden zu Quasi-Unternehmen. Es kann daher nicht verwundern, wenn sie in dieser Konkurrenzsituation bestimmte Hilfen

aus vorwiegend wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zu erbringen bereit sind. Das erklärt den eben zitierten Satz der für den LEB zuständigen Senatorin, dass der Staat mit seinem Landesbetrieb in letzter Konsequenz Ausfallbürgschaften zu übernehmen habe.

Auch das pädagogische Handeln bleibt nicht frei von dieser Entwicklung. Das zeigt die Einführung von Stufensystemen, in denen die Kinder und Jugendlichen sich ihre Rechte erarbeiten müssen. Das zeigt die Spezialisierung der Träger, die besondere Angebote für besondere Kinder und Jugendliche entwickeln müssen, um möglichst wirtschaftlich arbeiten zu können. Zwar handelt es sich weiterhin um einen oligopolistischen Markt, denn der Staat tritt als Angebotsmonopolist auf und muss die stets zu knappen Mittel den konkurrierenden Trägern zur Verfügung stellen; daher unser Begriff „Quasi-Unternehmen“. Das übt zusätzlichen ökonomischen Druck aus. Und so übernimmt in der Konsequenz der LEB jene Aufgaben, die der Senat entweder als hoheitlich definiert, oder für die sich keine Träger aus ökonomischen oder fachlichen Gründen finden. Aus unserer Sicht sind es diese Diskurse und die in ihnen zum Ausdruck kommenden Tendenzen, die es überhaupt erst ermöglicht haben, den Einsatz kommerzieller Wachdienste in dem pädagogischen Feld der Jugendhilfe zuzulassen.

Geschäftsmodell des Landebetriebs Erziehung und Beratung

Die Aufgaben des Betriebs sind in seinem Zielbild formuliert: *„Der LEB sichert für die Stadt Hamburg Kernaufgaben wie den Basis- Krisendienst, dem Kinder- und Jugendnotdienst (KJND) und die Kinderschutzeinrichtungen, die Tag und Nacht an 365 Tagen im Jahr in Obhut nehmen können, sowie den Fachdienst Flüchtlinge, die Erstaufnahme und die Erstversorgungseinrichtung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge. Darüber hinaus realisiert der LEB fachlich gewünschte Einrichtungen für spezielle Zielgruppen und leistet Aufgaben von besonderer fachpolitischer Bedeutung. Mit seinen Erfahrungen in der Praxis steht der LEB der BASFI zudem beratend zur Seite und trägt damit zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe bei.“* (Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2019, S. 10) Noch deutlicher formuliert es die zuständige Staatsrätin beim Neujahrscafé des LEB im Jahr 2019: *„Der LEB ist der Backbone, also das Rückgrat der Jugendhilfe als Gewährleistungsträger der Stadt.“* (ebd.)

In der Welt der Konkurrenz und Risikoorientierung in der Jugendhilfe kommt dem kommunalen Hamburger Landesbetrieb Erziehung und Beratung mithin die besondere Aufgabe der Ausfallbürgschaften zu. Das betrifft insbesondere hoheit-

Dort wo Krisen sind, liegt der Schritt zur Überwachung der Krise oft näher als jener zur Erziehung des jungen Menschen.

liche Aufgaben wie die Inobhutnahmen oder Hilfen, die kein anderer Träger aus fachlichen Gründen durchführen will oder nicht mit der von dem Staat angebotenen Kostenerstattung für finanzierbar hält, oder auch besondere „Spezialangebote“, die der Staat nicht aus der Hand geben will. Bei der damaligen geschlossenen Unterbringung in der Feuerbergstraße etwa handelte es sich um eines der vom LEB so bezeichneten Spezialangebote. Auch heute gibt der Hamburger Senat solche „Spezialangebote“ über den LEB nicht aus der Hand, wie etwa an der geplanten Einrichtung im Klotzmoorstieg zu sehen ist. In einem internen Papier werden im August 2021 im Jugendhilfeausschuss Nord die Struktur und die Zielsetzung dieser Einrichtung so beschrieben: „*Errichtung einer hochstrukturierten Wohneinrichtung für Kinder und Jugendliche mit speziellem pädagogischen und psychiatrischen Betreuungsbedarf unter Berücksichtigung einer förderlichen, ‚heilenden‘ Architektur unter Berücksichtigung der besonderen Qualifizierungsbedarfe des Personals unter Berücksichtigung der Vorgaben für kostenstabiles Bauen mit dem Ziel der Betreuung der Kinder in drei Phasen (Clearingphase, Entwicklungsphase und Verabschiedungsphase) mit internem Beschulungsangebot mit dem Kernmerkmal einer engen Einbindung der Kinder- und Jugendpsychiatrie.*“ (Sozialbehörde Hamburg 2021, Folie 12)

Praktische Umsetzung und Entwicklungslinien

Dafür standen dem LEB im Jahr 2021 insgesamt 694 Beschäftigte zur Verfügung (Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2022b, S. 21). Ihre Zahl ist seit 2016 rückläufig. Waren es im Jahr 2016 noch 936 Personen, so sank sie seither kontinuierlich (Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2020, S. 20). Zwei Trends sind dafür verantwortlich: Einmal die sinkende Zahl der Erstversorgung und Betreuung von sog. Unbegleiteten Minderjährigen Ausländern „UMA“. Hier hat der LEB laut seines Jahresberichts von 2020 rund 100 Stellen abgebaut (ebd., S. 25). Zum anderen hängt dies mit seinem Ausstieg aus den Betreuungsformen der „Jugendwohngemeinschaften“ und den „bezirklichen Jugendwohnungen“ zusammen.

Laut LEB-Bericht „Unbegleitete Minderjährige Ausländer“ (UMA) (Landesbetrieb Erziehung und Beratung, 2022a) entwickelte sich die Lage bei den sog. „UMA“ in den Jahren ab 2013 bundesweit folgendermaßen: „*Gemäß einer Erhebung des Bundesverbandes Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. erfolgten 2013 60% aller Inobhutnahmen von unbegleiteten, minderjährigen Ausländern (UMA) in 10 großen Städten, während in den übrigen Kommunen kaum UMA ankamen. Hamburg stand mit Berlin, Frankfurt und München an der Spitze. Der erhöhte Zugang im Jahr 2014 und der noch höhere Zugang im Jahr 2015 hat die Situation weiter verschärft. Die*

Preiskämpfe finden statt, die Träger müssen sich im Wettbewerb darum kümmern, nicht unterzugehen.

Der Staat tritt als Angebotsmonopolist auf, er muss die stets zu knappen Mittel konkurrierenden Trägern offerieren.

zu bewältigende Zahl an neu ankommenden UMA hat in diesen Jahren die Qualität bei der Erstaufnahme abgesenkt.“ (ebd., S. 2) Seit 2015 allerdings geht die Zahl der Betreuten in Hamburg kontinuierlich zurück (siehe ebd., Tabelle S. 21) und hat zur Schließung von Einrichtungen und zum Personalabbau von über 200 Stellen seit 2016 beigetragen (Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2019, S. 16 sowie Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2020, S.20). Grund dafür ist vor allem die Umverteilung von sog. „UMA“ in andere Bundesländer nach dem Königsteiner-Schlüssel, der für die einzelnen Bundesländer Aufnahmequoten festlegt und bestimmt, welcher Anteil der



Asylbewerber*innen vom jeweiligen Land aufgenommen werden muss. Der Aufnahmeanteil für Hamburg betrug im Jahr 2019 2,5% (Land Niedersachsen, ohne Jahr). „*Auf Grundlage einer gesetzlichen Änderung werden seit dem 1. November 2015 sog. UMA nach § 42a SGB VIII vorläufig in Obhut genommen. Anschließend wird die Umverteilung in andere Bundesländer geprüft. Nur bei Vorliegen von Ausschlussgründen erfolgt eine Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII.*“ (Bürgerschaft 2016, S. 2) 2020 standen in der Erstaufnahme 25 Plätze und in der Erstversorgung noch 38 Betreuungsplätze zur Verfügung. Mit der Personalentwicklung einher ging die weitere Zunahme von Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil steigt in diesem Zeitraum von 29% im Jahre 2016 auf 41% im Jahr 2020.

Gleichzeitig steigt der Anteil von weiblichen Beschäftigten von 66% im Jahre 2016 auf 72% in 2020 (Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2019, S. 16 sowie Landesbetrieb Erziehung und Beratung 2020, S. 20).

Insgesamt gliedert sich die Arbeit des LEB in folgende Bereiche (ebd., S. 25):

1. Den Kinderschutzbereich. Hier werden Kinderschutzhäuser und -gruppen sowie die Inobhutnahmen beim KJND und der UMA organisiert und seit 2019 auch „spezialisierte Angebote“. Zu den letzteren gehören u.a. die drei Jungerwachsenenprojekte (JEP I bis III). 2020 wurden hier 246 Plätze angeboten.
2. Die stationären Hilfen zur Erziehung mit 175 Plätzen. 116 Plätze für pädagogisch betreute junge Menschen in Wohngruppen bilden hier den Schwerpunkt.
3. Die teilstationären Hilfen zur Erziehung mit 98 Plätzen, davon 90 Plätze im ambulant betreuten Wohnen.
4. Gemeinsame Wohnformen nach § 19 SGB VIII. Sie sind auch als Eltern/Mutter/Vater-Kind Einrichtungen bekannt. Hier hält der LEB konstant 42 Plätze vor. 9 Plätze werden für „jugendgerichtliche Unterbringung“ vorgehalten.
5. Für Lebensgemeinschaften standen 72 Plätze zur Verfügung. Ihre Zahl ist konstant. Insgesamt erfolgte auf Grund der beschriebenen Entwicklung analog zum Abbau von Beschäftigten eine Reduzierung von 905 Plätzen im Jahre 2017 auf 573 Plätze im Jahr 2020.

Die Entwicklung hin zum Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten beim LEB

Als 1998 zwei „jugendliche Intensivtäter“ den Lebensmittelhändler Willi Dabelstein töteten, wird das Problem der inneren Sicherheit zu einem *Politikum* in Hamburg (Schirg 2013, o. S.). Der Jugendrichter Katz bringt Interessenverstrickungen und daraus resultierende weitere Entwicklungen auf den Punkt „*In den darauffolgenden Jahren setzten sich die Bemühungen Schills, der CDU und der Medien fort, die Hamburger in ihrem Sicherheitsgefühl zu erschüttern und sie dazu zu bringen, die CDU und Richter Schill für diejenigen zu halten, die als einzige bereit und fähig seien, die Innere Sicherheit wiederherzustellen und zu gewährleisten.*“ (Katz 2017, S. 309 f.) Der Landesbetrieb zieht im November 2008 eine kritische rückblickende Bilanz: „*Für die Medien setzte sich bei dem Thema Entweichung schlichtweg das Thema ‚Gefängnis‘ fort, indem immer wieder von ‚Flucht‘ oder ‚Ausbruch‘ die Rede war.*“ (Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung 2008, S. 27) So waren laut dieses Berichts beispielsweise folgende Schlagzeilen zu lesen: „*Jugendliche türmen erneut aus geschlossenem Heim*“ (Welt vom 8.12.2004) oder „*Feuerbergstraße: Schon wieder sind Insas-*



sen geflüchtet.“ (Hamburger Abendblatt vom 9.12.2004) Im Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Geschlossene Unterbringung Feuerbergstraße“ (Bürgerschaft 2007, Band II, S. 243-249) ist die fast tägliche Berichterstattung ausführlich dokumentiert.

Die Entscheidung für eine Geschlossene Unterbringung

Vor der Wahl zur Bürgerschaft 2001 hatte die sog. „Schill-Partei“ ein geschlossenes Heim mit 200 Plätzen gefordert. Die Einführung eines solchen Heimes wurde in der öffentlichen Debatte dabei im Wesentlichen als eine Frage der inneren Sicherheit diskutiert. Es ging um den Schutz der Bevölkerung vor kriminellen Jugendlichen und nicht um die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. So sollte laut der damaligen Senatorin zukünftig auf kriminelles Verhalten von Kindern und Jugendlichen „*schnell und konsequent und mit der gebotenen Härte reagiert werden, [...] um die Minderjährigen vor sich selbst und die Bürger vor ihren Taten zu schützen*“ (Bürgerschaft 2007, Band I, S. 12).

Im Koalitionsvertrag der drei Regierungsparteien CDU, PRO und FDP hieß es unter Punkt „Jugendgerichtsbarkeit“ auf S. 13 beispielhaft: „*Jugendliche, die Straftaten begehen, müssen frühzeitig ihr Unrecht vor Augen geführt bekommen sowie zeitnah und konsequent zur Verantwortung gezogen werden, um eine kriminelle Laufbahn zu verhindern. [...] Eine Zusammenarbeit mit umliegenden Bundesländern wird dabei angestrebt.*“ (Vertrag über eine Koalition für die Legislaturperiode 2001–2005, S. 13)

Soziale Arbeit wird zeiterfasst, pauschale Vergütung erfolgt, Kennziffern werden eingeführt, Leistungsvereinbarung getroffen.

Literatur:

- Bäumer, G. (1929): Die historischen und sozialen Voraussetzungen der Sozialpädagogik und die Entwicklung ihrer Theorie. In: Nohl, H. & Pallat, L. (Hg.): Handbuch der Pädagogik. Berlin und Leipzig Bd. 5, S. 3-17.
- Bürgerschaft (2007). Drs. 18/7200. Neufassung. Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses Geschlossene Unterbringung Feuerbergstraße Band I und II. Hamburg.
- Bürgerschaft (2016). Drs. 21/3026. Bericht des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses. Hamburg.
- Die LINKE Fraktion in der Bürgerschaft (2014). Aufwachsen in gemeinsamer Verantwortung. Streitschrift für eine Enquete-Kommission Jugendhilfe, Hamburg. URL: https://www.linksfraktion-hamburg.de/wp-content/uploads/2015/10/Aufwachsen_in_gemeinsamer_Verantwortung_-_Streitschrift_fuer_eine_Enquete-Kommission.pdf [31.5.2022]
- Gintzel, U.; Hirschfeld, U. & Lindenberg, M. (2011). Vorwort. In: Gintzel, U.; Hirschfeld, U.; Lindenberg, M. (Hg.). Sozialpolitik und Jugendhilfe. Frankfurt, S. 11-18.
- Katz, A. (2017). Hamburger Jugendkriminalpolitik von 1980 - 2010. Eine Achterbahn. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 3, S. 296-320.
- Klimke, D. (2008). Sicherheitsmentalitäten. In: Wach- & Schließgesellschaft Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-531-91068-0_6 [27.4.2022]
- Land Niedersachsen (ohne Jahr). Erstverteilung nach Quotensystem und Königsteiner Schlüssel im Jahr 2019. URL: https://www.fluechtlinge.niedersachsen.de/startseite/fluechtlinge_in_niedersachsen/zahlen_und_datens/koenigsteiner-schluesel-138225.html [11.8.2022]
- Landesbetrieb Erziehung und Beratung (2019) Jahresbericht. URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/13931570/058817a53f95dd63bf264c7420b8778d/data/jb-2019.pdf> [26.6.2022]
- Landesbetrieb Erziehung und Beratung (2020). Jahresbericht. URL: https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2021/122348/pdf/JB_2020.pdf [26.6.2022]
- Landesbetrieb Erziehung und Beratung (2022a). Bericht vom Januar 2022: Unbegleitete minderjährige Ausländer. Inobhutnahme und Betreuung im LEB. URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/2672526/ccb96707a51fd9a374e9e870057180bb/data/doku-2010.pdf> [8.8.2022]
- Landesbetrieb Erziehung und Beratung (2022b). Jahresbericht 2021. Hamburg. URL: <https://www.hamburg.de/leb/jahresbericht/> [11.8.2022]



- Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB) (2008). Die Geschlossene Unterbringung Feuerbergstraße (GUF) Januar 2003 bis November 2008, Hamburg URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/234038/1632a05a642bb31d74d05ca778a6b539/data/info-guf.pdf> [31.05.2022]
- Safe-xpert (ohne Jahr): Deeskalation in der Jugendhilfe. URL: <https://safe-xpert.de/services/deeskalation-in-der-jugendhilfe/> [27.4.2022]
- Schirg, O. (2013): Die Geschichte des geschlossenen Heimes in der Feuerbergstraße. In: Hamburger Abendblatt vom 14.11.13, Hamburg.
- Singelstein, T./Stolle, P. (2012). Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Sozialbehörde Hamburg (2021). Projekt Jugendhilfeeinrichtung Klotzenmoorstieg. Hamburg, internes Papier sowie Präsentation im Jugendhilfeausschuss Nord. URL: <https://sitzungsdienst-hamburg-nord.hamburg.de/bi/to010.asp?SILFDNR=1002013> [4.8.2022]
- Sozialbehörde Hamburg (2022). Geschäftsführung Landesbetrieb Erziehung und Beratung unter neuer Leitung (31. März 2022) URL: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fnh/16038592/2022-03-31-sozialbehoerde-neue-leitung-leb/> [11.8.2022]
- Vertrag über eine Koalition für die Legislaturperiode 2001 -2005 zwischen der CDU, der PRO und der FDP. URL: <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1298387151phpGha8gU.pdf> [7.8.2022]
- Wambach, M. (1987): Prävention. In: Grubitzsch, S. & Rexelius, G. (Hg.) Psychologische Grundbegriffe. Mensch und Gesellschaft in der Psychologie. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt, S. 778-782.

Fotos: Christian Ganzer



Michael Lindenberg,

Prof. i.R., war bis 2019 Hochschullehrer am Rauhen Haus.



Ronald Prieß

ist Botschafter der Straßenkinder in Hamburg und arbeitet im Aktionsbündnis gegen Geschlossene Unterbringung mit. Er hat sich als ehemaliger Referent für Kinder, Jugend und Bildung der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft langjährig mit dem Einsatz von Sicherheitsdiensten in der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt.