

Opening Doors: Ein europäisches Ent-Institutionalisierungsprogramm in der Kinder- und Jugendhilfe

Friedhelm Peters

Seit 2013 und erweitert ab 2016 existiert die EU-geförderte Kampagne „Opening Doors“, die überwiegend in Zentral- und (Süd-)Osteuropa einen Prozess der De-Institutionalisierung in der Kinder- und Jugendhilfe zu implementieren sucht. Das Programm fördert einen Umbau der Jugendhilfesysteme von `großen, überregionalen Institutionen` zugunsten kleinerer lokaler und regionaler Versorgungs- und Unterstützungssysteme und die Stärkung der Kinderrechte (Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention). Es geht aus `Brüsseler Sicht` um die Förderung der Anpassung an europäische Standards und um eine nachholende Modernisierung. In dem nachstehenden Artikel wird das Programm beschrieben und – am Beispiel Bulgariens, das als Musterland der Umsetzung gilt - kritisch hinterfragt, aber auch thematisiert, wie ein solches Programm `uns` in Deutschland betreffen könnte?

1. Das Programm

Obwohl es das Programm `Opening Doors` schon seit 2013 gibt und die FICE-Europa seit 2016 einer der fünf internationalen Partner in diesem Projekt ist, hat es bislang bei uns wenig Aufmerksamkeit erfahren¹. `Opening Doors` ist ein von der EU gefördertes Programm, das auf komplexe Ziele abhebt, die sich mehreren Bereichen zuordnen lassen. Angesichts von nach wie vor ca. 20 Mill. Kindern/Jugendlichen und Heranwachsenden in Europa, die von Armut und Exklusion bedroht sind, versucht die EU seit langem – bisher aber relativ erfolglos – durch die Förderung von Beschäftigungsstrategien und Antidiskriminierungspolitiken hier Projekte und Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die Abhilfe schaffen könnten. Im Kontext der Lissabon II – Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung (vgl. Peters 2010) und deren Ausformulierung zwischen 2010 und 2013 seitens der EU-Kommission² wurde ein auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen („social

¹ Dies gilt auch für den Autor dieser Zeilen; ich habe das Projekt erst ernsthaft wahrzunehmen versucht, als ich Ende 2017 gefragt wurde, für die begleitende Evaluation eines Projekts in Slowenien als Berater zur Verfügung zu stehen.

² Es handelt sich im Wesentlichen um vier Strategiepapiere: a) European Commission Communication `Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth`, March 2010, b) European Commission Communication `European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe`, November 2010, c) European Commission Communication `The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion`, December 2010, d) European Commission Recommendation: Investing in children: Breaking the Cycle of Disadvantage (2013/112/EU), February 2013 sowie die Regulierung bezüglich des Einbezugs des europäischen Regionalfonds in die opening doors /De-Institutionalisierungsinitiative (s. Lit.-Verz.).

and territorial cohesion“) ausgerichteteter Förderungsschwerpunkt vor allem bezogen auf Mitgliedsländer und Beitrittskandidaten in Zentral- und Osteuropa entwickelt. `Opening Doors` ist angesiedelt im Zwischenbereich von regionaler Infrastruktur- und arbeitsmarktbezogener Politik sowie Anti-Diskriminierungs- und Anti -Exklusionspolitik. Zur Umsetzung wurden bis 2020 Mittel in Höhe von ca. 350 Milliarden Euro im Wesentlichen aus dem ESF (Europäischer Sozialfonds) und dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), aber auch anderen Fonds (vgl. EU- Staff Working Group 2012) zusammengefasst zur Verfügung gestellt. Zur Legitimation und Begründung wird auch Art. 3 des EU-Vertrages (Lissabon 2007) angeführt, nach dem es Aufgabe der EU ist, soziale Exklusion und Diskriminierung zu bekämpfen, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit zu fördern sowie Geschlechtergerechtigkeit, Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte der Kinder zu sichern. Ebenso findet die Charta der europäischen Grundrechte Erwähnung (vgl. Charta Art.24). Insofern kann man mit einer gewissen Berechtigung von einer menschenrechtlichen Rahmung sprechen, zumal auch noch direkt Bezug genommen wird auf die UN-Kinderrechtskonvention (UNKRK) und die UN-Behindertenkonvention (UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – UNCRPD).

Obwohl `Opening Doors` ursprünglich auf die Abschaffung von anstaltsmäßiger Betreuung im Behindertenbereich und die Integration von Menschen mit Behinderungen und deren Rechte auf ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben jenseits von Institutionen zielte (vgl. EC 2010 b), wurden ab 2013 auch fremdplatzierte Kinder und Jugendliche in das Programm einbezogen, weil die `Europa 2020 Strategie` die Verbindung zwischen Armutsrisiken und Fremdplatzierung von Kindern/Jugendlichen gezogen hatte (vgl. EC 2010a; EC 2013). Die 2013er Empfehlung „Investment in children – Breaking the Cycle of Disadvantage“ stellte gewissermaßen den historischen Durchbruch dar, da hiermit erstmals in einem offiziellen Dokument der EU-Kommission die – wie wir sagen würden `jugendhilferechtlichen`– Fremdplatzierungspolitiken in den EU-Mitgliedstaaten zum Gegenstand regulativer Politik wurden. Nur um diese soll es im Weiteren gehen. Inhaltlich geht es darum, in mehreren Schritten zu einer De- oder Ent-Institutionalisierung, sprich weitgehenden Abschaffung der überregionalen anstaltsförmigen Heime zu gelangen: 1) Neben und vermittels einer neuen Jugendhilfe- oder Jugendschutzgesetzgebung sollen den Eltern und Familien mehr Rechte, aber auch mehr Verantwortung zugeschrieben, aber auch mehr kommunale Familienförde-

rung geleistet werden. 2) Es gilt einen modernisierten Kinderschutz und neue Pflegekinder-systeme zu erarbeiten, dafür zu werben und die fachlichen und institutionellen Vorausset-zungen zu schaffen sowie 3) die Entwicklung neuer Formen dezentraler bzw. kommunaler und alltagsnaher Unterbringungs- und Betreuungsformen (`alternative care`) von Kin-dern/Jugendlichen in `verbesserte Qualität` voranzutreiben. Dabei wird durchaus ein gene-reller Politikwechsel angemahnt, denn „es kann nicht einfach darum gehen, Einrichtungen zu schließen. Der Prozess der De-Institutionalisierung betrifft im Grunde die Transformation des gesamten Wohlfahrtssystems bis hin zu Veränderungen in den Bereichen Schule, Wohnun-gen, Gesundheit, Inklusion, Regionalentwicklung, Dezentralisierung (der Verwaltung), Teil-habe der Roma und Migrationsfragen“ (vgl. Ending the era ..., 3; eig. Übersetzung).

In den programmatischen Papieren orientiert man sich stark an den `UN-Guidelines for Al-ternative Care`, aber auch an den von der FICE mit entwickelten Standards von `Quali-ty4children`. Da die EU aufgrund der bestehenden Verträge für die angesprochenen Berei-che keine eigene Zuständigkeit besitzt, sondern es sich bei all diesen Fragen um solche `ge-teilter Zuständigkeiten` handelt bzw. solcher, die in die einzelstaatliche Kompetenz fallen, wo die EU nur wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Themen für die Gemeinschaft, An-regungen und Empfehlungen aussprechen kann (vgl. Peters 2010), ist die EU auf die Mitwir-kung der entsprechenden Partnerstaaten und diese wiederum sind wegen der an die Mittel-vergabe gebundenen Finanzierungs- und Marktmechanismen auf private Träger (NGOs) und zivilgesellschaftliche Akteure angewiesen. Damit kommen wir zur Frage, wer eigentlich mit-macht bzw. dieses Programm steuert?

2. Die Macher

Antragsteller für jedwede Mittel und letztlich verantwortlich sind die zuständigen Ministe-rien in den Mitgliedsstaaten, die aber – wie auch die EU-Gremien – inhaltlich (und lobbymä-ßig) unterstützt werden von internationalen Partnern und `nationalen Koordinierungsstel-len`, die beide zugleich die Organisation/Umsetzung des Programms übernommen haben. Seit 2016 fungieren als Internationale Partner der Kampagne Eurochild³, FICE Europe, Hope

³ Eurochild ist eine Lobbygruppe für Rechte von Kindern, Kinderschutz sowie für Kinder- und Jugendhilfe bei der EU mit insgesamt ca. 170 Mitgliedsorganisationen und Einzelmitgliedern. Aus Deutschland gehören z.B. – in alphabetischer Reihenfolge – dazu: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) (und damit ver-

and Homes for Children⁴, International Foster Care Organisation (IFCO) sowie SOS Kinderdörfer International. Als nationale Koordinatoren(-gruppen) in den derzeit beteiligten Ländern gibt es weitere 18-20 Organisationen ganz unterschiedlichen Charakters; sie reichen von der FICE Österreich, FICE Kroatien, FICE Spanien über diverse SOS-International Sektionen bis zu einzelnen privaten Trägern (vgl. www.openingdoors.eu/). Die Beteiligung von vier westeuropäischen Staaten an `Opening Doors` (Belgien, Griechenland, Österreich, Spanien) bei ansonsten nur osteuropäischen Ländern⁵ mag zunächst überraschen, hat aber jenseits der Symbolik, nach der es nicht *nur* um nachholende Modernisierung und Probleme der osteuropäischen Länder gehe, individuell und länderspezifisch nachvollziehbare Gründe: Die FICE-Sektionen sind dabei vermutlich über die FICE-Europa, einer der internationalen Koordinatoren, ins Boot geholt worden und FICE-Österreich über den gemeinsamen Vorsitzenden der österreichischen Sektion und der FICE-International. Dieser hat wiederum traditionell enge Verbindungen zu SOS-International. Genau genommen gehört Österreich nicht in das Programm, aber hier realisiert sich eben auch ein (persönliches) Netzwerk einer eher therapeutischen Sichtweise auf Hilfen zur Erziehung. Dieser Punkt ist insofern von Interesse, weil ein solches Verständnis – evtl. gepaart mit einer zunehmend als catch-all-Begründung gebrauchten `traumapädagogischen Orientierung` – in gewissem Sinne kompatibel ist mit einem Verständnis von Abweichung/ Erziehungsbedarf etc., wie er in den ehemaligen Ostblockstaaten in der medizinisch-psychiatrisch dominierten `Defektologie` zum Ausdruck gekommen und nach wie vor als theoretische Orientierung z.T. beim Personal vorhanden ist (s.w.u. unter 5). Die anderen westeuropäischen Länder Belgien, Griechenland und Spanien weisen aus unterschiedlichen und z.T. auch ähnlichen Gründen Modernisierungsrückstände in der Kinder- und Jugendhilfe auf. Grob formuliert: Überall da, wo der Einfluss der Kirchen groß und die Rolle der (Groß-)Familie für die Bewältigung von Lebensrisiken dominant war oder ist, fehlt es an sozialstaatlich vermittelten und gesetzlich geregelten Sozialisationshilfen. Für Spanien kommt noch hinzu, dass bis heute die Nachwirkungen des Franco-Regimes nicht überwunden sind (vgl. die gerade stattfindende Diskussionen über die `verkauften Kinder` und

mittelt auch die IGfH); Bayerischer Jugendring; Deutscher Jugendschutz Verband; IFCO; National Coalition (für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention) sowie 33 weitere...

⁴ Hope & Homes for Children ist ein großer britischer privater Träger, der weltweit und vor allem auch in den ehemaligen Ostblockländern (markt-)aktiv ist.

⁵ Es handelt sich um die Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina/ Bulgarien/ Estland/ Lettland/ Litauen/ Moldawien/ Kroatien/ Polen/ Rumänien/ Serbien/ Ukraine/ Ungarn/ Slowenien.

Zwangsadoptionen von Kindern von Franco Gegnern). Während also in den eher residualen Wohlfahrtsstaaten (Belgien, Griechenland, Spanien) das Fehlen nahezu jeglicher institutioneller Hilfen beklagt wird, gilt für die osteuropäischen, ehemals sozialistischen Staaten das Gegenteil: Hier gibt es zu viele und zu hochschwellige, staatlich bürokratisch geprägte, überwiegend noch zentralistische Institutionalisierungen, zu wenig kommunale Sozialdienstleistungen und zu wenig zivilgesellschaftliche Akteure, sprich private Träger und Markt.

3. Das Bild der `Institutionen` ...

Liest man die Einlassungen der Kampagnenträger und der EU-Veröffentlichungen, drängt sich – ohne beschönigen oder Veränderungsbedarfe negieren zu wollen – ein mit wenig Empirie und wenig Differenzierungen angereichertes Bild auf, das wir anlässlich des Zusammenbruchs des Ceausescu-Regimes in Rumänien Ende 1989/1990 aus Fernsehen und Presse kennen. Skandalisierend heißt es u.a. z.B.: „Über eine Million Kinder in Europa wachsen fremdplatziert auf (growing up in care) und Hunderttausende sind dazu verurteilt in Anstalten versorgt und erzogen zu werden – ein Typus von Heimen und Betreuung, der durch Entpersonalisierungen, rigide Routinen, geschlossene Türen und Abwesenheit jeglicher Wärme, Zuneigung und Liebe charakterisiert ist“ (Opening Doors for Europe`s Children, Kap. About Institutional Care, o.S.). An gleicher Stelle wird auf die schädigenden Wirkungen dieses Heimsystems, seine Ineffektivität und niederschmetternde Ergebnisse solcher `Erziehung` verwiesen, um zu schlussfolgern: „ Das Vertrauen in eine institutionelle (und anstaltsmäßige – F.P.) Betreuung und Erziehung zeigt das Bild eines ... Kinderschutzsystems, das nach dem Motto funktioniert, dass eine gleichartige und kollektive staatliche Hilfe(-form) für alle angemessen angesehen wird, anstatt eine individualisiertere Hilfe `im Interesse der Kinder` zu gestalten“ (ebd. – eig. Übers.) oder die Erziehungsfähigkeit der Eltern zu fördern, zu unterstützen oder wieder herzustellen zu versuchen. Im Kern ist zu erkennen, dass, obwohl in keiner der Veröffentlichungen zitiert, Goffman`s Modell totaler Institutionen Pate stand bei der Einschätzung vor allem der Heimerziehung (vgl. dazu Peters 2016; von Wölfel u.a. 2016). In den meisten südost- und osteuropäischen Ländern hat diese Einschätzung auch eine gewisse Rationalität. Bis vor wenigen Jahren und z.T. bis heute gibt es – jenseits Kindertagesbetreuungen, Schulen und Erziehungsberatungsstellen – zu wenig kommunale soziale Dienstleistungen, kaum Familien- oder Übergangshilfen bzw. Nachbetreuungen o.Ä. Kinder werden relativ schnell von ihren Eltern getrennt, überregional und – z.T. trotz mangelnder Diagnosen

und nicht immer vorhandener individueller und beteiligungsorientierter Hilfeplanung – nach äußeren Merkmalen (wie etwa Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft) oder zugeschriebenen Auffälligkeiten `spezialisiert` in Einrichtungen untergebracht, die allein schon aufgrund ihrer geografischen Lage, baulicher Gegebenheiten, Mehrgruppigkeit, Vorhandensein einer Heimschule u.Ä. stigmatisierend wirken. Daran ändert auch eine u.U. deutlich verbesserte materielle Ausstattung und liberalerer Umgang zwischen Personal und Kindern/Jugendlichen ebenso wenig wie das Engagement der Mitarbeiter_innen und die – allgegenwärtige – Berufung auf die UN-Kinderrechtskonvention.

Hinzu kommt in den meisten Ländern ein strukturelles Problem, das den Umbau erschwert und auf das in den einschlägigen Veröffentlichungen auch hingewiesen wird. „Um einen Paradigmawechsel bezüglich der Hilfekultur zu erreichen, braucht es einen klugen politischen Prozess, der vor allem auch konkrete Strategien für Alternativen beinhaltet, und vor allem die Frage beantwortet, wie das Verhältnis, die Rolle und Zuständigkeiten zwischen Staat, kommunaler Ebene, Zivilgesellschaft und ihre zukünftige Zusammenarbeit geregelt werden sollen“ (Eurochild & Hope and Homes for Children 2014, 31 – eig. Übers.). Ein (mit-) entscheidender Hinderungsgrund bezüglich der Umgestaltung der Hilfesysteme liegt, so die Autoren an gleicher Stelle, in der undurchlässigen, strikten Arbeitsteilung zwischen lokaler und gesamtstaatlicher Ebene und entsprechender unterschiedlicher Finanzierung ambulanter und stationärer Hilfen. „In einigen Ländern finanziert der Staat überregionale stationäre Einrichtungen/ Heime direkt und oft in Abhängigkeit von der Zahl der Untergebrachten. Gibt es kein Moratorium oder keine Übergangsregeln für solche Einrichtungen, werden sie versuchen, weiterhin Kinder oder Jugendliche zugewiesen zu bekommen und ihre Notwendigkeit fachlich nachzuweisen, um ihre Institution und den Einnahmefluss zu erhalten. (...) Andererseits müssen Lokalverwaltungen oftmals alleine die Kosten für ambulante Hilfen aufbringen, so dass sie u.U. ein Interesse entwickeln, Kinder stationär unterzubringen, um das lokale Budget zu entlasten“ (a.a.O. – eig. Übers.). Diese absurde Erfahrung mache ich gerade auch in Slowenien: Soziale Dienste, die lokal für ambulante Hilfen fachlich und finanziell zuständig sind, stehen unter fachlicher Aufsicht des Sozialministeriums, die stationären Hilfen aber residieren beim Bildungsministerium, das allerdings für Kinder in stationären Hilfen nur die Kosten übernimmt, wenn sie auch gleichzeitig in einer Schule angemeldet sind oder sich in (schulischer) Berufsausbildung befinden. Solche Regularien schränken selbstredend die Möglichkeiten von Hilfen zur Erziehung drastisch ein und fördern nach wie vor auch das System

der – exkludierenden – Heim- und Heimberufsschulen. Des Weiteren: Ein Jugendlicher, der z.B. (zeitweilig) nicht zur Schule geht oder sich nicht in Ausbildung befindet, aber innerhalb einer Einrichtung oder auch auf der Straße betreut würde, würde ebenso wenig finanziert wie die Arbeit mit einer Herkunftsfamilie zur Rückkehrvorbereitung seitens eines Heimes, sofern das überhaupt ob der überregionalen Unterbringungen machbar scheint. Beides findet de facto auch kaum statt.

4. ... und seine Alternativen

‘Opening Doors’ zielt darauf, in den Staaten, die am Programm beteiligt sind, eine neue Jugendhilfeinfrastruktur, die übrigens durchgängig „(neues) Kinderschutzsystem“ genannt wird, zu implementieren. Ziele dabei sind: Stärkung der (Rechte der) Eltern und Familien, Entwicklung und Sicherung familienorientierter, ambulanter Hilfen, Reduzierung von Fremdplatzierung, Entwicklung und Sicherung des Vorrangs eines neuen Pflegekinderwesens inkl. eines (teil-) professionellen Pflegekindersegments, Umbau der stationären Hilfen zur Erziehung in Richtung regionalisierter, alltagsnaher, lebensweltorientierter Angebote. Durch diese Maßnahmen soll die bisherige stark exkludierende und institutionell dominierte Kinder- und Jugendhilfe – nebst den dann nötigen Änderungen in sozialpolitischen und schulischen Nachbargebieten (s.o. unter 1.) – grundlegend und inklusiv(er) umgestaltet werden. Ansonsten gibt es eigentlich keine Vorgaben, aber natürlich nationale Besonderheiten und Traditionen, die berücksichtigt werden sollten, um überhaupt erfolgreich sein zu können. Als wichtig bis entscheidend wird – was sich mit eigenen Erfahrungen von Umbauprozessen deckt – die Motivation der Mitarbeiter_innen und deren Qualifikation genannt sowie die Notwendigkeit, die unterschiedlichen nationalstaatlichen Erfahrungen zusammenzuführen und die Wünschbarkeit des Einbezugs von Evaluationswissen. Dies klingt eigentlich vernünftig, aber wird – zumindest bisher – so nicht umgesetzt. Das liegt u.a. *auch*, aber nicht nur an den grundsätzlichen Problemen jeglicher Reformprozesse, die nie gradlinig verlaufen, weil bereits zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens sich die unterschiedlichen Interessengruppen formieren und ihre jeweiligen differenten Ziele in dem Prozess unterbringen möchten.

5. Erfahrungen mit Umsetzungsversuchen und strukturelle Probleme

In *Bulgarien* wurde zwischen 2010 und 2015 mit Billigung bzw. im Auftrag der Regierung unter Federführung des auch aus dem EU-Programm finanzierten ‘National Network for Child-

ren` als landesweiter Zusammenschluss von 141 (!) zivilgesellschaftlichen Organisationen (privaten `for-profit` und `non –for-profit` Trägern und Einzelpersonen) der Versuch unternommen, mit Hilfe des `De-Institutionalisation Funds` und Mitteln von mehr als 100 Millionen Euro eine „Vision zur De Institutionalisation in Bulgarien“ (Vision for Deinstitutionalisation for Children in Bulgaria) zu entwickeln und umzusetzen. Nahezu alle relevanten Interessengruppen und politischen Ebenen einschließlich der Regierungsebene und quasi alle Anbieter von erzieherischen Hilfen haben hier mit dem Ziel zusammengearbeitet, innerhalb von 15 Jahren alle großen Einrichtungen zu schließen, was in dem genannten Strategiepapier auch so niedergelegt wurde.

Was zwischen 2010 und 2015 in der ersten Phase des `Opening Doors-Programms` erreicht wurde, kann sich durchaus sehen lassen: Acht von 31 Kinderheimen und alle landesweit vorhandenen 25 Behinderteneinrichtungen für Kinder/Jugendliche wurden geschlossen (vgl. National Network for Children., 2). Eine Unterbringung von 0-3 Jährigen in Hilfen zur Erziehung in Einrichtungen ist gesetzlich untersagt; für sie sind Pflegefamilien oder Erziehungsstellen zu finden oder zu gründen. Das wird aber nicht – überall – erreicht, da es auch nicht der kulturellen Tradition entspricht, sich für `fremde Kinder` außerhalb der Familie zu kümmern. Dies betrifft besonders dann noch einmal die Roma, gilt aber für alle. Kinder, die eigentlich einer Fremdunterbringung bedürften, für die aber keine Pflegekonstellationen gefunden werden, bleiben nicht selten gänzlich unversorgt, da auch keine örtlichen ambulanten Hilfen, jedenfalls nicht ausreichend, vorhanden sind.

Trotz der (zusätzlich ins Land gelangenden) EU-Mittel bleiben die `Opening Doors`- Aktivitäten unterfinanziert, da die direkten EU-Zuwendungen an die staatlichen Ministerien gehen, dort umverteilt, z.T. für Anderes genutzt oder gemeinsam mit der bis 10-prozentigen Ko-Finanzierung in den Haushalt `eingepflegt` werden, um die eigenen Haushalte zu entlasten. Die operative Ebene der praktischen Umgestaltung bei den entsprechenden Trägern oder – und vor allem – der kommunalen Ebene wird also nicht (immer) ausreichend erreicht. Auch ist die Zuständigkeit nach wie vor nicht verändert und das Zusammenspiel der (politischen und verwaltungsmäßigen) Ebenen ist nicht ausreichend abgestimmt. Dies ist nicht primär eventueller Korruption schuldend gedacht, sondern Resultat der Trennung der kommunalen und gesamtstaatlichen Ebene und Zuständigkeiten sowie Ergebnis der Einführung von Markt-, Wettbewerbs- und Ausschreibungspraktiken, die mit der Verabschiedung der

„staatssozialistischen“ Jugendhilfepolitik jetzt Raum beanspruchen. Vor allem auf national-staatlicher Ebene konkurrieren auch unterschiedliche Politikziele. Einerseits (s.o.) hat „Opening Doors“ schon eine nationale Bedeutung, andererseits will und soll ja nach EU- Absicht die Regierung aber auch (regionale) Arbeitsplätze schaffen, Märkte öffnen, zugleich Haushaltssanierung betreiben, Stabilitätskriterien einhalten usw. Dies bedeutet u.U. zweierlei: Erstens werden entgegen dem Abbau exkludierender Einrichtungen u.U. neue Institutionen – in etwas kleinerem Umfang – wegen des Erhalts von Arbeitsplätzen errichtet. Zweitens übernehmen Markt und Wettbewerb und somit letztendlich die „Kostenkonkurrenz“ zunehmend die Steuerung. Damit kommen auch ganz neue und teilweise überregionale „Player“ hinzu, die weder die nationale Kultur kennen, noch unbedingt auf eine adäquate Qualität Wert legen, sondern schlicht verdienen wollen. Die vorhandene Gesamtarchitektur des Hilfesystems wird zwar so destabilisiert, aber u.U. eine neue nicht (vollständig) etabliert (vgl. zu ähnlichen kritischen Einschätzungen auch: Islam 2017).

Aus Slowenien, aber das gilt ebenso für Bulgarien, kenne ich die Tendenz, die es ja auch bei uns gab/gibt, dass kritisierte Heime sich zunächst in Verbundsysteme umwandeln und neben den stationären Angeboten sich mit ambulanten Hilfen und Einzelbetreuungen etc. anreichern wollen. Die Initiative und die Ideen gehen dabei beispielsweise in Slowenien von den überregional operierenden (spezialisierten) Heimen und dem diesen vorgesetzten Bildungsministerium aus bzw. werden von diesen aufgegriffen, da das entsprechende Wissen ja schon lange vorhanden ist (vgl. dazu Rafaelic u.a. 2017). Dabei wird das Grundproblem der getrennten Zuständigkeiten aber nicht angegangen, d.h., es gibt keine „konzertierte Aktion“ der zuständigen Ministerien und die kommunale Ebene ist, obwohl hier die Unterstützungsbedarfe erscheinen bzw. die Fälle produziert werden, bestenfalls beobachtend dabei, ohne dass sie etwa *verpflichtet* wäre, auch im Sinne der „De-Institutionalisierungs-idee“ zu agieren. Sie profitiert bislang auch nicht davon. Um noch einmal den Konstruktionsfehler ganz deutlich zu benennen: Geld aus dem EU-Programm erhält das beantragende Ministerium, das dieses Geld – neutral gesagt – in *seinem Zuständigkeitsbereich* entsprechend der europäischen Verwendungsrichtlinien verausgibt. Die kommunalen Sozialdienste erhalten keine zusätzlichen Mittel, um evtl. gemeinsam mit Heimträgern eine neue regionalisierte Hilfestruktur aufzubauen, obwohl das entsprechend der Richtlinien und mehrfachen Zielsetzungen (u.a. ja Stärkung der regionalen Arbeitsmärkte, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Kooperation

mit Eltern etc. – s.o.) des Programms möglich wäre, würde man die Maßnahmen entsprechend etikettieren. Im Gegenteil gilt praktisch noch immer, dass jeder Fall, der stationär – und damit zugleich schulisch – untergebracht wird, zentral durch das Bildungsministerium finanziert wird und so die kommunalen Haushalte entlastet. Um das zu ändern, müsste zunächst die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien funktionieren, was für Slowenien jedenfalls (bisher) nicht der Fall ist. Alternativ müssten oder könnten auf lokaler Ebene Vereinbarungen über konkrete Veränderungen der regionalen Hilfeinfrastruktur getroffen werden, deren Finanzierung aber nicht gesichert bzw. voll gegenfinanziert wäre, sodass es hier im Grund keine Bewegung gibt. Ohne eine auch gesetzlich abgesicherte Übertragung der Verantwortung für *alle* Erziehungshilfen auf *eine*, vorzugsweise die lokale Ebene, für deren Ausgestaltung ein Fonds eingerichtet werden könnte, aus dem auch die derzeitigen, aufzugebenden Heime entschädigt bzw. übergangsweise mit finanziert werden könnten, wird es m.E. keine grundlegenden Veränderungen geben.

Ein weiteres Problem, um noch einmal darauf zurückzukommen (s.o.), besteht in der Qualifikationsstruktur des Personals im stationären Bereich in fast allen osteuropäischen Staaten und den dort (noch immer) vorherrschenden beruflichen und professionellen Deutungsmustern: Es gibt nach wie vor einen nicht unerheblichen Anteil nicht einschlägig ausgebildeter Mitarbeiter_innen, einen vergleichsweise hohen Anteil von Lehrer_innen, dann Heimerzieher_innen, wenige und dann zumeist gruppenübergreifend arbeitende Sozialpädagog_innen/Sozialarbeiter_innen und auf Leitungsebene dominieren ebenso nach wie vor Psycholog_innen oder Lehrer_innen/Diplom Pädagog_innen wie in den sozialarbeiterischen/sozialpädagogischen universitären und sonstigen Ausbildungsgängen. Erst jetzt rückt die erste Generation akademisch ausgebildeter Sozialpädagog_innen/Sozialarbeiter_innen auf die Lehrstühle. In den postsozialistischen Ländern halten sich – vor diesem Hintergrund auch verständlich – als Elemente dominanter professioneller Deutungsmuster bezogen auf Abweichungsphänomene von Kindern/Jugendlichen oder Erziehungs- und Unterstützungsbedürftigkeit die Restbestände einer als „Defektologie“ bezeichneten Rehabilitationsorientierung. Etwas pointiert ausgedrückt: Körperliche, geistige, soziale Abweichungen vom `Normalzustand` konnten aufgrund der vorherrschenden Ideologie nicht gesellschaftlich verursacht interpretiert werden, sondern die Ursachen wurden entweder in krankheitsrelevanten medizinischen, psychischen oder sozialen `Fehlentwicklungen` (`Defekten`) gesehen. Letztere, die sich häufig am Schulbesuch und Schulerfolg bzw. Eingliederung in Arbeit festmachten,

wurden ggf. als durch Elternversagen (oder in wenigen Fällen durch Versagen des Kollektivs bei der Beeinflussung der Betroffenen) oder durch subkulturelle (z.T.westlich orientierte) Einflüsse hervorgerufen betrachtet. Auch Rassismus und selbstverschuldete Armut waren eine Quelle der Unterscheidungen. Konsens war eine Orientierung an medizinisch-psychiatrischer `Diagnostik`, denn so wurde auch die Illusion aufrechterhalten, durch ein möglichst spezialisiertes Angebot Hilfen und Nacherziehung erfolgreich leisten zu können. Heutzutage treffen diese `Reste` auf z.B. entwicklungspsychologische Kenntnisse, Trauma-pädagogische Ansätze, psychiatrisch-epidemiologische Erkenntnisse – mit der fatalen Folge, dass – abkürzend und etwas provokativ – dieses ganze System von psychiatrisch dominierten Heimen sich in verkleinerter Form reproduziert. Aus einer Einrichtung werden vielleicht zehn oder zwölf, die aber nicht grundsätzlich anders funktionieren und nicht grundsätzlich einer anderen Hilfephilosophie folgen.

6. Was geht uns das an?

Für uns ist dieser hier skizzierte Prozess in mindestens drei Hinsichten interessant: *Erstens* bestimmt die EU vom Grundsatz her zunehmend auch die Sozialpolitik, indem sie Vorgaben und Empfehlungen auch für die Felder jenseits der Marktpolitik formuliert, für die sie nicht unmittelbar gesetzgeberische Kompetenzen hat. Dies liegt daran, dass fast alle Politikfelder mit Auswirkungen auf Markt- und Beschäftigungs- bzw. Wettbewerbspolitik beschrieben werden können, wovon reichlich Gebrauch gemacht wird. Pointiert ausgedrückt könnte man die deutsche Sozialpolitik in relevanten Teilen – von der Kinderbetreuungs- bis zur Anti-Diskriminierungspolitik, von Hartz IV (als Ausdruck von Flexicurity Strategien) bis zur privaten Altersvorsorge (vgl. Peters 2006) – als Ausdruck der nationalstaatlichen Umsetzung von EU-Richtlinien interpretieren.

Zweitens sollten wir stärker wahrnehmen, *was* auf EU-Ebene passiert, *wie* und *womit* hier welche Maßnahmen *mit welchen Folgen* gefördert werden. Die EU-Förderungen zeitigen ja durchaus ambivalente Ergebnisse, z.B. dass einerseits eine Entwicklung in Gang gesetzt wird, nach der zunehmend *Inhalte* (Programme) dem Geld folgen und nicht umgekehrt! Dies erleben wir auch in Deutschland. Abstrakt habe ich das unter *Erstens* ja schon gesagt, aber wir erleben das auch z.B. in Sachsen ganz konkret, wo das Landesprogramm Schulsozialarbeit durch ESF-Mittel finanziert wird und auch das Programm `Kinder Stärken!` von EU-Mitteln abhängig ist. So positiv das vielleicht auch anfänglich zu sehen ist, weil da `was Neues` ge-

macht werden kann, so problematisch sind die inhaltliche Vorgabe und zeitliche Befristung. Die inhaltliche Vorgabe kann man in den genannten Beispielen unschwer dem Lissabon 2020-Rahmen und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit zuordnen. Zeitlich kann man nicht sagen, ob die Programme nach dem Förderungszeitraum – in der Regel drei Jahre – weiterlaufen. Für die ehemaligen Ostblockländer ist auch zu beobachten, dass die bisher staatlich aufgebrauchten Mittel für bestimmte Aufgaben bei einer EU-Förderung abgesenkt werden.

Drittens fördern solche Programme unterm Strich eine weitergehende Standardisierung von Hilfen – quer über Europa, aber auch innerhalb von Nationalstaaten –, da im Sinne von `value for money` ein breiteres empirisch-evaluatives Wissen und eine vermehrte Kontrolle über die Praxis mit produziert wird, die sich zunehmend verselbständigt⁶. Der `koordinierte Dialog` ist der euphemistische Ausdruck einer solchen Strategie, die neo-liberal untersetzt wird durch eine Reihe von Praxis leitenden Begriffe mittlerer Reichweite. Wenige Stichworte dazu: Modularisierungen/Arbeitsteilungen werden zunehmend in den Ausschreibungen verlangt, weil sie einfacher zu evaluieren sind; `Best Practice` gilt nicht umsonst als neues Schlagwort einer allseits `gemanagten Praxis`, (die Forderung) `von einander zu lernen` gilt quasi inhaltsleer als progressiv, `social bonds` in und mehr `for profit Träger` für Hilfen zur Erziehung bei gleichzeitiger vermehrter Steuerung durch öffentliche Träger (gelenkter Markt) werden propagiert usw. (vgl. auch Düring u.a. 2014). Gegen diesen Mainstream hat es eine an den Interessen und Bewältigungslagen von Betroffenen ausgerichtete alltagsorientierte Kinder- und Jugendhilfe zunehmend schwerer. Auch führen – und das ist der eigentliche Punkt – die gesamteuropäischen Entwicklungen und Trends u.U. entgegen einer anderslautenden Programmatik (`Opening Doors`) zu neuen, modernisierten Formen von Exklusion, die sich bei uns in Deutschland z.B. in den neuen, möglichst wieder `reinen Erziehungsinstitutionen` spezialisierter Hilfen zeigen.

⁶ Man denke nur an die Versuche von Deutschem Verein, Bertelsmann-Stiftung und DJI (?) zur Frage der Zertifizierung `guter Heimerziehung` mittels der Beschreibung von Schlüsselsituationen, damit die Jugendämter als Entsendestellen bessere Entscheidungsgrundlagen bekämen.

Literatur:

Düring, D./ Krause, H.U./ Peters, F./ Rätz, R./ Rosenbauer, N./ Vollhase, M. (Hrsg.) (2014): Kritisches Glossar Hilfen zur Erziehung, Frankfurt/M.

Ending the Era of Institutional Care in Europe: Call for Action, o.O., o.J. (www.openingdoors.eu/institutional-care-in-europe/) (Zugriff 10.02.2018)

Eurochild & Hope and Homes for Children (2014): Deinstitutionalisation and Qualitative Alternative Care For Children in Europe, Brüssel.

Europäisches Amtsblatt: Charta der Europäischen Menschenrechte, Brüssel, Dez./ 2000.

European Commission Communication (2010 a): `Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth`, March 2010.

European Commission Communication (2010 b): `European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe`, November 2010.

European Commission Communication (2010 c): `The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion`, December 2010.

European Commission Recommendation (2013): Investing in children: Breaking the Cycle of Disadvantage (2013/112/EU), February.

European Commission Staff Working Document (2012): `Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Funds, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund – ANNEXES, Part II, March 2012.

Islam, T. (2017): Residential Child and Youth Care in a Developing World: European Perspectives, Vortrag anlässlich der Tagung: 20 Jahre FICE Europa ..., 18. u. 19. September 2017 in Esztergom, Ungarn (abrufbar unter www.fice-europe.eu)

National Network For Children (2016): s. gleicher Titel unter: www.nmd.bg

Opening Doors for Europe`s Children. Strengthening families. Ending institutional care, o.O., o.J. www.openingdoors.eu/institutional-care-in-europe/ (Zugriff 10.02.2018)

Peters, F. (2010): EU- (Sozial-)Politik nach Lissabon und ihre Ausstrahlung auf die Kinder- und Jugendhilfe. In: Knuth, N./ Koch, J. (Hrsg.): Hilfen zur Erziehung in Europa. Entwicklungen, Trends und Innovationen. Frankfurt./M., S. 114-157.

Peters, F. (2016): Von der Disziplinaranstalt zum lohnenden Lebensort und zurück? Ein soziologisch-historischer Blick auf die Wiederkehr möglichst `reiner Erziehungsinstitutionen`. In: Forum Erziehungshilfen, 22. Jg., H.2, S. 68-73.

Rafaelic, A./ Ficko, K./ Flaker, V. (2017): Pehod k skupnostnim oblikam oskrbe v Sloveniji (The Transition to Community-Based Care in Slovenia). In: Socialna Pedagogika, 21. Jg., H 3-4/2017, S. 183-210.

UN-Guidelines for the alternative care of children. A United Nations Framework (www.2.ohchr.org/english/law/crc.htm)

von Wölfel, U./ Redmann, B./ Löffler, Ch. (2016): Von der geschlossenen Unterbringung zu Geschlossenheit in den Hilfen zur Erziehung? – Gedanken zu aktuellen Entwicklungen. In: Forum Erziehungshilfen, 22. Jg., H.2, S. 117-120.

www.openingdoors.eu/institutional-care-in-europe/ (letzter Zugriff 29.06.2018)