

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter
Postfach 2964 | 55019 Mainz

Ministerium für Integration, Familie,
Kinder, Jugend und Frauen
Kaiser-Friedrich-Straße 5a
55116 Mainz

**LANDESJUGENDAMT
RHEINLAND-PFALZ**
Geschäftsführung
Rheinallee 97 – 101
55118 Mainz
Telefon: (06131) 967-162
Fax: (06131) 967-12 162
E-Mail: bagljae@lsjv.rlp.de
Internet: www.bagljae.de

Mainz, 09.12.2013

Unser Zeichen
B 00 01/2013

Ihre Nachricht vom

Ansprechpartner/-in
Carina Hormesch

Telefon / Fax
06131 967-162
06131 967-12162

Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Landesjugendämter

1. Grundverständnis bezogen auf die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Als Ausgangspunkte der gegenwärtigen Diskussion um die Hilfen zur Erziehung sind die Fallzahlsteigerungen und die damit verbundene Kostenentwicklungen der vergangenen Jahre zu sehen. Es ist nachvollziehbar und richtig, dass hieraus strategische Überlegungen zu einer neuen Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung entwickelt werden. Die zunächst eingeschlagene Richtung, individuelle Rechtsansprüche in Frage zu stellen und sie durch sozialräumliche Infrastrukturangebote zu ersetzen, erwies sich in dieser Absolutheit zwar als Irrweg, sie war aber insofern hilfreich, als dadurch eine kontroverse bundesweite Fachdiskussion angestoßen wurde. In der Konsequenz gibt es heute einen breiten fachpolitischen Konsens, der besagt, dass der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung unverzichtbar ist und der Weg aus der Kostenfalle anderweitig gesucht werden muss.

Dieser Auffassung schließt sich die BAG Landesjugendämter nachdrücklich an. Sie begrüßt deshalb diese Anhörung und bedankt sich für die Gelegenheit, hier Stellung beziehen zu dürfen.

Aus Sicht der BAG Landesjugendämter ist die Frage nach der Effektivität und der Effizienz beim Einsatz von Hilfen zur Erziehung selbstverständlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit. Die Zukunft dieser Hilfen kann nicht darin liegen, sie für immer weitere Kreise von Kindern und Jugendlichen auszubauen. Das Ziel muss sein, die Hilfen dort zum Einsatz zu bringen, wo sie notwendig und geeignet sind. Gleichzeitig müssen Infrastrukturangebote im Sozialraum so ausgebaut werden, dass sie eine optimale präventive Wirkung entfalten können und in der Folge so wenige „Fälle“ wie möglich entstehen.

Was das Zusammenspiel von individuellen Rechtsansprüchen und infrastrukturellen Angeboten angeht, schließt sich die BAG Landesjugendämter dem vor knapp zwei Wochen von der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ verabschiedeten Positionspapier „Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe“ an, das sich gegen „ein Ausspielen von Infrastruktur gegen Leistungsgewährung qua Jugendamtsentscheidung im Einzelfall“ verwahrt.

Die zentrale Instanz für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und für die Weiterentwicklung der sozialräumlichen Angebote ist dieselbe – in beiden Fällen ist das örtliche Jugendamt zuständig. Bei der Auseinandersetzung mit Veränderungsoptionen sollten wir aus Sicht der BAG Landesjugendämter deshalb zunächst die Institution Jugendamt in den Blick nehmen. Zu Recht wird dieses im 14. Kinder- und Jugendbericht als künftiges strategisches Zentrum für die Gestaltung des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen beschrieben.

2. Wichtige Weiterentwicklungsbereiche

2.1. Der Prozess der Hilfeplanung

Einen zentralen Beitrag zur Effektivität und Effizienz von Hilfen kann der Prozess der Hilfeplanung leisten, dessen Steuerung dem Jugendamt obliegt. Eine optimale Gestaltung des Verfahrens trägt nachhaltig zum Gelingen der Hilfe bei. Aus Sicht der BAG Landesjugendämter ist es deshalb notwendig, den Prozess der Hilfeplanung im Sinne der Wirkungsorientierung beständig zu überprüfen und zu optimieren. Hier liegen zentrale Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Wirksamkeit und des Nutzens von Hilfen. Am höchsten ist der Anteil der nicht planmäßig beendeten Hilfen im Bereich der intensivsten und teuersten Hilfe, bei der stationären Unterbringung. Dort liegt er bei 54%. Hieraus lässt sich schließen, dass die gewählte Hilfe offenbar nicht die geeignete Hilfe war. Der voraus gehende Prozess bedarf möglicher Weise einer größeren Zielgenauigkeit. Denkbar sind auch andere Ursachen. Hilfreich für eine zielgenauere Steuerung wären hier sicherlich wissenschaftliche Untersuchungen zu den Bedingungen und den Gründen bei der Gewährung und beim Abbruch von Maßnahmen.

Hilfreich wären aber auch gemeinsame Qualitätsmaßstäbe, an denen sich das Hilfeplanverfahren in den einzelnen Jugendämtern orientieren kann. Die BAG Landesjugendämter will hierzu einen Beitrag leisten. Sie hat deshalb begonnen, gemeinsam mit Jugendämtern an einer Empfehlung zu „Qualitätsmaßstäben und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII“ zu arbeiten. Hierbei wurden vorhandene Handbücher und Papiere vorab gesichtet und verwertet. Es wird noch ein bisschen

dauern, bis die Arbeit an diesem anspruchsvollen Projekt, das auch Expertenworkshops mit einschließen wird, beendet ist. Die Veröffentlichung ist für das Frühjahr 2015 geplant. Das Vorhaben ist mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt, was hoffentlich zu seiner bundesweiten Akzeptanz beiträgt. Wir hoffen, dass es dann den Jugendämtern eine hilfreiche Unterstützung und Orientierung vor Ort sein kann. Genutzt werden im Zusammenhang mit dieser Empfehlung auch Ergebnisse aus dem Projekt „Wirkungsorientierte Steuerung der Jugendhilfe“, das in der Praxis der Jugendhilfe bislang nicht ausreichend angekommen ist. So ergibt sich bspw. daraus, dass die ernsthafte und für die Jugendlichen spürbare Beteiligung am Hilfeplanprozess einer der zentralen Wirkfaktoren ist.

2.2. Die Verknüpfung von Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung als wesentliches Merkmal von Sozialraumorientierung

Der ASD ist verantwortlich für die Hilfeplanung. Gleichzeitig muss er um die institutionellen und infrastrukturellen Angebote und Möglichkeiten im Sozialraum wissen und diese in ihren Unterstützungsmöglichkeiten einschätzen können. Hierbei sind Regelangebote der Jugendhilfe ebenso einzubeziehen wie die Angebote außerhalb der Jugendhilfe. Sozialraumorientierung heißt in den Lebenswelten der Jugendlichen ansetzen. In einer engen Verbindung zwischen Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung wäre auszuloten, welche Angebote im Sozialraum fehlen und welche weiteren Angebote entwickelt werden müssten. Damit dies gelingen kann, brauchen wir vor Ort ein sozialräumlich differenziertes Berichtswesen des ASD. In diesem kann Fall übergreifend deutlich werden, welche Angebote sich bewähren, welche fehlen und was zusätzlich angeregt werden muss.

Neben der Hilfeplanung ist die Jugendhilfeplanung also die zweite wichtige Schraube innerhalb des Jugendamtes bei der Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Erforderlich ist eine qualifizierte, fachlich fundierte und strategische Jugendhilfeplanung, die Grundlagen schafft für die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebotspektrums in den einzelnen Sozialräumen und dabei die Trägerlandschaft im Sozialraum im Blick hat. Bei der Sozialraumorientierung muss es in erster Linie um die fachlich-planerische Einbeziehung des Sozialraums als Ressource und nicht um eine bloße Finanzierungsstrategie gehen.

Die Bereitstellung von Infrastruktur allerdings kann nur sehr begrenzt verbindlich eingefordert werden. In vielen Fällen werden die Kommunen ob ihrer knappen finanziellen Mittel dem an sie heran getragenen Bedarf nicht nachkommen können. Dies liegt insbesondere daran, so das oben erwähnte Papier der AGJ, dass die „derzeitigen Finanzierungslogiken in mancher Hinsicht hinderlich (sind) für das Entstehen von Infrastruktur“. Sie sichern nämlich nur dann eine Vollfinanzierung, wenn wie bei den individuell gewährten Hilfen „das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis aktiviert (ist)“ und nicht „bei förderfinanzierten Infrastrukturangeboten“.

Die Jugendhilfeplanung ist, das zeigen Untersuchungen aus jüngster Zeit, in vielen Kommunen personell nicht gut aufgestellt. Sie kann deshalb vielerorts den in sie gesetzten fachlichen Erwartungen nur ansatzweise entsprechen. Auch die örtliche Kinder- und Jugendberichterstattung als Grundlage für eine qualifizierte und zielgenaue Jugendhilfeplanung ist, wie oben bereits erwähnt, bislang nur in Ansätzen ausge-

baut. In den Landkreisen sind auch sozialstatistische Daten nur schwer zugänglich. Hier bedürfte es eigener Ressourcen für die Verarbeitung der Sozialstatistik.

Das überörtliche Berichtswesen kann im Zusammenspiel mit dem örtlichen Berichtswesen wertvolle Impulse zur Erweiterung der Perspektiven und zur Optimierung des Hilfesystems geben. Dazu braucht aber auch dieses eine Verstärkung.

Die BAG Landesjugendämter plant durch die Gründung einer Arbeitsgruppe „Jugendhilfeplanung“ in diesem Bereich Impulse zu setzen.

Die strukturelle Unterstützung von Berichtswesen und Planung wäre eine wichtige Aufgabe des Bundes.

2.3. Ausbau-Aufgaben zwischen Infrastrukturangebot und Einzelfallarbeit

Zwischen allgemeinem Infrastrukturangebot und Einzelfallarbeit sind die Regelsysteme der Jugendhilfe angesiedelt. Hierzu gehören insbesondere die Kindertagesbetreuung und die Schulsozialarbeit. Beide stellen Arbeitsbereiche mit eigenem Profil und eigener Aufgabenstellung dar.

Bezogen auf die Hilfen zur Erziehung sind sie wichtige Hilfen zur Bewältigung normaler Krisen des Aufwachsens und können so in der Rolle von Hilfen im Vorfeld fungieren. Beide Systeme sind für alle Kinder und Jugendlichen da, sie können aber Schwerpunkte legen bei denen, die es besonders nötig haben. Welche Leistungen hier im Besonderen die Schulsozialarbeit erbringt und wie sie zur Integration vieler Kinder und Jugendlicher in den Schulalltag und zur Herstellung eines konstruktiven Schulklimas beiträgt, dazu gibt es in Untersuchungen, aber auch in der aktuellen Medienberichterstattung vielfältige Beispiele.

Die Finanzierung im Bereich der Kindertagesstätten ist weitgehend gesichert. Für den Bereich der Schulsozialarbeit sind abgesicherte und verlässliche Finanzierungsstrukturen erst noch zu schaffen. Insofern ist es bedauerlich, dass, im Gegensatz zu den ersten Entwürfen, der jetzige Koalitionsvertrag keine Aussagen mehr zur künftigen bundesweiten Finanzierung von Schulsozialarbeit trifft. Hier ist dringender politischer Handlungsbedarf gegeben. Eine Weiterführung der Schulsozialarbeit aus Bundesmitteln ist geboten und muss verfassungsrechtlich möglich gemacht werden.

Eine sichere Grundlegung und ein weiterer Ausbau der Schulsozialarbeit würde auch die Zusammenarbeit mit dem System Schule befördern und zu gemeinsamen Weiterentwicklungen beitragen, wie sie insbesondere im Hinblick auf das Thema Inklusion erforderlich sein werden..

2.4. Strukturelle Rahmenbedingungen – Angemessene Personalausstattung

Um Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung qualifiziert betreiben zu können, ist eine angemessene Personalausstattung unabdingbare Voraussetzung. Was eine angemessene Personalausstattung ist, ist im Rahmen einer umfassenden Personalbemessung, die auf der Basis von qualitativ und quantitativ beschriebenen Arbeitsprozessen innerhalb eines Jugendamts entwickelt wird, zu beschreiben. Hier gibt es verschiedene Ansätze und Modelle, insbesondere das bayrische Modell der Per-

sonalbemessung, das gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden entwickelt wurde und in Bayern weithin akzeptiert ist, bietet gute Voraussetzungen für eine adäquate Erhebung des Personalbedarfs. Zu einer guten Personalpolitik gehört darüber hinaus eine an Kompetenzprofilen orientierte Personalentwicklung.

Die adäquate Personalausstattung hat auch erhebliche Konsequenzen für die Zahl an gewährten Hilfen zur Erziehung. Dort wo eine ausreichende Zahl von ASD-Fachkräften beschäftigt ist, gibt es eine geringere Zahl insbesondere an kostenintensiven Hilfen zur Erziehung, weil die Fachkräfte sich den Fällen selbst intensiver widmen können.

Trotz erheblicher Personalausweitungen auch in den Bereichen ASD und Hilfen zur Erziehung ist die Personalausstattung wegen des sich ständig erweiternden Hilfebedarfs und Fallzahlaufkommens vielerorts noch keineswegs ausreichend, um eine qualifizierte Arbeit sowohl im Einzelfall oder gar fallübergreifend gewährleisten zu können. So scheint z.B. in Berlin in vielen Bezirken eine auch nur rudimentäre Versorgung der Betroffenen nicht mehr sichergestellt werden zu können.

Steuerungskonzepte werden scheitern, wenn die Personalausstattung der Jugendämter nicht Schritt hält.

3. Erwartungen und Befürchtungen

Bei den Befürchtungen sind insbesondere die mangelnde Finanzausstattung vieler Kommunen und die Gefahr der Prekarisierung weiterer Bevölkerungskreise zu nennen. Dies kann zu einer Negativspirale von Ausweitung der Problemlagen bei gleichzeitigem Rückgang oder qualitativer Verschlechterung von Angeboten führen. So werden heute schon in vielen Kommunen Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Jugendsozialarbeit ausgedünnt. Damit werden Bereiche zurück gebaut, die neben ihrer eigenständigen Bedeutung auch eine immense präventive Wirkung entfalten.

Die Erwartungen der BAG Landesjugendämter richten sich auf eine bessere Abstimmung und Vernetzung der unterschiedlichen Leistungsträger. Eine Entlastung des Ausfallbürgen öffentliche Jugendhilfe durch vorrangig verpflichtete Leistungsträger wie Schule bleibt notwendig. Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch die Neuordnung und Sicherung der Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen, so wie sie der 14. KJB empfiehlt.

Eine große Hoffnung der BAG Landesjugendämter richtet sich auf die Weiterentwicklung der Jugendämter. Ihre Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungskompetenzen insbesondere im Rahmen von Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung sind zu stärken. Wenn der Koalitionsvertrag verkündet „Wir brauchen starke Jugendämter“, so ist der Bund hier beim Wort zu nehmen. Jugendämter müssen als qualifizierte Institutionen wahrgenommen werden, die gemeinsam mit den freien Trägern öffentlich Verantwortung für das Aufwachsen und das Wohlergehen von Kindern, Jugendlichen und Familien übernehmen. Öffentliche und freie Träger brauchen dazu eine ausreichende Ausstattung mit qualifiziertem Personal. Sie brauchen Anerkennung der lokalen und überregionalen Politik, damit sie ihrer wichtigen Aufgabe gerecht werden können.