

Stand: Berlin, 07.05.2018

Die Hilfen zur Erziehung — ein unverzichtbares Angebot für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen

Überarbeitetes Positionspapier des Landesjugendhilfeausschusses des Landes Berlin zur Rolle und Funktion der Hilfen zur Erziehung

Unsere Positionen und Forderungen:

- 1. Die Hilfen zur Erziehung sind leistungsstark und wirken**
- 2. Die individuelle Hilfeplanung steuert die Hilfen zur Erziehung. Die Familien entscheiden mit**
- 3. Die Jugendämter tragen eine hohe Verantwortung in der Hilfeplanung und brauchen dafür ausreichendes und qualifiziertes Personal**
- 4. Die Hilfen zur Erziehung benötigen eine gesamtstädtische Bedarfs- und entsprechende Angebotsplanung**
- 5. Die Träger der Jugendhilfe stehen bei der Fachkräftegewinnung unter Druck**
- 6. Die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe arbeiten partnerschaftlich zusammen**
- 7. Die Berliner Kosten für Hilfen zur Erziehung liegen unter der allgemeinen Preissteigerung und im Bundesvergleich weit unter dem Durchschnitt**
- 8. Die Träger der Hilfen zur Erziehung stellen sich den fachlichen und rechtlichen Qualitätsanforderungen**
- 9. Die Hilfen zur Erziehung gestalten die aktuellen Entwicklungen mit**
- 10. Die Jugendhilfe arbeitet transparent**

Wir beobachten die Entwicklung einer gesellschaftlichen und sozialen Realität, die geprägt ist von einer zunehmenden Spaltung in Arm und Reich, der Auflösung innerfamiliärer Unterstützungsstrukturen, einer weiterhin großen Kinder- und Familienarmut¹, prekäre Arbeitsverhältnisse und familienfeindliche Arbeitszeiten. Daher dürfen die Hilfen zur Erziehung (HzE) nicht zum Ausfallbürgen für gesellschaftliche Spannungsfelder und Fehlentwicklungen gemacht werden:

Die Leistungen der Hilfen zur Erziehung (HzE) nach §§ 27 ff SGB VIII bieten sorgeberechtigten Eltern, Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen individuellen Rechtsanspruch auf erzieherische Hilfen. Sie stellen jungen Menschen und deren Familien, die aus unterschiedlichen dringenden Gründen einen Unterstützungsbedarf für sozialpädagogische, erzieherische Hilfen haben, die notwendigen und angemessenen Angebote bereit. Die HzE verfolgen das Ziel, junge Menschen in ihrer Entwicklung zu einer „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (vgl. § 1, Abs. 1 SGB VIII) zu fördern und zu befähigen.

¹ Jedes 5. Kind und jeder 4. Jugendliche, junger Erwachsener ist von Armut bedroht (DS 17/3129; „Strategie zur Bekämpfung von Kinderarmut und Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabechancen in Berlin“; Armutsrisikoquote S. 35, <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-3129.pdf>)

Die Hilfen zur Erziehung sind in der politischen Diskussion der letzten Jahre auf Grund von steigenden Fallzahlen und damit einhergehenden steigenden Kosten unter Druck geraten. Eine erhöhte Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch Kinder und Familien wird nicht als Erfolg dieses Leistungsbereiches gesehen, sondern als Belastung für die öffentlichen Haushalte. Von der politischen Seite wird eine Ausgabensteuerung gefordert, welche die Kosten sowohl insgesamt als auch pro Fall reduziert. Individuelle Rechtsansprüche werden dadurch begrenzt und auch die Qualität der Leistung in den HzE wird in Frage gestellt.

Folgende Aspekte sollten insofern bei der politischen Diskussion Würdigung und Anerkennung finden:

1. Die Hilfen zur Erziehung sind leistungsstark und wirken

Die Ergebnisse der Wirkungsevaluation (WIMES)² aus dem Jahre 2013 bilden im Grundsatz auch heute noch die Wirksamkeit der Berliner Erziehungshilfepraxis ab. Neuere Erkenntnisse liegen wegen der Beendigung der Wirkungsevaluation durch das Land Berlin bisher nicht vor.

Die Hilfen zur Erziehung erwiesen sich in den an der Untersuchung beteiligten Bezirken „als effektiv, die Bedarfslagen von Familien und jungen Menschen zu verbessern, Kompetenzen zu erweitern, Ressourcen zu erschließen und die Lebenssituation der Klienten insgesamt zu verbessern.“³ In der Differenzierung nach den Hilfearten zeigte sich die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) als häufigste Hilfeart als besonders wirksam. Die stationären Hilfen zur Erziehung schnitten mit mittlerer bis hoher Wirksamkeit ab, insofern die Hilfen regulär beendet und nicht abgebrochen wurden. Entscheidend für die Höhe des Abbruchrisikos ist laut der Auswertung der Ergebnisse der Erhebung, ob eine geeignete und ortsnahe Unterbringungsform zeitnah gefunden wird, um eine kompetente Arbeit mit Familien zu gewährleisten. „Eine Schlüsselrolle kommt auch der schulischen Förderung zu, weil schulischer Misserfolg vor der Hilfe, der mit der Hilfe nicht aufgefangen werden kann, einer der Hauptindikatoren für das Abbruchrisiko ist.“⁴ Gerade die beiden wichtigsten identifizierten Kriterien für eine wirksame Erziehungshilfe sind derzeit aufgrund des fehlenden Fachpersonals in den Regionalen Sozialdiensten der Stadt und der häufig vorzufindenden fehlenden Bereitschaft einer im Interesse der Betreuten erfolgsversprechenden Zusammenarbeit von Betreuungseinrichtung und Schule kaum erreichbar. Hier gilt es, die Bedingungen für das Erreichen wirksamer Erziehungshilfen entscheidend zu verbessern.

2. Die individuelle Hilfeplanung steuert die Hilfen zur Erziehung. Die Familien entscheiden mit

Der individuelle Rechtsanspruch, der im SGB VIII bei den Hilfen zur Erziehung verankert ist, wird über die prozesshafte und stark partizipative Hilfeplanung eingelöst. Dabei obliegt den Familien ein besonderer Schutz (Art. 6 GG). Diese grundgesetzlich verbrieft starke Stellung der Familien und ihrer Kinder und Jugendlichen ist vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt (§ 5 SGB VIII Wunsch- und Wahlrecht, § 8 SGB VIII Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, § 36 Mitwirkung, Hilfeplan) und sichert somit den Schwächsten in der Gesellschaft die jugendhilferechtliche Teilhabe. Dieser Tatsache muss hinsichtlich des Angebotes und auch der Finanzierung Rechnung getragen werden. Eine fehlende gesamtstädtische und bezirkliche Jugendhilfeplanung und

² Quelle: Zusammenfassung des Abschlussberichts für das Projekt „Untersuchung zur Bestimmung steuerungsrelevanter Wirkungsfaktoren im Hilfeplanprozess im Rahmen des gesamtstädtischen Fachcontrollings Hilfen zur Erziehung in Berlin“, Dr. H. Tornow, 20.10.2013. Durchführung 01.07.2007 – 31.12.2013 in fünf Berliner Bezirken (Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf. Evaluiert wurden 6.791 Hilfen zu Beginn (ca. 60 %) und 5.081 Hilfen bei Beendigung (ca. 53 %).

³ ebd.

⁴ ebd.

Budgetdeckelungen in den Bezirken konterkarieren diesen Rechtsanspruch. Personell gut ausgestattete Jugendämter können jederzeit in der Hilfeplanung den Hilfeverlauf überprüfen und die Hilfen entsprechend anpassen. Die Planung und Nachsteuerung der bezirklichen Budgets für die Hilfen zur Erziehung muss zu 100 Prozent erfolgen, um Hilfen nicht zu rationieren, zu verkürzen oder zu verhindern. Das betrifft insbesondere auch Hilfen, die wie die Eingliederungshilfe sowie die Anschlusshilfen für volljährig gewordene geflüchtete junge Menschen nicht steuerbar sind.

Das Fachprinzip der „Sozialraumorientierung“ stellt die Orientierung am Bedarf, die Nutzung von Ressourcen aus dem Umfeld und den Willen des Hilfeempfängers in den Mittelpunkt der Hilfeleistung. Es ist ein Mittel zur Entwicklung von präventiven, integrierenden und ressortübergreifenden Angeboten. Als Instrument der Kostenreduzierung ist die Sozialraumorientierung nicht gedacht.

3. Die Jugendämter tragen eine hohe Verantwortung in der Hilfeplanung und brauchen dafür ausreichendes und qualifiziertes Personal

Die personelle Ausstattung der Jugendämter muss den gestiegenen Aufgaben (Kinderschutz, Fachsteuerung/Hilfeplanung) und der hohen Verantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe an die Steuerung der Hilfeprozesse entsprechen. Nur ein personell gut ausgestattetes Jugendamt kann seine Aufgaben fachlich angemessen erfüllen. Die Erwartung an die Jugendämter, die Hilfen im Rahmen der zugewiesenen Budgets zu steuern, setzt fachlich eine professionelle Zugangs- und Verlaufssteuerung voraus. Die Arbeit der Regionalen Sozialpädagogischen Dienste (RSD) ist aber nicht nur Controllingaufgabe, sondern bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Prävention und Förderung sowie Intervention und Kontrolle. Es gilt für eine Vielzahl an Akteuren, insbesondere die freien Träger der Jugendhilfe, ein verlässlicher Kooperationspartner zu sein. Um die Handlungsfähigkeit der Jugendämter für alle diese notwendigen Aufgaben zu gewährleisten, müssen sie personell gestärkt werden, wenn es nicht zu einer Deprofessionalisierung durch Konzentration auf oberflächliches „Fallmanagement“ kommen soll. Mit dem zwischen der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung und den Bezirken verabredeten Maßnahmenpaket zur personellen Ausstattung der Jugendämter ist ein Weg eröffnet, der weitergegangen werden muss. Die dort angestrebte Fallzahlbelastung von 65 Fällen pro RSD-Mitarbeitenden wird noch überschritten. Neben der angemessenen Stellenausstattung müssen im Wettstreit um gut ausgebildetes Personal attraktive und angemessene Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehört insbesondere eine angemessene Bezahlung analog der Eingruppierungsstufe E 11 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TVL)⁵. Zulagen sowie die Vorweggewährung von Erfahrungsstufen sind keine stabile Grundlage einer angemessenen Vergütung und können eine strukturelle Unterbezahlung im RSD mit regelhaft E 9 (und E 10 nur im besonderen Fall) nicht ausgleichen. Zu einer fachlich guten Personalausstattung gehört ebenfalls eine Ausbildung, die auf die Arbeit in den Jugendämtern als öffentlichem Jugendhelfeträger in aller Vielfalt und mit der spezifischen Steuerungsverantwortung vorbereitet. Die Jugendämter sind aufgefordert gemeinsam mit der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung Personalkonzepte zu erarbeiten, die Personal gewinnen und halten können; dazu gehört neben einer guten Einarbeitung auch kontinuierliche Fort- und Weiterbildung.

⁵ s. Beschluss des LJHA vom 21.02.18

4. Die Hilfen zur Erziehung benötigen eine gesamtstädtische Bedarfs- und entsprechende Angebotsplanung

Etwa 23.000 Hilfen zur Erziehung bestanden 2016 in Berlin, für die ein Finanzvolumen von rund einer halben Milliarde Euro zur Verfügung stand. 2014 waren im Feld der Hilfen zur Erziehung fast 4.500 Mitarbeiter*innen beschäftigt.

Nach den derzeitig erkennbaren Entwicklungen wird für Berlin ein Bevölkerungswachstum von jährlich rund 50.000 Personen prognostiziert (nach Zeitungsberichten fehlen gegenwärtig rund 77.000 Wohnungen – und bis 2030 geschätzte 194.000 Wohnungen).

Trotz des beachtlichen Volumens der Jugendhilfe und der auch hier entsprechend zu erwartenden Entwicklungen haben sowohl die öffentlichen als auch die Freien Träger der Jugendhilfe kaum verlässliche Parameter für die Planung des Bedarfes und die Ausgestaltung von neuen Angeboten.

Mindestens 800 junge Erwachsene aus stationären Jugendhilfeangeboten stehen jährlich vor der Herausforderung, sich zu verselbständigen. Der Wohnungsmarkt in Berlin bietet schon für etablierte Nachfragegruppen kaum verfügbare und bezahlbare Wohnungen. Umso weniger Chancen haben junge Menschen aus der Jugendhilfe in diesem Wettbewerb.

Auch die Hilfen zur Erziehung haben sich zukünftig am Inklusionsprinzip auszurichten. Die Diskussionen über Strategie und Umsetzungsschritte haben gerade erst begonnen.

Eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgaben verlangt eine gesamtstädtische Planung, eine ressortübergreifende Vernetzung mit verbindlichen Regelmechanismen (Jugend, Bildung, Soziales, Gesundheit, Stadtentwicklung) sowie eine Kooperation mit Partnern aus der Wirtschaft (Betriebe, Immobiliengesellschaften).

5. Die Träger der Jugendhilfe stehen bei der Fachkräftegewinnung unter Druck

Die anspruchsvolle Arbeit in den Hilfen zur Erziehung benötigt gutes Personal. Die Rahmenbedingungen sind entscheidend, ob qualifizierte Mitarbeitende gewonnen und gehalten werden können. Neben einer praxisbezogenen Qualifizierung sollten Anreize geschaffen werden, damit junge Menschen die Ausbildung beginnen (z. B. Stipendien, Bildungsgutscheine über Jobcenter, berufsbegleitende Ausbildung). Dazu zählt auch die kontinuierliche Fort- und Weiterbildung. Die freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe müssen in der Lage sein, ihr Personal unbefristet anzustellen und in Anlehnung an den Öffentlichen Dienst existenzsichernd zu vergüten. Darüber hinaus müssen die Entgelte so gestaltet sein, dass sie die Ausgaben für die benötigten Personal-, Sach- und Infrastrukturmittel decken.

6. Die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe arbeiten partnerschaftlich zusammen

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe ist ein entscheidendes Kriterium für wirkungsvolle Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung. Gemeinsame Fort- und Weiterbildungen, Beteiligungsstrukturen und zeitliche Ressourcen für fallbezogenen und übergeordneten fachlichen Austausch sind unter anderem geeignete Mittel, die Zusammenarbeit im Interesse der Kinder, Jugendlichen und Familien zu fördern.

7. Die Berliner Kosten für Hilfen zur Erziehung liegen unter der allgemeinen Preissteigerung und im Bundesvergleich weit unter dem Durchschnitt

Ab dem Jahr 2003 wurden die Entgelte für Hilfen zur Erziehung in Berlin erheblich gekürzt (um acht Prozent) und bis 2006 das Budget um 26,9 Prozent abgesenkt.

Vom 31.12.2002 bis 31.12.2016 haben sich die Kosten lediglich um 17 Prozent erhöht (von 450 Mio. Euro auf 525 Mio. Euro). Im gleichen Zeitraum sind die Ausgaben jedoch bundesweit um 75 Prozent gestiegen (von 5,3 Milliarden auf 9,27 Milliarden Euro).

Die allgemeine Preissteigerung von 2002 bis 2016 betrug in Deutschland 19,4 Prozent. Damit lag der Kostenanstieg der Hilfen zur Erziehung in Berlin um 2,4 Prozent unter dem allgemeinen Preisanstieg und um 58 Prozent unter der bundesweiten Steigerung der Hilfekosten.

Auch bei den jährlichen Stückkosten pro Hilfe nimmt Berlin mit 13.578 Euro von neun Großstädten den drittletzten Platz ein (niedrigster: Köln mit 12.097 Euro; höchster: Frankfurt mit 23.526 Euro; Stand 31.12.2016).

Preissteigerungen gehen jedoch auch an dem Bereich der Hilfen zur Erziehung nicht wirkungslos vorbei. Bundesweite Entwicklungen des Anstieges von Fallzahlen und des damit verbundenen Ausgabenanstiegs lassen sich über längere Sicht auch in Berlin nicht ausblenden und sind nur über Qualitätsverluste zu kompensieren.

Deshalb kann eine bedarfsdeckende Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung unter reinen Kostengesichtspunkten nicht gelingen. Als wichtiges sozialstaatliches Element der Familien- und Sozialpolitik muss die Hilfe zur Erziehung ebenso gefördert werden wie andere gesellschaftliche Aufgabenfelder und Sozialleistungen.

8. Die Träger der Hilfen zur Erziehung stellen sich den fachlichen und rechtlichen Qualitätsanforderungen

Die Hilfen zur Erziehung weisen hohe Qualitätsstandards auf, die im Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) festgelegt sind. Die Bewertung der Qualität erfolgt im Dialog zwischen den Leistungserbringern, den Jugendämtern und der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung. Im Vertragszeitraum von drei Jahren werden rund 1.800 Qualitätsdialoge in den vereinbarten Leistungsangeboten durchgeführt und entsprechende Qualitätsnachweise erbracht. Die Qualitätsentwicklung in der Praxis hat sich bewährt. Die Qualitätsdialoge stellen dafür ein über Jahre bewährtes Instrument dar.

Die Ergebnisse der Qualitätsdialoge sollten stärker auf gesamtstädtischer Ebene für das Fach- und Finanzcontrolling und die Gesamtjugendhilfeplanung genutzt werden und mit anderen Wirkungsinstrumenten (WIMES, EVAS, etc.) verzahnt werden.

9. Die Hilfen zur Erziehung gestalten die aktuellen Entwicklungen mit

Die Hilfen zur Erziehung stehen vor immer neuen Herausforderungen. Um adäquate individuelle Hilfen gerade für junge Menschen mit komplexen Hilfebedarfen zu entwickeln, wurde gemeinsam mit den freien Trägern der Jugendhilfe, den Bezirken und der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung ein Modellprojekt „Berliner Koordinierungsstelle individueller Unterbringung und Begleitung im Fallverbund für die Umsetzung flexibler Hilfen für Kinder und Jugendliche mit komplexen Hilfedarf“ entwickelt. Es geht darum, mit den Erfahrungen aus dem Modellprojekt die nachhaltige Hilfe abzusichern.

Darüber hinaus bedarf es eines verlässlichen und qualifizierten Hilfesystems mit niederschweligen sozialräumlichen Zugängen und Angeboten, welches insbesondere rechtzeitig und unkompliziert individuelle Unterstützung und auch die Kombinationen von verschiedenen Angebotsformen ermöglicht.

Die Berliner Jugendhilfe bekennt sich vor dem Hintergrund der Inklusionsdiskussion zu einer inklusiven Jugendhilfe in den Hilfen zur Erziehung.

10. Die Jugendhilfe arbeitet transparent

Der Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) stellt hohe Anforderungen an die Transparenz in der Jugendhilfe (Punkt 8 BRV Jug, §§ 78b, 78c SGB VIII).

Mit dem von der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung und den Jugendämtern im Auftrag des Abgeordnetenhauses von Berlin bezirksübergreifend eingeführten Fach- und Finanzcontrolling HzE, das im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfen zur Erziehung berlinweit Transparenz über die Fall- und Ausgabenentwicklung, über die strukturellen Rahmenbedingungen sowie über die Entscheidungsprozesse im Jugendamt gewährleistet, handelt es sich um ein gut dokumentiertes Feld der Bezirke und der freien Träger der Jugendhilfe.

Regelmäßig berichtet die für Jugend zuständige Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus von Berlin⁶

- zum Stand der Umsetzung der zwischen den zuständigen Verwaltungen geschlossenen Zielvereinbarung sowie zu den Fallzahlen und Ausgaben
- zu den von den Bezirken zu vereinbarten Prüfungsschwerpunkten vorgenommenen Analysen der bezirklichen Ausgabenentwicklung (Tiefenprüfung). Folgende Inhalte waren Schwerpunkt der bezirkseinheitlichen Untersuchungen ab 2014:
 - Gründe für die Abbrüche in stationären Hilfen
 - Gründe für die unterschiedlichen Hilfedichten in den Bezirken unter besonderer Beachtung des Zusammenhangs von Hilfedichte und bezirklicher Sozialstruktur
 - Leistungsgewährung und Steuerung der Hilfen nach § 35a SGB VIII
 - Evaluation des ab 2016 geltenden Zuweisungsverfahrens Hilfe zur Erziehung (HzE) im Hinblick auf die Modellmenge für niederschwellige ambulante HzE mit direkter Inanspruchnahme

Die Ergebnisse der Berichterstattungen über die Hilfen zur Erziehung müssen fachlichen und finanziellen Niederschlag finden, von der Angebotsentwicklung über die Budgetbildung bis hin zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Die Politik, die Abgeordneten des Abgeordnetenhauses von Berlin, die (Fach-)Verwaltungen und die Wohlfahrtsverbände sind aufgefordert, für eine breit angelegte und realistische fachliche Darstellung der Leistungen der Jugendhilfe und ihrer Beschäftigten in der Öffentlichkeit zu sorgen.

⁶ <http://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/hilfe-zur-erziehung/fach-und-finanzcontrolling/>