

### Zuarbeit LIGA Jugendhilfereferenten zu HzE relevanten Teilen des Themenpapiers der verwaltungsinternen AG „Steuerung der Sozialausgaben“ vom 07.12.2017, Stand: 08.01.2018

#### Vertiefung Transferfeld Hilfen zur Erziehung

1. Einleitung
2. Besonderheiten der Hilfen zur Erziehung
3. Allgemeine Zielstellung
4. Bedarfserwartung
5. Steuerung der Hilfen zur Erziehung
6. Mengentlastende Strategien
7. Fazit

##### Zu 1: Einleitung

Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um vertiefende Hinweise und Einschätzungen zum Transferfeld der Hilfen zur Erziehung (HzE), auch unter Einbeziehung von Erkenntnissen aus der bundesdeutschen Steuerungsdebatte.

Vorausschickend sei gesagt, dass wegen der in den letzten Jahren wiederholt angepassten Zuweisungskriterien das **Teilplafond HzE** zu den am besten „durchleuchteten“ Haushaltsarealen gehört.

Mit dem seit vielen Jahren praktizierten Fach- und Finanzcontrolling mit jährlichen Tiefenprüfungen der Bezirksjugendämter und der mehr als 10jährigen Mitwirkung am Vergleichsring der Großstadtjugendämter ist ein stabiles Gerüst geschaffen, um interne wie externe Wissensbestände zu einzelnen Steuerungselementen aktuell zu halten.

Mit der seit der Maserati-Affäre angepassten Vereinbarungspraxis für Jugendhilfeentgelte, welche vorsieht, alle 3 Jahre die Entgelte auf Ist-Kostenbasis neu zu verhandeln und während der Laufzeit pauschal fortzuschreiben erlaubt der Fachverwaltung einen regelmäßigen Zutritt zur Entgeltbildung und -verwendung (vgl. Themenpapier, Ausführungen S 4. Abs. 2 und 3).

##### Zu 2: Besonderheiten der Hilfen zur Erziehung

Zu den Spezifika der Hilfen zur Erziehung gehört, dass sie mehr und anderes sind als eine klassische soziale Dienstleistung. Sie bilden das Folgesystem nach einer Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, sie kommen in Gefährdungslagen zum Einsatz und sie werden Eltern in vielen Fällen eindringlich angetragen, um der Verfestigung von Entwicklungsrückständen und Verhaltensauffälligkeiten der betroffenen Kinder und Jugendliche entgegenzuwirken.

Die Hilfen zur Erziehung bearbeiten die wohl folgen folgenreichste und kostenträchtigste Armutsform, die Erziehungsarmut. Sie betrifft immer zwei Generationen und bildet das Verbindungsglied bei der sozialen Vererbung von sozialer Randständigkeit.

Die Inanspruchnahme von Hilfen zu Erziehung ist deshalb sowohl im Interesse der Eltern und Kinder, als auch von Staat und Gesellschaft.

Bloße Vermeidungsstrategien werden dieser Multi-Funktion nicht gerecht.

Trotz einzelner Parallelen im Leistungs- und Finanzierungsrecht etwa zwischen Jugend- und Behindertenhilfe und zwischen Behindertenhilfe und Pflege wird hier davon ausgegangen, dass die vorgenannten Arbeitsfelder jeweils eigene Steuerungslogiken und Vereinbarungstraditionen entwickelt haben und dies auch in Zukunft sachgerecht ist. Im Folgenden wird in der gebotenen Kürze auf einzelne Aspekte o.g. Themenpapiers näher eingegangen

### Zu 3: Allgemeine Zielstellung

Die von der Arbeitsgruppe auf Seite 2 formulierte und wohl für alle Transferfelder geltende Zielstellung, soziale, öffentlich finanzierte Dienstleistungen in der (bundesrechtlich) normierten Qualität erbringen zu wollen, gleichzeitig den Ausgabenanstieg zu dämpfen und die Qualität der Leistung im Einzelfall verbessern zu wollen, ist angesichts der absehbaren Bedarfsentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung kaum erreichbar. Hier wird davon ausgegangen, dass man schon mit Blick auf die deutliche Zunahme von jungen Menschen in allen jugendhilferelevanten Altersgruppen mit einer größeren Zielgruppe rechnen muss, als dies heute der Fall ist. Selbst wenn es gelänge die Hilfedichte konstant zu halten, erscheint bestenfalls eine Dämpfung der Fallzahlen bzw. Ausgaben möglich zu sein.

### Zu 4: Bedarfserwartung

Bevor man sich mit Steuerungsaspekten befasst, ist eine Bedarfserwartung anzustellen, um realistische Masse für Steuerungseffekte zu bestimmen.

Die Bedarfsprognose gehört zu den Aufgabenstellungen der Gesamtjugendhilfeplanung. Da hier unterstellt wird, dass solche Berechnungen von der Senatsjugendverwaltung erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden, sei hier nur ein grober Ausblick vorgenommen.

Zur Bestimmung der Entwicklungsrichtung reicht es aus, für einen Prognosezeitraum einen fortgeschriebenen Jugendeinwohnerwert mit einer mittleren Hilfedichte zu belegen und so grobe Erwartungswerte zu gewinnen.

Geht man von einem mittleren Wachstum der Jugendeinwohner von ca. 20.000 jungen Menschen pro Jahr <sup>1</sup> aus und belegt diese mit einer Hilfedichte von 40 Hilfen, kann man bei Fortsetzung der bisherigen Hilfedichte in 2020 mit Fallzahlen von ca. 30.000 rechnen. Dies entspräche einem Zuwachs von fast einem Drittel der gegenwärtigen Fallzahlen von ca. 23.000.

### Zu 5: Bundesweite Erkenntnislage über Einflussfaktoren im Bereich HzE

Ausgehend von der weithin geteilten Grunderkenntnis, dass „Erziehungshilfen in erster Linie durch prekäre Lebenslagen von Familien ausgelöst werden, auf die Jugendhilfe nur bedingt Einfluss nehmen kann“<sup>2</sup> wurden in Steuerungsdebatten der letzten Jahre eine Vielzahl von Einflussgrößen identifiziert, die die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

2013 lebten in Berlin 613.922 unter 21jährige (JEW), in 2016 waren es 674.821, dies entspricht einer durchschnittlichen Zunahme von 20.300 Personen pro Jahr. Für 2020 ergäben sich 764.821 JEW, von denen bei gleicher Hilfedichte 30.192 Hilfen in Anspruch nehmen würden.

<sup>2</sup> Landesjugendamt Westfalen, Positionspapier Hilfen zur Erziehung, Eine kommunale Aufgabe mit individuellem Rechtsanspruch, Grundlagen, Handlungsweisen, Wirkungen,, Münster im August 2011, S. 6



So listet Schäfer<sup>3</sup> 20 jugendhilfeinterne und –externe Einflussfelder auf, die die Jugendhilfeausgaben beeinflussen. Hierzu zählen die sozialstrukturellen Belastungen einer Region, Bewilligungstraditionen einzelner Jugendämter, die kommunale Haushaltssituation bis zur Selbstverständlichkeit mit der Klienten Jugendhilfeleistungen beanspruchen. Als HzE-spezifische Einflussgröße ist in den letzten Jahren die Kinderschutzlage zu einem zentralen „Zubringer“ für die Hilfen zur Erziehung geworden, auch und gerade in Berlin.

So erfolgte in Berlin 2016 jede dritte Unterbringung (1.393 von 4.220 Unterbringungen) auf Grund einer vorangegangenen Gefährdungseinschätzung<sup>4</sup>. Die Auswertung der §8a-Meldungen seit 2012 zeigen, dass ca. jede 4. Gefährdungsmeldung zur Einleitung einer neuen Hilfe zur Erziehung führt. In 2016 zogen 15.444 Gefährdungsmeldungen 3.713 Hilfen zur Erziehung nach sich.<sup>5</sup>

Breite Akzeptanz haben die auf Baden-Württemberg bezogenen Forschungsergebnisse von Ulrich Bürger<sup>6</sup> zu den Ursachen der regional sehr unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung gefunden. Neben der empirischen Aufklärung der Faktoren, die eine erhöhte Inanspruchnahme Wahrscheinlichkeit nach sich ziehen, hat er die Zielgruppe der stationären Jugendhilfe näher markiert.

Er hat drei Lebenslagen mit erhöhtem Risiko identifiziert:

- Minderjährige in Transfer-Haushalten (16fach höheres Risiko)
- Scheidungskinder /Kinder in Stieffamilien (22fach höheres Risiko)
- Kinder bei Alleinerziehenden.

Konkreter gefasst:  
je höher

- die Zahl von Kindern, die in Familien ohne Erwerbstätige aufwachsen (in Berlin sind dies fast ein Fünftel aller Jugendhilfekinder)
- die Zahl von Kindern, die in konflikträchtigen Familienkonstellationen leben (hierzu lassen sich nur Annäherungswerte bilden)<sup>7</sup>
- die Zahl von Kindern, die bei transferabhängigen Alleinerziehenden aufwachsen (in Berlin gibt es ca. 50.000 Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften)

je höher ist die Wahrscheinlichkeit früher oder später Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen zu müssen.

Vergegenwärtigt man sich die Zahl von Kindern, die in Berlin in solchen Risikolagen aufwachsen, wird einem klar, welcher Kraftanstrengungen es bedarf, um der Verfestigung von Problemkonstellationen wirksam entgegen treten zu können.

Insgesamt sollte die Auswahl von Einflussgrößen mit Sorgfalt vorgenommen werden, vor allem dann, wenn sie nicht nur zur Erklärung von Fremdunterbringungsquoten dienen sollen, sondern mit ihnen Steuerungsfunktionen (Gewichtungsfaktoren für die Budgetbildung, Ansatzpunkte für Präventionsstrategien) verbunden werden.

Die von der AG herausgearbeitete Liste von 7 Einflussfaktoren wird dem nur in Ansätzen gerecht.

<sup>3</sup> Schäfer, Georg, „Was steuert die Jugendhilfe. In AFET „Dialog Erziehungshilfe Ausgabe !/12, S. 26-30

<sup>4</sup> Der Statistische Bericht B-Brandenburg SB KV 2-J/16 weist per 31.12.2016 3.319 Hilfen aus, deren Einleitung aufgrund einer vorangegangenen Gefährdungseinschätzung erfolge. Dies wären ca. 14%

<sup>5</sup> Daten aus Staa, Statistischer Bericht, K V 10 - j / 16, erschienen im Juni 2017

<sup>6</sup> Vgl. mehrere Veröffentlichungen von Dr. Ulrich Bürger zum Thema Armut und Familienstrukturen in den Herkunftsfamilien der Adressatinnen erzieherischer Hilfen



Während die Einflussfelder 1-6<sup>8</sup> als plausibel eingeschätzt werden können, fehlt die Kinderzuschulage als HzE-spezifische Erklärungsgröße und das 7. Element Anbieterstruktur/Leistungsanbieter (Öffentlicher Träger?) ist „artfremd.“

Es wird üblicherweise nicht als Steuerungselement angesehen. Angesichts der kostenträchtigen Erfahrung, die das Land Berlin mit der Stützung und Abwicklung des hem. Landsträgers für Erziehungshilfen (JAW) gemacht hat, erscheint die Wiederbelebung einer öffentlichen Trägerschaft als nicht zielführend.

## Zu 6: Mengentlastende Strategien

### 1. Frühes ambulant vor stationär

Zu den Klassikern der Konsolidierungsstrategien im HzE-Bereich gehört der Rückgriff auf die „Substitutionsthese“, nach der ein gut ausgebautes ambulantes Hilfesystem per se zur Reduzierung ansonsten notwendiger stationärer Hilfen führen würde.

Dieser These fehlt bis heute die empirische Bestätigung.

Das Kalkül durch den häufigeren Einsatz von ambulanten Hilfen in ihrer Regelform (die typische Sozialpädagogische Familienhilfe umfasst in Berlin 3-6 Wochenstunden), die Anzahl die Unterbringungszahlen zu senken, geht in der Praxis nicht auf. Das Profil der neuen Bundesländer belegt, dass trotz gezieltem Auf- und Ausbau ambulanter Hilfen nach der Wende, die Zahl der Heimunterbringungen<sup>9</sup> nicht spürbar abgesenkt werden konnte,

Wenn man durch frühe, aktivierende Hilfen Wirkungen auf nachgelagerte Hilfen erzielen will, muss man zu ambulanten Leistungskonstruktionen übergehen, die deutlich oberhalb der bisherigen Betreuungsumfänge liegen.

### 2. Entwicklung innovativer Finanzierungssysteme

Dies wurde schon im Rahmen der noch schwebenden SGB VIII-Novellierung diskutiert. Meist wird hiermit zum einen die Ermächtigung zur Vergabe von Sozial- bzw. Trägerbudgets gemeint zum anderen aber auch die Möglichkeit, individuelle Rechtsansprüche durch die Bereitstellung von Plätzen in Regelsystemen erfüllen zu können.

Nach wie vor fehlt beiden Wegen die rechtliche Basis.

Jenseits der bundesweiten Debatte hat Berlin mit seinem Budget für fallunabhängige Leistungen und einer Vielzahl von Hilfen/Projekten nach § 27,2 SGBVIII, Ansatzpunkte, die man weiterentwickeln kann. Sollte es tatsächlich der Fall sein, dass es Angebote gibt, die allein deshalb nicht zustande kommen, weil die Mechanismen der Kosten- und Leistungsrechnung und des Systems der Rahmenleistungsbeschreibungen Unikate naturgemäß nicht im Blick haben, kann und sollte man darüber reden.

## Zu 7: Fazit

1. Aus den hier bekannten bundesweit verfolgten Steuerungskonzepten gibt es aufgrund der externen Bestimmtheit des Fallaufkommens keine kurzfristig wirksamen Maßnahmen, die HzE-Mengen zu senken. Präventionsstrategien wirken allenfalls mittel- und langfristig.

<sup>8</sup> Das Themenpapier nennt folgende Einflussfelder:

1. Politik, 2. Gesetzgebung, 3. Zugang zu Leistungen (früherer, umfassender Ansatz), 4. Fallmanagement (Prozesssteuerung), 5. Qualitätssteuerung und Berichtswesen/Marktkennntnis, 6. Anbieterstruktur/Leistungsanbieter (Öffentlicher Träger?)

<sup>9</sup> Vgl.

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/SozialeLeistungen/KinderJugendhilfe/KinderJugendhilfe.htm>



2. Angesichts der Verbreitung von Risikolagen in Berlin, gibt es zur Strategie möglichst viele, möglichst passgenaue Hilfen zu gewähren, keine wirkliche Alternative. Eine eigentlich gebotene flächendeckende Primär- Prävention, um Kinder in prekären Lebenslagen möglichst frühzeitig anzusteuern, ist angesichts vorgenannter Dimensionen und bei derzeitigem Fachkräftemangel allenfalls in Ansätzen möglich.

3. Letztlich bleibt nur, gezielter als bisher frühe Hilfen einzusetzen, neue Hilfskonstruktionen für ansonsten nicht mehr erreichbare Kinder/Jugendliche zu erfinden und einen Teil des HzE-Gesamtbudgets als Innovationsfonds für Unikate einzusetzen, um diese von den KLR - Mechanismen auszunehmen.

4. Zu den wirksamsten Entlastungsventilen für das System der Hilfen zur Erziehung, gehört die Bereitstellung von Wohnungen für junge Volljährige. Die massive Wohnungsnot führt zur Verstopfung an allen Übergängen des Systems von der Rund-um-die-Uhr Betreuung in das betreute Jugendwohnen bis in die eigene Wohnung.

5. Erkennbar hemmend wirkt auch der Fachkräftemangel. Besondere Aufmerksamkeit sollte den familienanalogen Formen gelten, da diese Betreuungsformen schon immer nur einen kleinen Arbeitsmarkt hatten und angesichts vielfältiger Beschäftigungsalternativen für Fachkräfte in der Gefahr sind, als belastungsreicheres Angebot ins Hintertreffen zu geraten.

Liedtke,dwbo, 12.04.2018

