

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“

Die Empfehlungen (DV 10/14) wurden von der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ erarbeitet und nach Beratung im Fachausschuss „Jugend und Familie“ am 23. September 2015 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Das Papier bezieht sich auf die Debatte, die unter dem Titel „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“ geführt wird.



Inhalt

1. Vorbemerkungen	3
2. Gestaltung und Einflussnahme auf Entwicklungsprozesse bei den Hilfen zur Erziehung	5
2.1 Zum Verständnis von „Steuerung“	6
2.2 Steuerungsverantwortung des Jugendamtes	7
2.2.1. Einzelfall – Hilfeplanung	7
2.2.2. Organisationsgestaltung	8
2.2.3. Infrastrukturgestaltung – Jugendhilfeplanung	10
2.3 Der ASD/KSD als zentraler Steuerungsakteur	11
2.4 Unterstützung von Steuerungshandeln durch Forschung	12
3. Kooperation an den Schnittstellen	14
3.1 Gelingensfaktoren	14
3.2 Kooperationshürden	15
3.3 Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe	15
3.3.1. Kindertagesbetreuung	16
3.3.2. Kinder- und Jugendarbeit	17
3.3.3. Eltern- und Familienbildung und Familienerholung	17
3.3.4. Frühe Hilfen	18
3.4 Schnittstellen zu anderen Systemen	19
3.4.1. Schule	19
3.4.2. Arbeitsförderung	20
3.4.3. Gesundheit	21
4. Empfehlungen zu gesetzlichen Ergänzungen bzw. Änderungen	22
4.1 Sozialraumorientierung und Hilfen zur Erziehung	22
4.2 Verwirklichung der Rechte im SGB VIII und sozialräumliche Ansätze	23
4.3 Empfehlungen für rechtliche Regelungen außerhalb des Kinder- und Jugendhilferechts	25

1. Vorbemerkungen

Hilfen zur Erziehung werden bei rückläufiger Kinderzahl in den letzten Jahren vermehrt gewährt.¹ Bundesweit haben im Jahr 2012 über 1 Mio. junge Menschen und ihre Familien Unterstützung durch Hilfen zur Erziehung erhalten.² Sie sind wichtige Unterstützungsleistungen in besonders herausfordernden Situationen, die sich im Prozess des Aufwachsens entwickeln können, und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Rechts junger Menschen auf Förderung gemäß § 1 SGB VIII.

Mit dieser Entwicklung gehen allerdings auch steigende Kosten einher: Zwischen 2000 und 2012 sind die Ausgaben um 2,65 Milliarden Euro gestiegen, das heißt um 56 %. 2012 brachten die Kommunen über 7,4 Mrd. Euro für Hilfen zur Erziehung auf.³

Neben den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigte sich auch die Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) mehrfach mit den Herausforderungen und Möglichkeiten der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung.⁴ Der Deutsche Verein hat sich ebenfalls seit 2012 an der Debatte beteiligt und den Diskussionsprozess unterstützt.⁵ Auch der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD hat einen Weiterentwicklungsbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe festgestellt und ist insbesondere auf die Verbesserung von Steuerungsinstrumenten eingegangen.⁶

An diese Prozesse knüpft der Deutsche Verein mit dem vorliegenden Papier an. Aus seiner Sicht sind die Ursachen für die gestiegene Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung auf interne und externe Faktoren der Kinder- und Jugendhilfe zurückzuführen. Die in den letzten Jahren bekannt gewordenen Fälle von Kindstötungen und -vernachlässigungen haben zu einer breiten öffentlichen und fachlichen Diskussion geführt, was in der Folge den Kinderschutz verstärkt und verbessert hat. Dieser geänderte Kinderschutz und die damit einhergehende Sensibilität sind eine Ursache für den Anstieg.⁷

Vergegenwärtigt man sich, dass besonders die soziale und familiäre Situation mitentscheidend dafür ist, dass Eltern, Kinder und Jugendliche auf Hilfen zur Erziehung angewiesen sind, dann müssen zwingend auch die unterschiedlichen Lebensbedingungen der Familien und damit verbundene Lebenschancen, zum Beispiel Armut, thematisiert werden. Aber auch andere Gründe, wie komplexer werdende Lebenslagen mit zunehmenden individuellen und gesellschaftlichen Belastungsfaktoren, die Exklusion aus den Regelsystemen, eine Zunahme von

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Sabine Gallep.

1 Im Jahr 2000 gab es ungefähr 15,2 Millionen Kinder in Deutschland, im Jahr 2012 rund 12,9 Millionen. Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hrsg.): Monitor Hilfen zur Erziehung (Autor/innen: Sandra Fendrich, Jens Pothmann, Agathe Tabel), 2014, S. 12.

2 Im Jahr 2008 wurden 904.221 Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen, 2012 waren es 1.002.988 Hilfen zur Erziehung. Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hrsg.): Monitor Hilfen zur Erziehung (Autor/innen: Sandra Fendrich, Jens Pothmann, Agathe Tabel), 2014, S. 12.

3 Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hrsg.): Monitor Hilfen zur Erziehung (Autor/innen: Sandra Fendrich, Jens Pothmann, Agathe Tabel), 2014, S. 36.

4 Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) vom 31. Mai/1. Juni 2012 in Hannover, TOP 5.1, vom 6./7. Juni 2013 in Fulda, TOP 5.6 sowie vom 22./23. Mai 2014 in Mainz, TOP 5.3.

5 Siehe Beschluss der JFMK vom 31. Mai/1. Juni 2012 in Hannover, TOP 5.1, vom 6./7. Juni 2013 in Fulda, TOP 5.6, Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung der AGJF zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, NDV 2014, 7 ff.

6 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 99.

7 Vgl. auch 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drucks. 17/12200, S. 39.

Hilfen gemäß § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche), führen dazu, dass die Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und die erzieherischen Hilfen im Besonderen zu Ausfallbürgen für gesamtgesellschaftlich verursachte Problemlagen von Familien werden können.

Hinzu kommen besondere aktuelle Faktoren, wie zum Beispiel die steigende Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in Folge der zahlreichen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Krisen an den Außengrenzen der EU, deren Auswirkungen in Deutschland jedoch regional (noch) unterschiedlich ausgeprägt sind.

Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich die Beschlussfassung der JFMK vom 22./23. Mai 2014, die die zentralen Strukturmaximen der Kinder- und Jugendhilfe bekräftigt. Demnach sieht es die Fachministerkonferenz u.a. als notwendig an, dass

- Grundlage der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung rechtlich und materiell der im SGB VIII normierte individuelle Rechtsanspruch bleibt, um bedarfsorientierte Leistungen mit der erforderlichen Qualität zu gewährleisten,
- die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern wesentlich zum nachhaltigen Erfolg von Hilfen beiträgt und daher gestärkt werden muss,
- das Wunsch- und Wahlrecht unverzichtbares Prinzip für die Inanspruchnahme des individuellen Rechtsanspruchs bleibt.

Der Deutsche Verein unterstützt diese Eckpfeiler und betrachtet sie als unabdingbare Voraussetzungen für die Hilfen zur Erziehung.

Darüber hinaus begrüßt der Deutsche Verein, dass sich die JFMK unter anderem dafür ausgesprochen, dass

- vor dem Hintergrund der Zunahme von Erziehung und Bildung in öffentlicher Verantwortung (Kindertagesbetreuung, Ganztagsangebote in Schulen) und dem Anstieg der Hilfen zur Erziehung Angebote der Hilfen zur Erziehung und Regelangebote beispielsweise des Schul- und Gesundheitswesens oder der Arbeitsförderung stärker aufeinander bezogen und besser miteinander verbunden und damit die sozialräumlichen Unterstützungsstrukturen verbessert werden,
- eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung deshalb notwendigerweise im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, dem Ausbau sozialräumlicher und infrastruktureller Angebote für Kinder und Jugendliche und der gegenseitigen Kooperation mit den Regelsystemen, z.B. Kitas und Schulen, erfolgt,
- die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung darauf zielt, möglichst frühzeitig Hilfe und Unterstützung anzubieten, eine bedarfsgerechte Infrastruktur zu sichern und die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung zu verbessern, aber zugleich auch die Potenziale von Regelangeboten und sozialräumlichen Ansätzen stärker zu nutzen und dadurch die Effizienz des Mitteleinsatzes für erzieherische Hilfen steigern zu können,

- die in den meisten Kommunen forcierte Entwicklung präventiver und niedrigschwelliger Angebote in Verbindung mit einem Ausbau sozialräumlicher Infrastruktur sowie von Netzwerken im Hinblick auf die Wirksamkeit des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt und gefördert werden und so durch bedarfsgerechte Angebote und rechtzeitige Hilfen der Verfestigung von Problemlagen entgegengewirkt und der Zugang zu erforderlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten verbessert werden kann,
- die Rechtssicherheit beim systematischen Zusammenwirken von Regelangeboten, sozialräumlicher Arbeit und Strukturen mit den erzieherischen Hilfen und bei deren Finanzierung hergestellt wird.

Der Deutsche Verein greift in diesem Papier den aktuellen Diskussionsstand auf und macht die Einzelthemen Steuerung, Kooperation an den Schnittstellen und gesetzliche Rahmung der sozialräumlichen Arbeit zum Gegenstand.

Der Deutsche Verein empfiehlt, insbesondere die Jugendämter mit ausreichenden und gut ausgebildeten personellen und sächlichen Ressourcen auszustatten sowie organisationsbezogene Rahmenbedingungen zu schaffen, um auf den Ebenen der Hilfeplanung, der Organisationsgestaltung und der Jugendhilfeplanung wirksam steuern zu können. Die damit in Zusammenhang stehenden Auswirkungen auf die Kostensituation bedürfen einer gesonderten Betrachtung. Außerdem regt der Deutsche Verein an, die Zusammenarbeit an den Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe und zu anderen Systemen zu intensivieren und Kooperationsverpflichtungen gesetzlich zu verankern, da die Hilfen zur Erziehung zum Erreichen ihrer eigenen Ziele auf eine enge und möglichst vertrauensvolle Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren und deren Systemen angewiesen sind und gegebenenfalls notwendige Finanzierungsmodelle rechtlich abzusichern. Die Empfehlungen behandeln nicht die Thematik der Inklusion bezogen auf die Hilfen zur Erziehung. Diese Schnittstelle stellt die Akteure vor ganz eigene Herausforderungen, auf die in einem gesonderten Papier eingegangen werden wird.

Das Papier richtet sich an die Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe, die Akteure an den Schnittstellen zu den Hilfen zur Erziehung innerhalb und außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, Expert/innen aus Wissenschaft und Verbänden, ebenso an die politischen Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

2. Gestaltung und Einflussnahme auf Entwicklungsprozesse bei den Hilfen zur Erziehung

Die Kinder- und Jugendhilfe kann sich der Anforderung, die Fallzahl- und Kostensteigerungen als Aufforderung zur Suche nach Steuerungsmöglichkeiten zu verstehen und Steuerungsoptionen zu erkunden, nicht verschließen. An welchen Stellen solche Ansatzpunkte für Steuerung umgesetzt werden können, muss sowohl strukturell als auch entsprechend den örtlichen Bedingungen konzipiert werden. Für solche regionalen Diskussionen sollen in diesem Papier einige Hinweise gegeben werden: zum einen als Anregungen und Orientierungen,

in welche Richtungen eine solche Suche nach örtlichen Steuerungsoptionen gehen kann, zum anderen zur (selbst)kritischen Erörterung und Reflexion der Praxis in einem Jugendamt.

Nachfolgend wird zunächst auf den Begriff der „Steuerung“ näher eingegangen (2.1). Daran anschließend werden einige Ansatzpunkte und Interventions Ebenen für Steuerungshandeln im Jugendamt dargestellt (2.2), bevor der Allgemeine Soziale Dienst (ASD)/Kommunale Soziale Dienst (KSD) als ein zentraler Akteur für Steuerung der Hilfen zur Erziehung betrachtet wird (2.3). In beiden Abschnitten werden einige Markierungen zur Suche nach regionalen Steuerungsoptionen und zur Überprüfung der Steuerungspraxis in einem Jugendamt benannt. In einem vierten Abschnitt (2.4) wird Forschung in den Blick genommen und werden Anregungen zur Ausgestaltung von praxisbezogener Forschung als Impuls und Unterstützung bei der Suche nach regional sinnvollen Steuerungskonzepten gegeben.

2.1 Zum Verständnis von „Steuerung“

Da im Folgenden der Begriff der „Steuerung“ eine zentrale Rolle einnimmt, sei kurz umrissen, was der Deutsche Verein hierunter versteht. „Steuerung“ bei den Hilfen zur Erziehung heißt, solche Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse zu finden, bei denen Akteure innerhalb und außerhalb des Jugendamtes angeregt werden, ihre bisherigen Denk- und Entscheidungsmechanismen kritisch im Hinblick auf ihre fachlichen und ressourcenbezogenen Folgen und Nebenfolgen zu überprüfen und aus diesen Überprüfungen Schlüsse zu ziehen für eine möglicherweise veränderte Entscheidungspraxis und für ein möglicherweise verändertes methodisches Handeln – in der begründeten Hoffnung, dass durch diese Prozesse sowohl fachliche Optionen besser zur Geltung gebracht werden können als auch fachliche Optionen mit ressourcenbezogenen Kalkülen besser miteinander verkoppelt werden.⁸

Nicht nur bei den Hilfen zur Erziehung, sondern auch in anderen Feldern der Infrastrukturgestaltung zeigt sich, dass der Versuch, eindimensional über Vorgaben und Kontrolle intendierte Steuerungsergebnisse zu erzielen, in der Regel nicht die gewünschten Erfolge mit sich bringt. Ferner hat die Komplexität des Steuerungsfeldes zur Folge, dass mögliche Steuerungseffekte zumeist nicht kurzfristig eintreten, sondern in der Regel erst nach einer längeren Zeit sichtbar werden.

Die Anforderungen an Hilfen zur Erziehung werden auch von Faktoren geprägt, die außerhalb der Einflussmöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe liegen und die auch bei intensiven Steuerungsbemühungen nicht allein durch Akteure der Kinder- und Jugendhilfe maßgeblich verändert werden können, weil sie durch gesellschaftliche Entwicklungen verursacht sind.⁹ Darüber hinaus handelt es sich dabei um lang dauernde pädagogische Entwicklungsprozesse, bei denen Steuerungsergebnisse oft erst langfristig eintreffen können.

8 Ein solches Steuerungsverständnis entspricht auch dem Steuerungsbegriff, der im Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79a SGB VIII“ zugrunde gelegt ist (NDV 2012, 555 ff.).

9 S. dazu die Darstellungen in: BMFSFJ (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2013.

Die Steuerung sollte unter anderem darauf abzielen, junge Menschen und ihre Familien über bestehende Regelangebote und die soziale Infrastruktur vor Ort zu informieren. Es sollten dabei die Kompetenzen von Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen und ihren Eltern gestärkt werden, Kenntnis von der vorhandenen Infrastruktur zu erhalten und diese in Anspruch zu nehmen.

2.2 Steuerungsverantwortung des Jugendamtes

Die unterschiedlichen Ansatzpunkte für das Steuerungshandeln im Jugendamt lassen sich auf drei Interventionsebenen skizzieren:

- Interventionsebene des Einzelfalls: hier ist insbesondere die Hilfeplanung angesprochen (2.2.1.);
- Interventionsebene der Organisationsgestaltung: hier geht es vor allem um die Gestaltung der organisationsbezogenen Bedingungen für Entscheidungshandeln bei Hilfen zur Erziehung (2.2.2.);
- Interventionsebene der Infrastrukturgestaltung: hier konkretisiert sich Steuerung u.a. in einer adäquaten Praxis der Jugendhilfeplanung (2.2.3.).

2.2.1. Einzelfall – Hilfeplanung

Ohne an dieser Stelle intensiver auf die Anforderungen der Hilfeplanung und deren Umsetzung eingehen zu können,¹⁰ sollen kurz einige Grundsätze für Steuerungshandeln benannt werden. Sicherlich besteht auch bei solchen Hilfen, bei denen kein formalisiertes Hilfeplanverfahren stattfindet (z.B. Erziehungsberatung oder andere niederschwellige Hilfen), eine fachliche Steuerungsverantwortung des jeweiligen Trägers. Jedoch bestehen bei den Hilfen zur Erziehung, in denen Entscheidungen im Rahmen von Hilfeplanverfahren erarbeitet werden, besondere Anforderungen an das Steuerungshandeln. Im Rahmen der Hilfeplanung hängt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung in einem Jugendamt insbesondere davon ab, ob

- in den sozialen Diensten ausreichende Personalressourcen vorhanden sind, um bedarfsgerecht Hilfeplanungsgespräche zu führen und diese entsprechend vor- und nachzubereiten;
- bei den Fachkräften angemessene Kompetenzen zum Fallverstehen ausgebildet sind und daher auf dieser Grundlage der Hilfebedarf angemessen festgestellt sowie die dementsprechend passende Hilfe zielbezogen eingesetzt werden kann;
- auf bestehende spezifische Kommunikationsbedarfe (beispielsweise bei Migrationshintergrund oder Behinderung) eingegangen wird und damit eine differenzierte Verständigung zwischen den Fachkräften in den sozialen Diensten und den Hilfeadressaten sichergestellt ist;

¹⁰ S. dazu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, NDV 2006, 343 ff.

- die Fachkräfte in der Lage sind, die Ressourcen der Hilfe-Adressaten und in deren Umfeld angemessen zu erkunden und systematisch in die Hilfestaltung einzubeziehen;
- die Hilfe mit einem spezifischen Ziel oder einer spezifischen Wirkungserwartung verknüpft wird, die zum Gegenstand der kontinuierlichen Überprüfung und Fortschreibung einer Hilfe werden kann;
- eine kontinuierliche Begleitung des Hilfeprozesses durch die Fachkräfte des Jugendamtes stattfindet, bei der die Prozessverläufe beobachtet werden und eventuell erforderliche zielgerechte Umstellungen der Hilfe realisiert werden können;
- bei einer Hilfe-Entscheidung Kostenerwägungen einbezogen werden in einer Weise, dass die an der Entscheidung beteiligten Fachkräfte sich der Auswirkung ihrer Entscheidung auf das Erziehungshilfe-Budget bewusst sind und die Angemessenheit der Kosten als ein beachtenswertes Kriterium in ihre am Hilfebedarf des Adressaten orientierte Entscheidungsfindung einbeziehen;
- bei der Auswahl der Leistungserbringer eine Leistungstransparenz hergestellt werden kann, bei der zum einen Formen und Intensität der jeweiligen Leistung für alle Beteiligte transparent werden und zum anderen das für den Einzelfall angemessene Preis-Leistungs-Verhältnis genauer nachvollziehbar wird.

2.2.2. Organisationsgestaltung

Steuerungsoptionen im Rahmen der Organisationsgestaltung ergeben sich insbesondere im Hinblick auf folgende Aspekte:

- *Überprüfung der Personalausstattung im ASD/KSD*: Eine zu geringe Personalausstattung im ASD/KSD führt dazu, dass aufgrund der Arbeitsbelastung die Fachkräfte eine differenzierte und zielbezogene Hilfeplanung, wie sie vorangehend skizziert wurde, nicht ausreichend realisieren können – mit entsprechenden Effektivitätseinbußen bei den Hilfeverläufen. Ferner besteht in solchen Konstellationen die Tendenz, Prozesse der Fallklärung, die eigentlich Teil der Hilfeplanung sind, in ambulante Erziehungshilfen auszulagern – mit problematischen Effekten für die Hilfeplanung und für die Kostenentwicklung. Hinzu kommt, dass Beratungen, die ansonsten Teil der ASD-/KSD-Tätigkeit sind, nicht ausreichend realisiert werden und auf andere Träger verlagert werden – ebenfalls mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen und zusätzlich mit negativen Auswirkungen für die von den ASD-/KSD-Fachkräften empfundene Berufsidentität.¹¹ Ein bislang immer noch vernachlässigter Ansatz, diesen Problemen zu begegnen, besteht in fachlich begründeten Konzepten der Personalbemessung im ASD/KSD. Dabei gilt es, die vorhandenen Verfahren und die ihnen zugrundeliegenden Parameter zu sichten und im Hinblick auf die fachlichen Bedarfe zu überprüfen, ggf. weiterzuentwi-

¹¹ S. dazu Bundesarbeitsgemeinschaft ASD/KSD: ASD – Die bedrohte Berufsidentität der Fachkräfte und der Zustand der Organisation. Ein Aufruf zur kritischen Debatte um Zukunftsperspektiven im ASD, in: Das Jugendamt 12/2013, S. 625–629.

ckeln und flächendeckend in der Praxis zu implementieren und regelmäßig den Bedarfen anzupassen.¹²

- *Überprüfung und Verbesserung der Personalentwicklung im Jugendamt:* Da die Mitarbeiter/innen die zentrale Schaltstelle für die Strukturierung der Hilfen (und deren Kostenfolgen) darstellen, bedarf es einer sorgfältigen Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen, einer fachlichen Begleitung, einer in der Organisation verankerten Fortbildungspraxis, einer strukturierten individuellen Mitarbeiter/innenentwicklung und einer achtsamen Beobachtung der Entwicklung der quantitativen und qualitativen Arbeitsbelastung. Auf einer solchen Grundlage können Mitarbeiter/innen eher in die Lage versetzt werden, die an sie gerichteten Steuerungsanforderungen angemessen wahrzunehmen und umzusetzen. Im Hinblick auf das zunehmend begrenzte Fachkräfteaufkommen im Bereich der Sozialpädagog/innen müssen auch langfristige Strategien zur Personalakquise sowie im Hinblick auf eine Verbreiterung der Qualifikationsanforderungen entwickelt und umgesetzt werden.
- *Schaffen eines einheitlichen Rahmens, in den einzelne Teams ihre Entscheidungen und Fallbearbeitungen bei Hilfen zur Erziehung einordnen und aus dem sie Orientierung gewinnen:* Auch wenn die Dynamik der Beratungen und Entscheidungen in verschiedenen Organisationseinheiten (z.B. Teams) sich jeweils spezifisch entwickelt, so ist doch ein übergreifender Orientierungsrahmen (im Hinblick auf inhaltliche Kriterien und im Hinblick auf Entscheidungsprozesse) erforderlich, um die Entscheidungsbreite einzugrenzen und eine relativ gleiche Ausrichtung der Entscheidungen in einem Jugendamt zu gewährleisten.
- *Reflexion von Unterschieden in der Entscheidungspraxis innerhalb eines Jugendamtes:* Das Entscheidungsverhalten in verschiedenen ASD-/KSD-Teams kann beobachtet und im Hinblick auf mögliche markante Unterschiede ausgewertet werden. Markante Unterschiede im Umgang mit Budgets können thematisiert werden im Hinblick auf mögliche Gründe. Solche Unterschiede zwischen verschiedenen Jugendämtern aus Regionen mit ähnlicher Sozialstruktur können als Reflexionsanlass und als Anstoß zum Erkunden veränderter Steuerungsstrategien genutzt werden.
- *System des Finanzcontrolling im Bereich der Hilfen zur Erziehung:* In der Organisation sollte ein Finanzcontrollingssystem verankert sein, das einen transparenten Überblick darüber ermöglicht, mit welchen Auswirkungen für ein Budget eine bestimmte Entscheidung in einem Einzelfall verbunden ist. Eine solche Transparenz zum Budget und zu den Kostenauswirkungen von Erziehungshilfe-Entscheidungen kann und soll selbstverständlich nicht den jeweiligen individuellen Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung außer Kraft setzen.
- *Leistungsvereinbarungen mit Trägern der Erziehungshilfe:* Mit den Trägern der Erziehungshilfen sollten Leistungen so ausgehandelt und in entsprechen-

12 S. dazu zum Beispiel „Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB)“. Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) – Bayerisches Landesjugendamt 2013, <http://www.blja.bayern.de/service/broschueren/neue/27603/index.php>; „Standards für die Arbeit im ASD des Jugendamtes“. Fachstelle Kinderschutz im Land Brandenburg, Start GmbH, 2008, https://www.lwl.org/lja-download/datei-download2/LJA/erzhi/f/1220277104/1220421464/1220433072_12/Schnurr_ASD-Personalstandards_leftbrace_2_rightbrace_.pdf.

den Vereinbarungen beschrieben werden, dass zum einen für alle Beteiligten Transparenz zu Leistungsarten, Leistungsumfang und zu Eckpunkten der Leistungserbringung hergestellt wird und dass zum anderen Leistungen und Entgelte nachvollziehbar einander zugeordnet werden können. Auf einer solchen Basis kann eine zielgerichtete und kostenbewusste Inanspruchnahme einer Leistung im Einzelfall durch die jeweiligen ASD-/KSD-Fachkräfte erfolgen.

2.2.3. *Infrastrukturgestaltung – Jugendhilfeplanung*

Die Möglichkeit, die im jeweiligen Einzelfall bedarfsgerechten Hilfen zu organisieren und damit eine effektive Hilfestuerung zu erreichen, hängt ab von der Verfügbarkeit unterschiedlicher Angebote in einer Region. Ferner können Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, der Kindertagesbetreuung, der Eltern- und Familienbildung etc. dann intensiver und gezielter in Hilfekonstellationen der Erziehungshilfe einbezogen werden, wenn auch die Jugendhilfeangebote, die außerhalb der Erziehungshilfe existieren, Teil einer integrierten Jugendhilfeplanung sind. Auch der Einbezug von anderen Organisationen, die für die Lebenswelt der jungen Menschen Bedeutung haben (insbesondere Schulen, aber auch Sportvereine, Jobcenter), in eine Hilfekonstellations wird erleichtert, wenn diese Organisationen in einen grundlegenden Kooperationszusammenhang eingebunden sind. Die Infrastrukturgestaltung muss vor allem durch eine aktive, kontinuierliche, prozess- und beteiligungsorientierte Jugendhilfeplanung vorangetrieben werden. Auf diese Weise werden Angebote und Strukturen ermöglicht, auf deren Grundlage eine effektive Hilfestuerung im Einzelfall erfolgen kann. Somit trägt Jugendhilfeplanung zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung bei.

Über die genaue Auswertung der Hilfeplanungen im Hinblick auf die Frage, ob jeweils die angemessene Hilfeart und Hilfekonstellations realisiert werden konnte oder ob wegen mangelnder örtlicher Verfügbarkeit der Hilfen auf eine „zweitbeste Lösung“ zurückgegriffen werden musste, werden zum einen Anforderungen für die Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsstruktur erkennbar. Zum anderen können Träger auf einer solchen Grundlage gezielt motiviert werden, ihre Handlungskonzepte zu verändern und ggf. passgenauere Hilfeangebote zu schaffen. Die Erkenntnisse aus der Hilfeplanung können also systematisch für die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen im Rahmen der Jugendhilfeplanung genutzt werden.

Damit Jugendhilfeplanung die Anforderungen der aktiven und kontinuierlichen Infrastrukturgestaltung im Sinne einer Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung umsetzen kann, bedarf es einer angemessenen personellen und sächlichen Ausstattung dieses Aufgabengebiets in den Jugendämtern sowie der organisationsbezogenen Einbindung der Jugendhilfeplanung in die Abläufe im Jugendamt und in die regionalen sozial- und bildungsplanerischen Strukturen. Bei vielen Jugendämtern sind diese Voraussetzungen nicht so gegeben, dass Jugendhilfeplanung ihre Steuerungspotenziale zur Geltung bringen könnte. Nur wenn hier deutliche Verbesserungen eintreten, können die skizzier-

ten Anforderungen an eine verbesserte Planung auch tatsächlich umgesetzt werden; lediglich programmatische Proklamationen an die Jugendhilfeplanung ohne Beachtung ihrer wesentlichen Realisierungsbedingungen reichen nicht aus.¹³ Für die angemessene Ausstattung und Profilierung der Jugendhilfeplanung hat auch der Jugendhilfeausschuss eine hervorgehobene Verantwortung (§ 71 Abs. 2 SGB VIII), die er offensiv wahrnehmen sollte. Dies erfordert die Bereitschaft, auch strukturelle Veränderungen und Anpassungen vorzunehmen.

2.3 Der ASD/KSD als zentraler Steuerungsakteur

Ein Großteil der Steuerung der Hilfen zur Erziehung findet im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) bzw. in den Kommunalen Sozialdiensten (KSD) statt. Der ASD/KSD hat die Aufgabe, im Rahmen der Hilfeplanung Entscheidungen über den spezifischen Bedarf an Hilfen im Einzelfall herbeizuführen. Im Rahmen dieser Einzelfallsteuerung sind die Potenziale und Bedingungen in den Sozialräumen vom ASD/KSD aktiv einzubinden und zu nutzen. Er sammelt dabei auch Erfahrungen und Erkenntnisse hinsichtlich notwendiger Weiterentwicklungen in den Hilfeangeboten der Kinder- und Jugendhilfe und hinsichtlich erstrebenswerter Veränderungen und Angebotsentwicklungen in der Kooperation zwischen Kinder- und Jugendhilfe und anderen Akteuren im Sozialraum (u.a. Schulen, Vereinen, Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Kultur etc.). Der ASD/KSD ist also in seinen alltäglichen Handlungsvollzügen faktisch ein Drehpunkt und hat damit eine Steuerungsfunktion sowohl bei den Einzelfällen und dem dabei sichtbar werdenden Hilfebedarf als auch bei der Bewertung von Angeboten und Leistungspotenzialen im Sozialraum und bei der Entwicklung der Hilfestrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe. Im ASD/KSD werden viele Kenntnisse zusammengetragen, die sich zu einem „Steuerungswissen“ verdichten lassen und die Ansatzpunkte für das Steuerungshandeln liefern können. Darüber hinaus erzeugt das alltägliche Handeln des ASD/KSD und der dort tätigen Fachkräfte faktisch unmittelbare Steuerungswirkungen, auch wenn die Akteure ihr Handeln nicht bewusst und zielgerichtet als „Steuerung“ konzipieren. Es wäre daher verfehlt, würde man bei Überlegungen zur Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung die Strukturen des ASD/KSD und die Situation der im ASD/KSD tätigen Fachkräfte außer Acht lassen.

Wie ASD-/KSD-Fachkräfte handeln und damit faktisch zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung beitragen, ist nicht nur eine Frage der individuellen Qualifikationen und Orientierungen, sondern wird immer stark geprägt von den organisationsbezogenen Konstellationen eines ASD/KSD und von den jeweiligen kommunalen Entscheidungen zu seiner Ausgestaltung. So ist das Handeln der ASD-/KSD-Fachkräfte u.a. davon abhängig,

- welche Angebotsstrukturen sie örtlich vorfinden und ob Möglichkeiten der wirkungsvollen Verknüpfung zwischen dem ASD/KSD und der Jugendhilfeplanung geschaffen worden sind;

¹³ S. dazu Bundesjugendkuratorium: Neuaktivierung der Jugendhilfeplanung: Potenziale für eine kommunale Kinder- und Jugendpolitik, München 2012 (auch abrufbar unter: www.bundesjugendkuratorium.de); 14. Kinder- und Jugendbericht. Berlin 2013, S. 391; Gadow, T. u.a.: Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen, Weinheim/Basel 2013, S. 45 ff.

- ob Möglichkeiten der flexiblen und ggf. unkonventionellen, auf die Gegebenheiten des Einzelfalls ausgerichteten Hilfestellung eingeräumt werden;
- ob angesichts der Fallbelastung der ASD-/KSD-Fachkräfte ausreichend Potenziale zur Beratung der Adressat/innen und zur gründlichen Fallberatung („sozialpädagogische Diagnose“) gegeben sind;
- ob ASD-/KSD-Mitarbeiter/innen die Möglichkeit zur Beratung von Kindern, Jugendlichen und Eltern eingeräumt wird oder ob sie dazu angehalten werden, die Adressat/innen schnell zu „Fällen“ zu machen und an Leistungserbringer weiterzuleiten;
- ob bei einem entsprechenden Bedarf im Einzelfall miteinander verkoppelte Hilfen zeitgleich ermöglicht werden (z.B. bei Rückführungsperspektiven eines Kindes in die Familie: eine zeitgleiche Heimunterbringung in Verbindung mit einer familienbezogenen ambulanten Hilfe, um eine Rückführung überhaupt möglich zu machen);
- ob Zeit für sozialräumliche, fallunabhängige Überlegungen und Aktivitäten vorhanden sind, um präventive Hilfefpotenziale bewusst aufzubauen und aktiv aufrechtzuerhalten.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Bedingungen für die Arbeit im ASD/KSD mit Steuerungswirkungen bei den Hilfen zur Erziehung verbunden sind und dass eine Versorgung des ASD/KSD mit dem notwendigen Personal, eine aktive Personalentwicklung und ein angemessenes fachbezogenes Organisationsklima im ASD/KSD entscheidende Stellschrauben darstellen, die bei Diskussionen über die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung nicht übergangen werden können. Nach Ansicht des Deutschen Vereins müssen die personellen und sächlichen Ressourcen sowie die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen im ASD/KSD so gestaltet sein, dass Leitung und Fachkräfte im ASD/KSD gemeinsam eine verantwortliche fachliche und finanzielle Steuerung der Hilfen zur Erziehung ermöglichen und weiterentwickeln können. Wirkungsvolles Steuerungshandeln setzt voraus, dass sich die Fachkräfte im ASD/KSD zuvörderst an inhaltlichen Hilfeanforderungen orientieren und bereit sind Verantwortung zu übernehmen. Eine Überregulierung kann diesem entgegenwirken und ungewollte Nebeneffekte erzeugen (wie z.B. reduzierte Verantwortungsbereitschaft, Demotivierung, Personalfuktuation).

2.4 Unterstützung von Steuerungshandeln durch Forschung

Der Deutsche Verein begrüßt und unterstützt die Forderung der JMFK, die Forschung zu den Hilfen zur Erziehung zu intensivieren.

Fallchroniken bzw. Hilfeverläufen muss in der Forschung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ob erzieherische Hilfen als erfolgreich bewertet werden oder nicht, wird in der Forschung und Statistik bislang meistens direkt am Ende *einzelner* Hilfen und nicht am Ende *aller* Hilfen, die eine Familie bekommt, festgestellt. Die Wirkung von Hilfen und insbesondere deren Nachhaltigkeit kann jedoch durch die Überlagerung verschiedener Einflussfaktoren der Lebenswelt der Adressaten (Familie, Partnerschaft, soziale Netzwerke, etc.) – wenn über-

haupt – erst nach einer längeren Zeit festgestellt werden. Die Angemessenheit einer erzieherischen Hilfe ergibt sich gerade daraus, inwiefern es jungen Menschen und ihren Eltern nach einer erzieherischen Hilfe gelingt, mit neuen, zeitlich nach der erzieherischen Hilfe liegenden Herausforderungen selbst zurecht zu kommen oder ggf. notwendige Unterstützung selbstbewusst einfordern zu können.

Analysen zu Fallchroniken können sich nicht auf das gesellschaftliche Teilsystem der erzieherischen Hilfen beschränken. Hilfeverläufe brechen an den Systemgrenzen nicht ab, sondern können sich in anderen Systemen, wie etwa dem System der sozialen Sicherung oder dem Gesundheitssystem (z.B. Kinder- und Jugendpsychiatrie) fortsetzen oder ihren Ursprung haben. Insofern müssen die Schnittstellen zu anderen Hilfesystemen und die jeweiligen Zugangswege in der Forschung mehr Beachtung finden.

Zum Ausmaß und den Mechanismen der transgenerationalen Weitergabe von Unterstützungsbedarf („Jugendhilfefamilien“) gibt es bislang keine empirischen Ergebnisse in Deutschland, obwohl generell davon ausgegangen wird, dass dies ein häufiges Phänomen ist. Forschung zu diesem Thema sollte klären, welche sozialen Zusammenhänge und Faktoren die transgenerationale Weitergabe von Unterstützungsbedarf beeinflussen.

Forschung, die die jeweiligen Eigenschaften der Hilfen in der konkreten Umsetzung in Verbindung mit den Verarbeitungsformen der Adressat/innen berücksichtigt, kann Hinweise auf Verbesserungspotenziale zur Ausgestaltung der Hilfen liefern.

Die Anforderungen an eine aussagekräftige Forschung zu den erzieherischen Hilfen sind sehr hoch. Verschiedene praktische, methodische und theoretische Herausforderungen sind zu bewältigen. Der Deutsche Verein begrüßt es dabei, dass der Beschluss der JFMK explizit auf sozialpädagogische Fragestellungen abstellt.

Ein ressortübergreifendes Forschungsprogramm, das die Bedeutung verschiedener Lebenskontexte beachtet, auch Prozesse der transgenerationalen Weitergabe von Unterstützungsbedarfen zum Gegenstand macht, die Schnittstellen zu anderen gesellschaftlichen Unterstützungs- und Interventionssystemen in den Blick nimmt, die Qualität bzw. die jeweiligen Eigenschaften der Hilfen berücksichtigt und einen Schwerpunkt auf Längsschnittforschung legt, kann neues Wissen über die Prozesse, die durch Hilfen in Gang gesetzt werden, erzielen.

Der Deutsche Verein regt darüber hinaus an, zu prüfen, wie in der Kinder- und Jugendhilfestatistik Hilfeverläufe unter Berücksichtigung des Datenschutzes besser abgebildet werden können. Denn eine Zweckbestimmung des § 98 SGB VIII (Zweck und Umfang der Erhebung) im Sinne einer Erfassung von „Auswirkungen“ kann mit der Art und Dokumentationsweise der verfügbaren Daten bislang nicht ausreichend eingelöst werden.

3. Kooperation an den Schnittstellen

Der Deutsche Verein fordert bereits seit mehreren Jahren, die Kooperation an den Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie an den Schnittstellen zu anderen Bereichen zu verbessern.¹⁴ Eine solche Verbesserung der Kooperation zwischen Organisationen entspricht zum einen einem Vorgehen, das sich an den Lebenswelten der Adressat/innen ausrichtet, und zum anderen könnte dadurch die Wirkung von Hilfen erhöht werden. Diese Strategie ist sowohl aus fachlichen Gründen als auch aus Gründen der Ressourcensteuerung zu befürworten.

3.1 Gelingensfaktoren

Gelingende Kooperationen zwischen Organisationen stellen sich nicht von selbst her:

Kooperationen zwischen Organisationen vollziehen sich in vielen alltäglichen Kontakten zwischen Mitarbeiter/innen dieser Organisationen. Ob solche Kooperationen gelingen, entscheidet sich jedoch nicht allein in Interaktionen auf der Mitarbeiter/innenebene, sondern dies wird maßgeblich geprägt durch politische Entscheidungen und durch das Verhalten der Leitungspersonen. Von dieser Ebene müssen glaubwürdige Signale ausgehen, dass die Kooperation zwischen den Organisationen gewollt ist und dass sich das Jugendamt als Organisation mit den Aufgaben der interorganisationsbezogenen Kooperation identifiziert.

Gelingende Kooperationen bedürfen der kontinuierlichen gestaltenden Mitwirkung von Personen. Es muss daher festgelegt werden, welche Organisationseinheiten und welche Personen die Kooperationsprozesse federführend und aktiv gestalten sollen. Bei den Überlegungen zur Kooperation im Kontext der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung nimmt – wie dargestellt – der ASD/KSD eine entscheidende Rolle ein. Daher sind im Jugendamt – und hier insbesondere im ASD/KSD – die personellen und sächlichen Ressourcen bereitzustellen, die notwendig sind, um eine Planung, aktive Gestaltung und reflektierende Beobachtung der Kooperationsprozesse sicherzustellen und eine personelle Kontinuität in den Arbeitsbeziehungen zu ermöglichen. Denn die Tragfähigkeit der Kooperation zwischen Organisationen hängt u.a. von den Kompetenzen der beteiligten Personen und von den persönlichen Bezügen zwischen den Personen ab. Personelle Kontinuität und Beachtung der notwendigen Ressourcen sowohl im Jugendamt als auch bei den Kooperationspartnern sind daher Voraussetzungen, damit die gewünschte Zusammenarbeit im Rahmen der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung gelingen kann.

Für eine Kooperation der Systeme bedarf es auch Strukturen, die von Personen unabhängig sind. Ein weiterer zentraler Gelingensfaktor ist ein gemeinsam getragenes Konzept. Auf den verschiedenen Ebenen müssen die zu erreichenden Ziele gemeinsam abgestimmt werden. Dabei sollten die jeweiligen Kompeten-

¹⁴ Z.B. Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunalen Bildungslandschaften, NDV 2007, 294 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunalen Bildungslandschaften, NDV 2010, 18 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des SGB IX, NDV 2013, 246 ff.

zen und Herangehensweisen, Erwartungen, Rahmenbedingungen und Grenzen der Kooperation transparent gemacht und geklärt werden.

Die Zusammenarbeit wird auch maßgeblich von dem Klima und dem Informationsfluss zwischen den Akteuren beeinflusst. Verlässlichkeit, gegenseitiger Respekt und Wertschätzung sowie Flexibilität und Offenheit sind Kernelemente einer erfolgreichen Kooperation.

Das Installieren, Bewerten und Weiterentwickeln von Kooperationsbezügen zu anderen Organisationen muss als eine Gesamtaufgabe des Jugendamtes wahrgenommen werden, für deren Realisierung die Leitung eine Gestaltungsverantwortung trägt.

3.2 Kooperationshürden

Es besteht die Gefahr, dass die Aufforderung zur Verbesserung der Kooperation als richtiger und gut gemeinter Appell verhallt, wenn nicht die Schwierigkeiten und Störungen in den Blick genommen werden, die notwendigerweise bei Versuchen zur Kooperation zwischen Organisationen entstehen und die Kooperationen erschweren. Denn verschiedene Organisationen haben unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen, verschiedenartige Aufgaben und dementsprechend unterschiedliche Sichtweisen auf Probleme; sie haben begrenzte Ressourcen, die sie in Kooperationen einbringen können; sie haben unterschiedliche, nicht immer kongruente Ziele und Arbeitsweisen; sie stehen eventuell in partieller Konkurrenz zueinander u.a.m. Insofern sind „Störungen“ in der Kooperation nichts Außergewöhnliches; im Gegenteil, sie müssen als etwas verstanden werden, mit dem angesichts der Unterschiede von Organisationen immer gerechnet werden muss. Solche Störungen müssen sorgsam beobachtet werden, sie sind im Hinblick auf ihre Ursachen zu analysieren, und daraus können dann Kooperationsstrategien entstehen, die der Unterschiedlichkeit der Partner gerecht werden und die Möglichkeit der produktiven Kooperation trotz Unterschiedlichkeit eröffnen.

Im Folgenden wird auf einzelne Schnittstellen eingegangen, um die Eigenlogiken der Systeme und daraus resultierende Herausforderungen darzustellen.

3.3 Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe

Die Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sind zahlreich und vielfältig. Vor allem in den Bereichen der Kindertagesbetreuung, Kinder- und Jugendarbeit, Eltern- und Familienbildung und Frühen Hilfen bestehen Verbindungen zu den Hilfen zur Erziehung.

Schon innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe ist die Kooperation an diesen Schnittstellen nicht selbstverständlich und frei von Hindernissen. Dazu tragen unter anderem die gegeneinander abgeschotteten Leistungsbereiche innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe bei.

3.3.1. Kindertagesbetreuung

Die Kindertagesbetreuung stellt das größte Arbeits- und Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe dar.¹⁵ Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren das Recht von Kindern auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege neu geordnet. Die Kindertagesbetreuung hat den Auftrag, die Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes zu fördern. Mittlerweile werden in Deutschland knapp 30 % der unter 3-Jährigen in einer Kindertageseinrichtung oder von einer Tagespflegeperson betreut.¹⁶ Den Kindergarten (3–6-Jährige) besuchen knapp 95 % der Kinder in Deutschland.¹⁷ Kindertageseinrichtungen und besonders Familienzentren ermöglichen Eltern niedrigschwellige Zugänge zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Durch die regelmäßigen und intensiven Kontakte zu Kindern und ihren Familien können die pädagogischen Fachkräfte vor Ort frühzeitig wahrnehmen, wenn Eltern Unterstützung brauchen, um ihrer Erziehungsverantwortung im besten Interesse des Kindes nachkommen zu können. Im Rahmen der anvisierten Erziehungs- und Bildungspartnerschaft zwischen Eltern und pädagogischen Fachkräften kann ein Setting geschaffen werden, in dem Eltern Vertrauen entwickeln und Beratungsangebote annehmen. Die hier handelnden Personen sollten stärker einbezogen werden, um den Blick bei der Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung zu weiten und damit das Entlastungspotenzial von Kindertagesbetreuung für die Familie zu erschließen und zu nutzen. Gerade für Kinder und Eltern, die Unterstützung und Hilfe benötigen, ist das Angebot und die aktive Werbung für die Inanspruchnahme eines Platzes in einer Kindertagesstätte ein wichtiges fachliches Ziel.

Bei Eltern, die eine Hilfe zur Erziehung für ein Kind erhalten, das auch eine Kindertagesstätte besucht oder von einer Tagespflegeperson betreut wird, ist es unabdingbar, die Einrichtung bzw. die Tagespflegeperson in die Hilfeplanung einzubeziehen. Aber auch wenn der Hilfebedarf sich unmittelbar auf ein älteres Kind bezieht, dessen jüngere Geschwister im Kindergartenalter sind, sollte deren Versorgungs- und Betreuungssituation bei der Hilfeplanung beachtet werden. Die Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen/Kindertagespflege und Hilfen zur Erziehung sollte deshalb konzeptionell in der einzelfallbezogenen Steuerung erzieherischer Hilfen ebenso verankert werden wie im Erziehungs- und Förderauftrag der Kindertagesbetreuung. Nur so ist ein gemeinsames Handeln beider Arbeitsfelder bei der Gestaltung der Lebenswelten von Kindern und Familien verbindlich zu realisieren. Der Deutsche Verein regt an, die Kooperation auch im Jugendamt zu verbessern, zu verstetigen und einen selbstverständlichen Austausch zu etablieren, um der Komplexität der Leistungsverantwortung gerecht werden zu können. Die Potenziale aus bestehenden Verbindungen zu Familien können nur dann aufgenommen und bei Bedarf im Interesse der Kinder ausgebaut werden, wenn sich die Akteure im System der Kinder- und Jugendhilfe gegenseitig wahrnehmen und verbindlich kooperieren.

15 Rauschenbach, T./Schilling, M.: Die Kinder- und Jugendhilfe – wertvoller denn je, KOMDAT, Juni 2014, 1 ff.

16 Strunz, E.: Der Betreuungsatlas, KOMDAT Juni 2014, 7 ff.

17 Schilling, M.: Setzt sich der Fachkräftemangel in Kitas weiter fort?, KOMDAT Juni 2014, 13 ff. (16).

3.3.2. Kinder- und Jugendarbeit

Kinder- und Jugendarbeit im Sinne der §§ 11 ff. SGB VIII eröffnet jungen Menschen Experimentier- und Erfahrungsräume, die ihnen eine selbstbestimmte Entwicklung ihrer Persönlichkeit sowie gesellschaftliche und politische Partizipation ermöglichen. Es existiert eine große Vielfalt an Formen, Methoden und Inhalten der Kinder- und Jugendarbeit in unterschiedlicher Trägerschaft – von Jugendverbänden über Träger von Einrichtungen der Offenen Jugendarbeit bis zu einer Vielzahl von selbstorganisierten Initiativen und Projekten. Offene Kinder- und Jugendarbeit unterstützt damit in vielfältiger Weise Jugendliche bei der Aneignung sozialer Räume. Jugendverbände als Zusammenschlüsse von Kindern und Jugendlichen wollen selbstorganisiert und eigenverantwortlich individuelle, soziale und politische Orientierung durch Erziehung und Bildung vermitteln. Der umfassende Bildungsauftrag der Jugendarbeit ist nicht auf schulische oder berufliche Bildung oder sozialpädagogische Prävention bzw. Kompensation ausgerichtet, er wird aber – gerade aufgrund der jugendlichen und jugendkulturellen Autonomieansprüche – bei der Bildung gestärkter Persönlichkeiten und damit auch bei der Integration in die Regelsysteme helfen.

Mit der Bearbeitung der Ambivalenzen zwischen Solidarität und Individualität, zwischen Infrastrukturangebot und Selbstorganisation, zwischen informeller Gemeinschaft und formaler Organisation stellt die Kinder- und Jugendarbeit einen unvergleichlichen gesellschaftlichen Gestaltungsraum und Lernort zur Verfügung. Sie fungiert als Drehscheibe für notwendige Informationen zur Lebensgestaltung und -bewältigung von jungen Menschen, sie eröffnet ihnen relevante existenzielle und sozialräumliche Kontakte und Netzwerke. Der Ansatz, jungen Menschen – pädagogisch begleitete – Räume zur Selbstentfaltung und zur Suche nach Formen gelingender Lebensstrategien zur Verfügung zu stellen, ist von großer Bedeutung, insbesondere für Kinder und Jugendliche, in deren Lebenswelten Beschränkungen unterschiedlicher Art dominieren.

Der ASD/KSD sollte sich kundig machen, welche Angebote der Kinder- und Jugendarbeit vor Ort vorhanden sind, damit diese gegebenenfalls gezielt auch bei den Hilfen zur Erziehung berücksichtigt werden können. Der ASD/KSD kann zudem für die Fachkräfte der Jugendarbeit (z.B. bei Einzelberatungen in offenen Einrichtungen) eine wichtige Ressource darstellen bzw. auf die Expertise anderer Akteure aus dem Feld der Hilfen zur Erziehung verweisen. Die Akteure sollen sich über ihre je spezifischen Arbeitsweisen und Angebote fortlaufend austauschen und diese zur Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und deren Familien abgestimmt nutzen.

3.3.3. Eltern- und Familienbildung und Familienerholung

Familie ist die zentrale Lebensform in unserer Gesellschaft – unabhängig in welcher Form die Familie besteht. Die Erwartungen an Familie ändern sich. Über § 16 SGB VIII werden Unterstützungen normiert, die – ebenso wie die Hilfen zur Erziehung – die Erziehungs- und Familienkompetenz stärken und Unterstützung bei der Bewältigung des Familienalltags geben. Anders als die Hilfen zur Erziehung sind die Angebote der Familienbildung an keinerlei Voraussetzungen und

Bedingungen geknüpft. Dadurch gewinnt sie als offenes und präventives Angebot in Politik und Praxis zunehmend an Bedeutung.¹⁸ Damit solche Angebote wahrgenommen werden, müssen sie auch an den Orten angeboten werden, die Familien frequentieren (z.B. Kitas und Schulen). Außerdem müssen sie auch für „geschlossene“ Gruppen angeboten werden können, wenn eine Verzahnung von Familienbildung und Hilfen zur Erziehung gelingen soll. So können zum Beispiel Familienseminare für die Eltern einer Tagesgruppe oder Heimgruppe durchgeführt werden. Förderrichtlinien, die Bildungsangebote nur für „offene“ Gruppen vorsehen, behindern hier die Kooperation.

Daneben ist auch die Familienerholung nach § 16 Abs. 2 SGB VIII ein Angebot zur Förderung der Erziehung in der Familie, indem sie dazu beiträgt, den familialen Zusammenhalt zu stärken, entlastend zu wirken und bei Bedarf über weiterführende Hilfen zu informieren. Sofern ein entsprechender erzieherischer Bedarf vorliegt, sollte darüber nachgedacht werden, Familienerholungsmaßnahmen im Vorfeld oder begleitend zu einer Hilfe zur Erziehung anzubieten.¹⁹ Dafür muss die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, vor allem dem ASD/KSD, intensiviert und optimiert werden.

Für eine gelungene Verzahnung von Hilfen zur Erziehung und den Leistungen der Familienbildung hält der Deutsche Verein eine gemeinsame Bearbeitung beider Bereiche in der Kinder- und Jugendhilfeplanung für besonders bedeutsam.²⁰

3.3.4. Frühe Hilfen

Frühe Hilfen sind lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfsangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft bis zum vollendeten dritten Lebensjahr.²¹ Sie umfassen vielfältige sowohl allgemeine als auch spezifische, aufeinander bezogene und einander ergänzende Angebote und Maßnahmen. Frühe Hilfen basieren vor allem auf multiprofessioneller Kooperation. Deshalb ist für die praktische Umsetzung eine enge Vernetzung und Kooperation von Institutionen und Angeboten aus den Bereichen der Schwangerschaftsberatung, des Gesundheitswesens, der interdisziplinären Frühförderung, der Kinder- und Jugendhilfe und weiterer sozialer Dienste von zentraler Bedeutung. Ziel der Frühen Hilfen ist, die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern. Mit alltagspraktischer Unterstützung und vor allem Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern tragen sie zum gesunden Aufwachsen von Kindern bei.²²

18 Vgl. auch Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Familienbildung im ländlichen strukturschwachen Raum, NDV 2010, 70 ff.; Bestandsaufnahme und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Familienbildung, NDV 2007, 167 ff.

19 Vgl. auch Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Angeboten der Familienerholung im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB VIII, NDV 2014, 109 ff.

20 Vgl. dazu Bestandsaufnahme und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Familienbildung, NDV 2007, 167 ff.

21 Die Maßnahmen der Frühen Hilfen sind innerhalb breiter rechtlicher Rahmenbedingungen angesiedelt. Neben den relevanten Bundes- und Landesgesetzen zählen dazu grundlegende Vereinbarungen aus den Koalitionsverträgen 2005 und 2009, Beschlüsse verschiedener Ministerkonferenzen und weitere rechtliche Grundlagen.

22 <http://www.fruehehilfen.de>.



Die Frühen Hilfen haben deshalb, bezogen auf die Altersgruppe 0- bis 3-Jährige, die Chance, potenziell bedenkliche Entwicklungen in Bezug auf das Wohl des Kindes zu bemerken und die jungen Eltern darin zu unterstützen, ressourcenbezogen ihren weiteren Hilfebedarf zu erkennen und gegebenenfalls zu einer aktiven Annahme einer Hilfe zur Erziehung und für eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Jugendamt zu motivieren, und sind damit auch ein wichtiger Beitrag zum Kinderschutz.

3.4 Schnittstellen zu anderen Systemen

Nicht nur innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gibt es diverse Schnittstellen, an denen die Kooperation in den Blick genommen werden muss. Auch und vor allem ist das Potenzial für die Zusammenarbeit mit den Akteuren außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, wie zum Beispiel Schule, Gesundheitswesen, Arbeitsförderung, Polizei und Gerichte, weitgehend ungenutzt. Es ist davon auszugehen, dass nach wie vor ressort- und berufsgruppenspezifisches Denken und Handeln vorherrscht sowie entsprechende Aufträge bestehen. Die Herausforderung besteht deshalb darin, diese Systeme und die Kinder- und Jugendhilfe mit ihren unterschiedlichen Zielen, Aufgaben und Herangehensweisen zu verzahnen.

Zunächst müssen sich die Systeme öffnen und aufeinander zugehen sowie eine gemeinsame Haltung aller Akteure entwickeln. Die Rollen müssen geklärt, Verantwortung, Aufgaben und Grenzen des Handelns festgehalten und transparent gemacht werden. Dafür empfiehlt der Deutsche Verein, auf der rechtlichen Ebene eine durchgängige gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit in allen betroffenen Systemen sowie die rechtlichen Grundlagen für gemeinsame und schnittstellenübergreifende Finanzierungsmodelle zu schaffen.²³ Gesetze allein führen jedoch nicht zu einer erfolgreichen Kooperation. Entscheidend ist, das Gesetz mit Leben zu füllen und die Vorgaben umzusetzen. Dafür sind von allen Akteuren ausreichend Ressourcen bereitzustellen und eine Kultur der Kooperation gemeinsam zu entwickeln. Um das gegenseitige Verständnis und die Anerkennung zu unterstützen, sollten bereichsübergreifende Fortbildungskonzepte gefördert werden. Außerdem regt der Deutsche Verein an, die Planungsziele und -prozesse der Kinder- und Jugendhilfe mit den angrenzenden Systemen durch regelmäßigen Austausch, zum Beispiel im Rahmen einer erweiterten Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII, abzustimmen.

3.4.1. Schule

Allgemeinbildende Schulen sind für die Akteure der Hilfen zur Erziehung wichtige Partner in der Zusammenarbeit, da die Schüler/innen den wesentlichen Teil des Tages in ihren Schulen verbringen. Lehrkräfte begleiten die Kinder und Jugendlichen zumeist über einen längeren Zeitraum, lernen sie kennen und können ihre Entwicklungen beobachten. Gemeinsames Ziel von Schule und Jugendhilfe muss es dabei sein, Kinder und Jugendliche im Regelsystem Schule zu

²³ Vgl. auch Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung der AGJF zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, NDV 2014, 7 ff.

halten. Kein Kind, keine Jugendlichen darf als „unbeschulbar“ ausgegrenzt werden. Im Rahmen der Kooperation von Jugendhilfe und Schule sollen allerdings nicht die Jugendämter und freien Träger Aufgaben der Schule im Rahmen ihres Unterrichts übernehmen. Andererseits kann die Jugendhilfe dabei fachlich unterstützen, insbesondere Kinder mit komplexen Hilfebedarfen im Regelsystem Schule zu halten. Es gilt daher, das Aufwachsen der jungen Menschen sinnvoll zu begleiten und zu unterstützen, was wiederum auch den Lernerfolg in der Schule in aller Regel positiv beeinflusst. Nach Ansicht des Deutschen Vereins kann hier die Kinder- und Jugendhilfe einen entscheidenden unterstützenden Beitrag leisten.

Die Schule stellt einen Schwerpunkt für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen dar. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Entwicklung der Ganztagschule und der Inklusion wird sie zum entscheidenden System für junge Menschen. Dies verursacht auch vielfältige Herausforderungen für die Kooperation. Der Deutsche Verein sieht es als dringend erforderlich an, dass die beiden Systeme Schule und Jugendhilfe entsprechend Bezug aufeinander nehmen. Er empfiehlt, Hilfeplanungsprozesse und Konzepte der schulischen Förderung aufeinander zu beziehen und dies durch verbindliche Absprachen zu regelmäßiger gemeinsamer Fallberatung abzusichern. Bei der Kooperation zwischen Jugendamt und Schule stellt Schulsozialarbeit eine wichtige Schnittstelle dar. Sozialpädagogische Fachkräfte sind geeignete Mittler zwischen den Lehrkräften, ihren unmittelbaren Kolleg/innen und den Sozialpädagog/innen im Jugendamt bzw. beim freien Träger.²⁴ Der Deutsche Verein empfiehlt, weiterhin die Entwicklung und den Ausbau kommunaler Bildungslandschaften voranzutreiben, insbesondere weil sie die Chance des Zusammenwachsens der Systeme Schule und Jugendhilfe verbessern.²⁵ Gerade im Bereich der Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe sollten Bund und Länder rechtliche Grundlagen für gemeinsame Finanzierungsmodelle überprüfen.

Der Deutsche Verein begrüßt die Anregungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe der KMK und JFMK²⁶, wonach Kooperation auf verschiedenen Ebenen stattfinden muss und nicht nur einzelfallbezogen erfolgen darf. Denn auch einzelfallübergreifende Zusammenarbeit muss geleistet werden, und es müssen formale Rahmenbedingungen und abgestimmte Planungsprozesse gesichert werden.

3.4.2. Arbeitsförderung

Für junge Menschen ist der Übergang von Schule in Ausbildung und Beruf eine entscheidende Weichenstellung. Hier sollten die jungen Menschen in geeigneter Weise unterstützt werden.²⁷ Neben den Akteuren der Schule und ggf. der Kinder- und Jugendhilfe kommen die örtlichen Agenturen für Arbeit und (im Fall der Hilfebedürftigkeit) die Jobcenter als wichtige Akteure für die berufliche Ein-

24 S. dazu Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Entwicklung und Verortung der Schulsozialarbeit, NDV 2015, 7 ff.

25 S. dazu auch Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften, NDV 2007, 294 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunaler Bildungslandschaften, NDV 2010, 18 ff.

26 Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der KMK und JFMK: Kooperation an der Schnittstelle von Schule und Hilfen zur Erziehung, 2013.

27 S. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung kommunalen Managements am Übergang Schule – Beruf: benachteiligungssensibel – chancengerecht – inklusiv, NDV 2011, 483 ff.

gliederung ins Spiel. Der Deutsche Verein ist der Ansicht, dass der besseren Verzahnung der Schnittstellen von SGB II, III und SGB VIII eine Schlüsselrolle zukommt, um die Eingliederung in Ausbildung und Arbeit junger Menschen strukturell zu verbessern. Er empfiehlt die Schaffung und Unterstützung eines kommunalen Übergangsmanagements, das die Steuerung der Angebotsstruktur vor Ort regelt, sowie die Schaffung rechtskreisübergreifender Beratungs- und Unterstützungsstrukturen.²⁸

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Zusammenarbeit dieser Akteure zu verbessern, um die jungen Menschen effektiver zu unterstützen. So könnten laufende und bereits geleistete Hilfen zur Erziehung bei der Beratung durch die Arbeitsverwaltung berücksichtigt werden. Auch könnten die genannten Akteure in einen Hilfeplanprozess mit einbezogen werden. Er unterstützt daher insbesondere systemische Kooperationsformen, die sowohl die Agentur für Arbeit, die Jobcenter als auch das (Berufs-)Schulsystem sowie die Jugendhilfe einbeziehen, und für alle Jugendlichen auf dem Weg in Ausbildung und Beruf Beratung, Begleitung und Hilfe aus einer Hand ermöglichen, wie zum Beispiel Jugendberufsagenturen, Jugendberatungshäuser oder Jugendhäuser.

3.4.3. Gesundheit

Zahlreiche und sehr differenzierte Schnittstellen gibt es mit dem Gesundheitssystem. An dieser Stelle soll vor allem auf die Systeme der Prävention und Gesundheitsförderung, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Drogenhilfe für Kinder und Jugendliche, Familien mit psychisch kranken oder drogenabhängigen Eltern sowie Familien mit Gewalterfahrung hingewiesen werden.

Im Gesundheitswesen ist das Krankenversicherungssystem von dem öffentlichen Gesundheitsdienst in seinen Aufgaben und Herangehensweisen zu unterscheiden. Der öffentliche Gesundheitsdienst erreicht insbesondere durch sein Tätigwerden im Kita- und Schulbereich relevante Gruppen wie sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche und zeichnet sich damit als wichtiger Akteur mit hohem Einfluss für die sozialräumliche Entwicklung aus.

Gesundheitsförderung und Prävention als gesamtgesellschaftliche Aufgaben betreffen eine Vielzahl von Ebenen und Institutionen. Das in seinen wesentlichen Teilen am 25. Juli 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention geht einen richtigen Schritt, indem es das Konzept der Lebenswelten einbezieht. Es setzt zwar weiterhin stark auf den Ansatz der Individualprävention, greift aber die Verhältnisprävention über die Prävention in Lebenswelten (sog. Settingleistungen) ebenfalls auf. Der Deutsche Verein mahnt in diesem Zusammenhang an, gleichermaßen zu berücksichtigen, dass für die Daseinsvorsorge und damit verbunden auch die Schaffung eines Zugangs zur Prävention für Kinder, Jugendliche und ihre Familien nicht allein die Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung ist. Er hält es für richtig, in einer Gesamtkonzeption für Gesundheitsförderung und Prävention Akteure in den ver-

28 Vgl. auch Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum ersten Diskussionsentwurf des deutschen Implementierungsplans der EU-Jugendgarantie, NDV 2014, 195 ff.; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung kommunalen Managements am Übergang Schule – Beruf: benachteiligungssensibel – chancengerecht – inklusiv, NDV 2011, 483 ff.

schiedenen Lebenswelten zu verpflichten, frühzeitig und auf breiter Ebene Verantwortung zu übernehmen und zusammenzuarbeiten.²⁹

Die Kinder- und Jugendhilfe arbeitet im Unterschied zum Krankenversicherungssystem auf das Familiensystem bezogen und unter Einbeziehung des sozialen Umfelds des jungen Menschen.

Auch in diesem Feld fordert der Deutsche Verein eine gesetzlich normierte Kooperationsverpflichtung mit entsprechender Finanzierung im SGB V und regt den offenen Austausch der Akteure an. Der Deutsche Verein empfiehlt, Kooperationsmechanismen zu entwickeln, Planungsräume und Versorgungsangebote miteinander abzustimmen, um den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien abgestimmte Hilfen anzubieten und damit die Wirksamkeit der Erziehungshilfen zu erhöhen.

4. Empfehlungen zu gesetzlichen Ergänzungen bzw. Änderungen

4.1 Sozialraumorientierung und Hilfen zur Erziehung

Hinter den Begriffen „sozialräumliche Ansätze“ bzw. „Sozialraumorientierung“ verbergen sich sehr unterschiedliche Konzepte und Organisationsformen.³⁰ Der Begriff unterliegt häufig einem verkürzten Begriffsverständnis.³¹ Mitunter wird er – vor allen Dingen oder allein – mit trägerbezogenen Sozialraumbudgets assoziiert.³² Sozialräumliche Ansätze sind auch im Kontext der Finanzierungsformen bedeutsam, diese können die Schaffung infrastruktureller Angebote befördern oder behindern. Sozialraumorientierung ist jedoch ein Arbeitsprinzip, gleichsam ein „hinter den einzelnen Arbeitsfeldern der sozialen Arbeit liegendes übergreifendes Betriebssystem.“³³ Sozialräumliche Ansätze nehmen nicht nur das Verhalten einzelner Individuen, sondern zugleich auch die Änderung der das Verhalten mit bedingenden Verhältnisse in den Blick und blenden dabei Wechselwirkungen beider Faktoren nicht aus.³⁴ Dieses Arbeitsprinzip sollte mit einer entsprechenden Organisationsstruktur unterstützt werden. Das Arbeitsprinzip Sozialraumorientierung bzw. sozialräumliche Ansätze bergen ein fachliches Potenzial, das stärker zur Verbesserung der Lebenslagen von Familien genutzt werden sollte. Insbesondere sind sowohl Akzeptanz und aktive Beteiligung als auch individuelle Bedarfsgerechtigkeit und Aktivierbarkeit des sozialen Umfeldes zentrale Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Hilfen.

Für das SGB VIII ist bereits auf der bestehenden Gesetzesgrundlage (z.B. §§ 1 Abs. 3 Nr. 4, 9 Nr. 3, 80 Abs. 2 Nr. 1 und 3 SGB VIII) eine Orientierung am Sozi-

29 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention, NDV 2015, 154 ff.

30 Z.B. Fehren, O./Hinte, W.: Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm, Berlin 2013; Gerlach, F./Hinrichs, K.: Sozialraumorientierung statt Hilfen zur Erziehung. Ein Fachkonzept als Sparprogramm, in: Dialog Erziehungshilfen 3-2014, S. 30 ff.

31 Urban-Stahl, U.: Sozialraumorientierung in Berlin – Überlegungen zur Betroffenenperspektive, Forum Erziehungshilfen Heft 1/2000, S. 44 ff.

32 Siehe hierzu auch Nickel, D.: Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe, NDV 2013, 303 ff., 341 ff.

33 Fehren/Hinte: Sozialraumorientierung (Fußn. 32), S. 27.

34 Bestmann, S.: Finden ohne zu suchen, Einzelfallunspezifische Arbeit in der sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe, Wiesbaden 2013.

alraum bestimmend. Auch in die Konturierung des gesetzlichen Profils der Hilfe zur Erziehung hat der Gedanke der Sozialraumorientierung Eingang gefunden (§ 27 Abs. 2 SGB VIII). Die Einbeziehung des sozialen Umfelds und der professionellen sowie institutionellen Akteure im Sozialraum hat Bedeutung

- bei der Ausgestaltung und Durchführung insbesondere ambulanter und teilstationärer, aber auch stationärer Hilfeformen,
- bei der Planung und Schaffung niedrigschwelliger, für die Leistungsberechtigten direkt zugänglicher Angebote,
- bei der Einbeziehung des Potenzials von Familienangehörigen, Verwandten und anderen Bezugspersonen sowie professioneller Akteure, die für die Beteiligten in der Familie von Bedeutung sind, in die Planung und Ausgestaltung von Hilfen (siehe etwa § 36 Abs. 2 und 3 SGB VIII, aber auch alternative Planungsformen unter dem Stichwort „Familienrat“ bzw. „Familiengruppenkonferenz“).

Der Deutsche Verein unterstützt den aktuellen Beschluss der JFMK.³⁵ Demnach wird der Prozess um die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Änderungsvorschläge in der Expertise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF)³⁶ fortgesetzt. Außerdem wurde das BMFSFJ gebeten, unter Beteiligung der Länder Vorschläge für die Änderungen des SGB VIII zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung bis Ende 2015 vorzulegen, wobei sicherzustellen ist, dass mit einer Gesetzesänderung keine Konnexitätsfolgen auftreten.

Der Deutsche Verein empfiehlt, Sozialräumlichkeit als Arbeitsprinzip methodisch stärker in den Blick zu nehmen und unterstützt die Beschlussfassung der JFMK zur Absicherung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Außerdem regt der Deutsche Verein an, dass sich auch die an das SGB VIII angrenzenden Bereiche an dem sozialräumlichen Ansatz orientieren. Er spricht sich dafür aus, im Rahmen von Rechtsänderungen im SGB VIII zum Auf- und Ausbau sozialräumlicher Infrastrukturangebote an dieses Grundverständnis anzuknüpfen. Es sollen hierbei sogenannte niederschwellige Infrastrukturleistungen hervorgehoben werden. Damit sind nicht etwa nur Hilfen im Vorfeld und zur Vermeidung kostenintensiver Einzelfallhilfen gemeint.³⁷

4.2 Verwirklichung der Rechte im SGB VIII und sozialräumliche Ansätze

Das SGB VIII ist als Teil des Sozialgesetzbuchs konzipiert und will damit – in erster Linie – die Verwirklichung sozialer Rechte sicherstellen, was vor allem über die Einräumung subjektiver und damit einklagbarer Rechte möglich ist. Im Vergleich dazu sind der Normierung bzw. Einklagbarkeit von Infrastrukturleistungen häufig strukturelle Grenzen gesetzt. Infrastrukturelle Leistungen können und dürfen die Rechtsansprüche somit auf keinen Fall ersetzen. Vielmehr sind

35 Beschluss der JFMK am 21./22. Mai 2015 in Perl, TOP 5.1.

36 Meysen, T./Beckmann, J./Reiß, D./Schindler, G.: Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, Baden-Baden 2014.

37 Siehe dazu auch AGJ: Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken, Berlin 2013.

sie häufig deren Grundlage, ergänzen diese oder dienen ihrer Erfüllung, wie bspw. bei der Erziehungsberatung oder der Kindertagesbetreuung.

Das SGB VIII kennt ein breites Spektrum niederschwelliger einzelfallunabhängiger Leistungen sowie einzelfallbezogener Leistungen, die unmittelbar – also ohne vorangehende Entscheidung des Jugendamts – in Anspruch genommen werden können. Dazu zählen etwa die Jugendarbeit (§ 11), die Jugendsozialarbeit (§ 13), der erzieherische Kinder- und Jugendschutz (§ 14), die Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16), die Trennungs- und Scheidungs- sowie Umgangsberatung (§§ 17, 18 Abs. 3), die Kindertagesbetreuung (§§ 22 ff.) oder die Erziehungsberatung (§ 28). Insofern empfiehlt es sich, basierend auf den Ausführungen des DIJUF, die Ausweitung des Beispielskatalogs in § 36a SGB VIII auch auf weitere niedrigschwellige Angebote zu prüfen.

Um die Erfüllung dieser Aufgaben sicherzustellen, bedarf es einer – auf einer qualifizierten Jugendhilfeplanung und sozialen Indikatoren beruhenden – konkretisierten Wahrnehmung der Gesamtverantwortung, die sicherstellt, dass die zur Erfüllung der Aufgaben „erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“ (§ 79 SGB VIII). Dies gilt auch für die Pflicht, orts- bzw. kreisbezogen den „angemessenen Anteil für die Jugendarbeit“ zu bestimmen. Herausgefordert ist damit das strategische Potenzial des Jugendhilfeausschusses.³⁸

Zur Verwirklichung oder Stärkung sozialräumlicher Ansätze als Arbeitsprinzip innerhalb der Gesamtverantwortung – ohne Verkürzung der Rechtsansprüche im SGB VIII – bieten sich aus Sicht des Deutschen Vereins verschiedene Orte für rechtliche Änderungen im SGB VIII an, wobei die Organisationshoheit der Kommunen zu wahren ist. Dazu zählen insbesondere die Regelungen über

- das einzubindende soziale Umfeld (ausdrückliche Benennung der Kooperation mit Schulen und Kindertagesstätten) (§ 27 Abs. 2 Satz 1)
- Hilfeplanverfahren (§ 36)
- Förderung der freien Jugendhilfe (§ 74 Abs. 4)
- Vereinbarungen über die Höhe der Kosten (§ 77)
- Gesamtverantwortung (§ 79)
- Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 79 a) sowie
- bei einer Einführung von ombudtschaftlichen Elementen (Beratung und Beschwerde).

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu prüfen, ob im Rahmen von niedrigschwelligen Angeboten (§ 36 a) eine Änderung geeignet ist.

38 Siehe auch: Der Paritätische Gesamtverband: Kinder- und Jugendarbeit für alle – Konzept zur Sicherstellung der Teilhabe junger Menschen im Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII, Berlin 2014.

4.3 Empfehlungen für rechtliche Regelungen außerhalb des Kinder- und Jugendhilferechts

Das Arbeitsprinzip Sozialraumorientierung beschränkt sich nicht auf die Kinder- und Jugendhilfe, sondern ist leistungs- und systemübergreifend in den Blick zu nehmen. Als weitere Orte für rechtliche Regelungen bieten sich im Hinblick auf die räumliche Anknüpfung an die Lebenswelt und die Wohngebiete die Vorschriften der Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder an. So könnte die Entwicklung und Umsetzung des Konzepts der Sozialraumorientierung dort als Element der Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis bzw. als Element der Stadt-, Kreis- und Gemeindeentwicklung formuliert werden. Dabei ist zum einen die Verbindung zu den Aktivitäten im Kontext von Quartiersmanagement/ Quartiersentwicklung zu bedenken. Zum anderen sollte auch eine Verknüpfung mit dem Inklusionsparadigma als dem Leitgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention hergestellt werden.³⁹

Ein anderer Anknüpfungspunkt ist die Städtebauförderung. So könnte der Begriff der sozialen Stadt über die „Förderung von Stadtteilen mit einem besonderen sozialen Entwicklungsbedarf“ hinaus auf die Gestaltung bzw. Veränderung sozialer Räume verallgemeinert werden. Hinzu kommen Projekte des sogenannten Quartiersmanagements, wie sie in verschiedenen Groß-/Städten – zum Teil mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds – durchgeführt werden.⁴⁰

Sozialräumliche Ansätze sind in verschiedenen Fachgebieten relevant und könnten deshalb in den einschlägigen Fachgesetzen normiert werden. Verankert sind sie bspw. bereits in den Landesgesetzen über den öffentlichen Gesundheitsdienst. Die entsprechenden Regelungen zu den Zielen und Aufgaben des Gesundheitsdienstes und zu den Aufgaben im Bereich der Gesundheitsförderung könnten insoweit weiter konturiert werden.

Darüber hinaus sollte das Arbeitsprinzip Sozialraumorientierung in den Grundaussagen der einschlägigen (Sozial-)Leistungsgesetze zum Ausdruck kommen. Denkbar erscheint eine Einbeziehung der Sozialraumorientierung in den Zielkatalog des SGB (§ 1 SGB I), aber auch in die im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention zu überarbeitenden Eingangsvorschriften des SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), das bisher entgegen dem Verständnis der Inklusion ausschließlich am individuellen Bedarf und nicht an der Veränderung der die individuelle Teilnahme behindernden Faktoren ansetzt. Die Ausgestaltung sozialer Räume ist ein entscheidender Parameter für die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. So forderte der Deutsche Verein bereits 2013 für das SGB IX eine trägerübergreifende, wohnortnahe Planung und Koordinierung anhand des Wunsch- und Wahlrechts des Leistungsberechtigten sowie eine Harmonisierung des Leistungserbringungsrechts und eine verstärkte Wahrnehmung der Infrastrukturverantwortung.⁴¹

Ferner könnten entsprechende Regelungen für Bereiche des Sozialgesetzbuches konzipiert werden, die in kommunaler Selbstverwaltung ausgeführt werden. Dazu zählt zunächst die Sozialhilfe (SGB XII). Dort könnte im Abschnitt über die

39 Vgl. auch Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum, NDV 2012, 15 ff.

40 Vgl. auch Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handels, NDV 2008, 377 ff.

41 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des SGB IX, NDV 2013, 246 ff.

Grundsätze der Leistungen die Vorschrift über Beratung und Unterstützung, Aktivierung (§ 11 SGB XII) durch die Einbeziehung sozialräumlicher Ansätze erweitert werden.



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de