

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

am 22./23. Mai 2014 in Mainz

TOP 5.3: Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Beschluss:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder nehmen den Bericht der AGJF zur Kenntnis und stimmen einer Veröffentlichung zu.

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder sehen es als notwendig an, 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,
 - die öffentlichen Träger der Jugendhilfe darin bestärkt werden, eine Steuerung und abgestimmte Planung wahrnehmen bzw. aktivieren zu können, da dies für die Wirksamkeit der Hilfesysteme und den effizienten Mitteleinsatz eine Schlüsselfunktion ist,
 - die Schnittstellen Jugendhilfe und Schule, Jugendhilfe und Gesundheitswesen (SGB V) und Jugendhilfe und Arbeitsförderung (SGB II, III) zur Sicherstellung einer ganzheitlichen Angebotsgestaltung verbindlich, auch durch rechtliche Vorgaben, und durch Qualifizierungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besser aufeinander abgestimmt 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,
- 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,
- 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 entgegen gewirkt und der Zugang zu erforderlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten verbessert werden kann.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder sprechen sich dafür aus, in Kooperation mit dem Bund, den Kommunalen Spitzenverbänden und den freien Trägern fachlich und rechtlich Perspektiven zu konkretisieren,
 - die die in den meisten Kommunen forcierte Entwicklung präventiver und niedrigschwelliger Angebote in Verbindung mit einem Ausbau sozialräumlicher Infrastruktur und von Netzwerken unterstützen und fördern,
 - die Rechtssicherheit beim systematischen Zusammenwirken von Regelangeboten, sozialräumlicher Arbeit und Strukturen mit den erzieherischen Hilfen und bei deren Finanzierung herstellen,
 - die Schul-, Gesundheits- und Arbeitsmarktsysteme durch gesetzliche Vorgaben zu einer verbindlichen Kooperation mit der Jugendhilfe verpflichten.

4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder sprechen sich dafür aus, beim Bund einen Sonderforschungsbereich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“ zur Förderung von Grundlagenforschung, Evaluation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) einzurichten, u. a. um Indikatoren für die Wirksamkeit für die Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. Dabei sollten die Schnittstellenproblematiken berücksichtigt werden. An der Planung und Umsetzung sollten die Länder, die Kommunalen Spitzenverbände und die freien Träger beteiligt werden.

5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder bitten den Bund, die aufgeführten fachlichen und rechtlichen Überlegungen aufzugreifen und in Kooperation mit den Ländern und den Kommunen Vorschläge zu ihrer Umsetzung zu erarbeiten. Dazu gehören insbesondere geeignete Finanzierungsmodelle.

6. Die Vorsitzende der JFMK wird gebeten, diesen Beschluss und den Bericht an die ASMK, GMK und KMK weiterzuleiten und um Stellungnahme zu den sie betreffenden Belangen zu bitten.

7. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder beauftragen die AGJF, die weitere Bearbeitung der Schlussfolgerungen gemeinsam mit dem Bund voranzubringen und zur JFMK 2015 zu berichten.

JFMK Bericht 2014

Gliederung

1. Einleitung
2. Arbeitsprozess der AGJF 2013/2014
3. Hilfen zur Erziehung zwischen Ausfallbürgerschaft und Ermöglichung von Chancengerechtigkeit
4. Schlussfolgerungen
5. Schluss und Ausblick

1. Einleitung

Die JFMK hat auf ihrer Sitzung am 6./7. Juni 2013 in Fulda die AGJF beauftragt zu prüfen, ob und ggf. welche organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Handlungserfordernisse zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung bestehen und gebeten, darüber zu berichten. Die JFMK sah dabei gute Anknüpfungspunkte insbesondere in den Aspekten:

- Verbesserung der Steuerungsprozesse
- Stärkung der Prävention
- Ausgestaltung sozialräumlicher Ansätze sowie Überprüfung ihrer rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen
- verbessertes Zusammenwirken von Leistungen nach dem SGB VIII mit Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern sowie von Angeboten der Schule.

Die JFMK hat die AGJF darüber hinaus gebeten, die Prüfung und Berichterstattung auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung der Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der JFMK und der KMK sowie der Ergebnisse Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ vorzunehmen.

2. Arbeitsprozess der AGJF 2013/2014

Auf Initiative von Hamburg fand am 15.8.2013 ein Erörterungstermin der AGJF in Berlin statt, um die Inhalte des JFMK-Beschlusses zu konkretisieren und die nächsten Umsetzungsschritte zu planen. Im Vordergrund standen dabei die von der JFMK formulierten Themen der Weiterentwicklung der sozialräumlichen Infrastrukturangebote, der Stärkung von Regelstrukturen und der präventiven Ansätze vor dem Hintergrund der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Das in jugendhilferechtliche Fragen renommierte DIJuF (Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.) nahm auf dieser Sitzung zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen Stellung, so dass die folgenden zwei Themen erörtert wurden:

- Überprüfung der gegenseitigen gesetzlichen Kooperationsverpflichtungen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe (§ 81 SGB VIII) und den anderen gesellschaftlichen Akteuren sowie ggf. der Harmonisierungsbedarfe zwischen unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben (z.B. SGB II oder des Bildungssystems zu SGB VIII).
- Prüfung der Notwendigkeit von Gesetzesänderungen zur Klärung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für sozialraumorientierte Angebote (budgetorientierte, pauschalisierte Finanzierungsmodelle).

Der Leiter des DIJuF, Herr Dr. Thomas Meysen, stellte der AGJF ein Exposé zur Durchführung einer rechtlichen Analyse von Angebotsstrukturen und Möglichkeiten

ihrer Finanzierung vor. Die Ausführungen basierten auf diversen Praxisbeispielen von sozialräumlichen Infrastrukturangeboten in der gesamten Republik und auf den oben genannten Zielen der JFMK. Im Ergebnis des Exposés konnten bereits vier bestehende Angebots- und Finanzierungsarten identifiziert werden, die einer rechtlichen Analyse bedürfen, da sie teilweise nicht mehr ausschließlich entweder der zweiseitigen Förderung (über Zuwendungen) oder dem jugendhilferechtlichen Dreieck zugeordnet werden können („Mischfinanzierung“). Dies galt insbesondere für Beispiele bürgernaher und niedrigschwelliger Angebote unter einem Dach, wie z.B. einem Abenteuerspielplatz mit aufsuchender Familienhilfe und der Möglichkeit kurzfristiger stationärer Unterbringungen, sowie für Angebote in Verbindung mit Regelstrukturen, z.B. Kindertageseinrichtungen mit zusätzlichem sozialpädagogischem Personal.

Analyse des SGB VIII

Die Diskussion mündete in einer Beschlussvorlage für die AGJF am 26./27.9.2013 in Erfurt. Im Beschluss wird begrüßt, dass das DIJuF durch die Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beauftragt wird, bis Mitte Januar 2014 eine Analyse der vier Leistungsarten (Leistungserbringung ohne Einzelfallentscheidung des Jugendamtes, Leistungserbringung in Kooperation mit anderen Systemen, Leistungserbringung in Mischformen, Leistungserbringung im jugendhilferechtlichen Dreieck) vorzulegen. Um die Ergebnisse der Analyse auszuwerten und für die JFMK-Sitzung 2014 einen Beschlussvorschlag vorzubereiten, traf sich die AGJF zu einer Sondersitzung am 12.03.2014 in Berlin.

Experten/Expertinnen-Anhörung

Parallel zur rechtlichen Analyse des DIJuF nahm die AGJF den Vorschlag von Rheinland-Pfalz an, eine länderoffene Anhörung mit Expertinnen und Experten zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung durchzuführen. Es fand zum einen eine zweitägige Veranstaltung mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Verbänden statt und zum anderen eine eintägige Veranstaltung mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden. Die Expertinnen und Experten sollten Antworten auf sieben Leitfragen geben: Unter anderen wurden Fragen nach dem Grundverständnis für die Weiterentwicklung und nach dem Weiterentwicklungsbedarf bei den Hilfen zur Erziehung gestellt sowie nach Lösungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen in den Bereichen Politik, Konzepte, Finanzen, Organisation, Qualifikation und Recht. Die Vorträge und Ergebnisse der Diskussion sind in einem Bericht festgehalten und zusammengefasst worden (Anlagen X und Y).

AG KMK und JFMK

Die von der KMK und JFMK 2012 eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe hat dem Schulausschuss und der AGJF 2013 einen Bericht mit dem Titel „Kooperation an der

Schnittstelle von Schule und Hilfen zur Erziehung“ vorgelegt. Bereits 2004 gab es Beschlüsse beider Konferenzen zur Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule. Die JFMK sieht aktuell eine besondere Herausforderung bei der Gestaltung der Schnittstelle der Hilfen zur Erziehung – inklusive der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII – zur Schule im Rahmen der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Um alle Schülerinnen und Schüler, auch die mit sozialen Auffälligkeiten, an Regelschulen halten zu können, werden gemeinsame pädagogische Ziele und verbindliche Kooperationen zwischen der Schule und der Jugendhilfe benötigt. Ein aktuelles Problem ist für die Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Ganztagschulbetreuung und der Inklusion ungelöst geblieben: die vorrangige Verantwortung der Schulen (§ 10 SGB VIII, Grundsatz vom Nachrang der Jugendhilfe) in Bezug auf Familien mit Bedarf an Hilfen zur Erziehung und in Bezug auf Kinder und Jugendliche, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erhalten. Die AGJF hat die AG KMK-JFMK deshalb erneut beauftragt, ihren Bericht zu präzisieren. Der Schulausschuss hat sich dem angeschlossen. Von der AGJF wurden folgende Themen zur Präzisierung genannt:

- Aufnahme der Themen „Schulverweigerung/Schulabsentismus“ und „Ausschulung/Abschulung“
- Formulierung einer gemeinsamen Zielbestimmung Jugendhilfe/Bildung
- Präzisierung des Themas Schulbegleiter/in/Integrationshelfer/in im Zusammenhang mit § 35 a SGB VIII → welche Aufgabe und Verantwortung hat Schule in diesem Kontext?
- Welche Modelle und Finanzierungsformen gibt es für „systemische Angebote“?
- Präzisierung des Themas Kooperationsvereinbarungen → wer schließt diese ab?
- Klarstellung der Rolle der Jugendämter als Partner für Schulen

Der AG KMK-JFMK Prozess dauert an.

3. Hilfen zur Erziehung zwischen Ausfallbürgschaft und Ermöglichung von Chancengerechtigkeit

Die Anhörungen der Wissenschaft, Kommunen und Verbände haben deutlich gemacht, dass sich die Erwartungen und Anforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe seit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend verändert haben. Das Aufgabe- und Angebotsspektrum angefangen von der Kindertagesbetreuung über die Jugendarbeit und Jugendsozial-

arbeit bis hin zu den Hilfen zur Erziehung und den Aufgaben eines wirksamen Kinderschutzes haben sich ausgeweitet und ausdifferenziert. Dies betrifft vor allem auch die Arbeit an den Schnittstellen zu anderen Systemen wie Bildung, Gesundheit und Arbeit.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist heute insbesondere eine zentrale soziale Infrastrukturleistung für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern zur Betreuung, Förderung und Unterstützung in spezifischen Lebenslagen. Sie soll aber nicht nur Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung fördern, Eltern bzw. Personensorgeberechtigte bei der Erziehung beraten, sondern auch strukturell darauf hinwirken, Benachteiligungen zu vermeiden und abzubauen. Der 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung stellt resümierend fest, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der Mitte der Gesellschaft angekommen sei.

Das Grundverständnis der Kinder- und Jugendhilfe und die in der Leitnorm § 1 SGB VIII zum Ausdruck kommende Programmatik des Kindes- und Jugendhilfegesetzes sind für die Hilfen zur Erziehung von zentraler Bedeutung. Die Hilfen zur Erziehung sind ein wichtiges vorrangig sozialpädagogisches Angebot für Kinder, Jugendliche und deren Familien bei vielfältigen familialen Problemkonstellationen, Sozialisations- und Erziehungsanforderungen. Alle Hilfen zur Erziehung, die in einem offenen Leistungskatalog genannt sind, stehen gleichberechtigt nebeneinander. Entscheidend für die richtige Hilfe ist der Bedarf im Einzelfall, der im Zusammenwirken von Kind/Jugendlichem, Eltern, Jugendamt und freien Trägern festgelegt wird. Für viele Kinder und Jugendliche, die sich in Armut oder deprivierten Lebenslagen befinden, ist es besonders wichtig, neben der Familie, Kita und Schule auch durch Hilfen zur Erziehung gefördert zu werden. Der bundesweite Anstieg der Hilfen zur Erziehung muss daher ebenso im Zusammenhang von verfestigten Armutslagen von Kindern und ihren Familien betrachtet werden. Armut löst nicht per se einen erzieherischen Hilfebedarf aus, aber sie wird dann zu einem Mitverursacher, wenn sich, eine Überforderungssituation entwickelt, familiäre Not- und Konfliktlagen sich aufgrund von Isolation, Sucht oder vielleicht normabweichenden Verhaltensstrategien zuspitzen. Die erzieherischen Hilfen fangen damit die Folgen von anderen gesellschaftlich verursachten Problemlagen auf.

In den Anhörungen haben die Vertreter und Vertreterinnen der Wissenschaft vorgebracht, dass aktuelle Studien vermuten lassen, dass die tatsächliche Zahl der Kinder und Jugendlichen in Hilfen zur Erziehung nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Die jungen Menschen, deren Personensorgeberechtigten keine Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen, wären damit von relevanten Teilhabemöglichkeiten strukturell ausgeschlossen.

Auch wurde in den Anhörungen deutlich gemacht, dass die Hilfen zur Erziehung für eine zunehmende Zahl von Kindern und Jugendlichen nicht nur Ausfallbürge für gesellschaftliche Problemlagen sind, sondern auch eine Möglichkeit zu mehr Chancen-,

Zugangs- und Realisierungsgerechtigkeit bieten. Sie schaffen gesellschaftliche Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten und öffnen Türen im Rahmen von Sozialisation, Bildung und Erziehung.

4. Schwerpunkte und Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Vor dem Hintergrund der Zunahme von Erziehung und Bildung in öffentlicher Verantwortung (Kindertagesbetreuung, Ganztagsangebote in Schulen) und dem Anstieg der Hilfen zur Erziehung müssen die sozialräumlichen Strukturen, die Regelangebote und die individuellen Unterstützungs- und Hilfeangebote stärker aufeinander bezogen und besser miteinander verbunden werden. Eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung steht deshalb notwendigerweise im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, dem Ausbau sozialräumlicher und infrastruktureller Angebote und der gegenseitigen Kooperation mit den Regelsystemen für Kinder und Jugendliche.

Die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung zielt darauf, möglichst frühzeitig Hilfe und Unterstützung anzubieten, eine bedarfsgerechte Infrastruktur zu sichern, die Wirksamkeit für die Kinder, Jugendlichen und deren Eltern zu verbessern, die Potenziale von Regelangeboten und sozialräumlichen Ansätzen stärker zu nutzen und dadurch den Mitteleinsatz für erzieherische Hilfen effektivieren zu können. Dabei trägt die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern wesentlich zum nachhaltigen Erfolg von Hilfen bei und muss daher gestärkt werden. Grundlage der Weiterentwicklung bleibt rechtlich und materiell der im SGB VIII normierte individuelle Rechtsanspruch, um bedarfsorientierte Leistungen zu gewährleisten. Ebenso bleibt das Wunsch- und Wahlrecht ein unverzichtbares Prinzip für die Inanspruchnahme des individuellen Rechtsanspruchs.

Diese Grundsätze erfordern eine wechselseitige Bereitschaft und Praxis der Kooperation von anerkannten freien Trägern und öffentlichem Träger der Jugendhilfe.

Schwerpunkte und Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Sozialräumliche und niedrigschwellige Angebote und Ressourcen nutzen und ausbauen

Die in den meisten Kommunen forcierte Entwicklung präventiver und niedrigschwelliger Angebote in Verbindung mit einem Ausbau sozialräumlicher Infrastruktur und von Netzwerken muss im Hinblick auf die Wirksamkeit des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt und gefördert werden. In erster Linie geht es dabei darum, durch bedarfsgerechte Angebote und rechtzeitige Hilfen der Verfestigung von

Problemlagen entgegen zu wirken und den Zugang zu erforderlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten zu verbessern.

Angestrebt werden sollte deshalb, niedrighschwellige und präventiv arbeitende Angebote und Strukturen und deren direkte Inanspruchnahme zu stärken, ohne damit die Voraussetzung für die Inanspruchnahme für die Hilfe zur Erziehung zu erhöhen. In diese Überlegungen ist einzubeziehen, ob und inwieweit die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen ohne Einzelfallentscheidung des Jugendamtes in ein neues Verhältnis gesetzt werden müssen, wenn sie in infrastrukturelle Angebote im Rahmen fachlich abgestimmter und qualitätsgesicherter Kooperation von öffentlichem und anerkannten freien Trägern eingebunden sind.

Dies schließt die Prüfung der Möglichkeit einer Reduzierung des Eigenmitteleinsatzes präventiv ausgerichteter und bedarfsgerechter Infrastrukturen ein.

Niedrighschwellige und präventive Angebote im Sozialraum werden gleichwohl nicht in der Lage sein, individuelle Einzelfallhilfen mit Einzelfallentscheidung und in der Steuerung des Jugendamtes zu ersetzen. Sie können aber dazu beitragen, Hilfen zur Erziehung durch eine frühzeitige Unterstützung zu vermeiden.

Es muss darum gehen, die individuellen Einzelfallhilfen einerseits und andererseits die sozialräumlichen Ressourcen und Infrastrukturen wechselseitig anschlussfähig zu gestalten, die Hilfen mit den Präventionsmöglichkeiten einer Sozialraumorientierung in ein konstruktives und Synergien erzielendes Konzept zu bringen.

Kooperation mit Regelsystemen und an den Schnittstellen

Die noch anhaltende Ausweitung der Kindertagesbetreuung in den letzten zwei Jahrzehnten und die Zunahme der Ganztagsangebote in Schulen verändern die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen und der Familien wie auch das Bedingungsgefüge der Kinder- und Jugendhilfe allgemein. Diese Entwicklungen bieten neue Möglichkeiten für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und die Förderung ihrer Entwicklung. Die Regelangebote sind stärker als bisher in Kooperationsstrukturen einzubinden und sozialräumlich und präventiv auszugestalten. Dies betrifft sowohl ihre Möglichkeiten und ihre Rolle bei niedrighschwelligen und präventiven Angeboten wie ihre Mitwirkung bei Hilfeplänen und die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, die Leistungen zur Erziehung erhalten. In vergleichbarer Weise wie bei den sozialräumlichen Konzepten gilt es auch hier, die Anschlussfähigkeit von Angeboten und Hilfsmaßnahmen spürbar zu verbessern. Zugleich können diese Systeme Hilfebedarfe in der Entscheidung und Steuerung des Jugendamtes nicht ersetzen. Im Gegenteil bleiben bei Problemlagen von Kindern und Jugendlichen, die zu Schulproblemen führen oder dadurch mit verursacht oder verschärft werden, Erziehungshilfen außerhalb dieses sozialen Umfeldes unverzichtbar, erfordern aber verbindliche Kooperationsbeziehungen mit den Bildungseinrichtungen. Ein

Miteinander von Jugendhilfe und Schule muss im Sinne der Mädchen und Jungen und ihres Schulerfolgs sowie ihrer sozialen Integration aktiv gestaltet werden.

Im Verhältnis zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe stellen sich durch die Inklusion in Bezug auf die Eingliederungshilfe zusätzliche Aufgaben und Fragen, die dringend einer Bearbeitung bedürfen.

Neben der Schule kommt besondere Bedeutung der Schnittstellengestaltung mit den Bereichen Gesundheitswesen (SGB V) und der Arbeitsförderung (SGB II, III) zu. Es bedarf verbindlicher auch rechtlicher Vorgaben und einer Qualifizierung der Schnittstellen zwischen den Versorgungssystemen für Kinder und Jugendliche in den Schulgesetzen der Länder wie auf Bundesebene im Regelungskreis von SGB II, III und V.

Stärkung von Angeboten

Die Analyse des Bedarfs und gewährter Leistungen an HzE zeigt deutlichen Handlungsbedarf für eine Verstärkung gezielter präventiver Angebote für einzelne Gruppen auf, die mit den Möglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch über deren Rahmen hinaus, spezifischen Unterstützungsbedarf haben. Das gilt beispielsweise für Kinder von psychisch erkrankten oder von suchtkranken Eltern. Besonders offensichtlich ist das auch für die Gruppe der Alleinerziehenden, die weit überproportional Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmen müssen. Auch der hohe Anteil der jungen Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf verweist auf das Erfordernis, die Regelsysteme zu stärken und ihre Kooperation zu verbessern. Ziel muss es sein inklusiv zu arbeiten und die Aussonderungstendenzen der Systeme konsequent zu beenden. D.h. jedes System muss seinen Teil beitragen, darf (Finanz-) Verantwortung nicht abschieben und muss zu einer intensiven Zusammenarbeit bereit sein.

Steuerung als Schlüsselaufgabe

Die bisherige Diskussion zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und die Erfahrungen von Kommunen zeigen die zentrale Bedeutung der Jugendämter hinsichtlich der Steuerung und Jugendhilfeplanung.. Der Wahrnehmung der örtlichen Steuerung und eine intern (mit den Arbeitsbereichen des Jugendamts insb. Soziale Dienste, Allgemeiner Sozialdienst, Pflegekinderwesen) und extern (mit anderen Systemen wie Schule, Gesundheitswesen, Familiengericht, Arbeitsverwaltung etc.) abgestimmte Planung hat für die Wirksamkeit der Hilfesysteme und den effizienten Mitteleinsatz eine Schlüsselfunktion.

Mit dem Ausbau sozialräumlicher Strategien und der stärkeren Einbeziehung von Regelangeboten nimmt die Bedeutung eines abgestimmten Vorgehens und einer wechselseitigen Einbeziehung der jeweiligen Planungen (Jugendhilfe, Soziales, Schule) noch deutlich zu.

Die Verbesserung und vielfach eine Reaktivierung der kommunalen Jugendhilfeplanung ist daher für die Weiterentwicklung und Wirksamkeit der Kinder- und Jugendhilfe von herausragender Bedeutung. Das erfordert eine angemessene personelle und sächliche Ausstattung sowie fachliche Qualifizierung.

Rechtliche Grundlagen

Auf der Grundlage der Ziele und Handlungsfelder sieht die JFMK im Hinblick auf die Stärkung von Infrastrukturaufgaben, die Kooperation mit Regelsystemen sowie die Verzahnung und Anschlussfähigkeit von präventiven Angeboten und Hilfen zur Erziehung rechtlichen Prüf- und Änderungsbedarf. Diese beziehen sich vorrangig auf die nachhaltige Stärkung von Infrastrukturangeboten, auf Rechtssicherheit beim systematischen Zusammenwirken von Regelangeboten, sozialräumlicher Arbeit und Strukturen mit erzieherischen Hilfen und deren Finanzierung. Die JFMK hält es weiter für erforderlich, die Verbindlichkeit der Kooperation an Schnittstellen durch gesetzliche Vorgaben zu schaffen. Ausgangspunkt sind dabei die im Gutachten des DIJUF aufgezeigten Ansätze, die aufzeigen, wie die geschilderten Beispiele guter Praxis auch rechtlich und hinsichtlich ihrer Finanzierungssystematik im SGB VIII abgesichert werden können.

Mögliche gesetzliche Ergänzungen bzw. Änderungen könnten z.B. sein:

- Ergänzung § 5 Abs. 2 SGB VIII (Wunsch- und Wahlrecht), dass – sofern es sich nicht um unverhältnismäßige Mehrkosten handelt – Mehrkosten wegen Sozialraumarbeit nicht gegen das Wunsch- und Wahlrecht eingewandt werden können.
- Ergänzung § 27 Abs. 2 SGB VIII (Hilfe zur Erziehung): Hervorhebung, dass das soziale Umfeld, insbesondere die Regelsysteme der Kindertagesbetreuung und der Schule bei Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII grundsätzlich einzubeziehen ist (Ausnahme muss möglich sein)
- Änderung § 74 SGB VIII (Förderung der freien Jugendhilfe): Ermöglichung der Reduzierung der Eigenleistung des freien Trägers bei einer Förderung nach § 74 SGB VIII oder erlaubter Verzicht zur Förderung von infrastrukturellen Angeboten
- Ergänzung § 74 SGB VIII (Förderung der freien Jugendhilfe): Aufnahme weiterer Auswahlkriterien, z.B. Privilegierung von Angeboten mit Sozialraumbezug, Qualitätskriterien
- Änderung § 77 SGB VIII (Vereinbarungen über die Höhe der Kosten): Erhöhung der systematischen Klarheit durch eine Trennung der Regelungen über zweiseitige und Dreiecksfinanzierung oder Aufnahme einer gesetzlichen Regelung, mit der die Auswahl einzelner Träger wie bei der Zuwendungsfinanzierung (§ 74 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) für zulässig erklärt wird

- Ergänzung § 77 und 78a SGB VIII (Anwendungsbereich): Ergänzung von Eignungskriterien, dass das soziale Umfeld grundsätzlich beim Abschluss von Entgeltvereinbarungen berücksichtigt werden soll, wobei für einige Problemlagen, z. B. Zwangsverheiratungen, Ausnahmen notwendig sind.
- Förderung der Kooperation mit Regelstrukturen (Tageseinrichtungen und Schule): Aufnahme der integrierten Zusammenarbeit erzieherischer Hilfen mit Tageseinrichtungen und Schule als ein Kriterium für eine zulässige Trägerauswahl oder für eine Finanzierung in Mischformen
- Schaffung von Kooperationsverpflichtungen: Aufnahme entsprechender Regelungen im SGB II, SGB III, V und XII und Ermöglichung von Mischfinanzierungen
- Selbstverpflichtung der Länder, in den eigenen Schulgesetzen eine verbindliche Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule zu verankern
- Aufnahme einer Pflicht der Jobcenter und Agenturen für Arbeit zur Beteiligung von Jugendämtern am Verfahren zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung

Forschung

Die JFMK schlägt die Einrichtung eines Sonderforschungsbereichs beim BMBF „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“ mit 10 Millionen Euro für vier Jahre zur Förderung von Grundlagenforschung, Evaluation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) vor, u.a. um Indikatoren für die Wirksamkeit für die Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. An der Planung und Umsetzung sind das BMFSFJ und die JFMK zu beteiligen.

5. Ausblick

Das SGB VIII bildet nach wie vor eine gute Grundlage, um das Recht der jungen Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu verwirklichen (Art. 6 GG) sowie insbesondere die Anliegen des Kinderschutzes sicherzustellen. Die Vorgaben zu den HzE sind dabei in ihrer bestehenden Ausrichtung ein unverzichtbarer Bestandteil des SGB VIII. Weder der hohe Anspruch an die Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes, noch der individuelle Rechtsanspruch oder das Wunsch- und Wahlrecht können zur Disposition stehen. Die Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe ist ebenfalls ein wesentliches Strukturmerkmal des SGB VIII. Der Großteil des Angebotsspektrums der HzE erfordert aus guten Gründen einen individuellen Zuschnitt der einzelfallbezogenen Leistungen der HzE. Das Vergaberecht ist zur Ausgestaltung und zur Organisation des Angebotes nicht zielführend

und deshalb abzulehnen. Auswahlentscheidungen zugunsten einzelner fachlich qualifizierter Träger müssen möglich sein.

Dies bedeutet:

Die Debatte über die Bedeutung, die Wirkungen und den Nutzen der HzE im Sinne einer ständigen Qualitätsdebatte auf bundes-, landes- und kommunalpolitischer Ebene ist weiterzuführen. Dabei müssen sich die Forderungen nach sparsamer Mittelbewirtschaftung mit dem Anliegen der Angemessenheit, der Passgenauigkeit und Rechtzeitigkeit der Hilfen ergänzen. Dazu gehören zwingend auch infrastrukturelle, vernetzende und allgemeinpräventive Angebote im Sozialraum, die die Lebensweltbezüge der jungen Menschen und ihrer Familien berücksichtigen.

- Die Basis für diesen Diskussionsprozess müssen nachvollziehbare Forschungsergebnisse bilden und eine Qualifizierung der Praxis nach sich ziehen. Es sollten nur Angebote etabliert werden, deren Wirkungen durch Evaluationen auch nachgewiesen sind.
- Den gestiegenen Anforderungen an Qualität und Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe muss auch die finanzielle und personelle Ausstattung der Jugendämter folgen.

Gute Angebote der Kinder- und Jugendhilfe können wichtige Investitionen zur Verbesserung der Entwicklungschancen und zur Schaffung von mehr Chancengerechtigkeit gerade für Kinder aus sozial schwächeren Familien sein. Späteren „Jugendhilfekarrieren“ - und somit höheren Folgekosten – kann damit zugleich frühzeitig entgegen gewirkt werden.

Kommunen müssen deshalb insgesamt gestärkt werden, damit sie ihren wichtigen Aufgaben in diesem Bereich nachkommen können.

Handlungsbedarf besteht in der Rechtsanwendung beim Einsatz bestehender Steuerungsinstrumente. Zu prüfen wäre der Aufbau eines Programms zur Stärkung der Jugendhilfeplanung durch Bund und Länder das geeignet sein müsste, die regionale Bedarfsermittlung weiter zu qualifizieren und in der Breite voranzubringen. Zur Ermittlung des Personalbedarfs gibt es bereits gut entwickelte Personalbemessungsprogramme.

Hilfen zur Erziehung (HzE) sind Leistungen des Jugendamts und vor Ort im eigenen Wirkungskreis des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe umzusetzen. Wesentlich für eine zielgerichtete und effiziente Steuerung sowie für eine qualitätsgesicherte Erfüllung der Aufgaben ist vor allem auch eine ausreichende Personalausstattung bei den Jugendämtern mit entsprechend ausgebildetem Fachpersonal. Die Debatte hat gezeigt, dass personell und finanziell zu gering ausgestattete Jugendämter und eine in der Folge daraus resultierende fehlende oder unzulängliche Bedarfserhebung und Jugendhilfeplanung sowie eine unzureichende Diagnostik und mangelhafte Fallsteu-

erung im Einzelfall, negative Auswirkungen auf die Rechtzeitigkeit und Passgenauigkeit der Angebote haben. Dies wirkt sich nicht nur ungünstig für den jeweiligen jungen Menschen und dessen Familie aus, sondern auch langfristig im volkswirtschaftlichen Sinn. Hier bedarf es in vielen Fällen vorerst der Nachbesserung der Ausstattung und der Qualifizierung der Jugendamtsstrukturen.

Angesichts der vorhandenen gesellschaftlichen Herausforderungen, z. B. Zunahme der Alleinerziehenden, Berufstätigkeit beider Elternteile mit Strukturveränderungen im Bereich Schule, Arbeitsverdichtung, Entgrenzung der Arbeitswelt, prekären Arbeitsverhältnissen, Armut, braucht es eine öffentliche Debatte und eine Weiterentwicklung der infrastrukturellen und einzelfallbezogenen Leistungen des SGB VIII Hilfen zur Erziehung.