

# **Beschlussprotokoll**

der
Jugend- und Familienministerkonferenz – JFMK –
am 6. und 7. Juni 2013 in Fulda

Vorsitz Herr Minister Stefan Grüttner Hessisches Sozialministerium

# <u>Inhaltsverzeichnis</u>

### Tagesordnung

#### 2. Beschlüsse der JFMK

1.	Festlegung der endgültigen Tagesordnung	Seite 4
2.	Bericht des Bundes	Seite 9
3.	Beschlussfassung über Themen der Grünen Liste	Seite 10
4.1	LAG "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration" – Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme	Seite 11
4.2	Engagement für familienbewusste Arbeitszeitmodelle	Seite 33
4.4	Weiterförderung der Mehrgenerationenhäuser über 2014 hinaus	Seite 35
4.7	Ehegattensplitting auch für Eingetragene Partnerschaften öffnen	Seite 36
5.1	Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsverfahrens	Seite 37
5.2	Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Datenschutz	Seite 50
5.3	Nationales Konzept Sport und Sicherheit	Seite 52
5.4	Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit	Seite 54
5.5	Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung	Seite 56
5.6	Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung	Seite 119
5.7	Zuweisung der nicht verausgabten Finanzmittel 2012 aus der "Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen"	Seite 158
5.8	Umsetzung der Empfehlungen des Runden Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den institutionellen	Seite 160

### Bereich

6.1	Erfolge im Ausbau der frühkindlichen Bildung mit hoher Qualität fortsetzen und finanziell sichern	Seite 163
11.1	Sitzungstermin JFMK 2014	Seite 166
11.2	Bitte der IJBG Auschwitz um institutionelle Förderung	Seite 167

### Beschlüsse

# Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 1

Thema: Festlegung der endgültigen

**Tagesordnung** 

#### **Beschluss:**

Die Tagesordnung wird in der anliegenden Fassung genehmigt.

# Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) am 6./7. Juni 2013 in Fulda

# **Tagesordnung**

ТОР	<u>Thema</u>	Bezug	<u>BE</u>
TOP 1	Festlegung der endgültigen Tagesordnung	Vorlage	Vorsitz
TOP 2	Bericht des Bundes	Schriftlicher Bericht	BMFSFJ
TOP 3	Beschlussfassung über Themen der Grünen Liste	Vorlage	
	(Grüne Liste)		
	<b>TOP 4.1</b> LAG "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration"-Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme		
	<b>TOP 4.2</b> Engagement für familienbewusste Arbeitszeitmodelle		
	TOP 5.1 Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsverfahrens		
	TOP 5.2 Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Datenschutz (gemeinsamer Beschluss von JMFK und JuMiKo)		
	TOP 5.3 Nationales Konzept Sport und Sicherheit		
	TOP 5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit		
TOP 4	Familienpolitik	705.46	<b>N</b> 1111 22
4.1	LAG "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration"- Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme (Grüne Liste)	TOP 4.2 AGJF März 2013, TOP 4.2 JFMK 2012, TOP 4.4 AGJF; März 2012,	NI, HH, RP

		Vorlage	
4.2	Engagement für familienbewusste Arbeitszeitmodelle (Grüne Liste)	TOP 4.4 AGJF März 2013, Vorlage	RP,SL
4.3	Kostenübernahme für ärztlich verordnete Mittel zur Empfängnisverhütung	Umlaufbe- schluss JFMK vom 5. Dezember 2012, TOP 4.2 AGJF September 2012, TOP 9.1 JFMK 2011, schriftlicher Bericht des BMFSFJ, Vorlage	BMFSFJ
		Änderungs- antrag, Vorlage	Änderungs- antrag (MV, BB, B,HB,HH, BW, TH, SH,RP, ST, NI,NW)
4.4	Weiterförderung der Mehrgenerationenhäuser über 2014 hinaus	Vorlage,	NI
		Änderungs- antrag, Vorlage	BY
4.5	Gleichgeschlechtlichen Paaren Zugang zur Ehe ermöglichen	Vorlage	RP
4.6	Aufhebung des Betreuungsgeldgesetzes	Vorlage	MV, NI
4.7.	Ehegattensplitting auch für Eingetragene Partnerschaften öffnen	Vorlage	
TOP 5	Kinder- und Jugendpolitik (inkl. Kinderschutz)		
5.1	Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsverfahrens (Grüne Liste)	TOP 5.3 AGJF März 2013, TOP 5.3 AGJF September 2012, Vorlage	RP, HE
5.2	Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Datenschutz (gemeinsamer Beschluss von JMFK und JuMiKo) (Grüne Liste)	TOP 5.6 AGJF März 2013, TOP 5.9 AGJF September 2012 Vorlage	Vorsitz
5.3	Nationales Konzept Sport und Sicherheit (Grüne Liste)	TOP 5.7 AGJF März	NW

2013, TOP 5.10 AGJF September 2012 Vorlage  Änderungs-antrag NW, Vorlage  5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  2013, TOP 5.2 RP,SL  AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Änderungs-antrag BY  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2013	5.4		TOP 5.10 AGJF September 2012	
September 2012 Vorlage  Änderungs- antrag NW, Vorlage  5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  For 5.2  AGJF März 2013, Vorlage  TOP 5.2  AGJF März 2013, TOP 5.2  AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.4		September 2012	
Vorlage   Änderungs-antrag NW, Vorlage	5.4		1 -	
5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Menschen mit TOP 5.9 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Änderungs-antrag BY  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2012, TOP 5.4 A	5.4		i voriade	
5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.7 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Änderungs-antrag BY  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Meiterentwicklung und Steuerung der Hilfen Zur Erziehung  5.6 AGJF März 2013, TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.4		3	
5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.7 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Änderungs-antrag BY  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Meiterentwicklung und Steuerung der Hilfen Zur Erziehung  5.6 AGJF März 2013, TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.4		Ändorungo	NIVA/
Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)   Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen   AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage   Änderungsantrag, Vorlage   Änderungsantrag, Vorlage   Änderungsantrag BY	5.4			INVV
5.4 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  5.6 Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Angeboten der AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF März 2013, TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.4		_	
Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5 Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  Migrationshintergrund an den Angeboten der JGJF März 2013, Vorlage  AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF März 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.4	Official Professional Professio	·	DVIIIE
Jugendarbeit (Grüne Liste)  5.5  Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  5.6  Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  Jugendarbeit (Grüne Liste)  TOP 5.2 AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag BY  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März				BY,HE
CGrüne Liste   Vorlage				
Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  September 2012, Vorlage  Änderungs-antrag, Vorlage  Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  Bericht der von der ASMK und der JFMK 2012, TOP 5.2  AGJF März 2013, TOP 5.2  AGJF März 2013, TOP 5.4 (a)  AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4  AGJF März			•	
eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen  AGJF März 2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März		, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,		DD OI
jungen Menschen mit Behinderungen  2013, TOP 5.2 AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.5			RP,SL
AGJF September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März				
September 2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März AGJF März		jungen Menschen mit Behinderungen		
2012, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  S.6  Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März				
Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag BY  5.6  Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			•	
Änderungs- antrag, Vorlage  Solution  Änderungs- antrag BY  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			•	
5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			Vorlage	
5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			, .	<u>.</u> .
5.6 Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung  TOP 5.4 (a) AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			_	•
zur Erziehung  AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			antrag, Vorlage	antrag BY
zur Erziehung  AGJF März 2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März			 	<b></b>
2013, TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März	5.6			NW, BY, HH
TOP 5.1 JFMK 2012, TOP 5.4 AGJF März		zur Erziehung		
2012, TOP 5.4 AGJF März			1	
AGJF März				
			2012,	
Vorlage			Vorlage	
			<sub>2</sub> .	× .
			_	Änderungs-
antrag, Vorlage antrag HH		<u> </u>		•
5.7 Zuweisung der nicht verausgabten TOP 5.14 MV	5.7			MV
Finanzmittel 2012 aus der "Bundesinitiative AGJF März				
Netzwerke Frühe Hilfen und 2013,				
Familienhebammen" TOP 5.7 JFMK		Familienhebammen"		
2012,			*	
TOP 5.7 AGJF				
September			LSeptember	
			1 -	
			2012, Vorlage	
	5.8		2012, Vorlage TOP 5.12 der	Vorsitz
i	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März	Vorsitz
institutionellen Bereich 2013, TOP 10	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10	Vorsitz
der AGJF	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF	Vorsitz
der AGJF September 2012	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012	Vorsitz
der AGJF September 2012 Magdeburg,	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg,	Vorsitz
der AGJF September 2012	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg,	Vorsitz
der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage	
der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage Änderungs- Änderungs-	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage Änderungs-	Änderungs-
der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage	5.8	Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage Änderungs-	Änderungs-
der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag BY		Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den institutionellen Bereich	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage Änderungs- antrag, Vorlage	Änderungs- antrag BY
der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage  Änderungs- antrag, Vorlage  Änderungs- antrag BY		Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für den institutionellen Bereich  Förderung des Bundes für Schulsozialarbeit	2012, Vorlage TOP 5.12 der AGJF März 2013, TOP 10 der AGJF September 2012 Magdeburg, Vorlage Änderungs- antrag, Vorlage	Änderungs-

TOP 6	Kindertagesbetreuung		
6.1	Erfolge im Ausbau der frühkindlichen Bildung mit hoher Qualität fortsetzen und finanziell sichern	Unter Top 9 der AGJF März 2013 als "Rechtsan- spruch U 3" zur Beratung durch die JFMK 2013 vorgesehen, Vorlage	NW, BB, BE, BW, HB, HH, MV, NI, RP, SH, ST
		Änderungs- antrag, Vorlage	Änderungs- antrag HE, SN,BY, SL
TOP 9	Gremien		
TOP 9.1	Nachbesetzung Drogen – und Suchtrat	AGJF März 2012, Vorlage	Vorsitz
TOP 11	Verschiedenes		
TOP 11.1	Sitzungstermin JFMK 2014	Vorlage	RP
TOP 11.2	Bitte der IJBG Auschwitz um institutionelle Förderung	mdl. Bericht	BB

### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 2

Thema: Bericht des Bundes

#### **Beschluss:**

Die Jugend- und Familienministerkonferenz nimmt den schriftlichen Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Kenntnis.

#### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 3

Thema: Beschlussfassung über Themen der

**Grüne Liste** 

#### **Beschluss:**

Zur gemeinsamen Entscheidung zusammengefasste Beschlussvorschläge:

LAG "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und TOP 4.1 Integration" – Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme **TOP 4.2** Engagement für familienbewusste Arbeitszeitmodelle (unter Aufnahme von SL als Mitantragsteller) TOP 5.1 Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsverfahrens **TOP 5.2** Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Datenschutz (gemeinsamer Beschluss von JuMiKo und JFMK) TOP 5.3 Nationales Konzept Sport und Sicherheit (i.d.F. des ÄA NW) **TOP 5.4** Stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit

#### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 4.1

Thema: LAG "Elternarbeit und Netzwerke für

Elternbildung, Frühe Hilfen und

Integration" - Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme

(Grüne Liste)

#### Beschluss:

- 1. Die Jugend- und Familienministerkonferenz begrüßt die im Auftrag der Integrationsministerkonferenz durch die LAG "Elternarbeit" erstellte Expertise zum Thema "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration", in der die Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme herausgearbeitet und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden.
- 2. Sie setzt sich dafür ein. dass die Gelingensbedingungen und Handlungsempfehlungen als Arbeitsund Orientierungshilfe die gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe "Elternarbeit und Netzwerke Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration" beachtet werden. Eine besondere Bedeutung erhalten ressortübergreifend abgestimmte Konzepte auf allen Ebenen, durch die eine interkulturell sensible Planung und Netzwerkarbeit befördert und unterstützt werden.

3.	Sie tauscht sich regelmäßig mit der Integrationsministerkonferenz über den Stand der
	Umsetzung und die Auswirkungen der Handlungsempfehlungen aus.

Stand 27.11.2012

#### Expertise

für die länderoffene Arbeitsgruppe der für die Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren zum Thema

"Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration"

Beschluss der IntMK - TOP 2.19 - vom 16./17.2.2011

Federführung: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration

erstellt von

Heinz Müller Dr. Kerstin Rock

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) e.V. Flachsmarktstr. 9  $\,$ 

55116 Mainz Tel.: 06131/240 41-0 Fax: 06131/240 41-50 http://www.ism-mainz.de

E-Mail: heinz.mueller@ism-mainz.de kerstin.rock@ism-mainz.de



### Gliederung

1.	EINLEITUNG: FAMILIENBILDUNG UND FRÜHE HILFEN IM NETZWERK ALS INDIKATOREN FÜR PARADIGMATISCHE VERÄNDERUNGEN IN DER KINDER-, JUGEN, GESUNDHEITS-, UND INTEGRATIONSPOLITIK	ND S
2.	ZIELSETZUNG, AUFTRAG UND METHODISCHES VORGEHEN BEI DER ERSTELLUNG DER EXPERTISE	$\epsilon$
3.	ZENTRALE ERGEBNISSE DER BESTANDSERHEBUNG	7
4.	THEORETISCHE UND BEGRIFFLICHE RAHMUNGEN FÜR "ELTERNARBEIT UND NETZWERKE FÜR ELTERNBILDUNG, FRÜHE HILFEN UND INTEGRATION"	Ċ
5.	GELINGENSBEDINGUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	13
LITE	ERATUR	19

#### Einleitung: Familienbildung und Frühe Hilfen im Netzwerk als Indikatoren für paradigmatische Veränderungen in der Kinder-, Jugend-, Gesundheits-, und Integrationspolitik

Seit mehr als zehn Jahren wird in Deutschland über die Bedeutung von Eltern- und Familienbildung sowie die Notwendigkeit zum Auf- und Ausbau von Frühen Hilfen und Netzwerken Früher Hilfen diskutiert. Die Anlässe für diesen paradigmatischen Perspektivenwechsel in Politik, Wissenschaft und Praxis sind vielfältig. Schon nach der ersten Veröffentlichung der PISA-Studie im Jahr 2000 wurde erkannt, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungssituation in Deutschland schon vor dem Schuleintritt einsetzen müssen und Handlungsbedarf im Bereich "frühe Bildung" besteht. Der Zusammenarbeit mit Eltern wird eine besondere Bedeutung beigemessen (vgl. Baumert 2001). Konsequenzen wurden nicht nur im Bildungssystem, sondern auch in der Kinder- und Jugendhilfe gezogen.

Im Mai 2003 fasste die Jugendministerkonferenz (JMK) einstimmig einen Beschluss¹ zur Verbesserung des Stellenwertes der Eltern- und Familienbildung und damit auch der Erziehungskompetenz der Eltern. Der Beschluss sollte den steigenden Anforderungen an elterliche Erziehung Rechnung tragen. Die JMK sieht es als erforderlich an, dass ein breitenwirksames Angebot für alle Eltern in den unterschiedlichen Lebenslagen auf- und ausgebaut wird. Es soll darauf hingewirkt werden, die Angebote der Eltern- und Familienbildung aus ihrer Randständigkeit zu lösen und die dringend erforderlichen konzeptionellen Weiterentwicklungen zu befördern.

Dass Angebote der Eltern- und Familienbildung eine größere Bedeutung erhalten sollen, ist wissenschaftlich wie praktisch unstrittig. Bedarfsgerechte Familienbildungsangebote stellen sowohl einen Beitrag zur Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen der nachfolgenden Generationen dar wie eine Möglichkeit zur Stärkung der vorrangigen Verantwortung der Eltern für die Erziehung ihrer Kinder (vgl. BMFSFJ 2005: 12. Kinder- und Jugendbericht, wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2005). Seither finden sich bundesweit vielfältige innovative Ansätze der Eltern- und Familienbildung, die auf die Förderung Eltern-Kind-Interaktion stärker sozialräumlich setzen. ausgerichtet sind. zielgruppenspezifische Ausdifferenzierungen aufweisen und/oder im professionellen und bürgerschaftlich Engagierten erbracht werden (vgl. z.B. Kammerer u.a.

Parallel und ergänzend zu dieser Debatte rückte auch die Phase der frühen Kindheit stärker in den Fokus von Politik, Wissenschaft und Fachpraxis. Allerdings nicht nur unter dem Aspekt der Förderung "früher Bildung", sondern zur gezielten Ausarbeitung präventiver Ansätze zur Kompensation von Benachteiligungen und zur Verbesserung des Kinderschutzes. Auch wenn der Begriff Frühe Hilfen keineswegs neu ist, so setzt seine öffentliche Verbreitung vor allem nach der anhaltenden Medienberichterstattung zu den gravierenden Fällen von Vernachlässigung und Misshandlung von Säuglingen und Kleinkindern ein. 2005 fanden die Frühen Hilfen Eingang in den Koalitionsvertrag der Bundesregierung verbunden mit einem entsprechenden Aktionsprogramm zur Implementierung vernetzter Hilfesysteme und zur Stärkung des Schutzauftrages der staatlichen Gemeinschaft (vgl. Sann, Schäfer 2011, S.79). Im Bundeskinderschutzgesetz, das am 01.01.2012 in Kraft gesetzt wurde, bilden Frühe Hilfen einen Kernbereich, der nun erstmals gesetzlich verankert ist (vgl. AGJ 2012, S.7). Angebote der Frühen Hilfen sollen Eltern ab der Schwangerschaft unterstützen, die Entwicklung der Kinder fördern, die

 $<sup>^{\</sup>circ}$  TOP 4 der Jugendministerkonferenz 22./23. Mai 2003 in Ludwigsburg "Stellenwert der Eltern- und Familienbildung- Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern"

Erziehungs- und Gesundheitsförderungskompetenzen der Eltern stärken und ihnen helfen, sichere Eltern-Kind-Beziehungen aufzubauen. Damit sollen zugleich Gesundheitsrisiken oder Vernachlässigungen vermieden werden.

Diese Ziel- und Begriffsbestimmungen des Gesetzgebers umfassen ein breit angelegtes Unterstützungssystem mit Elementen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention. Paradigmatisch sind die eingeleiteten Veränderungen in doppelter Hinsicht:

- 1. Die Debatten um Familienbildung und Frühe Hilfen richten den Fokus von Politik und Fachpraxis sehr viel stärker auf das Gesamtsystem Familie (nicht nur auf das einzelne Kind, spezifische Problemlagen oder Betreuungsaspekte) und erkennen den Wandel von Familienformen, familialen Lebenslagen und den deutlich gestiegenen Informations- und Unterstützungsbedarf von Familien an. Dadurch soll keinesfalls das Elternrecht auf Erziehung geschmälert, sondern durch ein breites Netz an frühzeitig ansetzenden Unterstützungsformen die elterliche Kompetenz gestärkt werden.
- 2. Von grundlegender und struktureller Bedeutung sind die eingeleiteten Veränderungen auch deshalb, weil Säuglinge und Kleinkinder deutlicher in den Blick geraten. Bislang wurde diese Altersgruppe kaum durch die Kinder- und Jugendhilfe erreicht, da die institutionellen Betreuungsformen in der Regel erst mit dem zweiten oder dritten Lebensalter einsetzen. Auch wenn heute ein ausdifferenziertes Spektrum an Frühen Hilfen und Familienbildungsangeboten besteht, so haben die fachpolitischen Debatten und die rechtlichen Neuerungen des Bundeskinderschutzgesetzes dazu geführt, dass Frühe Hilfen und Familienbildung in ihrer Bedeutung anerkannt und weiterentwickelt werden.

# Familienbildung und Frühe Hilfen: Querschnittsaufgaben und Netzwerkarbeit an der Schnittstelle zum Gesundheitssystem

Sowohl der 13. Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2009) als auch die durch die Medien beförderte Kinderschutzdebatte haben auf die bedeutsame Schnittstelle zwischen der Kinder- und Jugendhilfe sowie dem Gesundheitssystem verwiesen. Schon im Mai 2005 hat die Jugendministerkonferenz in einem Beschluss² darauf hingewiesen, dass Gesundheitsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist und gesundheitsbezogene Elternkompetenz durch Bildung und Beratung stärker zu fördern sei. Gesundheitsförderung als Querschnittaufgabe erfordere ressortübergreifende Kooperation. Damit wird Gesundheit als gewichtiger Faktor für die Entwicklung und Entfaltung junger Menschen anerkannt und folgerichtig auch zum Thema von Eltern- und Familienbildung.

Besonders evident ist die Schnittstelle zum Gesundheitssystem bei den Frühen Hilfen. Im Rahmen der Kinderschutzdebatte wurde erkannt, dass über das Gesundheitssystem niedrigschwellige Zugangs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern besonders gut geschaffen und vorhandene Ressourcen besser genutzt werden können. Frauen- und Kinderärzte, Hebammen und andere medizinische Dienste bilden für Schwangere und Eltern mit Kleinkindern ganz normale Anlauf- und Unterstützungsstellen, die allerdings mit den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe besser verzahnt werden müssen. Bislang arbeiten beide Systeme relativ getrennt voneinander, verfügen über wenige gemeinsame Kooperationsstrukturen und wechselseitige Informationen.

Nach dem tragischen Tod des Kleinkindes Kevin aus Bremen setzte eine breite fachpolitische

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> TOP 7 der Jugendministerkonferenz am 12./13. Mai 2005 in München "Kinder und Gesundheit Gesundheitsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe - Mitverantwortung der Kinder- und lugendhilfe -"

Kinderschutzdebatte ein, die u.a. auch dazu führte, dass in fast allen Bundesländern (vgl. 2010. S.6-9) ein (verbindliches) Einladungswesen Früherkennungsuntersuchungen geschaffen und rechtlich verankert wurde. Ebenso wurden Qualifizierungsangebote für Hebammen (Familienhebammen) entwickelt und der Aufbau von verbindlich geregelt. Diese Eckpunkte finden sich heute Bundeskinderschutzgesetz. Auch diese Neuerungen sind von struktureller Relevanz, weil politisch und praktisch anerkannt wird, dass bedarfs- und zielgruppenorientierte Gesundheitsförderung auf abgestimmte Kooperationen und Arbeitsteilungen mit der Kinder- und Jugendhilfe angewiesen ist, wie auch Gesundheitsförderung, Frühe Hilfen und Kinderschutz viele Schnittstellen und gemeinsame Verantwortungsbereiche mit dem Gesundheitswesen haben.

### Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Zur Bedeutung von Familienbildung und Frühen Hilfen

Die Zu- und Einwanderung von Menschen, die als Arbeitskräfte, Auszubildende, Studierende, Flüchtlinge oder Spätaussiedlerinnen und -aussiedler bzw. im Familiennachzug nach Deutschland kommen oder kamen, stellt heute längst einen unverkennbaren Bestandteil gesellschaftlicher Normalität dar. Je nach Region und Bundesland haben zwischen 20 und 40% (und mehr) der Kinder unter 6 Jahren einen Migrationshintergrund (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Auch im Rahmen der Integrationspolitik lässt sich ein Paradigmenwechsel nachzeichnen. Integration wird als Querschnittaufgabe anerkannt, die entsprechend in der Ausgestaltung von Regelstrukturangeboten für Einheimische und Zugewanderte verankert sein Diese Zielsetzung wird im nationalen Aktionsplan der Bundesregierung in unterschiedlichen Handlungsfeldern operationalisiert (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011a). Eine besondere Bedeutung wird hier der frühkindlichen Förderung beigemessen. Als strategische Ziele werden festgehalten: "1. Chancengleichheit für alle Kinder durch Angebote früher Erziehung, Bildung und Betreuung; 2. Weiterentwicklung der Qualität früher Erziehung, Bildung und Betreuung in allen Formen der Kindertagesbetreuung; 3. Partizipation von Eltern als Qualitätsmerkmal frühkindlicher Bildung" (ebenda S.11). Oder anders ausgedrückt, kann man festhalten, dass auch im Rahmen der Integrationspolitik Frühe Hilfen und Familienbildung (neben oder im Zusammenspiel mit institutionellen Bildungs- und Betreuungsformen) eine besondere Bedeutung beigemessen wird.

Diese Schwerpunktlegung lässt sich gut begründen. Nach wie vor werden Kinder und Familien mit Migrationshintergrund durch die Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie dem Bildungsund Gesundheitssystem nur unzureichend erreicht (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin 2011b). Junge Menschen und Familien mit Migrationshintergrund werden dadurch doppelt benachteiligt. Zum einen sind sozialstrukturelle Benachteiligungen bei dieser Bevölkerungsgruppe überproportional häufig zu finden. Diese Benachteiligungen werden zum anderen durch eine mangelnde Ausrichtung und Öffnung der sozialen Infrastruktur auf die Lebens- und Problemlagen von Menschen mit Migrationsgeschichte noch verstärkt. Eine Schwerpunktlegung bei der Ausgestaltung einer auf Chancengerechtigkeit zielenden Integrationspolitik bietet in den Bereichen Familienbildung und Frühe Hilfen vielfältige Ansatzpunkte. Familienbildung lässt sich nur im Dialog und unter Beteiligung von Eltern realisieren. Daraus erwächst die Notwendigkeit Partizipations- und Dialogstrukturen mit Migrationsfamilien aufzubauen und zu entwickeln. Im Bereich der Frühen Hilfen gilt es im Zusammenspiel mit dem Gesundheitssystem frühzeitige und niedrigschwellige Zugänge und passende Angebote zu schaffen. Hier bietet sich die historisch einmalige Chance, nicht erst über intervenierende oder kompensatorische Hilfen Zugänge zu Familien mit Migrationshintergrund zu bekommen, sondern frühzeitig, präventiv und beteiligungsorientiert, damit ein guter Start ins Kindesleben und von Anfang an gesellschaftliche Teilhabechancen ermöglicht werden.

Familienbildung und Frühe Hilfen als Indikatoren veränderter gesellschaftspolitischer Weichenstellungen

Die vorangegangen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass sich entlang der beiden Themen Familienbildung und Frühe Hilfen paradigmatische Veränderungen aufzeigen lassen, die exemplarisch für ein neues Zusammenspiel von Kinder- und Jugendhilfe-, Gesundheits- und Integrationspolitik stehen. Gesellschaftliche Teilhabechancen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Arbeit, Kultur und Freizeit hängen immer stärker von den Rahmen- und Infrastrukturbedingungen ab, die die staatliche Gemeinschaft für ein gutes Aufwachsen von Kindern zur Verfügung stellt. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Eltern ihr Recht auf Erziehung unabhängig von ihrer sozialen Lage ausüben und Kinder unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern gleichberechtigte Startchancen in ein gutes Leben erhalten. Diese grundlegenden Orientierungen sichern zudem eine Integrationspolitik, die die Ausgestaltung der Zu- und Einwanderungstatsache als gesamtgesellschaftliche und staatliche Aufgabe anerkennt. Die Weiterentwicklung von Familienbildungsangeboten und Frühen Hilfen kann als Indikator für eine abgestimmte und ressortübergreifende Politik mit gemeinsamer Zielperspektive gelten.

#### Zielsetzung, Auftrag und methodisches Vorgehen bei der Erstellung der Expertise

Angesichts der wachsenden Bedeutung Früher Hilfen und Eltern-/Familienbildung sowie dem Handlungsbedarf zur Schaffung besserer Zugangsmöglichkeiten und passgenauere Angebote für Familien mit Migrationshintergrund wurde durch die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren<sup>3</sup> eine länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung/Frühe Hilfen und Integration" (LAG) eingesetzt. Im Rahmen der ersten Sitzung der LAG wurde die Durchführung einer Bestandsaufnahme von Maßnahmen in den Bereichen Elternarbeit, Elternbildung und insbesondere der Frühen Hilfen speziell für Migrationsfamilien vereinbart. Aufgrund der Fülle der bestehenden Angebote wurde eine Konzentration auf den Bereich der unter 6-Jährigen sowie auf bereits evaluierte Angebote vorgenommen. Auf der Basis einer strukturierten Beschreibung von Zielen, Inhalten, Ergebnissen der jeweiligen Projekte und Programme, sollte ein synoptischer Überblick über Ansätze und Wirksamkeit, Zielgruppen und Wirkungsweisen ermöglicht werden. Die LAG wurde beauftragt, auf der Basis der in den einzelnen Bundesländern durchgeführten und evaluierten Projekte und Programme unter Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise die Gelingensbedingungen erfolgreicher Projekte und Programme herauszuarbeiten und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Bei der Aufbereitung und Interpretation der durch die Bundesländer übermittelten Informationen und Materialien musste berücksichtigt werden, dass

- nicht alle Bögen vollständig ausgefüllt wurden,
- nicht alle Projekte/Programme wissenschaftlich evaluiert wurden und
- nicht alle eingereichten Projekte die Maßgabe der Ausrichtung auf unter 6-Jährige erfüllten.

Insofern ist eine wissenschaftlich valide Einschätzung zur Ist-Situation im Rahmen der Bestandaufnahme zu Frühen Hilfen und Familienbildung nur eingeschränkt möglich und auch Aussagen zu Gelingensbedingungen lassen sich nicht alleine aus dem Material heraus

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> TOP 12 der 6. Integrationsministerkonferenz am 16./17. Februar 2011 in Mainz "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration ausweiten"

analysieren. Vor dem Hintergrund dieser methodischen Einschränkungen schien es deshalb notwendig, die Recherche auszudehnen und auf das Material des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) sowie weitere neuere Untersuchungen zurückzugreifen. Trotz dieser Einschränkungen und Ergänzungen lassen sich aus dem vorliegenden Material Tendenzeinschätzungen vornehmen und fundierte Handlungsempfehlungen ableiten.

#### 3. Zentrale Ergebnisse der Bestandserhebung

15 Bundesländer haben sich an der Erhebung beteiligt und 37 Programme bzw. Projekte zu den Themen Elternarbeit, Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen mit spezieller Ausrichtung auf Familien mit Migrationshintergrund gemeldet. Sowohl die Struktur und Rahmenbedingungen wie auch die inhaltliche Ausrichtung und die Reichweite der eingegangenen Projekt/Programmbeschreibungen (landesweit/regional, eingegrenzte Zielgruppe/alle jungen Menschen, angebunden an Regelstrukturen/punktuelles Projekt) sind, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, äußerst heterogen.

#### Länderprogramme und spezifische regionale Projekte als Impulsgeber

In allen 15 Bundesländern gibt es Programme, die sich thematisch mit Elternarbeit, Familien-/Elternbildung und Frühen Hilfen im Hinblick auf einen Migrationsschwerpunkt befassen. Jedoch wird lediglich zu vier dieser Programme keine zeitliche Begrenzung angegeben. Alle übrigen Programme sind als (zeitlich befristete) Impulsgeber zu verstehen, um bestimmte inhaltliche und strukturelle Entwicklungen landesweit anzustoßen. Bei weiteren 18 Meldungen handelt es sich in der Regel um Projekte, die auf kommunaler Ebene durchgeführt bzw. von Verbänden und Stiftungen finanziert und erprobt werden sollen. Auch diese Projekte sind in der Regel zeitlich befristet.

# Von punktuellen Innovationen bis hin zu strukturellen Reformansätzen mit thematisch-inhaltlich breiter Ausrichtung

Die in den Bundesländern zu findende Programm- und Projektlandschaft ist sehr vielfältig. Ein Kategorisierungsversuch der Projekte und Programme stellt sich folgendermaßen dar:

Frühe Hilfen	<del></del>	(Familien)Hebam	men —	Kinderschutz
Stadtteilprojekte	( <del></del>	MultiplikatorIni Schulungen	nen- —	- Alltagsnahe, bürgerschaftlich Engagierte Unterstützungsstrukturen
Kita	-	Sprachförderung	-	- Integration
Mit schwächer oder s Integrationsschwerpt		sgeprägtem		mit Netzwerkarbeit als integralem Bestandteil

#### 1. Frühe Hilfen - (Familien)Hebammen - Kinderschutz

In fast allen Bundesländern finden sich Programme und Projekte im Bereich der Frühen Hilfen, die entweder eher offen angelegt auf einen verbesserten Kinderschutz zielen oder eine spezielle Schwerpunktlegung bspw. bei der Ausgestaltung der Schnittstellen zum Gesundheitssystem (Hebammen) aufweisen (z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Einen guten Überblick zum Stand des Auf- und Ausbaus Früher Hilfen geben die Untersuchungen des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen in Köln. In der aktuell vorliegenden Untersuchung gaben ca. 80% der Kommunen in Deutschland an, den Aufund Ausbau Früher Hilfen weiter vorantreiben zu wollen, dass politische Beschlüsse hierzu vorliegen oder in Vorbereitung waren und dass das Thema eine hohe Priorität habe (vgl. NZFH 2011). Eine etwas tiefer gehende Analyse der Modellprojekte im Bereich Früher Hilfen zeigt, dass durchgängig auf die Bedeutung von Netzwerkarbeit verwiesen wird, um niedrigschwellige Zugänge und Unterstützungsmöglichkeiten sowie ein verbessertes Schnittstellenmanagement insbesondere zum Gesundheitssystem zu schaffen (vgl. NZFH 2010). Ob und inwiefern dadurch auch Familien mit Migrationshintergrund erreicht werden können, bleibt weitgehend offen. Nur sehr wenige Programme und Projekte bearbeiten gezielt diese Fragestellung wie das Landesprogramm "Elternarbeit, Frühe Hilfen und Migrationsfamilien" in Niedersachsen, das Programm FIT-Migration in Bremen, EL-kiko-International in Rheinland-Pfalz und Projekte wie HIPPY (z.B. in Schleswig-Holstein), Opstapje und "Rucksack" (in vielen Bundesländern verbreitet).

#### Stadtteilprojekte - MultiplikatorInnen-Schulungen - Alltagsnahe, bürgerschaftlich Engagierte Unterstützungsstrukturen

Ebenso lassen sich in der Mehrzahl der Bundesländer Programme und Projekte finden, die auf den Auf- und Ausbau stadtteilbezogener und niedrigschwelliger Unterstützungssysteme zielen, MultiplikatorInenschulungen systematisch vornehmen und dabei auf Empowerment-Strategien (Betroffenenbeteiligung) setzten (z.B. Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt). Auch bei diesen Programmen/Projekten werden Integrationsziele in der Regel benannt und die Bedeutung von Netzwerkarbeit hervorgehoben.

#### 3. Kita - Sprachförderung - Integration

In der Mehrzahl der Bundesländer gibt es Landesprogramme, die auf eine gezielte Sprachförderung aller Kinder bzw. von Kindern mit Migrationshintergrund setzen, dabei auch die Einbindung von Müttern konzeptionell berücksichtigen und mehr oder weniger gezielt Integrationsaufgaben mit in den Blick nehmen (z.B. Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen).

Auf strukturelle Veränderungen hin ausgerichtet sind vor allem die Projekte und Programme, die an den Regelstrukturen (z.B. Kita) ansetzen bzw. auf den Auf- und Ausbau einer fast gänzlich neuen Angebotsstruktur für Familien mit Säuglingen und Kleinkindern zielen (z.B. Frühe Hilfen). Als punktuelle Innovation (mit möglicherweise struktureller Wirkung) lassen sich sämtliche Ansätze zur Gewinnung und Qualifizierung von bürgerschaftlich engagierten bzw. Betroffenen (z.B. Brückenbauer, Lotsen, Stadtteilmütter) beschreiben. Auch diese Modelle sind über die 15 Bundesländer weit verbreitet, häufig allerdings noch wenig bekannt und nur punktuell an Regelstrukturen angebunden.

#### Resümee

Die vorliegenden Materialien und Untersuchungen zeigen, dass mit jeweils unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung und struktureller Absicherung in allen 15 Bundesländern Programme und Projekte zu finden sind:

- Sie nehmen in den Bereichen Bildung, Jugend- und Gesundheitshilfe sowie bei Integrationsaufgaben die Altersgruppe der unter 6-jährigen besonders in den Blick und schaffen neue Angebote.
- □ Der Grad der Einbindung von Eltern in die Planung und Ausgestaltung von Angeboten ist dabei sehr unterschiedlich und reicht von Angeboten für bestimmte Zielgruppen ohne Beteiligung ("Angebote für") bis hin zur Unterstützung von Selbstorganisationsmöglichkeiten (Stadtteilmütter) ("Angebote von").
- Programme und Projekte, die an Regelstrukturen wie Kindertagesstätten angebunden sind, haben eine h\u00f6here Wahrscheinlichkeit nachhaltige Ver\u00e4nderungen zu erzielen, da fast alle gemeldeten Aktivit\u00e4ten zeitlich begrenzt sind und nach den Modellphasen eine Regelfinanzierung nicht gesichert ist.
- □ Die Mehrzahl der Programme und Projekte hat keine spezifische Ausrichtung auf Integrationsaufgaben und -ziele. Es sind zwar einige Spezialprojekte mit explizierter Schwerpunktlegung auf Familien mit Migrationshintergrund zu finden, aber nur wenige Landesprogramme, die diese Zielgruppe und gesamtgesellschaftliche Aufgabe als Querschnittsthema explizit hervorheben.
- Bis auf die wenigen Programme/Projekte, die sich ausschließlich auf eher schulische Formen der Sprachförderung beziehen, wird überall auf die Bedeutung und praktische Notwendigkeit der Netzwerkarbeit verwiesen. Sowohl im Bereich des Kinderschutz und der Frühen Hilfen, selbstredend bei den stadtteilbezogenen Ansätzen und bei den Integrationsprogrammen finden sich mehr oder weniger stark ausgeprägt Elemente von Netzwerkarbeit

# 4. Theoretische und begriffliche Rahmungen für "Elternarbeit und Netzwerke für Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration"

Um genauer analysieren zu können, welche Trends sich in den Bundesländern in den Bereichen Elternarbeit, Elternbildung, Frühe Hilfen und Integration zeigen, ist eine Begriffserklärung erforderlich. Da die hier zugrunde liegenden Programme oftmals konzeptionelles Neuland betreten, stehen bestimme Begriffe zwar für eine programmatische Orientierung, die inhaltlich allerdings höchst unterschiedlich aussehen kann.

#### Frühe Hilfen

Obwohl es sich bei den Frühen Hilfen noch um ein sehr junges Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe handelt, so liegt hier doch eine weitgehend akzeptierte und eingeführte Begriffsdefinition des wissenschaftlichen Beirats des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen vor:

"Frühe Hilfen bilden lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfsangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren mit einem Schwerpunkt auf der Altersgruppe der 0- bis 3-jährigen. Sie zielen darauf ab, Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern. Neben alltagspraktischer Unterstützung wollen Frühe Hilfen insbesondere einen Beitrag zur Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern leisten. Damit tragen sie maßgeblich zum gesunden Aufwachsen von Kindern bei und sichern deren Rechte auf Schutz, Förderung und Teilhabe.

Frühe Hilfen umfassen vielfältige, sowohl allgemeine als auch spezifische, aufeinander bezogene und einander ergänzende Angebote und Maßnahmen. Grundlegend sind Angebote, die sich an alle (werdenden) Eltern mit ihren Kindern im Sinne der Gesundheitsförderung richten (Universelle/primäre Prävention). Darüber hinaus wenden sich Frühe Hilfen insbesondere an Familien in Problemlagen (selektive/sekundäre Prävention). Frühe Hilfen tragen in der Arbeit mit den Familien dazu bei, dass Risiken für das Wohl und die Entwicklung des Kindes frühzeitig wahrgenommen und reduziert werden. Wenn die Hilfen nicht ausreichen, eine Gefährdung des Kindeswohls abzuwenden, sorgen Frühe Hilfen dafür, dass weitere Maßnahmen zum Schutz des Kindes ergriffen werden. Frühe Hilfen basieren vor allem auf multiprofessioneller Kooperation, beziehen aber auch bürgerschaftliches Engagement und die Stärkung sozialer Netzwerke von Familien mit ein. Zentral für die praktische Vernetzung Früher Hilfen ist deshalb eine enge Vernetzung und Kooperation von Institutionen und Angeboten aus den Bereichen der Schwangerschaftsberatung, des Gesundheitswesens, der interdisziplinären Frühforderung, der Kinder- und Jugendhilfe und weitere soziale Dienste. Frühe Hilfen haben dabei sowohl das Ziel, die flächendeckende Versorgung von Familien mit bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten voranzutreiben, als auch die Qualität der Versorgung zu verbessern" (wiss. Beirat NZ FH 2009).

Diese Begriffsdefinition verdeutlicht die weitreichende und umfassende Zielbestimmung Früher Hilfen sowie ihre zentralen konzeptionellen Kernelemente. Da im Aufbau befindliche Projekte Früher Hilfen nicht alle Ziele und inhaltlichen Anforderungen gleichermaßen erfüllen können, gilt es bei der Analyse von Praxiskonzepten zu unterscheiden:

- □ Handelt es sich vornehmlich um Angebote für alle Familien mit Säuglingen und Kleinkindern im Sinne von Informations-, Bildungs- und Aufklärungsangeboten und freiwillige Dienstleistungen im Rahmen einer "Willkommenskultur" und gut organisierter sozialer Daseinsvorsorge mit universell präventiver Absicht? Bei diesem Verständnis von Frühen Hilfen geht es vordergründig nicht um Kontrolle und das "Aufspüren" von Problemfamilien (Beispiele: Willkommensgeschenke, Hausbesuche mit Infopaketen, Veranstaltungen, Kurse etc.).
- □ Frühe Hilfen können aber auch ganz spezifisch auf Unterstützungsbedarfe bestimmter Familien ausgerichtet sein, bei denen nach fachlicher Einschätzung und einer hohen Wahrscheinlichkeit rund um Schwangerschaft, Geburt und Stillzeit Probleme zu erwarten sind (z.B. bei psychisch erkrankten Eltern, Familien mit kritischen und überfordernden Lebenssituationen). Hier gilt es durch sekundär präventive Angebote Bewältigungsressourcen zu mobilisieren.
- □ Frühe Hilfen können drittens gezielt zur Sicherstellung von Kinderschutz bzw. zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdungen eingesetzt werden. Über bestimmte Screeningverfahren oder Risikodiagnostik sollen solche Zielgruppen frühzeitig identifiziert und durch niedrigschwellige Unterstützungsmöglichkeiten erreicht werden, bei denen u.a. chronische und schwerwiegende Überforderungssituationen und/oder eingeschränkte elterliche Beziehungs- und Erziehungskompetenzen vorliegen (vgl. Meysen, Schönecker, Kindler 2009, S: 14). Hierbei handelt es sich um Maßnahmen und Angebote mit sekundär oder tertiär präventiver Ausrichtung.

Die Unterscheidung dieser drei Typen von Frühen Hilfen ist deshalb notwendig, weil in Praxiskonzepten immer wieder eine Vermischung unterschiedlicher Zielrichtungen und damit verbundener Handlungsstrategien zu finden ist. Ein Willkommensprogramm für Neugeborene, das von engagierten Laien durchgeführt wird, kann zwar auch dazu beitragen, dass Kindeswohlgefährdungen frühzeitiger erkannt werden. Laien verfügen in der Regel aber nicht über die erforderlichen Kompetenzen, um Screenings oder Risikoeinschätzungen durchzuführen. Ein Willkommensbesuch, der mit der Begründung durchgeführt wird, "Problemfamilien" aufzudecken, wird schnell zu einem Kontrollbesuch in einer Misstrauenskultur, die alle Familien unter Generalverdacht stellt. Ebenso reicht es keineswegs aus, nur qualifizierte Screening- und

Risikoeinschätzungsverfahren zu etablieren, wenn nicht gleichzeitig auch unterstützende Angebote vorgehalten werden.

Allen Angeboten und Handlungskonzepten Früher Hilfen ist gemeinsam, dass die zentrale Bedeutung der Schnittstellengestaltung zwischen Kinder-/Jugendhilfe und dem Gesundheitssystem anerkannt und angegangen wird. Aufgrund der breiten Zielrichtung sowie der systemübergreifenden Handlungsansätze gehört der Aufbau von tragfähigen Netzwerken in der Regel zu den zentralen Konzeptbausteinen.

#### Eltern- und Familienbildung, Elternarbeit

Eine einheitliche Begriffsdefinition von Eltern- und Familienbildung, Elternarbeit existiert nicht. In § 16 Sozialgesetzbuch (SGB)- Achtes Buch (VIII) ist eine Aufgaben- und Zielbestimmung normiert, die einen Orientierungsrahmen sowie die rechtliche Basis dieser Leistung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe abgibt.

Auszug aus § 16 Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie

- (1) Müttern, Vätern, anderen Erziehungsberechtigten und jungen Menschen sollen Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie angeboten werden. Sie sollen dazu beitragen, dass Mütter, Väter und andere Erziehungsberechtigte ihre Erziehungsverantwortung besser wahrnehmen können. Sie sollen auch Wege aufzeigen, wie Konfliktsituationen in der Familie gewaltfrei gelöst werden können.
- (2) Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie sind insbesondere
  - 1. Angebote der Familienbildung, die auf Bedürfnisse und Interessen sowie auf Erfahrungen von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen eingehen, die Familie zur Mitarbeit in Erziehungseinrichtungen und in Formen der Selbst und Nachbarschaftshilfe besser befähigen sowie junge Menschen auf Ehe, Partnerschaft und das Zusammenleben mit Kindern vorbereiten,
  - 2. Angebote der Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen,
  - 3. ..

Dieser Norm sind konzeptionelle Eckpunkte zu entnehmen, um Elternarbeit, Eltern- und Familienbildung inhaltlich zu beschreiben. § 16 SGB VIII operationalisiert auf einer allgemeinen Ebene den besonderen Schutzauftrag, den Familie gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes genießt und zielt darauf ab, dass alle Mütter und Väter ihre Erziehungsverantwortung auch wahrnehmen können. Dazu sollen die Angebote der Familienbildung und der Beratung beitragen. Sowohl die Familienbildungsangebote wie auch die Beratung sollen an den unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen ausgerichtet sein. Der Gesetzgeber trägt damit einer pluralen Lebensund Familienrealität Rechnung. Diese Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind zudem beteiligungsorientiert angelegt und zielen auf Beteiligung sowie die Förderung von Selbst- und Nachbarschaftshilfe.

Unter die Begriffe Elternarbeit, Eltern- und Familienbildung lässt sich also eine ganze Reihe von Angeboten subsummieren, die darauf ausgerichtet sind:

- Mütter und Väter auf ihre Rolle und Aufgaben als Eltern vorzubereiten, sie dabei zu unterstützen, mit Erziehungs- und Bewältigungsaufgaben zu Recht zu kommen, in Konfliktlagen alternative Handlungsstrategien zu finden;
- Eltern- bzw. Erziehungspartnerschaften im Zusammenspiel mit Kindertagesstätten und Schulen zu gestalten
- sowie Selbsthilfepotentiale im Gemeinwesen zu f\u00f6rdern.

Angesichts der vielfach anzutreffenden Verunsicherung von Eltern bei wachsenden

Anforderungen Erziehungsprozesse sowie die Bildungslaufbahn der Kinder gelingend zu gestalten, erhalten Familienbildungsangebote eine wachsende Bedeutung. Ebenso stellt sich angesichts der Ausweitung (im Lebenslauf und über den Tag) institutioneller Erziehung in Kindertagesstätten und Schulen (Ganztagsbetreuung / -bildung) auch zunehmend die Aufgabe, das Zusammenspiel von familialer und professioneller Erziehung neu zu gestalten. Diese Herausforderung wird mit dem Begriff der Erziehungspartnerschaft (vgl. wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2005) beschrieben und stellt ebenso auch ein Handlungsfeld von Elternarbeit und Familienbildung dar.

In der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe spielt hingegen Eltern- und Familienbildung überwiegend nur eine untergeordnete Rolle (vgl. auch DV 2007). Neuen Aufschwung bekommt die Leistung der Familienbildung über die Änderung des § 16 SGB VIII durch das Bundeskinderschutzgesetz. In einem neuen Absatz 3 wird der örtliche Träger der Jugendhilfe verpflichtet, (werdenden) Eltern Unterstützung in Form von Beratung und Hilfe in Fragen der Partnerschaft und des Aufbaus elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenz anzubieten (vgl. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) 2012). Zu beachten ist jedoch, dass Familienbildung anders als die Frühen Hilfen nicht auf die Phase der Kinder von O bis 6 Jahren beschränkt ist, sondern lebensbegleitend schwerpunktmäßig primärpräventive Angebote zur Förderung von Familien bereithält. Ob und inwiefern mit diesen Angeboten auch Migrationsfamilien erreicht werde, ist kaum erforscht. Die vorliegenden Studien weisen allerdings darauf hin, dass bildungsfernere Schichten und auch Familien mit Migrationshintergrund von diesen Angeboten seltener erreicht werden bzw. migrationssensible Ansätze und eine interkulturelle Öffnung fehlt (vgl. Teuber 2002). Im Bereich der migrationssensiblen Elternarbeit und Familienbildung haben sich in den letzten zehn Jahren jedoch spezielle Programme wie HIPPY oder Opstapje etabliert, die an den Ressourcen der Eltern ansetzen und auf Empowerment zielen (vgl. Strobel, Sterzing, Sann 2009). Auch wenn diese Projekte in vielen Kommunen zu finden sind, so fehlt eine strukturelle Absicherung und Verankerung niedrigschwelliger Familienbildungsangebote, die sich an den alltäglichen Fragen von Bildung, Beziehung und Erziehung orientieren, dabei auch Verknüpfungen (räumlich / inhaltlich) zu Kindertagesstätten und Schulen enthalten und sich räumlich auf je konkrete Lebenswelten im Stadtteil oder in ländlichen Regionen einlassen. Die Bearbeitung von Erziehungsfragen Migrationsgesellschaft sollte zu einem Querschnittsthema der Eltern- und Familienbildung gehören.

#### Integration

Weitgehend deutungsoffen und unbestimmt ist auch der Integrationsbegriff. Alltagssprachlich wird Integration häufig gleichgesetzt mit Assimilation, also der Anpassung von Minderheiten an die vorherrschende Norm- und Wertvorstellung der Mehrheiten. Ebenso wird der Integrationsbegriff im Zusammenhang mit Anforderungen, die sich aus dem Zusammenleben in einer Migrationsgesellschaft ergeben, häufig auf kulturelle Aspekte reduziert (vgl. Hamburger 2009). Bei allen Unterschieden in der Begriffsbestimmung, so steht Integration einerseits als Platzhalter für eine normative Zielbestimmung, nämlich für ein friedliches und chancengerechtes Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in einer pluralen Gesellschaft. Andererseits markiert der Integrationsbegriff gleichzeitig auch Aufgaben, die aus dieser normativen Zielbestimmung resultieren, nämlich die Förderung von Toleranz, gegenseitiger Akzeptanz und Wertschätzung, die Achtung von Menschenrechten, die Sicherstellung von Teilhabe und Partizipation sowie der Schutz von Minderheiten. Integration suggeriert zwar eine "optimale" Zustandsbeschreibung, stellt angesichts des permanenten Wandels der Gesellschaft einen fortlaufenden Prozess dar. Integration ist damit ein sozialer Prozess, der staatlich gefördert und gesamtgesellschaftlich gestaltet werden muss. Die Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft

stellt eine der zentralen Zukunftsaufgaben dar. Eine Schwerpunktlegung auf eine migrationssensible<sup>2</sup> Elternarbeit, Familienbildung und Frühe Hilfen im Netzwerk hat ein erhebliches Potential:

- Familien mit und ohne Migrationshintergrund werden so frühzeitig erreicht und bei der Bewältigung einer neuen Lebensphase unterstützt.
- ☐ Eine frühzeitige Förderung, die Unterstützung von Selbsthilfe und die Aktivierung von Netzwerkressourcen im Sozialraum reduziert Konflikte und mobilisiert Bewältigungsressourcen (Prävention).
- Insbesondere bei Familien in prekären Lebenslagen k\u00f6nnen durch die Er\u00f6ffnung fr\u00fchzeitiger Zugangswege zur sozialen Infrastruktur Verfestigungen von Problemlagen reduziert und damit intervenierende Hilfen vermieden werden.

Eine migrationssensible Familienbildung, Elternarbeit und Ausgestaltung Früher Hilfen kann also in vielfacher Hinsicht Integrationsaufgaben wahrnehmen, um:

- ☐ für Kinder und Familien mit Migrationshintergrund bessere Zugänge zur sozialen Infrastruktur und dem Bildungssystem zu schaffen,
- für alle Familien einen Ort zu schaffen, in dem Fragen rund um die Erziehung in einer Migrationsgesellschaft selbstverständlich und verlässlich bearbeitet werden können
- und in dem Gelegenheitsstrukturen in Sozialräumen für alltagsbezogene Selbstbildungsprozesse geschaffen werden.

#### 5. Gelingensbedingungen und Handlungsempfehlungen

Mit der Durchführung der Programme und Projekte zur Elternarbeit, Elternbildung und Frühe Hilfen im Kontext von Integrationsanforderungen in einer Migrationsgesellschaft haben alle Beteiligten weitgehend Neuland betreten. Weiterentwicklungen sollen angestoßen und konkrete Defizite in der sozialen Infrastruktur behoben werden. Sowohl aus der Perspektive der Kinderund Jugendhilfe als auch aus den Bereichen Gesundheit und Integration lässt sich übereinstimmend bestätigen, dass mit Programmen und Projekten, die

Eltern	in	den	unterschiedlichen	Lebenslagen	und	-phasen	befähigen	mit	den
Frziehi	inge	anfor	derungen selbsttätig	zu Recht zu k	omme	en:			

- □ über niedrigschwellige Zugänge auch benachteiligte und bildungsferne Eltern erreichen;
- lebensweltnah an den Regelinstitutionen angebunden (räumlich, konzeptionell, kooperativ) sind:
- das Zusammenspiel von Ehrenamtlichen und Professionellen sowie Erziehungs- und Bildungspartnerschaft f\u00f6rdern;
- □ durch frühe Hilfen Krisen vermeiden und den Kinderschutz verbessern
- und dabei systematisch die Anforderungen von Bildung und Erziehung und des gleichberechtigten Zusammenlebens in einer Migrationsgesellschaft berücksichtigen;

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Die Arbeit mit Familien mit Migrationshintergrund ist häufig noch von gegenseitigen Unsicherheiten (der Fachkräfte, aber auch der betroffenen Familien) geprägt, die es erschweren, eine gemeinsame und konstruktive Basis der Zusammenarbeit zu entwickeln. Migrationssensibilität bedeutet vor diesem Hintergrund, dass seitens der Fachkräfte (vermeintliche) Differenzen weder überbetont noch möglicherweise bedeutsame Unterschiede vernachlässigt werden. Zur Migrationssensibilität gehören deshalb wesentlich eine reflexive Grundhaltung sowie die Kompetenz, einen produktiven Umgang mit Uneindeutigkeiten und Ambivalenzen zu erlernen. Dieser hilft in der Alltagspraxis, einerseits tatsächliche Besonderheiten zu erfassen und andererseits vermeintliche Differenzen, die sich in Stereotypen manifestieren, aufzugeben. (vgl. Hamburger 2009; Jagusch, Sievers, Teupe 2012).

ein richtungsweisender Weg eingeschlagen wird.

Für die Ausgestaltung dieser Entwicklungsrichtung werden nachfolgend zentrale Gelingensbedingungen dargelegt. Diese Gelingensbedingungen schließen inhaltlich in vielen Punkten an die "Grundsätze der interkulturellen Öffnung in der Familienbildung und -beratung " an, wie sie 2009 von der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) formuliert und von der Jugend- und Familienministerkonferenz 2009 zur Umsetzung empfohlen wurden.5

#### (1) Kommunale Verankerung und Gesamtkonzept

Die bedarfsorientierte Ausgestaltung von Elternarbeit, Frühen Hilfen und Familienbildung im Netzwerk muss eingebunden sein in ein kommunales Gesamtkonzept. Mit den hier benannten Begrifflichkeiten werden nicht nur neue Angebote und Hilfen bezeichnet, sondern auch eine inhaltlich-konzeptionelle Neuausrichtung der sozialen Infrastruktur. Angebote und Hilfen sollen zeitlich früher bei den Familien ankommen (Schwangerschaft, Geburt), einsetzen bevor Krisen entstehen und an den Bedarfslagen sowie Ressourcen der Familien anknüpfen. Diese Ziele können durch ganz unterschiedliche Strategien erreicht werden, die zwar unter vermeintlich feststehenden Begriffen wie Familienbildung oder Elternarbeit firmieren, aber höchst unterschiedliche Formen annehmen können. Ein bedarfsorientierter Auf- und Ausbau dieser Angebote setzt voraus, dass Bedarfslagen bekannt und ein Abgleich mit den bereits vorhandenen Angeboten und Diensten erfolgt ist. Ein Überblick über Bedarfslagen und Angebote hat der örtliche öffentliche Jugendhilfeträger, der zugleich die Planungs- und Gesamtverantwortung für eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Dienste und Angebote hat (§§ 79, 80 SGB VIII). Da es sich hierbei um Querschnittsaufgaben handelt, die leistungsbereichs- (für die Kinder- und Jugendhilfe z.B. Kindertagesstätten, Beratung, Familienbildung) und ressortübergreifend (z.B. Integration, Familie, Soziales, Gesundheit, Bildung) arbeiten sollen, ist ein kommunales Gesamtkonzept und eine entsprechende Verankerung in Planungsprozessen und der Kommunalpolitik unabdingbar. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Leitfaden Präventione des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen. Darin sind gemäß § 20 Abs. 1 SGB V die inhaltlichen Handlungsfelder und qualitativen Kriterien für die Leistungen der Krankenkassen in der Primärprävention festgelegt, die für die Erbringung von Leistungen nach dem sog. Setting-Ansatz vor Ort verbindlich gelten und in ein kommunales Gesamtkonzept insbesondere mit Blick auf den Bereich der Früher Hilfen einzubeziehen sind. Ein kommunales Gesamtkonzept sichert, dass neue Angebote und Dienste nicht nur additiv an bestehende Strukturen angedockt werden, sondern eine an den Zielen und Bedarfslagen orientierte Infrastrukturentwicklung in Gang gesetzt wird. Dabei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess, der auf kommunaler Ebene geplant und gesteuert werden muss. Ohne die Planung und Steuerung durch die rechtlich legitimierte Institution Jugendamt lässt sich eine ressort- und leistungsbereichsübergreifende Zusammenarbeit von Diensten, Trägern und Einrichtungen kaum

#### (2) Ressourcen für Planung und Steuerung auf kommunaler Ebene sichern

Die Erstellung und Umsetzung eines kommunalen Gesamtkonzeptes für Elternarbeit und Eltern-/ Familienbildung erfordert entsprechende personelle Ressourcen und Kompetenzen, die u.a. beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe angesiedelt sind. Bislang halten die Mehrzahl der

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Top 5.1 der Jugend- und Familienministerkonferenz 04./05. Juni 2009 in Bremen "Strukturqualität der Familienbildung und der Familienberatung im Hinblick auf die Beteiligung zugewanderter Familien weiterentwickeln"

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> GKV-Spitzenverband (Hg.): Leitfaden Prävention. 2. korrigierte Fassung, Berlin 2010

bundesdeutschen Jugendämter nicht genügend Personalressourcen vor, um die Vielzahl an Planungsaufgaben und -bereiche mit den je erforderlichen inhaltlichen und methodischen Kompetenzen gut bewältigen oder gar zusätzliche Bereiche bearbeiten zu können (vgl. Pluto u.a. 2007,S. 342 ff). Da es bei der Ausgestaltung eines kommunalen Gesamtkonzepts um Querschnittsaufgaben geht, sind neben einer Bedarfs- und Bestandsanalyse Ressourcen für Kooperation mit den unterschiedlichen Leistungsbereichen erforderlich. Sowohl die Beschlüsse der Jugendministerkonferenz 2003 zum Stellenwert der Eltern- und Familienbildung<sup>7</sup>, zur Gesundheitsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe 2005<sup>a</sup> als auch verschiedene Beschlüsse der für Integration zuständigen Minister und Ministerinnen und Senatoren und Senatorinnen weisen auf die Bedeutung einer kommunalen Integrationspolitik mit den und entsprechenden Instrumenten Maßnahmen hin9. Eine migrationssensible Jugendhilfeplanung auf kommunaler Ebene stellt eine zentrale Gelingensbedingung dar, um Angebote der Elternarbeit und Familienbildung im Netzwerk bedarfsorientiert, koordiniert und zielgruppenspezifisch auszugestalten (vgl. Müller, Stauf, Teupe 2010, S. 359ff).

#### (3) <u>Netzwerkarbeit als zentraler Bestandteil von migrationssensibler und beteiligungsorientierter</u> Elternarbeit und Familienbildung

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die verschiedenen Sozialleistungs-, Gesundheitsund Bildungssysteme ausdifferenziert und spezialisiert. Eine vertiefte Fachlichkeit geht einher mit einem zunehmenden Koordinations- und Kooperationsbedarf, um Angebote und Leistungen der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme wieder auf die alltäglichen Lebenslagen von Kindern und Familien rück zu beziehen. Die Spezialisierung und Ausdifferenzierung von Angeboten und Diensten geht auch damit einher, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen durch die Maschen eines oftmals recht gut ausgebauten Netzes an Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sowie des Gesundheitssystems fallen. Insbesondere die Analyse von problematisch verlaufenden Kinderschutzfällen (vgl. Biesel 2011) verdeutlichen eindrucksvoll die Folgen von ungeklärten Zuständigkeiten und unabgestimmten Verfahrensweisen. Auch aus der Bildungs- und Migrationsforschung ist hinreichend bekannt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von den vorhandenen Angeboten und Diensten und mit den bekannten Strategien und Methoden nicht Rauschenbach 2009, Gaitanides 2006). Eine erreicht werden (vgl. zentrale Weiterentwicklungsoption der sozialen Infrastruktur besteht vor dem Hintergrund dieser Analysen nicht ausschließlich in einer systemimmanenten Ausdifferenzierung von Angeboten und Diensten, sondern in ihrer systematischen Vernetzung.

Vernetzung stellt damit eine Querschnittsaufgabe für alle Sozial-, Gesundheits- und Bildungssysteme dar. Ob im Kinderschutz oder der Ausgestaltung lebensweltnaher und sozialräumlicher Angebotsstrukturen ist Netzwerkarbeit eine zentrale Gelingensbedingung, um abgestimmte und effiziente Handlungsstrategien zu entwickeln, Angebote bedarfsorientierter zu gestalten und niedrigschwellige Zugangsmöglichkeiten zur sozialen Infrastruktur für bestimmte Zielgruppen aufzubauen. Netzwerkarbeit gehört zu den fachlichen Standards einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit, die allerdings mit entsprechenden Ressourcen versehen werden muss.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Top 4 der Jugendministerkonferenz 22. / 23. Mai 2003 in Ludwigsburg "Stellenwert der Eltern- und Familienbildung – Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern

<sup>\*</sup> Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 12. / 13. Mai 2005 in München "Kinder und Gesundheit – Gesundheitsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe – Mitverantwortung der Kinder- und Jugendhilfe

 $<sup>^9</sup>$  Vgl. Beschlüsse der 7. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder 21. / 22. März 2012 in Überherr

#### (4) Stärkung von Regelstrukturen und -institutionen vor kurzfristigen und punktuellen Projekten

Die Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft, die frühzeitige und niedrigschwellige Beratung und Unterstützung von Eltern in unterschiedlichen Lebenslagen, die Forderung von Kindergesundheit und die Sicherstellung eines verlässlichen Kinderschutzes stellen für alle Politikbereiche eine zentrale Zukunftsaufgabe dar, die entsprechend in den Regelinstitutionen wie Kindertagesstätten, Schulen, der Gemeinwesenarbeit oder der Gesundheitsprävention verankert werden muss. Über Projekte und Programme können innovative Ansätze erprobt und Impulse gesetzt werden. Sie sind allerdings kein Ersatz für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Angebote und Dienste entlang der zuvor formulierten Ziele und Aufgaben.

Um Familien mit und ohne Migrationshintergrund frühzeitiger sowie entlang ihrer konkreten Bedarfslagen zu erreichen, bedarf es verlässlicher, nicht-stigmatisierender und bekannter Institutionen. Dazu zählen Angebote aus dem Gesundheitsbereich (z.B. Hebammen, Ärzte), Kindertagesstätten, Schulen aber auch Kirchengemeinden, Vereine, Beratungsstellen oder offene Treffs (Jugend, Gemeinwesensarbeit). Der Aufbau von vertrauensvollen Beziehungen, das Bekanntmachen bestimmter Angebote, die kontinuierliche Anpassung an die unterschiedlichen Bedarfslagen erfordert Zeit und sozialräumliche "Kundigkeit". Eine zentrale Gelingensbedingung besteht deshalb in der Stärkung, interkulturellen Öffnung und Weiterentwicklung von Regelstrukturen in Verbindung mit Angeboten der Elternarbeit, der Familienbildung und der Frühen Hilfen. Hierin besteht die Chance potentiell allen Eltern Zugangsmöglichkeiten zur Beratung und Unterstützung anbieten zu können sowie gleichermaßen die Institutionen in Erziehungsfragen weiter zu qualifizieren. Zugleich stellt dies eine wesentliche Voraussetzung für Erziehungs- und Bildungspartnerschaften dar. Verlässlichkeit und eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Angebote erfordert ebenso auch verlässliche Finanzierungsstrukturen.

#### (5) Beteiligung von Eltern und Migrantenselbstorganisationen

Eine wirkungsorientierte Kinder- und Jugendhilfe ist in hohem Maße durch stringente und fachlich angemessene Beteiligungsstrukturen und -verfahren gekennzeichnet (vgl. ISA 2010). Beteiligung ist nicht nur eine zentrale Grundnorm im SGB VIII und der UN-Kinderrechtskonvention, sondern auch Garant für eine bedarfsorientierte und akzeptierte Infrastrukturentwicklung. Dass Familien mit Migrationshintergrund häufig nicht über die vorhandenen Angebote der Regelstruktur erreicht wurden, liegt auch daran, dass sie bei ihrer Ausgestaltung nicht eingebunden waren. Allzu häufig waren gut gemeinte "multikulturelle Angebote" ein Ersatz für eine ernsthafte Auseinandersetzung Bedarfslagen und Ressourcen von Familien mit Migrationshintergrund Migrantenselbstorganisationen (vgl. Hamburger 2009, Jagusch 2011). Eine wesentliche Anforderung ist es, Eltern bereits bei der Planung und Konzeption sowie im Zuge der Durchführung von Angeboten und Maßnahmen die Möglichkeit zu eröffnen, aus der Adressatenrolle in eine aktive Beteiligungs- und Gestaltungsposition zu wechseln. beteiligungsorientierte Entwicklung von Familienbildungsangeboten und Frühen Hilfen stellt eine zentrale Gelingensbedingung dar, um Familien mit Migrationshintergrund früher und gezielter zu erreichen

# (6) <u>Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für die Einbindung von Migrantenselbstorganisationen</u>

In der Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen liegt eine zentrale Ressource für eine beteiligungsorientierte Entwicklung von Familienbildungsangeboten und Frühen Hilfen. Tragfähige Kooperationsbeziehungen mit Migrantenselbstorganisationen und deren Einbindung in bestehende Netzwerke und Arbeitszusammenhänge bieten die Chance, Zugangsbarrieren

abzubauen und "Brücken" für Migrationsfamilien zu schaffen sowie gemeinsam bedarfsgerechte Angebote und Konzepte zu entwickeln und durchzuführen.

Der Zusammenarbeit und Vernetzung mit den Migrantenselbstorganisationen wird inzwischen in den fachpolitischen Diskursen eine hohe Priorität eingeräumt. Jedoch wird diese erst erfolgreich sein, wenn die Migrantenselbstorganisationen über förderliche Rahmenbedingungen in die Lage versetzt werden, eine verlässliche Beteiligung auch leisten zu können.

#### (7) Niedrigschwellige Angebote als Türöffner

Offene Angebote im Stadtteil oder der Gemeinde stellen konzeptionell einen zentralen Baustein für Niedrigschwelligkeit dar. Als Anbieter solcher offenen Angebote gewinnen neben den "klassischen" Institutionen wie Stadtteiltreffs, Kindertagesstätten und Begegnungsstätten von Religionsgemeinschaften zunehmend die in den letzten Jahren neu entstandenen eltern- und kinderfördernden Einrichtungen wie Mehrgenerationenhäuser, Häuser der Familie, Familien- und Mütterzentren an Bedeutung. Über Elterncafés, Freizeit- und Kulturangebote werden Orte für Austausch und Begegnung geschaffen, die eine nicht-stigmatisierende Anlaufstelle für Familien bilden und gleichzeitig auch als eine Drehscheibe für Beratungs- und Unterstützungsangebote fungieren können. Oftmals fällt es Familien leichter nicht-problemzentrierte Angebote (z.B. Krabbelgruppen) aufzusuchen als spezifische Beratungs- und Familienbildungsangebote. Insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen mit Angeboten und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wenig betraut sind, stellen diese offenen Angebote einen wichtigen Türöffner dar. Daraus ergibt sich die konzeptionelle Anforderung, dass Familienbildungs- und Elternberatungsangebote sowie Frühe Hilfen mit offenen Angeboten vernetzt sind und Übergänge, Vermittlungen und Informationstransfer strukturell vorgesehen und umgesetzt werden müssen. Die Verbindung von Familienbildungs- und Beratungsangebote mit offenen Zugangsmöglichkeiten stellt eine bedeutsame Gelingensbedingung dar.

#### (8) Haltung und Verständigung

Ob Angebote der Familienbildung, Elternarbeit und der Frühen Hilfen tatsächlich von Familien mit und ohne Migrationshintergrund angenommen werden, hängt nicht nur von den strukturellen Rahmenbedingungen wie Erreichbarkeit und Niedrigschwelligkeit ab, sondern auch von der professionellen Haltung sowie der "Verständlichkeit" dessen was vermittelt werden soll. "Verständlichkeit" bedeutet hier nicht nur, dass Informationen und Inhalte in der Sprache der Migrationsfamilien vorgehalten werden, sondern auch, dass sie anschlussfähig an die lebensweltlichen Rahmungen der Menschen sind, die sie erreichen wollen. Dass Zugänge zu Migrationsfamilien auch über die jeweiligen Herkunftssprachen erfolgen sollen, ist bei allen operativen Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung ein Gemeinplatz und hinreichend bekannt. Mindestens ebenso anforderungsreich ist allerdings auch die Vermittlung von Familienbildungsinhalten in einer Form, die an die Lebensrealität von Familien anschließt. Dabei handelt es sich nicht nur um eine inhaltliche und didaktische Anforderung, sondern damit sind auch Haltungsfragen angesprochen. Für den Erfolg eines Angebotes spielen die zuständigen Fachkräfte wie Dozentinnen und Dozenten, Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter und insbesondere der Umgang mit und das Verhalten gegenüber den teilnehmenden Eltern eine bedeutende Rolle. Gefordert sind neben Verbindlichkeit und Engagement vor allem Offenheit, Neugier, Respekt und Wertschätzung als Kern einer interkulturell kompetenten Haltung.

Daneben gilt es auch eine gendersensible Haltung herauszubilden. Angebote der Familienbildung und Elternarbeit werden bisher mehrheitlich von Frauen und Müttern genutzt werden. Fachkräfte brauchen deshalb gezielt Hilfestellung dabei, Väter stärker als bisher in den Fokus zu nehmen, gezielt anzusprechen und erfolgreich zu beteiligen. Damit Handlungskonzepte zukünftig

gendersensibel reflektiert und weiterentwickelt werden, wäre eine systematische Beachtung von Genderfragen in den Zielsetzungen und der Anlage von Förderprogrammen und Projektvorhaben wünschenswert, um so die Gendersperspektive als grundsätzlich wichtig zu verorten.

#### Resümee:

Familien mit Migrationshintergrund durch Elternarbeit. Frühe Hilfen und Netzwerke für Eltern- / Familienbildung besser erreichen: Anforderungen an eine abgestimmte Kinder- und Jugendhilfe, Familien-, Gesundheits- und Integrationspolitik

Die Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft mit gleichberechtigten Startchancen von jungen Menschen und Familien mit Migrationshintergrund sowie die Förderung eines friedlichen und demokratischen Zusammenlebens ist eine Querschnittaufgabe. Die Kinder- und Jugendhilfe kann mit ihren Angeboten einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Die Prävention von sozialen, beruflichen oder gesundheitlichen Risiken und der Ausgleich von Benachteiligungen, kann von keinem System alleine für sich realisiert werden. Bildungsbenachteiligungen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen kumulieren häufig mit sozialen Benachteiligungen wie diese auch aus schlechten Bildungsabschlüssen oder den Folgen gesundheitlicher Beeinträchtigungen resultieren.

Damit Familienbildung im Netzwerk und beteiligungsorientierte Elternarbeit sowie Frühe Hilfen Familien mit und ohne Migrationshintergrund erreichen, stellt eine abgestimmte Kinder- und Jugendhilfe, Familien-, Gesundheits- und Integrationspolitik eine zentrale Gelingensbedingung dar. Es sind vor Ort viele Projekte entstanden, um aus den jeweiligen Systemlogiken heraus neue Wege im Zugang zu Migrationsfamilien zu erproben. In Beachtung dessen, dass sie auf ähnliche Kooperationsstrukturen im Gemeinwesen angewiesen sind und um gleiche Zielgruppen konkurrieren, sollte ein Nebeneinander vermieden werden, Partielle Strategien sind nicht nur wenig erfolgversprechend, wenn sie ohne nachhaltige Wirkungsabsicht verlaufen, sondern auch, wenn sie unabgestimmt nebeneinander durchgeführt werden. Mit Blick auf die Weiterentwicklung von Frühen Hilfen, Familienbildungsansätzen im Netzwerk und migrationssensibler Elternarbeit in Verbindung mit gesundheitspräventiven und integrativen Ansätzen sind abgestimmte Konzepte für den effizientesten Einsatz von Mitteln zwingend erforderlich. Hier zeigt sich in einem überschaubaren Feld allerdings auch die Möglichkeit diese exemplarisch zu erproben.

#### Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ): Handlungsempfehlungen zum Bundeskinderschutzgesetz. Berlin 2012.

Baumert, u.a.: PISA 2000. Basiskompetenz von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen 2001.

Biesel, Kay: Wenn Jugendämter scheitern. Zum Umgang mit Fehlern im Kinderschutz. Bielefeld 2011.

BMFSFJ: 12. Kinder- und Jugendbericht. Berlin 2005.

BMFSJ: 13. Kinder- und Jugendbericht. Berlin 2009.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Bestandsaufnahme und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Familienbildung. Berlin, 8. März 2007.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Nationaler Aktionsplan Integration. Berlin 2011a.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011b.

Gaitanides, Stefan: Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste. In: Otter, Hans-Uwe; Schröder, Mark (Hg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Neue praxis, Sonderheft 8, Lahnstein 2006.

Hamburger, Franz: Abschied von der Interkulturellen Pädagogik. Weinheim und München 2009.

ISA (Hg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms "Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78 ff SGB VIII. Münster 2010.

Jagusch, Birgit: Praxen der Anerkennung. Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Schwalbach/Ts. 2011.

Jagusch, Birgit; Sievers, Britta; Teupe, Ursula (Hg.): Migrationssensibler Kinderschutz. Frankfurt 2012.

Kammerer, Bernd; Marquardt-Neuberger, Gerlinde; Lüdtke, Karin (Hg.): Familienbildung in Nürnberg; Konzeptionelle Grundlagen, Praxisbeispiele und Familienstützpunkte. Nürnberg 2012.

Meysen, Thomas; Schönecker, Lydia; Kindler, Heinz: Frühe Hilfen im Kinderschutz. Weinheim und München 2009.

Müller, Heinz; Stauf, Eva; Teupe, Ursula: Migrationssensible Jugendhilfeplanung. In: Maykus, Stephan; Schone, Reinhold (Hg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Wiesbaden 2010.

Nationales Zentrum Früher Hilfen: Forschung und Praxisentwicklung Früher Hilfen. Köln 2010.

Nationales Zentrum Frühe Hilfen: Bestandsaufnahme zur Entwicklung der kommunalen Praxis im Bereich früher Hilfen. Köln 2011.

Pluto, Liane; Gragert, Nicola; van Santen, Eric; Seckinger, Mike: Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. München 2007.

Rauschenbach, Thomas: Zukunftschance Bildung, Weinheim und München 2009.

Sann, Alexandra; Schäfer, Reinhild: Frühe Hilfen in Deutschland: Angebote und Perspektiven. In: Jugendhilfe 49. Jahrgang 2/2011.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.): Bevölkerung nach Migrationsstatus regional. Wiesbaden 2010.

Strobel, Bettina; Sterzing, Dorit; Sann, Alexandra: Niedrigschwellige Familienbildung im ländlichen Raum. München 2009.

Teuber, Kristin: Migrationssensibles Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sozialpädagogisches Instrument im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.): Migrantenkinder in der Jugendhilfe. München 2002.

Wabnitz, Reinhard Joachim: Landeskinderschutzgesetzte - ein Überblick, ZKJ (2010).

Wissenschaftlicher Beirat des Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (2009): Begriffsbestimmung Frühe Hilfen. Download unter: <a href="http://www.fruehehilfen.de/wissen/fruehehilfen.grundlage/begriffsbestimmung/">http://www.fruehehilfen.de/wissen/fruehehilfen.de/wissen/fruehehilfen.grundlage/begriffsbestimmung/</a>

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Familiale Erziehungskompetenzen. Weinheim und München 2005.

#### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 4.2

Thema: Engagement für familienbewusste

Arbeitszeitmodelle

(Grüne Liste)

#### Beschluss:

1. Die JFMK sieht - in Anlehnung an den 8. Familienbericht - Familienzeit als eine zentrale Voraussetzung für ein gelingendes Familienleben an. Die Ressource Zeit hängt für viele Eltern sehr stark davon ab, wie sehr sie in die Arbeitswelt eingebunden bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bereit sind, familienfreundliche Maßnahmen in ihren Unternehmen umzusetzen.

Die JFMK begrüßt die hierzu in die Wege geleiteten Initiativen auf Bundes-, Landesund kommunaler Ebene. Sie stellt jedoch zugleich fest, dass es noch nicht durchgängig gelungen ist, eine familienbewusste Familienpolitik als strategisches Handlungskonzept zu verankern, auszuwerten und weiterzuentwickeln.

2. Die JFMK setzt sich deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine kontinuierliche Weiterentwicklung einer familienfreundlichen Personal- und Zeitpolitik ein, die sich gleichermaßen an Frauen und Männer richtet. Sie bittet die Gesundheits-, Arbeits-, Wirtschafts- und Kultusministerkonferenz, auch in ihren Zuständigkeitsbereichen Maßnahmen einer familienbewussten Personalpolitik eine hohe Priorität einzuräumen.

- 3. Die JFMK bittet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang, Inhalte, Aktivitäten und Entwicklungsperspektiven einer kommunalen Familienzeitpolitik in einem kontinuierlichen Dialog mit den Ländern und den Kommunen abzustimmen und Synergieeffekte zu nutzen.
- 4. Die JFMK wird auf ihrer Website Positivbeispiele familienbewusster Arbeitszeitmodelle, die innerhalb der Landesregierungen praktiziert oder gefördert werden, einstellen. Die JFMK bittet Rheinland-Pfalz, dazu eine entsprechende Abfrage in den Ländern durchzuführen.
- 5. Die JFMK spricht die Empfehlung aus, dass auch die Sozialpartner dem Faktor Zeit für Familie eine stärkere Bedeutung beimessen.

#### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 4.4

Thema: Weiterförderung der

Mehrgenerationenhäuser über 2014

hinaus

#### **Beschluss:**

- Die JFMK stellt fest, dass Mehrgenerationenhäuser mit ihren Angeboten eine wichtige gesellschaftspolitische Arbeit leisten. Die Bündelung verschiedener Angebote für alle Generationen bei gleichzeitiger Verknüpfung von Ehrenamt und Selbsthilfe mit fachspezifischen Angeboten ist hierbei als charakteristisch herauszustellen.
- 2. Die JFMK begrüßt die bisherige Förderung der Mehrgenerationenhäuser im Rahmen der Aktionsprogramme des Bundes. Sie stellt in diesem Zusammenhang fest, dass ein Großteil der Mehrgenerationenhäuser auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist.
- 3. Die JFMK fordert die Bundesregierung daher auf, schon jetzt für die Zeit ab 2015 ein Anschlusskonzept zur Weiterförderung der Mehrgenerationenhäuser zu entwickeln.
- 4. Der Vorsitzende der JFMK wird gebeten, diesen Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zur Kenntnis zu geben.

#### am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 4.7

Thema: Ehegattensplitting auch für Eingetragene

Partnerschaften öffnen

#### **Beschluss:**

 Die Jugend- und Familienministerkonferenz fordert die Bundesregierung auf, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Ungleichbehandlung von Ehen mit Eingetragenen Lebenspartnerschaften schnellstmöglich umzusetzen.

## Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.1

Thema: Weiterentwicklung des

Adoptionsvermittlungsverfahrens

(Grüne Liste)

## **Beschluss:**

- 1. Die JFMK nimmt den Bericht der AG zur Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsverfahrens zur Kenntnis.
- 2. Die JFMK bittet die Bundesregierung im Rahmen einer Forschungsgruppe zeitnah zu untersuchen, warum Kinder, die in Einrichtungen oder Pflegefamilien leben, nur selten adoptiert werden, um daraus eventuelle Handlungsbedarfe ableiten zu können. Im Rahmen der Untersuchung sollen nachstehende Fragen erörtert werden:
  - Wie wird die Prüfung des § 36 Abs. 1 S. 2 SGB VIII in den Jugendämtern im Rahmen der laufenden Hilfeplanung umgesetzt? Welche Verfahren und Qualitätsstandards gibt es dafür? Welche Erfahrungen gibt es in den Jugendämtern?
  - Wie unterscheiden sich Adoptionsbewerberinnen und -bewerber von Pflegeelternbewerberinnen und -bewerbern? Welche Bedeutung hat dies für die Vermittlung eines Kindes?
  - Welche Faktoren wirken sich hinderlich auf die Adoptionsvermittlung von Kindern aus Pflegefamilien aus?
  - Welche Erkenntnisse ergeben sich aus den entsprechenden Gerichtverfahren und -entscheidungen?

- 3. Die JFMK lehnt die Leihmutterschaft als mit der Würde des Menschen unvereinbar ab und beobachtet mit Sorge die Entwicklung der Leihmutterschaft in vielen Ländern zu einem florierenden Wirtschaftszweig. Sie betont, dass Kinder, Frauen, Eizellen und Samen nicht zur Ware verkommen dürfen. Als sehr besorgniserregend beurteilt sie, dass auch Deutsche bei unerfülltem Kinderwunsch die Dienstleistungen ausländischer Vermittlungsagenturen und Leihmütterzentren in Anspruch nehmen. Die JFMK hält daher einen gesellschaftlichen Diskurs über Leihmutterschaft für dringend notwendig.
  - Die Bundesregierung wird gebeten, den Deutschen Ethikrat mit dem Thema Leihmutterschaft zu befassen.
  - Die JuMiKo wird gebeten, gemeinsam mit der JFMK eine Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit rechtlichen Möglichkeiten befassen soll, die den Anstieg der Leihmutterschaften verhindern können. Die Arbeitsgruppe soll insbesondere prüfen, ob eine Strafandrohung gegenüber "Bestelleltern" ein geeignetes Mittel ist, sie von der Inanspruchnahme der Leihmutterschaft im Ausland abzuhalten.
- 4. Die JFMK sieht mit Sorge, dass die deutschen und internationalen Gesetze sowie fachlichen Standards, die vor allem den Schutz der zu vermittelnden Kinder sicherstellen sollen, nur bei etwa der Hälfte aller bekannten Auslandsadoptionen eingehalten werden. Sie stellt erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Eindämmung von unbegleiteten Adoptionen bzw. Privatadoptionen aus dem Ausland fest.
  - Die Bundesregierung wird gebeten, die JFMK über den aktuellen Stand der Beratungen der interministeriellen Arbeitsgruppe Adoption und über Lösungsvorschläge mit konkreten Maßnahmen zu informieren.
  - Die JFMK sieht den Vorschlag des Bundesrates (BT-Drucksache 17/6256; Ziffer 24. Zu Artikel 3 Nummer 5 neu), die Anerkennung einer Auslandsadoption insbesondere von der Mitwirkung einer nach deutschem Recht befugten Adoptionsvermittlungsstelle abhängig zu machen, als einen geeigneten Weg zur Eindämmung der unbegleiteten Adoption an.
  - Obwohl in Deutschland schon weitestgehend niedrigschwellige Angebote vorhanden sind, damit sich angehende Adoptiveltern unkompliziert und zeitnah über einen Adoptionswunsch informieren können, reichen diese Angebote scheinbar nicht aus, um alle Interessenten und Interessentinnen, insbesondere auch die mit Migrationshintergrund bzw. einem zweiten Wohnsitz im Ausland zu erreichen. In diesem Zusammenhang werden die zuständigen Fachstellen gebeten, den Zugang für angehende Adoptiveltern zum Jugendhilfesystem aktiv

und niedrigschwellig zu gestalten. Dazu sollen geeignete Informationsmaterialien über das Adoptionsverfahren, die Aufgabe und Rolle der Adoptionsvermittlungsstellen und insbesondere über die Begleitung während der Adoptionspflegezeit und nach der Adoption z.B. in Kinderwunschzentren und – kliniken bereit gestellt werden.

- Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, inwiefern zugelassene Auslandsvermittlungsstellen, die gut aufgebaute seriöse Strukturen im Ausland vorhalten, unterstützt werden können.
- 5. Die JFMK begrüßt, dass die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter ihre Empfehlungen zur Adoptionsvermittlung dahingehend überprüft, ob sie gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ausreichend Rechnung tragen. Hierbei geht es auch um eine differenzierte Würdigung der Altersabstandsfrage. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter wird diesem Gesichtspunkt bei der von ihr geplanten Überarbeitung der Empfehlungen auch im Hinblick auf die nachgehende Adoptionsbegleitung Rechnung tragen.

Bericht der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz über die Sitzung der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Adoptionsverfahrens und Beschlussvorschlag für die JFMK

#### Überführung von Vollzeitpflege in Adoption

Es gibt in Deutschland erheblich mehr Bewerber und Bewerberinnen, die sich um eine Fremdadoption bemühen, als Kinder, die zur Adoption frei gegeben werden. Auf ein zu adoptierendes Kind kommen etwa sieben Bewerber(-paare). Im Jahr 2011 gab es bundesweit 1.690 Fremdadoptionen.

Nach § 36 Abs. 1 S. 2 SGB VIII ist vor und während einer langfristigen Hilfe außerhalb der eigenen Familie zu prüfen, ob die Annahme als Kind in Betracht kommt, d.h., ob eine Adoption möglich ist. Eine Adoption soll erfolgen, wenn eine erzieherische Hilfe langfristig zu leisten und eine Rückkehr des jungen Menschen in die Herkunftsfamilie nicht erwartet werden kann. Am 31.12.2011 waren fast 62.000 junge Menschen in Pflegefamilien und über 65.000 in Heimen untergebracht. Im Jahr 2010 sind nur sechs Prozent der unter 3-Jährigen im Anschluss an eine Vollzeitpflege und zwei Prozent nach einer Heimerziehung in eine Adoptionspflege vermittelt worden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob dauerhaft fremd untergebrachten Kindern nicht durch eine Adoption ein Aufwachsen in einer neuen Familie ermöglicht werden könnte. Fakt ist, dass nur bei sehr wenigen Fremdunterbringungen die Adoption als Möglichkeit in Betracht kommt, da Hilfe zur Erziehung auf der Grundlage des § 27 i.V.m. §§ 33 ff SGB VIII im Regelfall auf Wunsch und Antrag der personensorgeberechtigten Eltern bewilligt wird und der Kontakt zu den Herkunftseltern in unterschiedlicher Intensität besteht. Da keine Daten darüber vorliegen, warum Kinder, die in Pflegefamilien oder Heimen leben, so selten adoptiert werden, besteht noch erheblicher Klärungsbedarf, um eventuelle (gesetzliche) Handlungsbedarfe ableiten zu können.

## Ausgangspunkt bei allen Fragen muss immer das Wohl des betroffenen Kindes sein:

- Wie wird die Prüfung des § 36 Abs. 1 S. 2 SGB VIII im Rahmen der laufenden Hilfeplanung in den Jugendämtern umgesetzt? Welche Verfahren und Qualitätsstandards gibt es dafür? Welche Erfahrungen gibt es in den Jugendämtern?
- Unterscheiden sich Adoptionsbewerberinnen und -bewerber von Pflegeelternbewerberinnen und -bewerbern? Welche Bedeutung hat dies für die Vermittlung eines Kindes?
- Welche Faktoren wirken sich hinderlich auf die Adoptionsvermittlung von Kindern aus Pflegefamilien aus?

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Früher musste die Adoptionsoption für Heimkindern regelmäßig geprüft werden nach § 12 AdVermiG a.V., §§ 46 f SGB VIII a.F.; Fallzahlen waren marginal, Statistik wurde deshalb abgeschafft.

- Fehlende Einwilligung der Herkunftseltern (rechtliche Bindungen erlöschen bei der Adoption vollständig)?
- Fehlen der Voraussetzungen für die Ersetzung der elterlichen Einwilligung durch das Familiengericht?
- Wegfall der Adoptionsabsicht der Pflegeeltern (Wegfall des Pflegegeldes; Pflicht, sich finanziell an erforderlichen Jugendhilfemaßnahmen zu beteiligen, die bei einem Pflegeverhältnis komplett durch das Jugendamt getragen werden, Auftreten nicht bekannter Beeinträchtigungen des Kindes, Betreuung der Familie nach Adoption durch das Jugendamt)?
- Welche Erkenntnisse ergeben sich aus den entsprechenden Gerichtsverfahren und
  - -entscheidungen?

Die Arbeitsgruppe schlägt daher der JFMK vor, die Bundesregierung zu bitten zu untersuchen, warum Kinder, die in Pflegefamilien oder Einrichtungen leben, selten adoptiert werden, um daraus eventuelle Handlungsbedarfe ableiten zu können.

#### Leihmutterschaft/Ersatzmutterschaft

Leihmutterschaft/Ersatzmutterschaft ist in Deutschland verboten<sup>2</sup>, nicht jedoch in vielen anderen Ländern. Eine Vielzahl von Grundrechten ist betroffen und es bestehen erhebliche ethische Probleme. In den letzten Jahren hat sich die Leihmutterschaft in vielen Ländern zu einem florierenden Wirtschaftszweig entwickelt. Um eine Verwandtschaft nach deutschem Recht herstellen zu können, muss der rechtlich nicht mit dem Kind verwandte "Bestell"-elternteil das Kind in Deutschland adoptieren. Auch Deutsche nehmen bei unerfülltem Kinderwunsch zunehmend die Dienstleistungen der ausländischen Vermittlungsagenturen und Leihmütterzentren in Anspruch.

### Gesetzeslage

Nach § 1591 BGB ist die Mutter die Frau, die das Kind geboren hat (also die Leihmutter). Nach § 1592 BGB ist Vater der Mann, der zum Zeitpunkt der Geburt mit der Mutter (der Leihmutter) verheiratet ist, oder der die Vaterschaft anerkannt hat oder dessen Vaterschaft gerichtlich festgestellt wurde.

Gemäß § 1 Embryonenschutzgesetz (ESchG) wird die medizinische Assistenz zur Leihmutterschaft (Befruchtung Eizelle, Übertragung Embryo auf Leihmutter, Erzeugung Embryo für Leihmutterschaft) bestraft. Nicht bestraft werden die Eizellenspenderin, die Leihmutter, die Bestelleltern (um keine nachteiligen Auswirkungen für das Kind herbeizuführen).

Nach den §§ 13c, 13d, 14, 14b Adoptionsvermittlungsgesetz (AdVermiG) werden die Vermittlung einer Leihmutter mit Freiheits- oder Geldstrafe bestraft. Das Suchen oder Anbieten einer Leihmutter in Anzeigen oder per Werbung ist eine Ordnungswidrigkeit. Nicht bestraft werden Leihmutter und Bestelleltern (um keine nachteiligen Auswirkungen für das Kind herbeizuführen).

#### Betroffene Grundrechte beim Kind:

- Art. 1 GG Menschenwürde: Verletzung durch "Mensch als Ware" (keine Abwägung mit anderen Grundrechten, das Recht auf Menschenwürde gilt uneingeschränkt).
- Art. 2 GG allgemeines Persönlichkeitsrecht: Verletzung des Rechts auf Kenntnis von der eigenen Abstammung.
- Art. 6 GG Schutz von Familie: Kind hat Recht auf Pflege und Erziehung durch die eigenen Eltern (erwächst aus dem Elternrecht nach Abs. 2, BVerfGE 68,256).

#### Betroffene Grundrechte bei den Bestelleltern:

- Art. 2 GG allgemeines Persönlichkeitsrecht umfasst auch das Recht auf die Freiheit zur Fortpflanzung und Gründung einer Familie
- Art. 6 GG Schutz von Familie: geschützt ist die "umfassende Gemeinschaft zwischen Eltern und Kindern" (BVerfGE 80, 81/90), auch Familiengründung.

### Betroffene Grundrechte bei der Leihmutter:

1.0

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Genau genommen sind die Vermittlung von Ersatzmüttern gem. § 13 c AdVermiG, das Suchen oder Anbieten von Ersatzmüttern/Bestelleltern gem. § 13 d AdVermiG sowie die medizinische Assistenz zur Leihmutterschaft (§ 1 ESchG) verboten.

- Art. 1 GG Menschenwürde: Frau wird zur "Mietgebärmutter" degradiert, das Recht am eigenen Körper wird für die Zeit der Schwangerschaft und Geburt aufgegeben.
- Art. 6 GG Schutz von Familie: Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.

#### Rechtsprechung:

§ 138 BGB Sittenwidrigkeit: Leihmuttervertrag verstößt gegen die der Rechtsordnung immanenten rechtsethischen Werte und Prinzipien / das im Grundgesetz verkörperte Wertsystem.

Folge: Nichtigkeit des Vertrages

§ 134 BGB Nichtigkeit: Vertrag der Bestelleltern mit der Leihmutter einschließlich Entgeltabsprache ist nichtig, das Rechtsgeschäft verstößt gegen ein gesetzliches Verbot.

Folge: Weder Herausgabe des Kindes noch Zahlung des vereinbarten Entgelts sind grundsätzlich gerichtlich einklagbar.

#### Ethische Probleme

- Ausbeutung finanziell unterprivilegierter Frauen, moderne Form der Leibeigenschaft
- Ei- und Samenzellen, Gebärmutter und Kind werden zur Ware, können gekauft und verkauft werden (Kosten für Bestelleltern 25.000 – 100.000 €, Geld an Leihmutter nur bei Geburt eines gesunden Kindes z.B. in Indien ca. 4000 €)
- · Elternwille geht vor Kindeswohl
- Produktion von Embryonen: Es gibt eine gigantische Überproduktion von befruchteten Eizellen im Zellteilungsstadium, die tiefgefroren gelagert und irgendwann "verwertet" oder "verworfen" werden
- Einsetzen von drei bis zu zehn Embryonen in die Gebärmutter der Leihmutter und Abtöten der überzähligen Feten während der Schwangerschaft
- Verweigerung der Übernahme eines Kindes mit Behinderung oder bei Trennung der Bestelleltern
- Kommerzialisierung und enorme Gewinnerzielung weltweit (jährlicher Umsatz in Indien geschätzt: 445 Millionen US\$)
- Kind wird auf Bestellung hergestellt, obwohl viele Kinder ohne elterliche Fürsorge aufwachsen müssen

Obwohl die Leihmutterschaft in Deutschland verboten ist, gibt es weder ausreichende general- noch spezialpräventive Regelungen. Eine unzureichende Präventivfunktion erfüllen die Regelungen des Staatsangehörigkeits- und Aufenthaltsrechts, die die Einreise von im Ausland geborenen Kindern von Leihmüttern erschweren oder unmöglich machen können. Je nachdem, wo das Kind geboren wird, kann es allerdings in vielen Fällen unproblematisch nach Deutschland einreisen. Sind die Kinder mit den Bestelleltern rechtlich verwandt (z.B. durch wirksame Vaterschaftsanerkennung), so können die Kinder mit den Eltern ebenfalls einreisen. Hat die Leihmutter das Kind im Ausland unter dem Namen der "Bestellmutter" geboren und wird die Geburt entsprechend beurkundet, kann ggf. die Bestellelternschaft nicht nachgewiesen werden – insbesondere, wenn die "Bestellmutter" mit dem Kind genetisch verwandt ist. Die Bestelleltern haben trotz der Rechtslage in Deutschland mit keinerlei Sanktionen zu rechnen.

Es gilt darüber nachdenken, ob eine Strafandrohung für die Bestelleltern abschreckend wirken kann. In jedem Falle sollte eine öffentliche Diskussion auch in Bezug auf die ethischen Probleme in Gang gesetzt werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Leihmutterschaften weiter ansteigen wird. Auch im Rahmen von Adoptionsverfahren kann das Problem der Leihmutterschaft nicht gelöst werden. Eine Lösung muss an anderer Stelle erfolgen. Die politischen Gremien müssen sich ähnlich wie bei der PID eine Haltung erarbeiten.

Daher schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass die JFMK einen Beschluss fasst, in dem die deutliche Ablehnung der Leihmutterschaft zum Ausdruck kommt und die Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Diskurses unterstrichen wird. Weiter soll die Bundesregierung gebeten werden, den Deutschen Ethikrat mit dem Thema zu befassen. Der JFMK soll darüber hinaus vorgeschlagen werden, eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der JuMiKo zu gründen, die sich mit den rechtlichen Möglichkeiten befassen soll.

#### Privatadoptionen/unbegleitete Adoptionen aus dem Ausland

Privatadoptionen bzw. unbegleitete Adoptionen oder Selbstbeschaffungsadoptionen sind Auslandsadoptionen, die ohne Einschaltung einer zur internationalen Adoptionsvermittlung befugten Stelle gem. § 2a Abs. 3 AdVermiG erfolgen. Die Adoptiveltern erhalten in der Regel keine fachliche Beratung und werden nicht auf ihre Eignung von deutschen Stellen geprüft, sondern – wenn überhaupt – in den Herkunftsländern. Das Familiengericht oder eine Verwaltungsbehörde im Herkunftsland beschließt nach dem jeweiligen nationalen Recht ohne Eignungsbewertung einer deutschen Behörde die Adoption. In der Regel erfolgt auch keine Beteiligung einer Fachstelle im Ausland, die überprüft, ob

- · die Adoption dem Kindeswohl entspricht,
- · das Kind überhaupt adoptionsbedürftig ist und
- es nicht auch im Inland eine neue Familie finden könnte, wie es der in Art. 21b UN-Kinderrechtskonvention und der Präambel des Haager Adoptionsübereinkommens normiert ist.

Probleme ergeben sich regelmäßig, wenn die Deutschen Botschaften im Ausland keine Visa für die im Rahmen einer Privatadoption adoptierten Kinder erteilen, da Zweifel an der Anerkennungsfähigkeit des ausländischen Adoptionsbeschlusses bestehen. Wenn keine Kindeswohlprüfung im Ausland erfolgt ist, liegt ein Verstoß gegen den ordre public vor und ein Visum wird nicht ausgestellt. Nachgeholt werden kann ein internationales Verfahren auch in den wenigsten Fällen, so dass im Ergebnis entweder versucht wird, die Kinder illegal über Schengen-Staaten ins Land zu holen, oder die Adoptiveltern bleiben so lange mit dem Kind im Ausland, bis eine Einreise aus humanitären Gründen gestattet wird. Ist eine Einreise gelungen, tauchen die Probleme erneut auf, wenn die Anerkennung durch deutsche Gerichte beantragt wird. Dann wird insbesondere geprüft, ob die ausländische Adoption mit den deutschen Rechtsgrundsätzen vereinbar ist – vor allem, ob bzw. wie im ausländischen Verfahren die Eignung der Adoptiveltern und die Notwendigkeit einer internationalen Adoption bejaht worden ist. Wenn dem nicht so ist, kann der Adoption die deutsche Anerkennung verweigert werden.

Es ist nicht bekannt, wie viele Kinder jedes Jahr durch Privatadoptionen durch Annehmende mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland erfolgen, da diese nicht statistisch erfasst werden. Bei einer Auswertung der Verfahren auf Anerkennungsund Wirkungsfeststellung bei der Bundeszentralstelle für Auslandsadoption (BZAA) in den Jahren 2005 und 2006 war festzustellen. dass deutsche Adoptionsvermittlungsstellen im Jahr 2005 lediglich in 45% aller Verfahren beteiligt waren, im Jahr 2006 lag diese Beteiligung bei 51%3. Bei einem Expertengespräch zum Thema "Adoption und internationale Adoptionen" im Rahmen der Sitzung der Kinderkommission des Deutschen Bundestags am 6. April 2011 hat die BZAA mitgeteilt, dass die unbegleitete Adoption einen fast hälftigen Anteil (47,5 %) ausmache. Davon werden nach Auskunft der BZAA etwa 10% nicht anerkannt.

#### Rechtslage

Im Inland ist eine Privatadoption grundsätzlich nicht möglich, die Beteiligung der Adoptionsvermittlungsstellen ist verpflichtend.

- 22

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Schlauß, FamRZ 2007, S. 1699-1702

Seit dem 1. März 2002 ist Deutschland Vertragsstaat des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ). Das Übereinkommen findet Anwendung auf Adoptionsverfahren, bei denen ein Kind unter 18 Jahren, das in einem der Vertragsstaaten des Übereinkommens lebt, von Ehegatten oder einer Einzelperson adoptiert wird, die in einem anderen Vertragsstaat leben. Eine Adoption in einen anderen Staat kann grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn die Adoptionsbedürftigkeit des Kindes festgestellt, d.h., in der Herkunftsfamilie ein Verbleib nicht möglich ist und sich im Heimatstaat des Kindes keine geeigneten Bewerberinnen und Bewerber finden. Erforderlich ist die Zustimmung beider betroffener Staaten zur Fortführung des Verfahrens, die sicherstellen soll, dass eine Adoption nur ausgesprochen wird, wenn sie nach der Einschätzung beider Staaten die beste Lösung für das Kind darstellt. Nach dem HAÜ sind Privatadoptionen aus den Vertragsstaaten nicht zulässig.

Die Haager Konferenz hat ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, die Standards des HAÜ, die in Art. 5 eine Begleitung und Vorbereitung der Adoptionsbewerber vorsehen, auf Nichtvertragsstaaten analog anzuwenden.

§ 2a Adoptionsvermittlungsgesetz (AdVermiG) führt abschließend auf, welche Stellen zur internationalen Adoptionsvermittlung befugt sind. Privatadoptionen sind hiernach nicht möglich. Allerdings sind Adoptionen, die entgegen § 2a AdVermiG durchgeführt werden, nicht ausdrücklich verboten bzw. sanktioniert.

(Privat-) Adoptionen aus dem Ausland, die gegen § 2a AdVermiG verstoßen, können nach § 2 Adoptionswirkungsgesetz (AdWirkG) anerkannt werden, da hier nur ein rein formelles Verfahren ohne inhaltliche Prüfung vorgesehen ist.

Im Mai 2011 hat der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Bundeskinderschutzgesetz (BKiSchG) zurückgehend auf einen bayerischen Antrag eine Ergänzung des AdWirkG gefordert. Hiernach sollte der Nachweis geführt werden, dass die internationale Adoption nach dem AdVermiG durchgeführt wurde. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung den Vorschlag des Bundesrates abgelehnt: "Ein Verbot unbegleiteter Adoptionen muss nämlich, damit die Adoptionsbewerber sich auch freiwillig daran halten und es nicht unterlaufen, flankiert werden von Maßnahmen, die sicherstellen, dass sie mit ihrem Adoptionswunsch möglichst umfassend, effektiv zeitnah und kostenangemessen bedient werden, wenn sie sich an eine Auslandsvermittlungsstelle wenden. Die Vermittlungsstruktur weist noch verschiedene Defizite auf, die eine möglichst optimale Auslandsvermittlung derzeit nicht sichern4."

Die Bundesregierung hat in der Gegenäußerung dargestellt, dass sogenannte unbegleitete Adoptionen unerwünscht sind. Gleichwohl vermittelt die vorstehend zitierte Wortwahl den Eindruck, dass im Zentrum der Überlegungen nicht das Wohl des Kindes, sondern die Erfüllung des Kinderwunsches steht. Die Adoption hat jedoch ausschließlich dem Wohl des Kindes zu dienen (vgl. § 1741 Abs. 1 S. 1 BGB).

Die interministerielle Arbeitsgruppe Adoption beschäftigt sich laut Bundesregierung seit längerer Zeit mit der Problematik der unbegleiteten Adoption. Sie habe verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert, aber noch keine Lösung

<sup>4</sup> BT-Drs.: 17/6256

gefunden. Die Diskussion sollte fortgesetzt und, wenn möglich, mit Vorschlägen beendet werden. Informationen zu zwischenzeitlich erarbeiteten Ergebnissen sind nicht bekannt.

Die Bundesregierung sollte deshalb von der JFMK gebeten werden, über den aktuellen Stand der Beratungen und über Lösungsvorschläge mit konkreten Maßnahmen zu berichten. Nach aktuellem Kenntnisstand wird der Vorschlag des Bundesrates nach wie vor als geeigneter Weg zur Eindämmung der unbegleiteten Adoption angesehen.

Um eine Reduzierung der Anzahl von unbegleitet adoptierten Kindern erreichen zu können, sollte der Zugang für angehende Adoptiveltern zum Jugendhilfesystem aktiv und niedrigschwellig gestaltet werden. Die Arbeitsgruppe schlägt daher vor, geeignete Informationsmaterialien über das Adoptionsverfahren, Aufgabe und Rolle der Adoptionsvermittlungsstelle und insbesondere über die Begleitung während der Adoptionspflegezeit insbesondere in Kinderwunschzentren und –kliniken bereit zu stellen.

Neben der Informationsvermittlung und Werbung um rechtlich korrekte Vorgehensweisen im Inland kommt der Unterstützung Auslandsvermittlungsstellen und deren Funktionsfähigkeit auch bei zeitweise schwierigen Rahmenbedingungen, z.B. durch niedrige Vermittlungszahlen, hohe Bedeutung zu. Eine gut aufgebaute seriöse Struktur im Ausland ist die beste Garantie für eine fachlich qualifizierte und rechtlich korrekte Vermittlung. Deshalb JFMK die Bundesregierung bitten zu prüfen, Auslandsvermittlungsstellen unterstützt werden können, damit diese schwankenden Vermittlungszahlen nicht im Bestand gefährdet sind.

#### Alter von Adoptionsbewerbern

Aufgrund von Beschwerden Adoptionsinteressierter, die wegen ihres Lebensalters bei einer Adoption nicht berücksichtigt wurden, wird der Altersabstand von den Adoptiveltern zum Adoptivkind diskutiert. Einige bundesweit tätige Interessensverbände der Pflegekinder- und Adoptivfamilien kritisieren, dass die Empfehlung zum Altersabstand in der Praxis als bindend gehandhabt würde. Die Ausführung in den Empfehlungen, dass Ausnahmen von der definierten Altersabstandsgrenze nur begründete Einzelfälle sein sollen, führt in der Praxis in Einzelfällen dazu, dass Adoptionsvermittlungsstellen diese Grenze – insbesondere bei hoher Anzahl an Adoptionsbewerberinnen und -bewerbern – in der Regel als sachdienliches Entscheidungsmerkmal ansehen und in diesen Fällen keine umfassende Würdigung im Einzelfall vornehmen würden.

Bei dieser Diskussion ist zu beachten, dass das entscheidende Kriterium für die Vermittlung minderjähriger Kinder das Wohl der Kinder ist, die es zu schützen und deren Rechte es zu wahren gilt. Art. 21 UN-Kinderrechtskonventionen gibt vor, dass dem Wohl des Kindes bei der Adoption die höchste Bedeutung zuzumessen ist. Weiter legt die Präambel des Haager Adoptionsübereinkommens fest, dass das Wohl des Kindes unter Wahrung seiner Grundrechte bei Adoptionen sichergestellt werden muss. § 1741 Abs. 1 S. 1 BGB bestimmt, dass die Annahme als Kind zulässig ist, wenn sie dem Wohl des Kindes dient und zusätzlich die Entstehung des Eltern-Kind-Verhältnisses zu erwarten ist.

Die aktuellen Empfehlungen Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter stellen Kriterien auf, die Adoptionsbewerberinnen und -bewerber in der Regel erfüllen sollen, wenn sie ein Kind annehmen wollen. Dort wird auch der Altersabstand als eines von vielen Kriterien thematisiert. In jedem Fall hat eine Einzelfallprüfung im Hinblick auf die Bedürfnisse von Kindern unter Berücksichtigung aller Kriterien stattzufinden. Das Alter der Bewerber und Bewerberinnen für sich alleine genommen ist kein Ausschlussgrund für eine Adoption. Um zu prüfen, ob eine Adoption dem Wohl eines Kindes entspricht, müssen die Adoptionsbewerberinnen und -bewerber auf ihre Eignung zur Annahme eines Kindes unter Berücksichtigung der Persönlichkeit und der besonderen Bedürfnisse des Kindes überprüft werden (Art. 15 Abs. 1 HAÜ, § 7 Abs. 1, 3 AdVermiG).

Bei internationalen Adoptionen ist gesetzlich vorgeschrieben, dass der Bericht über die Eignung Angaben über die Person der Adoptionsbewerberinnen und -bewerber, ihre persönlichen und familiären Umstände, ihren Gesundheitsstatus, ihr soziales Umfeld und ihre Beweggründe für die Adoption enthalten muss.

In der Rechtsprechung, der rechtlichen sowie der pädagogischen und psychologischen Fachliteratur ist unbestritten, dass das Alter bei der Eignungsprüfung zu berücksichtigen ist. Es soll sichergestellt werden, dass eine Adoption nur dann erfolgt, wenn zu erwarten ist, dass sich zwischen den Beteiligten eine persönliche Beziehung entwickelt, die dem natürlichen Verhältnis zwischen Eltern und Kindern entspricht.

Die BAG Landesjugendämter wurde gebeten zu prüfen, ob ihre Empfehlungen zur Adoption gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ausreichend Rechnung tragen. Hierbei geht es auch um eine differenzierte Würdigung der Altersabstandsfrage. Die

BAG Landesjugendämter wird diesem Gesichtspunkt bei der von ihr geplanten Überarbeitung der Empfehlungen im Hinblick auch auf die nachgehende Adoptionsbegleitung Rechnung tragen.

## Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.2

Thema: Behördenübergreifende Zusammenarbeit

und Datenschutz (Grüne Liste)

### **Beschluss:**

- 1. Die JFMK nimmt den Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses "Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Datenschutz" und der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden unter Beteiligung von Vertretern des Deutschen Jugendinstituts e.V. sowie des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Kenntnis. Sie begrüßt die von der gemeinsamen Arbeitsgruppe erarbeiteten Handlungsvorschläge zur Förderung einzelfallbezogener Fallkonferenzen im Kontext von Jugendstrafverfahren und einer fallübergreifenden Kooperation zwischen den örtlichen Strafverfolgungsbehörden, Jugendgerichten und Jugendhilfebehörden.
- 2. Die JFMK bittet die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, im Benehmen mit der Bundesjustizministerin, entsprechend dem Bericht, Vorschläge zu den von der gemeinsamen Arbeitsgruppe befürworteten klarstellenden Regelungen im Jugendgerichtsgesetz (JGG) und korrespondierend im SGB VIII als Grundlage für die Entscheidung über ein legislatives Tätigwerden vorzulegen. Sie spricht sich ferner dafür aus, dass die Umsetzung der weiteren Vorschläge der gemeinsamen Arbeitsgruppe in

den Ländern unter Beteiligung der Staatsanwaltschaften, der Jugendgerichte, der Jugendhilfebehörden und der Polizeibehörden geprüft wird.

3. Die JFMK bittet deshalb den Vorsitzenden der JFMK, die Justizministerkonferenz über diesen Beschluss zu unterrichten und den Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe und diesen Beschluss auch an die Innenministerkonferenz weiterzuleiten.

## Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.3

Thema: Nationales Konzept Sport und Sicherheit

(Grüne Liste)

### Beschluss:

- Die JFMK nimmt das mit Schreiben vom 13. Dezember 2011 von der IMK übermittelte Nationale Konzept Sport und Sicherheit (NKSS, Stand: 28. Oktober 2011) zur Kenntnis.
- 2. Die JFMK stellt fest, dass sich die gewaltpräventiven Ansätze, insbesondere auch die Etablierung von Fanprojekten als Jugendhilfeangebote für junge Fans mit enger fachlicher Einbindung in die örtlichen Jugendhilfestrukturen bewährt haben.
- 3. Die JFMK stellt fest, dass sich das System der gemeinsamen Finanzierung der Fanprojekte durch den Deutschen Fußball-Bund (DFB) bzw. die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL), die Kommunen und die Länder bewährt hat. Auch diese gemeinsame Förderung trägt zur erfolgreichen Arbeit der Fanprojekte und ihrer fachlichen Unabhängigkeit bei.
- 4. Die JFMK begrüßt die geplante Erhöhung der Finanzierungsanteile von DFB und DFL zur Finanzierung der Fanprojekte auf der Basis des neuen Modells der Dreierfinanzierung (50:25:25).
- 5. Die JFMK geht davon aus, dass auch bei dem neuen Modell der Dreierfinanzierung die sozialpädagogische Fachlichkeit und die fachliche Unabhängigkeit der Fanprojekte durch entsprechende Vereinbarungen oder auf andere geeignete Weise sichergestellt werden.

- 6. Die JFMK bittet die IMK, auch bei zukünftigen Erörterungen des Nationalen Konzeptes Sport und Sicherheit die Beteiligung der JFMK wie bisher üblich sicher zu stellen.
- 7. Die JFMK bittet die Geschäftsstelle, diesen Beschluss der IMK mit der Bitte um Kenntnisnahme zu übersenden.

## Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.4

Thema: Stärkere Beteiligung junger Menschen

mit Migrationshintergrund an den

Angeboten der Jugendarbeit

(Grüne Liste)

## **Beschluss:**

- 1. Die Jugend- und Familienministerkonferenz begreift Jugendarbeit als bedeutsames außerschulisches Bildungsangebot. Die Förderung des ehrenamtlichen bzw. freiwilligen Engagements junger Menschen im Rahmen selbstorganisierter und partizipativer Strukturen ist dabei ein wichtiges Anliegen. Angesichts der besonderen Erfahrungs- und Lernmöglichkeiten im Bereich der Jugendarbeit zählt eine stärkere Beteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit zu den zentralen jugendpolitischen Anliegen der Länder. Sie würde zu nachhaltig positiven Auswirkungen im Bereich der Aneignung von Kompetenzen (kulturelle, instrumentelle, soziale und personale Kompetenzen) und der sozialen Integration sowie zu einer Stärkung und Sicherung des bürgerschaftlichen Engagements führen.
- 2. Um die Teilhabe junger Menschen mit Migrationshintergrund an den Angeboten der Jugendarbeit zu erhöhen, werden die Länder insbesondere

## auf folgende Maßnahmen hinwirken:

- Interkulturelle Öffnung der vorhandenen Strukturen der Kinder- und Jugendarbeit durch Beseitigung von Zugangsbarrieren und systematische Entwicklung interkultureller Kompetenzen
- Unterstützung bei der Etablierung und Qualifizierung von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit in Trägerschaft von Migrantenjugendselbstorganisationen/Vereinen junger Menschen mit Migrationshintergrund
- Anpassung von Förderstrukturen mit Blick auf Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit von Migrantenjugendselbstorganisationen/Vereinen junger Menschen mit Migrationshintergrund.

## Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.5

Thema: Inklusion für junge Menschen mit

Behinderungen

## **Beschluss:**

- Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Jugend und Familie der Länder nehmen den anliegenden Bericht der von der ASMK und der JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen zur Kenntnis und stimmen einer Veröffentlichung zu.
- 2. Sie sehen grundsätzlich die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche im Leistungssystem des SGB VIII als weiterhin zu verfolgendes Ziel an, da
  - die "Große Lösung SGB VIII" einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des Ziels der Inklusion leisten würde,
  - Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art ihrer Behinderung Hilfen und Unterstützungen aus einem einheitlichen Leistungssystem mit einheitlicher Finanzverantwortung und somit aus einer Hand erhalten sollten,

Unabdingbar für die Realisierung der Großen Lösung im SGB VIII ist aus Sicht der JFMK die Klärung grundlegender Fragen struktureller und inhaltlicher Art, die die von der ASMK und der JFMK eingesetzte Arbeitsgruppe zur Inklusion von jungen Menschen mit Behinderungen aufgeworfen hat. Hierzu gehört auch, dass vor einer Zusammenführung der Eingliederungshilfen im SGB VIII die Probleme einer Zusammenführung im

Hinblick auf die damit im Zusammenhang stehenden erforderlichen finanziellen, personellen, organisatorischen und strukturellen Verschiebungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten in den Ländern grundsätzlich erörtert und gelöst werden. Darüber hinaus darf durch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe keine Differenzierung zwischen erwachsenen Menschen mit Behinderungen und Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen eintreten. Außerdem muss durch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe sichergestellt werden, dass der Bund bei einem Systemwechsel nicht nur die gegenwärtigen Kosten für die Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen übernimmt, sondern auch die zukünftig entstehenden Aufwüchse und Mehrkosten. Sie bitten die ASMK bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe diese Kostenfrage zu berücksichtigen.

- 3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Jugend und Familie beauftragen zudem die AGJF, die Ergebnisse der von der ASMK eingesetzten Arbeitsgruppe mit Blick auf die Zusammenführung der Leistungen für alle Kinder mit Behinderung im SGB VIII aufzubereiten und die JFMK damit bei ihrer nächsten Sitzung zu befassen. Dabei soll die AGJF auch die Analysen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung" berücksichtigen.
  - 4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie begrüßen, dass die Bundesregierung in ihrem 14. Kinder- und Jugendbericht die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII im Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als perspektivisches Ziel benennt. Sie bitten die Bundesregierung, die im vorliegenden Bericht aufgeführten Erkenntnisse im Rahmen ihrer diesbezüglichen Überlegungen aufzugreifen und die dort aufgeführten offenen Fragen unter Berücksichtigung der in der Ziffer 2 getroffenen Aussagen gemeinsam mit den Ländern zu bearbeiten.

## Bericht der von der ASMK und JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe

"Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung"

Bund – Länder – Deutscher Landkreistag – Deutscher Städtetag – BAG der Landesjugendämter – Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger

5. März 2013

## Gliederung

1.	Auftrag und Arbeitsplan der Arbeitsgruppe	4
2.	Zusammenfassung des Zwischenberichts 2011	6
3.	Ergebnisse der Beteiligung der Wissenschaft, Verbände und	
	kommunalen Praktikerinnen und Praktiker	9
	3.1 Form der Beteiligung	9
	3.2 Erkenntnisleitende Fragestellungen	9
	3.3 Die zentralen Ergebnisse und kritischen Diskussionspunkte im Überblick	10
4.	Inhaltliche Beschreibung der neuen Leistung "Hilfen zur	
	Entwicklung und Teilhabe"	19
	4.1 Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII: Neuer	
	Leistungstatbestand für Kinder und Jugendliche mit und ohne	
	Behinderung	19
	4.2 Einführung in die neue Leistung "Hilfen zur Entwicklung und	
	Teilhabe"	19
	4.3 Anspruchsberechtigte: Stärkung der Kinderrechte und Wahrung	
	des Elternrechts	20
	4.4 Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises: Die	
	Wesentlichkeit als Zugangsvoraussetzung?	22
	4.5 Beibehaltung eines teiloffenen Leistungskatalogs	23
	4.6 Die öffentliche Jugendhilfeträger als Rehabilitationsträger	24
	4.7 Beteiligungs- und personenorientierte Planung: Hilfe- und	25
	Teilhabeplanung als gemeinsame Perspektive	
	4.8 Kostenheranziehung	26
	4.9 Gestaltung eines Übergangsmanagements	27
5.	Zahlen und Daten	28
	5.1 Verfahren der Kostenschätzung	28
	5.2 Datengrundlage	29
	5.3 Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe unter 18 Jahren	30
	5.4 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige	34

	5.5 Personalausgaben zur Sachbearbeitung in der Eingliederungshilfe	
	für Minderjährige	38
	5.6 Gesamtausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige	42
6.	Bewertung der Kostenfolgen	43
7.	Anforderungen an eine Vorbereitungs- und Einführungszeit	48
8.	Zusammenfassung und Ausblick	52
9.	Anhang	57
	9.1 Leitfragen für das Fachgespräch mit der Wissenschaft	57
	9.2 Leitfragen für die Anhörung der kommunalen Praktikerinnen und Praktiker	59
	9.3 Leitfragen für die Anhörung der Verbände	60
	9.4 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs und der	60
	Anhörungen	

#### 1. Auftrag und Arbeitsplan der Arbeitsgruppe

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hatte 2008 eine Interkonferenzielle Unterarbeitsgruppe (UAG V) unter Beteiligung von Vertretern der ASMK, KMK, GFMK und JFMK eingesetzt, die vor allem den Auftrag hatte, Schnittstellenprobleme bei Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zwischen der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe zu analysieren und Vorschläge für eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe zu entwickeln.

Auf der Grundlage des von der UAG 2009 vorgelegten Zwischenberichts "Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung", in dem empfohlen wurde, die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII zusammenzuführen, haben die Jugend- und Familienministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz beschlossen, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen einzurichten.

#### Aufgaben der Arbeitsgruppe waren:

- die Schnittstellen und Kooperationsformen zwischen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII zu beschreiben und Vorschläge zur Überwindung zu entwickeln,
- Eckpunkte und Rahmenbedingungen zu formulieren, damit erzieherische Hilfen und behinderungsbedingte Unterstützungsangebote nahtlos ineinander greifen können und
- die strukturellen, finanziellen, organisatorischen und personellen Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug der Länder aufzuarbeiten, die erforderlich sind, um die Leistungen der heutigen Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche nach SGB XII in das Kinderund Jugendhilferecht zu überführen.

Die Arbeitsgruppe hat im September 2010 ihre Arbeit aufgenommen. Das Ergebnis ihrer Beratungen in den Jahren 2010 und 2011 hat die AG in ihrem "Zwischenbericht zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen" zusammengefasst und der ASMK und JFMK 2011 vorgelegt. Der Zwischenbericht ist in Kapitel 2 des Berichts zusammengefasst, den die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales und Kinder, Jugend und Familie zur Kenntnis genommen haben.

Die Arbeitsgruppe hatte im Weiteren den Auftrag, die im Zwischenbericht genannten offenen Punkte zu prüfen und mit ausgewählten Verbänden, Betroffenengruppen und kommunalen Praktikerinnen und Praktikern Fachgespräche durchzuführen.

Die zu klärenden offenen Punkte waren:

- Art der Neugestaltung der Leistungen im SGB VIII (insbesondere Einführung einer neuen "Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe", Frage der Ausgestaltung des Leistungskatalogs, Anspruchsberechtigte der neuen Leistung, Tatbestandsmerkmal der Wesentlichkeit),
- Kostenheranziehung der Eltern/Personensorgeberechtigten,
- Regelung der Übergänge vom Jugendhilfeträger auf den Sozialhilfeträger,
- Zuständigkeitsklärung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern und
- Übergangsregelungen zur Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII.

Sie bildeten die Grundlage für ein Fachgespräch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Disziplinen Recht, Jugendhilfe und Eingliederungshilfe und der Anhörung von Verbänden aus der Jugend- und Eingliederungshilfe sowie der Anhörung von Praktikerinnen und Praktikern von örtlichen Jugend- und Sozialhilfeträgern sowie überörtlichen Sozialhilfeträgern. Die zentralen Ergebnisse des Fachgesprächs, der Anhörungen und der Einbindung aller Landkreise als Sozialhilfe- und Jugendhilfeträger (die in eine ausführliche Stellungnahme des Deutschen Landkreistages gemündet ist) finden sich in Kapitel 3 des Berichts.

Die Arbeitsgruppe hat sich auch zur inhaltlichen Ausgestaltung einer neuen Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" positioniert. Dies ist Gegenstand des Kapitels 4.

Kapitel 5 beinhaltet Zahlen und Daten. Eine Positionierung zu den möglichen Kostenfolgen einer Großen Lösung im SGB VIII findet sich in Kapitel 6.

Die zentralen Erkenntnisse zu den Anforderungen an eine Vorbereitungs- und Einführungszeit finden sich in Kapitel 7.

Letztlich hat sich die Arbeitsgruppe mit den aktuellen Entwicklungen beschäftigt, die im Zusammenhang mit der Großen Lösung im SGB VIII zu berücksichtigen sind. Diese sind Gegenstand des Kapitels 8.

#### 2. Zusammenfassung des Zwischenberichts 2011

Am Jahresende 2009<sup>1</sup> hatten insgesamt 163.649 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Leistungen der Eingliederungshilfe, davon 81% nach dem SGB XII und 19% nach dem SGB VIII bezogen. Von den Kindern und Jugendlichen, die Eingliederungshilfen nach dem SGB XII erhielten, waren zwei Drittel unter sieben Jahre alt. Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII wurden hingegen überwiegend (78 %) von Kindern und Jugendlichen zwischen sieben und 14 Jahren bezogen.

Rechnet man die Leistungsausgaben und Personalkosten der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII und nach § 35a SGB VIII zusammen, so wurden im Jahr 2009 für behinderte Kinder und Jugendliche insgesamt brutto rd. 3,226 Mrd. EUR ausgegeben, davon rd. 2,53 Mrd. EUR (bzw. 78%) im Bereich des SGB XII und rd. 697 Mio. EUR (bzw. 22%) im Bereich des SGB VIII.

Folgende Ziele werden als Richtschnur für eine mögliche Neuordnung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung benannt:

- Die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen ist der Leitgedanke.
- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen Hilfen und Unterstützungen aus einer Hand erhalten.
- Eine einheitliche Finanzverantwortung braucht ein einheitliches Leistungssystem für Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art ihrer Behinderung.
- Damit das Wohl des Kindes geschützt und gefördert und seine Teilhabechancen gestärkt werden können, bedarf es der Sicherung und Stärkung des vorhandenen Wissens um die Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen.
- Die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen kann
   Wirklichkeit werden, wenn die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt und im Ergebnis finanzneutral umgesetzt werden.

Als Lösungsmodelle zur Überwindung der Schnittstellen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und der Sozialhilfe (SGB XII) in Bezug auf die Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung sind denkbar:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Die aktualisierten Daten für das Jahr 2011 finden sich in Kapitel 5 des Berichts.

- (1) Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter dem Dach des SGB VIII
- (2) Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter dem Dach des SGB XII
- (3) Reduktion von Schnittstellen.

Die Arbeitsgruppe spricht sich mehrheitlich für eine Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderung im SGB VIII aus. Als Begründung führt sie an, dass die Große Lösung im SGB VIII

- ein inklusives Leistungssystem für junge Menschen mit Behinderungen schafft,
- zur Beseitigung der Zersplitterung systemimmanenter sozialrechtlicher Zuständigkeiten beiträgt,
- einen Paradigmenwechsel in der Sozialgesetzgebung bedeutet und
- Schnittstellen zwischen Jugend- und Sozialhilfe weitestgehend beseitigen würde.

Als Folge einer Entscheidung für die Große Lösung im SGB VIII kommen zwei Möglichkeiten für eine Neugestaltung der Leistungen im SGB VIII in Betracht:

- 1. Die Eingliederungshilfe könnte im SGB VIII (§ 35a SGB VIII) auf Kinder und Jugendliche mit geistiger oder k\u00f6rperlicher Behinderung ausgeweitet und konzeptionell weiterentwickelt werden. Dabei w\u00fcrde die Eingliederungshilfe f\u00fcr alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderung gemeinsam mit den Hilfen zur Erziehung unter einem Dach "Hilfen zur Entwicklung" strukturell zusammengefasst. Innerhalb der Jugendhilfe m\u00fcsste dann weiterhin zwischen erzieherischem und behinderungsspezifischem Hilfebedarf unterschieden werden.
- 2. Es könnte eine neue Leistung eingeführt werden, die mit "Hilfen zur Entwicklung" bezeichnet werden könnte. Diese Hilfen würden alle Leistungen umfassen, die bisher in Hilfen zur Erziehung und in Leistungen der Eingliederungshilfe aufgeteilt waren. Alle Kinder und Jugendlichen hätten Anspruch auf eine Leistung, die ihrem individuellen Bedarf entspricht. Im Rahmen des Gesamt- bzw. Hilfeplanverfahrens würden für den Leistungsberechtigten entsprechend seinem individuellen komplexen Bedarf die geeigneten Leistungen festgestellt.

Unabhängig von der Art der Neugestaltung sind folgende Aspekte zu klären:

- Einheitliche Kostenheranziehung der Eltern/Personensorgeberechtigten,
- Regelung der Übergänge bei Volljährigkeit vom Jugendhilfeträger auf den Sozialhilfeträger,
- Zuständigkeitsklärung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern,
- Übergangsregelungen zur Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII.

## Ergebnisse der Beteiligung der Wissenschaft, Verbände und kommunalen Praktikerinnen und Praktiker

#### 3.1 Form der Beteiligung

Um eine möglichst umfassende und differenzierte Einschätzung der offenen Punkte zu erhalten, hatte die Arbeitsgruppe sechs Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Bereichen Recht, Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe zu einem Fachgespräch eingeladen. Bei zwei weiteren Veranstaltungen hatte sie 16 Vertreterinnen und Vertreter von Fachverbänden der Kinder-, Jugend- und Eingliederungshilfe sowie von Eltern- und Betroffeneninitiativen und neun kommunale Praktikerinnen und Praktiker angehört. Eine Liste der Eingeladenen aus den drei Veranstaltungen findet sich im Anhang.

Zur Vorbereitung des Fachgesprächs sowie der Anhörungen hat die Arbeitsgruppe auf Basis des Zwischenberichtes einen Fragenkatalog ausgearbeitet. Die drei Veranstaltungen wurden aufgezeichnet. Alle Beiträge liegen in schriftlicher Form vor. Die zentralen Ergebnisse werden nachfolgend gebündelt zusammengestellt. Die Leitfragen sind im Anhang dokumentiert.

Der Deutsche Landkreistag hatte darüber hinaus seine Kommunen um eine Stellungnahme zu den Leitfragen gebeten. Die Antworten wurden in einer Stellungnahme des Deutschen Landkreistages gebündelt.

Das Kapitel 3 spiegelt den Stand der Diskussion zum Zeitpunkt der Anhörung wieder. Daher wird in dem Kapitel noch der Begriff der "Hilfen zur Entwicklung" verwendet.

### 3.2 Erkenntnisleitende Fragestellungen

Die Eingeladenen wurden zunächst gebeten, eine allgemeine Einschätzung bezüglich eines möglichen neuen Leistungstatbestandes "Hilfen zur Entwicklung" im Rahmen der Großen Lösung im SGB VIII abzugeben sowie eine Einschätzung zur Reichweite bzw. möglicher (unbeabsichtigter) Konsequenzen. Dabei sollten die Kompetenzen, die die Eingliederungshilfe und die Kinder- und Jugendhilfe für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einbringen können, bedacht und der Entwicklungsbedarf im jeweiligen System herausgearbeitet werden. Ferner sollte differenziert aufgearbeitet werden, was die Zusammenführung der Leistungen der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe für die Betroffenen bedeuten würde und welche Vor- bzw. Nachteile hier

gegenüber dem geltenden Recht sowie einer bloßen Ausweitung des § 35a SGB VIII um körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche bestehen.

Klärungsbedarf gab es auch hinsichtlich einer notwendigen Begrifflichkeit für die neue Leistung sowie einen neuen Leistungskatalog. Der Begriff "Hilfen zur Entwicklung" sollte aus den unterschiedlichen Perspektiven ebenso kritisch reflektiert werden wie die Frage der Ausgestaltung des Leistungskataloges (offen, teiloffen, geschlossen).

Da sich die Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) primär an die Personensorgeberechtigten richten, die Leistungen des § 35a SGB VIII ebenso wie die Leistungen der Eingliederungshilfe (SGB XII) dagegen an das Kind oder den/die Jugendliche/n selbst - ergab sich die Frage, wer Anspruchsberechtigter im Modell der Großen Lösung im SGB VIII sein soll und wie eine Vereinheitlichung aussehen könnte.

Eine Zugangsvoraussetzung zu den Leistungen des SGB XII, Kapitel 6, ist die "Wesentlichkeit der Teilhabebeeinträchtigung". Dieses Wesentlichkeitsmerkmal gibt es hingegen nicht im System der Hilfen zur Erziehung sowie der Eingliederungshilfe bei seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII. Ein Verzicht auf das Wesentlichkeitsmerkmal könnte eine Ausweitung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises zur Folge haben. Aus dieser Sachlage ergibt sich für die Gestaltung der "Hilfen zur Entwicklung" die Frage, wie einheitlich eine Zugangsvoraussetzung formuliert werden könnte, die nicht zu einer Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises führt. In diesem Zusammenhang ging es auch um die Frage, welche Rolle der Begriff der Wesentlichkeit im Hinblick darauf spielt, dass zwei Drittel der Empfängerinnen und Empfänger im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII Kinder unter 7 Jahre sind.

Im Rahmen des Fachgespräches und der Anhörungen sollte zudem erörtert werden, ob und wie eine mögliche Vereinheitlichung bei der Kostenheranziehung im Rahmen der Großen Lösung im SGB VIII aussehen könnte, ab welchem Alter ein Übergang vom SGB VIII ins SGB XII erfolgen sollte und welche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung vorzusehen seien.

#### 3.3 Die zentralen Ergebnisse und kritischen Diskussionspunkte im Überblick

### Allgemein fachliche Argumente für eine Große Lösung im SGB VIII

Keiner der Expertinnen und Experten des Fachgesprächs sowie der beiden Anhörungen hat sich für die Beibehaltung der derzeitigen Situation ausgesprochen. Die wissenschaftlichen Expertinnen und Experten und die Verbändevertreterinnen und -vertreter votierten für eine Große Lösung im SGB VIII, wenn auch mit Verweis auf unterschiedliche Rahmensetzungen.

Alle Experten sahen die Große Lösung im SGB VIII als Lösungsweg, um die Schnittstellenprobleme zwischen den Hilfesystemen und die damit verbundenen negativen Konsequenzen für junge Menschen zu beheben. Mit der Ausgestaltung eines neuen Leistungstatbestandes "Hilfen zur Entwicklung" war seitens der Expertinnen und Experten die Erwartung verbunden, dass die Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe (Lebensweltorientierung, Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration, Normalisierung und Partizipation) für junge Menschen mit Behinderungen nutzbar gemacht werden. Vor allem die systematische Partizipation junger Menschen an der Gestaltung von Hilfemaßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Hilfeplanung § 36 SGB VIII) wurde positiv hervorgehoben und hier seitens der Eingliederungshilfe ein Entwicklungsbedarf konstatiert. Mit der Großen Lösung im SGB VIII wurde die Erwartung verknüpft, dass ambulante Leistungen ausgebaut und damit passgenauere, individuelle Hilfen gestaltet werden können. Dies würde einen wesentlichen Beitrag zur Inklusion von Menschen mit Behinderung leisten.

Aus entwicklungspsychologischer Perspektive wurde hervorgehoben, dass es ungeachtet von Behinderung große Varianzen bei der körperlichen, kognitiven und sozialen Entwicklung von Kindern gebe, an denen sich eine individuelle Förderung in nicht-stigmatisierenden und nicht-spezialisierten Regeleinrichtungen orientieren müsse. Auf diese Unterschiedlichkeiten bei der Bedarfslage von Kindern könnte die Leistung "Hilfen zur Entwicklung" flexibel reagieren. In diesem Sinne wurde die Große Lösung im SGB VIII auch von entwicklungspsychologischer Seite fachlich positiv bewertet.

Herausforderungen bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII sahen die Expertinnen und Experten in der Vermeidung des nicht fachlich begründeten Abbaus spezialisierter Leistungen für junge Menschen mit Behinderung und einer damit verbundenen Reduzierung von Schutz- und Schonräumen. Damit die Große Lösung im SGB VIII für junge Menschen mit Behinderung einen Zugewinn an Fachlichkeit, Normalität und Lebensqualität

darstellt, müssten konsequent Chancenungleichheiten verringert und die Zugangsmöglichkeiten zu Angeboten verbessert werden. Nur so könnten ungewollte Nebeneffekte wie eine Schlechterstellung und Separierung von jungen Menschen mit (komplexen) Behinderungen vermieden werden.

Bei der Anhörung der Verbände hatte sich keiner der Angehörten für die unveränderte Beibehaltung der derzeitigen Situation oder eine Große Lösung im SGB XII ausgesprochen. Es gab jedoch unterschiedlich differenzierte Vorschläge für die Ausgestaltung der Großen Lösung im SGB VIII im Rahmen eines einheitlichen Leistungstatbestandes "Hilfen zur Entwicklung" bzw. einer Erweiterung des § 35a SGB VIII um die Zielgruppe der jungen Menschen mit körperlicher und geistiger Behinderung. Die Vorschläge unterschieden sich nicht nur bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung des SGB VIII, sondern auch hinsichtlich bestimmter struktureller Fragen (z.B. Kostenheranziehung, Anspruchsberechtigte) und bezüglich der Reichweite der Anforderungen im Rahmen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (z.B. inklusive Jugendhilfeplanung, Regelangebote).

Der Deutsche Landkreistag betonte die Veränderungsnotwendigkeit der derzeitigen Situation, erachtet jedoch die Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderung unter dem Dach des SGB XII für zielführender. Die Schnittstelle zur Sozialhilfe sei zahlenmäßig größer, da viele Kinder mit Behinderungen auch im Erwachsenenalter behindert sein werden. Zugleich besteht beim Sozialhilfeträger aufgrund seiner jahrzehntelangen Verantwortung für den großen Personenkreis auch für alle erwachsenen Menschen mit Behinderungen ein erhebliches Erfahrungspotential. Neben dem Verweis auf die Umstellungsprobleme durch die gesetzliche Neufassung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen (z.B. neue Fachkompetenzen im Jugendamt, Personal- und Zuständigkeitsverschiebungen, Ressourcenausstattung der Kommunen) hat er auch darauf verwiesen, dass bei einer Großen Lösung im SGB VIII nicht alle Schnittstellen entfielen (z.B. zum Gesundheitssystem, Arbeitsagentur, Bildungssystem).

Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sprachen sich grundsätzlich für eine Harmonisierung der Leistungsbereiche und die Bereinigung von Schnittstellenproblematiken aus.

## Strukturmerkmale und Begriffsfindung: "Hilfen zur Entwicklung"

Der neue Leistungstatbestand, der nach Vorschlag der Arbeitsgruppe als "Hilfen zur Entwicklung" bezeichnet werden könnte, wurde unter den zwei Gesichtspunkten diskutiert,

inwiefern es sich um eine passende Begrifflichkeit handelt und welche Strukturmerkmale der Leistungskatalog aufweisen sollte.

Die Expertinnen und Experten haben den Begriff "Hilfen zur Entwicklung" begrüßt, da er mit dem Anspruch verbunden sei, nicht mehr zwischen erzieherischem und behinderungsspezifischem Hilfebedarf unterscheiden zu müssen. Zudem haben sie betont, dass der Begriff "Hilfen zur Entwicklung" positiv konnotiert sei, also nicht defizitorientiert, und zudem weder aus der Kinder- und Jugendhilfe noch der Eingliederungshilfe komme.

Auch von Seiten der Verbände wurde der Begriff meist positiv bewertet. Vereinzelt gab es aber auch Skepsis und kritische Hinweise. Zu bedenken sei beispielsweise, ob der Begriff "Entwicklung" für alle jungen Menschen mit Behinderungen geeignet sei, weil es auch Umstände gäbe, unter denen keine Entwicklung mehr im Sinne eines Zuwachses an Kompetenzen möglich sei, aber dennoch das Recht auf Teilhabe bestehen bleiben müsse. Daher wurde angeregt, den Begriff der "Hilfen zur Entwicklung" um das Merkmal "Teilhabe" zu erweitern, um damit unterschiedliche Facetten des Leistungstatbestandes deutlich zu machen. Zudem erfasse der Begriff zwar die Frühförderung, nicht aber die übrigen Teilhabeleistungen, die keinen direkten Bezug zur Entwicklung (z.B. technische Hilfsmittel) hätten.

Bezüglich der Frage, welche Strukturmerkmale ein neuer Leistungstatbestand "Hilfen zur Entwicklung" aufweisen sollte, haben alle Expertinnen und Experten einen teiloffenen Leistungskatalog befürwortet. Der Vorteil sei, dass sich unterschiedliche Hilfearten etablieren könnten und sichergestellt werde, dass flächendeckend bestimmte Angebote vorgehalten würden. Der Leistungskatalog solle mit einer Öffnungsklausel versehen werden, um im Einzelfall bedarfsgerechte Hilfen zu gewährleisten. Auch die Verbände sprachen sich für einen teiloffenen Leistungskatalog aus. Einzelne Verbände haben die Notwendigkeit besserer Beratungsstrukturen und eines besseren Zugangs zu Hilfen für die Betroffenen betont. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Einrichtung einer verbindlichen Beschwerdestruktur (=Ombudsstellen) hingewiesen.

Der Deutsche Landkreistag begrüßte mit Hinblick auf fachliche Abgrenzungsschwierigkeiten einen Leistungstatbestand, der nicht mehr zwischen der Ursache des Hilfebedarfs unterscheidet. Ob der neue Leistungstatbestand offen oder geschlossen formuliert sein sollte, sei schwer abschätzbar. Zentral sei hier eine eindeutige Definition der Ziele der Leistung.

Entlang der Forderung einzelner Verbändevertreterinnen und Verbändevertreter wurde deutlich, dass hier eine umfassende inklusive Ausgestaltung des SGB VIII angemahnt wurde. In der Gesamtdiskussion wurde deutlich, dass es bei der Ausgestaltung der Hilfe zur Entwicklung um einen Baustein in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention geht und nur dieser Gegenstand des Auftrages der Arbeitsgruppe sei.

#### Hohe Bedeutung individueller Hilfeplanung

Alle Beteiligten haben die Wichtigkeit individueller Hilfe- bzw. Teilhabeplanung hervorgehoben. Derzeit gebe aber noch Unterschiede zwischen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII und der Kinder- und Jugendhilfe. Die Kinder- und Jugendhilfe könne mit ihren Prinzipien der Hilfeplanung (Fachlichkeit, Beteiligung, Prozesshaftigkeit) einen Beitrag zur bedarfsgerechten, personenzentrierten Gewährung von Leistungen leisten. Zentral sei dabei, dass die Steuerungsverantwortung in der Kinder- und Jugendhilfe beim öffentlichen Träger liege.

Bei einer Großen Lösung im SGB VIII müsse sichergestellt werden, dass es einheitliche Kriterien zur individuellen Bedarfsermittlung sowie zur Hilfe- und Teilhabeplanung gebe. Dazu müsste die Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) um ausgewählte Aspekte der individuellen Teilhabeplanung ergänzt werden.

# Wesentlichkeitsmerkmal, Anspruchsberechtigte und Altersgrenze als Voraussetzung für die Gewährung der Leistung

Die Rechtsexperten aus dem Fachgespräch sprachen sich für eine inhaltliche Übernahme des Wesentlichkeitsbegriffes im Rahmen von kumulativen Leistungsvoraussetzungen aus. Hierzu wurden konkrete Formulierungsvorschläge gemacht.

Seitens der Verbände gab es Vertreterinnen und Vertreter, die sich für eine Übernahme des Begriffs der "Wesentlichkeit" ausgesprochen haben, um eine Ausweitung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises und zusätzliche Schwierigkeiten bei der Leistungsvoraussetzung im Übergang vom SGB VIII zum SGB XII bei der Volljährigkeit zu verhindern. Bei einem Verzicht auf den Begriff der Wesentlichkeit im SGB VIII wäre nicht auszuschließen, dass der Sozialhilfeträger mit Erreichen der Volljährigkeit Leistungen mangels wesentlicher Teilhabeeinschränkung nicht fortsetze. Da auch die Eingliederungshilfe im SGB XII bei einer nicht wesentlichen Teilhabebeeinträchtigung Kann-Leistungen vorsehe und es insbesondere bei Kindern einen Spielraum gebe, haben jedoch

mehrere Expertinnen und Experten darauf verwiesen, dass der Begriff der "Wesentlichkeit" bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen bei Kindern (und Jugendlichen) faktisch unbedeutend sei. Zudem haben sie die präventive Haltung bei der Gewährung von Leistungen für junge Kinder hervorgehoben. Einige Verbände haben eine Zugangsbeschränkung entsprechend der "Wesentlichkeit" grundsätzlich in Frage gestellt und eine Weiterentwicklung im Sinne der Begrifflichkeiten der UN-Konvention gefordert, die den Begriff der Wesentlichkeit nicht kenne und Behinderung im Kontext von Lebenswelt und Zugangsmöglichkeiten (Barrieren) sehe. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag betonten die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung des Tatbestandsmerkmals der Wesentlichkeit und verweisen auf die Gefahr der Ausweitung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises. Ihr Vorschlag ist, die Voraussetzung der Wesentlichkeit neu zu definieren.

Bezüglich der Frage der Anspruchsberechtigten für die neue Leistung sprachen sich die Rechtsexperten für eine Zweigleisigkeit bei der Anspruchsinhaberschaft aus. Sowohl der junge Mensch als auch seine Eltern sollten anspruchsberechtigt sein. Der Deutsche Landkreistag hielt beide Lösungen für inhaltlich begründet. Bei den Verbänden gab es Voten für die Beibehaltung der Kinder und Jugendlichen als Anspruchsberechtigte sowie für die Eltern oder für den jungen Mensch und seine Eltern.

Zur Altersgrenze beim Übergang ins SGB XII haben die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände unterschiedliche Einschätzungen. Die meisten plädierten für eine feste Altersgrenze, die flexible Übergänge ermögliche. Als mögliche Altersgrenzen wurden das 18., das 21. und das 27. Lebensjahr genannt. Einige unterstrichen die Notwendigkeit, den Zuständigkeitswechsel flexibel in Form eines Prozessmanagements zu gestalten. Ferner wurde eine Bestimmung als hilfreich angesehen, die festlege, dass eine Änderung der Art und des Umfangs der Leistungserbringung nur aufgrund veränderter Bedarfe, die im Hilfeplan dokumentiert werden müssten, vorgenommen werden dürfe – und nicht aufgrund des Zuständigkeitswechsels.

Auch der Deutsche Landkreistag verwies auf unterschiedliche Einschätzungen der Landkreise im Hinblick auf eine Altersgrenze. Betont wurde die Notwendigkeit der Bestimmung eines klaren Zeitpunktes und einer vorbereitenden Kooperation beider Ämter mit Blick auf den Zuständigkeitswechsel.

## Eine Veränderung bzw. Anpassung bei der Kostenheranziehung darf nicht zu Ungleichbehandlungen führen

Handlungsbedarf wird bei einer Großen Lösung im SGB VIII bei einer Vereinheitlichung der Kostenheranziehung gesehen. Hierzu gab es unterschiedliche Einschätzungen, doch bestand Übereinstimmung darin, dass eine Vereinheitlichung der Kostenheranziehung weder zu Nachteilen bei Eltern mit behinderten Kindern noch bei Eltern mit Kindern mit Erziehungsschwierigkeiten führen dürfe. Bei der Ausgestaltung der Kostenheranziehung seien nicht nur allgemeine Grundsätze der Gleichbehandlung zu berücksichtigen, sondern auch die Ziele bestimmter Hilfen (Prävention) oder finanzielle Belastungen, die dauerhaft bestünden und struktureller Natur seien. Neben der Neuregelung in den Sozialleistungsgesetzen seien hier auch steuerrechtliche Fragen tangiert.

#### Kostenfolgen

Alle Angehörten haben gefordert, dass die Folgekosten transparent gemacht werden müssten. Dabei gelte es zu unterscheiden zwischen Umstellungskosten, Folgekosten und gewollten (Kosten-)Effekten beim Ausbau von Leistungen.

"Umstellungskosten" entstünden durch die Anpassung der Personalausstattung der Jugendämter (Anzahl und Qualifikation) sowie die Qualifizierungsbedarfe des Fachpersonals in dem neuen Arbeitsfeld.

An zwei Stellen gab es begründete Annahmen, dass es durch die mit der Großen Lösung im SGB VIII verbundenen Veränderungen zu keiner Kostensteigerung kommt. Begründet wurde dies zum einen mit einer präziseren Fallsteuerung durch die Sozialen Dienste der Jugendämter, wie es derzeit schon bei den Hilfen zur Erziehung der Fall ist. Dazu allerdings müssten auch die Voraussetzungen geschaffen werden (z.B. geringere Fallbelastung). Die Kinder- und Jugendhilfe zeichne sich durch einen hohen Anteil von ambulanten Hilfen im Spektrum der Hilfen zur Erziehung aus. Dieser Effekt einer stärkeren "Ambulantisierung" der Eingliederungshilfe könne auch im Rahmen einer Großen Lösung im SGB VIII eintreten.

Bei der Abschätzung der Folgekosten sei zweierlei wichtig: Erstens erscheine es notwendig zu beschreiben, welche Folgekosten durch die Umsetzung der UN-Konvention unabhängig von der Umsetzung einer Großen Lösung entstehen. Und zweitens brauche es auch eine Beschreibung der Fälle, die durch eine Große Lösung im SGB VIII nun präziser und frühzeitiger erkannt und unterstützt werden (= gewollte Effekte). Das sind somit keine neuen

Fälle, sondern aufgedeckte "verlorene" Fälle, die vorher durch das Netz der Systeme gefallen sind.

Der Deutsche Landkreistag befürchtet in seiner Stellungnahme eine ganz erhebliche Leistungsausweitung und damit eine Kostenlawine, wenn es nicht gelänge, den neuen Leistungstatbestand so sauber zu formulieren, dass er nicht Tür und Tor für neue Bedarfe und neue Personenkreise öffnet. Aufgrund des größeren Leistungsumfangs und der geringeren Anspruchsvoraussetzungen ließe schon die bloße Überführung in das SGB VIII Mehrkosten erwarten. Daneben würde die Praxis zeigen, dass Einrichtungen der Jugendhilfe bis zu einem Drittel "teurer" seien als Einrichtungen der Behindertenhilfe. Der Deutsche Städtetag schloss sich dieser Einschätzung an.

#### Eine neue Regelung braucht eine gut gestaltete Übergangs- und Einführungszeit

Alle Experteninnen und Experten sprachen sich für eine gut gestaltete Übergangszeit von drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung aus. Es wurde angeregt, die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII auf kommunaler Ebene modellhaft zu ermöglichen, um Handlungsoptionen zu erproben. Auch wurde vorgeschlagen, dass das neue Gesetz eine Evaluationsklausel enthalten solle, um nach einer gewissen Zeit und Umsetzungserfahrung ggf. nachsteuern zu können.

## Weiterführende Aspekte und Herausforderungen

Die Expertinnnen und Experten sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände haben auf weitere Schnittstellen jenseits zum SGB XII hingewiesen, die verstärkt in den Blick genommen werden müssten, wie das Gesundheitssystem (z.B. Kinder- und Jugendpsychiatrie), Pflege, Schulen, Jobcenter usw.

Zudem sollten bei einer Großen Lösung im SGB VIII die pädagogischen, familienunterstützenden und –entlastenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für Familien mit erzieherischem und behinderungsspezifischem Bedarf nutzbar gemacht werden. Dabei dürfe es aber nicht darum gehen, einen behinderungsspezifischen Bedarf zu "sozialpädagogisieren". Jedoch wurde von einzelnen Verbänden explizit formuliert, dass dort, wo es aufgrund von Belastungen innerhalb der Familie einen Unterstützungsbedarf gäbe, dieser auch im System Familie erfüllt werden müsse, damit Familien mit einem von Behinderung betroffenen Kind an familienbezogener und –entlastender Unterstützung partizipieren können.

In der Diskussion wurde deutlich, dass sich für "kleine" kreisangehörige Jugendämter erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung einer Großen Lösung im SGB VIII stellen. In der Folge wurde eine Neubestimmung der Größe der Jugendhilfeträger nicht ausgeschlossen.

Es wurde zugleich angemahnt, dass die strukturellen Auswirkungen mit Blick auf den Transfer von Personal, der Prozess des Übergangs insgesamt fachlich bzw. fachpolitisch begleitet werden müssen.

Schließlich zeigte sich, dass es weiterhin notwendig ist, an der öffentlichen Wahrnehmung der Jugendämter zu arbeiten, um die Vielfalt der Jugendämter deutlich zu machen. So könnten Zugangsschwierigkeiten minimiert werden. Dies wäre ein weiterer wichtiger Baustein in der Akzeptanz der Großen Lösung im SGB VIII.

- 4. Inhaltliche Beschreibung der neuen Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe"
- 4.1 Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII: Neuer Leistungstatbestand für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung

Die AG spricht sich mehrheitlich für die Große Lösung im SGB VIII aus. Sie stellt jedoch die Große Lösung im SGB VIII weiterhin unter den Vorbehalt der Klärung der im weiteren Bericht näher identifizierten offenen Fragen; diese konnten im Rahmen dieser Arbeitsgruppe auch unter Hinzuziehung von Experten nicht abschließend beantwortet werden. Sie befürwortet einen neuen Leistungstatbestand, der nicht mehr zwischen erzieherischen und behinderungsbedingten Bedarfen unterscheidet. Mit dem neuen einheitlichen Leistungstatbestand kann die Gesamtsituation eines jungen Menschen besser in den Blick genommen werden. So können passgenaue, integrierte und einzelfallbezogene Hilfen für Kinder oder Jugendliche geleistet werden, ohne dass bei der Anspruchsprüfung eine eindeutige Zuordnung der Bedarfe erfolgen muss. Schwierige Abgrenzungen zwischen erzieherischen und behinderungsbedingten Bedarfen sind damit bei der Anspruchsermittlung nicht mehr erforderlich

Im Folgenden werden die Anforderungen für diese Große Lösung im SGB VIII präzisiert.

## 4.2 Einführung in die neue Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe"

Den im Zwischenbericht vorgeschlagenen Begriff "Hilfen zur Entwicklung" hat die AG zu dem Begriff "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" erweitert, um klar zu stellen, dass der Leistungstatbestand nicht nur die Hilfen umfasst, die auf eine weitere Entwicklung im Sinne eines Zuwachses an Kompetenzen zielt, sondern auch die Leistungen, die auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gerichtet sind. Dabei sind beide Komponenten Entwicklung und Teilhabe im Zusammenhang zu betrachten. Die individuelle wie die soziale Komponente stehen in einer ständigen Wechselwirkung zueinander. Ob der Hilfebedarf erzieherisch oder behinderungsbedingt ist, soll für den Leistungsanspruch dem Grunde nach unerheblich sein.

Mit dem neuen Leistungstatbestand "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" wird eine Neuausrichtung der einzelfallbezogenen Hilfen in der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen angestrebt. Der Begriff zielt positiv auf die Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten eines jungen Menschen.

Auf der Rechtsfolgenseite müssen die individuellen Bedarfe genau betrachtet und gegebenenfalls differenziert werden. Eine Differenzierung ist erforderlich, damit wirksame und passgenaue Hilfen ermittelt und geleistet werden können.

Die beschriebene Neugestaltung der einzelfallbezogenen Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen soll in der Gestaltung der Anspruchsnorm zum Ausdruck kommen. Auf der Tatbestandsebene werden nicht mehr die bisherigen Leistungen Hilfe zur Erziehung und die Eingliederungshilfen nach dem SGB VIII und SGB XII nebeneinander stehen. Vielmehr soll ein einheitlicher Tatbestand entstehen, in dem auch die einzelnen Behinderungsarten nicht mehr genannt werden. Die einzelnen Komponenten des Leistungstatbestandes werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

#### 4.3 Anspruchsberechtigte: Stärkung der Kinderrechte und Wahrung des Elternrechts

Die Zusammenführung der beiden Hilfearten in einem Leistungstatbestand setzt voraus, dass die Anspruchsinhaberschaft vereinheitlicht wird. Bisher waren für Leistungen der Eingliederungshilfe sowohl nach dem SGB VIII als auch nach dem SGB XII die Kinder und Jugendlichen Anspruchsinhaber. Bei den Hilfen zur Erziehung waren es die Personensorgeberechtigten, in der Regel die Eltern. Dadurch sollte dem Vorrang der Elternverantwortung bei der Erziehung der Kinder Rechnung getragen werden.

## Kinder und Jugendliche als Anspruchsinhaber

Die AG spricht sich dafür aus, dass Kinder und Jugendliche Anspruchsinhaber der neuen Leistung werden. Dadurch werden die Regelungen der Anspruchsinhaberschaft mit dem übrigen Sozialrecht vereinheitlicht und Kinder und Jugendliche als selbständige Rechtssubjekte anerkannt. Dies hat zum einen eine symbolische Wirkung. Zum anderen werden Kinder und Jugendliche auch rechtlich unmittelbare Adressaten der Leistung. Eine Veränderung des gesamten bisherigen Rollengefüges zwischen Jugendamt, Eltern, Leistungserbringern und Kindern und Jugendlichen ist die Folge. Kinder und Jugendliche sind nicht mehr bloß "Dritte" wie bei den bisherigen Hilfen zur Erziehung, sondern stehen auch rechtlich im Mittelpunkt der Hilfeleistungen.

## Wahrung des Elternrechts

Der Vorrang der Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG muss jedoch auch bei dem neuen Leistungstatbestand beachtet werden. Das gilt besonders im Hinblick auf die

bisherigen Hilfen zur Erziehung. Eine Ausnahme davon ist nur zulässig, wenn die Grenze zur Kindeswohlgefährdung überschritten ist. Eltern müssen auch weiterhin über die Inanspruchnahme der Hilfen entscheiden können.

Dem Gesetzgeber steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu, auf welche Art und Weise er dem Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG Rechnung trägt. Dem Elternrecht kann zum Beispiel durch die Bestimmung der Rechtsausübung durch die Eltern, einem Vetorecht sowie Beratungs- und Beteiligungsrechten der Eltern Geltung verschafft werden.

Durch die allgemeinen Vorschriften im Sozialrecht und im Bürgerlichen Gesetzbuch haben Eltern ausreichend verbleibende Einflussmöglichkeiten auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, auch wenn sie nicht mehr Anspruchsinhaber der Leistungen sind. Nach dem Sozialrecht sind die Eltern für die Antragstellung zuständig und damit zur Ausübung des Rechts der Kinder und Jugendlichen befugt. Ab dem vollendeten 15. Lebensjahr erhalten zwar auch junge Menschen ein Antragsrecht (vgl. § 36 Abs. 1 SGB I). Dadurch wird der zunehmenden Einsichts- und Urteilsfähigkeit sowie der Fähigkeit zu eigenverantwortlichem Handeln eines Jugendlichen Rechnung getragen. Dieses Antragsrecht können Eltern jedoch durch eine schriftliche Erklärung gegenüber dem Leistungsträger einschränken. Werden die Elternrechte aus Sicht der Eltern nicht ausreichend berücksichtigt, können die Eltern den Antrag auf Gewährung der Hilfeleistung zurücknehmen.

Zudem gewährleistet auch § 36 SGB VIII, dass die Eltern im Rahmen des Hilfeplanverfahrens in die Planung der Hilfen mit einbezogen werden. Auch der Bedarf nach einer Beratung der Eltern über die verschiedenen Hilfeleistungen und deren möglichen Folgen ist bereits durch die Beratungsansprüche nach § 14 SGB I und § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII gedeckt.

Um die Rolle der Eltern im Rahmen der Hilfeleistung über diese bestehenden Regelungen hinaus zu stärken, sollte die neue Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe tatbestandlich so ausgestaltet werden, dass noch deutlicher als bisher klargestellt wird, dass die Einbeziehung der elterlichen Perspektive und ihre Unterstützung Teil der einzelnen Hilfearten ist. Hilfearten wie zum Beispiel die Erziehungsberatung, die sozialpädagogische Familienhilfe oder auch die Heimerziehung richten sich bereits jetzt schon nicht nur an die Kinder und Jugendlichen, sondern umfassen auch die Elternarbeit als wichtigen Bestandteil der Hilfe. Denn nur in enger Zusammenarbeit mit den Eltern können die Ziele der Hilfen, wie zum Beispiel die Rückkehr in die Herkunftsfamilie bei der Heimerziehung oder Vollzeitpflege, erreicht werden.

# 4.4 Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises: Die Wesentlichkeit als Zugangsvoraussetzung für Leistungen?

Eine besondere Herausforderung sieht die Arbeitsgruppe bei der Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises.

Hierbei spielt der Begriff der "Wesentlichkeit" der Teilhabeeinschränkung eine besondere Rolle, der Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII ist. Im Falle von nichtwesentlichen Teilhabeeinschränkungen besteht nur ein Ermessenanspruch.

Der Begriff "wesentlich" ist für die Kinder- und Jugendhilfe fremd. In § 35a SGB VIII wurde in Bezug auf die Leistungen für junge Menschen mit seelischer Behinderung bewusst auf das Kriterium der Wesentlichkeit aufgrund der auch präventiven Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe verzichtet. Die Übernahme des Begriffs "wesentlich" auch für junge Menschen mit seelischer Behinderung würde zu einer nicht intendierten Leistungsbeschränkung führen.

Sollte aus diesen Gründen die Einschränkung durch den Begriff "wesentlich" weiterhin nur für die Leistungen für junge Menschen mit geistiger und körperlicher Behinderung gelten, müsste auf Tatbestandsebene wieder zwischen den verschiedenen Bedarfen differenziert werden. Die Abgrenzungsprobleme zwischen einer seelischen und geistigen Behinderung blieben bestehen. Darüber hinaus bedürfte es eines weiteren Tatbestandes, der den bisherigen Ermessensanspruch aus § 53 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII für nichtwesentliche Teilhabeeinschränkungen übernimmt, damit es nicht zu einer Einschränkung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises kommt.

Es war für die Arbeitsgruppe nicht ermittelbar, inwieweit der Wesentlichkeitsbegriff bei den Leistungen für junge Menschen in der Praxis eine Rolle spielt. Weder aus den Stellungnahmen der Expertinnen und Experten sowie der Praktikerinnen und Praktiker und Verbände noch aus den Zahlen und Daten kann abgeleitet werden, inwieweit sich die Zugangsvoraussetzung "wesentlich" auf die Anzahl der Leistungsberechtigten unter den jungen Menschen mit Behinderungen auswirkt.

Die Arbeitsgruppe hält deshalb eine Evaluation der Wirkungen des Wesentlichkeitsbegriffs für Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter besonderer Berücksichtigung der Frühförderung für notwendig. Nur so kann valide geklärt werden, ob und wenn ja welche Wirkung der Wesentlichkeitsbegriff auf den Zugang zu Leistungen und damit auch den Kreis

der Leistungsberechtigten tatsächlich hat. Zeigt sich, dass der Wesentlichkeitsbegriff in der Praxis keine steuernde Wirkung entfaltet, kann er als Zugangsvoraussetzung bei der Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe entfallen. Wird jedoch deutlich, dass der Begriff sehr wohl eine steuernde Wirkung entfaltet, dann braucht es eine vergleichbare gesetzliche Beschreibung, die sowohl den Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe gerecht wird als auch eine Ausweitung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises verhindert.

#### 4.5 Beibehaltung eines teiloffenen Leistungskatalogs

Die Arbeitsgruppe spricht sich für die Ausgestaltung der Rechtsfolgenseite des Leistungstatbestandes als teiloffenen Leistungskatalog aus, der über die normtextlich fixierten Leistungen hinaus Erweiterungen und Modifizierungen ermöglicht.

Vorteil ist, dass dadurch die wesentlichen Leistungen zwar benannt werden, eine Entwicklung neuer Hilfearten und die Gewährung einer besonderen Hilfe im Einzelfall aber nicht ausgeschlossen sind. Dabei ist es erforderlich, dass die Voraussetzungen der Leistung und ihre Ziele so konkret formuliert sind, dass es durch den teiloffenen Leistungskatalog nicht zu einer Ausweitung des Leistungsumfangs kommt.

Der Leistungskatalog soll die bisherigen Leistungen sowohl der §§ 27 ff. SGB VIII als auch des § 54 SGB XII umfassen, wie bisher aber Raum für unbenannte, individuell entwickelte Leistungen lassen.

Anders als bisher § 35a SGB VIII soll im neuen Leistungskatalog nicht nur auf die einzelnen Leistungen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII verwiesen werden; vielmehr soll der neue Leistungskatalog die betreffenden Leistungen konkret benennen. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass die unübersichtliche Verweisung auf das SGB XII entfällt, sondern auch, dass der neue Leistungstatbestand Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe erkennbar einen eigenen Leistungskatalog für Kinder und Jugendliche erhält. Zudem soll der neue Leistungstatbestand nicht lediglich eine Addition der bisherigen Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe beinhalten, sondern inhaltlich die bisherigen Leistungstatbestände weiterentwickeln.

Im Verhältnis zu dem bisherigen Begriff "Hilfen zur Erziehung" bezeichnet der Begriff "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" nicht den Blickwinkel der Eltern oder der anderen Personensorgeberechtigten, sondern den Blickwinkel der Kinder und Jugendlichen.

Entsprechend sollten die Formulierungen der einzelnen Hilfearten aus den §§ 27 ff. SGB VIII angepasst werden.

#### 4.6 Die öffentliche Jugendhilfeträger als Rehabilitationsträger

Rehabilitationsträger sind diejenigen Leistungsträger, die für die einzelnen Leistungsgruppen der Leistungen zur Teilhabe zuständig sind (§ 6 i.V.m. § 5 SGB IX). Die Rehabilitationseigenschaft besteht nur für die jeweiligen von den Leistungsträgern erbrachten Rehabilitationsleistungen, nicht für ihre weiteren Leistungen. Rehabilitationsleistungen sind alle medizinischen, schulischen, beruflichen und sozialen Maßnahmen und Hilfen, die der Eingliederung der behinderten Menschen in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, dienen.

Nach geltendem Recht sind sowohl die Träger der Sozialhilfe als auch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Rehabilitationsträger, soweit es um Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, um Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben oder um Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft geht (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 und 7 i.V.m. § 5 SGB IX).

Die Leistungen zur Rehabilitation betreffen alle Bereiche des gegliederten Systems der sozialen Sicherung, also die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, das System des Versorgungs- und Entschädigungsrechts sowie das Recht der Fürsorge, der Jugendhilfe und der Sozialhilfe. Mit den im SGB IX harmonisierten Rechtsvorschriften und insbesondere den für alle Rehabilitationsträger geltenden Verfahrens- und Abstimmungsvorschriften soll auch in dem gegliederten System durch eine zielgerichtete Zusammenarbeit der zuständigen Träger eine wirkungsvolle Eingliederung erreicht werden. Zudem wird für behinderte und von Behinderungen bedrohte Kinder ausdrücklich klargestellt, dass ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist (§ 1 Satz 2 SGB IX).

Der neue Leistungstatbestand "Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe" sieht auf der Rechtsfolgenseite individuelle Leistungen vor, die auch den bisher als behinderungsbedingt bezeichneten Bedarf abdecken. Dies würde bedeuten, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bezug auf die von ihnen zu erbringenden behinderungsspezifischen Leistungen auch weiterhin als Rehabilitationsträger einzustufen ist.

Allerdings ist es schwierig, wenn Jugendämter in Bezug auf Leistungen wegen eines behinderungsspezifischen Bedarfs weiterhin Rehabilitationsträger blieben. Denn in dem Fall müsste ein Jugendamt bei jeder Leistung differenzieren, ob es als Rehabilitationsträger tätig

ist oder nicht. Wäre dies notwendig, würde die fachliche Intention für die Einführung der neuen Leistung "Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe" entfallen. Die Leistung "Hilfe zur Teilhabe und Entwicklung" könnte in der Form nicht mehr umgesetzt werden.

Daher sieht die Arbeitsgruppe die Notwendigkeit, im Rahmen eines Verfahrens
Möglichkeiten zu untersuchen, wie an dieser Stelle die Arbeit der Jugendämter vereinfacht
werden kann. Hier kommt in Betracht, dass Jugendämter in Zukunft keine
Rehabilitationsträger mehr sind, dafür jedoch einzelne zentrale Bestimmungen aus dem SGB
IX für das gesamte Verfahren zu dem Leistungstatbestand "Hilfen zur Entwicklung und
Teilhabe" für anwendbar erklärt werden. Ein Teil der Arbeitsgruppe ist nach wie vor der
Auffassung, dass die Jugendhilfe Rehabilitationsträger bleiben muss.

In diesem Zusammenhang braucht die Komplexleistung der Frühförderung eine gesonderte Betrachtung im weiteren Verfahren.

# 4.7 Beteiligungs- und personenorientierte Planung: Hilfe- und Teilhabeplanung als gemeinsame Perspektive

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, dass der neuen Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" eine den Jugendämtern obliegende Hilfe- bzw. Teilhabeplanung zugrunde liegen soll. Außerdem sollen die neuen Gesetzesformulierungen die Bedeutung des Hilfe- und Teilhabeplanverfahrens absichern und seine Rolle als zentrales inklusives Steuerungselement darstellen. Inhaltlich muss das bisherige Hilfeplanverfahren der Kinder- und Jugendhilfe entsprechend der neu zu berücksichtigenden Bedarfe und Leistungsarten zu einem Hilfe- und Teilhabeplanverfahren weiterentwickelt werden.

Die Hilfeplanung in der Kinder- und Jugendhilfe ist von den Prinzipien der Fachlichkeit, Beratung und Beteiligung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie einer Prozesshaftigkeit der Hilfe geprägt. Diese Prinzipien sollen wesentlich für die Hilfe- und Teilhabeplanung zur neuen Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe sein. Die bisherige Hilfeplanung in der Kinder- und Jugendhilfe müsste deshalb durch den breiteren Umfang der Hilfeleistungen inhaltlich weiterentwickelt werden. Die Hilfe- und Teilhabeplanung muss sich an den individuellen Bedarfen ausrichten und entsprechend unterschiedlich intensiv ausgestaltet sein. Dies darf aber nicht dazu führen, dass es zu einer Aushöhlung der Pflicht zu einem Hilfe- und Teilhabeplanverfahren und der wesentlichen Grundprinzipien (Fachlichkeit, Beteiligung, Beratung) kommt. Ebenso soll die zunehmende Beteiligung von

Kinder und Jugendlichen entsprechend ihres Alters und ihrer Entwicklung sichergestellt werden.

#### 4.8 Kostenheranziehung

## Einheitliche Regelung für alle Leistungen der Hilfen zur Erziehung und Teilhabe

Die Arbeitsgruppe befürwortet eine einheitliche Regelung zur Kostenheranziehung für alle Leistungen der Hilfen zur Erziehung und Teilhabe. Leistungen, die kostenpflichtig sein sollen, sollen unabhängig von dem Grund für den Hilfebedarf kostenpflichtig sein.

Es ist eine Schlüsselfrage bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII, wie die unterschiedlichen Systeme der Kostenheranziehung für Eltern von Kindern mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe auf der einen Seite und der Eingliederungshilfe auf der anderen Seite zusammengeführt werden. Die Vereinheitlichung der Heranziehung wird bei einigen Betroffenen zu einer Erhöhung des Kostenbeitrags, bei anderen wiederum zu einer Senkung führen. Im SGB VIII wird derzeit wegen der gewünschten präventiven Wirkung der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere zum Zwecke des Kinderschutzes von der Kostenheranziehung für ambulante Leistungen abgesehen; im stationären und teilstationären Bereich besteht eine einkommensabhängige Kostenheranziehung. Im SGB XII wird demgegenüber zwischen privilegierten und nicht privilegierten Leistungen differenziert (§ 92 Abs. 2 SGB XII). Bei den privilegierten Leistungen erfolgt keine Kostenheranziehung. Für den in einer Einrichtung erbrachten Lebensunterhalt ist sie in der Regel unabhängig von der Höhe des Einkommens auf die ersparten häuslichen Aufwendungen begrenzt.

Eine Vereinheitlichung der Kostenheranziehung ist erforderlich, um eine Gleichbehandlung von jungen Menschen mit und ohne Behinderungen und ihren Eltern zu gewährleisten. Der Verwaltungsaufwand würde ansonsten durch die erforderliche Differenzierung zwischen einzelnen Bedarfen deutlich erhöht. Es käme zudem wieder darauf an, eindeutig festzulegen, ob ein Kind im Schwerpunkt einen behinderungsbedingten oder einen erzieherischen Bedarf hat. Diese Differenzierung ist aber fachlich oftmals gerade nicht möglich.

## Art und Weise der Regelung der einheitlichen Kostenheranziehung

Bei der einheitlichen Kostenregelung kann wie bisher zum Beispiel in der Kinder- und Jugendhilfe zwischen einzelnen Leistungsarten differenziert werden. Ebenso können

Hilfsmittel von anderen Leistungen klar abgetrennt werden. Mit einer Härtefallregelung sollten unzumutbare Belastungen dauerhaft vermieden werden.

Da die Vereinheitlichung der Heranziehung bei einigen Betroffenen zu einer Erhöhung des Kostenbeitrags, bei anderen wiederum zu einer Senkung führen wird, spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, im Wege einer Übergangsregelung den Übergang zu einer neuen Kostenregelung für die Betroffenen vertretbar zu gestalten. Dadurch können die Auswirkungen zunächst abgeschwächt werden.

## 4.9 Gestaltung eines Übergangsmanagements

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, den Übergang in die Sozialhilfe grundsätzlich bei Erreichen des 18. Lebensjahres festzulegen, sofern davon auszugehen ist, dass der junge Mensch prognostisch auf längere Sicht oder dauerhaft eine Leistung der Eingliederungshilfe benötigt. Durch diesen frühen Übergang kann die Sozialhilfe bereits frühzeitig den Berufsbereich in die Hilfeleistungen mit einbeziehen.

Rechtzeitig vor dem 18. Lebensjahr (mindestens sechs Monate vorher) würde die Sozialhilfe insbesondere bei Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in die Hilfeplanung und -leistung mit einbezogen werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben generell in der Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers erbracht werden.

Fälle, in denen die Voraussetzungen der Hilfen für junge Volljährige erfüllt sind (§ 41 SGB VIII), bleiben in der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe.

#### 5. Zahlen und Daten

## 5.1 Verfahren der Kostenschätzung

Im Fokus der Kostenschätzung stehen die derzeitigen Leistungsausgaben und Verwaltungskosten² der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche nach dem 6. Kapitel SGB XII, die einen Anhaltspunkt für die Finanzmittel bilden, die im Falle einer Neuzuordnung in die Kinder- und Jugendhilfe dorthin zu transferieren sind. Um das Bild zu vervollständigen, werden im Folgenden auch die Leistungsausgaben und Verwaltungskosten der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen nach § 35a SGB VIII abgeschätzt, wie sie derzeit schon von der Kinder- und Jugendhilfe getragen werden. Ergänzend werden auch die Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII aufgeführt, um die zentralen Einzelfallhilfen nach dem SGB VIII insgesamt in den Blick zu nehmen.

Die Leistungsausgaben werden in der Sozialhilfestatistik nicht nach Altersgruppen ausgewiesen. Daher werden die Ausgaben für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren geschätzt, indem im ersten Schritt der Anteil der Leistungsbezieher unter 18 Jahren an allen Leistungsbeziehern ermittelt wird. Im zweiten Schritt wird davon ausgegangen, dass der Ausgabenanteil für diese Altersgruppe deren Anteil an den Leistungsbeziehern insgesamt entspricht.

Die Abschätzung der Verwaltungskosten ist nicht in gleicher Weise möglich wie die Schätzung der Leistungsausgaben, da die Personalkosten der Sachbearbeitung nicht statistisch erfasst werden. Um eine Zuordnung dieser Kosten auch auf Länderebene vornehmen zu können, hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) eine Erhebung bei örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern durchgeführt, um die Personalkapazitäten für die Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach dem 6. Kapitel SGB XII auf der Ebene der Bundesländer zu ermitteln.

Für den Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII wurden keine eigenständigen Erhebungen zu den Verwaltungskosten durchgeführt. Die AKJ<sup>Stat</sup> hat den Personalaufwand und das Kostenvolumen in den öffentlichen Verwaltungen für die Bearbeitung und Begleitung von Fällen der Eingliederungshilfen in diesem Bereich auf der Basis von Daten der amtlichen

Verwaltungskosten werden hier und im Folgenden verstanden als Kosten der Verwaltung als organisatorischer Einheit für die Bearbeitung der Fälle. Über die Art der Bearbeitung im Sinne von Verwaltungstätigkeiten und/oder sozialpädagogischen bzw. diagnostischen Tätigkeiten wird damit keine Aussage gemacht.

Kinder- und Jugendhilfestatistik, Angaben von Allgemeinen Sozialen Diensten sowie anhand vorliegender Studien bzw. Untersuchungen aus der Verwaltungspraxis zur Personalausstattung abgeschätzt. Als Referenzgröße werden zudem Angaben zu der Höhe der Kosten für die fachliche Arbeit in den Allgemeinen Sozialen Dienste bei den Jugendämtern mit berücksichtigt.

Somit erfolgt die Kostenschätzung in vier Schritten:

- Ermittlung der Zahl der Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe unter 18 Jahren nach dem 6. Kapitel SGB XII und § 35a SGB VIII (ergänzt um §§ 27 ff SGB VIII)
- Schätzung des Anteils der Leistungsausgaben nach dem 6. Kapitel SGB XII und § 35a
   SGB VIII, der auf diese Zielgruppe entfällt
- Schätzung der Personalkosten der Sachbearbeitung auf Basis der ISG-Erhebung (Bereich des 6. Kapitels SGB XII) bzw. vorliegenden Orientierungswerten (Bereich § 35a SGB VIII)
- Integrierte Darstellung der Gesamtkosten.

Die Kostenschätzung erfolgt auf der Ebene der Länder und für Deutschland insgesamt.

#### 5.2 Datengrundlage

Die Kostenschätzung erfolgt auf Grundlage amtlicher Statistiken des Statistischen Bundesamtes zur Sozialhilfe sowie zur Kinder- und Jugendhilfe. Es wurden Daten für das Jahr 2011 (Ausgaben) bzw. das Jahresende 2011 (Empfänger) ausgewertet.

Statistische Probleme: Bei der Interpretation der Daten sind unterschiedliche Erhebungsweisen der Statistik zu berücksichtigen. Z.B. können Doppelzählungen in der Sozialhilfestatistik nicht ausgeschlossen werden, wenn ein Leistungsbezieher mehrere Hilfen parallel erhält, so dass die "Fallzahlen" der geleisteten Hilfen nicht identisch mit der Zahl der "leistungsbeziehenden Personen" sind. Länderspezifische Unterschiede müssen im jeweiligen Kontext interpretiert werden, so führt beispielsweise der Länderrechtsvorbehalt bei der Frühförderung dazu, dass einige Länder diese Leistung nach SGB VIII, andere nach SGB XII fördern und entsprechend statistisch erfassen. Innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gilt entsprechend, dass die Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 – 35 SGB VIII je nach Bundesland unterschiedlich definiert wird. Deshalb wird die Hilfe zur Erziehung auch in die Betrachtung einbezogen.

#### Statistische Erfassung nach dem Ort der Leistungserbringung

Der Einrichtungsbegriff wird in der Kinder- und Jugendhilfe und in der Sozialhilfe unterschiedlich definiert. Dies gilt es bei den Angaben zu den Maßnahmen außerhalb von

und in Einrichtungen (Sozialhilfe) sowie zu den ambulanten/ teilstationären Leistungen und den Hilfen in Einrichtungen über Tag und Nacht (Kinder- und Jugendhilfe) zu berücksichtigen.

- In der Sozialhilfestatistik wird unterschieden zwischen Leistungen, die außerhalb von Einrichtungen erbracht werden und solchen, die in Einrichtungen erbracht werden. Bei diesen handelt es sich meistens nicht um eine "vollstationäre" Leistung, denn nur ein kleiner Teil der im Rahmen des SGB XII für Kinder unter 18 Jahren in Einrichtungen erbrachten Eingliederungshilfen werden in einem Heim erbracht (2011 waren es 6%).
- Bei den Leistungen nach § 35a SGB VIII wird seit dem Berichtsjahr 2008 unterschieden zwischen Leistungen für Kinder, die in Privathaushalten wohnen (ambulant/ teilstationär), die in einer Pflegefamilie leben und die über Tag und Nacht in einer Einrichtung untergebracht sind.

## 5.3 Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe unter 18 Jahren

Die Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe werden nach Altersgruppen statistisch ausgewiesen. Die folgende Darstellung basiert auf den Statistiken zum Jahresende 2011.

#### 5.3.1 Minderjährige Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII

Am Jahresende 2011 bezogen 650.978 Personen in Deutschland Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel SGB XII, davon waren 147.716 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (dies entspricht 23%). 95.403 von ihnen waren Jungen (65%) und 52.313 waren Mädchen (35%). 85.331 Minderjährige bezogen Leistungen außerhalb von Einrichtungen (58%) und 73.718 Minderjährige bezogen Leistungen in Einrichtungen (50%, einschließlich Doppelzählung). Zwei Drittel von ihnen (68%) sind unter 7 Jahren, nur ein Drittel ist älter (Tabelle 1).

Tabelle 1:

1 nach dem 6. Kapitel SGB XII	außerh. v. Einr	richtungen	in Einricht	ungen	Zusamr	nen
Merkmal / Leistung	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Antei
Empfänger insgesamt darunter:  Geschlecht	85.331	58%	73.718	50%	147.716	100%
männlich	55.196	65%	47.506	64%	95 403	65%
weiblich Altersgruppe	30.135	35%	26.212	36%	52.313	35%
unter 7 Jahren	61.934	73%	43,436	59%	100.576	68%
7 bis 14 Jahre	18.651	22%	21.804	30%	35.675	249
15 - 17 Jahre	4.746	6%	8.478	12%	11.465	89
2 nach § 35a SGB VIII	ambulant/ tei	Istationär	in Einrichtung	Tag+Nacht	Zusamr	nen
Merkmal / Leistung	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Ante
Empfänger insgesamt darunter:  Geschlecht	29.224	78%	8.326	22%	37.550	100%
männlich	20.969	72%	5,868	70%	26.837	719
weiblich Aftersgruppe	8.255	28%	2.458	30%	10.713	29%
unter 7 Jahren	1.955	7%	107	1%	2.062	59
7 bis 14 Jahre	24.398	83%	4.983	60%	29.381	789
15 - 17 Jahre	2.871	10%	3.236	39%	6.107	169

<sup>&</sup>quot;in Einrichtung Tag+Nacht" umfasst Pflegefamilien

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche 2011

## 5.3.2 Minderjährige Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Am Jahresende 2011 bezogen 37.550 Minderjährige in Deutschland Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen nach § 35a SGB VIII, davon waren 26.837 Jungen (71%) und 10.713 Mädchen (29%). 29.224 Minderjährige bezogen diese Leistungen in ambulanter bzw. teilstationärer Form (78%) und 8.326 Minderjährige bezogen diese Leistungen in Einrichtungen über Tag und Nacht oder Pflegefamilien (22%). Nur 5% von ihnen sind unter 7 Jahren, 78% sind zwischen 7 und 14 Jahren und 16% sind 15 bis 17 Jahre alt (vgl. Tabelle 1).

Darüber hinaus erfasst die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik 253.302 Fälle für unter 18-Jährige im Rahmen der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 – 35 SGB VIII. Die Hilfen zur

Erziehung stellen damit allein quantitativ einen der zentralen Bausteine der Einzelfallhilfen in der Kinder- und Jugendhilfe dar.

Unterschiedliche Altersstruktur: Wenn Kinder unter 7 Jahren wegen einer (drohenden) Behinderung Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, erhalten sie überwiegend Frühförderung oder heilpädagogische Leistungen nach dem 6. Kapitel SGB XII und nur in seltenen Fällen Leistungen gern. § 35a SGB VIII. Für Kinder im Schulalter tritt grundsätzlich die Förderschule oder die integrative Unterrichtung in einer Regelschule mit ihren Hilfemöglichkeiten an die Stelle der Frühförderung, dort werden sie entsprechend ihrer Behinderung individuell betreut und gefördert, ohne dass es hierzu regelmäßig Leistungen der Eingliederungshilfe bedarf. Seelische Behinderungen sind dagegen in den ersten Lebensjahren noch schwer diagnostizierbar und treten erst ab dem Schulalter hervor. Darüber hinaus sind auch die entsprechenden Zuständigkeiten der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.

## 5.3.3 Minderjährige Leistungsbezieher der Eingliederungshilfe insgesamt

Nach SGB XII und SGB VIII bezogen am Jahresende 2011 insgesamt 185.266 Minderjährige Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Zahl der Leistungsbezieher reicht von 1.064 Personen in Bremen bis zu 46.937 Personen in Bayern (Tabelle 2).

Tabelle 2:

		Stand		2011 (nach Lär				
	6			ngshilfe für Min			ergänzend	
Land	EGH gesamt			sgb XII	EGH nach		Erziehung §§	
	Anzahl	je. 1.000	Anzahl	je. 1.000	Anzahl	je. 1.000	Anzahl rd.	je. 1.000
Baden-Württemberg	18.217	9,8	13.390	7,2	4.827	2,6	28.894	15,6
Bayern	46.937	22,2	38.719	18,3	8.218	3,9	28.169	13,3
Berlin	3.944	7,7	2.246	4,4	1.698	3,3	9.812	19,2
Brandenburg	6.868	20,0	5.357	15,6	1.511	4,4	8.942	26,0
Bremen	1.064	10,7	919	9,2	145	1,5	4.336	43,4
Hamburg	1.218	4.4	950	3,5	268	1.0	7.648	27,8
Hessen	12.609	12,5	9.806	9.7	2.803	2,8	18.269	18,1
Mecklenburg-Vorpommem	5.208	23,7	4.918	22,4	290	1,3	7.174	32,7
Niedersachsen	26.991	19,9	22.916	16,9	4.075	3,0	26.381	19,4
Nordrhein-Westfalen	21.226	7,1	13.687	4.6	7.539	2.5	66.034	22.0
Rheinland-Pfalz	6.348	9,6	3.881	5,9	2.467	3,7	14.168	21,5
Saarland	2.880	19,2	2.369	15.8	511	3,4	4.584	30.6
Sachsen	12.122	21,8	11.141	20,0	981	1,8	9.126	16,4
Sachsen-Anhalt	5.183	17,5	4.796	16,2	387	1.3	5.691	19,2
Schleswig-Holstein	8.280	17,3	6.991	14,6	1.289	2,7	9.143	19,1
Thüringen	6.171	21,1	5.630	19,2	541	1,8	4.931	16,9
Deutschland	185.266	14,0	147.716	11,2	37.550	2,8	253.302	19,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche 2011; "in Einrichtung Tag+Nacht" umfasst Pflegefamilien

Quoten der Inanspruchnahme: Diese Daten werden besser vergleichbar, wenn die Zahl der Leistungsbezieher auf die gleichaltrige Bevölkerung (hier: unter 18 Jahren) bezogen wird. In Tabelle 2 wird jeweils neben der Anzahl der Leistungsbezieher diese Quote "je 1.000" Minderjährige ausgewiesen.

Von 1.000 Minderjährigen beziehen bundesweit 11,2 Personen Eingliederungshilfe nach dem SGB XII, diese Quote reicht von 3,5 in Hamburg bis 22,4 in Mecklenburg-Vorpommern (Spannweite: 19 Punkte). Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII beziehen durchschnittlich 2,8 Personen, diese Quote reicht von 1,0 in Hamburg bis 4,4 in Brandenburg (Spannweite: 3,4 Punkte). Zusammen liegt die Quote der Inanspruchnahme in Deutschland bei 14,0 Personen je 1.000 Minderjährige (Minimum: 4,4 in Hamburg, Maximum: 23,7 in Mecklenburg-Vorpommern, Spannweite: 19,3 Punkte).

Ergänzend sei erwähnt, dass im Bereich der Hilfe zur Erziehung (mit bundesweit 19,2 Leistungsbeziehern je 1.000 Minderjährige) Bremen die höchste und Bayern die niedrigste Quote aufweist (Spannweite: 30,1 Punkte).

In einigen Ländern geht eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme einer Leistungsart bei den Eingliederungshilfen mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme einer anderen Leistungsart einher, was die oben erwähnten Unterschiede der statistischen Zuordnung zwischen den Ländern deutlich macht. In fünf Ländern geht eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme der Eingliederungshilfe nach SGB XII mit einer unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme der Eingliederungshilfe nach SGB VIII einher (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). Für die Frage, mit welchem Aufwand eine Neuzuordnung der Eingliederungshilfe für Minderjährige der Sozialhilfe in die Kinder- und Jugendhilfe verbunden wäre, bedeutet dies: Je weniger Minderjährige bereits jetzt Leistungen nach dem SGB VIII beziehen, desto höher ist in diesem Land der Aufwand durch eine Neuzuordnung der Leistungen, die derzeit nach SGB XII erbracht werden.

Die Inanspruchnahme in den anderen Ländern entspricht nicht diesem Muster: Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg weisen niedrige Quoten in beiden Formen der Eingliederungshilfe auf, aber etwas höhere Quoten der Hilfe zur Erziehung. Brandenburg weist in allen drei Hilfeformen hohe Quoten auf. Hessen liegt in jeder Hinsicht in der Mitte des Bundesländervergleichs.

#### 5.4 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige

Die Ausgabenstatistik der Sozialhilfe ist anders aufgebaut als die der Kinder- und Jugendhilfe. Daher sind die Daten nicht nach allen interessierenden Merkmalen vergleichbar. Unterschiede bestehen in folgender Hinsicht:

- Die Ausgabenstatistik der Kinder- und Jugendhilfe differenziert zwischen Leistungsausgaben und Personalausgaben,<sup>3</sup> während die Sozialhilfestatistik nur den entsprechenden Gesamtbetrag ausweist.
- Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Minderjährige, aber auch für die Leistungen der Hilfen zur Erziehung sind exakt abgegrenzt, während aus der Sozialhilfestatistik der auf Minderjährige entfallende Ausgabenanteil nur geschätzt werden kann.
- Die Sozialhilfestatistik weist die Ausgaben differenziert nach Ort der Leistungserbringung (außerhalb von Einrichtungen/ in Einrichtungen) und Träger (örtlich/ überörtlich) aus, die Kinder- und Jugendhilfestatistik für die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen aber nicht.

Beiden Statistiken ist gemeinsam, dass die *Bruttoausgaben* in differenzierter Form ausgewiesen werden, während die Einnahmen und *Nettoausgaben* in mehr oder weniger aggregierter Form ausgewiesen werden. Vor diesem Hintergrund können hier nur die Angaben zu den Bruttoausgaben zugrunde gelegt werden.

# 5.4.1 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe nach SGB XII und SGB VIII für Minderjährige

Für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII wurden im Jahr 2011 insgesamt 14,4 Mrd. EUR (brutto) ausgegeben, abzüglich der Einnahmen von 1,43 Mrd. EUR (10%) lagen die reinen Ausgaben bei rd. 12,98 Mrd. EUR (90,1%).

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige lassen sich nicht exakt abgrenzen, sondern werden für Leistungsbezieher unter 18 Jahren anhand der Empfängerzahl

Die in der Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewiesenen Personalausgaben lassen sich nicht vollständig einzelnen Hilfearten zuweisen. Sie enthalten die Kosten der hier besonders interessierenden Fall- bzw. Sachbearbeitung nur zu einem nicht genau zu quantifizierenden Anteil. Perspektivisch wird sich die Datenlage hier verbessern, wenn flächendeckend in den Kommunen der Bundesrepublik die Kameralistik (einfache Einnahme-Ausgabe-Buchung) von der Doppik (doppelte Buchführung) abgelöst worden ist.

geschätzt. Diese Schätzung wird für jedes Bundesland separat vorgenommen und für Deutschland insgesamt aufsummiert.

Schätzung der auf Minderjährige entfallenden Leistungsausgaben: In einem ersten Schritt werden die Anteile der minderjährigen Leistungsbezieher (vgl. Tabelle 2) an allen Leistungsbeziehern der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen berechnet. Da dies nach dem Ort der Leistungserbringung unterschiedlich sein kann, werden die Anteile je nach Leistungen außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen differenziert ermittelt. In einem zweiten Schritt werden die Ausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel SGB XII entsprechend dieser Anteile (in gleicher Differenzierung) geschätzt.

Diese Schätzung der Ausgabenanteile, die auf Minderjährige entfallen, ergibt für diese Altersgruppe Ausgaben von bundesweit 2,49 Mrd. EUR, davon 624 Mio. EUR außerhalb von Einrichtungen und 1,87 Mrd. EUR in Einrichtungen (Tabelle 3).

Tabelle 3:

A		hr 2011, nach La			
Ausgaben nach de	EGH für Minder-		i Basis des Empla Ierungshilfe nach		EGH nach
Land	jährige insges. Mio. EUR	SGB XII ges. Mio. EUR	a.v. Einrichtg. Mio. EUR	in Einrichtg. Mio. EUR	§ 35a SGB VII Mio. EUR
Baden-Württemberg	355	260	53	208	95
Bayern	909	731	138	593	178
Berlin	85	38	26	12	47
Brandenburg	74	49	23	25	25
Bremen	23	15	9	6	8
Hamburg	15	13	7	6	2
Hessen	230	139	91	48	91
Mecklenburg-Vorpommern	60	49	15	34	11
Niedersachsen	496	414	67	347	82
Nordrhein-Westfalen	461	294	83	211	168
Rheinland-Pfalz	130	88	18	69	42
Saarland	49	36	19	16	14
Sachsen	148	126	17	109	22
Sachsen-Anhalt	62	54	11	43	8
Schleswig-Holstein	153	116	29	87	36
Thüringen	83	71	17	53	13
Deutschland	3.334	2.491	624	1.867	844

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe 2011

Für die Kinder- und Jugendhilfe wurden im Jahre 2011 insgesamt 30,53 Mrd. EUR ausgegeben. Abzüglich der Einnahmen von 2,63 Mrd. EUR verbleiben reine Ausgaben in Höhe von 27,9 Mrd. EUR. Etwa 7,84 Mrd. EUR entfallen dabei auf die Leistungen für Hilfen

zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und vorläufige Schutzmaßnahmen. Das entspricht einem Anteil von ca. 26% an den Gesamtaufwendungen.

Auf die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII entfielen 843,6 Mio. EUR brutto (Tabelle 3). Auf die Leistungen der Hilfe zur Erziehung gem. §§ 27 - 35 SGB VIII entfielen 6,0 Mrd. EUR. In der Summe ergibt sich damit im Jahr 2011 ein Ausgabenvolumen von 6,84 Mrd. EUR für die Durchführung von Einzelfallhilfen nach §§ 27ff. und 35a SGB VIII.

Rechnet man die Leistungsausgaben für die Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII und § 35a SGB VIII zusammen, so ergibt sich im Jahr 2011 ein Volumen von 3,334 Mrd. EUR. Die Spannbreite reicht von 15 Mio. EUR in Hamburg über 230 Mio. EUR in Hessen bis zu 909 Mio. EUR in Bayern.

#### 5.4.2 Leistungsausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige pro Fall

Bei den im Folgenden dargestellten Leistungsausgaben pro Hilfe handelt es sich nicht um reale Fallkosten. Vielmehr sind es statistische Vergleichsgrößen. Die unterschiedlichen Ausgabenvolumina der Länder werden aber besser vergleichbar, wenn man die Ausgaben pro Fall ausweist.

Ausgaben pro Fall: Die gesamten Ausgaben eines Jahres werden auf die Zahl der Leistungsbezieher zu einem Stichtag (hier: Jahresende) bezogen. Damit erhält man die Ausgaben je Leistungsbezieher unter der Annahme, dass diese Person die Leistungen während des gesamten Jahres bezogen hat. Die faktische Bezugsdauer ist oft kürzer; so kann es z.B. sein, dass zwei Personen jeweils ein halbes Jahr lang Leistungen beziehen. Um die Fallkosten vergleichbar zu machen, werden dann beide Personen so behandelt wie eine Person, die während eines ganzen Jahres Leistungen bezogen hat. Diese Zahl ist der Stichtagsstatistik zu entnehmen.

Wenn man die Ausgaben der Eingliederungshilfe nach SGB XII (auf Basis der Sozialhilfestatistik 2011), die nach Schätzung des ISG auf minderjährige Leistungsbezieher entfallen, durch die Zahl der Leistungsbezieher dividiert, ergeben sich durchschnittliche Kosten in Höhe von 16.861 EUR pro Fall und Jahr (Tabelle 4). Aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen in bzw. außerhalb von Einrichtungen variieren die Fallkosten auf der Bundesebene zwischen 7.312 EUR pro Fall und Jahr bei Leistungen außerhalb von Einrichtungen und 25.322 EUR pro Fall und Jahr bei Leistungen in Einrichtungen.

In der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen die Ausgaben mit 22.466 EUR pro Fall und Jahr bundesweit ein Drittel über denen der Eingliederungshilfe nach SGB XII. Der Durchschnitt über beide Leistungsarten liegt auf Bundesebene bei 17.997 EUR pro Fall und Jahr.

Tabelle 4

Ausgaben nach de		hr 2011, nach Li XII geschätzt au		ngeranteils unte	r 18 J.
	EGH für Minder-		lerungshilfe nach		EGH nach
Land	jährige insges. EUR / Jahr	SGB XII ges. EUR / Jahr	a.v. Einrichtg. EUR / Jahr	in Einrichtg. EUR / Jahr	§ 35a SGB VII EUR / Jahr
Baden-Württemberg	19.509	19.432	9.192	26.737	19.722
Bayern	19.375	18.880	5.318	26.410	21.705
Berlin	21.657	16.901	13.689	32.283	27.947
Brandenburg	10.787	9.072	5.735	19.154	16.867
Bremen	21.459	16.153	11.171	51,655	55.087
Hamburg	12.492	13.600	9.010	33.665	8,565
Hessen	18.225	14.167	11.038	28.050	32.418
Mecklenburg-Vorpommern	11.439	9.940	5.288	16.312	36.852
Niedersachsen	18.372	18.059	7.169	25,148	20.135
Nordrhein-Westfalen	21.738	21.446	10.451	36.490	22.267
Rheinland-Pfalz	20.481	22.564	10.757	31,331	17.202
Saarland	17.016	14.986	10.567	29.844	26.426
Sachsen	12.190	11.270	3.496	15.553	22.636
Sachsen-Anhalt	12.054	11.331	4.572	17.821	21.015
Schleswig-Holstein	18.444	16.628	7.893	25.457	28.291
Thüringen	13.492	12.553	5.231	20.726	23.259
Deutschland	17.997	16.861	7.312	25.322	22.466

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche 2011

Auf der Ebene der Länder variieren die Fallkosten zum Teil erheblich. Im Einzelnen zeigen sich folgende Befunde:

- Die Fallkosten der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach SGB XII reichen von 9.072
   EUR pro Jahr in Brandenburg bis zu 22.564 EUR pro Jahr in Rheinland-Pfalz.
- Die Fallkosten der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach SGB VIII liegen überwiegend zwischen 8.565 EUR pro Jahr in Hamburg und 32.418 EUR pro Jahr in Hessen (Bremen stellt einen "Ausreißer" nach oben dar).
- Etwa auf gleicher Höhe liegen die Fallkosten nach SGB XII und SGB VIII in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.
- Moderat (mit Abweichungen unter 25%) sind die Unterschiede in Bayern und Niedersachsen.

 Deutlich höher sind die Fallkosten nach SGB VIII gegenüber den Fallkosten nach SGB XII in Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die zu beobachtenden Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich empirisch nicht erklären; an dieser Stelle fehlt es an wichtigen empirischen Informationen in der zur Verfügung stehenden Datengrundlage.

- Personalausgaben zur Sachbearbeitung in der Eingliederungshilfe für Minderjährige
- 5.5.1 Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII

Die Abschätzung der Bearbeitungskosten auf Länderebene ist nicht in gleicher Weise wie die Schätzung der Leistungsausgaben möglich, da die Personalausgaben der Sachbearbeitung nicht statistisch erfasst werden. Um eine Zuordnung dieser Kosten auch auf Länderebene vornehmen zu können, hat das ISG eine Erhebung bei örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern durchgeführt, um die Personalkapazitäten für die Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach dem 6. Kapitel SGB XII auf der Ebene der Bundesländer zu ermitteln.

ISG-Befragung zu den Kosten der Sachbearbeitung nach dem 6. Kapitel SGB XII: Die bundesweite Befragung aller örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger wurde mit dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) abgestimmt und von Mitte Mai bis Mitte Juli 2011 durchgeführt. Die Beteiligung an der Befragung war mit 335 ausgefüllten Fragebögen ausgesprochen hoch, 78% der örtlichen und 67% der angeschriebenen überörtlichen Träger der Sozialhilfe sandten einen Fragebogen zu. Die Angaben der teilnehmenden Träger wurden anhand der Bevölkerungszahl in den kreisfreien Städten und Landkreisen eines jeden Bundeslandes auf das Land insgesamt hochgerechnet.

Die bundesweite Befragung der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger hat ergeben, dass bei der Bearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige nach dem 6. Kapitel SGB XII mit insgesamt 888 Vollzeitstellen zu rechnen ist (vgl. Tabelle 5). Von diesen Vollzeitstellen entfallen 72% auf Verwaltungssachbearbeiter, 22% auf Sozialpädagogen und Sozialarbeiter sowie 6% auf sonstige Mitarbeiter. Als "Fallmanager" arbeiten 10% dieser Mitarbeiter.

Bezogen auf die Zahl der bearbeiteten Fälle entspricht dies einer durchschnittlichen Relation von 166 zu bearbeitenden Fälle je Vollzeitstelle (einschließlich der Angaben der überörtlichen Sozialhilfeträger), in den kreisfreien Städten sind es 139 Fälle pro Mitarbeiter-Vollzeitstelle und in den Landkreisen 188 Fälle pro Mitarbeiter-Vollzeitstelle.

Die damit verbundenen Ausgaben (einschließlich anteilig zugerechneter Ausgaben für Querschnittsaufgaben, Gutachten und Sonstiges) liegen bei 85,2 Mio. EUR pro Jahr, wenn man die Angaben der befragten Träger hochrechnet.<sup>4</sup>. Die Ergebnisse der Befragung sind im folgenden Überblick zusammengestellt:

Tabelle 5:

Position	Deutschland insgesa	imt
1. Personalkapazitäten	Personalstellen	Anteil
Mitarbeiter (VZ) zur Bearbeitung		
der Eingliederungshilfe < 18 J.	888	100%
darunter:		
Verwaltungssachbearbeiter	642	72%
Sozialpäd./ Sozialarbeiter	194	22%
Andere	52	6%
darunter:		
Fallmanager	91	10%
2. Fallbelastung	Fallzahl	Fälle je Mitarb
Fallzahl am 31.12.2011		
(Gesamtzahl einschl. üo. Tr.)	147.716	166
3. Kostenschätzung	Mio. EUR / Jahr	
Personalkosten	73,4	
Weitere Kosten, anteilig	11,8	
Summe	85,2	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; ISG-Befragung zur Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige 2011

Die gesamten Ausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige mit Behinderung, die im Rahmen des 6. Kapitels SGB XII anfallen, liegen bundesweit bei rund 2,58 Mrd. EUR, wenn man die Leistungsausgaben und die Ausgaben für die Bearbeitung zusammenrechnet. In der

Bei dieser Berechnung wird davon ausgegangen, dass i.d.R. Verwaltungssachbearbeiter nach Entgeltgruppe 8 und Sozialarbeiter/ Sozialpädagogen nach Entgeltgruppe 9 des TVöD vergütet werden (Quelle: KGSt-Materialien 2/2009 "Kosten eines Arbeitsplatzes 2009/2010" und Ergebnisse der ISG-Befragung von Kommunen).

folgenden Tabelle werden diese Ausgaben für Deutschland insgesamt und für die Bundesländer ausgewiesen (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6:

	gsausgaben auf B		
	Leistungs-	Bearbeitungs-	Ausgaben
Bundesland	ausgaben	aufwand	gesamt
Baden-Württemberg	260,2	8,5	268,7
Bayern	731.0	35.8	766,8
Berlin	38.0	3.4	41,4
Brandenburg	48.6	1.6	50,2
Bremen	14.8	0,3	15,2
Hamburg*	12,9	0,2	13,1
Hessen	138,9	3,3	142,2
Mecklenburg-Vorpommern	48,9	1,1	49,9
Niedersachsen	413,8	9,1	423,0
Nordrhein-Westfalen	293,5	7,7	301,2
Rheinland-Pfalz	87,6	1,6	89,2
Saarland*	35,5	0,9	36,4
Sachsen	125,6	4,9	130,5
Sachsen-Anhalt	54,3	1,5	55,9
Schleswig-Holstein	116,2	3,2	119,4
Thüringen	70,7	2,3	72,9
Deutschland	2.490,6	85,2	2.575,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2011; ISG-Befragung zur Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe für Minderjährige 2011
\* Zahlen für Hamburg geschätzt auf Basis der Fallzahlen des Vorjahres

## 5.5.2 Personalausgaben der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Die Personalausgaben für die Fachkräfte in den Allgemeinen Sozialen Diensten, die u.a. auch mit der Bearbeitung von Fällen der Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII befasst sind, können mit ca. 405 Mio. EUR veranschlagt werden. Auf die Implementierung, Bearbeitung und Begleitung von Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII entfällt – je nach Hochrechnung - ein Anteil von 5% bis 12% dieses Betrags. Das entspricht etwa einem Finanzvolumen von 20 Mio. EUR bis zu 50 Mio. EUR pro Jahr.

Schätzung der Verwaltungskosten nach § 35a SGB VIII: Die AKJ<sup>stat</sup> hat für den Bereich der Kinderund Jugendhilfe keine zusätzlichen, eigenen Erhebungen durchgeführt. Auf der Basis von Daten der
amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, aus Angaben von Allgemeinen Sozialen Diensten sowie
anhand vorliegender Studien bzw. Untersuchungen aus der Verwaltungspraxis zur Personalausstattung werden Personalaufwand und Kostenvolumen in den öffentlichen Verwaltungen für die
Implementation sowie die Bearbeitung und Begleitung von Fällen der Eingliederungshilfen nach § 35a
SGB VIII abgeschätzt. Als Referenzgröße werden zudem Angaben zu der Höhe der Kosten für die
fachliche Arbeit in den Allgemeinen Sozialen Dienste bei den Jugendämtern mit berücksichtigt. Von
der Qualifikation her handelt es sich in der Regel um Sozialarbeiter und Sozialpädagogen.

Die Schätzungen zur Fallzahl je Mitarbeiter der Allgemeinen Sozialen Dienste bei den Jugendämtern reichen von 35 Fällen pro Vollzeitstelle (Gemeindeprüfungsanstalt NRW) über 55 Fälle pro Vollzeitstelle (KGSt 2007) bis zu 90 Fällen pro Vollzeitstelle (ISA 2003). Nach der mittleren Variante ist für die Implementierung sowie Bearbeitung und Begleitung von Eingliederungshilfen nach dem § 35a SGB VIII von Personalkosten in Höhe von 32,2 Mio. EUR auszugehen. Dieser Betrag variiert nach Bundesländern zwischen 0,1 Mio. EUR in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie 7 Mio. EUR in Bayern (Tabelle 7).

Tabelle 7:

ın Mı	o. EUR pro Jahr (ge		
Bundesland	Leistungs- ausgaben	Bearbeitungs- aufwand	Ausgaben gesamt
Baden-Württemberg	95,2	4,4	99,6
Bayern	178,4	7,0	185,4
Berlin	47,5	1,2	48,7
Brandenburg	25,5	1,4	26,9
Bremen	8,0	0,1	8,1
Hamburg*	2,3	0,1	2,4
Hessen	90,9	2,5	93,4
Mecklenburg-Vorpommern	10,7	0,2	10,9
Niedersachsen	82,1	3,0	85,1
Nordrhein-Westfalen	167,9	6,9	174,8
Rheinland-Pfalz	42,4	2,1	44,5
Saarland*	13,5	0,4	13,9
Sachsen	22,2	0,9	23,1
Sachsen-Anhalt	8,1	0,4	8,5
Schleswig-Holstein	36,5	1,1	37,6
Thüringen	12,6	0,4	13,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2011; Schätzung durch die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Bildet man auch hier die Summe aus den Leistungsausgaben und dem geschätzten Personalaufwand zur Bearbeitung von Fällen nach § 35a SGB VIII, so ergeben sich insgesamt 875,8 Mio. EUR im Jahr 2011.

## 5.6 Gesamtausgaben der Eingliederungshilfe für Minderjährige

Rechnet man die Leistungsausgaben und Personalkosten der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII und nach §35a SGB VIII zusammen, so wurden im Jahr 2011 im Bereich der Eingliederungshilfe für Minderjährige mit Behinderung insgesamt brutto schätzungsweise rd. 3,45 Mrd. EUR ausgegeben, davon rd. 2,58 Mrd. EUR (bzw. 75%) im Bereich des SGB XII und rd. 0,876 Mrd. EUR (bzw. 25%) im Bereich des SGB VIII (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8:

Eingliederungshilfe   Eingliederungsh   rach 6. Kapitel SGB XII   nach § 35a SGB	[1] [1] [1] [1] [1] [1] [1] [1] [1] [1]
	hr Mio. EUR pro Jahr
Leistungsausgaben * 2.490,6 Mio. EUR 843,6 Mio.	EUR 3.334,2 Mio. EUR
Personal-/ Verwaltung 85,2 Mio. EUR 32,2 Mio.	EUR 117,4 Mio. EUR

Quelle: Gemeinsame Expertise des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2011

Zur Einordnung der Ergebnisse ist für die Kinder- und Jugendhilfe darauf hinzuweisen, dass für die Durchführung von Hilfen zur Erziehung als an die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen angrenzende Einzelfallhilfe der Kinder- und Jugendhilfe 6 Mrd. EUR (2011) aufgewendet werden. Für die Vermittlung sowie die Bearbeitung und Begleitung sind die Allgemeinen Sozialen Dienste der Jugendämter in aller Regel zuständig.

<sup>\*</sup> Leistungsausgaben nach SGB XII geschätzt auf Basis der Empfängerzahlen

## 6. Bewertung der Kostenfolgen

Die Arbeitsgruppe betont, dass sie sich bei allen ihren Überlegungen zur Ausgestaltung der Großen Lösung im SGB VIII dem Prinzip verpflichtet hat, ein finanzierbares Unterstützungsund Hilfesystem zu entwickeln und darauf zu achten, dass die Zusammenführung der
notwendigen Leistungen im SGB VIII kostenneutral umgesetzt werden kann.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich die exakten Kostenfolgen nicht vallde beziffern. Beschreiben lassen sich jedoch unterschiedliche Einflussfaktoren und ihre Wirkungen auf die Kostenentwicklungen. Grundlage der folgenden Beschreibungen sind insbesondere die in Kapitel 4 angenommenen gesetzlichen und fachpolitischen Rahmungen sowie die Daten und Fakten zur Eingliederungshilfe in Kapitel 5.

Die Auswirkungen eines neuen Leistungstatbestandes "Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe" auf die bisherigen Hilfen zur Erziehung waren nicht Gegenstand der Beratung und bedürfen einer eigenständigen Prüfung.

Bei den Leistungsausgaben wird es zu einer Verschiebung der Ausgaben vom SGB XII ins SGB VIII kommen.

Bei der vorgesehenen Neuzuordnung werden rd. 148.000 Leistungsempfängerinnen und - empfänger nach dem 6. Kapitel SGB XII zu solchen nach dem SGB VIII. Die Eingliederungshilfe im SGB VIII umfasst dann einschließlich der bereits originär registrierten rd. 38.000 Leistungsempfangenden insgesamt rd. 186.000 Personen. Damit einhergehen wird eine Verlagerung von Leistungsausgaben aus dem SGB XII-Bereich in einem Umfang von 2,49 Mrd. EUR. Zusammen mit den bisherigen Leistungsausgaben im Bereich des SGB VIII belaufen sich die Leistungsausgaben – nach jetziger Rechtslage – insgesamt auf 3,33 Mrd. Euro.

Die Kostenentwicklung wird auch davon abhängen, in welcher Form bei einem Gesetzgebungsverfahren die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII genutzt werden.

Mit der Einführung der neuen Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" ist weder eine Ausweitung der Leistungen noch der Anspruchsberechtigten beabsichtigt. In dem Bericht werden jedoch einige Punkte zur politischen Entscheidung vorgeschlagen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf ihre Kostenfolgen hin bewertet werden können. Dies gilt

insbesondere für eine anspruchsbegründende Leistungsvoraussetzung entsprechend dem "Wesentlichkeitskriterium" nach § 53 SGB XII und für die Kostenheranziehung. Die Arbeitsgruppe betont, dass für die Umsetzung des Vorhabens entscheidend ist, dass die Kosten prognostisch nicht steigen.

Über diese Aspekte hinaus bestehen auf der kommunalen Ebene unterschiedliche Bedarfe, insbesondere Hilfebedarfe, und es stehen dort wichtige und notwendige Gestaltungsspielräume zur Verfügung. Das zeigen auch die regionalen Unterschiede bei der Leistungsgewährung und den Leistungsausgaben.

#### Steigende Ausgaben könnten bei folgenden Annahmen entstehen:

- Mit der Neuzuordnung der Leistungen werden Leistungsfälle künftig präziser und früher erkannt sowie unterstützt. Sogenannte "verlorene" Fälle, die derzeit durch das Netz der Systeme fallen, können die Anzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger insoweit vergrößern.
- Derzeit haben Eltern (oder sonstige Personensorgeberechtigte) teilweise Vorbehalte gegen die Inanspruchnahme von Hilfe zu Erziehung. Verändert sich das Bild oder Image der Jugendämter – auch unterstützt durch die neue Leistung "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" – weiter, ist zu erwarten, dass die Hürden für die Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sinken werden.
- Auch Eltern mit einem Kind mit Behinderungen k\u00f6nnen Hilfe und Unterst\u00fctzung in Erziehungsfragen ben\u00f6tigen. Durch die Zust\u00e4ndigkeit des SGB VIII f\u00fcr alle Kinder ist davon auszugehen, dass Hilfe- und Unterst\u00fctzungsbedarfe von diesen Eltern fr\u00fcher geltend gemacht werden.
- Sofern heute Unterschiede in der Höhe der Vergütung in den stationären Leistungen zwischen Sozial- und Jugendhilfe bestehen, sind Kostensteigerungen nicht auszuschließen.

## Sinkende Ausgaben könnten aufgrund folgender Annahmen entstehen:

- Durch das umfassende Hilfe- und Teilhabeplanverfahren, das im Jugendhilferecht bereits jetzt stattfindet, in der Eingliederungshilfe aber nicht flächendeckend, können wegen der Zielgenauigkeit der Leistungen Minderausgaben eintreten.
- Es werden Synergieeffekte erwartet: Beispielsweise würde die doppelte
   Bedarfsermittlung bei Kindern und Jugendlichen, die derzeit Leistungen sowohl nach dem SGB XII als auch nach dem SGB VIII beziehen, mit der Neuzuordnung überflüssig.
- Zuständigkeits- und Rechtsstreitigkeiten werden reduziert. Damit würden künftig die sogenannten "Verschiebebahnhöfe" unterbleiben.

Die Entwicklungen der Kostenfolgen bei den Personalausgaben (Sozial- und Jugendämter) müssen differenziert bewertet werden.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe fallen jährlich rund 32 Mio. Euro für die Sachbearbeitung bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche an. Bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII würde das zuständige Personal für die Eingliederungshilfe Minderjähriger aus den Sozialämtern in die Jugendämter folgen. Damit würden auch die angenommenen Personalausgaben in Höhe von rund 85 Mio. Euro von den Sozial- in die Jugendämter wechseln. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Personal auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeit teilweise bei den Kommunen und teilweise bei den Ländern angesiedelt ist. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass grundsätzlich das Personal den Aufgaben folgt. Ob und inwieweit für das Übergangsmanagement (Wechsel bei Volljährigkeit des jungen Menschen von der Jugendhilfe in die Sozialhilfe) ein Personalmehrbedarf besteht, kann seitens der Arbeitsgruppe nicht abschließend eingeschätzt werden.

Im SGB XII-Bereich ist die durchschnittliche Betreuungsquote mit 1:166 höher als im SGB VIII-Bereich mit 1:35/90<sup>5</sup>. Die geringere Betreuungsquote in der Kinder- und Jugendhilfe kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass nur die Leistungen nach §§ 27 ff. SGB VIII gezählt werden. Leistungen nach §§ 16 ff. SGB VIII werden statistisch nicht erfasst. Die Unterschiede in der Betreuungsquote verweisen aber auch auf Unterschiede in der Bearbeitung, wie beispielsweise eine höhere Standardisierung in den Sozialämtern bei einzelnen Leistungstatbeständen (z.B. bei der Beantragung von Hilfsmitteln).

Hinzu kommt nach Einschätzung der Arbeitsgruppe, dass eine steuernde Teilhabeplanung durch den Sozialhilfeträger, wie sie mit der Reform der Eingliederungshilfe festgeschrieben werden soll, noch nicht flächendeckend umgesetzt ist. Diese Entwicklung würde also unabhängig von der Großen Lösung im SGB VIII einen höheren Mehrpersonalbedarf nach sich ziehen, der notwendig und gewollt ist.

Es gibt keine bundesweiten Zahlen zur durchschnittlichen Betreuungsquote. Die Schätzungen zur Fallzahl je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter der Allgemeinen Sozialen Dienste bei den Jugendämtern reichen von 35 Fällen bis zu 90 Fällen pro Vollzeitstelle.

Bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII muss gesichert werden, dass die Personen die fachlich notwendigen Qualifikationen für die neuen Aufgaben haben.

Während im SGB XII-Bereich überwiegend Verwaltungsfachkräfte beschäftigt sind, sind es im SGB VIII-Bereich überwiegend sozialpädagogische Fachkräfte. Dadurch, dass die familiensystematischen Ansätze sowie erzieherische/pädagogische Hilfen insgesamt eine neue Gewichtung erhalten, kann perspektivisch von einem Mehrbedarf an sozialpädagogischen Fachkräften ausgegangen werden. Hierzu liegen jedoch keine verlässlichen Hinweise oder Einschätzungen vor. Mehrausgaben könnten somit entstehen in Bezug auf das Personal und deren höhere Eingruppierung gegenüber den Verwaltungsfachkräften.

Damit die Fachkräfte ihre neuen Aufgaben erfüllen können, bedarf es einer angemessenen Qualifizierung des Personals in Bezug auf das neue Leistungsrecht, das neue individuelle Hilfe- und Teilhabeplanverfahren und die neue einheitliche Kostenheranziehung.

Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII wird bundesweit zu einmaligen Umstellungskosten führen.

Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII braucht begleitende Maßnahmen. Hierzu gehört insbesondere eine fachpolitische Vorbereitung durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen in den Ländern und Kommunen. Öffentliche und freie Träger müssen für die Aufgaben und die neuen Zielgruppen, die mit der Einführung einer neuen Leistung "Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe" verbunden sind, sensibilisiert und entsprechend geschult werden. Gleichzeitig sind in den Verwaltungen gegebenenfalls organisatorische Veränderungen in den Ablauf- und Aufbaustrukturen notwendig. Diese müssen durch entsprechende Personalentwicklungskonzepte begleitet werden.

Weiter können unter Umständen in der Vorbereitungszeit (vgl. Kapitel 7) Kostenfolgen insbesondere durch Doppelstrukturen entstehen. Hier ist eine planvolle Ausgestaltung der Einführungszeit unverzichtbar.

Es gibt in den Bundesländern spezifische Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung und Finanzverantwortung von Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung. Bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII müssen diese berücksichtigt werden.

Unabhängig von den Kostenfolgen ist auf die unterschiedliche Zuständigkeit im SGB XII und SGB VIII hinzuweisen: Für die Kinder- und Jugendhilfe sind insgesamt die Kommunen (Kreise, die kreisfreien Städte und teilweise auch kreisangehörige Gemeinden) zuständig. Die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der Sozialhilfe ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Zum Teil sind es örtliche Träger der Sozialhilfe (Kreise und kreisfreie Städte), zum Teil die überörtlichen Träger der Sozialhilfe (höhere Kommunalverbände oder Land). Die Finanzierung ist dementsprechend in den Ländern unterschiedlich. Dies bedeutet, dass im Ergebnis finanzielle, personelle, organisatorische und strukturelle Verschiebungen nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern auch zwischen Landes- und kommunaler Ebene notwendig sind. Die Arbeitsgruppe hat sich mit diesen Konsequenzen nicht weiter befasst; sie ist der Auffassung, dass dieser länderspezifischen Materie in den Ländern vor In-Kraft-treten neuer gesetzlicher Regelungen Rechnung getragen werden muss.

#### 7. Anforderungen an eine Vorbereitungs- und Einführungszeit

In Anbetracht der großen Herausforderung, die mit einer Großen Lösung im SGB VIII verbunden wären, hält die Arbeitsgruppe für die Gestaltung des Übergangs einen mehrjährigen Zeitraum (Vorbereitungs- als auch eine Einführungszeit) für erforderlich.

Dabei wird unter "Vorbereitungszeit" jener Zeitraum verstanden, der zwischen der Verkündung der Neuregelung sowie deren In-Kraft-Treten liegt. Der Vorbereitungszeitraum wird benötigt werden, um die auf den verschiedenen Feldern und Ebenen notwendigen Anpassungen und Umstellungen vornehmen zu können. Dazu wird nach Einschätzung der Arbeitsgruppe ein Zeitraum von 3 bis maximal 5 Jahren erforderlich sein.

Unter "Einführungszeit" versteht die Arbeitsgruppe jenen Zeitraum, der von dem formalen In-Kraft-Treten bis zur flächendeckenden Anwendung der Neuregelung vergeht. In der Einführungszeit kann es somit neben den nach neuem Recht gewährten Hilfeleistungen "auslaufende" Hilfegewährungen nach altem Recht geben. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass sich auch die Einführungszeit über einen längeren Zeitraum erstrecken wird.

Ein Vorbereitungszeitraum wird wegen der zahlreich vorhandenen Veränderungsnotwendigkeiten, die sich auf verschiedenen Feldern ergeben werden, für notwendig gehalten. Da es hierbei länderspezifische Besonderheiten geben wird, kann die Arbeitsgruppe nur beispielhaft auflisten, welche Gesichtspunkte von Bedeutung sein könnten.

## Landesausführungsgesetze/Landesrechtlicher Regelungsbedarf

- Es wird eine Novellierung der Ausführungsgesetze der Länder zum SGB VIII und SGB XII sowie möglicherweise auch anderer länderspezifischer rechtlicher Regelungen notwendig werden.
- Die Zuständigkeit der örtlichen bzw. überörtlichen Jugendhilfeträger bzw. Sozialhilfeträger ist in den Ländern unterschiedlich bestimmt. Im Falle einer Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII und SGB XII mit den Leistungen der Hilfe zur Erziehung wird in den Ländern hier Reformbedarf entstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der überörtliche Träger im Bereich der Sozialhilfe selbst zuständig ist oder kreisangehörige Gemeinden zu öffentlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt sind.

- Es wird erforderlich werden, vor Ort in den Ämtern organisatorische Veränderungen vorzunehmen, deren Vorbereitung und Umsetzung Zeit in Anspruch nehmen wird.
- Soweit den Kommunen eine neue Aufgabe übertragen wird, muss in den Ländern mit Blick auf deren Verwaltungsstrukturen und landesrechtlichen Besonderheiten auch der Kostenausgleich nach dem Konnexitätsgrundsatz entschieden werden.
- Die Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe aus SGB VIII und SGB XII
  mit den Leistungen der Hilfe zur Erziehung umfasst Leistungsausgaben von insgesamt
  über 3 Mrd. Euro jährlich. Die Refinanzierung dieser Ausgaben ist in den Ländern
  unterschiedlich geregelt. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Anpassungen –
  auch gesetzlicher Art der jeweiligen Länderregelungen erforderlich werden.
- Die Entgelte in Jugendhilfe und Sozialhilfe fußen auf unterschiedlichen Vereinbarungen, Verträgen oder anderem. Diese Vereinbarungen, Verträge o.a. müssen zum Teil gekündigt und neu verhandelt werden. Dies muss sowohl auf Landesebene als auch in den Einzelfällen geschehen.

#### Personal

- Abhängig von Verwaltungsstrukturen und Aufgabenträgerschaft in den Ländern muss Personal entweder vom bisherigen Aufgabenträger zum Jugendhilfeträger versetzt oder neues Personal eingestellt werden.
- Die Prinzipien der Jugendhilfe (Lebensweltorientierung, Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration, Normalisierung und Partizipation) sollen für alle Kinder und Jugendlichen nutzbar gemacht werden, damit passgenaue, individuelle Hilfen gestaltet werden können. Dies erfordert, dass vor Ort zum Teil neue individuelle Grundhaltungen entwickelt werden, was wiederum nicht ohne ein nennenswertes Zeitfenster gelingen kann.
- Jugendhilfe und Sozialhilfe unterscheiden sich in ihrem Selbstverständnis. Dies sollte offensiv aufgearbeitet werden mit dem Ziel, ein gemeinschaftlich getragenes Selbstverständnis zu entwickeln.
- Es werden auch auf Vorgesetztenebene Personalentwicklungsmaßnahmen notwendig sein, um die Beschäftigten für die neuen Aufgaben zu befähigen.
- Es wird interner Kommunikationsaufwand organisiert und betrieben werden müssen, um die unterschiedlichen Qualifikationen und Kompetenzen der Beschäftigten der betroffenen Ämter gewinnbringend für alle einzusetzen.
- Es werden zusätzliche Fortbildungsmaßnahmen notwendig sein.

#### Strukturelle Aspekte

- Mit der Großen Lösung im SGB VIII soll weiterhin die bedarfsgerechte Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung sichergestellt bleiben. Hierzu bedarf es auch zukünftig spezialisierter Angebote und Leistungen. Vor diesem Hintergrund ist ein mehrjähriger Zeitraum zur Anpassung der Angebotsstrukturen erforderlich, der sowohl der neuen Rechtslage als auch den Bedarfslagen der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen gerecht wird.
- Neben der Neuschaffung von Angeboten sollte den bisherigen Anbietern von SGB XII-Leistungen ein angemessener Zeitraum zur Verfügung gestellt werden, sich auf die veränderte Nachfragesituation einzustellen und ihre Angebote entsprechend zu verändern und weiterzuentwickeln.

Um einen guten Übergang aus dem alten System sowie eine geordnete Einführung in das neue System zu ermöglichen, hält die Arbeitsgruppe einige Maßnahmen für erforderlich, die ausschließlich in der Vorbereitungs- und Einführungszeit von Bedeutung sind.

Dabei handelt es sich insbesondere um folgendes:

- Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist ein geordneter Übergang von der Sozial- zur Jugendhilfe notwendig, damit ein bruchloser Hilfeverlauf gesichert ist. Hierfür sollte ein fester Zeitraum (maximal 6 Monate) festgelegt werden. Dies würde den Beteiligten ermöglichen, sich auf das neue System einzustellen, möglichst frühzeitig voneinander zu lernen, eine einheitliche Herangehensweise zu finden und ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln.
- In einigen Bundesländern unterscheiden sich die Entgelte der Eingliederungshilfeleistungen nach SGB VIII und SGB XII in der Höhe. Um die Kostenentwicklung zu steuern, sollte eine zeitlich befristete gesetzliche Deckelungsregelung für die noch nach dem bisherigen SGB XII vereinbarten Leistungsentgelte getroffen werden. Dies könnte z.B. in Form einer maximalen jährlichen Steigerungsrate geschehen, wie dies beispielsweise im BSHG-Reformgesetz 1996 vorgesehen war.
- Die Neuregelung wird bundesweit ca. 170.000 Leistungsbezieher betreffen. Es wird aus Zeit- und Kapazitätsgründen nicht möglich sein, kurzfristig alle Leistungsbescheide auf die neue Rechtslage umzustellen. Es muss daher darüber befunden werden, wie mit dieser Situation umzugehen ist. Zum Beispiel könnten die Kostenfestsetzungsbescheide so lange Gültigkeit behalten, bis für das Kind oder den Jugendlichen eine andere Maßnahme bewilligt wird oder die Volljährigkeit und damit der Wechsel in das SGB XII

ansteht. Alternativ wäre auch die Nennung eines Stichtages denkbar, bis zu dem es bei der bisherigen Heranziehung verbleibt.

Es sollte eine Evaluationsklausel vorgesehen werden, um die gemachten Umsetzungserfahrungen zu erfassen und nutzbar zu machen. Diese Evaluationsklausel sollte spätestens fünf Jahre nach In-Kraft-Treten der Neuregelung greifen. Sie sollte neben den finanziellen Auswirkungen der Reform auch mögliche "Gewinne" für die Betroffenen, Synergieeffekte aus der Zusammenführung der Systeme sowie mögliche Auswirkungen auf die Leistungsstrukturen berücksichtigen.

# 8. Zusammenfassung und Ausblick

# Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe spricht sich – wie in diesem Bericht dargestellt wurde – mehrheitlich für eine Große Lösung im SGB VIII und Schaffung eines neuen Leistungstatbestandes "Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe" für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen im SGB VIII aus. Sie stellt jedoch die Große Lösung im SGB VIII weiterhin unter den Vorbehalt der Klärung der im Bericht näher identifizierten offenen Fragen; diese konnten im Rahmen dieser Arbeitsgruppe auch unter Hinzuziehung von Experten nicht abschließend beantwortet werden. Für die aus dieser Empfehlung sich ergebenden Fragen hat die Arbeitsgruppe die folgenden Antworten entwickelt:

- Neuer Leistungstatbestand: Die bisher bestehenden Leistungen "Hilfen zur Erziehung" und "Eingliederungshilfe" werden zu einem neuen Leistungstatbestand zusammengeführt, der die Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten betont und nicht mehr zwischen behinderungsspezifischem und erzieherischem Bedarf unterscheidet. Der neue Leistungstatbestand mit seinen Konkretisierungen wurde ausführlich in Kapitel 4 beschrieben. Die Prüfung von Konsequenzen für die heutige Leistung der Hilfen zur Erziehung war nicht Gegenstand der Arbeitsgruppe.
- Anspruchsberechtigte: die betroffenen Kinder und Jugendliche sollen Anspruchsinhaber des neuen Leistungstatbestandes sein unter Wahrung des Elternrechts.
- Leistungskatalog: Die Arbeitsgruppe spricht sich für einen teiloffenen Leistungskatalog aus, der die bisherigen Leistungen der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe umfasst.
- Beteiligungs- und personenorientierte Planung: Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine prozessorientierte Hilfe- und Teilhabeplanung aus, die den Prinzipien der Fachlichkeit, Beratung und Beteiligung der Leistungsberechtigten genügt.
- Übergang von der Jugendhilfe zur Eingliederungshilfe: Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, den Übergang in die Eingliederungshilfe grundsätzlich beim Erreichen des 18. Lebensjahres festzulegen, sofern davon auszugehen ist, dass der junge Mensch

prognostisch auf längere Sicht oder dauerhaft Leistungen der Eingliederungshilfe benötigt.

Kostenfolgen: Mit der Zusammenführung der Leistungen für Kinder mit Behinderung im SGB VIII wechseln rund 148.000 Leistungsempfängerinnen und -empfänger vom SGB XII zum SGB VIII. Die Eingliederungshilfe im SGB VIII umfasst dann insgesamt rund 186.000. Die Leistungsausgaben für die Eingliederungshilfe würden sich entsprechend verschieben. Rund 2,49 Mrd. Euro werden derzeit für die Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche im SGB XII aufgewendet. Dies entfällt zukünftig im SGB XII, da die Leistungsausgaben auf das SGB VIII entfallen. Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII wird bundesweit zu einmaligen und politisch kalkulierbaren Umstellungskosten führen. Über weitere belastende oder entlastende Kostenfaktoren liegen keine validen Daten vor. Die Kostenentwicklung wird entscheidend davon abhängen, in welcher Form bei einem Gesetzgebungsverfahren die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII genutzt werden.

Die folgenden Punkte hat die Arbeitsgruppe intensiv diskutiert, ohne eine abschließende Festlegung zu treffen. Sie hat vielmehr unterschiedliche Entscheidungsoptionen dargestellt, die im weiteren Verfahren geprüft und entschieden werden müssen. Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass insbesondere die Regelungen zur Kostenheranziehung unmittelbare Auswirkungen auf die Belastungen der Eltern und der Leistungsaufgaben haben.

- Zugangsvoraussetzung "Wesentlichkeit": Da der Begriff der "Wesentlichkeit" der Jugendhilfe fremd ist und die Arbeitsgruppe nicht klären konnte, inwieweit der Begriff der "Wesentlichkeit" bei der Leistungsgewährung der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche in der Praxis eine Rolle als Zugangsvoraussetzung spielt, hält die Arbeitsgruppe eine Evaluation der Wirkung des Wesentlichkeitsbegriffs für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter Berücksichtigung der Frühförderung für notwendig. Erst danach kann entschieden werden, ob der Begriff als Zugangsvoraussetzung verzichtbar ist oder ob eine vergleichbare gesetzliche Beschreibung notwendig ist, die den Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe entspricht und die eine Ausweitung des bisherigen leistungsberechtigten Personenkreises verhindert.
- Jugendhilfe als Rehabilitationsträger nach SGB IX: Die Arbeitsgruppe empfiehlt im Rahmen des weiteren Verfahrens Möglichkeiten zu untersuchen, wie an dieser Stelle die Arbeit der Jugendämter vereinfacht werden kann. Hier kommt nach mehrheitlicher

Auffassung der Arbeitsgruppe in Betracht, dass Jugendämter nach der Einführung der Großen Lösung im SGB VIII keine Rehabilitationsträger nach SGB IX mehr sind, dafür jedoch zentrale Bestimmungen aus dem SGB IX für das gesamte Verfahren zu dem neuen Leistungstatbestand für anwendbar erklärt werden.

- Frühförderung: Die Komplexleistung "Frühförderung" muss gesondert betrachtet werden.
- Hilfen zur Erziehung: Die Auswirkungen der Großen Lösung im SGB VIII auf die Hilfen zur Erziehung und die Frühförderung waren nicht Gegenstand der Beratungen und müssen gesondert betrachtet werden
- Kostenheranziehung: Die Arbeitsgruppe befürwortet eine einheitliche Regelung zur Kostenheranziehung für alle Leistungen der "Hilfe zu Entwicklung und Teilhabe". Dabei kann wie bisher in der Kinder- und Jugendhilfe zwischen einzelnen Leistungsarten differenziert werden. Ein konkreter Vorschlag wurde nicht gemacht, da sowohl eine Kostenheranziehung nach den Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe als auch Eingliederungshilfe möglich ist. Denkbar ist auch eine Mischung aus beiden. Je nachdem welchen Prinzipien man folgt, hat dies Konsequenzen für die Höhe der Leistungsausgaben und der Kostenheranziehung der Betroffenen. Dies muss politisch entschieden werden. Die Arbeitsgruppe spricht sich für Übergangsregelungen aus, um für die Betroffenen die neuen Kostenregelungen vertretbar zu gestalten.
- Kostenfolgen: Durch die Zusammenführung der Leistungen in dem neuen Leistungstatbestand können noch nicht valide abschätzbare Kosten entstehen.

# Ausblick

Parallel zur Erstellung dieses Berichtes trafen Bund und Länder Absprachen zur Einführung des europäischen Fiskalpakts, der eine Entschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden vorsieht. In diesen Verhandlungen erklärten die Länder, die Entscheidungen zum Fiskalpakt nur mittragen zu können, wenn Länder und Kommunen langfristig finanziell entlastet werden. Bei einem Treffen der Ministerpräsidentinnen und –präsidenten mit der Bundeskanzlerin am 24. Juni 2012 verständigten sich die Beteiligten auf eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe. Protokolliert wurde dazu folgender Passus:

"Deshalb werden Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und In-Kraft-setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst."

Diese Protokollnotiz enthält keine Aussagen über eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe. Sie enthält auch keine Aussagen über die Art und die Höhe der Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe.

Die 89. ASMK hat in einem Beschluss die grundsätzliche Einigung von Bund und Ländern begrüßt. Weiter hat die ASMK eine Länder-Arbeitsgruppe beauftragt, "auf der Basis des von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlagenpapiers zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und der nachfolgenden Anforderungen an ein Bundesleistungsgesetz eine Konzeption für ein Bundesleistungsgesetz unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten und der 90. ASMK darüber zu berichten. Die JFMK wird gebeten zu prüfen, ob sie bis zu vier Länder in die Arbeitsgruppe entsendet, damit die Auswirkungen und Wechselwirkungen im Hinblick auf Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe zur "Großen Lösung SGB VIII" entsprechend berücksichtigt werden können."

Zur Ausgestaltung des Bundesleistungsgesetzes wird in dem ASMK-Beschluss folgendes ausgeführt:

Das Bundesleistungsgesetz soll im Sinne einer Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe insbesondere folgenden Anforderungen genügen:

- Kostenübernahme des Bundes für die Eingliederungshilfe und damit Entlastung der Länder und Kommunen. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung bei der Festlegung und Umsetzung ihrer Leistungsansprüche. Verstärkte Einbeziehung der Betroffenen und ihrer Wünsche bei der Feststellung des notwendigen Unterstützungsbedarfs.
- (...)
- Konzentration der Eingliederungshilfe auf ihre (fachlichen) Kernaufgaben. Das bedeutet insbesondere Trennung von existenzsichernden Leistungen und Eingliederungshilfeleistungen.

- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung. Als Ziel wird angestrebt, Menschen mit Behinderung bei der Finanzierung der erforderlichen Eingliederungshilfeleistungen so weit wie möglich vom Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens freizustellen. Dazu gehört, den behinderungsbedingten Mehraufwand zu erstatten und gleichzeitig das individuelle Leistungsvermögen angemessen zu berücksichtigen.
- Etablierung bundesweit einheitlicher Maßstäbe und Kriterien für ein
   Gesamtplanverfahren unter Einbeziehung aller beteiligten Sozialleistungsträger.
- (...)
- (...)
- Die Auswirkungen und Wechselwirkungen im Hinblick auf Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe zur "Großen Lösung SGB VIII" sind zu prüfen und einzubeziehen."

Die Vertreter des Bundes weisen darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung des "Bundesleistungsgesetzes" dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren in der nächsten Legislaturperiode vorbehalten ist.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Großen Lösung im SGB VIII erhalten vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen einen vorläufigen Charakter. Wenn die Ergebnisse der von der ASMK eingesetzten Arbeitsgruppe vorliegen, sind die in diesem Bericht entwickelten Vorschläge und Empfehlungen gegebenenfalls neu zu bewerten. Die Frage der Neubewertung der Vorschläge und Bewertungen stellt sich gleichermaßen, wenn die Bundesregierung eine Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung des "Bundesleistungsgesetzes" getroffen hat.

#### 9. Anhang

#### 9.1 Leitfragen für das Fachgespräch mit der Wissenschaft

#### Fragen an die Rechtsexpertinnen und -experten

- 1. Im Rahmen des SGB VIII und SGB XII werden unterschiedliche Anspruchsberechtigte abgegrenzt. Die Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) richten sich primär an die Personensorgeberechtigten, die in ihrer Erziehungsfähigkeit unterstützt werden sollen. Die Leistungen des § 35a SGB VIII richten sich an das Kind oder den/ die Jugendliche/n selbst. Auch die Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII) richten sich direkt an den jungen Menschen. Wie könnten die Anspruchsberechtigten im Modell der "Großen Lösung SGB VIII" definiert werden? Wie könnte hier eine Vereinheitlichung aussehen? Welche Konsequenzen ergäben sich aus der jeweiligen Definition für den Kreis der Anspruchsberechtigten? Welche Konsequenzen wären darüber hinaus zu beachten?
- 2. Die Zugangsvoraussetzung zu den Leistungen des SGB XII, Kapitel 6, besteht aus der "Wesentlichkeit der Teilhabebeeinträchtigung". Eine solche Zugangsvoraussetzung widerspricht dem System der Hilfen zur Erziehung sowie der Eingliederungshilfe bei seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII. Würde bei einer Übernahme der Leistungen für junge Menschen, wie sie im SGB XII aufgeführt sind, in das SGB VIII die Zugangsvoraussetzung "Wesentlichkeit der Teilhabebeeinträchtigung" wegfallen, würde dies allerdings eine Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises bedeuten. Welche Rolle spielt der Begriff der Wesentlichkeit im Hinblick darauf, dass 2/3 der Fälle im Bereich der Eingliederungshilfe Kinder betreffen, die unter 7 Jahre alt sind? Könnte eine Zugangsvoraussetzung formuliert werden, die einheitlich ist, aber nicht zu einer Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises führt? Welche Konsequenzen ergäben sich hieraus für die Gewährung der Leistungen? Welche Konsequenzen ergäben sich bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung, wenn die Kinder- und Jugendhilfe als Reha-Träger fungiert?
- 3. Sollte es einen Leistungskatalog für die Hilfen zur Entwicklung geben? Was wären die Vor- und Nachteile eines offenen, teiloffenen oder geschlossenen Leistungskataloges? Wie könnte ein Leistungskatalog ausgestaltet werden?
- 4. Im SGB VIII und SGB XII wird die Kostenheranziehung unterschiedlich gehandhabt. In welchem Umfang und nach welchen Kriterien k\u00f6nnte eine Kostenheranziehung im Rahmen der "Gro\u00dfen L\u00f6sung SGB VIII" erfolgen? Welche Konsequenzen w\u00fcrden sich hieraus ergeben?
- 5. Welche Konsequenzen erg\u00e4ben sich durch die Umsetzung des pers\u00f3nlichen Budgets bei der Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?

 Wie schätzen Sie die Potenziale der Hilfen zur Entwicklung im Gesamten ein? Welche unerwünschten Nebeneffekte wären zu bedenken?

### Fragen an die Vertreterinnen und Vertreter der Jugendhilfe

- Welche Erwartungen und Befürchtungen richten Sie an die Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?
- 2. Welche Kompetenzen k\u00f6nnte die Kinder- und Jugendhilfe zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der Hilfen zur Entwicklung einbringen? Welches fachliche, methodische und organisatorische Know-how ist seitens der Jugendhilfe vorhanden (Bsp.: Beteiligung, Elternarbeit usw.)? Wo liegt der gr\u00f6\u00dfte Entwicklungsbedarf f\u00fcr die Jugendhilfe bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung
- 3. Welche unbeabsichtigten Konsequenzen k\u00f6nnten sich aus der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung ergeben? Welche Konsequenzen k\u00f6nnten die jeweiligen L\u00f6sungen f\u00fcr die Kinder, Jugendlichen und Eltern haben, die derzeit im Rahmen des SGB VIII betreut werden? Welche Konsequenzen f\u00fcr junge Menschen mit Behinderung?
- 4. Was wären die wichtigsten Anforderungen an die Rahmenbedingungen für eine gelingende Realisierung der Hilfen zur Entwicklung auf der Ebene der Politik, der Verwaltung und der Qualifikation von Fachkräften?
  - 5. Welche Maßnahmen wären von besonderer Bedeutung, um eine breite Akzeptanz für die "Große Lösung SGB VIII" zu erhalten?

#### Fragen an die Vertreterinnen und Vertreter der Eingliederungshilfe

- Welche Erwartungen und Befürchtungen richten Sie an die Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?
- Welche Kompetenzen und Potenziale kann die Eingliederungshilfe zur Umsetzung der in der UN-Behindertenrechtskonvention formulierten Ziele einbringen? Welches fachliche, methodische und organisatorische Know-how ist seitens der Eingliederungshilfe vorhanden? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bezüglich der Umsetzung der in der UN-Behindertenrechtskonvention formulierten Ziele im Rahmen der Hilfen zur Entwicklung? Wo liegt der größte Entwicklungsbedarf der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung?
- Welche unbeabsichtigten Konsequenzen k\u00f6nnten sich aus der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung ergeben? Welche Konsequenzen k\u00f6nnten die jeweiligen L\u00f6sungen f\u00fcr die Kinder,

- Jugendlichen und Eltern haben, die derzeit im Rahmen des SGB VIII betreut werden? Welche Konsequenzen für junge Menschen mit körperlicher und/oder geistiger Behinderung?
- 4. Was wären die wichtigsten Anforderungen an die Rahmenbedingungen für eine gelingende Realisierung der Hilfen zur Entwicklung auf der Ebene der Politik, der Verwaltung und der Qualifikation von Fachkräften?
- 5. Welche Maßnahmen wären von besonderer Bedeutung, um eine breite Akzeptanz für die Hilfen zur Entwicklung zu erhalten?

#### 9.2 Leitfragen für die Anhörung der kommunalen Praktikerinnen und Praktiker

- Welche Erwartungen und Befürchtungen richten Sie an die Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?
- 2. Welche Kompetenzen könnte die Kinder- und Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der Hilfen zur Entwicklung einbringen? Welches fachliche, methodische und organisatorische Know-how ist seitens der Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe vorhanden (Bsp.: Beteiligung, Elternarbeit usw.)? Wo liegt der größte Entwicklungsbedarf für die Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung?
- 3. Welche unbeabsichtigten Konsequenzen k\u00f6nnten sich aus der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung ergeben? Welche Konsequenzen k\u00f6nnten die jeweiligen L\u00f6sungen f\u00fcr die Kinder, Jugendlichen und Eltern haben, die derzeit im Rahmen des SGB VIII betreut werden? Welche Konsequenzen f\u00fcr junge Menschen mit Behinderung?
- 4. Was wären die wichtigsten Anforderungen an die Rahmenbedingungen für eine gelingende Realisierung der Hilfen zur Entwicklung auf der Ebene der Politik, der Verwaltung und der Qualifikation von Fachkräften?
- 5. Welche Maßnahmen wären von besonderer Bedeutung, um eine breite Akzeptanz für die Hilfen zur Entwicklung zu erhalten?
- 6. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Wahrung der Interessen der Betroffenen bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung?
- 7. Was ist hinsichtlich der verbleibenden Schnittstelle beim Übergang vom SGB VIII ins SGB XII mit Erreichen der Volljährigkeit zu beachten?
- 8. Was ist bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung im Hinblick auf die Ausstattung, Planung, das Budget und die Steuerung der Kommunen zu beachten?
- 9. Im SGB VIII und SGB XII wird die Kostenheranziehung unterschiedlich gehandhabt. In welchem Umfang und nach welchen Kriterien k\u00f6nnte eine Kostenheranziehung im Rahmen der Hilfen zur Entwicklung erfolgen? Welche Konsequenzen w\u00fcrden sich hieraus ergeben?
- 10. Welche Konsequenzen erg\u00e4ben sich durch die Umsetzung des pers\u00f3nlichen Budgets bei der Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?

# 9.3 Leitfragen für die Anhörung der Verbände

- Welche Erwartungen und Befürchtungen richten Sie an die Ausgestaltung der Hilfen zur Entwicklung?
- 2. Welche Kompetenzen k\u00f6nnte die Kinder- und Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der Hilfen zur Entwicklung einbringen? Welches fachliche, methodische und organisatorische Know-how ist seitens der Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe vorhanden (Bsp.: Beteiligung, Elternarbeit usw.)? Wo liegt der gr\u00f6\u00dfte Entwicklungsbedarf f\u00fcr die Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung?
- 3. Welche unbeabsichtigten Konsequenzen k\u00f6nnten sich aus der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung ergeben? Welche Konsequenzen k\u00f6nnten die jeweiligen L\u00f6sungen f\u00fcr die Kinder, Jugendlichen und Eltern haben, die derzeit im Rahmen des SGB VIII betreut werden? Welche Konsequenzen f\u00fcr junge Menschen mit Behinderung?
- 4. Was w\u00e4ren die wichtigsten Anforderungen an die Rahmenbedingungen f\u00fcr eine gelingende Realisierung der Hilfen zur Entwicklung auf der Ebene der Politik, der Verwaltung und der Qualifikation von Fachkr\u00e4ften?
- 5. Welche Maßnahmen wären von besonderer Bedeutung, um eine breite Akzeptanz für die Hilfen zur Entwicklung zu erhalten?
- 6. Welche Interessen und Erwartungen haben von Behinderung betroffene junge Menschen selbst, wenn die Leistungen in das SGB VIII überführt werden?
- 7. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Wahrung der Interessen der Betroffenen bei der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung?
- 8. Was ist hinsichtlich der verbleibenden Schnittstelle beim Übergang vom SGB VIII ins SGB XII mit Erreichen der Volljährigkeit zu beachten?

# 9.4 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs und der Anhörungen

#### Fachgespräch

- Prof. Dr. Petra Gromann, Hochschule Fulda
- Prof. Dr. Peter-Christian Kunkel und
- Dr. Thomas Meysen, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e.V.
- Prof. Dr. Albrecht Rohrmann, Universität Siegen
- Dr. Mike Sekinger, Deutsches Jugendinstitut
- Prof. Dr. Ute Ziegenhain, Universitätsklinikum Ulm, Abteilung Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie

#### Anhörung der Verbände

- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Michael Komorek
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), Dr. Thomas Meysen
- Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V., Wolfgang Schmidt
- Bundesverband für Erziehungshilfe AFET e.V., Matthias Bänfer
- Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V., Norbert Müller-Fehling
- Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e.V., Stephan Hiller und Christoph Gräf
- Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V., Dr. Bettina Leonhard
- Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V., Johannes Magin
- Der PARITÄTISCHE Gesamtverband e.V., Norbert Struck
- Deutscher Caritasverband e.V. Abteilung Gesundheit, Referat Kinder- und Jugendhilfe, Roland Fehrenbacher
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Dr. Edna Rasch
- Deutsches Rotes Kreuz e.V., Generalsekretariat, Mahmut Kural und Verena Werthmüller
- Interessenvertretung selbstbestimmt Leben Deutschland ISL, Gracia Schade
- Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH), Josef Koch und Prof. Hannelore Häbel
- Zentrum Familie, Bildung und Engagement, Vertretung für das Diakonische Werk der EKD, Doris Beneke

#### Anhörung der kommunalen Praktikerinnen und Praktiker

- Landeswohlfahrtsverband Hessen, Maren Grimm
- Stadt Bielefeld, Jugendamt, Georg Epp
- Stadt Düsseldorf, Sozialamt, Jutta Giersch
- Stadt Potsdam, Jugendamt, Norbert Schweers
- Kreis Herzogtum Lauenburg, Fachbereich Jugend, Familie, Schulen und Soziales, Rüdiger Jung
- Hochtaunuskreis, Leitstelle Frauen, Senioren, Behinderte und Krankenhilfe, Dr. Silke Heil
- Landkreis Limburg-Weilburg, Amt für Jugend, Schule und Familie, Joachim Hebgen

# Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)

# am 6./7. Juni 2013 in Fulda

**TOP: 5.6** 

Thema: Weiterentwicklung und Steuerung der

Hilfen zur Erziehung

# Beschluss:

1. Die JFMK nimmt das Positionspapier der Koordinierungsgruppe zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung (siehe Anlage) zur Kenntnis.

- 2. Die JFMK sieht insbesondere in den Aspekten
  - a. der Verbesserung der Steuerungsprozesse,
  - b. der Verstärkung von Prävention,
  - c. der Ausgestaltung sozialräumlicher Ansätze sowie der Überprüfung ihrer rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen,
  - d. des verbesserten Zusammenwirkens von Leistungen nach dem SGB
     VIII mit Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern sowie von Angeboten der Schule

gute Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung. Die JFMK bittet die AGJF, auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung der Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der JFMK und der Kultusministerkonferenz sowie der Ergebnisse Arbeitsgruppe "Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung" zu prüfen, ob und ggf. welche organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Handlungserfordernisse bestehen und der JFMK 2014 darüber zu berichten.

Anlage 1 TOP 5.6

Koordinierungsgruppe Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

# Hilfen zur Erziehung

# Aufträge, Funktion, Entwicklungen und Perspektiven

Vorlage für die AGJF am 7. und 8. März in Kiel

Beteiligte Vertretungen:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Ministerien der Länder: Bayern, Berlin, Hamburg (Vorsitz), Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein; Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

# Hilfen zur Erziehung

# Aufträge, Funktion, Entwicklungen und Perspektiven

- 1. Sozialpolitische Aufträge der Hilfe zur Erziehung
- 2. Rolle und Funktion der Hilfe zur Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe
- 3. Inhaltliche Entwicklung der Hilfe zur Erziehung sowie Daten und Fakten
- 4. Präventive Ausrichtung der Regelsysteme in der Kinder- Jugendhilfe
- 5. Sozialräumliche/infrastrukturelle Ansätze
- 6. Anforderungen an die zukünftige Hilfe zur Erziehung

#### 1. Sozialpolitische Aufträge der Hilfen zur Erziehung

Das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung (HzE) ist Ausdruck einer wertorientierten Haltung, die dem Wohl junger Menschen Vorrang einräumt und eine öffentliche Verantwortungsübernahme auch im Bereich der Erziehung definiert. Mit den Hilfen zur Erziehung (HzE) hat die Bundesrepublik Deutschland ein modernes und leistungsfähiges Instrument zur Förderung junger Menschen und ihrer Familien. Dies ist einzuordnen in ein Verhältnis von privater und öffentlicher Erziehung sowie von Familie und institutionellen Orten des Aufwachsens, das sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert hat.1 Im Horizont gesellschaftlicher Individualisierungs- und Pluralisierungsprozesse, aber auch im Kontext von einer - laut viertem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung<sup>2</sup> – wachsenden Ungleichverteilung ökonomischer Ressourcen, werden Formen des privat organisierten Aufwachsens in zunehmendem Maße durch öffentlich geregelte Arrangements unterstützt, ergänzt oder zum Teil auch ersetzt.3 Nicht zuletzt ist dies in den letzten Jahren im Rahmen der "Kinderschutzdebatte" in der Form deutlich geworden, dass das Wohl von jungen Menschen nicht in allen Fällen von der Familie gewährleistet werden kann.

Vgl. Deutscher Bundestag 2002.

Vgl. Bundesregierung 2012. Vgl. Rauschenbach/Züchner 2011.

Die Schaffung eines individuellen Rechtsanspruchs auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz in den Jahren 1990/91 ist nicht nur im Zusammenhang mit dem Recht eines jeden jungen Menschen "auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit" (§ 1 SGB VIII) zu sehen. Es ist auch mit dem familiensowie kinder- und jugendhilfepolitischen Willen verknüpft, ein Instrument für die Unterstützung und Ergänzung, aber im Bedarfsfall auch Ersetzung, familiärer Erziehung zu schaffen. Es geht um die Förderung junger Menschen sowie um Leistungen für Familien, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung in der Familie nicht gewährleistet werden kann. Damit hat sich Politik klar positioniert: Das Wohl der jungen Menschen ist ein hohes Gut, das es zu schützen und zu fördern gilt.

Seit 1991 wurden auf dieser Rechtsgrundlage etwa 95 Mrd. € für die Durchführung von Leistungen der Hilfen zur Erziehung ausgegeben und damit in das Wohl und die Zukunft junger Menschen und ihrer Familien investiert. Zuletzt wurden pro Jahr mit knapp 7 Mrd. € rund 877.000 Hilfen durchgeführt. Damit wurden nach Angaben des von der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik heraus gegebenen Monitors Hilfen zur Erziehung rund 1 Million junge Menschen und ihre Familien erreicht. Insofern sind die Hilfen zur Erziehung auch ein bedeutsamer wirtschaftlicher Faktor mit erheblicher Relevanz und zugleich auch ein erheblicher Belastungsfaktor für die kommunalen Haushalte.

Die politische Grundentscheidung, für Personensorgeberechtigte einen individuell einklagbaren Rechtsanspruch auf Unterstützung der familiären Erziehung und damit die Voraussetzungen für eine gelingende Kindheit und Jugend auch unter schwierigen individuellen und sozialen Bedingungen und Beeinträchtigungen zu schaffen, hat die Politik in den letzten Jahren durch weitere Gesetzgebung unterstrichen. Mit dem Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) 2005 und dem Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG) 2012 wurden noch einmal die Schutzbedürfnisse und Hilfeerfordernisse für Kinder und Jugendliche gerade bei vermuteter oder tatsächlicher Bedrohung des Kindeswohls unterstrichen.

#### Fazit:

Mit den Hilfen zur Erziehung steht in Deutschland ein differenziertes Hilfeangebot zur Verfügung, mit dem eine gelingende Kindheit und Jugend sowie die Überwindung von Hürden im Übergang zum Erwachsenenleben gestaltet werden können, wenn die familiären Ressourcen dies nicht ausreichend sicher stellen können. Sie sind politisch gewollt und gesellschaftlich akzeptiert.

# 2. Rolle und Funktion der Hilfen zur Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe

Hilfen zur Erziehung sind eine sozialstaatliche Antwort auf eine zunehmende Unübersichtlichkeit und Entgrenzung sowie eine damit verbundene wachsende Verunsicherung bei der Gestaltung des Alltags, der Organisation der Familie sowie der Ausgestaltung von Erziehungsprozessen.<sup>4</sup> Hinzu kommt eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und Sensibilität für ein gelingendes Aufwachsen junger Menschen in ihren Familien und in Einrichtungen des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens. Hilfen zur Erziehung mit ihren ganz unterschiedlichen Settings von der Beratung über die Sozialpädagogische Familienhilfe bis hin zur Vollzeitpflege und Heimerziehung haben damit die Aufgabe, erzieherische Probleme in Familien sowie Institutionen der Bildung und Erziehung (z.B. Kindertageseinrichtungen, Schulen) kompensatorisch und ergänzend zu begegnen.<sup>5</sup> Oder anders formuliert: Über die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung können Krisen bewältigt, Bildungsprozesse ermöglicht sowie gesellschaftliche Integration gefördert werden.

In vielen Fällen tragen diese Leistungen dazu bei, dass Kinder, Jugendliche und ihre Familien in schwierigen Lebenssituationen Hilfen zu deren Bewältigung erhalten.

Das sind beispielsweise ökonomisch schwierige Lagen: Die Ergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, dass – ohne die Erziehungsberatung - von den mehr als 161.000 Familien, die 2011 eine erzieherische Hilfe über das Jugendamt und den Allgemeinen Sozialen Dienst erhalten haben, 60% auf Transfer-

5 Vgl. Rauschenbach 2009.

Vgl. Rauschenbach 1999 29ff.; Thiersch 2009, S. 23ff.

leistungen angewiesen waren.<sup>6</sup> Hilfen zur Erziehung sind damit auch eine Leistung zur Bewältigung der Folgen sozioökonomisch prekärer Lebenslagen auf das Erziehungsverhalten und den Erziehungsstil der Eltern sowie das Sozialverhalten der Kinder und Jugendlichen. Sie können somit kompensatorisch auf die negativen Folgen von Armutslagen auf das Aufwachsen von jungen Menschen im familiären Raum wirken.

Die Gründe für eine Hilfe zur Erziehung (ohne die Erziehungsberatungen) sind bei jährlich mehr als 160.000 begonnenen Hilfen über die Allgemeinen Sozialen Dienste zu nahezu gleichen Anteilen erstens individuelle Auffälligkeiten, zweitens familiäre Problemlagen sowie drittens eine unzureichende Förderung, Betreuung und/oder Versorgung des Kindes bzw. Jugendlichen, darunter in knapp 11% aller HzE-Fälle eine Kindeswohlgefährdung. Für die rund 310.800 Fälle der Erziehungsberatung ergibt sich eine etwas andere Verteilung. In etwa 55% der Fälle sind es hier familiäre Probleme, in 40% individuelle Probleme sowie in 5% der Fälle eine unzureichende Förderung, Betreuung oder Versorgung, die zur Inanspruchnahme einer Beratungsleistung führen.

In einem engen inhaltlichen Kontext zu der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27ff SGB VIII steht die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII. Mit Inkrafttreten des SGB VIII sind die Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung rechtlich im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelt worden. Zunächst noch als Absatz 4 im § 27 SGB VIII, nach der ersten Novellierung des SGB VIII dann als § 35a SGB VIII. Die Kinder und Jugendlichen/junge Erwachsenen sind Inhaber/innen des individuellen Rechtsanspruchs und die Kinder- und Jugendhilfe ist für diese Zielgruppe Rehabilitationsträger. Die (bundesweit steigenden) Leistungen nach § 35a SGB VIII werden regelhaft im Zusammenhang mit HzE betrachtet. Bei den empirischen Entwicklungen und den konzeptionellen Trends sind sowohl die Hilfen zur Erziehung als auch die Eingliederungshilfen nach SGB VIII zu berücksichtigen.

Die Hilfen zur Erziehung sind im System der Kinder- und Jugendhilfe sowie den darüber hinaus gehenden Regelsystemen nicht isoliert zu betrachten. Sie wirken mit

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Hierbei werden die Erziehungsberatungen nicht berücksichtigt. Diese Klientel setzt sich anders zusammen. Hier liegt der Anteil der Familien mit einem Transferleistungsbezug für die im Jahre 2011 begonnenen Hilfen bei 19%, Das entspricht allerdings immerhin auch einer absoluten Zahl von knapp 58.900.

diesen zusammen bzw. ergänzend und haben Schnittstellen zu zumindest folgenden Bereichen:

- Kinder- und Jugendarbeit (inklusive präventiver Angebote),
- Jugendsozialarbeit (inklusive präventiver Angebote),
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege,
- · Familienberatung und Familienbildung,
- · Schule inklusive Ganztagsangebote,
- Angebote im Übergang von der Schule in den Beruf.

In den letzten 10 Jahren haben Bund, Länder und Kommunen große Anstrengungen zum Ausbau der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, anderer unterstützender Maßnahmen der Erziehung und Betreuung sowie der Schulen und ihrer Ganztagsangebote unternommen. Eine sich im Wandel befindende Kinder- und Jugendhilfe zeichnet sich dabei durch Ausdifferenzierungsprozesse und neue Organisationsformen (z.B. Familienzentren, Ganztagsangebote an Schulen unter Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe sowie neue Formen der Kooperation von Kinderund Jugendhilfe und Schule, Frühe Hilfen) aus. Bei diesen geht es auch darum, Ressourcen der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Hilfen zur Erziehung, aber auch anderer Akteure des Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungswesens sowie des Gesundheitsbereiches zu bündeln. Damit verbunden ist ein Hineinwirken in den Sozialraum sowie die Schaffung von niedrigschwelligen Angeboten zur Stärkung der Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung und -kompetenz.<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund der Zunahme von Angeboten der Erziehung und Bildung in öffentlicher Verantwortung und der zeitgleichen Erhöhung des Bedarfs an Hilfen zur Erziehung ist es geboten, über die möglichen Zusammenhänge zwischen diesen beiden Phänomenen nachzudenken. Insbesondere geht es darum zu prüfen, wie diese unterschiedlichen Elemente (v.a. von Kinder- und Jugendhilfe und Schule) besser aufeinander bezogen bzw. miteinander verbunden werden können. Dies lenkt den Blick nolens volens auf eine stärkere sozialräumliche Planung und Entwicklung des Unterstützungs- und Hilfegeschehens.

Vgl. Fendrich/Lange/Pothmann 2011.

#### Fazit:

Die Hilfen zur Erziehung sind gerade vor dem Hintergrund einer wachsenden öffentlichen Verantwortung für Bildung, Erziehung und Betreuung stärker aus dem Blickwinkel gemeinsamen Wirkens mit diesen Systemen zu sehen. Dies macht es erforderlich, auch die sozialräumliche Planung und Entwicklung von Hilfen zur Erziehung stärker in den Blick zu nehmen.

# 3. Inhaltliche Entwicklung der Hilfe zur Erziehung sowie Daten und Fakten

Das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung ist kein isoliertes statisches Gebilde mit monokausalen Bedingungen und Voraussetzungen. Für eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ist es erforderlich, den bisherigen Entwicklungsverlauf und die
Schnittstellen auszuwerten und hieraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Dabei sind für
die Darstellung empirische Entwicklungen (a) und konzeptionelle Trends (b) zu unterscheiden und gleichermaßen von Bedeutung.

### (a) Empirische Entwicklungen:

Fallzahlen und Inanspruchnahme

Es hat sich in den letzten 15 Jahren gezeigt, dass allein die eingeführten Instrumente der Steuerung innerhalb der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen die Folgen im Hinblick auf Fallzahlen und Kostenentwicklung zumindest nicht nachhaltig begrenzen konnten.

Denn mit dem Blick auf eine systemimmanente Weiterentwicklung und Steuerungder Hilfen zur Erziehung muss berücksichtigt werden, dass immer auch nicht steuerbare externe Einflussfaktoren wie gesellschaftliche Veränderungen und Veränderungen beispielsweise des Bildungssystems Schule auf die Hilfen zur Erziehung einwirken. Betrachtet man die Entwicklung der Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung, so ist seit Mitte der 1990er-Jahre ein kontinuierlicher Zuwachs erkennbar. Das Fallzahlen-

volumen ist zwischen Mitte der 1990er-Jahre und dem Anfang der 2010er-Jahre um mehr als 60% gestiegen. <sup>8</sup> Dieser Anstieg über 15 Jahre verläuft nicht linear, sondern

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Zeitreihenergebnisse über diesen 15-jährigen Zeitraum können hier nicht alle Leistungen der Hilfen zur Erziehung berücksichtigt werden. So werden von den Erziehungsberatungen lediglich die beendeten Hilfen sowie der Sozialpädagogischen Familienhilfe nur die minderjährigen Kinder in den Familien berücksichtigt. Darüber hinaus werden nicht die Hilfen mit eingerechnet, die nach § 27 Abs. 2 SGB VIII bewilligt wurden. Vollständig werden die Leistungen der Hilfen zur Erziehung erst seit 2007 erfasst.

zeigt sich besonders deutlich seit Mitte der 2000er-Jahre. Allein in diesem Zeitraum sind die Fallzahlen um 22% gestiegen.

Ein abweichendes Bild zeigt sich, wenn man lediglich die Entwicklungen bei der Erziehungsberatung betrachtet: Insgesamt wachsen auch hier die Fallzahlen an. Allerdings erfolgte der Anstieg insbesondere zwischen 1995 und 2005 (+35%). Zwischen 2005 und 2011 haben sich dort die Fallzahlen bei rund 310.000 Hilfen eher konsolidiert. Offen bleibt, ob damit der tatsächliche Bedarf abgedeckt ist

Schaut man auf die vom Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) im Rahmen der Hilfeplanung organisierten Hilfen, ist im gleichen Zeitraum eine besonders starke Zunahme bei den familienunterstützenden ambulanten Hilfen, allen voran bei der auf das Familiensystem gerichteten Sozialpädagogischen Familienhilfe, zu beobachten – hier wiederum in der Zeit zwischen 2005 und 2011. In diesem Zeitraum sind die ambulanten Hilfen nach §§ 27ff SGB VIII insgesamt um etwa 59% auf aktuell 300.000 Leistungen gestiegen. In dieser Entwicklung spiegelt sich eine unmittelbare Auswirkung der 1991 in Kraft getretenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und die Hilfen zur Erziehung im Besonderen.9 In den 2000er-Jahren hat sich die fachlich und politisch gewollte "Ambulantisierung" der Hilfen zur Erziehung fortgesetzt und das familienunterstützende Leistungssegment wurde systematisch ausgebaut. Die Fallzahlen der ambulanten Hilfen zur Erziehung sind mittlerweile höher, als die Fallzahlen bei den so genannten "familienersetzenden" stationären Hilfen – also der Heimerziehung und der Vollzeitpflege. Mit aktuell rund 170.000 Hilfen machen sie 36% der vom ASD organisierten Hilfen zur Erziehung aus. Der starke Ausbau des familienunterstützenden Leistungssegments (Stichwort: "ambulant vor stationär") – insbesondere seit Anfang der 2000er-Jahre – geht nicht nur auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zurück, sondern auch auf Steuerungsbemühungen der Jugendämter, die auf eine Stärkung der Leistungen mit einem ambulanten Hilfesetting bei der Hilfegewährungspraxis setzten, um familienersetzende Hilfen - und somit die (zeitweise) Trennung des jungen Menschen von der Herkunftsfamilie, aber auch eine kostenintensive Unterbringung – zu vermeiden. Zwar ist ein leichter Rückgang der familienersetzenden Hilfen von etwa 152.000 auf 145.000 Hilfen zwischen 1995 und 2005 (-5%) zu beobachten, allerdings steigen

<sup>9</sup> Vgl. Schilling/Pothmann 2010, S. 38f.

diese ab 2005 – insbesondere in Folge der Kinderschutzdebatte – wieder deutlich an. Allein in den letzten 6 Jahren sind die Hilfen der Heimerziehung und der Vollzeitpflege um insgesamt knapp 19% auf 170.000 Fälle gestiegen. Gleichwohl zeigt sich für die Hilfen zur Erziehung nach wie vor eindeutig ein Übergewicht bei den familienunterstützenden gegenüber den -ersetzenden Hilfen. Diese Entwicklung steht auch für die Veränderung einer Kinder- und Jugendhilfe, die im Horizont eines Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung den Präventionsgedanken gegenüber dem Interventionsgedanken in besonderer Weise betont.

Die bisherige Darstellung der Entwicklung zu den Hilfen zur Erziehung hat die Situation für die Eingliederungshilfen bei einer (drohenden) seelischen Behinderung – also die Leistungen gem. § 35a SGB VIII – nicht mit berücksichtigt. Seit 2007 kann diesbezüglich analog zu den Hilfen zur Erziehung und den Hilfen für junge Volljährige auf statistische Ergebnisse zu den Fallzahlen im Rahmen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgegriffen werden. Lässt man die Ergebnisse für 2007 aufgrund einer anzunehmenden Untererfassung im ersten Erhebungsjahr einmal unberücksichtigt, so zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine Zunahme der Fallzahlen von 43.360 auf 60.331 (+40%). Die Inanspruchnahmequote ist damit von 26 Hilfen auf 38 Hilfen pro 10.000 der unter 21-Jährigen gestiegen.

Im angegebenen Zeitraum – also zwischen 2008 und 2011 – sind stationäre Maßnahmen in einem deutlich größeren Umfang in Anspruch genommen worden (+24%). Die Zunahme bei den Eingliederungshilfen ist allerdings vor allem auf die ambulanten "35a-Leistungen" zurückzuführen (+45%). Bei den ambulanten Leistungen wiederum hat vor allem die Zahl der Hilfen in den Schulen bzw. in Verbindung mit Schule zugenommen. Die für 2011 erfassten rund 8.000 Fälle mit dem Durchführungsort Schule entsprechen dem Zweieinhalbfachen des Jahres 2008. Der Anteil dieser Hilfen an allen ambulanten Leistungen hat sich im benannten Zeitraum von knapp 11% auf rund 18% erhöht.

Genauere Angaben über die Hilfeform werden über die Bundesstatistik nicht abgefragt. Es ist allerdings bei der Zunahme von ambulanten Hilfen mit dem Durchführungsort Schule davon auszugehen, dass es sich zumindest zu einem großen Teil um die so genannten "Integrationshelfer" oder auch "Schulbegleiter" handeln wird.

## Ausgabensituation und -entwicklung

Der geschilderte Anstieg der Fallzahlen für die Hilfen zur Erziehung in den letzten beiden Jahrzehnten, aber auch für die Eingliederungshilfen nach SGB VIII in den letzten Jahren, ist mit einem entsprechenden Anwachsen der Finanzmittel verbunden, die durch die Kommunen bereit gestellt wurden. Beschränkt man sich auf die Jahre 2005 bis 2010 – den Zeitraum mit dem besonders hohen Fallzahlenanstieg –, so haben sich die finanziellen Aufwendungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung in diesem Zeitraum insgesamt um knapp 1,5 Mrd. € auf zuletzt ca. 6,9 Mrd. € erhöht. Für den Zeitraum 2005 bis 2010 entspricht dies einer prozentualen Steigerung von +28%. Das sind rechnerisch 428 € pro jungem Mensch im Alter von unter 21 Jahren. Dieser Wert liegt damit um 120 € höher als noch 2005.

Bei den Leistungen gem. §35a SGB VIII sind ebenfalls erhebliche Anstiege bei den Ausgaben zu beobachten. In dem bereits betrachteten Zeitraum von 2005 bis 2010 haben sich die finanziellen Aufwendungen für die Durchführung von Leistungen gem. §35a SGB VIII um knapp 265,1 Mio. € auf über 762,4 Mio. € erhöht. Diese Summe liegt zwar einerseits deutlich unter dem Wert für die Hilfen zur Erziehung, der hierüber deutlich werdende Anstieg ist allerdings andererseits mit einer Zunahme von 53% noch einmal dynamischer als bei den Hilfen zur Erziehung.

# (b) Konzeptionelle Trends

Die bisherigen Darstellungen zu den empirischen Entwicklungen zeigen eine Expansion der Inanspruchnahme von Leistungen und verweisen auf eine Ausdifferenzierung der Hilfen zur Erziehung bei steigenden finanziellen Aufwendungen der Jugendämter. Der Wandel der Hilfen zur Erziehung hat jenseits der Fallzahlen- und Ausgabensteigerungen in Form von konzeptionellen Entwicklungen stattgefunden.

Hilfen zur Erziehung sind heute konzeptionell nicht mehr das, was sie vor 20 Jahren einmal waren. Vielmehr sind in den letzten zwei Jahrzehnten verschiedene konzeptionelle Weiterentwicklungen und Ausdifferenzierungen zu beobachten, beispielsweise:

- "Ambulantisierung" und "Familialisierung" der Hilfen zur Erziehung: Es sind mehr niedrigschwellige Formen der Hilfen zur Erziehung zu beobachten, die gleichzeitig in einem hohen Maße familienorientiert sind.
- "Flexibilisierung" und "Lebensweltorientierung" der Hilfen zur Erziehung: Es zeigt sich ein Trend hin zu mehr integrierten, flexiblen Hilfen. Damit sind Modelle gemeint, bei denen – vom Kind aus gedacht und aus "einer Hand" – über eine Integration mehrerer Hilfeansätze die Passgenauigkeit für die Leistungen optimiert werden soll.
- "Sozialraumorientierung" und "Vernetzung" der Hilfen zur Erziehung: Die konzeptionellen und strukturellen Ansätze der Hilfen zur Erziehung haben ihre Schnittstellen zu Regeleinrichtungen und zum Sozialraum herausgearbeitet und pädagogisch-konzeptionell bearbeitet. Beispielsweise finden sich auch bei den familienorientierten Hilfen zunehmend konzeptionelle Ansätze, die dem Vernetzungsgedanken eine große Beachtung schenken. Darüber hinaus finden sich Kooperations- und Vernetzungsstrukturen bei der Ausgestaltung von Hilfesettings mit Blick auf Angebote der Erziehungsberatung in Familienzentren oder auch Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Gruppenarbeit in Schulen. Dies beinhaltet auch ein sich änderndes Verhältnis von Ganztagsschule und Tagesgruppen.
- "Intensivierung" und "Verkürzung" der Hilfen zur Erziehung: Bei den ambulanten Leistungen können gerade für die letzten Jahre zunehmend konzeptionelle Formen von kurzzeitigen, in einem hohen Maße intervenierenden, familienbezogenen Kriseninterventionsprogrammen beobachtet werden beispielsweise das Familienaktivierungsmanagement oder auch die aufsuchende Familientherapie.
- "Partizipation" und "Beteiligung" in den Hilfen zur Erziehung: Konzeptionell sind bei den Schlagworten Partizipation und Beteiligung folgende Aspekte zu benennen"
  - (a) Die Diskussion um Kinderrechte hat in den letzten zwei Jahrzehnten auch die konzeptionelle Entwicklung in den Hilfen zur Erziehung geprägt. Es geht dabei auch um eine stärkere Beteiligung der Kinder und Jugendlichen in den Hilfesettings.
  - (b) Für mehr Partizipation und eine stärkere Beteiligung wird darüber hinaus konzeptionell mit Blick auf die Eltern gearbeitet. So sind die Elternrechte in

- den Hilfen zur Erziehung auch vor dem Hintergrund einer Betonung der Elternarbeit konzeptionell stärker akzentuiert worden, wenngleich es mitunter ein Umsetzungsdefizit gibt. Diese Akzentverschiebung wird auch deutlich mit Blick auf ein alles in allem noch an den Anfängen stehendes Beschwerdemanagement für die Hilfen zur Erziehung.
- (c) Konzeptionell wird im Rahmen der Familiy Group-Conference (Familienrat) in hohem Maße auf Beteiligung der jungen Menschen, deren Familien sowie deren näheren sozialen Umfeldes bei der Erarbeitung von Einzelfalllösungen im Hilfeprozess selber gesetzt.
- "Dezentralisierung", "Pädagogisierung" und Alltagsorientierung der Heimerziehung: Diese Schlagwörter markieren eine Modernisierung der Heimerziehung bis hinein in die 2000er-Jahre. Gemeint ist damit eine Verlagerung der Gruppen in Häuser außerhalb des Heimgeländes (Dezentralisierung), eine weitgehende Aufhebung arbeitsteiliger Organisation und einer flexiblen Nutzung von Ressourcen (Entinstitutionalisierung), eine weitgehende Abschaffung bzw. zumindest Reduzierung der Spezialisierung von Heimen für bestimmte Gruppen von Kindern und Jugendlichen (Entspezialisierung), eine größere Nähe der Unterbringungssettings zur Lebenswelt und zum Lebensmilieu der betroffenen jungen Menschen (Regionalisierung), eine Etablierung von individuellen Betreuungsarrangements z.B. im Rahmen betreuter Wohnformen (Individualisierung). Darüber hinaus gehört zum Modernisierungsdiskurs in der Heimerziehung auch die kritische Diskussion um die "geschlossene Unterbringung" und das Setzen von engen Grenzen für einen Einsatz freiheitsentziehender Maßnahmen. Aktuell ist außerdem zu beobachten, dass Träger verstärkt therapeutische Plätze mit sehr individuellen Zusatzangeboten in ihren Einrichtungen anbieten und dafür heilpädagogische Plätze abbauen.
- Stärkung der Elternarbeit in den stationären Hilfen zur Erziehung und der Schaffung von flexiblen Settings, die an (wechselnden) Betreuungsbedarfen orientiert sind und von einer Krisenintervention mit einer zeitweisen Aufnahme von Eltern über eine 5-Tage-Gruppe bis zu Betreutem Einzelwohnen reichen.
- Stärkere Betonung des Wächteramtes und des Schutzauftrags in den Hilfen zur Erziehung und im Kontext der Kinderschutzgesetzgebung: Leistungen der Hilfen zur Erziehung balancieren stets zwischen den Aufträgen Dienstleistung/Unterstützung und Intervention bzw. zwischen Hilfe und Kontrolle. Wäh-

rend in den 1990er-Jahren die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung stark vom Dienstleistungsparadigma und vom Hilfegedanken getragen worden ist, zeigt sich spätestens seit Mitte der 2000er-Jahre eine zumindest deutliche Aufwertung der Interventions- und Kontrollelemente in der Hilfe.

Konzeptionelle Trends für die Eingliederungshilfen bei jungen Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung werden einerseits bestimmt durch Veränderungen bei den Hilfesettings, sind andererseits allerdings auch stark beeinflusst durch das Spannungsfeld dieser Angebote zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie bzw. dem Rehabilitationsbereich. Auch infolge dessen wird seit mehr als 20 Jahren – mal mehr, mal weniger intensiv – darüber gestritten, inwiefern auf der einen Seite dieses Leistungssystem in den Arbeits- und Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe eine Heimat hat. Auf der anderen Seite wird unter der Überschrift der "großen Lösung" eben auch erörtert, inwiefern nicht auch die Eingliederungsleistungen nach SGB XII für junge Menschen mit einer Behinderung in die Kinder- und Jugendhilfe integriert werden müssten, um Abgrenzungs- und Definitionsprobleme an den Schnittstellen von Kinder- und Jugendhilfe auf der einen sowie Eingliederungshilfen und Rehabilitation auf der anderen Seite zu vermeiden. Die derzeit ins Auge gefasste Neuordnung der Eingliederungshilfen sollte eine Klärung herbeiführen.

Mit einer solchen Neuordnung könnte auch ein Beitrag geleistet werden, um die konzeptionell-fachliche Diskussion der Hilfesettings bei den Eingliederungshilfen auch aus der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe stärker in den Vordergrund zu stellen. Hier zeigen sich bislang zweifelsohne Parallelen zu den dargestellten konzeptionellen Trends bei den Hilfen zur Erziehung, beispielsweise mit Blick auf eine "Ambulantisierung", eine stärkere Vernetzung mit Regeleinrichtungen und dem Sozialraum, eine Veränderung stationärer Unterbringungssettings, eine stärkere Beachtung des Schutzauftrags oder auch die Stärkung partizipativer und beteiligungsorientierter Arbeit.

# 4. Präventive Ausrichtung der Regelsysteme in der Kinder- Jugendhilfe

Prävention mit Blick auf Hilfen zur Erziehung (HzE)

Wenn es darum geht, die Notwendigkeit von HzE erst gar nicht entstehen zu lassen, stehen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe vor allem Angebote zur Stärkung der Erziehungskompetenz sowie die Installation von geeigneten Frühwarnsystemen im Focus. Demgegenüber ist für die HzE selbst die Frage von besonderer Bedeutung, wie die Ausgestaltung der Leistungen und Abstimmung mit anderen Angeboten optimiert werden kann, um die Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen so frühzeitig wie möglich zu beenden. Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie mit Unterstützungssystemen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Gesundheitsförderung, Arbeitsmarktförderung) bieten gute Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung von HzE im Sinne einer Verbesserung ihrer präventiven Wirkungen. Ziel ist, vorhersehbaren Unterstützungsbedarf wahrzunehmen und an den potentiellen Problempunkten wirksame vorbeugende Angebote bereitzuhalten (Primärprävention).

# Weiterentwicklungsbedarf von HzE

Die Jugendhilfe-Effekte-Studie (JES-Studie) von 2002 kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass bedarfsgerechte Hilfen, die frühzeitig, umfassend und ohne Umwege zum Einsatz kommen, sich auch als die effektivsten und effizientesten Jugendhilfeleistungen erweisen. Es gibt deutliche Hinweise, dass der konsequente Aufbau einer sozialräumlich organisierten Präventionskette unter Einbindung aller in der Region tätigen Akteure auch positive Effekte auf die Wirksamkeit der Hilfen sowie auf die Kostenentwicklung haben. In diesem Zusammenhang kommt einer konsequent und verantwortlich wahrgenommenen Steuerung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine zentrale Bedeutung zu.

Die Abstimmung zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Handlungsfeldern und Regelsystemen in Bezug auf wirksame Unterstützung der Präventionsbemühungen der Kinder- und Jugendhilfe muss in der Regel auf folgenden Voraussetzungen aufbauen:

- Rollen- und Zielklarheit sowie Verbindlichkeit in der Vernetzung;
- vorhandene Ressourcen bei den unterschiedlichen Kooperationspartnern für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung;
- sowie ein am Kind und den Jugendlichen orientiertes und aufeinander bezogenes Leitbild.

Die "Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe" nach § 79a SGB VIII ermächtigt den Träger der öffentlichen Jugendhilfe und gibt ihm den gesetzlichen Auftrag, "Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

- 1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen,
- 2. die Erfüllung anderer Aufgaben,
- 3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a,
- 4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen."

Das Gesetz gibt damit auch zentrale Grundbedingungen gelingender Prävention vor:

- Regelmäßige Analyse der Rahmenbedingungen für gesundes Aufwachsen im sozialen Nahraum;
- Umsetzung, ggf. Einführung, eines Systems der Qualitätsentwicklung, das geeignet ist, die regelmäßige Weiterentwicklung und Anpassung der Angebotsstrukturen sicherzustellen;
- Gute Einbindung und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die direkt und indirekt mit Eltern und der sozialen, k\u00f6rperlichen und intellektuellen Entwicklung junger Menschen befasst sind oder darauf in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichem Auftrag Einfluss nehmen (Schnittstellenmanagement).

Im Bereich der Frühen Hilfen hat sich in einzelnen Bundesländern und Kommunen ein System gezielter Netzwerkkoordination durch gesondert dafür eingesetzte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etabliert und bewährt. Hieraus lassen sich auch Hinweise auf gelingende Qualitätsentwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in der Präventionsarbeit ableiten.

## Begleitung von Übergängen als zentrale Aufgabe von Prävention

Die Übergänge zwischen einzelnen Entwicklungsphasen von Kindern und Jugendlichen sind immer auch Ansatzpunkte, die eine erhöhte Aufmerksamkeit der Kinderund Jugendhilfe erfordern, aber auch Chancen auf positive Weichenstellungen bieten. Im Zuge der Beratungen zum Bundeskinderschutzgesetz und in der einschlägigen Diskussion über den Kinderschutz der letzten Jahre sind die Übergänge von der Geburt bis frühe Kindheit sowie der Unterstützungsbedarf werdender Eltern ausführlich beleuchtet worden. Die Kooperation und der Ausbau von Netzwerken unter Beteiligung des öffentlichen Gesundheitsdienstes wie auch der Gesundheitsversorgung oder der Familienbildung, haben zuletzt durch das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) eine gesetzliche Verstetigung erfahren.

Insbesondere der Schritt vom Kindergarten in die Schule und die gelingende Gestaltung der Übergänge innerhalb des Systems Schule sowie des Übergangs von der Schule in den Beruf sind zentrale Präventionspunkte für die Kinder- und Jugendhilfe, die es wahrzunehmen gilt. Die Entwicklung der Ganztagsschule erhöht darüber hinaus die Notwendigkeit zur Kooperation und Verantwortungsklärung zwischen den Regelsystemen Schule und Kinder- und Jugendhilfe noch einmal deutlich.

Im Übergang Schule-Beruf kommen die Akteure der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (z.B. Bundesagentur für Arbeit, Bund, Länder und Kommunen) als weitere Partner hinzu. Hieraus ergeben sich erweiterte Kooperationsnotwendigkeiten mit Schule, und z.B. Trägern der Jugendsozialarbeit. Die Abstimmung der Angebote in lokalen Netzwerken (Kommune, Träger der Jugendsozialarbeit, Wirtschaft, Arbeitsverwaltung) unterstützt die gemeinsamen Bemühungen. Eine wichtige Voraussetzung für gelingende Kooperationen sind dazu im regionalen Verbund qualifiziert arbeitende, verlässliche und gut vernetzte Träger. Die Vergabepraxis der Bundesagentur für Arbeit muss diesem Umstand Rechnung tragen. Es gilt, alle beteiligten Akteure - Schulen, Arbeitsverwaltung, Kommunen - in die Organisation des Übergangs einzubeziehen und gemeinsam Verantwortung für die gelingende Förderung der Jugendlichen zu übernehmen. Auch die Arbeitsverwaltung in Agenturen für Arbeit und Jobcentern muss sich stärker in die Förderung benachteiligter Familien einbringen durch beschäftigungspolitische Angebote, Qualifizierungen und Beratungsangebote.

Die stark an den Zielen der Bundesagentur für Arbeit ausgerichtete Geschäftspolitik der Jobcenter und Agenturen für Arbeit darf sich nicht auf die Integration arbeitsmarktnaher Kunden beschränken und in der Folge aus der Förderung benachteiligter Jugendlicher und ihrer Familien zu Lasten anderer Systeme zurückziehen. Gemeinsames Ziel muss vielmehr ein intensives Engagement aller Akteure zur Stabilisierung und Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher sein.

Auch die HzE müssen, wollen sie präventive Wirkungen erzielen, mit ihren Angeboten im Rahmen eines lokalen bzw. regionalen Übergangsmanagements mitwirken und sich an koordinierten Maßnahmen verschiedener Akteure beteiligen.

#### 5. Sozialräumliche / infrastrukturelle Ansätze

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausdifferenzierungen der Hilfen zu Erziehung und ihrer veränderten sozialpolitischen Funktion kommt der Entwicklung von sozialräumlichen und infrastrukturellen Ansätzen der Hilfen zur Erziehung eine wachsende Bedeutung zu. Ohne eine verbesserte Verknüpfung mit anderen Leistungen, Angebote und Hilfen im Sozialraum ist eine den veränderten Handlungsbedingungen angemessene Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung kaum möglich.

# Begriffsklärung

Dabei ist zunächst zu klären, was unter "Sozialraum" verstanden werden soll. In diesem Kontext werden unter "Sozialraum" Quartiere unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene verstanden, die über die Herstellung sozialer Bezüge oder Milieus identitätsstiftend wirken und Fokus für soziales oder politisches Handeln sind. Unter "sozialräumlichen Ansätzen in den Hilfen zur Erziehung" werden dem folgend Strategien verstanden, die die Planung und Erbringung von Leistungen im Kontext sozialräumlicher Bezüge verorten, diese umsetzen, auf deren Wirkungen Bezug oder auf deren Gestaltung Einfluss nehmen. Zentrale sozialräumliche Bezüge sind dabei die sozialen und kulturellen Regelangebote. Unter dem Begriff "Regelangebote" werden alle infrastrukturellen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, der sozialen Daseinsvorsorge, der kulturellen, sport- und bildungsbezogenen Angebote und Einrichtungen verstanden. Dies umfasst nicht zuletzt auch die Schulen.

#### Ziele der Weiterentwicklung von Hilfen zur Erziehung

Ein zentrales Ziel bei der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ist es, Unterstützungs- und Hilfebedarfe frühzeitig zu erkennen bzw. diese so auszugestalten, dass sie nachhaltig sind und für die betroffenen Kinder, Jugendlichen und ihre Familien längerfristig positive Entwicklungsperspektiven sichern. Dies bedingt eine Optimierung der Leistungen selbst sowie der Prozesse der Leistungserbringung.

Im Kontext sozialräumlicher Ansätze bedeutet dies, die Ressourcen und Kompetenzen der im Sozialraum vorhandenen Regelsysteme (z.B. der Schulen, Kindertageseinrichtungen und der Jugendarbeit) im Hinblick auf eine umfassende Beratung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zu stärken und Ressourcen wirkungsvoller einzusetzen. Durch diese präventive Beratung und Unterstützung im sozialen Nahraum können Schwellenängste der Hilfesuchenden in Bezug auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung abgesenkt werden. Dies kann zu einer frühzeitigeren und damit präventiv wirkenden Nutzung der Hilfen zur Erziehung führen. Zudem kann durch die stärkere Nutzung der Regelsysteme eine Ausgrenzung der Leistungsadressat/innen vermieden werden. Durch eine bessere Abstimmung mit den Angeboten des Regelsystems können somit bereits Hilfeeffekte erzielt werden, die einen Übergang in Hilfen zur Erziehung vermeiden helfen bzw. zur Inanspruchnahme weniger intensiver Hilfen führen.

Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei der Organisation von Übergängen zu. Zum einen betrifft dies die Gestaltung von Übergängen aus Angeboten der Regelsysteme in die Hilfen zur Erziehung sowie aus diesen wieder hinaus. Zum anderen sind hier die Übergänge innerhalb der Regelsysteme in den Blick zu nehmen. So können gut gestaltete Übergänge z.B. von der Familie in die Kindertageseinrichtung, von den Kindertageseinrichtungen in die Grundschulen bzw. von den Grundschulen in die weiterführenden Schulen dazu beitragen, die Entstehung zusätzlicher Erziehungsbzw. Entwicklungsprobleme und somit das Erfordernis von Hilfen zur Erziehung zu vermeiden. Bei der Gestaltung von Übergängen sollten die jeweiligen Lebenslagen sowie Bedürfnisse der jungen Menschen im Mittelpunkt stehen. Das überformende Wirken von institutionellen Interessen sollte so weit wie möglich verhindert werden. Dies trägt auch dazu bei, die vorhandenen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen,

wenn die Hilfegewährung und -ausgestaltung auf die Leistungsfähigkeit und Handlungsmöglichkeiten der Regelsysteme bezogen und in der Durchführung mit diesen verknüpft wird. Dies verweist auf die Notwendigkeit zur Planung und Vernetzung von Angeboten, Leistungen und Hilfen der unterschiedlichen Regelsysteme im Sozialraum.

# Sozialräumliche Konzepte mit Blick auf Hilfen zur Erziehung

Grundlegendes Ziel sozialräumlicher Konzepte sollte es sein, durch die Gestaltung des Sozialraums und die Gestaltung präventiver Angebote Hilfebedarfe gar nicht erst entstehen zu lassen bzw. frühzeitig niedrigschwellige Hilfen anzubieten. Dies ist nur möglich, wenn alle (pädagogischen) Angebote bekannt sind und die Hilfen zur Erziehung im Hinblick auf diese Infrastruktur entwickelt werden. Zugleich ist es erforderlich, dass in den Regelsystemen Informationen über die Leistungen der Hilfen zur Erziehung bekannt sind und dass über diese informiert wird. Zentraler Akteur der Gestaltung eines solchen sozialräumlichen Konzeptes ist das Jugendamt (§ 81 i.V.m. § 69 Abs. 3 SGB VIII).

### Erwartete Wirkungen

Folgende Wirkungen auf die Entwicklung von Hilfen zur Erziehung werden durch eine stärkere Berücksichtigung sozialräumlicher Konzepte erwartet:

- · Optimierung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage;
- Bessere Planbarkeit des Bedarfs und Optimierung der Leistungserbringung durch die Vernetzung mit Regelangeboten;
- Verbesserte Kombination von Hilfen zur Erziehung mit anderen Angeboten z.B. nach §§ 13 und 16 SGB VIII sowie Angeboten und Leistungen nach den SGB II, III, V, XI und XII;
- Verbesserung der Kooperation der Anbieter und Leistungserbringer im Sozialraum – insbesondere der Leistungserbringer von Hilfen zur Erziehung;
- Entwicklung und Etablierung zusätzlicher Angebote im Vorfeld von Hilfen zur Erziehung mit präventiver Wirkung.

Mit einer so orientierten Weiterentwicklung könnte eine stärker am Kindeswohl orientierte Ausrichtung der Hilfen zur Erziehung erreicht werden, die in einem stärker auf Prävention ausgerichteten Sozialraum und in Verbindung mit den Regelsystemen

wirken. Mittel- und langfristig kann damit eine (relative) Reduktion intensiver und auf längere Zeiträume angelegter Hilfen erreicht werden.

# 6. Anforderungen an die Entwicklung von Hilfe zur Erziehung

- 1. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Notwendigkeit des Handlungsfeldes der Hilfen zur Erziehung ist auch in den nächsten Jahren nicht damit zu rechnen, dass sich der Bedarf an Leistungen der Hilfen zur Erziehung deutlich reduzieren wird. Stärker noch als bislang werden die Hilfen zur Erziehung bei der Ausgestaltung ihrer Angebote zukünftig die Ziele Integration und Inklusion im Blick haben müssen.
- 2. Es gibt bislang keine empirisch abgesicherten Erkenntnisse darüber, dass aufgrund präventiver Angebote die Inanspruchnahme von einzelfallbezogenen Leistungen mit einem höheren Interventionsgrad unmittelbar zurückgeht. Aber es gibt Beispiele auf kommunaler Ebene die zeigen, dass der Ausbau präventiver, sozialraumorientierter Strukturen notwendig ist, um auf den tatsächlichen Bedarf an Leistungen sowie Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen sowie der Hilfen zur Erziehung im Besonderen sozialpolitisch antworten zu können.
- 3. Die zu beobachtende Expansion, eine damit einhergehende Ausdifferenzierung der Leistungen und p\u00e4dagogischen Settings sowie das verst\u00e4rkte in den Blick nehmen der Schnittstellen zu den angrenzenden Regel- und Leistungssystemen, stellen h\u00f6here Steuerungsanforderungen an die Jugend\u00e4mter. Die kommunalen Strukturen werden hier organisatorisch, rechtlich und finanziell in die Lage versetzt werden m\u00fcssen, mit diesen gestiegenen Herausforderungen umgehen zu k\u00f6nnen.
- 4. Die Expansion der Hilfen zur Erziehung und die damit verbundene Ausdifferenzierung pädagogischer Hilfesettings und Angebotsformen macht eine erneute Standortbestimmung notwendig. Im Leistungsspektrum "Hilfen zur Erziehung" finden sich, darauf deuten die aktuellen statistischen Zahlen hin, Unterstützungsformen für junge Menschen und ihre Familien, bei denen die Frage zu stellen ist, ob sie tatsächlich unter das Dach der "sozialpädagogischen Leistung" Hilfe zur Erziehung gefasst werden können. Es wird zu überlegen sein, wie die Hilfen zur Erziehung zukünftig stärker konturiert werden zugleich aber stärker mit Angeboten der Regelsysteme

verknüpft werden können. Hierzu gehört auch, dass Schnittstellen und Übergänge zu Regelsystemen wechselseitig konkret und verbindlich beschrieben und ausgestaltet werden müssen. Genauer zu betrachten ist auch das Spannungsverhältnis zwischen der verstärkten Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung einerseits und der Ausweitung anderer Angebote der Jugendhilfe, insbesondere der Kindertagesbetreuung andererseits. Hier ist zu erörtern, wie das Verhältnis Leistungserbringung zwischen Hilfen zur Erziehung und den anderen Angeboten der Regelversorgung im Rahmen des KJHG im Hinblick auf die Gestaltung und Priorisierung neu justiert werden kann.

#### Literatur

Bundesregierung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2012.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Elfter Kinder-und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder-und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2002.

Fendrich, S./Lange, J./Pothmann, J.: Vom Wandel des Wandels. Anfragen an den Stand von Expansions-, Differenzierungs- und Professionalisierungsprozessen in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Arbeitskreis "Jugendhilfe im Wandel" (Hrsg.): Jugendhilfeforschung, Wiesbaden 2011, S. 47-68.

Otto, H.-U./Ziegler, H.: Impulse in einer falsche Richtung – Ein Essay zur "Neuen Steuerung" der Kinder- und Jugendhilfe, in: Forum Jugendhilfe, 2012, Heft 1, S. 17-25.

Rauschenbach, Th.: Das sozialpädagogische Jahrhundert, Weinheim und München 1999.

Rauschenbach, Th.: Zukunftschance Bildung. Familie, Jugendhilfe und Schule in neuer Allianz, Weinheim und München 2009.

Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, in: J. Münder, R. Wiesner, Th. Meysen (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2011, S. 13-39.

Schilling, M./Pothmann, J.: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik als Informationsgrundlage für die Politikberatung, in: Das Jugendamt/Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe. Gemeinsames Sonderheft zu 20 Jahren KJHJ, 2010, S. 36-39.

Thiersch, H.: Schwierige Balance. Über Grenzen, Gefühle und berufsbiografische Erfahrungen, Weinheim und München 2009.

#### Überleitung zu den Anlagen des Positionspapiers der Koordinierungsgruppe

In ihrer Konferenz vom 31.5./1.6.2012 haben die Jugend- und Familienministerinnen und -minister die AGJF beauftragt mit Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Vereins und der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe Fragen der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung auf der Basis des Diskussionspapiers der AGJF zu erörtern.

Die hierfür von der AGJF eingerichtete "Koordinierungsgruppe Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung" tagte im Zeitraum von August 2012 bis Januar 2013 sechs Mal. Der Vorsitz und die Federführung wurde durch die Hamburger Vertretung wahrgenommen.

Im Ergebnis legt die Koordinierungsgruppe neben dem beigefügten Text "Hilfen zur Erziehung – Aufträge, Funktion, Entwicklungen und Perspektiven", in dem sie sich zu wesentlichen Fragestellungen gemeinsam positioniert hat, 5 Anlagen vor.

Grund für die Darstellung unterschiedlicher Positionen durch Anlagen ist die Tatsache, dass im Verlauf der Diskussionen unterschiedliche Handlungsvorschläge zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung bzw. korrespondierender Systeme erörtert wurden. Diese konnten in der zur Verfügung stehenden Zeit jedoch nicht abschließend diskutiert werden.

# Anlagen I und II:

Zwei Expertengruppen haben sich mit Fragen der sozialräumlichen und präventiven Ausrichtung von Hilfen zur Erziehung beschäftigt. Die Ergebnisse dieser Expertengruppen geben einen Überblick über die zentralen in diesem Zusammenhang diskutierten Aspekte sowie mögliche daraus resultierende Handlungsvorschläge. Die Papiere sind nicht abschließend beraten worden, sondern gingen in den weiteren Verlauf der Diskussion der Koordinierungsgruppe ein und markieren lediglich einen Zwischenstand.

# Anlagen III-V:

Die kommunalen Spitzenverbände (Anlage III), die Wohlfahrtsverbände (Anlage IV) und die AGJ (Anlage V) positionieren sich in je eigenen Texten.

Das Thema "Kooperation Schule und Jugendhilfe" wird in den hier vorliegenden Texten noch nicht dargestellt. Die parallel eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus benannten Personen der JFMK und der KMK hat geplant, ihre Ergebnisse Ende März 2013 als Text zur Verfügung zu stellen.

# Ergebnispapier der Expertengruppe "Sozialräumliche Ansätze und Finanzierungsfragen in Bezug auf HzE"

#### Aufgabe

Die Expertengruppe hatte zur Aufgabe, im Rahmen einer Ist-Analyse unterschiedliche Ansätze und Ziele von sozialräumlichen Angeboten einschließlich der Zugänge und Finanzierungsfragen zu beschreiben und Vorschläge für eine optimale Ausgestaltung sozialräumlicher Angebote zu unterbreiten.

Dabei sollten die verschiedenen Ansätze unter bestimmten Gesichtspunkten (Ziele der jeweiligen Ansätze, Verknüpfung mit Regelsystemen, erwartete Wirkungen auf die HzE, Kriterien für die Finanzsteuerung und Budgetfragen, rechtliche Rahmenbedingungen) betrachtet werden.

#### Begriffsdefinitionen

Um eine einheitliche Diskussion zu ermöglichen, wurden zunächst die nachfolgenden Begriffe definiert:

Der Begriff "Regelangebote" umfasst alle infrastrukturellen Angebote im weiteren Kontext der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch darüber hinausgehende Angebote im Nahraum wie z. B. Schulen, Sportvereine und kulturelle Einrichtungen.

Unter "Sozialraum" werden Quartiere unterhalb der Stadt- oder Kreisebene verstanden, die über die Herstellung sozialer Bezüge oder Milieus identitätsstiftend wirken und Fokus für soziales oder politisches Handeln sind.

Unter "sozialräumlichen Ansätzen in den Hilfen zur Erziehung" werden somit Strategien verstanden, die die Planung und Erbringung von Leistungen im Kontext sozialräumlicher Bezüge verorten, diese umsetzen, auf deren Wirkungen Bezug nehmen oder auf deren Gestaltung Einfluss nehmen wollen.

# Ziele der Weiterentwicklung von HzE

Als grundlegendes Ziel der Weiterentwicklung von HzE wurde ein frühzeitiges Erkennen von Hilfebedarfen bzw. die frühzeitige Hilfe für Kinder, Jugendliche und ihre Familien fixiert sowie die Sicherung der Nachhaltigkeit der Hilfen in längerfristigen Perspektiven.

Dies bedingt eine Optimierung der Leistungen ebenso wie der Leistungsgewährung und der dazu gehörigen Prozesse.

Um dies zu erreichen, ist es notwendig, die Ressourcen und Kompetenzen, die in den im Sozialraum jeweils vorhandenen Regelsystemen (Beispiel Schule und Kin-

dergarten) bereits gegeben sind, mit Blick auf eine umfassende Beratung und Unterstützung von Familien, Kindern und Jugendlichen weitergehend zu stärken.

Durch diese Beratung und Unterstützung im sozialen Nahraum können Schwellenängste der Hilfesuchenden abgesenkt werden. Zudem kann durch die Einbindung in den Alltag eine Ausgrenzung und Diskriminierung der Leistungsempfänger vermieden werden.

Durch eine bessere Abstimmung mit Angeboten des Regelsystems sowie eine Verknüpfung im Regelsystem sollen zudem bereits Hilfeeffekte erreicht und damit letztlich Übergänge in HzE verringert werden.

Ein weiteres Ziel der Weiterentwicklung von HzE ist es, die Übergänge zu organisieren, aus den Regelsystemen in HzE (und auch zurück), aber auch in und aus anderen Bereichen. Die Übergangsgestaltung sollte ihren Ausgangspunkt in der jeweiligen Lebenslage sowie den Bedürfnissen des jungen Menschen und nicht in einer Betrachtung aus Perspektive der institutionellen Interessen nehmen. Dabei ist das Gelingen von Übergängen (z. B. von der Kita in die Schule) mit Blick auf das einzelne Kind sicherzustellen, um das Entstehen zusätzlicher Erziehungsprobleme zu vermeiden.

Grundsätzlich ist die Unterstützung für Betroffene wirtschaftlich zu gestalten und vorhandene Ressourcen sind optimal zu nutzen. Dies schließt insbesondere ein, die Hilfegewährung und –ausgestaltung auf die Leistungsfähigkeit und Möglichkeiten des Regelsystems zu beziehen und diese damit sowohl planerisch als auch in der Durchführung zu verknüpfen.

## Ziele sozialräumlicher Konzepte mit Blick auf Hilfen zur Erziehung

Die grundsätzliche Voraussetzung für ein erfolgreiches sozialräumliches Konzept, welches die Hilfen zur Erziehung mit in den Blick nimmt, ist die Vernetzung der vorhandenen Regelangebote innerhalb eines Sozialraums.

Dabei sind grundlegende Ziele des Konzepts und der zugrundeliegenden Vernetzung, durch vorbeugende Maßnahmen HzE gar nicht erst notwendig werden zu lassen und frühzeitig Hilfebedarfe zu erkennen sowie niedrigschwellige Zugänge zu ermöglichen; notwendige Unterstützungsangebote sollen zeitnah und dafür weniger intensiv erfolgen, und zwar unter verbessertem Einbezug der Möglichkeiten der Regelsysteme (sowohl einzelfallbezogen als auch strukturell).

Dazu ist erforderlich, dass ein Überblick über bestehende sozialräumliche (pädagogische) Angebote organisiert wird und in den Regelsystemen eine entsprechende Information/Beratung erfolgen kann.

Ebenso sind bestehende Planungsverpflichtungen auf den Ebenen des Jugendamtsbezirks entsprechend durch die Vernetzung von Angeboten und Einrichtungen im Sozialraum zu ergänzen, um Planungen kleinräumig anzupassen.

## Erwartete Wirkungen auf HzE

Durch die Schaffung sozialräumlicher Konzepte und die damit verbundene verbesserte Steuerung im Sozialraum soll eine Optimierung des Verhältnisses von Bedarf und Angebot an HzE im Sozialraum erreicht werden.

Zudem soll erreicht werden, dass HzE unter Nutzung von vorhandenen Regelangeboten im Sozialraum besser geplant und erbracht werden können und die Vernetzung von HzE mit Regelangeboten verbessert wird.

Dabei wird auch angestrebt, Angebote und Maßnahmen zu etablieren und umzusetzen, in denen HzE mit anderen Angeboten (z. B. nach den §§ 13, 16 SGB VIII; SGB II, SGB V, SGB XI, SGB XII) kombiniert werden.

Die hierfür erforderliche Kooperation zwischen den Trägern im Sozialraum soll dabei letztlich auch dazu führen, dass Institutionsegoismen von Trägern eingehegt werden. Zusätzlich sollen Angebote unterhalb von HzE geschaffen werden, die im Sinne wirksamer Prävention bereits vor Eintreten eines echten Hilfebedarfs greifen.

Neben einer Optimierung der Wirkung von HzE soll damit mittel- und langfristig eine (relative) Reduktion der HzE-Fallzahlen erreicht werden.

Zudem wird erwartet, dass erfolgreiche sozialräumliche Konzepte einen stärker ressourcenorientierten Ansatz bei der Gewährung von HzE ermöglichen, weg von einer Orientierung am Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung hin zu einer Ausrichtung am Kindeswohl.

<u>Hinweis:</u> Aus den dargestellten Zielen und erwarteten Wirkungen der Weiterentwicklung von HzE (im Sozialraum) ergeben sich die nachfolgenden Vorschläge im Hinblick auf Finanzierungsfragen und rechtliche Erfordernisse.

Die im Folgenden aufgeführten Vorschläge wurden in der Expertengruppe diskutiert, ohne dass dabei ein Konsens zwischen allen Beteiligten angestrebt oder erreicht wurde.

#### Finanzierung / Budgetfragen

Eine denkbare Möglichkeit, den Kostensteigerungen durch HzE zu Lasten der Kommunen zu begegnen, wäre die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunen durch eine finanzielle Zuwendung zur Umsetzung des SGB VIII, z. B. durch den Bund.

Ebenfalls wäre denkbar, die finanziellen Ressourcen der Regelsysteme (Schule, SGB II -Grundsicherung für Arbeitsuchende-, SGB III -Arbeitsförderung-, SGB V - Gesetzliche Krankenversicherung-, SGB VIII -Kinder- und Jugendhilfe-, SGB IX - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, SGB XII -Sozialhilfe-) sowohl bei der Kostentragung für kombinierte Angebote/Hilfen als auch im Kontext sozialräumlicher Finanzierungen oder Budgets einzubeziehen. Auch eine stärkere Inpflichtnahme der Systeme an den Schnittstellen zur Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere für psychosoziale Hilfen, verspricht Potenzial zu effektiverem Ressourceneinsatz und zur Vermeidung von Doppelstrukturen.

Unabhängig von einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit durch eine Erhöhung der im System vorhandenen finanziellen Mittel, könnte eine verbesserte Steuerung bzw. Optimierung der Finanzierung von HzE auch über die Einrichtung von Budgets erreicht werden.

Dabei gilt grundsätzlich für alle Finanzierungsformen im Kontext von Budgets, dass die Hilfeplanung, der Gewährleistungsanspruch und die Steuerung der HzE beim Jugendamt verbleiben.

Von Seiten der Expertengruppe werden folgende Finanzierungsformen/Budgets zur Erprobung diskutiert:

- Die Einrichtung eines virtuellen (internen) Sozialraumbudgets des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe (vgl. dezentrale Ressourcenverantwortung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells).
- Die Zuordnung von sozialräumlichen Trägerbudgets für definierte Leistungen in Verantwortung des öffentlichen Trägers.

Beide Arten von Budgets können sich dabei ausschließlich auf HzE beziehen oder auch Mittel anderer Leistungsbereiche innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe inkludieren.

#### Rechtliche Erfordernisse

Um die Erprobung der oben vorgeschlagenen Budgetformen realisieren zu können, ist zunächst zu prüfen, ob Pauschalfinanzierungen, ggf. unter Bildung von Anbieterpools, für definierte HzE (§§ 27, 36a Abs. 2 SGB VIII) im Rahmen der derzeitigen

4

rechtlichen Regelungen bereits zulässig sind, ansonsten muss ggf. diesbezüglich eine rechtliche Klarstellung erfolgen.

Zudem wird die Schaffung einer Befugnisnorm vorgeschlagen, welche die Auswahl von Trägern im Sozialraum, die Leistungen der HzE im Rahmen zugewiesener Budgets im Sozialraum erbringen sollen, ermöglicht.

Des Weiteren wäre zu prüfen, inwieweit im Rahmen des § 27 SGB VIII bei der Feststellung des erzieherischen Bedarfs und bei der Leistungserbringung die Regelsysteme (Schule, Kindergarten) im konkreten Einzelfall bereits hinreichend berücksichtigt werden.

Insbesondere mit Blick auf die angestrebte und befürwortete Einbeziehung der Regelsysteme bei der Gewährung sowohl von Hilfen zur Erziehung als auch in Angebote unterhalb von Hilfen zur Erziehung sind zudem die bestehenden Regelungen zum Sozialdatenschutz zu hinterfragen (Beispiel: Einbezug Schule – in welchem Umfang kann das Jugendamt Schulvertreter über den sozialen Hintergrund von Kindern und Jugendlichen informieren und inwieweit ist dies erforderlich).

# Ergebnisse der Expertengruppe I der Koordinierungsgruppe Hilfen zur Erziehung

#### 1. Prävention im Blick auf Hilfen zur Erziehung (HzE)

Wenn es darum geht, die Notwendigkeit von HzE erst gar nicht entstehen zu lassen, stehen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe vor allem Angebote zur Stärkung der Erziehungskompetenz sowie die Installation von geeigneten Frühwarnsystemen im Focus. Demgegenüber ist für die HzE selbst die Frage von besonderer Bedeutung, wie die Ausgestaltung der Leistungen und Abstimmung mit anderen Angeboten optimiert werden kann, um die Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen so frühzeitig wie möglich zu beenden. Schnittstellen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie mit Unterstützungssystemen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Gesundheitsförderung, Arbeitsmarktförderung) bieten gute Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung von HzE im Sinne einer Verbesserung ihrer präventiven Wirkungen. Ziel ist, vorhersehbaren Unterstützungsbedarf wahrzunehmen und an den potentiellen Problempunkten wirksame vorbeugende Angebote bereitzuhalten (Primärprävention).

#### 2. Weiterentwicklungsbedarf von HzE

Die Jugendhilfe-Effekte-Studie (JES-Studie) von 2002 kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass bedarfsgerechte Hilfen, die frühzeitig, umfassend und ohne Umwege zum Einsatz kommen, sich auch als die effektivsten und effizientesten Jugendhilfeleistungen erweisen. Es gibt deutliche Hinweise, dass der konsequente Aufbau einer sozialräumlich organisierten Präventionskette unter Einbindung aller in der Region tätigen Akteure auch positive Effekte auf die Wirksamkeit der Hilfen sowie auf die Kostenentwicklung haben. In diesem Zusammenhang kommt einer konsequent und verantwortlich wahrgenommenen Steuerung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine zentrale Bedeutung zu.

Die Abstimmung zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Handlungsfeldern und Regelungssystemen in Bezug auf wirksame Unterstützung der Präventionsbemühungen der Kinder- und Jugendhilfe muss in der Regel auf folgenden Voraussetzungen aufbauen:

· Rollen- und Zielklarheit sowie Verbindlichkeit in der Vernetzung;

- vorhandene Ressourcen bei den unterschiedlichen Kooperationspartnern für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung;
- sowie ein am Kind und den Jugendlichen orientiertes und aufeinander bezogenes Leitbild.

Die "Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe" nach § 79a SGB VIII ermächtigt den Träger der öffentlichen Jugendhilfe und gibt ihm den gesetzlichen Auftrag, "Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

- 1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen,
- 2. die Erfüllung anderer Aufgaben,
- 3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a,
- 4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen."

Das Gesetz gibt damit auch zentrale Grundbedingungen gelingender Prävention vor:

- Regelmäßige Analyse der Rahmenbedingungen für gesundes Aufwachsen im sozialen Nahraum:
- Umsetzung, ggf. Einführung, eines Systems der Qualitätsentwicklung, das geeignet ist, die regelmäßige Weiterentwicklung und Anpassung der Angebotsstrukturen sicherzustellen;
- Gute Einbindung und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die direkt und indirekt mit Eltern und der sozialen, k\u00f6rperlichen und intellektuellen Entwicklung junger Menschen befasst sind oder darauf in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichem Auftrag Einfluss nehmen (Schnittstellenmanagement).

Im Bereich der Frühen Hilfen hat sich in einzelnen Bundesländern und Kommunen ein System gezielter Netzwerkkoordination durch gesondert dafür eingesetzte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etabliert und bewährt. Hieraus lassen sich auch Hinweise auf gelingende Qualitätsentwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in der Präventionsarbeit ableiten.

#### 3. Begleitung von Übergängen als zentrale Aufgabe von Prävention

Die Übergänge zwischen einzelnen Entwicklungsphasen von Kindern und Jugendlichen sind immer auch Ansatzpunkte, die eine erhöhte Aufmerksamkeit der Kinderund Jugendhilfe erfordern, aber auch Chancen auf positive Weichenstellungen bieten. Im Zuge der Beratungen zum Bundeskinderschutzgesetz und in der einschlägigen Diskussion über den Kinderschutz der letzten Jahre sind die Übergänge von der Geburt bis frühe Kindheit sowie der Unterstützungsbedarf werdender Eltern ausführlich beleuchtet worden. Die Kooperation und der Ausbau von Netzwerken unter Beteiligung des öffentlichen Gesundheitsdienstes wie auch der klinischen Gesundheitsversorgung, oder der Familienbildung, haben zuletzt durch das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) eine gesetzliche Verstetigung erfahren.

Insbesondere der Schritt vom Kindergarten in die Schule und die gelingende Gestaltung der Übergänge innerhalb des Systems Schule sowie des Übergangs von der Schule in den Beruf sind zentrale Präventionspunkte für die Kinder- und Jugendhilfe, die es wahrzunehmen gilt. Die Entwicklung der Ganztagsschule erhöht darüber hinaus die Notwendigkeit zur Kooperation und Verantwortungsklärung zwischen den Regelsystemen Schule und Kinder- und Jugendhilfe noch einmal deutlich.

Im Übergang Schule-Beruf kommt die Arbeitsmarktförderung als weiterer Partner hinzu. Hieraus ergeben sich erweiterte Kooperationsnotwendigkeiten zwischen Schule, Arbeitsmarktförderung und z.B. Trägern der Jugendsozialarbeit. Die Abstimmung der Angebote in lokalen Netzwerken (Kommune, Träger der Jugendsozialarbeit, Wirtschaft, Arbeitsverwaltung) unterstützt die gemeinsamen Bemühungen. Eine wichtige Voraussetzung für gelingende Kooperationen sind dazu im regionalen Verbund qualifiziert arbeitende, verlässliche und gut vernetzte Träger. Die Vergabepraxis der BA muss diesem Umstand Rechnung tragen. Es gilt, Förderlücken zu Lasten der Jugendlichen zu vermeiden und gemeinsame Handlungsstrategien zu unterstützen.

Auch die HzE müssen, wollen sie präventive Wirkungen erzielen, mit ihren Angeboten im Rahmen eines lokalen bzw. regionalen Übergangsmanagements mitwirken und sich an koordinierten Maßnahmen verschiedener Akteure beteiligen.

### Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände







Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

8.1.2013

Bearbeitet von Jörg Freese/DLT Verena Göppert / DST Uwe Lübking / DStGB

Telefon 0 30/59 00 97 - 340 Telefax 0 30/59 00 97 - 430

E-Mail: Joerg.Freese@Landkreistag.de

Aktenzeichen V-428-18/0

#### Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände an eine Reform

Die kommunalen Spitzenverbände danken den Ländern für ihre Initiative zu einer ernsthaften, breit angelegten Diskussion über eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung (HzE). Sie erwarten von einer Reform der HzE und der diese umgebenden Regelungen zur Steuerung eine Verbesserung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in diesem zentralen Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Wir schlagen folgende Maßnahmen zur Prüfung vor:

- Damit Leistungsträger und -erbringer in diesem Prozess vorbehaltlos ihre Aufmerksamkeit auf die Wirkungsprozesse richten können, sind Finanzierungssysteme erforderlich, die vermeiden, dass das für Anbieter maßgebliche betriebswirtschaftliche Risiko der personellen Minderauslastung einerseits sowie zunehmende Ressourcenknappheit der öffentlichen Jugendhilfe andererseits die Hilfeplanung und – Fortschreibung dominiert.
- 2. Die Kompetenzen zwischen Jugendhilfeausschuss, Verwaltung des Jugendamtes und dem Rat bzw. Kreistag sind nach Auffassung des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes neu zu verteilen. Hier geht es nicht um eine Abschaffung der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes oder die neue Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse sondern um Kompetenzverschiebungen. So könnte beispielsweise die Jugendhilfeplanung der abschließenden Entscheidung des Rates bzw. Kreistages übertragen werden. Hier hätte dann der Jugendhilfeausschuss nur wie jeder andere kommunale Ausschuss– eine fachlich-beratende Funktion. Ziel ist eine stärkere Gewichtung der Jugendhilfeplanung durch die Verlagerung in die kommunale Vertretungskörperschaft. Hierzu müsste das jeweilige entsprechende Landesrecht nach den Gegebenheiten im Land geändert werden.
- 3. Das Verhältnis von individuellen Rechtsansprüchen und Verpflichtungen der Kommunen zur Schaffung und Erhaltung von Infrastruktur für alle jungen Menschen im kommunalen Gebiet ist neu zu justieren. Eine solche Veränderung geht nicht ohne entsprechende Änderung von je nach Thematik Bundes- oder Landesrecht. Auch hier ist nicht die Abschaffung individueller Rechtsansprüche auf Leistungen der Hil-

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin; Telefon (0 30) 3 77 11-0; Telefax (0 30) 3 77 11-999 E-Mail: post@kommunale-spitzenverbaende.de; www.kommunale-spitzenverbaende.de fen zur Erziehung das Ziel der Anregung, sondern die sinnvolle Verknüpfung von kommunalen Infrastrukturangeboten und Leistungen, die für betroffene Menschen individuell vorgehalten bzw. geleistet werden müssen.

- 4. Eine bessere Vernetzung und Verzahnung von Maßnahmen und Akteuren im Sozialraum führt zu einem zielgenaueren Einsatz der Mittel, zu mehr Treffsicherheit bei der Bewilligung von Maßnahmen und damit im Ergebnis auch zu einer Begrenzung des Kostenanstiegs. Regel- und Hilfesysteme müssen besser miteinander vernetzt werden, da ein ungesteuertes Nebeneinander unterschiedlicher Systeme, Akteure und Maßnahmen die Effektivität der Maßnahmen verringert. Sozialraumorientierte Ansätze erfordern eine sehr enge Kooperation der unterschiedlichen Fachbereiche Kinder- und Jugendhilfe und Schule. Diese Koordination muss bewusst gefördert werden durch Verknüpfung der Zuständigkeiten oder durch enge Absprachen der Verantwortlichen. Sozialräumlich vorhandene Ressourcen sollten gestärkt und vorrangig genutzt werden und diese Hilfesystem auch rechtlich abgesichert werden, z.B. durch eine Absicherung des Kontraktmanagements im SGB VIII. Weiterhin sollten Erziehungshilfen und andere Angebote des SGB VIII, vor allem der Kindertagesbetreuung zueinander in Beziehung gesetzt werden. Eine Inanspruchnahme der Regelsysteme sollte den erzieherischen Hilfen vorweg gehen. Auch eine Umsteuerung von stationärer und auswärtiger in ambulante und wohnortnahe Unterbringungsformen, von Sonder- in Regeleinrichtungen und damit von ausgrenzenden zu integrierenden Lösungen können sozial- und jugendpolitisch sinnvoll sein und gleichzeitig zu geringeren finanziellen Bedarfen führen.
- 5. Wenn die Versorgungspflichten in den Regelsystemen verbindlicher ausgestaltet werden, können die Hilfen flexibler und zielbezogener eingesetzt werden. Die Aktivierung und Stärkung individueller, sozial-familiärer und stadtteilbezogener Ressourcen ist verstärkt anzustreben. Ein wesentlicher Anknüpfungspunkt wird in der Zusammenarbeit mit dem Bildungssystem gesehen, die über bisherige freiwillige Kooperationen hinaus gehen müssen. Auch die Schulen haben ein vitales Interesse daran, mit Problemfällen nicht alleine gelassen zu werden und konkrete Unterstützung im Einzelfall zu bekommen. Grundgedanke nicht nur im Bezug auf das Bildungssystem müsste eine regionale Grundversorgung sein, der nicht durch "Einrichtungstourismus", Abschulungsverläufe oder Verschickung außerhalb von Stadtgrenzen ausgewichen werden kann. Die Kooperationsverpflichtung sollte nicht nur für die Jugendhilfe, sondern auch für die Schulen verbindlich in den Schulgesetzen geregelt werden, soweit noch nicht erfolgt.
- 6. Die Finanzierungsregelungen müssen so ausgestaltet sein, dass ein flexibler Mitteleinsatz möglich wird. Den Sozialdienststellen muss qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen, das über die fachlichen Voraussetzungen für eine professionelle Zugangs- und Verlaufssteuerung verfügt. Hier muss auch die Führungskompetenz für den ASD und dessen Einbindung in die Angebotsstrukturen verbessert werden.

- 7. Hilfeleistungen können und müssen besser gesteuert werden, um die mit ihnen verfolgten konkreten Zielsetzungen und Erfolge zu erreichen. Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Steuerung ist die Schaffung von Transparenz durch Controlling und eine fachbezogene vergleichende Bewertung der Prozesse. Die Festlegung genauer Zielsetzungen für Maßnahmen, deren regelhafte Überprüfung und eine klare Definition für die Beendigung von Maßnahmen ist hilfreich für eine qualitätsorientierte und kostenbewusste Steuerung.
- 8. Das SGB VIII ist insoweit zu ändern, dass Kommunen bessere Möglichkeiten haben, Aufgaben auch wieder selbst zu erledigen. Der Vorrang freier Träger bei der Leistungserbringung im SGB VIII sollte abgeschwächt werden. Hierbei geht es nicht um eine Abschaffung weder der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe und auch nicht um eine Abschaffung des Wunsch- und Wahlrechts, sondern um die Schaffung von Möglichkeiten für Kommunen, auf ein bestehendes "Marktungleichgewicht" zu reagieren. Die Rollen von Kommunen bzw. Staat auf der einen und Leistungserbringern auf der anderen Seite müssen den Anforderungen an einen effektiven, ziel- und passgenauen Mitteleinsatz entsprechend angepasst werden. Im Bereich der Sozialleistungen werden zahlreiche Aufgaben nicht vom Staat selbst, sondern von freien und privaten Trägern erbracht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch weiterhin für die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben und für die Finanzierung zuständig. Die Leistungserbringer leisten einerseits mit ihrer Kompetenz und Fachlichkeit einen wichtigen Beitrag, sind andererseits dabei auch nicht frei von eigenen Interessen als konkrete Anbieter von Leistungen und Angeboten. Dabei werden die Rollen von Leistungsträgern und Leistungserbringern insbesondere bei der Feststellung von Bedarfen und im Zusammenhang mit Begutachtungen vielfach durchmischt. Erforderlich ist eine klarere Trennung der Verantwortlichkeiten und mehr Transparenz. Der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe muss über Steuerungskompetenzen und -ressourcen verfügen, um auf Augenhöhe mit den Leistungserbringern verhandeln und zusammenarbeiten zu können. Die Fallklärung und Hilfebewilligung sollte grundsätzlich durch eigene Kräfte der öffentlichen Träger wahrgenommen werden. Die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand muss z.B. auch bei Entgeltverhandlungen gestärkt werden. Die Preisbildung für soziale Dienstleistungen muss transparent und leistungsbezogen erfolgen und gesetzlich verankert werden. Über die Einführung von mehr wettbewerblichen Elementen muss diskutiert werden. Benchmarking und Wirkungsvergleiche zwischen Trägern können zur Qualitätsentwicklung und Ausgabensteuerung beitragen.
- 9. Die extremen Belastungen der Kommunen und die Entwicklung der Sozialausgaben müssen bei der kommunalen Finanzausstattung angemessen berücksichtigt werden. Dabei gilt es auch, die von der Rechtsprechung entwickelten Hilfeformen, wie z.B. die "Schulbegleiter" im Blick zu behalten. Auch eine die Heranziehungsregelungen zur Elternbeteiligung an den Kosten für die Leistungen bedürfen einer Überprüfung.



# Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

### Handlungsanforderungen zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Die JFMK hat die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) beauftragt, unter Berücksichtigung fachpolitischer und finanzieller Aspekte die aufgeworfenen Handlungsbedarfe (siehe Beschluss der JFMK vom 30.05./01.06.2012) zu erörtern und Lösungsansätze und Vorschläge für die Weiterentwicklung und Steuerung der HzE zu entwickeln und aufzubereiten. Anlass hierzu waren insbesondere die in den letzten Jahren zum Teil deutlich gestiegenen Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

Es darf nicht verkannt werden, dass die Ursachen für die Kostenentwicklung in gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen wie z.B. der Zunahme prekärer Lebens- und Arbeitsverhältnisse, dem Anstieg von Trennung und Scheidung, der Zunahme von Eltern und Kindern mit psychischen Erkrankungen, den hohen Anforderungen an Mobilität und einer erhöhten Sensibilität und Aufmerksamkeit für das Aufwachsen und den Schutz von Kindern begründet liegt. Es besteht eine gesellschaftspolitische Verantwortung für die Hilfen zur Erziehung, die fachlich und jugendhilfepolitisch aufgegriffen wird und zu gestalten ist. Vor dem Hintergrund sich wandelnder Lebensentwürfe von Familien und jungen Menschen ist es sinnvoll, Hilfen zur Erziehung weiterzuentwickeln, zu qualifizieren und so effektiv wie möglich auszugestalten.

Grundsätzlich haben wir in Deutschland für die Kinder- und Jugendhilfe ein modernes und leistungsfähiges Sozialgesetzbuch VIII. Es räumt allen Eltern einen Rechtsanspruch auf notwendige und geeignete Hilfen zur Erziehung ein, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist, und sichert ihnen ein Wunsch- und Wahlrecht im Hinblick auf die Träger zu, durch die die Hilfe erbracht wird. Das muss unbedingt erhalten bleiben!

Darüber hinaus bietet das SGB VIII - nicht zuletzt durch die umfassende Zielsetzung des § 1 SGB VIII - eine Vielzahl von Ansätzen für infrastrukturelle, fördernde und niedrigschwellige Maßnahmen und Angebote, die insbesondere im Hinblick auf verbesserte Kooperationen mit Kindertagesstätten, Schulen und weiteren sozialräumlichen Ressourcen weiter auszugestalten sind.

Seite 1 von 4

Die **Steuerungsinstrumente** des SGB VIII, die fallbezogene Hilfeplanung und die systembezogene Jugendhilfeplanung bedürfen keiner rechtlichen Nachjustierung - aber vielerorts einer deutlich verbesserten Umsetzung.

- Alle fundierten Studien zu Erfolgen und Misserfolgen von Hilfen zur Erziehung zeigen, dass eine gründliche Hilfeplanung einer der wesentlichen Prädikatoren für gelingende Hilfeprozesse ist. Hier sind alle Anstrengungen nötig, um die Hilfeplanung als beteiligungsorientierten Aushandlungsprozess weiter zu stärken. Die dazu nötigen Personalressourcen in den Allgemeinen Sozialen Diensten sind sicherzustellen.
- Die in den letzten Jahren vielfach zu beobachtende Schwächung und Aushöhlung der Jugendhilfeplanung darf sich nicht fortsetzen. Jugendhilfeplanung muss von den sachlichen und vor allem personellen Ressourcen her so ausgestattet werden, dass sie ihre Funktion als beteiligungsorientiertes Steuerungsinstrument auch tatsächlich wahrnehmen kann. Die freien Träger sind umfassend und in verantwortlicher Weise in die Jugendhilfeplanung einzubeziehen.
- Auf der Basis einer kompetenten Jugendhilfeplanung sind integrierte kommunale Fachplanungen nötig, in denen die Ressourcen des Sozialraums aufeinander bezogen entwickelt werden. Insbesondere eine qualifizierte Jugendhilfeplanung und eine kurz-, mittel- und langfristige Schulentwicklungsplanung sind aufeinander zu beziehen und weiterzuentwickeln. Dabei sind die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen umfassend zu berücksichtigen.
- Mit der Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Qualitätsentwicklung gem. § 79a SGB VIII ist eine weitere handlungsleitende Norm geschaffen, um fachlich und strukturell notwendige Entwicklungen auf den Weg zu bringen. Studien der Wirkungsforschung belegen, dass die vertrauensvolle Kooperation öffentlicher und freier Träger und Qualitätsstandards der Zusammenarbeit maßgeblich für Erfolge von Erziehungshilfen sind und somit kostendämpfend wirken.

Präventive Wirkungen von Regelangeboten (Kindertageseinrichtungen, Schule, Familienbildung etc.) müssen sich aus ihrer Wirkungsqualität ergeben. Sie entstehen nicht durch das bloße quantitative Vorhandensein dieser Angebote. Die Vernetzung und Kooperation der weiteren Angebote mit präventiver Wirkung und der Regelangebote im Sozialraum sind auszubauen und zu intensivieren. Sie können weder durch Ressourcenkürzungen bei den Hilfen zur Erziehung erzwungen werden, noch dürfen sie zulasten notwendiger Hilfen zur Erziehung entwickelt werden.

So stellt z. B. die Entwicklung einer multiprofessionellen, inklusiv orientierten Ganztagsschule einen wichtigen und richtigen Ansatz dar, der aber noch vielerorts keine gesellschaftliche Realität ist. Hier sind Jugendhilfe und Schule gefordert, gemeinsam Strukturen für Kooperation und Konzepte ganzheitlicher Bildung und Förderung zu entwickeln. Bildungsangebote sind dahingehend zu qualifizieren, dass auch junge Menschen mit Risikofaktoren in ihren Biographien, mit Einschränkungen und Verhaltensauffälligkeiten gute Chancen auf Bildungsabschlüsse haben.

Seite 2 von 4

Beispiele integrierter auf langfristige Wirkungen hin entwickelter kommunaler Präventionskonzepte wie z. B. in Monheim und Dormagen zeigen sowohl die bestehenden Handlungsspielräume auf als auch deren positive mehrdimensionalen positiven Effekte. In dieser Richtung sind auch Evaluation und Wirkungsforschung auszubauen.

Die Finanzierungsinstrumente des SGB VIII erscheinen uns im Prinzip hinreichend und leistungsfähig. Das SGB VIII hat mit § 36a (Steuerungsverantwortung, Selbstbeschaffung) eine Grundlage für einen Typus von Vereinbarungen geschaffen, die mit Leistungserbringern zur niedrigschwelligen Erbringung ambulanter Hilfen im Sozialraum getroffen werden können. Dies lässt grundsätzlich auch Vereinbarungen von Budgets zu. Die Rahmenbedingungen der Umsetzung müssen fachlichen und fachpolitischen Qualitätskriterien genügen. Wie in diesem Zusammenhang infrastrukturelle Leistungen und allgemeine niedrigschwellige Angebote verankert werden können, ist zu prüfen.

Aus der Bewertung der derzeitigen Rechtslage muss man den Schluss ziehen, dass bislang keine juristisch belastbaren Konzepte weitergehender sozialräumlicher Finanzierungsmodelle vorliegen. Diskussionen hierüber bedürfen einer vorausgehenden juristischen Expertise unter Einbeziehung der Bewertung der bestehenden gesetzlichen Spielräume im Hinblick auf die intendierten Ziele.

Dabei ist der Ausbau sozialräumlicher Angebotsformen ergänzend zu den bestehenden Anspruchsnormen des § 27 ff. SGB VIII zu sehen und diese entsprechend zu integrieren. Als Steuerungsmatrix ist "der Sozialraum" mit seinen wirkungsbezogenen Implikationen (und Hoffnungen) nur dort sinnvoll, wo das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen räumlich mit einer guten bedarfsgerechten Infrastruktur zusammenfällt.

Der aktuelle "Monitor Hilfen zur Erziehung  $2012^{41}$  arbeitet anhand der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik eine Reihe von **notwendigen Differenzierungen** heraus. Auf dieser Basis ergeben sich Befunde, die in der weiteren Diskussion beachtet werden sollten.

- Die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung weist erhebliche regionale Disparitäten auf. Diese müssen im Rahmen der Jugendhilfeplanung im Hinblick auf mindestens folgende Einflussfaktoren<sup>2</sup> reflektiert werden:
  - Sozioökonomische Lebenslagen
  - Demografische Entwicklungen
  - Rechtsgrundlagen
  - Politische Rahmenbedingungen
  - Infrastruktur und Angebotsspektrum
  - Wahrnehmungs- und Deutungsprozesse im ASD

Seite 3 von 4

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hg.); Monitor Hilfen zur Erziehung 2012, Dortmund 2012

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> S. Hierzu: a.a.O., S. 27, vgl. beispielhaft für eine empirische Vergewisserung der Reflexion der kommunalen Jugendhilfeplanung die j\u00e4hrlichen Auswertungen der Inanspruchnahme von HzE durch den Kommunalverband f\u00fcr Jugend und Soziales Baden W\u00fcrttemberg

- Es lassen sich vor allem fünf zentrale Politikfelder bestimmen, von denen die Bedarfsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung entscheidend beeinflusst wird:
  - Armut
  - die Lebenslage Alleinerziehend
  - die Lebenslagen junger Migrantinnen und Migranten
  - die Übergänge von der Grundschule in die Sekundarschulen
  - die Genderqualität der Angebotsstrukturen
    Daher k\u00f6nnen tragf\u00e4hige L\u00f6sungen auch nicht allein aus dem System der
    Kinder- und Jugendhilfe heraus entwickelt werden. Sie erfordern aktive Ver\u00e4nderungen und L\u00f6sungen auch in den Bereichen des Bildungs- und Gesundheitssystems, des Arbeitsmarktes und der Justiz.

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände erklären ihre ausdrückliche Bereitschaft und ihr Interesse, an den Herausforderungen und der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung mitzuwirken

Berlin, 04.02.2013

Seite 4 von 4



### Kinder- und Jugendhilfe aus der Sicht der Adressatinnen und Adressaten denken

Ein Beitrag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ zur aktuellen Diskussion der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Die Lebenssituationen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Familien verändern sich stetig und eine adressatenorientierte Angebotspalette bedarf einer fortwährenden Anpassung. Die Weiterentwicklung der Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe ist daher eine ständige Aufgabe und Herausforderung.

Als Teil dieses Prozesses sind die Strukturen und Angebote sowie deren Steuerung fortlaufend zu prüfen. Gesetze sind statisch und zugleich Momentaufnahme und somit ist auch das SGB VIII, das sich in seinen Grundstrukturen bewährt hat, ebenfalls weiterzuentwickeln.

Gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen sowie die Fähigkeit ihrer Eltern, der Erziehungsverantwortung gerecht zu werden, setzt vielfältige Angebote und Leistungen voraus, die nicht allein aus dem System der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt werden können. Die AGJ fordert deshalb aktive Veränderungen und Lösungen insbesondere im Bereich der Bildungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie der Justiz.

#### Steuerung

Die Steuerungsinstrumente des SGB VIII erfordern vielerorts eine konsequent fachlich verbesserte Umsetzung.

Auf der Ebene der Angebotsgestaltung steht und fällt die Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung mit einer Qualifizierung der Jugendhilfeplanung als zentrales partnerschaftliches Steuerungselement. Die AGJ fordert eine funktionsfähige Jugendhilfeplanung, die Teil einer umfassenden integrierten Sozialplanung auf kommunaler Ebene ist und Schule, Gesundheit sowie andere Sozialleistungsbereiche einbezieht.

Auf der individuellen Ebene der Leistungsgewährung sind gelingende Beteiligungsprozesse wesentlicher Faktor für die Wirksamkeit der Hilfe. Hilfeplanung braucht ausreichend Raum und Ressourcen für Fachlichkeit sowie Offenheit gegenüber den Bedürfnissen, formulierten Wünschen und Vorstellungen der Adressatinnen und Adressaten.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ · Mühlendamm 3 · 10178 Berlin Tel. 0049 (0) 30 400 40-200 · Fax 0049 (0) 30 400 40-232 · E-Mail: agj@agj.de · www.agj.de Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. Infrastruktur und Einzelfallorientierung

Für die AGJ steht die Entwicklung infrastruktureller Angebote nicht im Widerspruch zu den

einzelfallorientierten Hilfen zur Erziehung - und umgekehrt.

Die AGJ betont das Ineinandergreifen der beiden Ansätze. Im Kontext der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sind beide Zugänge notwendig und sinnvoll, um sowohl eine

bedarfsgerechte Angebotspalette an Jugendhilfeleistungen sicherzustellen als auch präven-

tive Wirkungen zu ermöglichen. In welcher Weise und mit welcher Zielperspektive individuel-

le Leistungen erbracht oder Regelangebote zur Verfügung gestellt werden, richtet sich nach

den Bedarfen der Adressatinnen und Adressaten im Einzelfall. Hierbei sind eine aktivieren-

de, adressatenorientierte Beteiligung bei der Bedarfsfeststellung und die Ausübung des

Wunsch- und Wahlrechts von besonderer Bedeutung.

Fachlichkeit

Zentrale Voraussetzung für die Qualität sowohl der infrastrukturellen als auch der individuel-

len Angebote ist die Fachlichkeit der handelnden Akteurinnen und Akteure.

Fachlichkeit steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Effektivität und den Wirkungen

der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Als Qualitätsmerkmal und Erfolgsfaktor setzt

Fachlichkeit Qualifizierung, sachgerechte Personalausstattung sowie angemessene Be-

schäftigungsverhältnisse als qualitätssichernde Ressourcen voraus.

Berlin, den 15.01.2013

158

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.7

Thema: Zuweisung der nicht verausgabten

Finanzmittel 2012 aus der

"Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen

und Familienhebammen"

### **Beschluss:**

Die JFMK bekräftigt die Bedeutung und die Notwendigkeit der "Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen". Damit deren Zielstellungen bis 2015 im vollen Umfang umgesetzt werden können, ist es erforderlich, dass die für diesen Zweck gemäß § 3 Absatz 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) vorgesehene Summe von insgesamt 177 Mio. Euro vollständig zur Verfügung gestellt wird.

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 5.8

**Thema:** Umsetzung der Empfehlungen des Runden

Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch" für

den institutionellen Bereich

### **Beschluss:**

 Die Jugend- und Familienministerkonferenz betont die Notwendigkeit, Menschen vor sexuellem Missbrauch zu schützen und Opfern sexueller Gewalt alle notwendigen Hilfen zukommen zu lassen, um sie in ihren Rechten zu stärken und die Folgen der Gewalt zu lindern.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz unterstützt deshalb die Forderung des Runden Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich", Opfern sexuellen Missbrauchs zu helfen, indem ihnen ein unbürokratischer Zugang zu den bestehenden Hilfesystemen gewährleistet wird. Dies erfordert auch die Prüfung, ob die bestehenden Hilfesysteme entsprechend weiterentwickelt werden müssen.

2. Die Jugend und Familienministerkonferenz betont die Notwendigkeit, die Prävention auszubauen, um sexuelle Gewalt vermeiden zu helfen und anerkennt die vielfältigen Initiativen die, die Länder, Kommunen, Kirchen und andere Institutionen mit dieser Zielsetzung bereits unternommen haben.

- 3. Die Jugend- und Familienministerkonferenz unterstützt darüber hinaus die Empfehlung des Runden Tischs "Sexueller Kindesmissbrauch", ein einheitliches Ergänzendes Hilfesystem (EHS) für Betroffene sexuellen Missbrauchs in privaten oder öffentlichen Institutionen einzurichten, bei denen die Folgen der sexuellen Gewalt nicht durch bestehende Hilfesysteme überwunden oder gemindert werden konnten. Bei der Schaffung eines solchen einheitlichen EHS besteht noch Klärungsbedarf, um sicher zu stellen, dass alle Opfer sexueller Gewalt in Institutionen berücksichtigt werden und der Arbeitgeberverantwortung der Träger der Einrichtung, in denen diese Taten begangen wurden, Rechnung getragen wird.
- 4. Die Jugend- und Familienministerkonferenz hält es für ein Erschwernis für die Entwicklung eines einheitlichen Gesamtsystems ergänzender Hilfen, dass der Bund bisher keine Bereitschaft zeigt, sich an den Leistungen zur Beseitigung oder Minderung des Folgeschadens der Opfer sexuellen Missbrauchs im institutionellen Bereich finanziell zu beteiligen. Sie geht davon aus, dass eine Beteiligung des Bundes aufgrund seiner Arbeitgeberverantwortung und bei den Leistungen an die Opfer erforderlich ist, bei denen ein Rechtsnachfolger für den Träger der Institution nicht identifiziert werden kann oder bei denen die Träger der Institution nicht leistungsfähig sind oder durch die Leistung in Insolvenz geraten würden. Es ist nicht akzeptabel, dass Opfer bei solchen Fallkonstellationen leer ausgehen.
- 5. Die Jugend- und Familienministerkonferenz betont, dass die Hilfeleistungen entsprechend des Verursacherprinzips im Rahmen des Modells "Arbeitgeberverantwortung" erbracht werden müssen. Insoweit sind Arbeitgeber, Träger und Verbände, in deren Einrichtungen und Institutionen eine Obhutsverpflichtung gegenüber Kindern und Jugendlichen bestand,in das EHS einzubinden, also Bund, Länder, Kommunen, Kirchen, private Träger und frei gemeinnützige Organisationen. Die Jugend- und Familienministerkonferenz erwartet vom Bund, dass er Leistungen an die Betroffenen erbringt, die im Rahmen der Arbeitgeberverantwortung keine Hilfe erhalten können. Die Jugendund Familienministerkonferenz anerkennt die Bereitschaft des Bundes, seine Infrastruktur (Geschäftsstelle, Clearingstelle) zur Verfügung zu stellen.

- 6. Damit die Betroffenen, die Opfer sexueller Gewalt in Landesinstitutionen geworden sind, nicht noch länger auf ergänzende Hilfen warten müssen, wollen die Länder daher die Voraussetzungen dafür schaffen, Opfern sexueller Gewalt durch Beschäftigte von Landesinstitutionen zeitnah die genannten Hilfen zur Verfügung zu stellen. Sollte der Bund bis zum Ende des dritten Quartales 2013 keinen abgestimmten und umsetzbaren Vorschlag für eine bundeseinheitliche Lösung unterbreiten, richten die Länder eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von länderspezifischen Lösungen mit gemeinsamen Standards für Opfer sexueller Gewalt in Landesinstitutionen ein. Diese Arbeitsgruppe der Länder beginnt unmittelbar mit den vorbereitenden Arbeiten im Hinblick auf die Gespräche mit dem Bund und der Entwicklung gemeinsamer länderspezifischer Standards.
- 7. In Umsetzung des Beschlusses der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats und Senatskanzleien (CdSK) vom 16. Mai 2013 zu TOP 5 "Umsetzung der Empfehlungen des Runden Tisches "Sexueller Kindesmissbrauch" für den institutionellen Bereich", bittet die Jugend- und Familienministerkonferenz die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Jugend- und Familienbehörden der Länder (AGJF)
  - den der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien bereits vorgelegten Bericht bis zum Sommer fortzuschreiben und
  - mit den Gremien der Konferenz der Finanzminister (FMK), der Justizminister (JuMiKo) und der Konferenz der Kultusminister (KMK) den von der CdSK erbetenen gemeinsamen Beschlussvorschlag zum weiteren Verfahren zur Einrichtung eines ergänzenden Hilfesystems für Opfer von Missbrauch in Institutionen zu erarbeiten.

## am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 6.1

Thema: Erfolge im Ausbau der frühkindlichen

Bildung mit hoher Qualität fortsetzen

und finanziell sichern

#### **Beschluss:**

1. Der von Bund, Ländern und Kommunen beim Krippengipfel 2007 vereinbarte Rechtsanspruch für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren befindet sich auf der Zielgeraden.

Träger, Kommunen und Länder haben mit erheblicher finanzieller Unterstützung des Bundes und durch das hohe Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege die Angebote frühkindlicher Bildung mit großem Erfolg ausgebaut und die Kindertagesbetreuung in Deutschland ein großes Stück vorangebracht.

Die Investitionsmittel des Bundes konnten zur Schaffung und Sicherung von U3-Plätzen umgesetzt werden, Kommunen und Länder haben sich mit eigenen Mitteln stark engagiert und ihre Ausgaben für die frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung nachhaltig gesteigert. Nicht zuletzt haben die Träger und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Einrichtungen mit eigenem Engagement zu den bisher erzielten Erfolgen beigetragen.

Die JFMK kann vor allem feststellen, dass Befürchtungen, der Platzausbau würde zu Lasten der Qualität der Kindertagesbetreuung gehen, unberechtigt waren. Trotz der erheblichen Anstrengungen für den Ausbau konnten die Personalausstattung und die Gruppengrößen nicht nur gehalten, sondern in fast allen Ländern sogar verbessert

werden. In diesem Zusammenhang ist es gelungen, die Ausbildungskapazitäten zu erhöhen, Fachkräfte zu qualifizieren und zu gewinnen. Auch die räumlichen Standards konnten durch den massiven Ausbau gehalten und in vielen Einrichtungen verbessert werden. Die Kindertagespflege konnte weiter etabliert und qualifiziert werden.

2. Die JFMK stellt gleichzeitig fest, dass der Ausbau der U3-Plätze trotz der großen Erfolge noch nicht abgeschlossen ist. Vor allem viele Ballungsräume und Großstädte stehen aufgrund der regional hohen Nachfrage noch vor großen Anstrengungen, um den Rechtsanspruch zu erfüllen. Mit dem Ausbau und dem Anspruch auf einen Betreuungsplatz wird die Nachfrage über 2013 hinaus weiter zunehmen. Deshalb bleiben die Kommunen, aber auch die Länder und der Bund über den August 2013 hinaus gefordert. Die Länder haben in den Verhandlungen zum Fiskalpakt mit dem Bund eine Aufstockung des Investitionsprogramms vereinbaren können und bringen weitere Ausbaumaßnahmen auf den Weg.

Die JFMK erneuert in diesem Zusammenhang ihre Forderung, dass der Verwendungszeitraum für die Investitionsprogramme des Bundes zumindest dahingehend verlängert wird, dass vor dem 31.12.2013 (Bundesprogramm 2008 - 2013) bzw. vor dem 31.12.2014 (Bundesprogramm 2013-2014) begonnene Maßnahmen abgeschlossen werden können. Diese Öffnung ist insbesondere erforderlich, damit Maßnahmen, die aus besonderen Gründen wie z.B. Baustopp wegen Denkmalfund, Verzögerungen aufgrund baurechtlicher Probleme, Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Grundstücken, förderunschädlich fertiggestellt werden können. Die AGJF wird gebeten, hierzu zeitnah Gespräche mit dem BMFSFJ aufzunehmen.

3. Die Länder stehen zu ihrer Mitverantwortung, die U3-Ausbauziele und damit auch die Umsetzung des Rechtsanspruchs mit qualitativ hochwertigen Angeboten in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu realisieren. Länder und Kommunen stellen sich der Aufgabe, weiterhin erhebliche Mittel für die Ausbildung und Qualifizierung von Fachkräften einzusetzen.

Eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung fördert den Zugang zur Bildung, wirkt sozialer Ungleichheit im Bildungsverlauf entgegen, ermöglicht präventive Effekte und verbessert damit die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe aller Kinder.

Der U3-Ausbau ist ein Gewinn für eine kinder- und familienfreundliche Gestaltung des Lebensumfelds der Familien.

Der Ausbau der frühkindlichen Bildung ermöglicht Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, verbessert die Teilhabe von Eltern am Erwerbsleben und erzeugt positive Beschäftigungseffekte. Öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung stärkt die wirtschaftliche Stabilität von Familien.

- 4. Auch, wenn die Umsetzung des Rechtsanspruchs als ein großer Schritt für die Kinder und ihre Familien zu würdigen ist, bleiben weitere fachliche Entwicklungsbedarfe. Dazu gehören insbesondere
  - der Ausbau der Fortbildung für Erzieherinnen und Erzieher, um sie für den Umgang mit jüngeren Kinder und ihren Eltern zu qualifizieren,
  - die Stärkung der Praxis als Lernort im Rahmen der Fachschul- und Fachhochschulausbildung,
  - die Notwendigkeit, familienentlastende Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebote der Kinder auch in der Primarstufe weiterzuentwickeln,
  - die Weiterentwicklung und Intensivierung von Elternarbeit auch hinsichtlich von Bedarfen jenseits der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- 8. Für einen bedarfsgerechten, qualitativen und quantitativen Ausbau müssen Kommunen und Länder auch weiterhin die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stellen. Um den bedarfsgerechten Ausbau mit hoher Qualität fortzusetzen, erwarten die Länder eine angemessene Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten, die mit Blick auf die reale Kostenentwicklung pro Platz und den steigenden Bedarf fortgeschrieben wird.

Die AGJF wird gebeten, diese und möglicherweise weitere Dimensionen der Qualitätsentwicklung fachlich zu begleiten und zu gegebener Zeit darüber der JFMK zu berichten.

# am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 11.1

Thema: JFMK-Sitzungstermin 2014

Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) findet im Jahr 2014 am 22./23. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz statt.

# am 6./7. Juni 2013 in Fulda

TOP: 11.2

Thema: Bitte der IJBG Auschwitz um

institutionelle Förderung

## **Beschluss:**

Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) nimmt den Bericht Brandenburgs zum Sachstand der Gespräche zur Kenntnis.