

Hilfen zur Erziehung

- Konzeptionelle Vorschläge zu Weiterentwicklung und Steuerung -

1. Sozial- und jugendpolitische Ziele

- 1.0. Das Recht der Minderjährigen auf Erziehung und die Pflicht der Sorgeberechtigten zur Erziehung sind zu gewährleisten und ggfs. durchsetzen.
- 1.1. Alle Eltern sollen von Anfang an (Schwangerschaft, Geburt, erste Lebensmonate) Hilfe und Unterstützung erfahren, wenn sie sie benötigen.
- 1.2. Kinder und Jugendliche müssen sich darauf verlassen können, in Hamburg ein elternunabhängiges Förder- und Unterstützungsangebot zu erhalten und vor Kindeswohlgefährdung geschützt zu werden, wenn Eltern nicht willens oder in der Lage sind, ihre Kinder ausreichend zu fördern.
- 1.3. Jede Hilfe zur Erziehung muss sich an dem Ziel messen lassen, einen Beitrag zum Erreichen einer selbstbestimmten und unabhängigen Lebensführung zu leisten. Inklusion und Teilhabe statt Ausgrenzung ist das entsprechende Leitmotiv. Zentraler Erfolgsindikator ist insbesondere die Fähigkeit der Minderjährigen, sich altersgemäß in den entsprechenden Regelinstitutionen Kindergarten, Schule behaupten zu können, um damit gute Voraussetzungen für den Übergang in Schule, Ausbildung, Beruf und gesellschaftliche Teilhabe zu schaffen.

2. Institutionelle Ziele

- 2.1. Vermeidung förmlicher Hilfen zur Erziehung durch Vorhalten von und Umsteuerung aller geeigneten Fälle in sozialräumliche Angebote¹.
- 2.2. Vermeidung der Aussonderung von Kindern und Jugendlichen aus Familie, Kita, Schule, Ausbildung, Freizeiteinrichtungen².
- 2.3. Vorrangige Nutzung von Regelsystemen (insb. Kita, Schule, Ausbildung, Freizeiteinrichtungen) sowie verfügbaren Angeboten und Ressourcen im Sozialraum zur Wiederherstellung familiärer Lebensverhältnisse und zur Reintegration von Minderjährigen in Familien, Kitas oder Schulen³.
- 2.4. Reduzierung der Zahl stationärer Unterbringungen⁴.
- 2.5. Vermeidung nicht gebotener auswärtiger Unterbringungen⁵.

3. Umsetzungsregeln

- 3.1. Vorgaben für das Eingangs- und Fallmanagement sowie die Hilfeplanung
 - Hilfebedarfe werden vom ASD selbst ermittelt und nicht im Rahmen von „Klärungshilfen“ durch HzE-Träger festgestellt. Dazu führt der ASD ggfs.

¹ Geregelt in: Fachanweisung ASD, Anlagenband A1.2-AB „Aufgabenbeschreibung Beratung allgemeine Förderung der Erziehung n. § 16 SGB VIII“

² Fachanweisung ASD, Anlagenband „Instrumente der sozialpädagogischen Diagnostik in Fällen der HzE“

³ Fachanweisung ASD, Anlagenband A6.2-AB Hamburger Rahmenkonzept Netzwerkmanagement Ziff. 6.2 Empfehlung: Netzwerkpartner für sozialräumliche Netzwerke

⁴ Fachanweisung ASD, Anlagenband A2.4-AR3 Arbeitsrichtlinie Steuerung Hilfe zur Erziehung

⁵ Siehe FN 4

auch Hausbesuche durch, um Sachverhalte und Gefährdungspotenziale selber zu erkennen⁶.

- Besteht Hilfebedarf bei den Sorgeberechtigten, ist dieser grundsätzlich und vorrangig durch Verweisung in sozialräumliche Hilfsangebote oder Angebote der Familienförderung und der Elternbildung zu erbringen. Förmliche Hilfen zur Erziehung werden danach nur genehmigt, wenn im Einzelfall absehbar ist, dass sozialräumliche Hilfen keinen Erfolg versprechen oder bereits gescheitert sind. Die Hilfen sollen grundsätzlich nicht als Einzelmaßnahmen innerhalb der Familienwohnung stattfinden. Wenn Einzelmaßnahmen notwendig sind, dann mit dem Ziel auf ein Gruppenangebot hin zu wirken bzw. die Voraussetzungen hierfür zu schaffen und in die Regelsysteme zu integrieren⁷.
- Besteht Hilfebedarf bei den Minderjährigen, sind diese vorrangig durch zuzwendungsfinanzierte Angebote in Regeleinrichtungen (Kita, Schule, Freizeiteinrichtungen) und möglichst gebündelt zu erbringen. Dabei sollen sowohl der Erhalt des stabilisierenden sozialen Umfeldes als auch der Erhalt des Schulstandortes des jungen Menschen vorrangiges Ziel sein⁸.
- Sofern Erziehungsberechtigte nicht bereit sind, an Maßnahmen zur Stärkung Ihrer Erziehungsfähigkeit teilzunehmen oder der Teilnahme ihrer Kinder an erforderlichen Maßnahmen zuzustimmen, muss nötigenfalls die Hilfe des Familiengerichts nach § 1666 BGB in Anspruch genommen werden⁹.
- Sofern außerfamiliäre Unterbringungen Minderjähriger unvermeidlich sind, ist die Rückkehroption in die Herkunftsfamilie zu prüfen und ggfs. sicherzustellen. Vollzeitpflege hat Vorrang vor Heimerziehung¹⁰.
- Stationäre Unterbringungen außerhalb Hamburgs sind nur ausnahmsweise zulässig und bedürfen einer besonderen Begründung. Die abschließende Entscheidung über Ausnahmefälle ist auf Dezernentenebene zu treffen. Die BASFI wird dazu im August eine verbindliche Vereinbarung mit den Bezirksämtern treffen.

3.2. Gestaltung von Verträgen / Institutionelle Vorgaben

- In Leistungsvereinbarungen mit Trägern ist als regelhafte Zielsetzung und eigene Leistung unter anderem die Gewährleistung eines regelmäßigen Schulbesuchs, Hinführung zu einem Schulabschluss, die Gestaltung des Übergangs in eine Berufsausbildung etc. aufzunehmen.
- In Hilfeplanungen sind konkrete Maßnahmen zu verabreden und zu treffen, die sicherstellen, dass überprüfbare Zielsetzungen für jede Hilfe festgelegt und ihre Erreichung in regelmäßigen Abständen überprüft wird. Die Integration in Regelsysteme ist als Hilfeziel in jedem Fall zu berücksichtigen¹¹.

⁶ Fachanweisung ASD, Anlagenband A2.4-AR1 Arbeitsrichtlinie Hilfe zur Erziehung - Klärung, Planung, Durchführung, Beendigung

⁷ Fachanweisung ASD, Anlagenband A2.4-AR3 Arbeitsrichtlinie Steuerung Hilfe zur Erziehung

⁸ Fachanweisung ASD, Anlagenband A2.4-AR 3 Steuerung Hilfe zur Erziehung, sozialpädagogische Diagnostik (wird auch in der Cúram-Software hinterlegt), Netzwerkkarte, Ressourcenkarte

⁹ Fachanweisung ASD, Anlagenband 3 Aufgabenbereich Wächteramt, Ziffer 3.1 Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

¹⁰ Fachanweisung ASD, Anlagenband Aufgabenbereich Leistung, Ziffer A2.4-AR8 Arbeit mit der Herkunftsfamilie bei Hilfen nach §§ 34 / 35 SGB VIII

¹¹ Fachanweisung ASD, Anlagenband A2.4-AB Aufgabenbeschreibung HZE, Dokumentation, Hilfeplanung, Zielerreichung

- Sofern Angebote in Kitas und Schulen durchgeführt werden, sind die konkret von den jeweils beteiligten Institutionen für die Minderjährigen (sowie ggfs. für und mit die/den Sorgeberechtigten) zu erbringenden Leistungen festzulegen und in Kontrakten zwischen den Einrichtungen und dem ASD zu vereinbaren. Die Erfolge der Leistungen werden periodisch überprüft und die Kontrakte entsprechend fortgeschrieben bzw. angepasst. Maßstab für den Erfolg ist Ziffer 1.3.
- Mit der BSB sind Vereinbarungen herbeizuführen, mit denen eine tatsächliche Durchsetzung der Schulpflicht bewirkt und abgesichert wird (s. dazu unten 5.).
- Eine Kumulation von Trägern in derselben Familie ist zu vermeiden¹². Bei Aufeinandertreffen unterschiedlicher Hilfesysteme (z.B. Drogenhilfe / Familienhilfe) ist eine klare Fallführung verbindlich zu vereinbaren.
- Sozialräumlich organisierte Leistungen sind vorrangig mit Einrichtungen und Trägern zu gestalten und zu vereinbaren, die in den betreffenden Sozialräumen ansässig oder bereits tätig sind bzw. Kenntnisse über die Gegebenheiten des betreffenden Sozialraums darlegen können.^{13 14}

4. Instrumente der operativen Steuerung

- 4.1. Mit den Bezirken werden Zielzahlen zu stationären Maßnahmen (in Hamburg, außerhalb Hamburgs) und ambulanten Maßnahmen vereinbart. Bei erfolgreichem Bezirkshandeln (unterschreiten der Zielzahlen) erhalten diese im Folgejahr die Möglichkeit, im Umfang ihrer Zielunterschreitung Mittel für den Ausbau sozialräumlicher Hilfen zur Vermeidung von HzE nutzen zu können.
- 4.2. Aus Ziff. 3 wird deutlich, dass die zentralen Vorgaben bereits weitestgehend in Fachanweisungen konkretisiert sind. Nunmehr ist vorrangig die Beachtung und Umsetzung im Vollzug sicher zu stellen. Mit jedem Bezirk werden regelmäßige, unterjährige Controlling-Gespräche verabredet. Diese finden inner-bezirklich monatlich, zwischen Fachbehörde und Sozial-/Jugenddezernenten quartalsweise sowie darüber hinaus anlassbezogen statt, sofern die Controllingzahlen dafür Anhaltspunkte bieten. Ferner findet – unbeschadet anlassbezogener und der regelmäßigen allgemeinen Gespräche - mindestens einmal im Jahr pro Bezirk ein Jahresgespräch unter Einbeziehung der Bezirksamtsleitung und der Behördenleitung der BASFI statt. Die Bezirksämter praktizieren auf Grundlage monatlicher Datenauswertungen der BASFI ein internes Controlling in den Jugendämtern, es gibt Vorlagepflichten für bei Vorgesetzten bei größeren Hilfebedarfen oder bei stationären Hilfen. Die BASFI entwickelt zzt. mit den Bezirksämtern eine umfassende Neuaufstellung und Standardisierung des Controllingsystems.
- 4.3. Die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den Regelsystemen Kita und Schule sollen gemeinsam erarbeitet und in Vereinbarungen konkretisiert und verbind-

¹² Es kann aber z.B. sinnvoll sein, dass in einer Familie ein Kind einen Anti-Gewalt-Kurs bei einem bestimmten Träger besucht (besuchen muss) und die Familie ansonsten die Hilfe eines anderen Trägers in Anspruch nimmt, allerdings die Maßnahmen vom ASD koordiniert gesteuert werden.

¹³ Das ist für zuwendungsfinanzierte Maßnahmen zulässig, für entgeltfinanzierte Maßnahmen nach §§ 78 ff. SGB VIII jedoch nicht (Beschluss des OVG Hamburg 4 Bs 388/04).

¹⁴ Geregelt in den Kontrakten zu Sozialräumlichen Hilfen und Angeboten zwischen BASFI und Bezirksämtern sowie in der Fachanweisung ASD, Anlagenband „Hamburger Rahmenkonzept zum ASD bezogenem Netzwerkmanagement“

lich festgeschrieben werden. Dabei soll auch der Themenbereich Gewaltprävention/Jugendkriminalität mit geregelt werden.

- 4.4. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den sozialen Diensten stehen an der Nahtstelle dieses Umgestaltungsprozesses. Mit ihnen steht und fällt die Reform. Eine erfolgreiche Umsteuerung ist deshalb zu allererst ein Erfolg der ca. 350 sozialpädagogischen Fachkräfte der Bezirke. Ein Anreizsystem muss deshalb vor allem bei der Mitarbeiterschaft der sozialen Dienste ankommen.
- 4.5. Im Zuge der Einführung des neuen Cúram-Software wird sichergestellt, dass jede hilfebedürftige Person, die Familien, Hilfeplanung, Fallführung, Träger und Hilfearten sowie die erzielten Erfolge von Einzelhilfen erfasst und statistisch ausgewertet werden können.

5. Umsetzungspartner und weitere Schritte

Eine Reform der Hilfen zur Erziehung im dargestellten Sinne geht nur mit und nicht gegen die Partnerinnen und Partner, die an der Umsetzung beteiligt sind.

- Die Hauptaufgabe der Umsteuerung liegt bei den Bezirken und ihren Allgemeinen Sozialen Diensten. Die Reform kann nur gelingen, wenn diese den Prozess mitgestalten, mittragen und zu ihrer eigenen Sache machen. Daher werden

Gespräche mit allen Bezirken (D3) und mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugendbezirkspolitik geführt und mit allen Bezirken Kontrakte zur Zusammenarbeit abgeschlossen, die auch die angestrebten Steuerungsziele konkretisieren. Durch die für sozialräumliche Angebote bereit gestellten Mittel (SAE-Mittel bzw. bisherige sog. „Neue Hilfen“) stehen den Bezirken finanzielle Mittel bereit, um zusätzliche Angebote bzw. auch personelle Verstärkungen im ASD zu ermöglichen.

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes leisten mit ihrer Arbeit den wesentlichen Anteil zur Integration und Förderung von Kindern und Jugendlichen. Sie dürfen auch in Krisenfällen und bei Gefährdung des Kindeswohls in Einzelfällen nicht alleingelassen werden.
- Die derzeit hohe Fluktuation im ASD gefährdet die Ziele der Reform. Auch deshalb muss sichergestellt werden, dass die Arbeitsbedingungen im ASD so verbessert werden, dass die Schlechterstellung gegenüber vergleichbaren Arbeitsplätzen (z. B. bei freien Trägern oder im Umland) überwunden wird und insbesondere für junge Kolleginnen und Kollegen ausreichend Qualifizierungs- und Supervisionmöglichkeiten und ein Einarbeitungsprogramm bestehen. Für erfahrene Fachkräfte, die neu in den sozialen Dienst hineinkommen, müssen tarifliche Regelungen gefunden werden, die deren Erfahrungswissen durch entsprechende Eingruppierungen respektieren und nicht wie bisher erfahrene Fachkräfte davon abhalten, sich auf Stellen im sozialen Dienst zu bewerben¹⁵.
- Mit den Trägern aller Jugendhilfebereiche (Verbandsebene plus hinzu geladene Träger) sollen Gespräche zur Weiterentwicklung der Angebotspalette aufgenommen werden. Die Reform der Hilfen zur Erziehung wird eine Veränderung der Hilfen selbst (Gruppenangebote, Anbindung an Kita-/Schule) aber auch neue Angebotsformen in den klassischen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe, Kindertagesbetreuung, Familienförderung, Kinder- und Jugendarbeit notwendig machen und damit neue Chancen zur Angebotsverbesserung bieten. Deshalb sollen alle Träger der Jugendhilfe die Chance haben, sich auf Veränderungen einzustellen und diese so mitzugestalten, dass sie auch Teil eines veränderten Systems werden.

¹⁵ Hierzu hat ein erstes Gespräch unter Beteiligung des Personalamtes, SVSK, FiB VI, BASFI, BA Wandsbek als federführendes Bezirksamt stattgefunden bei dem erste Verabredungen und weitere Verfahrensschritte getroffen wurden.

- Mit der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz sollen die auch im zukünftigen Bundeskinderschutzgesetz vorgeschriebenen Netzwerke der Frühen Hilfen verabredet werden. Hier geht es vor allem um die Leistungen für Schwangere und in den ersten Lebensmonaten, um überforderte Mütter und Väter in ihrer Erziehungsfähigkeit in Hinblick auf Gesundheitsförderung und Grundversorgung von Säuglingen und Kleinkindern zu stärken (Früherkennungsuntersuchungen, Familienhebammen-Projekte).
- Mit der Behörde für Schule und Bildung, REBUS und dem System Schule sollen die Grundsätze der Zusammenarbeit erarbeitet und in einer verbindlichen Vereinbarung festgelegt werden. Hierzu ist im Rahmen einer Auftaktklausur BASFI/BSB vereinbart worden, zunächst anhand von Pilotstadtteilen einen Vorschlag für verbindliche Geschäftsprozesse und Vereinbarungen zu entwickeln (Zeitziel bis September, Folgeklausur). Dabei sollen auch bisherige Fallbeispiele zur Defizitanalyse herangezogen werden.
- Sowohl Kindertageseinrichtungen als auch Schulen werden die Weiterentwicklung und Ausweitung ihrer bisherigen Rollen nicht ohne Unterstützung bewältigen können. Diese Unterstützung muss ebenfalls zwischen den Systemen verabredet werden.

Neben den Hilfen zur Erziehung und den Regelsystemen sollen auch sozialräumliche Angebote der Familienförderung und der offenen Kinder- und Jugendarbeit hierzu einen Beitrag leisten. Mit den Sozial- und Jugenddezernenten der Bezirke ist verabredet, im Rahmen einer Klausur im September 2011 ein Zielbild für eine integrierte Sozialraumplanung bzw. Ausgestaltung der lokalen Hilfesysteme zu entwickeln.

6. Überregionale Zusammenarbeit

- Im Kreis der A-Staatssekretäre ist verabredet worden eine länderoffene Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung unter der Federführung von Hamburg einzusetzen. Hierzu sind folgende Themen bzw. Schritte verabredet worden:
 - o Analyse der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in Ländern und Kommunen (aufsetzend auf bereits erfolgten Aktivitäten der Stadtstaaten, Städtetag und der Länder)
 - o Ansätze zur Wirkungsanalyse und Wirkungsorientierung von Hilfsmaßnahmen („empirische Wende“?)
 - o Best Practice Ansätze in Ländern und Kommunen (z.B. sozialräumliche Ansätze, Steuerungsansätze, Sozialraumbudgets, Stuttgart, NRW-Kommunen¹⁶, Stadtstaaten)
 - o Strukturelle und rechtliche Fragestellungen (Regelungssystematik SGB VIII etc.).
Eine Abschaffung des individuellen Rechtsanspruchs ist nicht vorgesehen.
- Nach Vorbereitung durch die Arbeitsebene ist für den Spätherbst 2011 ein gemeinsamer Workshop unter Einbeziehung des Städtetages (AG des Sozial- und Finanzausschusses) vorgesehen.
- Zusammenfassung der Workshop- und sonstigen Arbeitsergebnisse zu einem Thesen-, /Forderungspapier für die JFMK im Frühjahr 2012

¹⁶ SV BASFI hat mit StS Schäfer aus NRW telefoniert, der sich an der länderoffenen AG beteiligen und die Erfahrungen aus NRW einbringen wird.

7. Finanzieller und zeitlicher Rahmen

Die für die Jahre 2011 und 2012 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel im Bereich Hilfen zur Erziehung bilden den finanzpolitischen Handlungskorridor für die Umgestaltung des Angebotssystems. Die für sozialräumliche Angebote zur Verfügung stehenden Mittel bieten dabei einen Anreiz aber auch die Möglichkeit zur Umgestaltung des Hilfsangebots bzw. zur personellen Verstärkung des ASDs.

Ziel ist es, aus den vorhandenen Mitteln mehr Wirkung für Hamburgs unterstützungsbedürftige Kinder und Jugendliche zu erzielen und damit insbesondere einen besseren Beitrag zum Ausgleich sozialer Benachteiligung zu leisten.

Die Kontrakte mit den Bezirken sollen auf der Basis dieser konzeptionellen Überlegungen bis September 2011 abgeschlossen sein. Bis zum Ende des Jahres 2011 sollen alle weiteren notwendigen Vereinbarungen innerhalb des Systems und zwischen den Kooperationspartnern entwickelt und abgeschlossen werden.