

Karsten McGovern

Erzieherische Hilfen in Hessen zwischen Kostendruck und Qualitätsanforderungen

Die Jugendhilfe und dabei insbesondere die erzieherischen Hilfen werden auch in Hessen finanzpolitisch als Kostentreiber wahrgenommen und damit als ein Grund für defizitäre kommunale Haushalte. Dabei zeigt sich bei genauerer Betrachtung eine erhebliche Spreizung der Aufwendungen einzelner Jugendämter pro Jugendlichen unter 21 Jahren. Fragt man nach den Gründen dafür, so erweist sich die Sozialstruktur und das Angebot an Hilfen als ein wichtiger, aber nicht hinreichender Teil der Erklärung. Die spezifische Organisation der erzieherischen Hilfen und die internen Prozesse im Jugendamt selbst können diese Effekte stark überlagern. Der erfreulichen Nachricht von Gestaltungsmöglichkeiten auch in wirtschaftlicher Hinsicht steht allerdings entgegen, dass die Jugendämter nicht nur mehr zu tun haben, sondern auch immer neue Anforderungen bis hin zur gesetzlich geforderten Qualitätsentwicklung bewältigen müssen. Und dies, obwohl eigene organisatorische Schwierigkeiten nicht einmal ausreichend bewältigt werden können.



Karsten McGovern

1. Einleitung

Für eine der wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben, nämlich das gelingende Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen, tragen die kommunalen Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 79 Abs. 1 des SGB VIII die Gesamtverantwortung. Sie haben dafür zu sorgen, dass das in § 1 SGB VIII festgeschriebene Recht jedes jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ gewährleistet wird.

Wie steht es allerdings mit der Leistungsfähigkeit der Jugendämter? Ein Blick auf die Situation in Hessen soll zeigen, dass selbst in einem der reichsten Bundesländer eine Überlastung in Folge wachsenden Kostendrucks und erhöhter Qualitätsanforderungen droht. Die Jugendämter

und damit die Kommunen als Träger der Jugendhilfe können dabei kaum Hilfe von außen erwarten, sondern sind auf sich selbst zurückgeworfen.

2. Kostendruck wächst weiter

Während im Jahr 2005 alle hessischen Jugendämter rund 491 Mio. € für den Bereich der erzieherischen Hilfen aufgewandt haben, waren es im Jahr 2012 schon über 690 Mio. €. Dabei ist die Zahl der Jugendlichen unter 21 Jahren von 1.282.601 im Jahr 2005 auf 1.191.168 im Jahr 2012 gesunken.¹ Betrachtet man sich die Kosten pro Jugendlichen unter 21 Jahren, ergibt sich entsprechend eine erhebliche Steigerung von 382,90 € im Jahr 2005 auf 579,-€ im Jahr 2012.

Die Finanzlage in den hessischen Städten und Landkreisen, die Jugendhilfeträger sind, stellt sich zugleich weiterhin als besorgniserregend dar. Nur wenige dieser Kommunen können ihre Haushalte ausgleichen. Insbesondere die benötigten Kassenkredite, die in den zurückliegenden Jahren aufgenommen werden mussten, um die Defizite der jeweils laufenden Haushalte abzudecken, zeigen die Finanzierungsprobleme an. Am Ende des Jahres 2013 summieren sich die Kassenkreditschulden der betreffenden kreisfreien Städte, Sonderstatusstädte

1) Die Daten zu den Ausgaben und der Anzahl der Jugendlichen sind den Berechnungen zum hessischen Jugendhilfelastenausgleich entnommen.

2) Von insgesamt 7,1 Mrd. € bei allen Kommunen; Internetseite des Hessischen Statistischen Landesamtes: Schulden des Landes und der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art der Schulden am 31. Dezember 2013.

Karsten McGovern ist derzeit Lehrbeauftragter an der Universität Kassel und forscht über den Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeit, Qualität und Kosten von Jugendämtern. Zuvor war er über 12 Jahre Jugendhilfedezernent im Landkreis Marburg-Biedenkopf.

und Landkreise in Hessen auf rund 4,7 Mrd.€². In den meisten der Städte und Landkreise, die Jugendhilfeträger sind, gelten verschärfte Haushaltsauflagen der Regierungspräsidien, die z.B. über die Begrenzung freiwillige Ausgaben oder Forderungen nach Stellenabbau auch den Bereich der Jugendhilfe betreffen, oder es sind gar im Rahmen der Inanspruchnahme des Schutzschildes des Landes Hessen Vereinbarungen zur Begrenzung der Jugendhilfeausgaben getroffen worden.

Während früher das Argument des individuellen Rechtsanspruches auf erzieherische Hilfe verstärkte Sparauflagen verhindern konnte, sind mittlerweile die Handlungsspielräume so eng geworden, dass auch dieses Argument nicht mehr einfach akzeptiert wird. Der Kostendruck nimmt zu und damit auch der Rechtfertigungsdruck der Jugendhilfe.

Längst wird mehr oder weniger offen den steigenden Kosten der Kampf angesagt. Auch wenn die dabei gewählten Mittel nicht immer erfolgreich sind, wie dies beispielsweise bei der Kündigung der Rahmenvereinbarung zur Finanzierung von Leistungen freier Träger durch den hessischen Landkreistag der Fall war. Mit weiteren „Vorschlägen“ oder „Attacken“ der finanzpolitisch Verantwortlichen ist zu rechnen.

Befeuert wird die Kostendebatte durch die aktuell eingeleitete Reform des kommunalen Finanzausgleiches in Hessen und die Einhaltung der Schuldenbremse. Die kommunale Forderung nach mehr Geld vom Land wird dort mit verbesserten Finanzierungsbedingungen und dem Hinweis auf versäumte Sparanstrengungen gekontert. Dies gilt vor allem dann, wenn sich zeigt, dass die Jugendhilfekosten pro Jugendeinwohner längst nicht in jeder Kommune gleich hoch ausfallen.

3. Kostenunterschiede werfen Fragen auf

Wie die folgende Tabelle zeigt, reicht die Spreizung bei den Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen einzelner Jugendämter im Jahr 2012 von 269,-€ bis 1.088,-€ pro Jugendlichen unter 21 Jahren.

Jugendamt	Gesamtausgaben 2012	Anzahl Jugendlicher unter 21 Jahren	Ausgaben pro Jugendlichen unter 21 Jahren
Stadt Südhessen	2.752.355 €	10.243	269 €
Landkreis Mittelhessen	11.293.494 €	35.229	321 €
Landkreis Südhessen	12.154.272 €	36.948	329 €
Landkreis Südhessen	15.311.608 €	46.168	332 €
Landkreis Nordhessen	10.961.593 €	31.666	346 €
Landkreis Nordhessen	17.335.755 €	44.422	390 €
Landkreis Mittelhessen	13.926.028 €	35.428	393 €
Landkreis Nordhessen	14.373.429 €	34.936	411 €
Landkreis Nordhessen	7.646.314 €	18.414	415 €
Landkreis Südhessen	28.747.809 €	66.720	431 €
Landkreis Mittelhessen	19.482.641 €	41.264	472 €
Landkreis Südhessen	17.408.437 €	35.991	484 €
Landkreis Südhessen	19.193.987 €	39.568	485 €
Landkreis Nordhessen	16.490.692 €	32.756	503 €
Landkreis Südhessen	25.809.393 €	50.924	507 €
Landkreis Südhessen	9.807.477 €	19.137	512 €
Landkreis Südhessen	32.957.639 €	61.624	535 €
Stadt Mittelhessen	5.572.797 €	10.329	540 €
Stadt Nordhessen	7.380.141 €	13.386	551 €
Landkreis Südhessen	32.202.039 €	58.009	555 €
Stadt Südhessen	10.405.071 €	18.704	556 €
Landkreis Südhessen	33.816.608 €	59.994	564 €
Stadt Südhessen	16.841.984 €	28.066	600 €
Landkreis Nordhessen	14.269.036 €	22.938	622 €
Landkreis Mittelhessen	23.750.647 €	35.122	676 €
Stadt Südhessen	16.787.029 €	24.606	682 €
Stadt Nordhessen	25.441.379 €	36.069	705 €
Stadt Mittelhessen	9.635.516 €	13.528	712 €
Stadt Südhessen	38.798.542 €	54.420	713 €
Stadt Südhessen	9.542.605 €	12.971	736 €
Stadt Mittelhessen	12.846.280 €	14.131	909 €
Landkreis Mittelhessen	18.696.459 €	20.147	928 €
Stadt Südhessen	138.546.315 €	127.310	1.088 €

Quelle: Daten zur Berechnung des Jugendhilfelastenausgleiches des Landes Hessen für das Jahr 2014 mit Bezug auf die Ausgaben 2012

Tabelle 1: Aufwendungen der hessischen Jugendämter im Jahr 2012

Dabei liegen die durchschnittlichen Kosten der 21 Landkreise bei rund 486,-€, während die städtischen Jugendämter (in Hessen sind die sieben Sonderstatusstädte und die fünf kreisfreien Städte Jugendhilfeträger) durchschnittlich 671,-€ pro Jugendlichen unter 21 Jahren aufwenden. In der Gruppe der Städte finden sich sowohl das Jugendamt mit den geringsten als auch dasjenige mit den höchsten Aufwendungen. Aber auch einige Landkreise liegen deutlich über dem Durchschnitt aller Jugendämter.

Der spannenden Frage, warum das so ist, ist bisher für Hessen – zumindest öffentlich dokumentiert – nicht systematisch nachgegangen worden.

4. Gründe für Kostenunterschiede

Hohe Kosten in der Jugendhilfe werden häufig damit begründet, dass die sozialen Probleme groß seien. Schon länger ist allerdings gemutmaßt worden, dass womöglich das Angebot an Jugendhilfeleistungen die Nachfrage erst richtig schafft. In den letzten Jahren stärker in den Blick geraten sind die Organisation und die Prozesse als Erklärung für Unterschiede.

4.1 Sozialstruktur führt zu mehr oder weniger Fällen?

Die schwierige Sozialstruktur, gemessen an der Quote der Arbeitslosen, Sozialleistungsempfänger/innen, Alleinerziehenden, Migranten, Schulabgänger ohne Schulabschluss und falls verfügbar auch der Kriminalität – so die These –, bringt häufiger Erziehungsschwierigkeiten und Entwicklungsprobleme von Kindern mit sich, wodurch eine hohe Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und damit höhere Kosten resultieren. Besieht man sich eine südhessische Stadt mit industriellem Hintergrund und vom Strukturwandel betroffen und vergleicht diese mit einer im „Speckgürtel“ der Metropole liegenden, so scheint die Annahme plausibel: Das Jugendamt der vom Strukturwandel betroffenen Stadt dürfte bezogen auf die gleiche Zahl von Familien mit mehr sozialen Problemen zu tun haben, als dies beim anderen Jugendamt der Fall ist. Gilt das aber auch für alle Situationen? Warum sind beispielsweise in einer Stadt in Mittelhessen oder einem dortigen Landkreis die Durchschnittskosten höher als in einer südhessischen Großstadt oder dem ebendort liegenden strukturschwachen Landkreis? So ganz einfach scheint der Zusammenhang also nicht zu sein.

Forschungsergebnisse mit vergleichenden Daten liegen für Hessen ausgewertet bisher nicht vor. Daher lässt sich nur auf Erkenntnisse aus anderen Untersuchungen zurückgreifen, um zu fragen, ob sich der Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Aufwendungen der Jugendhilfe belegen lässt bzw. was darüber sicher ausgesagt werden kann. Studien zeigen durchaus, dass ein Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und höheren Ausgaben im Bereich der Hilfen für Erziehung vorhanden ist.³ Allerdings eben nicht unbedingt im Einzelfall. In einem niedersächsischen Vergleichsring hat sich sogar herausgestellt, dass Jugendämter mit einer weniger belasteten Sozialstruktur bei den Kinderschutzmaßnahmen deutlich mehr zu tun hatten, als dies in der Vergleichsgruppe der Fall war.⁴ Die Sozialstruktur spielt also eine Rolle, allerdings begründet dies keinesfalls die Situation vor Ort alleine.

4.2 Angebot schafft Nachfrage?

In politischen Diskussionen – gerne auch außerhalb einer öffentlichen Debatte – wird öfter das Argument genutzt, dass viel Angebot auch viel Nachfrage schafft.

Anzunehmen, dass die teuren Angebote der Jugendhilfe, wie z.B. im stationären Bereich, direkt von Familien oder

Jugendlichen aufgesucht werden, um dort Hilfe zu erhalten, ist kaum plausibel. Wenn schon, dann gibt es einen indirekten Zusammenhang zwischen einer gut ausgebauten sozialen Infrastruktur, z.B. zur Beratung von Familien, und einem dadurch erleichterten Zugang zum Jugendamt mit der Folge höherer Fallzahlen und Kosten. Bei einer vergleichenden Betrachtung deutscher Großstädte konnte für die dortigen Fälle der Zusammenhang allerdings nicht signifikant nachgewiesen werden.⁵ Das bedeutet nicht, dass es diesen Zusammenhang nicht gibt, sondern verweist eher darauf, wie wenig bisher wissenschaftlich abgesichert ist und gleichwohl in politischen Diskussionen gerne verwandt wird.

Im Einzelfall lässt sich durchaus der Zusammenhang zwischen ausgebauter Infrastruktur und Höhe des Fallaufkommens plausibel begründen. So können nicht nur pädagogisch-psychologische Beratungsangebote, spezialisierte Einrichtungen für Kinder, psychiatrische Kliniken sondern z.B. auch medizinische Spezialangebote für Kinder an Unikliniken für Familien ein Grund sein, ihren Wohnsitz zu verlagern. Und solche Familien sind aufgrund langjähriger Leidensgeschichten häufig psychisch stark belastet und damit auch eher auf Jugendhilfeleistungen angewiesen.

Mehr Beratung, einfacher Zugang zu Hilfen und schnelle Reaktionen des Jugendamtes können aber nicht nur mehr Fälle mit sich bringen, sondern auch präventiv wirken und damit auch spätere Kosten vermeiden helfen. Dieser Zusammenhang kann für die sogenannten frühen Hilfen gezeigt werden.⁶ Es kommt dabei allerdings auf die Art des Angebotes an!

Dieses sollte in zweierlei Hinsicht hinterfragt werden: Inwieweit ist das Angebot an Elternberatung, Bildungsangeboten, Gemeinwesenarbeit, psychosozialer Beratung einseitig fürsorglich und zu wenig auf Eigenverantwortung und Prävention ausgerichtet, und was wissen wir eigentlich über die Wirkungen dieser Angebote? Zu beidem fehlen in den Jugendämtern zumeist Beurteilungsmaßstäbe und Instrumente. Die Jugendhilfeplanung kann hier häufig nur mutmaßen. Die auf Leistungskennzahlen, wie Anzahl der Beratungsfälle, Anlässe und Dauer des Kontaktes, orientierte Berichterstattung lässt kaum Rückschlüsse über deren Effektivität zu, ganz zu schweigen über deren Wirkungen. Angesichts geringer Ressourcen – auch im Bereich der Jugendhilfeplanung bzw. des Fachcontrollings – sind die Jugendämter zum Blindflug verdammt. Für aufwendigere Evaluationen und eine intensivere Angebotssteuerung ist leider auch kein Geld vorhanden.

3) Fendrich, S./Pothmann, J./Wilk, A.: Neue Einsichten in die sozialen Zusammenhänge der Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe. Datenanalysen der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund 2011.

4) Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Erste Fortschreibung des Basisberichtes mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung der Hilfen zur Erziehung, Hannover 2013.

5) Schrapper, C./Enders, S.: Wer (und was) steuert die Hilfen zur Erziehung? Abschlussbericht der AG Fallsteuerung, Koblenz 2011.

6) Heckman, J. J.: The Productivity Argument for Investing in Young Children, IZA Bonn 2007; Meier-Gräwe, U./Wagenknecht, I.: Kosten und Nutzen früher Hilfen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt „Guter Start ins Kinderleben“. Expertise. Hrsg. v. Nationalem Zentrum für Frühe Hilfen, Köln 2011 (Materialien zu Frühen Hilfen).

Gerade Kommunen mit breit ausgebauter sozialer Infrastruktur sollten sich gleichwohl fragen, ob die Investitionen auch die gewünschten Ziele erreichen. Und Kommunen mit wenig sozialer Infrastruktur sollten hinterfragen, ob sie genug in Prävention investieren.

Dass ein Angebot auch mehr Nachfrage schafft, zeigt sich beim Kinderschutz. Dessen stärkere gesetzliche Verankerung, die öffentliche Diskussion und die Umsetzung vor Ort haben dazu geführt, dass eine größere Sensibilisierung erfolgte und auch riskante Situationen in Familien eher erkannt werden. Dies hat zu mehr Leistungen der Jugendämter geführt, was politisch ausdrücklich gewollt ist.

Zumindest in Hessen nicht gewollt war allerdings, dass die Jugendämter für den Mehraufwand ausreichend finanziell entlastet wurden. In Hessen gilt zwar das Konnexitätsprinzip. Aber nur für neue Aufgaben. Und darum handelt es sich – so die verfassungsrechtlich nachvollziehbare Argumentation des Landes – bei den verschärften Regelungen zur Verbesserung des Kinderschutzes im Prinzip nicht. Daher lehnt das Land einen finanziellen Ausgleich für den erheblichen Mehraufwand ab.

4.3 Organisation und Prozesse zählen?

Während die Sozialstruktur nur sehr langfristig und die Angebotsstruktur schwer beeinflussbar sind, stellen sich die Organisation des Jugendamtes und die darin ablaufenden Prozesse grundsätzlich als gestaltbar dar. Was Organisation und Prozesse ausmachen können, soll hier nur anhand einiger Beispiele aufgezeigt werden.

- Überdurchschnittlich hohe Fallzahlen für fallführende Fachkräfte bedeutet Stress. Und eine Reaktion auf Stress kann sein, dass „Fälle“, die z.B. im stationären Bereich gut versorgt scheinen, nicht weiter hinterfragt werden. Das verlängert Laufzeiten, verhindert womöglich Verselbstständigung und produziert damit auch höhere Kosten.
- Leitungskräfte müssen vielfältige Aufgaben erledigen und kommen bei einer hohen Leitungsspanne kaum dazu, sich mit der Fallführung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschäftigen. Dadurch geht Qualität und auch Wirtschaftlichkeit verloren.
- Dort, wo Fallakten nochmals geprüft werden, zeigen sich erhebliche Verbesserungen, und zwar sowohl in Richtung der Qualität der Hilfen als auch in Richtung der Kosten.
- Bei der Belegung von Plätzen freier Träger wird nicht regelhaft auch der Preis berücksichtigt. Wirtschaftlichkeit gilt mancherorts noch immer als nicht fachlich.
- Bei der Aushandlung von Kostensätzen sind viele Jugendämter inzwischen mit professionalisierten Verhandlungsstrukturen auf Seiten der freien Träger konfrontiert. Die eigene Zersplitterung beim Verhandeln – es findet kaum Koordination unter den Jugendämtern

statt bzw. sogar absichtsvolles Unterlaufen von Koordinationsversuchen – schwächt die Position.

Wie viel ein Umsteuern in den Prozessen auch fiskalisch ausmachen kann, ist nur schwer zu bestimmen. Die Überprüfung und veränderte Hilfeplanung von lang laufenden Einzelfällen kann sich schnell zu mehreren hunderttausend Euro pro Jahr summieren. Ob Veränderungen bei den Aufwendungen der Jugendämter für die erzieherischen Hilfen in Hessen im Vergleich von 2010 auf 2012 auf Umsteuerungsprozesse zurückgeführt werden können, kann hier nicht nachgewiesen werden. Allerdings darf man schon vermuten, dass Jugendämter, die in dieser Zeit unterdurchschnittliche Steigerungsraten hatten, nicht nur vom demografischen Wandel oder verbesserter Arbeitslosigkeit profitierten. Besieht man sich einige Beispiele, so wird die fiskalische Dimension deutlich, die auch darüber mitentscheidet, ob ein Haushaltsausgleich möglich ist oder nicht. Ein südhessischer Landkreis hat 2012 4,5 Millionen € mehr für erzieherische Hilfen ausgegeben als dies 2010 der Fall war, während ein benachbarter Landkreis, der strukturell nicht besser dasteht, nur 1,1 Millionen € mehr aufwenden musste. Eine Stadt muss 2012 20 Millionen € mehr aufwenden als 2010, während eine andere Stadt 2,2 Millionen € einspart.

Die Spannweite organisatorischer Regelungen in den Jugendämtern ist mindestens so groß wie die Unterschiede in den Kostenstrukturen. Wer glaubt, dass in Deutschland bzw. in Hessen alle Jugendämter ähnlich funktionieren, wird beim genaueren Blick eines Besseren belehrt. Die kommunale Selbstverwaltung lässt viel Gestaltungsfreiheit zu. Das ist im Prinzip auch gut so. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kontrollmechanismen ausreichend ausgestaltet sind. Wer hinterfragt ineffektive, kundenabweisende oder unwirtschaftliche Verwaltungsabläufe?

Im Jugendhilfeausschuss, der als Teil des Jugendamtes für die Organisation mitverantwortlich ist, geht es zumeist um aktuelle und weniger um strukturelle Themen. Die Anzahl der tatsächlich fachlich versierten Personen ist begrenzt. Bei der Besetzung der Ausschusspositionen spielen parteipolitische Bindungen oder auch eine langjährige Zugehörigkeit zum Gremium häufig die entscheidende Rolle. Hinzukommt, dass es zwar für die Jugendhilfeplanung wichtig ist, Vertreter freier Träger im Jugendhilfeausschuss und seiner Fachausschüsse zu haben, diese aber immer auch Eigeninteressen mittransportieren und vor allem sofort Loyalitätsprobleme bekommen, wenn sie interne Strukturen des Jugendamtes zu sehr kritisch hinterfragen.

Anstoß für Veränderungen kommt teilweise auch von außen. So schreckt die vom Rechnungshof des Landes Hessen durchgeführte überörtliche Prüfung auch im Jugendhilfebereich durchaus auf und es kommt zur Infragestellung von Praktiken. Zumeist aber beruhigt sich die Diskussion vor Ort sehr schnell. Mancher Jugendhilfeträger lenkt ab, indem – leider auch teilweise zutreffende – Kritik an den vom Rechnungshof eingesetzten fachfremden Gutachtern geübt wird. Oder aber die Empfehlungen des Gutachtens gehen an den eigentlichen Problemen vorbei,

da sich Prozessabläufe einer fiskalisch orientierten Prüfung entziehen.

4.4 Keine schnellen Schlussfolgerungen!

Die aufgezeigten Erklärungsansätze verweisen darauf, dass die Kostenunterschiede der hessischen Jugendämter von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sind. Hohe Kosten sind eben nicht einfach durch die Sozialstruktur oder das Angebot an Jugendhilfemaßnahmen erklärbar, sondern können auch mit der eigenen Organisation zu tun haben. Gleichzeitig ist aber auch denkbar, dass trotz effektiver Strukturen ein bestimmtes Kostenniveau wegen der schwierigen Sozialstruktur kaum unterschritten werden kann.

Niedrige Kosten bedeuten umgekehrt nicht automatisch, dass dies der besonders effektiven eigenen Organisation geschuldet ist, sondern können schlicht mit einem geringen Problemdruck zu tun haben. Es kann aber auch sein, dass ein Jugendamt trotz schwieriger Sozialstruktur effektiv arbeitet und deshalb relativ niedrige Kosten im Vergleich aufweist.

Nur wer tatsächlich bereit ist, die Praxis des eigenen Jugendamtes zu überprüfen, wird mehr Klarheit über die Situation erhalten. Dabei sind Vorbehalte und Widerstände erklärlich, da es um mehr als Zahlen geht. Gerade wenn interne Prozesse, wie z.B. das Zustandekommen und die Umsetzung von Hilfeplänen, auf den Prüfstand kommen, geht es um die Arbeitsweise einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Daher sollten unbedingt auch die Strukturen, wie z.B. die Personalausstattung, mit überprüft werden, sonst entsteht schnell der Eindruck einseitiger Verantwortungszuweisung.

Ausgangspunkt für diese Überprüfungen können interkommunale Vergleiche sein. Wenn z.B. festgestellt wird, dass das eigene Jugendamt eine höhere stationäre Quote als der Durchschnitt hat, können ehrliche Antworten z.B. zur Erkenntnis führen, dass die Fachkräfte bei der Hilfeplanung nicht ausreichend unterstützt werden oder die Ausnahmungsprozesse mit den beauftragten freien Trägern nicht qualifiziert genug ablaufen.

Aus solchen Erkenntnissen lassen sich dann auch wirksame Verbesserungsmöglichkeiten ableiten, die allerdings – und daran scheitern viele Vorschläge verwaltungsintern – auch plausibel dargestellt und in das enge Korsett von Reglements und Logik einer Kommunalverwaltung eingepasst sein müssen.

Jugendämter kämpfen allerdings an vielen Fronten:

- mit teils explodierenden Fallzahlen z.B. im Bereich der Gefährdungsmeldungen und Inobhutnahmen,
- mit hoher Personalfuktuation,
- langwierigen Besetzungsverfahren,
- unprofessioneller Personalentwicklungspolitik,
- einem schlechten Image in der Bevölkerung,
- hoher psychischer Belastung der Fachkräfte,
- wenig Mittel für Fortbildung und Supervision,
- einer an Aktualität orientierten Verwaltungspraxis,

- einer tendenziellen Überforderung der Leitungskräfte durch vielfältige auch bürokratische Aufgaben und vor allem
- fehlender Anerkennung der eigenen Arbeit.

Dies alles führt dazu, dass gerade strukturelle Veränderungen, die Kraft und Zeit brauchen, kaum umgesetzt werden können und der Teufelskreislauf von wachsenden Kosten, geringer Unterstützung, Motivationsproblemen und wieder versäumten Umsteuerungsmaßnahmen nicht durchbrochen werden kann.

5. Steigende Anforderungen

Die Anforderungen an die erzieherischen Hilfen sind indes nicht gesunken, sondern gestiegen. Dazu zählt, dass die Allgemeinen Sozialen Dienste mit schwierigeren Problemkonstellationen zu tun haben wie z.B.

- vermehrt psychisch oder suchterkrankte Eltern und/oder deren Kinder, sowie
- mehr junge alleinerziehende Mütter mit eingeschränkter Sozial- und Erziehungskompetenz,⁷
- einer wachsenden Zahl traumatisierter Flüchtlingskinder, die z.T. als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder mit ihren ebenfalls belasteten Eltern kommen,
- eine steigende Zahl überforderter Eltern, die die Mehrfachbelastungen mit Beruf, Haushalt und Erziehung schwer bewältigen,
- mehr Eltern, die aufgrund ihrer sozialen Position schwer zur Mitwirkung zu bewegen sind und
- Familien mit häufigeren Konfliktsituationen nach Trennung bis hin zu gewalttätigen Auseinandersetzungen.

Dies setzt komplexe Fähigkeiten der fallführenden Fachkräfte voraus, die zugleich auch noch mit einer stärkeren Dokumentationsverpflichtung zu tun haben und über hohe Steuerungskompetenz in der Hilfeplanung und im Umgang mit beauftragten freien Trägern verfügen müssen.

Mehr und mehr wird auch gefordert, Wirtschaftlichkeitsaspekte im Rahmen der Hilfeplanung stärker zu berücksichtigen. Kein einfaches Unterfangen, da zugleich auch ein hoher fachlicher Anspruch gewährleistet werden muss.

Einen besonderen Schub an Verbesserungsnotwendigkeiten in den Jugendämtern haben vor allem die gesetzlichen Regelungen zum Kinderschutz ausgelöst, die mit dem Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz am 1. Oktober 2005 verschärft wurden. In der Folge haben nicht nur die Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen, der daraus ggf. folgenden Inobhutnahmen und der weiteren Hilfen zur Erziehung drastisch zugenommen,

7) Materla, K.: Den ASD zielorientiert steuern – eine Herausforderung an Leitung. Folien des Vortrags beim ASD-Bundeskongress 2013, 5. September 2013.

sondern es waren auch qualitative Verbesserungen notwendig, die mit dem Hinweisen auf die Optimierung von Verfahrensabläufen, dem Aufbau und der Pflege von Netzwerkstrukturen und der Verbesserung von Erreichbarkeit und Reaktionszeiten nur unzureichend in ihren Auswirkungen für den Alltag der Jugendämter beschrieben sind.

Mit dem Anfang 2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) sind nochmals weitere Qualitätsanforderungen definiert worden.

5.1 Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag

Neben dem verpflichtenden Hausbesuch bei Gefährdungsmeldungen, dem Ausbau der frühen Hilfen, dem Anschluss von Vorbestraften – und dem damit verursachten bürokratischen Hype⁸ –, löst das BKiSchG vor allem mit der verpflichtenden kontinuierlichen Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII eine noch längst nicht bewältigte Verfahrensfülle für die Jugendämter aus.

§ 79a SGB VIII: Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

Um die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 zu erfüllen, haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe 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. Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe orientieren sich dabei an den fachlichen Empfehlungen der nach § 85 Absatz 2 zuständigen Behörden und an bereits angewandten Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität sowie Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung.

Schon die Aufwandsschätzung der 21 Hessischen Landkreise von rund 6,2 Millionen Euro, die diese Anfang 2014 für die Umsetzung des neuen § 79a zusätzlich geltend machen, zeigt den Aufgabenumfang (Angaben des Hessischen Landkreistages). Bei genauerer Betrachtung des Gesetzestextes (siehe Kasten) wird deutlich, dass es mit

Finanzmitteln alleine nicht getan ist. § 79a sieht vor, dass Qualität künftig für alle Bereiche des Jugendamtes und die Zusammenarbeit mit den vom Jugendamt beauftragten freien Träger definiert und umgesetzt werden soll.

Was aber ist mit Qualitätsentwicklung gemeint? Lässt sich dies vielleicht doch vor allem in Richtung einer Dokumentation interpretieren, die mit der Erstellung eines Qualitäts-handbuches und dessen Fortschreibung den gesetzlichen Anforderungen genügt? Oder geht es um einen echten Qualitätsentwicklungsprozess, der auch noch trägerübergreifend ausgestaltet sein sollte und die Prozesse tatsächlich prüft und überdenkt?

Das Plädoyer, es doch mit einem umfänglichen Qualitätsentwicklungsprozess zu versuchen,⁹ erscheint angesichts der schwierigen Situation vieler Jugendämter unrealistisch. Schon der Weg, ein vor allem auf Dokumentation ausgerichtetes QM-System zu etablieren, ist extrem zeitaufwendig und kostspielig. Es bedarf der Organisation eines Beteiligungsprozesses, der Abwehr zu hoher Ansprüche an den Prozess, der Einrichtung einer Steuerungsgruppe, einer Stelle für Qualitätsmanagement, die alle Hände voll damit zu tun hätte, und ggf. dem Einkauf externer Leistungen.

Ein ernst gemeinter Qualitätsentwicklungsprozess würde für viele Jugendämter dagegen ein noch umfänglicheres Projekt bedeuten, welches die gesamte Organisation tangieren und viel Kraft und Ressourcen binden würde. Je nach Situation des betreffenden Jugendamtes kann dies aber durchaus lohnend sein oder einfach auch nur die konsequente Fortsetzung eines eingeschlagenen Weges. Viele Praktikerinnen und Praktiker werden allerdings angesichts des Aufwandes eher mit Kopfschütteln reagieren und versuchen, einen sehr pragmatischen Umgang mit dem § 79a zu pflegen.

So etwas passiert, wenn eine Fachgesetzgebung sich von öffentlicher Brisanz treiben lässt und schnell Erfolge vorweisen will. Dass die Umsetzung auf kommunaler Ebene bei der Gesetzgebung häufig kaum Beachtung findet, weil in der Ministerialbürokratie des Öfteren noch ein einfaches Von-oben-nach-unten-Denken herrscht und in der Sache kundige Abgeordnete fehlen, ist leider nicht nur in der Jugendhilfe zu beobachten.

Da bleibt nur, auf kommunaler Ebene das Beste daraus zu machen: Als notwendig erkannte Umsteuerungsmaßnahmen im eigenen Jugendamt, die wegen der Arbeitsbelastung nicht einfach bewältigt wurden, im Sinne einer schrittweisen Qualitätsentwicklung¹⁰ in den Blick nehmen.

8) Die Vorschrift, ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis einholen zu müssen, ist vor allem im ehrenamtlichen Bereich auf viel Unverständnis gestoßen, weil riesiger Aufwand entsteht und große Zweifel bestehen, ob dadurch das Ziel, potenzielle Kinderschänder von der Jugendarbeit auszuschließen, erreicht werden wird.

9) Merchel, J.: Qualitätsentwicklung trägerübergreifend aber wie? Anregungen zur Umsetzung des § 79a SGB VIII. Vortrag bei der Fachtagung des SFBB. Sozialpädagogisches Fortbildungsinstitut Berlin-Brandenburg (SFBB), Berlin, 5. November 2014.

10) Merchel, J.: Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII. Expertise im Auftrag des LVR und LWL, Köln. LVR-Landesjugendamt Rheinland; LWL-Landesjugendamt Westfalen, Köln, Münster 2013.

Und die gesetzliche Vorgabe nutzen, um die notwendigen Ressourcen zur Reform im Haushaltsplan der Kommune zu erhalten.

5.2 Zu wenig über Wirkungen bekannt

Ein Strukturproblem der Jugendhilfe ist, dass wenig über Wirkungen bekannt ist. In politischen Diskussionen über Kostensteigerungen ist es zuweilen sehr hilfreich, wenn belegbar argumentiert werden kann, dass sich Investitionen in der Jugendhilfe lohnen. Was aber wissen wir über die Qualität der sozialen Dienstleistungen im Jugendamt? Zumeist wird diese anhand der Struktur- und Prozessqualität ermittelt. Man fragt nach den Ausstattungsmerkmalen und den angewandten Verfahren und erhält Ergebnisse, ob die untersuchten Gegenstände den geltenden Standards entsprechen. Die eigentlich wichtige Dimension der Ergebnisse oder Wirkungen entzieht sich allerdings einer genauen Ermittlung oder ist nur durch aufwendige Evaluationsmethoden messbar.

Das hat vor allem mit dem Untersuchungsgegenstand selbst zu tun. Die Wirkungen personenbezogener sozialer Dienstleistungen, die auf Verhaltensänderungen abzielen, wertbasiert sind und erzieherische Intentionen enthalten, sind nicht einfach messbar und zwar alleine schon deshalb, da die Wirkung von der Koproduktion des Adressaten abhängt. In einer aufwendigen Studie über den Erfolg von Heimziehung wurde in den 1990er-Jahren der Versuch einer Evaluation unternommen.¹¹ Nur durch hermeneutische Verfahren ließ sich die Wirkung von Jugendhilfemaßnahmen auf Jugendliche selbst „messen“ und auch tatsächlich zeigen, dass die eingeleiteten Hilfen Erfolge zeigten.

Für das einzelne Jugendamt ist es schon aus methodischen Gründen (kleine Fallzahlen und damit geringe Chancen auf signifikante Ergebnisse) schwierig, Wirkungen zu messen. Hinzu kommen die schon erwähnten Finanzierungsprobleme. Notwendig wäre eine überregional angelegte Wirkungsforschung. Dies setzte aber voraus, dass auch auf dieser Ebene Ressourcen verfügbar sind, was für Hessen nicht der Fall ist. Bis dahin müssen wir uns mit den Erkenntnissen des Ökonomie-Nobelpreisträgers James Heckman trösten, die belegen, dass sich vor allem präventiv ausgerichtete Hilfen auch langfristig gesellschaftlich lohnen.¹²

6. Schlussbetrachtung

Wachsender Kostendruck und erhebliche Anforderungen an die Praxis. Damit müssen auch die hessischen Jugendämter umgehen, die für die Steuerung der erzieherischen Hilfen verantwortlich sind. Auf niedrigen Kosten pro Jugendeinwohner oder dem Argument einer schwierigen Sozialstruktur kann man sich nicht lange ausruhen. Strukturelle Versäumnisse, die nicht angegangen werden, rächen sich vor allem, wenn der Druck weiter wächst. Aktuell zeigt sich dies bei den teils erheblichen Organisationsproblemen zur Unterbringung der steigenden Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Jugendämter mit optimierter Angebotssteuerung dürften leichter in der Lage

sein, nicht nur Unterbringungsmöglichkeiten zu organisieren, sondern auch noch auf die Wirtschaftlichkeit zu achten.

Allerdings hilft die Brechstange als Reformmittel für ein Umsteuern in der Jugendhilfe definitiv nicht. Es braucht – gerade bei den finanzpolitisch Verantwortlichen – Verständnis für die Gründe von hohen Fallzahlen und hohen Kosten sowie für die Zwangslage, in der sich die Jugendämter auch aufgrund der Qualitätsanforderungen häufig befinden. Gefragt sind

- eine ehrliche Analyse der eigenen Situation,
- die Bereitschaft, sich mit Fehlern in der Vergangenheit auseinanderzusetzen, die allerdings nicht einseitig beim Jugendamt, sondern in der gesamten Kommunalverwaltung inklusive der Kommunalpolitik gesucht werden müssen, und
- der kollektive Wille (womit Jugendamt, Verwaltungsspitze und Kommunalpolitik gemeint sind) zum Umsteuern, der aber auch die Bereitschaft und Fähigkeit beinhalten muss, dafür auch die notwendigen Ressourcen aufzubringen.

Umsteuern bei den erzieherischen Hilfen heißt vor allem, Qualitätsverbesserungen für die Kinder, Jugendlichen und deren Eltern zu erreichen. Besieht man sich die hessische Situation, so fällt auf, dass es hier im Gegensatz zu anderen Bundesländern wenig Unterstützung von Landesseite für die Praxis der Jugendhilfe gibt. Damit ist nicht gemeint, sich ein eher kontrollierend verstehendes Landesjugendamt zu wünschen. Allerdings erscheint eine die Leistungsfähigkeit fördernde und auch herausfordernde Koordination untereinander durchaus geboten. Die kommunale Seite tut sich damit erkennbar schwer, vor allem wenn es über Verbandsgrenzen (Hessischer Städtetag und Hessischer Landkreistag) hinweg geschehen soll.

Hessen ist für die Jugendhilfe in Deutschland auch deshalb interessant, da hier lange Jahre Tendenzen der Abschottung vor zu viel Transparenz und rein fiskalisch motivierter Reform spürbar gewesen sind. Diese haben dazu beigetragen, dass erst jetzt, und dies auch nur für die Landkreise, vergleichende Analysen über die Leistungen der Jugendämter angestrebt werden. Dabei sind solche Vergleiche, das zeigen andere Bundesländer, ja noch lange keine hinreichende Bedingung für Umsteuerungsmaßnahmen, sondern erst der Anfang der Selbsterkenntnis. Und längst nicht alle Jugendämter, die an Vergleichsringen teilnehmen, sind deshalb schon zum Umsteuern bereit bzw. dazu in der Lage.

Zur Selbsterkenntnis zählt, die Zwangslage zu erkennen und dieses Problem nachdrücklich an den Bund und das Land zu adressieren. Diese sollten eigentlich großes Inte-

11) Vgl. Baur, D./Thiersch, H. (Hrsg.): Leistungen und Grenzen von Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen. Forschungsprojekt Jule. 1. Aufl. Stuttgart u.a. 1998.

12) Heckman (Fußn. 6).

resse daran haben, dass die Jugendhelferträger ihre gesetzlich festgelegten Verpflichtungen nach § 79 Abs. 1 SGB VIII nicht nur in einigen Fällen gut, sondern in allen Fällen sehr gut erfüllen. Durch effektive Leistungserbringung entstehende finanzielle Spielräume gilt es nicht nur zur Erfüllung

heutiger Haushaltskonsolidierungsziele zu nutzen, sondern vor allem für weitere Investitionen in die Qualität und Leistungsfähigkeit des Jugendamtes und in präventive Maßnahmen. ■

Neuerscheinungen

Was brauchen Menschen mit Demenz?

Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2015



Seit einigen Jahren ist die gesellschaftliche Bedeutung von Demenz in den Medien präsent, Leistungen für Demenzkranke wurden in der Pflegeversicherung verankert und das Hilfesystem fand einen immensen Ausbau. Dennoch fühlen sich viele Betroffene und ihre Angehörigen überfordert und in ihrer Lage alleingelassen.

Dieses Heft fragt nach den Bedürfnissen und Bedarfen der Betroffenen und nach Lösungen auf der Ebene des Rechts, der Pflege und im Sozialraum. Neue Forschungsergebnisse und innovative Projekte aus der Praxis zeigen dafür wertvolle, zuweilen überraschende Ansätze.

Die Publikation hat einen Umfang von 96 Seiten und kostet 14,50 Euro, für Mitglieder des Deutschen Vereins 10,70 Euro.

ISBN: 978-3-7841-2739-2

Bestellungen direkt bei:

Lambertus-Verlag GmbH, Postfach 1026, 79010 Freiburg,
Tel. (07 61) 36825-0, Fax (0761) 368 25-33, E-Mail: info@lambertus.de

oder in unserem **Online-Buchshop: www.verlag.deutscher-verein.de**

Deutscher Verein
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

