

---

# Evaluation des Umsteuerungsprojekts

## Jugendamt Bergstraße

Ergebnisse für die Jahre 2009 bis 2012 und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

---

---

Inhaltsverzeichnis:

1	Vorbemerkung .....	1
2	Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamts Bergstraße .....	1
2.1	Beschlusslage und Anlass der Evaluation .....	1
2.2	Ziele des Umsteuerungsprojekts .....	2
2.3	Der Kontrakt: die Vereinbarung zum Umsteuerungskonzept mit dem Jugendamt.....	3
2.4	Die Definition der Umsteuerungserträge .....	4
2.5	Der Handlungsrahmen der Umsteuerung.....	4
2.6	Ergebnisse der Umsteuerung.....	6
2.6.1	Umsteuerung der Erziehungshilfen .....	6
2.6.2	Interne Veränderungen im Jugendamt.....	10
2.7	Die Nutzung von Umsteuerungserträgen im Jugendamt .....	11
2.8	Bewertung der Umsteuerung aus Sicht einzelner Mitarbeiter im ASD und Pflegekinderdienst .....	15
2.8.1	Bewertung ASD .....	15
2.8.2	Bewertung PKD .....	16
3	Analyse der Umsteuerungseffekte und der Aufwendungen in der Erziehungshilfe im Projektzeitraum 2009 bis 2012.....	18
3.1	Der Beitrag der Umsteuerung zur Entwicklung der Jugendhilfe.....	19
3.2	Die Verwendung der Umsteuerungserträge und die personelle Ausstattung des ASD und PKD .....	26
3.3	Das Jugendamt Bergstraße im Vergleich mit drei Nachbarkreisen .....	28
3.3.1	Die Fallstruktur im Vergleich.....	28
3.3.2	Die Aufwendungen für die Erziehungshilfen im Landkreisvergleich	33
3.3.3	Fazit des Vergleichs.....	35
4	Zusammenfassende Bewertung des Umsteuerungsprojekts und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.....	36
4.1	Bewertung des Umsteuerungsprojekts .....	36

---

4.1.1	Umsetzung sozialpolitischer Absichtserklärungen .....	38
4.2	Empfehlungen zum weiteren Vorgehen .....	40
4.2.1	Weitere Umsteuerung der Hilfestruktur.....	40
4.2.2	Personaleinsatz und Personalbedarf .....	43
4.2.3	Haushaltsplanung für das Jugendamt bis 2017 .....	45
5	Glossar.....	48

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsteuerungserträge im Jugendamt Bergstraße in den Jahren 2009 bis 2012.....	7
Abbildung 2: Umsteuerungsfälle in den Jahren 2009 bis 2012 .....	8
Abbildung 3: Personal in Vollzeitstellen auf der Kostenstelle 1139 in den Jahren 2009 bis 2012.....	12
Abbildung 4: Personalausgaben für befristete Stellen im Rahmen der Umsteuerung .....	13
Abbildung 5: Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes nach Stellenplan und befristet auf der Kostenstelle 1139 in Vollzeitstellen .....	14
Abbildung 6: Stellenausstattung des Pflegekinderdienstes nach Stellenplan und befristet auf der Kostenstelle 1139 in Vollzeitstellen.....	14
Abbildung 7: Darstellung der Umsteuerungseffekte und Fallzahlen von Januar 2009 bis März 2013.....	20
Abbildung 8: Entwicklung der Fallzahlen in der Vollzeit- bzw. Bereitschaftspflege gegenüber der Heimerziehung im Projektzeitraum .....	21
Abbildung 9: Anteil der Bereitschaftspflegen an allen Inobhutnahmefällen .....	22
Abbildung 10: Entwicklung der Fallzahlen bei den § 27.2-Hilfen gegenüber den sozialpädagogischen Familienhilfen .....	23
Abbildung 11: Entwicklung der Gesamtfallzahlen in der Erziehungshilfe .....	24
Abbildung 12: Aufwandsentwicklung der Erziehungshilfen inkl. junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Inobhutnahmen .....	26
Abbildung 13: Zahl der Erziehungshilfefälle auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich.....	29
Abbildung 14: Zahl der Heimerziehungsfälle auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich.....	30
Abbildung 15: Zahl der Vollzeitpflegen auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich.....	31
Abbildung 16: Zahl der Fälle in der Sozialpädagogischen Familienhilfe auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich .....	32
Abbildung 17: Zahl der Fälle bei den § 27-Hilfen auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich.....	33
Abbildung 18: Aufwendungen pro Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich .....	34

---

Abbildung 19: Vergleich der durchschnittlichen Fallkosten im Landkreisvergleich	.35
Abbildung 20: Zahl der Fälle bei den Eingliederungshilfen auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich .....	40

---

## 1 Vorbemerkung

Die nachstehende Evaluation des Umsteuerungsprojekts Familien stärken- Zukunft schaffen, ist in drei Teilen aufgebaut. Das erste Kapitel schildert zunächst ohne jede Wertung das Projektdesign und den bisherigen Verlauf.

Im zweiten Kapitel werden die Umsteuerungsergebnisse anhand der Daten des Controllings dargestellt und einer ersten Bewertung unterzogen. Zusätzlich werden die Verwendung der Umsteuerungserträge und die Auswirkungen auf die personelle Ausstattung des Jugendamts dargestellt und bewertet. Das Kapitel endet mit einem Vergleich der gesamten Hilfestruktur und der Hilfen, die zentraler Ansatzpunkt einer Umsteuerung waren, mit anderen Kreisjugendämtern im Rhein-Main-Gebiet.

Im dritten Kapitel wird auf dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse eine Bewertung des gesamten Projekts vorgenommen. Darüber hinaus geben wir einen Ausblick auf Möglichkeiten zur weiteren Entwicklung der Umsteuerung und zur erforderlichen personellen Ausstattung dieses Aufgabenbereichs des Jugendamts.

## 2 Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamts Bergstraße

### 2.1 Beschlusslage und Anlass der Evaluation

Auf Anregung des Landrates hat das Jugendamt des Kreises Bergstraße im Jahr 2008 ein Umsteuerungskonzept mit dem Titel Familien stärken- Zukunft schaffen entwickelt. Dieses Konzept wurde mit Beschlussempfehlung des Ausschusses für Schule und Soziales vom 13. August 2008 am 18. August 2008 durch den Kreistag beschlossen. Das Projekt hatte eine Laufzeit von fünf Jahren beginnend am 1. Januar 2009. Mit dem Beschluss, dass Umsteuerungsprojekt einzuleiten, wurde auch eine Evaluation der Projektergebnisse vorgesehen, die nunmehr mit diesem Bericht vorliegt.

Die dialogicon GmbH wurde mit der Evaluation beauftragt, da neben den umfangreichen Erfahrungen in der Analyse und Organisation von Jugendämtern bereits gute Kenntnisse über das Jugendamt Bergstraße bestanden. Neben einer Analyse der Leistungsfähigkeit und der Organisation des Jugendamtes, haben wir das Controlling des Amtes weiterentwickelt und im Rahmen einer Arbeitszeitanalyse die Organisation der wirtschaftlichen Hilfen und des Sekretariatsbereichs überprüft und Vorschläge zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation entwickelt.

---

## 2.2 Ziele des Umsteuerungsprojekts

In der Beschlussvorlage 16-0968 vom 21.5.2008 wurden die Ziele des Umsteuerungsprojekts erläutert. Als zentrales Ziel wurde „die Reduzierung der kostenintensiven Hilfen“ genannt, um freie Mittel zu erhalten, die in präventive Maßnahmen, Stärkung der Regelsysteme und den Ausbau zeitgemäßer Formen der Familienpflege für Kinder fließen.<sup>1</sup>

Die Handlungsfelder des Umsteuerungsprojekts beruhen dabei auf drei Säulen:

- der Vorbeugung durch frühe Hilfen,
- dem Umbau der erzieherischen Hilfen,
- der weiteren Optimierung der internen Steuerung.<sup>2</sup>

Als Handlungsmaximen für eine Umsteuerung wurden benannt:

- Prävention vor Intervention,
- Orientierung an Stärken (Ressourcen) vor Defizitorientierung,
- Hilfestellung nach Bedarf vor Angebotsorientierung,
- Regelangebot vor Sonder- oder Zusatzleistung,
- Integration vor Ausgrenzung,
- Erhalt des Lebensumfeldes vor Trennung.<sup>3</sup>

Die Handlungsmaximen tragen den Anforderungen an eine zeitgemäße Jugendhilfe Rechnung:

- Die Vermeidung von Erziehungshilfebedarfen durch präventive Maßnahmen trägt der generellen Leitnorm der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung, jungen Menschen zu ihrem Recht auf Förderung ihrer Entwicklung und ihrer Erziehung zu verhelfen (§ 1 des SGB VIII).
- Auch die zweite Handlungsmaxime, die Orientierung an den Stärken von jungen Menschen und deren Familien greift die aktuelle Handlungsorientierung in der Jugendhilfe auf, bestehende Fähigkeiten und menschliche Beziehungen aufzugreifen, um eine angemessene Erziehung und Entwicklung zu gewährleisten.
- Eine Hilfestellung nach Bedarf, die dritte Handlungsmaxime, berücksichtigt den Aspekt des Dienstleistungscharakters moderner Jugendhilfe. Jungen Menschen und deren Eltern haben umfangreiche Mitwirkungs- und Wahlrechts-

---

<sup>1</sup> Beschlussvorlage 16-0968 vom 21.5.2008, Seite 4

<sup>2</sup> Beschlussvorlage 16-0968 vom 21.5.2008, Seite 4

<sup>3</sup> Beschlussvorlage 16-0968 vom 21.5.2008, Seite 4

---

möglichkeiten oder anders ausgedrückt, „Jugendhilfe ist Unterstützungstätigkeit zur Selbstverwirklichung nach eigenen Vorstellungen.“<sup>4</sup>

- Die Konzentration auf Regelangebote soll vermeiden, dass häufig teurere Zusatzleistungen konzipiert werden müssen. Der Kanon der Regelangebote, so die Planung, sollte aber vergrößert werden (siehe weiter unten).
- Der Integrationsgedanke folgt ebenfalls dem Mainstream moderner Hilfestaltung, zu sehen an den Inklusionsbemühungen im Schulsystem und der generellen Tendenz, Beeinträchtigungen junger Menschen nicht in speziellen Einrichtungen und Maßnahmen zu behandeln.
- Der Erhalt des Lebensumfeldes schließlich ist seit Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu Beginn der neunziger Jahre von steigender Bedeutung in der Erziehungshilfe. Waren im alten Jugendwohlfahrtsgesetz familienersetzende Hilfen die vorherrschende Hilfeform, so sind inzwischen familienunterstützende Hilfen zu mehr als 60% vertreten.

### 2.3 Der Kontrakt: die Vereinbarung zum Umsteuerungskonzept mit dem Jugendamt

Für das Umsteuerungsprojekt wurde zwischen den Dezernaten L und I und dem Jugendamt eine Vereinbarung mit folgendem (zusammengefasstem) Inhalt getroffen:

- Die Jugendhilfe reduziert stufenweise im Projektzeitraum die Anzahl und Dauer der kostenintensiven Hilfen (insbesondere Heimunterbringungen mit überdurchschnittlichem Kostensatz).
- In den ersten beiden Projektjahren sollten die kostenintensiven Hilfen um mindestens 15 Fälle reduziert werden.
- Die freigewordenen Mittel kann das Jugendamt in den präventiven Bereich, die Stärkung der Regelbetreuung und ambulante Formen der Erziehungshilfe sowie die Vollzeit- und Familienpflege investieren. Ebenso können Mittel in die Qualifizierung der Fachkräfte und in befristete Einstellung von Fach- und Honorarkräften fließen.
- Als Anschubfinanzierung werden dem Jugendamt in den ersten beiden Projektjahren jeweils zusätzliche Mittel in Höhe von 200.000 € gewährt.

---

<sup>4</sup> Vgl. Münder et al., S. 84, Baden-Baden 2009. Die Mitwirkungsrechte sind vor allem in den §§ 5 (Wunsch und Wahlrecht), 8 (Beteiligung von Kindern und Jugendlichen) und 36 (Mitwirkung, Hilfeplan) des SGB VIII geregelt.

- 
- Ab 2011 wird ein Globalbudget gebildet, das im Wesentlichen auf dem Verwaltungsergebnis des Jahres 2008 erhöht um Personalkosten- und Preissteigerungen beruht.
  - Die Entwicklung des Projekts soll in einem regelmäßigen Berichtswesen gegenüber Kreisgremien und Verwaltungsspitze dokumentiert werden.
  - Ein Koordinierungskreis aus Jugendamt, Finanz- und Rechnungswesen, Personalmanagement und zentralem Controlling soll das Projekt während der Projektlaufzeit begleiten.

#### 2.4 Die Definition der Umsteuerungserträge

Mit der Informationsvorlage 16-1901/1 vom 22.9.2010 wurden dem Haupt-, Finanz- und Personalausschuss genaue Definitionen zur Berechnung der Umsteuerungseffekte durch die Revision nachgereicht. Die Definitionen erfolgten in enger Abstimmung zwischen Revision und Jugendamt im Sommer 2010.

Die Kriterien für Umsteuerungseffekte sollten ohne spezifische sozialpädagogische Kenntnisse nachvollziehbar sein. Folgende Kriterien wurden vereinbart:

- Es werden ausschließlich seit dem 1.1.2009 neu geschaffene Hilfen als Umsteuerungseffekt berücksichtigt.
- Die eingeleitete Hilfe stellt einen kostengünstigeren Ersatz gegenüber bisher gewählten Hilfen dar. Zudem muss die Hilfe an einem seit dem 1.2.2009 neu geschaffenen Platz erfolgen.
- Der Umsteuerungsertrag berechnet sich aus der Differenz der Kosten zwischen der kostengünstigeren Hilfe und dem Durchschnittswert der zuvor in Betracht kommenden Hilfe.
- Der Ertrag wird über die gesamte Laufzeit der Hilfe berechnet.
- Für präventive Maßnahmen wurden keine Umsteuerungserträge berechnet, da keine seriösen Aussagen dazu getroffen werden können, ob es bei solchen Fällen überhaupt zu einem Erziehungshilfebedarf gekommen wäre.

#### 2.5 Der Handlungsrahmen der Umsteuerung

Im Rahmen der Definition der Umsteuerungserträge wurden auch die inhaltlichen Ansatzpunkte der Umsteuerung genauer bestimmt:

- Ein zentraler Ansatzpunkt der Umsteuerung war die Substitution von Heimerziehungsfällen durch neu zu schaffende Plätze bei Pflegefamilien. Diese Maßnahmen waren nach Aussagen der Leitung des Jugendamtes insbesondere auf dem Hintergrund geringer Platzkapazitäten in der Vollzeitpflege zu Beginn des

---

Projektes und dem Tatbestand, dass auch kleine Kinder in Heimen untergebracht werden mussten, von besonderer Bedeutung. Neben der fachlichen Bewertung, die Hilfestruktur an dieser Stelle zu verbessern, hat eine Umsteuerung von der Heimerziehung in die Vollzeitpflege auch eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Nach dem internen Controllingbericht des Jugendamtes lagen im Jahr 2009 die durchschnittlichen Fallausgaben der Heimerziehung bei 60.787,- €, während eine Vollzeitpflege Jahresausgaben von durchschnittlich 14.450,- € verursachte.

- Für die Inobhutnahmen wurden ähnliche Überlegungen angestellt. Erforderliche Inobhutnahmen für Kinder nach § 42 SGB VIII wurden zu Beginn des Umsteuerungsprojekts mangels Alternativen in Heimeinrichtungen vorgenommen. Im Rahmen der Umsteuerung sollten so genannte Bereitschaftspflegestellen genutzt werden, um die Unterbringung in heimähnlichen Inobhutnahmestellen zu vermeiden. In der Bereitschaftspflege erklären sich geeignete Familien bereit, eine kurz- und mittelfristige Unterbringung von Kindern zu ermöglichen, wenn eine Inobhutnahme (z.B. wegen des Verdachts der Kindeswohlgefährdung) erforderlich ist.
- Für Jugendliche, die bereits eine erkennbare Befähigung haben, in einer eigenen Wohnung zu leben, sollten im Rahmen der Umsteuerung Heimunterbringungen durch die Unterbringung in einer eigenen Wohnung und eine begleitende Hilfe ausgestaltet als Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII oder als intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII substituiert werden. Die Kosten der Unterkunft und des Lebensunterhalts sollten durch das Jobcenter übernommen werden, dieser Betrag wurde als Umsteuerungsertrag festgelegt.
- Ein weiterer Ansatzpunkt der Umsteuerung war die Substitution der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII durch andere Formen der Unterstützung in Familien. In der Informationsvorlage 16-1901/1 vom 22.9.2010 wurden das Rendsburger Elterntaining, Familienhebammen und die aufsuchende Familientherapie genannt. Die durchschnittlichen Jahreskosten für die SPFH beliefen sich im Jahr 2009 auf 13.345,- €, die exakten Ausgaben für die alternativen Formen der Hilfe waren zum damaligen Zeitpunkt noch nicht bestimmbar, da die alternativen Hilfeformen erst entwickelt werden mussten. Absehbar war, dass die Ausgaben für diese alternativen Formen der Hilfe geringer ausfallen würden.

- 
- Als Umsteuerungsfälle ohne bezifferbare Umsteuerungserträge wurden Maßnahmen nach § 27.2 benannt. Der § 27.2 des SGB VIII enthält in Absatz 2 die Formulierung, dass Hilfen insbesondere nach den in den Folgeparagrafen (28 bis 41) zu gestalten sind. D.h., es gibt auch die Möglichkeit alternativer Hilfeformen, die dann als so genannte § 27.2 Hilfen klassifiziert werden. Mit der Umsteuerung wurden diese Gestaltungsmöglichkeiten in die Handlungspraxis des Jugendamtes aufgenommen bzw. weiterentwickelt. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Hilfeformen, die ergänzend zu den traditionellen Hilfen in das Hilfespektrum aufgenommen werden sollten:

- ★ Familienrat
- ★ Video-Home-Training
- ★ Multifamiliencoaching
- ★ Elterncoaching - Gruppenangebot für Familien
- ★ Elterncoaching - einzelne Familien
- ★ Multifamilientherapie
- ★ KATAMARAN - Elternkompetenztraining & soziales Gruppentraining

## 2.6 Ergebnisse der Umsteuerung

### 2.6.1 Umsteuerung der Erziehungshilfen

Wie dargestellt, berechnen sich die Umsteuerungserträge aus der Differenz der Ausgaben neu eingeleiteter Hilfen auf neu geschaffenen Platzkapazitäten gegenüber den Ausgaben, die entstanden wären, wenn „traditionelle“ Formen der Hilfe genutzt worden wären. Der mit der Revision abgestimmte Berechnungsmodus wurde durch das Controlling des Jugendamtes einzelfallgenau festgehalten. Für die Jahre 2009 bis 2012 ergaben sich die aus der Grafik ersichtlichen Umsteuerungserträge. Die Werte der Grafik sind so zu verstehen, dass die Transferausgaben des Jugendamtes an freie Träger in den abgebildeten Jahren jeweils um die dargestellten Beträge höher ausgefallen wären, wenn es nicht zu den Umsteuerungseffekten gekommen wäre.

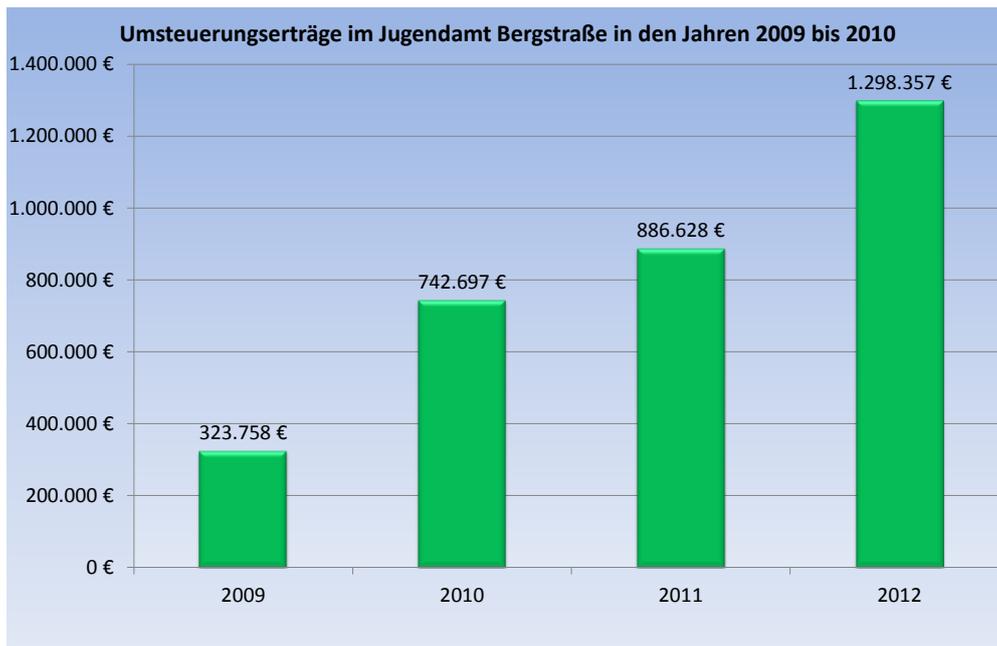


Abbildung 1: Umsteuerungserträge im Jugendamt Bergstraße in den Jahren 2009 bis 2012

Der Umsteuerungseffekt liegt bei rund 5 Prozent der Transferausgaben im Jahr 2012. Die Entwicklung der Umsteuerungseffekte zeigt zudem, dass im Verlauf des Projekts ein kontinuierlicher Fortschritt in der Umsteuerung erzielt werden konnte. Insbesondere die Entwicklung von 2011 auf 2012 zeigt, dass keine Abnahme des Grenznutzens feststellbar ist. Im Gegenteil, die Umsteuerungseffekte im Jahr 2012 lagen deutlich über dem Jahr 2011.

Der monetäre Effekt zeigt sich auch an den begonnenen und beendeten Umsteuerungsfällen. Nach einer Anlaufphase im Jahr 2009, in denen die Leistungsangebote zunächst durch das Jugendamt entwickelt werden mussten, stieg die Zahl der Umsteuerungsfälle auf 45 Fälle im Jahr 2010, um nach einem leichten Rückgang im Jahr 2011 auf 51 Fälle im Jahr 2012 zu steigen. Für den Anstieg der Umsteuerungserträge waren jedoch nicht allein die steigenden Fallzahlen in der Umsteuerung verantwortlich, sondern teilweise auch kumulative Effekte: insbesondere die Vollzeitpflegen sind überwiegend auf eine längere Dauer angelegt, da familienersetzende Hilfen nach Möglichkeit nur in Betracht kommen, wenn die Herausnahme der Kinder aus den Familien unvermeidlich erscheint und ein Verbleib in der Familie absehbar nicht mehr möglich ist. Der Saldo der jährlich begonnenen und beendeten Hilfen zeigt aber, dass die überwiegende Zahl der Hilfen binnen eines Jahres wieder beendet werden konnte.

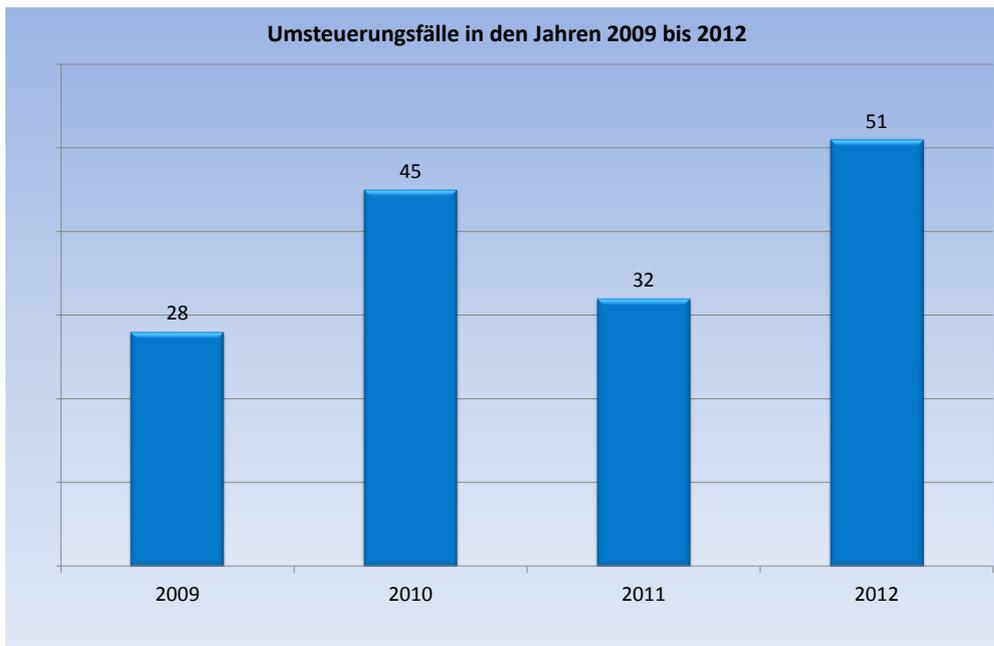


Abbildung 2: Umsteuerungsfälle in den Jahren 2009 bis 2012

Die Verteilung der Hilfen auf einzelne Hilfearten der Umsteuerung differiert deutlich. Die mit Abstand wichtigste Form der Hilfe in der Umsteuerung ist die Familienpflege nach § 33 SGB VIII:

- Über die Projektlaufzeit bis Ende 2012 wurden 44 Bereitschaftspflegen alternativ zu Inobhutnahmen in Heimeinrichtungen eingeleitet. Weitere 22 Bereitschaftspflegen wurden als Bereitschaftspflegen nach § 33 installiert. In diesen Fällen bestand keine Notwendigkeit der Inobhutnahme, die Bereitschaftspflegen wurden mit Einverständnis der Eltern eingerichtet, um familiäre Konfliktsituationen zu entschärfen
- In weiteren 38 Fällen konnte die Vollzeitpflege eine Heimunterbringung substituieren.

Die aufgeführten Fälle machen einen Anteil von 67 Prozent an allen im Projektverlauf dokumentierten Fällen aus. Neben dem hohen Gewicht an allen Umsteuerungsfällen hatten diese Umsteuerungsfälle auch die größte wirtschaftliche Wirkung, da sie deutlich kostenintensivere Hilfen substituierten.

Die übrigen Hilfearten der klassischen Erziehungshilfe, die im Rahmen der Umsteuerung zum Einsatz kamen, die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII und die Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII hat dagegen keine entscheidende Bedeutung, es handelte sich jeweils nur um einen Fall über die gesamte Projektlaufzeit.

---

Neben den klassischen Instrumenten der Erziehungshilfe kam nach dem Umsteuerungskonzept der Entwicklung alternativer und flexiblerer Formen der Unterstützung von Familien und jungen Menschen eine besondere Bedeutung zu. Die geplanten Instrumente wurden in Kapitel 2.5 aufgelistet. Über die bisherige Projektlaufzeit kamen von den geplanten Instrumenten das Elternttraining, die aufsuchende Familientherapie und Familienhebammen zum Einsatz, sowie erste Fälle im Video-Home-Training und die Familienräte. Der Anteil an allen Umsteuerungsfällen lag bei 32 Prozent:

- Die häufigste Form der Hilfe war die aufsuchende Familientherapie mit 27 Fällen.
- Das Elternttraining war mit 18 Fällen vertreten.

Diese Hilfen sollten vor allem die Einleitung sozialpädagogischer Familienhilfen vermeiden.

Neben diesen, in die Berechnung der Umsteuerungserträge einbezogenen Hilfen, wurden im präventiven Bereich weitere Hilfeformen entwickelt oder fortgeführt:

- Die frühen Hilfen mit Familienhebammen, die 2007 mit dem Projekt „Das Baby verstehen“ und „Keiner fällt durchs Netz“ begonnen haben, wurden als Regelleistung und organisatorisch als neuer und erweiterter Fachdienst für die frühen Hilfen in das Jugendamt integriert und konzeptionell weiterentwickelt. Während zu Beginn erst 9 Familien in der Regel für ein Jahr nach Geburt des Kindes betreut wurden, waren es im Jahr 2012 bereits 41 Familien.
- Die Erziehungsberatungsstellen entwickelten ihr Beratungsangebot weiter. Zum einen wurde mit der so genannten *mar-te meo* Methode das Beratungsangebot ausgeweitet. Diese Methode stellt positive Interaktionen zwischen Kind und Eltern in den Vordergrund und nutzt diese Beispiele für eine Verbesserung der Eltern-Kind Beziehungen.  
Zum anderen haben die Erziehungsberatungsstellen ihr Leistungsspektrum erweitert. Nicht allein die face to face Beratung im Einzelfall sondern auch Gruppenangebote, spezielle Angebote für Familien mit Migrationshintergrund und Fortbildung für Erzieherinnen werden angeboten. Die damit verbundenen Multiplikatoreffekte von Erziehungsberatung sind ein Kennzeichen innovativer Weiterentwicklung in der Erziehungsberatung und nach unseren Erfahrungen erst bei rund 50 Prozent aller Erziehungsberatungsstellen eingeführt.
- Die übrigen Instrumente, namentlich die Familienräte und das Multifamilien-coaching bzw. –therapie haben bisher keine nennenswerte Rolle gespielt. Zum einen mussten die Träger solche Angebote erst entwickeln, zum anderen muss

---

der ASD zunächst Erfahrungen sammeln, um diese Hilfsangebote passgenau einsetzen zu können. Das Jugendamt will diese Angebote weiterentwickeln und ist der Auffassung, dass sie zu einem wirkungsvollen Bestandteil des Hilfeangebots werden können.

### 2.6.2 Interne Veränderungen im Jugendamt

Entscheidende interne Veränderungen wurden im Projektzeitraum insbesondere in der Hilfeplanung, im Controlling und in der Mitarbeiterqualifizierung vorgenommen.

Die Prozesse in der Hilfeplanung wurden auf Basis der bis dahin bestehenden Hilfeplanung prozessual deutlich gestrafft und damit vereinfacht. Die aus unserer Sicht wichtigsten Kriterien für eine sachgerechte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfen waren bereits mit der alten Hilfeplanung formal erfüllt:

- Für alle Beteiligten am Hilfeplanprozess wurden Ziele vereinbart und vor allem konkretisiert. D.h., es wurden konkrete Aufgaben für die Beteiligten formuliert, die wahrzunehmen waren, um die Ziele zu erreichen. Wichtig ist auch, dass die Zustände oder Prozesse beschrieben wurden, an denen erkennbar ist, ob die Zielsetzungen erfüllt werden bzw. dass der eingeschlagene Weg zielführend ist. In der Hilfeplanung wurde darüber hinaus auch festgestellt, inwieweit die Beteiligten Ziele im Konsens beschlossen haben oder für bestimmte Ziele ein Dissens besteht.
- Die überarbeitete Hilfeplanung ab 2011 erhält die genannten Elemente der Hilfeplanung, kommt aber zu einer erheblichen Reduzierung des Dokumentationsaufwands. Während das ursprüngliche Hilfeplanformular einen Umfang von 11 Seiten hatte, kommt die neue Hilfeplanung mit 5 Formularseiten aus. Insbesondere die Zielbilanz erlaubt auf einer DIN-A4-Seite einen guten Überblick zu Status, Priorität und Umsetzungsstand der Ziele einer Hilfe.
- Auch die übrigen Dokumente wurden schlanker gestaltet, ohne die Qualität der Berichterstattung und Zielformulierung dadurch zu beeinträchtigen (z.B. Zielkonkretisierung zwischen Leistungserbringer und Klienten).

Im Bereich der Qualifizierung und Fortbildung hat das Jugendamt im Evaluierungszeitraum Schwerpunkte im Umgang mit der Kindeswohlgefährdung und der Arbeit mit Pflegestellen und Pflegeeltern bzw. der besseren Zusammenarbeit von ASD und PKD gesetzt.

---

Das Controlling wurde mit Unterstützung der Autoren dieser Studie weiterentwickelt und als fester Bestandteil der Steuerungsinstrumentarien des Jugendamtes etabliert.

Verhandlungen zu Kooperationsvereinbarungen mit dem Sozialamt und dem Job-Center in den Bereichen Eingliederungshilfen und jungen Volljährige wurden eingeleitet, sind jedoch gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

## 2.7 Die Nutzung von Umsteuerungserträgen im Jugendamt

Gemäß der Vereinbarung zum Umsteuerungsprojekt kann das Jugendamt die Umsteuerungserträge in die Stärkung der Regelbetreuung und ambulante Formen der Erziehungshilfe sowie die Vollzeit- und Familienpflege investieren. Ebenso können Mittel in die Qualifizierung der Fachkräfte und in befristete Einstellung von Fach- und Honorarkräften fließen.

Die in Abbildung 3 dargestellten Umsteuerungserträge stellen einen Nettowert dar. Sie geben den Saldo von kostenoptimierten Hilfen zu kostenintensiven Hilfen wieder. Somit sind die Aufwendungen für die Hilfen selbst in den Umsteuerungserträgen nicht enthalten. Die Umsteuerungserträge stellen die Aufwandsreduzierung während der Laufzeit der Hilfen dar. Die Erträge hat das Jugendamt zum überwiegenden Teil in zusätzliches Personal investiert. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 15,3 Vollzeitstellen befristet im Jugendamt über diese Erträge beschäftigt. Der Personalstand wurde im Projektverlauf kontinuierlich ausgeweitet, wie die folgende Grafik zeigt:

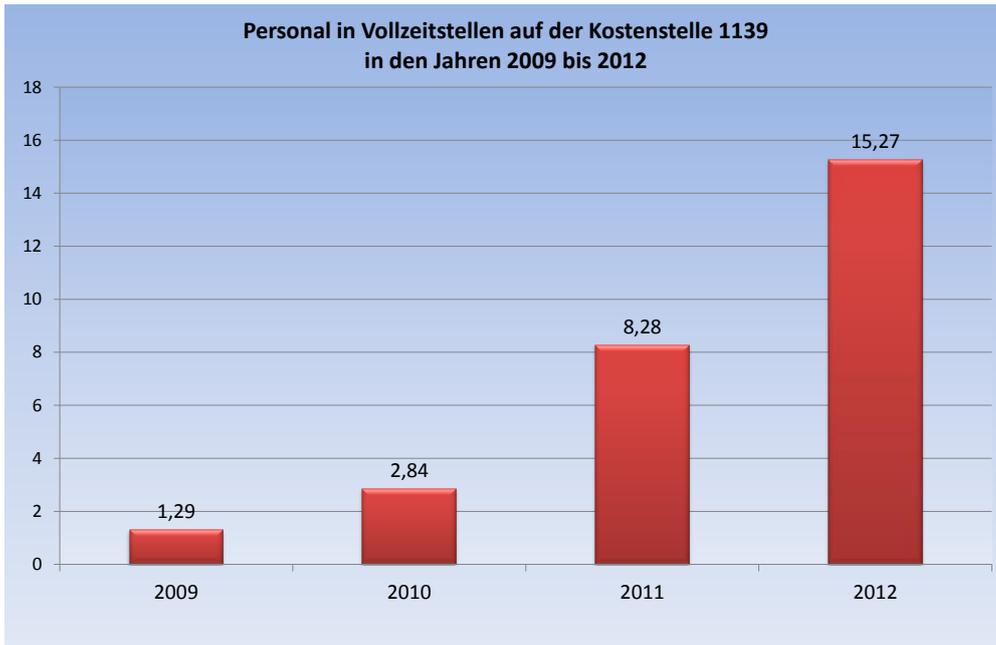


Abbildung 3: Personal in Vollzeitstellen auf der Kostenstelle 1139 in den Jahren 2009 bis 2012

Die eingesetzten Umsteuerungsbeträge für das Personal entwickelten sich dementsprechend. Im Jahr 2012 wurden für das befristet eingestellt Personal rund 780 TEU aufgewendet.

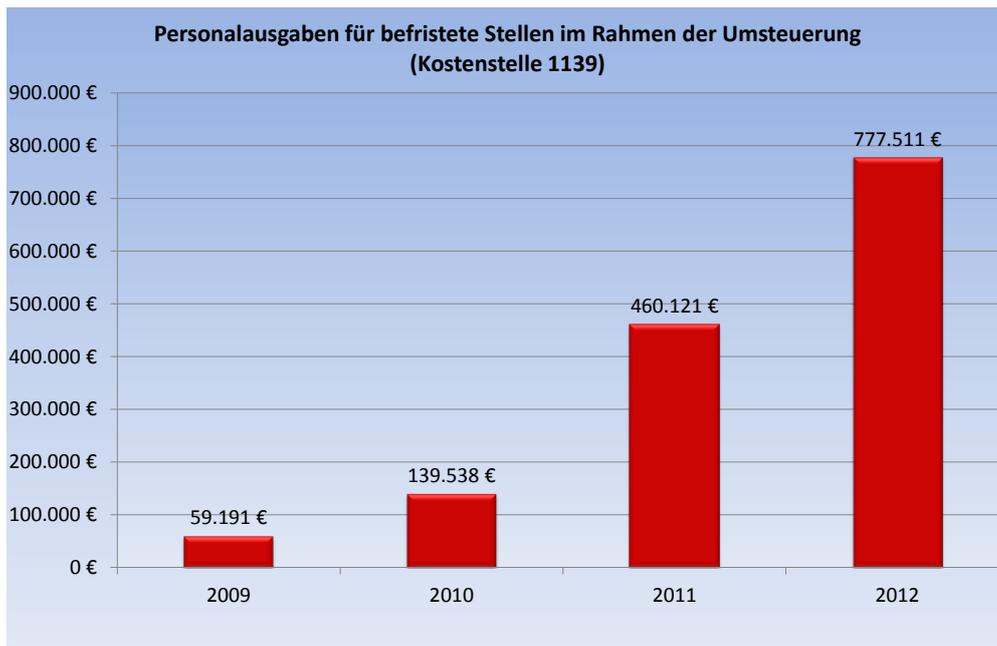


Abbildung 4: Personalausgaben für befristete Stellen im Rahmen der Umsteuerung

Die Personalausgaben wurden nahezu ausschließlich für die Erhöhung des Personalbestandes im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und im Pflegekinderdienst (PKD) geschaffen. Im Jahr 2012 waren 28 Prozent des Personalbestands im ASD und 51 Prozent des Personalbestands im PKD befristete Stellen, die aus den Umsteuerungserträgen finanziert wurden.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Neben der Finanzierung von Stellen des ASD und PKD wurde temporär noch eine Fachbereichsleiterstelle und 1,7 Sekretariatsstellen über die Kostenstelle 1139 finanziert, die in den obigen Darstellungen stellen- und kostenmäßig enthalten sind.

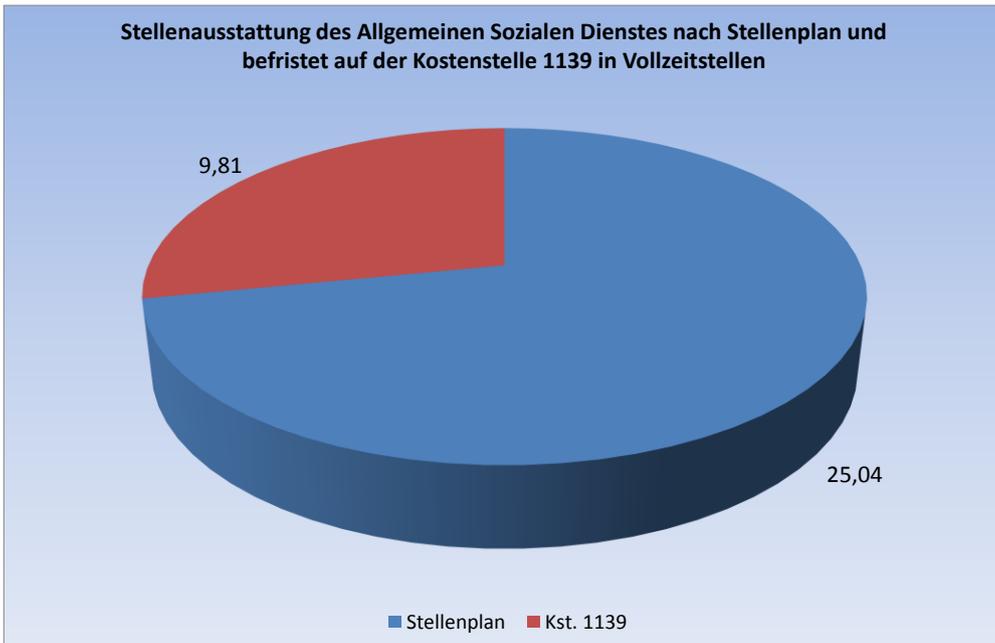


Abbildung 5: Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes nach Stellenplan und befristet auf der Kostenstelle 1139 in Vollzeitstellen

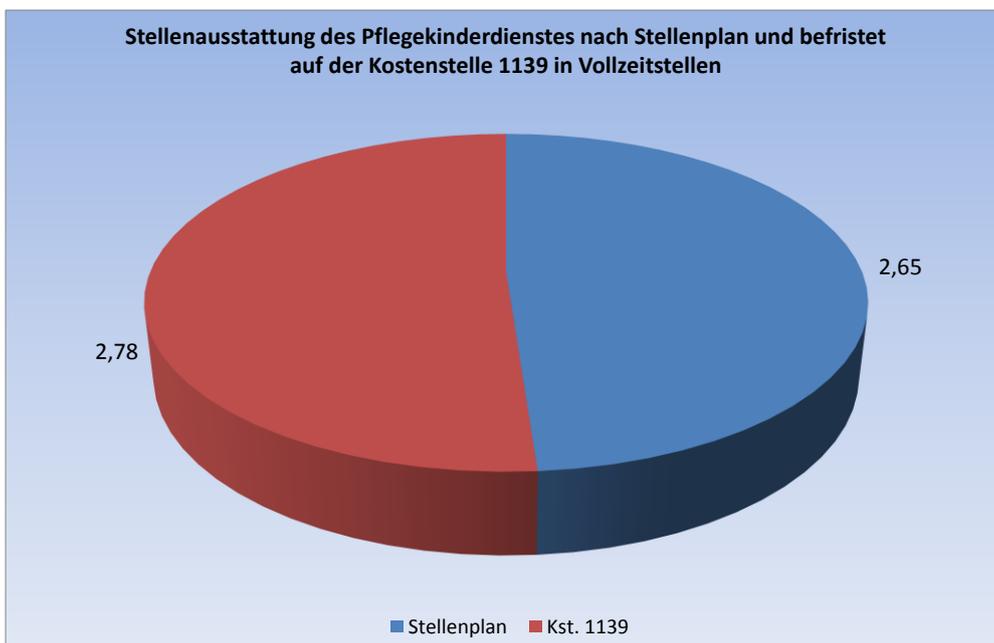


Abbildung 6: Stellenausstattung des Pflegekinderdienstes nach Stellenplan und befristet auf der Kostenstelle 1139 in Vollzeitstellen

---

Die Daten zeigen, dass zum Ende des Umsteuerungsprojekts ein erheblicher Teil des Personals im ASD und PKD über die Umsteuerungserträge finanziert und bei Auslaufen der befristeten Arbeitsverträge eine erhebliche Personalreduzierung in den genannten Tätigkeitsbereichen erfolgen wird.

## 2.8 Bewertung der Umsteuerung aus Sicht einzelner Mitarbeiter im ASD und Pflegekinderdienst

### 2.8.1 Bewertung ASD

Die Wahrnehmung der Umsteuerung wird im ASD vor allem durch die Entwicklungen im Pflegekinderdienst geprägt. Die Umsteuerungsmaßnahmen haben nach Aussage der interviewten Fachkräfte die Leistungsfähigkeit und die Qualität der Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD erheblich verbessert. Sowohl das Angebot an Pflegeplätzen habe sich deutlich verbessert, als auch die Möglichkeit, nicht allein auf Vollzeitpflegeplätze zurückzugreifen, sondern auch auf Bereitschaftspflegeplätze, in denen temporär Kinder untergebracht werden können. Dies vermeidet Inobhutnahmen in Heimen und es ermöglicht eine bessere Analyse der Situation und eine Prüfung der Rückführung in die Herkunftsfamilie. Dabei achte der PKD darauf, dass diese Analysen zeitnah geschehen und eine längere Verweildauer in der Bereitschaftspflege vermieden werde.

Die Arbeit des PKD sei früher durch hohe Ansprüche gegenüber potenziellen Pflegeeltern geprägt gewesen, was zu einem geringen Angebot geführt habe. Die intensiven Bemühungen um die Akquisition von Pflegeeltern im Rahmen der Umsteuerung habe das Angebot deutlich erhöht, Qualitätseinbußen seien damit aus Sicht des ASD nicht verbunden.

Das gegenwärtige Angebot wird vom ASD als noch nicht vollständig ausreichend eingeschätzt. Zwar sei das Angebot rein rechnerisch für den Bedarf für Kinder unter 12 Jahren vorhanden, es fehle jedoch an Flexibilität, also Auswahlmöglichkeiten, um für die jeweiligen Fälle auch eine passgenaue Pflegefamilie zu finden.

Die bestehende Schnittstellenlösung zwischen ASD und PKD wird positiv bewertet. Die Qualität der Arbeit steigt durch die guten Kenntnisse des PKD über Pflegefamilien und die Situation der Kinder in diesen Familien. Der Informationsaustausch sei offen und auf hohem fachlichem Niveau.

Dies ist nach unseren Erfahrungen nicht selbstverständlich. In anderen Jugendämtern wird häufig über die Parteilichkeit des PKD geklagt, der sich nicht mit der Herkunftsfamilie auseinandersetzt und vor allem die Pflegefamilien im Blick hat.

---

Für die Weiterentwicklung der Arbeit des PKD wurden eine Ausweitung der Unterbringung auf ältere Kinder genannt, eine Ausweitung der Kandidaten für die Pflege auf Familien, die älter als 45 bis 50 Jahre sind sowie eine Spezialisierung von einzelnen Pflegefamilien auf Kinder, mit besonderem Bedarf (z.B. Diabetes, Behinderung).

Im Gespräch zeigte sich, dass von den in der Umsteuerung anvisierten Formen der Hilfen nach § 27.2 oder Hilfen außerhalb der klassischen Formen der Erziehungshilfe, allein das Elterntaining und die aufsuchende Familientherapie zum Einsatz kommen, was die Daten zur Umsteuerung bestätigen. Einige Formen der Hilfe, wie das Video-Home-Training werden nach Aussagen der Fachkräfte jedoch durch die Erziehungsberatungsstellen eingesetzt, so dass dieses Angebot gar nicht durch das Jugendamt angeboten werden muss.

Als Bedarfe, die gegenwärtig nicht durch die Umsteuerungsmaßnahmen erfasst werden, nannten die Fachkräfte folgende Hilfemöglichkeiten:

- Gruppenarbeit und Nachmittagsbetreuung für ältere Jugendliche mit Tendenzen zur Vereinsamung aus schwierigem Familienumfeld. Diese Klientel werde nicht durch Vereine, Familienzentren oder ähnliche Angebote erreicht.
- Gezieltes nonverbales Coaching in Familien, um die Folgen von Aggression oder anderem Fehlverhalten im Familienverband bewusst zu machen.
- Die Präsenz im Bezirk ohne konkreten Anlass, wie Gefährdungsmeldungen oder Antrag auf Hilfe. Letztlich handelt es sich um eine Gemeinwesenarbeit, die aus der internen Kenntnis eines Bezirks, sozusagen einen Blick auf problematische Familienverhältnisse hat und präventiv dazu beiträgt, Eskalationen zu vermeiden.

### 2.8.2 Bewertung PKD

Die Mitarbeiter des PKD beschreiben die Situation vor Beginn des Umsteuerungsprojekts als mangelhaft. Es bestand kein Überblick über die Platzkapazitäten in der Vollzeitpflege und Profile nach denen verschiedene Pflegefamilien belegt werden konnten. Der Ablauf der Prüfung von Bewerbern für die Pflege war nicht systematisiert. Zwei der interviewten Mitarbeiterinnen begannen ihre Tätigkeit mit dem Start des Umsteuerungsprojekts und konnten die damalige Situation beschreiben. Von den zuvor dort beschäftigten Fachkräften ist keine mehr im PKD tätig. Die Beschreibung deckt sich mit den Einschätzungen aus dem ASD, dass Qualität und Kapazität des PKD einer Revision bedurften. Hierbei ist aber auch zu berücksichtigen,

---

dass die Personalkapazität im PKD vor der Umsteuerung nicht ausreichend war um eine größere Zahl von Bereitschaftspflegestellen zu begleiten.

Mit der Umsteuerung erhielt der PKD zusätzliche Fachkräfte und einen klaren Auftrag von der Leitungsebene, ein Konzept für den Aufbau einer Bereitschaftspflege zu entwickeln und damit zum einen die Inobhutnahme von Kindern unter 12 Jahren in Heimen zu vermeiden und zum anderen die Bereitschaftspflege als Instanz zur Klärung von Krisen und Gefährdungssituationen zum Einsatz zu bringen.

Der Konzeptionsphase folgte eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zur Anwerbung von Pflegefamilien über Ansprache von Kirchengemeinden, Kindertageseinrichtungen, Spielgruppen und Ärzten sowie Informationsveranstaltungen im Jugendamt und der Volkshochschule. Die Öffentlichkeitsarbeit hatte den Effekt, zunächst einen gewissen Bekanntheitsgrad zu erlangen, inzwischen verläuft die Akquise eher über Mundpropaganda.

Gegenwärtig werden jährlich zwei Bewerberseminare durch den PKD durchgeführt, die nach wie vor ausgebucht sind und zeigen, dass es immer noch Potenzial für die Anwerbung von Pflegeeltern gibt. Aus den Seminaren können im Schnitt rund vier Pflegefamilien für die Vollzeitpflege gewonnen werden, die Abgänge ersetzen und zu zusätzlichen Kapazitäten in der Pflege beitragen.

In der Bereitschaftspflege verfügte der PKD Ende 2012 über acht Bereitschaftspflegestellen mit einer Kapazität von zehn Plätzen. Kapazitätsbedarf besteht nach Aussage des PKD noch bei Plätzen für 8-12jährige Kinder.

Betrachtet man die Statistik zur Bereitschaftspflege der Jahre 2010 bis 2012 (also ohne die Anlaufphase in 2009), so zeigt sich, dass aus der Bereitschaftspflege in 46 Prozent der Aufnahmen eine Rückführung in die Herkunftsfamilien erfolgte. Der Wechsel in die Vollzeitpflege oder in stationäre Unterbringungen lag bei jeweils der Hälfte aller erforderlichen familienersetzenden Maßnahmen (für 2011 und 2012).

Die Schnittstelle zum ASD wird aus Sicht des PKD etwas kritischer beurteilt als im ASD. Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit zwar positiv gesehen, dem PKD fehlt es aber insbesondere bei der Inanspruchnahme der Vollzeitpflege noch an einer gründlichen Anamnese der familiären Situation und der Situation des Kindes, um eine fachlich einwandfreie Entscheidung für eine geeignete Familie herbeizuführen. Hier fehlt es aus Sicht des PKD noch an Standards, die eine einheitliche und ausreichend gründliche Analyse gewährleisten.

Gegenwärtig gilt die Regelung, dass der ASD für zwei Jahre die Hilfeplanung fortführt und erst bei einem weiteren Verbleib eines Kindes in der Dauerpflege der Fall an den PKD übergeht. Während dieser zwei Jahre kümmert sich der PKD um die

---

Pflegefamilie, während der ASD die Herkunftsfamilie betreut und bei Umgangsregelungen und der Hilfeplanung federführend ist.

Im Ergebnis wird aus Sicht des PKD das Umsteuerungsprojekt als Erfolg gesehen, wobei weitere Kapazitäten in der Pflege geschaffen werden können und die Schnittstelle zum ASD noch verbessert werden kann.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten bestehen aus Sicht des PKD in folgenden Bereichen:

- In der Akquisition von Familien mit Migrationshintergrund.
- Einer Ausweitung des Alters der Familien, die noch für die Pflege in Betracht kommen (bisheriger Altersabstand zu den Kindern: 40 Jahre).
- In der Bereitstellung von Kapazitäten für die Kurzzeit-, Wochenend- und Ferienpflege.
- In der Bereitstellung von Pflegeplätzen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

### 3 Analyse der Umsteuerungseffekte und der Aufwendungen in der Erziehungshilfe im Projektzeitraum 2009 bis 2012

Die folgenden Analysen beruhen auf den Daten des im Jahr 2011 entwickelten und eingeführten Controllings im Jugendamt. Im Gegensatz zu den Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes gibt es Abweichungen, da im Controlling differenziertere und damit steuerungsrelevantere Datenaufbereitungen vorgenommen wurden. Insbesondere folgende Unterschiede zu den Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes sind zu berücksichtigen:

- Die Hilfen für junge Volljährige und die Eingliederungshilfen werden getrennt nach familienersetzenden und familienbegleitenden Maßnahmen ausgewiesen, da die Aufwendungen dieser Hilfearten große Unterschiede aufweisen und damit steuerungsrelevant sind.
- Die Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden in den Daten des Controllings nicht berücksichtigt, da das Jugendamt keinen Einfluss auf diese Fallzahlen hat (keine Steuerungsrelevanz) und die Aufwendungen von den Ländern wieder erstattet werden (keine Haushaltswirksamkeit, da sich Aufwendungen und Erträge ausgleichen).
- Transferaufwendungen werden in der Landesstatistik kameral erfasst, also als jährliche Ausgaben. Das interne Controlling arbeitet mit inzwischen periodengenaue Aufwendungen, so dass die Informationen von Landesstatistik und Controlling voneinander abweichen.

---

Die Analyse der Umsteuerungseffekte in Kapitel 3.1 ist daher von den Daten nicht unmittelbar vergleichbar mit dem Landkreisvergleich in Kapitel 3.3. Eine Bewertung der Umsteuerung muss sich auf das Controlling des Jugendamtes stützen. Der Landkreisvergleich ist dagegen Grundlage für die erzielte Leistungsfähigkeit des Jugendamtes insgesamt gegenüber den Nachbarlandkreisen zum Ende des Jahres 2011 (Daten für das Jahr 2012 sind erst im Herbst verfügbar).

### 3.1 Der Beitrag der Umsteuerung zur Entwicklung der Jugendhilfe

Das Umsteuerungsprojekt setzte vor allem bei zwei Hilfearten an, der Heimerziehung und der sozialpädagogischen Familienhilfe. Die beiden Hilfearten repräsentierten nach der Zahl der Hilfen mit 38 Prozent im Jahr 2009 die wichtigsten Hilfearten in der familienersetzenden bzw. familienbegleitenden Ausgestaltung der Erziehungshilfen.

Ein weiterer entscheidender Ansatzpunkt der Umsteuerung, vor allem für die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, waren die Inobhutnahmen. Hier sollten Unterbringungen in Heimen durch vermehrte Unterbringung in einer zu schaffenden Bereitschaftspflege substituiert werden, die deutlich niedrigere Tagessätze haben als die Heime. Den Wirkungsmechanismus und die erzielten Fallzahlen in der Umsteuerung (Januar 2009 bis März 2013) haben wir in der folgenden Grafik zusammengefasst:

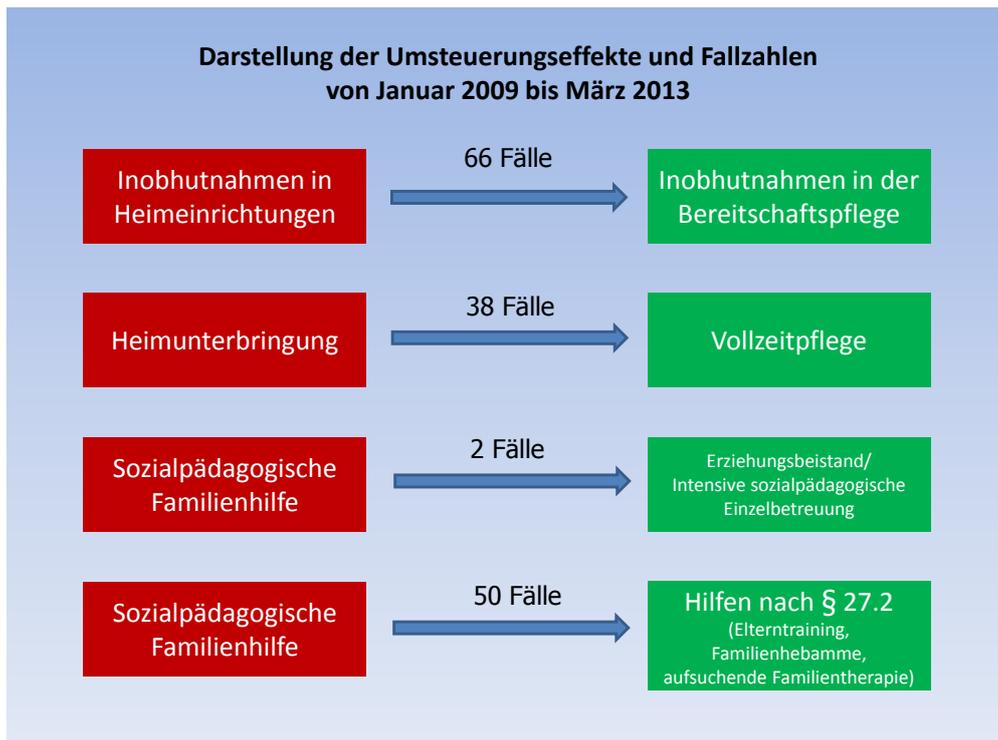


Abbildung 7: Darstellung der Umsteuerungseffekte und Fallzahlen von Januar 2009 bis März 2013

Nach den in Kapitel 2.6 dargestellten Umsteuerungserträgen konnte im Jahr 2012 mit diesen Umsteuerungsfällen ein Aufwand von 1,3 Mio. € vermieden werden. Da die Berechnung dynamisiert erfolgte, es wurden die jährlich ermittelten Durchschnittskosten der ursprünglichen Hilfe gegen den tatsächlichen Aufwand des Umsteuerungsfalls berechnet, ist die Höhe des vermiedenen Aufwands korrekt ermittelt worden. Es handelt sich um reale Aufwandsreduzierungen durch die Umsteuerung der Hilfen.

Betrachtet man die Entwicklung der Fallzahlen in den betroffenen Hilfearten, zeigen sich die folgenden Verläufe:

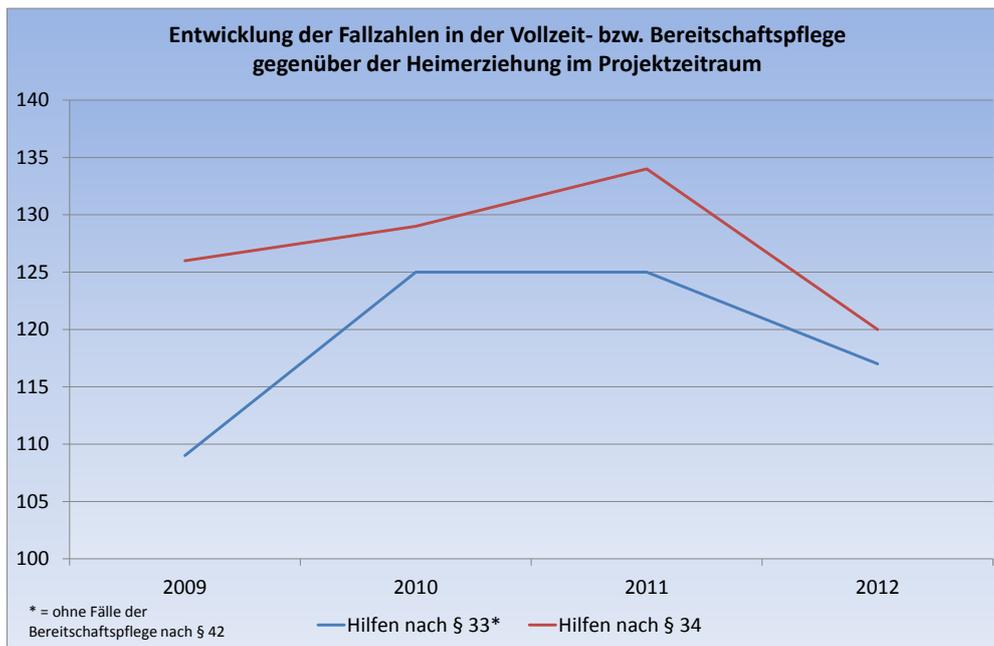


Abbildung 8: Entwicklung der Fallzahlen in der Vollzeit- bzw. Bereitschaftspflege gegenüber der Heimerziehung im Projektzeitraum

Die Kurven für die Fälle der Heimerziehung und die Vollzeit-/ Bereitschaftspflege nähern sich seit Beginn der Umsteuerung an. Im Jahr 2012 sind dann beide Hilfearten rückläufig, wobei die Heimunterbringungsfälle deutlicher fallen.<sup>6</sup>

Der Kurvenverlauf deutet darauf hin, dass die Akquise von Pflegeeltern und deren Ausbildung zunächst einige Zeit erforderten, um die entsprechenden Platzkapazitäten zu schaffen, dies zeigt auch die steigende Zahl der Umsteuerungsfälle im Projektverlauf. Der Substitutionseffekt wird daher erst im Jahr 2012 wirksam.

Interessant ist bei den Kurvenverläufen, dass beide Hilfearten im Jahr 2012 rückläufig sind. Eine Erklärung dafür kann die erfolgreiche Rückführung von jungen Menschen aus der Bereitschaftspflege in die Herkunftsfamilie sein. In den Jahren 2011 und 2012 konnte jeweils in 15 Fällen eine Rückführung vorgenommen werden. Im Jahr 2009 waren es erst 2 Fälle. Rückführungen können dazu beitragen, dass sowohl Heimerziehungsfälle als auch Pflegefälle reduziert werden. Ein dadurch sinkender Aufwand in den Transferausgaben kann in der Berechnung der Umsteuerungserträge nicht berücksichtigt werden, allenfalls in einem sinkenden Aufwand für die spezifischen Transferausgaben bildet sich dies ab.

<sup>6</sup> Die Zahl der Vollzeitpflegen stieg jedoch im ersten Quartal wieder von 117 Fällen Ende 2012 auf 128 Fälle an und erreichte damit einen neuen Spitzenwert.

---

Die Bereitschaftspflegen die in der Inobhutnahme zum Einsatz kamen, haben im Jahr 2012 einen Anteil von 14 Prozent an allen Inobhutnahmefällen erreicht. Damit waren die geschaffenen Kapazitäten ausgelastet. Nach Aussagen des PKD besteht hier noch ein Bedarf, insbesondere für Kinder von 9 bis 12 Jahren. Eine Ausweitung auf ältere Kinder ist schwierig, da erfahrungsgemäß die Anforderungen an die Pflegeeltern mit dem Alter der jungen Menschen deutlich steigen.

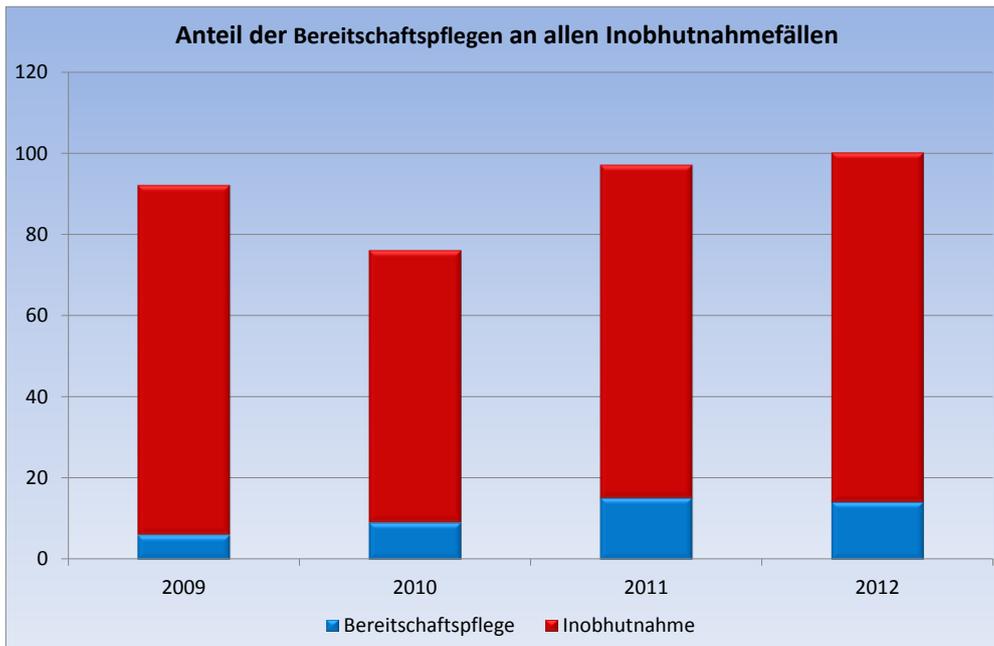


Abbildung 9: Anteil der Bereitschaftspflegen an allen Inobhutnahmefällen

Die Zahl der sozialpädagogischen Familienhilfen sank seit Beginn der Umsteuerung. Auch hier deutet der Fallzahlenverlauf darauf hin, dass die beabsichtigten Umsteuerungseffekte gegriffen haben. Der Verlauf der Fallzahlentwicklung bei den § 27-Hilfen mag zunächst irritierend erscheinen, hat aber eine einfache Erklärung: die vom Jugendamt finanzierte Schulbegleitung ist in den Jahren 2009 bis 2011 erheblich angestiegen, nahezu die Hälfte der § 27-Hilfen waren im Jahr 2011 Schulbegleitungen. Das Jugendamt hat diese Hilfeform danach konsequent zurückgefahren, was zu dem deutlichen Rückgang der § 27-Hilfen im Jahr 2012 geführt hat.

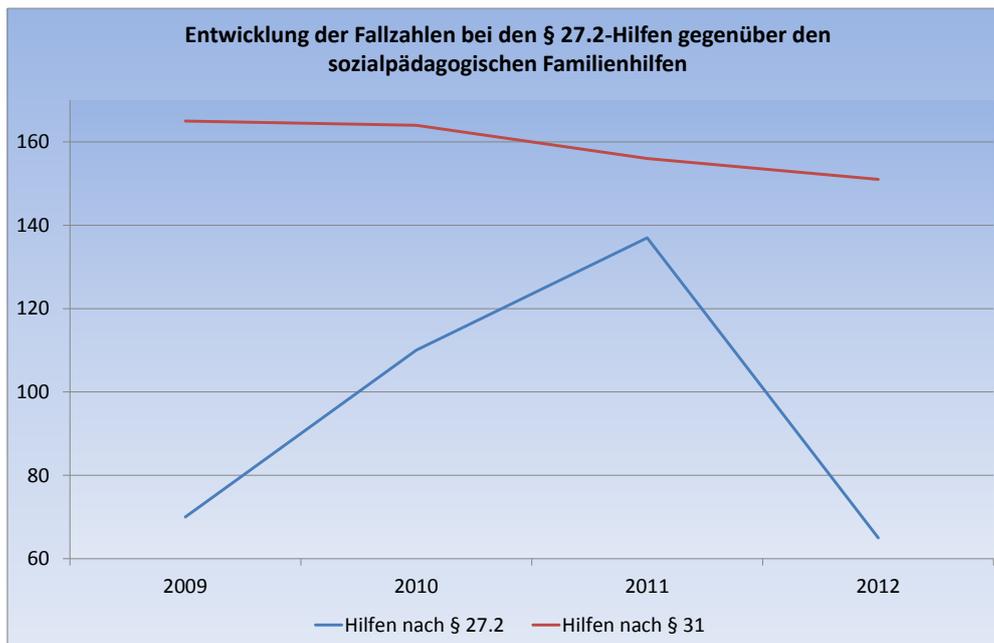


Abbildung 10: Entwicklung der Fallzahlen bei den § 27.2-Hilfen gegenüber den sozialpädagogischen Familienhilfen

Festzuhalten bleibt, dass die Umsteuerungseffekte auch im familienbegleitenden Bereich gegriffen haben. Ein spürbarer Effekt setzt bereits im Jahr 2010, also ein Jahr nach Beginn des Umsteuerungsprojekts ein. Während im familienersetzenden Bereich der Ausbau der Bereitschafts- und Vollzeitpflege aufgrund der internen Reorganisation und des Personalaufbaus eine längere Vorlaufphase hatte, konnten die Umsteuerungseffekte im familienbegleitenden Bereich offensichtlich schneller greifen.

An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass das Umsteuerungsprojekt in seinen Kernansatzpunkten wirksam war, sowohl die beabsichtigten Fallzahlreduzierungen in der Heimerziehung und der sozialpädagogischen Familienhilfe wurden erreicht als auch die Erwirtschaftung von Umsteuerungserträgen.

Betrachtet man jedoch nur die direkten Umsteuerungseffekte, so erklärt sich aus den Fallzahlen der Umsteuerung nicht die gesamte Entwicklung der Fallzahlen, die im Jahr 2012 erstmals rückläufig war und fast wieder das Niveau des Jahres 2009 erreichten. Neben der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Heimerziehung sanken auch die Fallzahlen bei den ambulanten Eingliederungshilfen und den stationär untergebrachten jungen Volljährigen. Die Fallzahlenanstiege bei den § 27 Hilfen sind, wie bereits beschrieben durch die weitgehende Einstellung der Schulbegleitung ebenfalls wieder auf das Niveau des Jahres 2009 abgesunken.

---

Hinter dieser Entwicklung dürfte ein allgemein kritischerer Umgang mit der Gewährung von Hilfen stehen, der mit der Umsteuerung und damit Sensibilisierung für passgenaue und notwendige Hilfen eingeleitet wurde.

Sinkenden Fallzahlen bei den genannten Hilfearten standen jedoch auch steigende Fallzahlen bei der Erziehungsbeistandschaft und der stationären Eingliederungshilfe gegenüber, wobei diese Hilfearten mit 36 bzw. 30 Fällen nicht die Bedeutung haben wie die Hilfearten, die Gegenstand der Umsteuerung waren.



Abbildung 11: Entwicklung der Gesamtfallzahlen in der Erziehungshilfe

Die Fallreduzierung in der Gesamtbetrachtung zeigt indirekt, dass Fortbildung der Fachkräfte und die intensive Beschäftigung mit den Prozessen der Hilfeplanung Wirkungen entfaltet haben dürften, die über den direkten Fokus der Umsteuerung deutlich hinausgehen. Ebenso dürften die bessere Gestaltbarkeit des Personaleinsatzes und die Thematisierung passgenauer Hilfestellung im Rahmen des Projektes zu diesem Ergebnis beigetragen haben.

Der Reduzierung der Fallzahlen steht jedoch keine entsprechende Entwicklung der Aufwendungen gegenüber. Die Aufwendungen für die Erziehungshilfen inkl. der Hilfen für junge Volljährige und der Eingliederungshilfen stiegen in den Jahren 2009 bis 2012 um 30,2 Prozent. Die durchschnittliche Steigerungsrate betrug demnach 7,5 Prozent im Jahr.

---

Das sich der Rückgang der Fallzahlen und die Umsteuerungserfolge nicht in sinkenden Aufwendungen widerspiegeln liegt vor allem an den steigenden Durchschnittsaufwendungen der Hilfen und an der Konstruktion der Umsteuerung selbst:

- Die durchschnittlichen Aufwendungen für familienbegleitende Hilfen stiegen in den Jahren von 2009 bis 2012 von rund 13.900 € auf rund 19.300 € pro Fall (38 Prozent). Bei den familienersetzenden Hilfen stieg der Aufwand von 43.300 € auf 50.500 € (17 Prozent).
- Unverkennbar sind aber die Erfolge in der Stabilisierung der Fallkosten im familienersetzenden Bereich: Sowohl in der Heimerziehung als auch bei der stationären Unterbringung junger Volljähriger haben sich die durchschnittlichen Fallaufwendungen stabilisiert bzw. sie sanken im Projektzeitraum. Bei den stationären Eingliederungshilfen gelang sogar eine Senkung der durchschnittlichen Fallausgaben um 25 Prozent, was aber einen Aufwandsanstieg nicht verhindern konnte, da bei den stationären Eingliederungshilfen die Fallzahlen um 43 Prozent angestiegen sind.
- Dass der Produktaufwand für die Erziehungshilfen insgesamt einen deutlichen Anstieg aufweist, liegt aber nicht allein an steigenden Fallaufwendungen, sondern auch an der Verwendung der Umsteuerungserträge für den Personaleinsatz im Jugendamt. Die durch die Umsteuerung finanzierten befristeten Stellen werden im Haushalt als Transferaufwand in der Erziehungshilfe gebucht und nicht als Personalausgaben (vgl. auch Kapitel 4). Das der Aufwand in der Erziehungshilfe also nicht die Fallzahlentwicklung widerspiegelt liegt auch an der Verwendung der Erträge für den Personalaufwand des Jugendamtes, die sich natürlich in den Produktkosten widerspiegeln und somit auch in den Aufwendungen jeder einzelnen Hilfeart.



Abbildung 12: Aufwandsentwicklung der Erziehungshilfen inkl. junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Inobhutnahmen

### 3.2 Die Verwendung der Umsteuerungserträge und die personelle Ausstattung des ASD und PKD

Wie bereits in Kapitel 2.7 beschrieben, wurde der überwiegende Teil der Umsteuerungserträge in Personal des ASD und des PKD investiert. Zum Ende des Jahres 2012 hatte das Jugendamt 34,9 Vollzeitstellen (VZS) im ASD und 5,4 VZS im Pflegekinderdienst. Davon wurden 12,6 VZS über Umsteuerungserträge finanziert und als Transferausgaben im Haushalt etatisiert.

Über die stellenplanrelevanten Kostenstellen 1134 bis 1136 (und teilweise 1133 bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und 35a-Fällen) wurden im Jahr 2009 27,4 VZS des ASD finanziert. Im Jahre 2012 waren es noch 25 Stellen. Das bedeutet, dass nicht nur ein zusätzlicher Stellenbedarf bei steigenden Fallzahlen sondern auch ein Teil des Stellenplanbestands über die Umsteuerungserträge finanziert werden musste.

Damit hatte das Umsteuerungsprojekt neben der primären Zielsetzung die Hilfestruktur passgenauer und wirtschaftlicher zu gestalten, den Effekt, eine (temporäre) Finanzierung von Personalressourcen außerhalb des Stellenplans zu ermöglichen. Das Problem an dieser Form der Finanzierung von Personal ist, dass die Zeitverträge zum Ende des Projektzeitraums auslaufen und nach Aussagen des Personalma-

---

nagement auch nicht mehr verlängert werden können, da mit der Beschäftigungsdauer zum Ende des Jahres 2013 die arbeitsrechtlichen Grenzen einer zeitlich begrenzten Beschäftigung in den gegenwärtigen Arbeitsschwerpunkten des Umsteuerungsprojekts erreicht seien.

Damit muss zum Ende des Umsteuerungsprojekts entschieden werden, inwieweit die geschaffenen temporären Stellenkapazitäten in den Regelbetrieb des Jugendamtes eingegliedert und Bestandteil des Stellenplans werden. Für eine Übernahme in den Regelbetrieb sprechen folgende Argumente:

- Das aus der Umsteuerung finanzierte Personal ist ausschließlich im Bereich der Erziehungshilfe nach § 27 ff. des SGB VIII tätig. Das Personal erledigt also gesetzliche Aufgaben zu denen ein Jugendamt verpflichtet ist.
- Die Hilfestruktur befindet sich im Umfang und nach der Höhe der Ausgaben in einem Rahmen, der auch in anderen Jugendämtern festgestellt werden kann (Vergleiche Kapitel 3.3). Durch das Umsteuerungsprojekt wurde also kein überhöhter Aufwand finanziert oder eine über den Rahmen der Praxis anderer Ämter hinausgehender Personenkreis unterstützt.

Damit kann zunächst festgehalten werden, dass die Aufgabenwahrnehmung, die aus dem Umsteuerungsprojekt resultiert, als gesetzlich gebotene Aufgabe des Jugendamtes anzuerkennen ist und Bestandteil des Regelbetriebs werden sollte.

Die Frage, die sich jedoch stellt, ist der Umfang der Übernahmen personeller Kapazitäten in den Regelbetrieb des Jugendamts.

Betrachtet man die Fallzahlen zum Ende des Jahres 2012 und die damalige Personalausstattung des ASD, so ergibt sich bei 720 Fällen und 34,85 Vollzeitstellen ein Fallschlüssel von 22,6 Fällen je Vollzeitstelle.

Dieser Wert zu den Besten von uns gemessenen Werten in 12 Jugendämtern des Landes Hessen. Die Fallschlüssel lagen in unseren Untersuchungen bei rund 19 bis 36 Fällen je Vollzeitstelle im ASD.

Nach unseren Erfahrungen sind Fallschlüssel über 30 nicht geeignet, eine sachgerechte und wirtschaftliche Gewährung der Erziehungshilfe zu ermöglichen. Dieser Wert sollte keinesfalls überschritten werden. Das Jugendamt mit der besten Personalausstattung, also einem Fallschlüssel von 19 hatte die geringste Hilfedichte aller (Stadt-)jugendämter und eine hohe Wirtschaftlichkeit. Insofern spricht nichts dagegen, diesen Fallschlüssel beizubehalten. Darauf hinzuweisen ist, dass nach unseren Untersuchungen auch Fallschlüssel von 25 die Anforderungen an eine sachgerechte und wirtschaftliche Jugendhilfe erfüllen.

---

### 3.3 Das Jugendamt Bergstraße im Vergleich mit drei Nachbarkreisen

Wie steht das Jugendamt Bergstraße im Vergleich zu drei Nachbarkreisen, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau und Offenbach da? Diese Frage ist im Kontext der Umsteuerung von Bedeutung, da erst ein Vergleich zeigt, ob das Jugendamt Bergstraße in seiner Hilfestruktur und den dafür zu tätigen Aufwendungen in der Erziehungshilfe eine hohe Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit besitzt. Erst im Vergleich ist erkennbar, ob die Umsteuerung von einem hohen Hilfeniveau und hohen Aufwendungen aus in Gang gesetzt wurde oder bereits zu Beginn der Umsteuerung die Steuerungsfähigkeit des Jugendamtes ein hohes Niveau besaß.

Für den Vergleich haben wir auf die Daten des statistischen Landesamtes für die Jahre 2008 bis 2011 zurückgegriffen. Im Folgenden werden zunächst die Fallstruktur und dann die Aufwendungen für die Erziehungshilfen verglichen. Um die Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen, werden die Zahl der Fälle in Bezug gesetzt zu der Zahl der Jugendlichen unter 21 Jahren in den einzelnen Kreisen (Zahl der Fälle auf 10.000 Jugendeinwohner). Bei den Aufwendungen wurden die Daten entweder in Bezug zu den Jugendeinwohnern gesetzt oder als durchschnittliche Aufwendungen pro Fall aufbereitet.

Der Kreis Bergstraße hatte im Jahr 2011 mit 52.080 jungen Menschen unter 21 Jahren die geringste Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe, gefolgt von Groß-Gerau mit 52.872, Darmstadt-Dieburg mit 59.409 und Offenbach mit 67.527 jungen Menschen unter 21 Jahren.

Einige soziodemografische Indikatoren, die wir verglichen haben zeigen, dass die Vergleichskreise ähnliche Strukturen aufweisen. Ohne die Zahlen hier im Einzelnen aufzuführen, weist Bergstraße die geringste Einnahmekraft gemessen als Einkommensteueranteil je Bewohner auf, hat eine geringe Sozialhilfeempfängerdichte und einen durchschnittlichen Beschäftigungsgrad. Der Ausländeranteil ist der geringste aller Landkreise. Die Unterschiede sind jedoch insgesamt zu vernachlässigen im Hinblick auf unseren Vergleich. Allenfalls der Kreis Offenbach zeigt größere Abweichungen hinsichtlich Einnahmekraft (höher), Beschäftigungsgrad (höher) Sozialhilfeempfängern (höher) und Ausländeranteil (höher).

#### 3.3.1 Die Fallstruktur im Vergleich

Bei der Zahl der Erziehungshilfefälle auf 10.000 Jugendeinwohner zeigen sich im Vergleich deutliche Unterschiede. Die niedrigste Hilfedichte hat der Kreis Offenbach, die höchste der Kreis Darmstadt-Dieburg. Bergstraße und Groß-Gerau haben eine sehr ähnliche Hilfedichte. In allen Landkreisen ist die Hilfedichte gestiegen, wobei Offenbach eine temporäre Senkung der Hilfedichte gelang.

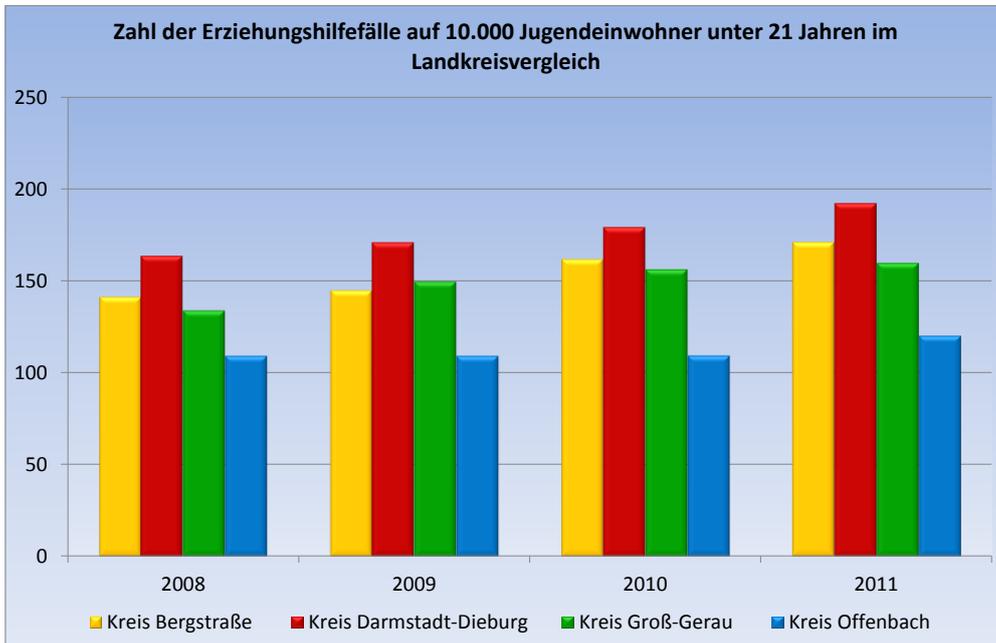


Abbildung 13: Zahl der Erziehungshilfefälle auf 10.000 Jugendliche unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Bezogen auf die Umsteuerung sind natürlich die Daten zur Heimerziehung im Verhältnis zur Vollzeitpflege und die der Sozialpädagogischen Familienhilfe im Verhältnis zu den § 27-Fällen von besonderem Interesse.

Die Hilfedichte in der Heimerziehung zeigt hier ein sehr interessantes Ergebnis: Die Hilfedichte ist im Kreis Groß-Gerau deutlich höher als in den übrigen Kreisen. Während Bergstraße und Darmstadt-Dieburg im Zeitverlauf nahezu unverändert bleiben, sinkt die Hilfedichte in der Heimerziehung in Offenbach.

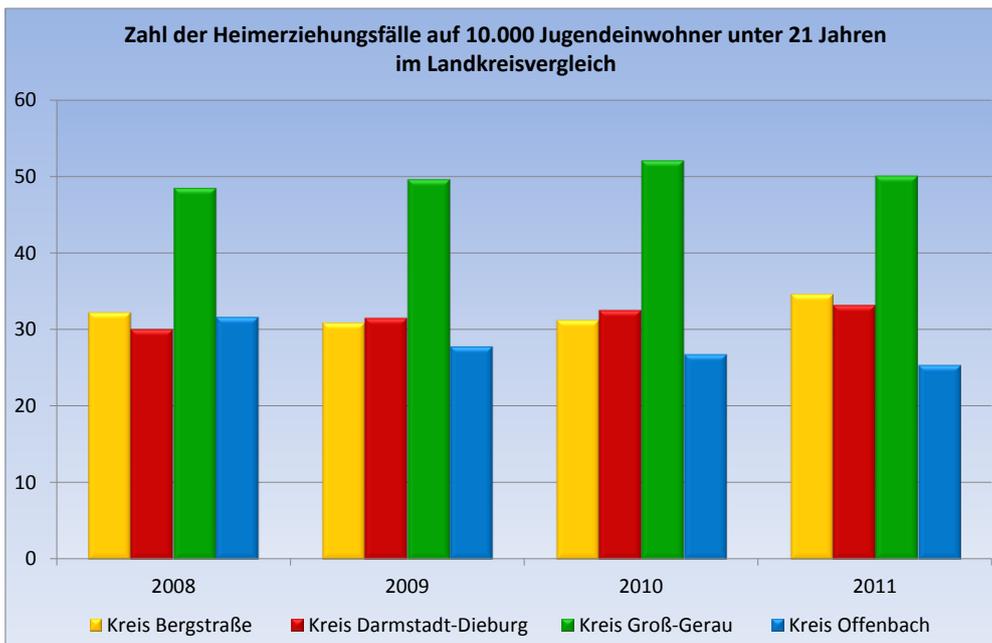


Abbildung 14: Zahl der Heimerziehungsfälle auf 10.000 Jugendliche unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Betrachtet man die Entwicklung der Hilfedichte in der Vollzeitpflege, so zeigt sich für die Bergstraße der Anstieg der Vollzeitpflege im Zeitverlauf. Auffallend ist jedoch, dass der Anstieg in Groß-Gerau noch deutlicher ist. Beide Kreise erreichen aber auch im Jahr 2011 noch nicht das Niveau von Darmstadt-Dieburg und dem Kreis Offenbach. Die Daten zeigen zum ersten, dass die Umsteuerung im Bereich der Vollzeitpflege für Bergstraße richtig war, die Vergleichsdaten zeigen, dass hier Potenziale bestehen. Zum zweiten dürfte das Potenzial noch nicht ausgeschöpft sein, wie Darmstadt-Dieburg und der Kreis Offenbach zeigen. Da deren Zahlen jedoch nicht weiter ansteigen, könnte bei einer Hilfedichte von 25 Fällen pro 10.000 Jugendliche das Potenzial an Pflegeeltern bzw. der Kreis geeigneter junger Menschen für eine Unterbringung bei Pflegeeltern ausgeschöpft sein.

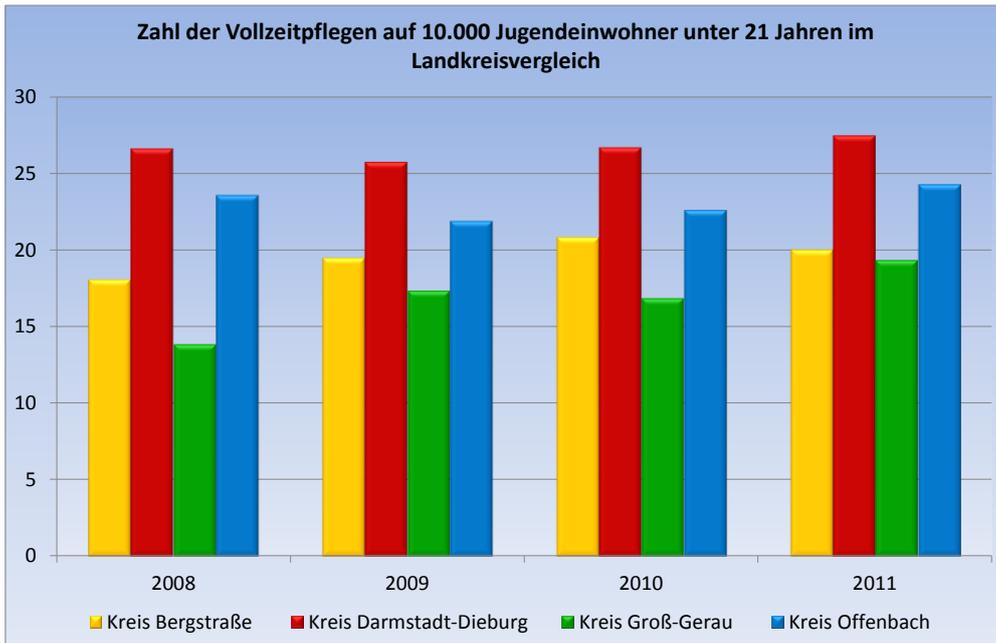


Abbildung 15: Zahl der Vollzeitpflegen auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Die Hilfedichte in der Sozialpädagogischen Familienhilfe ist im Kreis Bergstraße am geringsten. Während in der Bergstraße die Hilfedichte weitgehend unverändert blieb, sind insbesondere in Darmstadt-Dieburg und im Kreis Offenbach deutliche Anstiege zu verzeichnen.

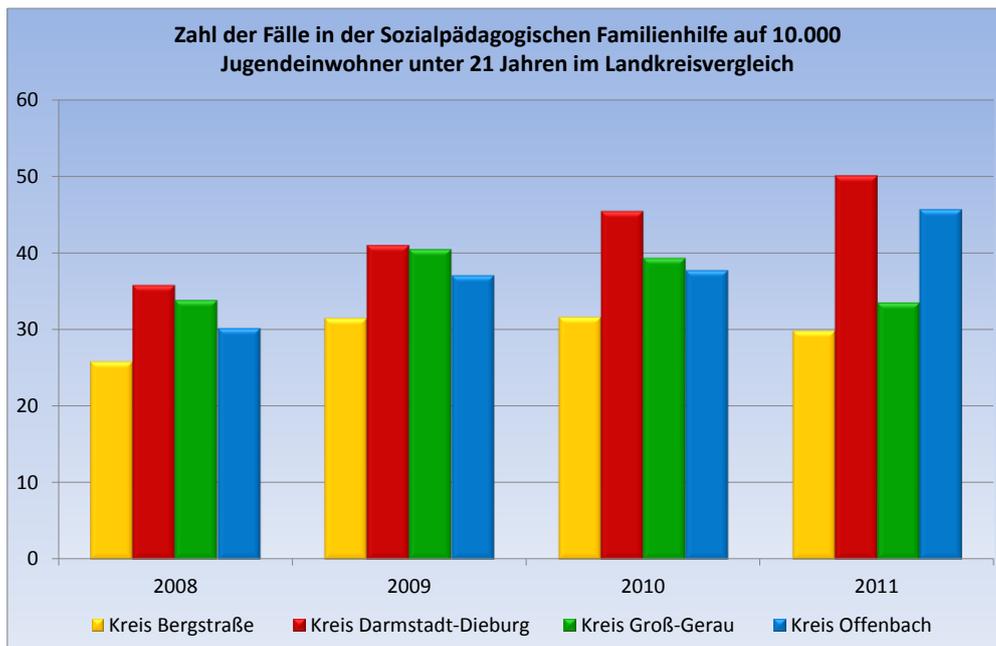


Abbildung 16: Zahl der Fälle in der Sozialpädagogischen Familienhilfe auf 10.000 Jugendliche unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Die Daten zur Sozialpädagogischen Familienhilfe, insbesondere das niedrige Niveau im Kreis Bergstraße, werden verständlicher, wenn man das Niveau der § 27 Hilfen in den Kreisen betrachtet. Hier zeigt sich, wie unterschiedlich sich die Kultur in Jugendämtern nach wie vor darstellt. Während im Kreis Bergstraße das Instrument der § 27 Hilfen über den gesamten Zeitverlauf ein fester und an Bedeutung gewinnender Bestandteil der Hilfestruktur ist, beginnen offensichtlich Darmstadt-Dieburg und Groß-Gerau erst ab 2009 das Instrument einzusetzen. Im Kreis Offenbach gibt es nach wie vor keine Hilfen nach § 27.

Die Hilfen nach § 27 ermöglichen eine differenziertere und passgenauere Hilfestellung als die traditionellen Instrumente der Erziehungshilfen. Zudem sind die Durchschnittskosten nach unseren Erfahrungen geringer als in den ansonsten zur Anwendung kommenden Hilfen nach § 30 (Erziehungsbeistandschaft) oder § 31 (Sozialpädagogische Familienhilfe). Die geringeren Durchschnittskosten beruhen auf geringeren Betreuungsintensitäten oder Verweildauern in der Hilfe. Eine Gefahr bei den § 27 Hilfen ist die mögliche Eskalation von Hilfeformen und die Einbeziehung neuer Formen der Hilfe, die zusätzliche Adressatenkreise in die Erziehungshilfen einbeziehen. Dies ist letztlich mit der Schulbegleitung als spezieller Hilfeform im Kreis Bergstraße geschehen.

---

Die Rückführung der Schulbegleitung hat jedoch im Jahr 2012 zu einem deutlichen Rückgang der Hilfedichte geführt. Die Fallzahlen sanken von 26 auf 12 Hilfen je 10.000 Jugendeinwohner. Damit wurde der Wert aus dem Jahr 2009 sogar unterschritten.

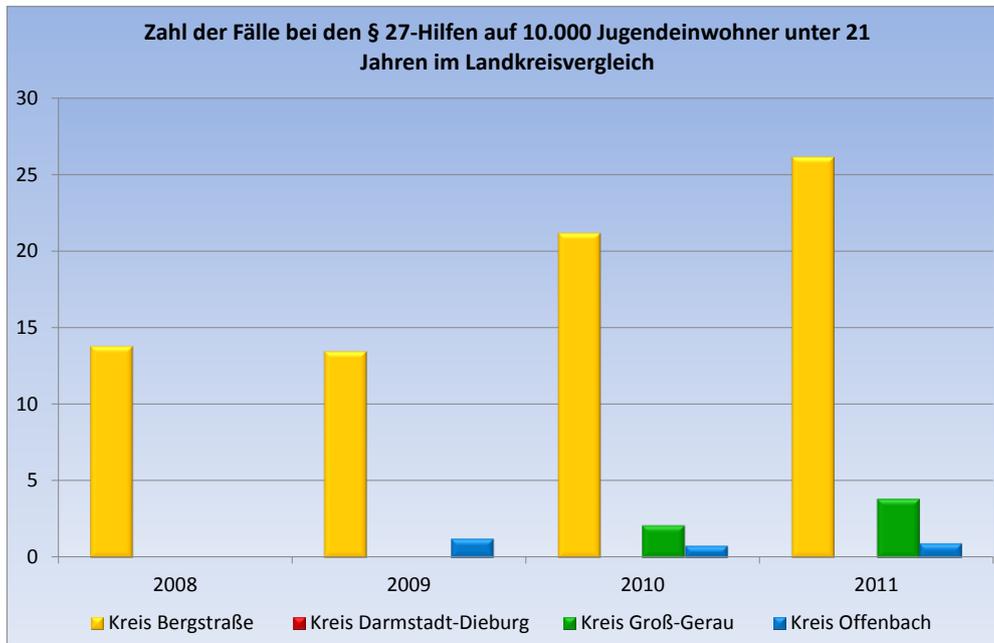


Abbildung 17: Zahl der Fälle bei den § 27-Hilfen auf 10.000 Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

### 3.3.2 Die Aufwendungen für die Erziehungshilfen im Landkreisvergleich

Im Vergleich des Gesamtaufwands je Jugendeinwohner zeigt der Kreis Bergstraße nach dem Kreis Offenbach den geringsten Mitteleinsatz mit 489 € im Jahr 2011. Der Abstand zu Darmstadt-Dieburg und Groß-Gerau hat sich im Zeitverlauf aber verringert.

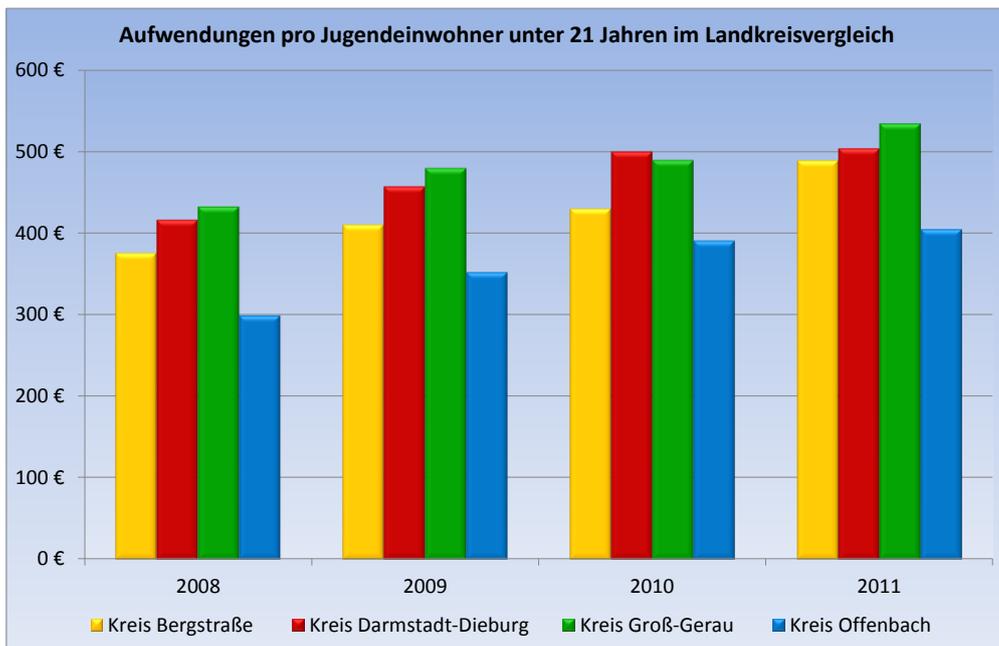


Abbildung 18: Aufwendungen pro Jugendeinwohner unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Auch bei den Fallkosten steht der Kreis Bergstraße mit 28.670 € auf dem dritten Platz, nur Darmstadt-Dieburg weist geringere Fallkosten auf.

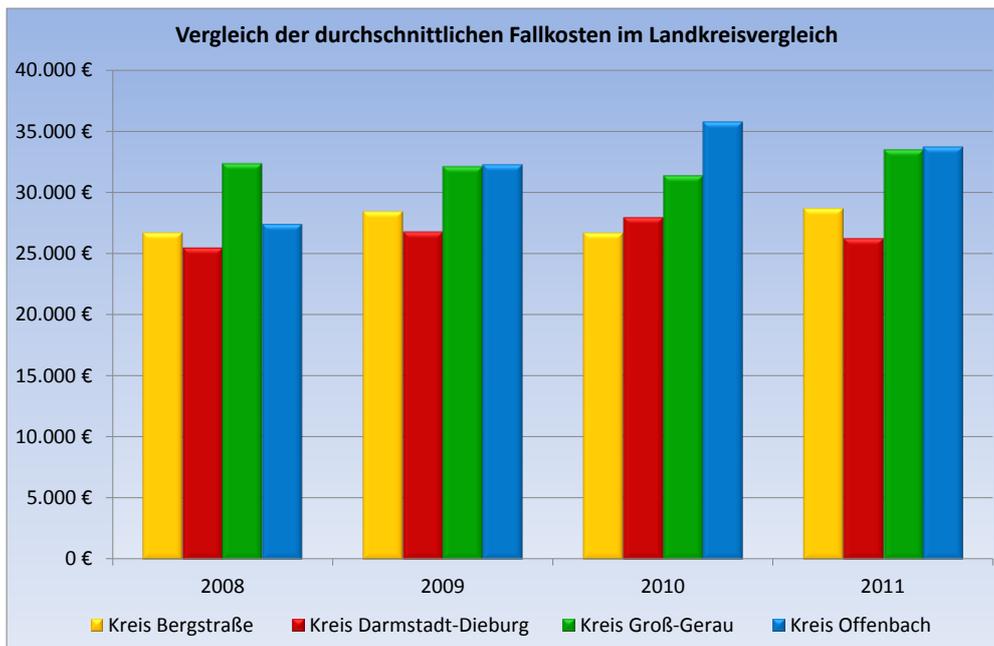


Abbildung 19: Vergleich der durchschnittlichen Fallkosten im Landkreisvergleich

Während der Aufwand pro Jugendeinwohner Informationen zum Gesamtumfang des Mitteleinsatzes liefert, sind die Fallkosten ein Maß für die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes. Dies zeigt sich insbesondere am Kreis Offenbach. Zwar ist der Mitteleinsatz im Bezug zu den Jugendeinwohnern der geringste, aber der Kreis hatte in 2010 und 2011 die höchsten Fallkosten. Das bedeutet, dass dort weniger Hilfen mit höherem Aufwand gewährt werden.

Die Werte für Bergstraße zeigen dagegen, dass der im Vergleich geringe finanzielle Aufwand sich auf mehr junge Menschen verteilt, die eine Erziehungshilfe erhalten. Deutlich wird dies insbesondere im direkten Vergleich des Kreises Bergstraße mit dem Kreis Groß-Gerau. Beide Kreise haben nahezu die gleiche Hilfedichte. Die Fallkosten sind jedoch in Groß-Gerau um rund 5.000 € je Fall höher als in der Bergstraße. Ein wesentlicher Grund ist die höhere Zahl der (teuren) Heimerziehungsfälle und einer geringeren Zahl der (günstigen) § 27-Fälle.

### 3.3.3 Fazit des Vergleichs

Der Umfang der Hilfen im Kreis Bergstraße befindet sich auf einem mittleren Niveau im Landkreisvergleich. Die Hilfestruktur und die damit verbundenen Aufwendungen für Erziehungshilfen zeigen jedoch eine hohe Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes.

---

Bei den Vollzeitpflegen ist eine steigende Hilfedichte zu verzeichnen und die Hilfedichte bei den Sozialpädagogischen Familienhilfen ist die geringste im Vergleich. Jedoch zeigt der Vergleich, dass noch Potenziale in der Vollzeitpflege vorhanden sind und die Hilfedichte in der Heimerziehung noch über zwei Vergleichskreisen liegt. Der geringen Hilfedichte in der Sozialpädagogischen Familienhilfe steht ein überdurchschnittlicher Anteil an § 27-Hilfen gegenüber.

Betrachtet man die Entwicklungen im Jahr 2012, die leider noch nicht für die übrigen Kreise vorliegen, ist absehbar, dass sich die Umsteuerungseffekte verstärkt zeigen werden. Die Fallzahlen in der Heimerziehung und bei den Hilfen nach § 27 und 31 sind in 2012 gesunken.

## 4 Zusammenfassende Bewertung des Umsteuerungsprojekts und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

### 4.1 Bewertung des Umsteuerungsprojekts

Der Kernbestandteil des Umsteuerungsprojekts ist vom Ergebnis her gesehen der Ausbau des Pflegekinderdienstes und hier insbesondere der Aufbau der Bereitschaftspflege. Der Aufbau der Bereitschaftspflege hatte dabei zwei Effekte:

- Mit der Bereitschaftspflege konnten Kinder unter 12 Jahren in krisenhaften familiären Situationen temporär in Pflegefamilien untergebracht werden. Eine vorübergehende Heimunterbringung wurde vermieden. Die intensive Betreuung der Kinder und der Herkunftsfamilien trugen dazu bei, dass in 50 Prozent aller Fälle eine Rückkehr in die Familie gelang. Diese Form der Hilfe erscheint aus fachlicher Sicht sinnvoller als die Heimunterbringung, die für die Klienten belastender sein dürfte als eine Unterbringung in einer familiären Umgebung.
- Die Bereitschaftspflege hat den höchsten Beitrag an der Erwirtschaftung der Umsteuerungserträge. Neben den direkten, in die Berechnung eingehenden Erträge, dürften auch nicht messbare wirtschaftliche Vorteile mit dem Instrument der Bereitschaftspflege verbunden sein: die Überwindung von Krisen in den Familien und die anschließende Rückkehr ohne Folgehilfen seitens des Jugendamtes dürften zur Senkung von Fallzahlen in der Erziehungshilfe beigetragen haben.

Die familienbegleitenden Maßnahmen wurden bereits in der Konzeption zur Umsteuerung im so genannten Drei-Säulen Modell mit einer mittelfristigen Entwicklungsperspektive von 5 bis 10 Jahren prognostiziert. Einige Hilfeformen befinden sich daher noch in der Konzeptions- oder Einführungsphase. Eine abschließende Bewertung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich

---

Bisher haben die Umsteuerungsbemühungen im Bereich der familienbegleitenden Maßnahmen die ursprünglichen Erwartungen noch nicht in dem entsprechenden Umfang erfüllen können:

- Zum ersten gibt es zwei Hilfeformen, die ursprünglich im Umsteuerungsprojekt geplant waren, die bis zum heutigen Zeitpunkt noch nicht zur Anwendung gekommen sind, dies sind die Multifamilientherapie und das Multifamilien-coaching.
- Zum zweiten sind Versuche, die Betreuung von jungen Volljährigen und auch Jugendlichen von 16 oder 17 Jahren in einer Kombination von Betreuung durch das Jugendamt und Finanzierung der Unterkunft und des (bundesfinanzierten) Lebensunterhalts durch das Jobcenter zu versorgen, noch nicht erfolgreich gewesen. Die behördenübergreifende Organisation und Koordination von Hilfen ist nach wie vor ein schwieriges Unterfangen, nicht nur im Kreis Bergstraße.
- Etablieren konnten sich dagegen das Rendsburger Elterntraining und die aufsuchende Familientherapie, die insbesondere im mittelständisch geprägten Umfeld Erfolge zu erzielen vermag.

Betrachtet man das Umsteuerungsprojekt unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, so sind die Umsteuerungserträge mit 5 Prozent der Transferausgaben im Jahr 2012 zwar respektabel, da die Erträge aber zum Teil für zusätzliches Personal eingesetzt wurden, bleibt ein Nettoeffekt von 2 Prozent. Vergleicht man die Aufwandsentwicklung von 2009 bis 2011 mit denen der benachbarten Kreise, so stiegen die Aufwendungen für die Erziehungshilfe im Kreis Offenbach um 33 Prozent, in Groß-Gerau um 22 Prozent, in Darmstadt-Dieburg um 17 Prozent und im Kreis Bergstraße um 25 Prozent. Damit stehen die wirtschaftlichen Effekte der Umsteuerung vom erzielten Ergebnis her nicht im Vordergrund.

Fachlich gesehen ist die Bereitschaftspflege ein großer Fortschritt, der weitere Ausbau flexibler Hilfen im familienbegleitenden Bereich der Erziehungshilfe ist ebenfalls ein weiterer Schritt zu einem breiten Angebot von Hilfen, die die Möglichkeit der Installation passgenauer Hilfen verbessern. Der Kreisvergleich bestätigt einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz, ein vielfältiges Hilfeangebot mit geringen Durchschnittskosten weist darauf hin. Der Kreisvergleich hat zudem gezeigt, dass das Jugendamt im Kreis Bergstraße gerade im Bereich flexibler und passgenauer Angebote den anderen Ämtern weit voraus ist. Das umfangreiche Angebot an § 27 Hilfen im Kreis Bergstraße ist nicht einmal in Ansätzen in den Vergleichsämtern vorhanden.

---

Die auf den ersten Blick etwas enttäuschenden wirtschaftlichen Effekte der Umsteuerung erklären sich nach unserer Ansicht auch aus dem Umstand, dass das Jugendamt Bergstraße bereits zu Beginn des Umsteuerungsprojekts gut aufgestellt war. Wir haben darauf bereits in unserer Organisationsuntersuchung im Jahr 2011 hingewiesen. Die Standards der Hilfeplanung, die Anteile familienbegleitender Hilfen an allen Hilfen und die geringe Hilfedichte waren bereits zu Beginn des Projekts auf einem hohen Niveau und haben sich mit der Umsteuerung weiter verbessert. Es ist viel schwerer, aus einem guten Zustand in einen sehr guten Zustand zu gelangen. Insofern war das Umsteuerungsprojekt richtig, setzte an wichtigen Punkten der Hilfestruktur an und hat dort auch die beabsichtigten Wirkungen erzielen können.

#### 4.1.1 Umsetzung sozialpolitischer Absichtserklärungen

Im Hinblick auf das Jugendamt des Kreises Bergstraße wurden folgende sozialpolitischen Absichtserklärungen, die einen Bezug zum Umsteuerungsprojekt haben, formuliert:

- Die Angebote der Erziehungs- und Jugendhilfe, der Sozialhilfe und des Gesundheitswesens sollen weiter vernetzt werden.
- Bei dem Ergebnis der durchzuführenden Evaluation im Jugendamt werden wesentliche Erkenntnisse zur Verbesserung der Hilfeabläufe erwartet, die zeitlich kurzfristig umgesetzt werden sollen. Ein Beschwerdemanagement soll eingeführt werden.
- Die Einrichtung der Familienhebammen wird gestärkt und fortgeführt.<sup>7</sup>

Zur Vernetzung der Angebote ist festzustellen, dass hier noch Entwicklungsbedarf besteht (vgl. auch das folgende Kapitel). Zudem sollte die Liste der Kooperationspartner um die Kindertageseinrichtungen, Schulen und das Jobcenter erweitert werden. Einer der künftig wichtigsten Entwicklungsschritte für nahezu alle Jugendämter muss eine bessere Koordination kommunaler Sozialpolitik sein. Der Blick auf die Lebenssituation einer Familie insgesamt (incl. Wohnraum, Finanzen, Bildung, häusliche Erziehung, Beruf, Gesundheit und Arbeit) kann nur durch eine bessere Vernetzung kommunaler sozialpolitischer Ziele und Maßnahmen erreicht werden. Jugendämter können dies allein nicht leisten. Leider sind die übrigen hier genannten Institutionen eher geneigt, die Probleme an das Jugendamt zu delegieren. Die

---

<sup>7</sup> Hierzu gehört die Fortführung der Angebote der Frühen Hilfen (vgl. S.9) und damit die abschließende Übernahme der bisherigen Aufgaben in den Regelbetrieb des Jugendamtes durch Schaffung einer 0,5 Stelle im Stellenplan.

---

Folge ist häufig ein auf Erziehungshilfe fokussierter Bedarf, der die eigentlichen Ursachen nicht regeln kann. Damit stoßen Jugendämter an Grenzen, die nur adäquat durch die übrigen Akteure kommunaler Arbeits-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik bearbeitet werden können.

Zum zweiten Punkt der Koalitionsvereinbarungen müssen wir auf ein Missverständnis hinweisen, ein Beschwerdemanagement in der Erziehungshilfe macht keinen Sinn.

Wir haben bereits in der 137. Vergleichenden Prüfung der Jugendhilfe in den Sonderstatusstädten des Landes Hessen im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2009 positiv bemerkt, dass sich die Jugendämter in den letzten 20 Jahren von ausgesprochenen Eingriffsbehörden zu Institutionen mit ausgeprägtem Dienstleistungscharakter gewandelt haben. Das ändert jedoch nichts daran, dass Jugendämter qua Gesetz in der Erziehungshilfe Eingriffsbehörden sind und auch bleiben müssen. Sie müssen sich im Kindesinteresse beispielsweise im Fall hochstrittiger, psychisch kranker Eltern positionieren, wenn das Kindeswohl gefährdet ist oder die Erziehungssituation in der Familie grundlegender Veränderungen bedarf. In solchen Fällen müssen die Jugendämter ggf. über die Familiengerichte dafür sorgen, dass das Aufenthaltsbestimmungsrecht oder sogar das Sorgerecht für die Kinder den Eltern entzogen wird. Die Eltern können sich mit Hilfe von Rechtsbeiständen vor Gericht dagegen wehren, aber eine Beschwerde beim Jugendamt erscheint uns in diesen Fällen nicht zielführend.

Soweit die Jugendämter Hilfe auf Antrag der Eltern oder jungen Menschen gewähren, sind sie nach dem SGB VIII verpflichtet, den Willen der Klienten in besonderer Weise zu berücksichtigen. Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII verpflichtet die Fachkräfte, in der Hilfeplanung die Wünsche und Bedürfnisse der Klienten soweit wie möglich zu berücksichtigen. Deshalb ist der Prozess der Hilfeplanung entscheidend und dort wird, mit Unterschrift der Klienten, die Hilfe vereinbart. Hier können wir dem Jugendamt Bergstraße eine hohe Prozessqualität bescheinigen, da die Hilfeplanung bei jeder Fortschreibung eine Bewertung des Hilfeprozesses und der vereinbarten Ziele durch die Klienten vorsieht und die Träger verpflichtet sind, die Maßnahmen in Kooperation mit den Klienten zu entwickeln (vergleiche auch Kapitel 2.6.2). Ein Abbruch der Hilfe durch Klienten, Träger oder Jugendamt ist im Übrigen jederzeit möglich und kommt auch häufiger vor. Soweit das Kindeswohl nicht gefährdet ist, ist Erziehungshilfe kein Zwang, sondern der gemeinsame Versuch von Klienten, Trägern und Jugendamt, die Bedingungen für die Erziehung junger Menschen zu verbessern. Insofern erscheint uns ein Beschwerdemanagement in diesem kommunalen Aufgabenbereich deplaziert.

---

## 4.2 Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

### 4.2.1 Weitere Umsteuerung der Hilfestruktur

Für das Jugendamt Bergstraße gilt es, den Blick verstärkt auf einige Hilfearten zu richten, die in den letzten Jahren zu den steigenden Aufwendungen beigetragen haben und nicht zentraler Gegenstand des Umsteuerungsprojekts waren. An erster Stelle sind hier die Eingliederungshilfen zu nennen. Das Land Hessen hat im bundesweiten Vergleich die höchsten Fallzahlen in der Eingliederungshilfe. Dass die Unterschiede in den einzelnen Jugendämtern dabei erheblich sind zeigt die folgende Grafik:

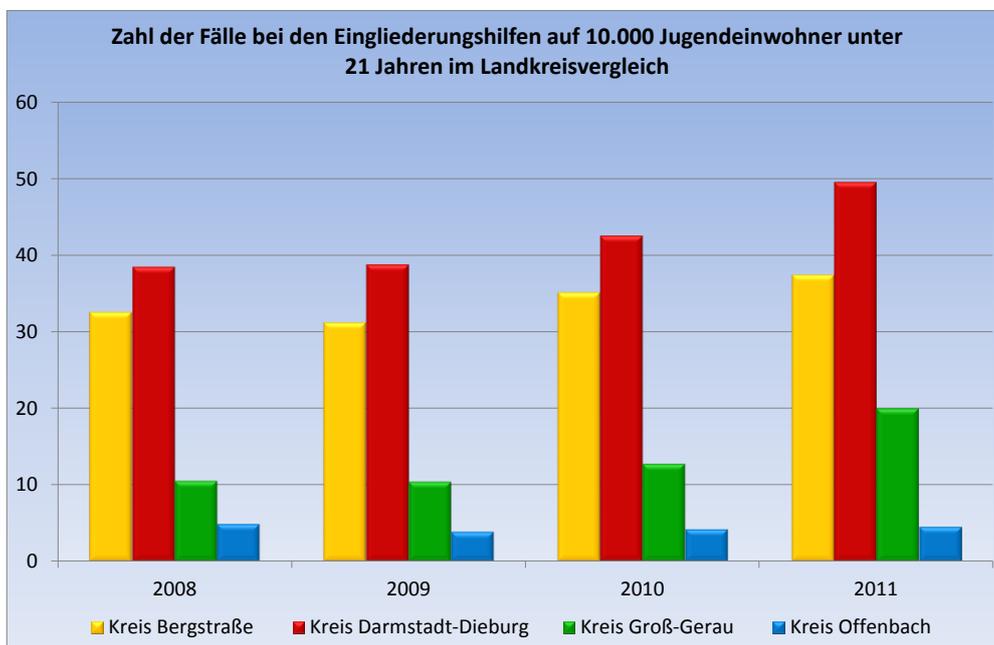


Abbildung 20: Zahl der Fälle bei den Eingliederungshilfen auf 10.000 Jugendliche unter 21 Jahren im Landkreisvergleich

Die hier sichtbaren Unterschiede in der Hilfedichte der Eingliederungshilfen zwischen Bergstraße und Darmstadt-Dieburg auf der einen Seite und den Kreisen Groß-Gerau und Offenbach auf der anderen Seite sind schlicht nicht durch Unterschiede im Bedarf der jeweiligen Jugendliche zu erklären. Offensichtlich bestehen zwischen den Jugendämtern völlig unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und wann ein Hilfebedarf bei den Klienten besteht, der die Gewährung einer Eingliederungshilfe durch das Jugendamt begründet. Das heißt aber im Umkehrschluss, dass die Hilfedichte durch das Jugendamt Bergstraße beeinflusst werden kann. Die Autoren haben bereits in der Organisationsuntersuchung des Jugendamts

---

im Jahr 2011 darauf hingewiesen. Das Jugendamt hat zwischenzeitlich bereits folgende Maßnahmen eingeleitet, um die Entwicklung in der Eingliederungshilfe besser zu steuern:

- Ein (überregionaler) Spezialdienst für die Eingliederungshilfe wurde im ASD gebildet, um einzelne Fachkräfte in diesem Maßnahmenbereich gezielt zu qualifizieren und die Fachkompetenz in diesem schwierigen Handlungsfeld zu verbessern.
- Der Umfang von Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII wird durch eine spezielle Fachkraft bei jeder Hilfeplanung überprüft.
- Die Entgelte für Leistungen der Eingliederungshilfe werden gegenwärtig überprüft, um in Neuverhandlungen, soweit möglich, Kosten an Krankenkassen oder Rehabilitationsträger übertragen zu können.
- Gutachterliche Kompetenzen werden gegenwärtig akquiriert, um ärztliche Diagnosen extern überprüfen zu können.

Die internen Controllingdaten des Jugendamtes zeigen, dass der kritische Blick auf diese Entwicklung und die aufgeführten Maßnahmen durchaus zu ersten Erfolgen geführt haben:

- Die durchschnittlichen jährlichen Fallausgaben in der stationären Eingliederungshilfe sind deutlich gesunken und die Fallzahlen in der ambulanten Eingliederungshilfe liegen unter dem Niveau zu Beginn der Umsteuerung.
- Im Jahr 2012 sanken erstmals im Evaluierungszeitraum auch die Aufwendungen sowohl in der stationären als auch in der ambulanten Eingliederungshilfe.
- Der Blick auf die Vergleichsämtler und steigende Fallkosten bei den ambulanten Eingliederungshilfen zeigen aber auch, dass der eingeschlagene Weg einer besseren Steuerung in der Eingliederungshilfe weiter beschritten werden sollte.

Im Wortsinn geht es bei den Eingliederungshilfen nicht um eine Umsteuerung, sondern um gegensteuernde Maßnahmen, also eine Änderung der Standards, nach denen Eingliederungshilfen im Kreis Bergstraße gewährt werden.

Ein weiteres Feld für eine bessere Steuerung findet sich bei den § 27-Hilfen, die ja im Zuge der Umsteuerung zur Verbreiterung des Angebotsspektrums, passgenauer Hilfestellung und einer Substituierung kostenintensiverer Hilfen verstärkt zum Einsatz kamen (vgl. auch Kapitel 2.6.1). Das Instrument der § 27-Hilfen ist ein schwierig zu handhabendes Instrument. Zum einen kann die verstärkte Entwicklung flexibler Hilfsangebote nach § 27 die Qualität, Vielfalt und Wirtschaftlichkeit der Hilfestellung deutlich erhöhen. Zum anderen ist die Entwicklung solcher Hilfe-

---

angebote immer auch ein Anreiz für Leistungsanbieter, die Angebotspalette auszuweiten, neue „Kunden“-kreise zu erschließen und anfangs günstige Hilfeformen durch Verlängerung der Betreuungsdauer und komplexere Leistungen kostenintensiver zu gestalten. Die Daten für das Jugendamt Bergstraße zeigen, dass die Angebotspalette ausgeweitet werden konnte und insbesondere das Elterntaining und die aufsuchende Familientherapie zum festen Bestandteil des Hilfespektrums geworden sind. Die fachlichen Ziele konnten also durchaus erreicht werden.

Vor allem Schulbegleitungen haben aber zunächst die Zahl der Hilfen deutlich ansteigen lassen. Durch rigorose Gegensteuerung hat das Jugendamt diese Entwicklung jedoch im Jahr 2012 überzeugend in den Griff bekommen, die Fallzahlen liegen inzwischen wieder unter dem Niveau von 2009.

Handlungsbedarf besteht dagegen bei den Fallkosten, die deutlich angestiegen sind und inzwischen ein Niveau erreicht haben, das Umsteuerungsmaßnahmen aus der Sozialpädagogischen Familienhilfe in die § 27-Hilfen unwirtschaftlich macht. Die Ursache dürfte vor allem auf längere Verweildauern in den Hilfen zurückzuführen sein. Lag die Verweildauer im Jahr 2009 bei über 60 Prozent der § 27-Hilfen unter sechs Monaten, so sank dieser Anteil auf 28 Prozent im Jahr 2012.

Als weitere Handlungsfelder sind folgende Hilfearten zu nennen:

- Für junge Volljährige sollte die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter intensiviert werden. Diese Schnittstelle kann viel produktiver genutzt werden und damit kann auch zum Teil eine Substitution kommunaler Mittel durch Bundesmittel einhergehen. Die bisherigen Bemühungen des Jugendamtes um eine Verbesserung der Zusammenarbeit waren erst in Ansätzen erfolgreich. Die Jobcenter sind im Allgemeinen nicht an einer engeren Zusammenarbeit interessiert. Das Problem ist uns aus einer Vielzahl von Jugendämtern bekannt. Hier hilft nur Hartnäckigkeit.
- Der PKD hat sich zunächst sehr stark um den Aufbau der Bereitschaftspflege gekümmert. Der Kapazitätsaufbau in der Vollzeitpflege ist jedoch noch ausbaufähig. Während sich 2009 insgesamt 109 Kinder in der Vollzeitpflege und in Erziehungsstellen befanden, waren es 2011 125 und im Jahr 2012 insgesamt 117. Im ersten Quartal steigen die Fallzahlen wieder auf 128 Fälle. Die Unterbringungszahlen im Kreis Offenbach und in Darmstadt-Dieburg zeigen, dass hier weitere Potenziale erschlossen werden können. Da die Informationsveranstaltungen und Kurse des PKD gut gebucht sind, kann hier an einem weiteren Ausbau gearbeitet werden. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen steht außer Zweifel.

---

#### 4.2.2 Personaleinsatz und Personalbedarf

Die im Rahmen der Umsteuerung geschaffenen befristeten Stellen im ASD und PKD machen, wie in Kapitel 2.7 beschrieben, inzwischen einen erheblichen Teil des Personalbestands aus, zumal auch einige befristete Stellen reguläre stellplanmäßige Stellen ersetzen. Die mit dem Personal des ASD und PKD dargestellten Leistungen sind vollumfänglich gesetzliche Leistungen des Jugendamts und sollten daher, soweit es die Fallzahlen erfordern, in stellenplanmäßige Arbeitsverhältnisse überführt werden.

Die aufwändige Berechnung von (fiktiven) Umsteuerungserträgen, die wiederum zum überwiegenden Teil für die Finanzierung des Personals als Aufwendungen in den Transferleistungen gebucht werden, sollte aufgegeben werden. Mit dem internen Controlling steht dem Jugendamt ein leistungsfähiges Steuerungsinstrument zur Verfügung, das alle entscheidenden Informationen zur sachgerechten und wirtschaftlichen Steuerung der Erziehungshilfe zur Verfügung stellt.

Für die Personalausstattung des ASD und des PKD empfehlen wir auf dem Hintergrund der Analysen im Jugendamt Bergstraße und unserer Untersuchungen in zwölf weiteren Jugendämtern folgende Berechnungsgrundlagen zu verwenden:

- Basis für den Personalbedarf des ASD sollten 25 Erziehungshilfefälle je Fachkraft sein. Dies stellt den Ist-Stellenbedarf dar. Ende 2012 hatte der ASD 720 Fälle zu bearbeiten, wonach sich zunächst ein Personalbedarf von 28,8 Stellen ergibt.
- Für den PKD wird eine Basisausstattung für die Adoption und die Werbung und Betreuung / Ausbildung von Pflegeeltern in Höhe von 1,3 Stellen benötigt. Für die Betreuung laufender Fälle empfehlen wir als Berechnungsgrundlage einen Fallschlüssel von 35 Fällen je Fachkraft. Der PKD bearbeitet gegenwärtig 88 Fälle in der Vollzeitpflege, 14 Fälle in der Bereitschaftspflege und wird nun auch für die Fälle in der Verwandtenpflege zuständig (bisher SGB XII). Das Jugendamt geht davon aus, dass von den 96 Fällen der Verwandtenpflege, 76 einen Hilfebedarf haben bzw. einen Antrag stellen werden. Daraus ergibt sich bei 178 Fällen ein Personalbedarf von 5,1 Stellen, denen die 1,3 Stellen Basisausstattung noch hinzuzurechnen sind. Also ergeben sich in der Summe 6,4 Stellen.
- Wenn wir von einem Ist-Personalbedarf bei dieser Berechnung sprechen, müssen Vakanzanforderungen berücksichtigt werden, die die Verfügbarkeit des Personals vermindern. In den letzten Jahren mussten in jedem Jahr vier Stellen im Jugendamt aufgrund der Fluktuation neu besetzt werden, wobei von einer Vakanz von sechs Monaten bis zur Wiederbesetzung ausgegangen werden kann. Daraus

---

ergibt sich eine durchschnittliche Vakanz im Jahr von zwei Stellen, die zusätzlich berücksichtigt werden müssten, um den Personalbedarf kontinuierlich zu decken.

Alternativ kann natürlich die Vakanzrate gesenkt werden. Normalerweise gehen Fachkräfte nicht ohne Vorankündigung. Wir haben daher in einem anderen Jugendamt, das eine hohe Fluktuation hat, nachgefragt. Dort kam es in den letzten Jahren nicht zu nennenswerten Vakanzen, da zum Zeitpunkt des Weggangs von Fachkräften bereits Arbeitsverträge mit Nachfolgern oder Schwangerschaftsvertretungen geschlossen werden konnten.

Damit wären auf Basis der Fallzahlen Ende 2012 für den ASD und den PKD insgesamt 37,2 Stellen im Stellenplan vorzusehen. Ende 2012 wurden insgesamt 40,3 Stellen finanziert (inkl. Finanzierung von Personal aus Umsteuerungserträgen).

Im Rahmen der von uns empfohlenen Stellenkapazität, die im Vergleich zu anderen Jugendämtern als sehr gut bezeichnet werden kann (vergleiche die Ausführungen in Kapitel 3.2), sollte der ASD bei dieser Personalausstattung neben der direkten Fallarbeit auch die Zeit haben, Problemfamilien ohne aktuellen Hilfebedarf zu kontaktieren und zu unterstützen (siehe hierzu auch die Anregungen der interviewten ASD-Mitarbeiter in Kapitel 2.8.1). Mit der Personalausstattung sind eine qualifiziertes Fallmanagement und eine darüber hinaus gehende Präsenz in den Hilfebezirken möglich, um präventiv tätig zu werden.

In der Diskussion zur Entwurfsfassung dieses Berichts hat das Jugendamt angeregt, über den hier dargestellten Personalbedarf hinaus zwei Stellen für die intensivierete Steuerung der Eingliederungshilfe vorzusehen. Zudem wurde vom Jugendamt unsere Kritik an den hohen Leitungsspannen in den Regionalteams in unserem Bericht aus dem Jahr 2011 thematisiert und Überlegungen angestellt, ob eine halbe Stelle in jedem Regionalteam für Leitungsunterstützung und –vertretung vorgesehen werden sollte. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

- Für die Eingliederungshilfe plant das Jugendamt, wie erwähnt, eine Kooperation mit gutachterlichen Stellen, die ärztliche Diagnosen überprüfen sollen und die Kostenzuständigkeit nach dem SGB V. Zudem soll eine Stelle für die juristischen Angelegenheiten geschaffen werden, die auch in der Eingliederungshilfe unterstützend eingesetzt werden soll. Diese Strategie ist zu befürworten, da eine bessere Steuerung vor allem mit rechtlichen Instrumentarien und Fragen der (Kosten-)Zuständigkeit erreicht wird. Zusätzliche Kapazitäten im ASD sind aus unserer Sicht nicht erforderlich.

- 
- Die Leitungsspannen in den Regionaldiensten sind zwar durch die nun eingeleitete Umsetzung unserer Vorschläge zur Neuorganisation der wirtschaftlichen Hilfen aus der Arbeitsplatzanalyse im Jahr 2012 etwas gesunken, demgegenüber haben die Regionalleitungen durch die Spezialdienste/Expertenrollen in der Eingliederungshilfe, der Kindeswohlgefährdung und dem Pflegekinderdienst zusätzliche Verantwortung übernommen. Auch nach der Neuorganisation bleibt die wirtschaftliche Jugendhilfe zudem den Regionalteams zugeordnet. Daher ist eine Leitungsunterstützung / -vertretung in einem Umfang von einer halben Stelle je Regionalteam zu befürworten. Ähnliche Lösungen finden wir auch in anderen Jugendämtern mit vergleichbaren Leitungsspannen namentlich in Frankfurt in den Teams der Sozialrathäuser und in den Bezirkssozialdiensten des Jugendamts Wiesbaden. Für eine solche Lösung spricht auch die absehbar zunehmende Einarbeitung junger Mitarbeiter durch den Generationswechsel im ASD. Dies ist gegenwärtig eine Herausforderung an die Leitung aller Jugendämter.

#### 4.2.3 Haushaltsplanung für das Jugendamt bis 2017

Die durch das Finanzmanagement angesetzte mittelfristige Haushaltsplanung geht von einer rückläufigen Ausgabenentwicklung des Jugendamts in den kommenden Jahren aus. Folgende Planansätze<sup>8</sup> wurden uns im Interview mitgeteilt:

- 2013: 34,2 Mio. €
- 2014: 33,8 Mio. €
- 2015: 33,5 Mio. €
- 2016: 33,2 Mio. €
- 2017: 32,8 Mio. €

Damit geht die Planung von einer Reduzierung des Gesamtaufwands um 1,4 Mio. € in den kommenden fünf Jahren aus. Die Planung geht dabei von einer Aufwandsreduzierung bei den Eingliederungshilfen und bei den jungen Volljährigen aus, sowie von einem weitgehend stabilen Aufwand für die Tagespflege.

Die Ansatzpunkte für eine Aufwandsreduzierung in der Planung entsprechen unseren Empfehlungen zur weiteren Umsteuerung in Kapitel 4.2.1. Das in der Planung vorgesehene Reduzierungsvolumen von 1,4 Mio. € halten wir jedoch für sehr an-

---

<sup>8</sup> Die Planansätze umfassen alle Aufwendungen des Jugendamts, also auch die Bezuschussung und Finanzierung im Tagespflege- und Kita-Bereich, die in den hier verwendeten Aufwandsdaten zur Umsteuerung, die sich auf die Erziehungshilfen konzentriert, nicht enthalten sind.

---

spruchsvoll, wenn man sich die Aufwendungen in den einzelnen Segmenten dieser Hilfen vergegenwärtigt:

- Die ambulanten Eingliederungshilfen verursachten insgesamt im Jahr 2012 Aufwendungen von 1,3 Mio. €. Im stationären Bereich waren es 2,1 Mio. €.
- Bei den jungen Volljährigen waren es ambulant Aufwendungen von 0,55 Mio. € und stationär Aufwendungen von 0,7 Mio. €.

Ansatzpunkte für eine Reduzierung des Aufwands sehen wir insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen und den stationären Hilfen für junge Volljährige:

- Bei den ambulanten Eingliederungshilfen haben wir bereits ausgeführt, dass hier der Helfestandard im Kreis Bergstraße sehr hoch sein dürfte und Spielräume im Umfang der Hilfen bestehen.
- Bei den jungen Volljährigen kann eine enge Zusammenarbeit mit „Neue Wege“ zu einer Aufwandsreduzierung führen, wenn im Jobcenter Leistungen übernommen werden, die gegenwärtig das Jugendamt trägt.

Um die Ziele der Planung allein über die zwei genannten Hilfearten zu erreichen müsste der Aufwand um mehr als 50 Prozent reduziert werden.

Der höchste Aufwand wird jedoch in den stationären Eingliederungshilfen verursacht, die Durchschnittskosten belaufen sich auf 65.000 € pro Fall im Jahr. Hierbei dürfte es sich um schwere Beeinträchtigungen junger Menschen handeln, bei denen ein Hilfebedarf unabweisbar sein dürfte. Reduzierungen des Aufwands sind hier nur möglich, wenn die Diagnosen in einzelnen Fällen die Möglichkeit bieten, dass Krankenkassen für einen Teil oder vollständig als Kostenträger verpflichtet werden können. Diese Frage kann allein durch eine Einzelfallanalyse beantwortet werden.

Die Daten und Fallkonstellationen zeigen, dass die in der Planung enthaltenen Ziele einer Aufwandsreduzierung nicht unmöglich sein dürften, aber erst auf Basis genauer Fallanalysen beurteilt werden können.

Aber selbst wenn diese Ziele erreicht werden, dürfte der Planansatz nicht realistisch sein, da keinerlei Kostensteigerungen in den Transferaufwendungen berücksichtigt werden. Die Personalkostensteigerungen bei den freien Trägern verursachen den Großteil der Erziehungshilfearaufwendungen und werden in den nächsten Jahren steigen. Geht man konservativ von einem Personalkostenanstieg von 1,5 Prozent in den Jahren 2013 bis 2017 aus, so steigen die Erziehungshilfearaufwendungen um 2 Mio. €. Bei 2 Prozent sind es bereits 2,7 Mio. €.

Bei einer Beibehaltung von Umsteuerungsmaßnahmen insbesondere in der Eingliederungshilfe, der Hilfe für junge Volljährige und der Fortsetzung von Umsteuer-

---

rungsmaßnahmen aus der Heimerziehung in die Vollzeitpflege führen unsere Berechnungen zu einer Steigerung von einem Prozent in den Transferleistungen für die Erziehungshilfe. Dabei haben wir jährliche Aufwandsreduzierungen in Höhe von 300.000 € in der Erziehungshilfe und eine jährliche Kostensteigerungsrate von zwei Prozent bei den Leistungen in der Erziehungshilfe unterstellt.

---

## 5 Glossar

Im Folgenden finden sich Erläuterungen zu den in diesem Bericht genannten Erziehungshilfen. Grundsätzlich lassen sich zwei Hilfeformen unterscheiden, die familienbegleitenden und die familienersetzenden Hilfen:

- **Familienbegleitende Hilfen** sind darauf gerichtet, die Erziehungs- und Lebenssituation junger Menschen in der Familie zu verbessern, zu stabilisieren oder den Verbleib in der Familie zu ermöglichen.
- **Familienersetzende Hilfen** sind darauf gerichtet, eine gute Erziehungs- und Lebenssituation junger Menschen außerhalb der Familie sicherzustellen. Dies kann auf Antrag der Eltern, aber auch gegen deren Willen geschehen, wenn die Lebensbedingungen in der Familie nicht dazu geeignet sind, eine angemessene Erziehung der jungen Menschen in der Familie zu ermöglichen.

Bei den familienbegleitenden Hilfen sind zudem die klassischen Hilfen nach SGB VIII und neue, flexible Hilfeformen zu unterscheiden:

- Die **klassischen Hilfeformen** werden ausdrücklich in einzelnen Paragraphen des SGB VIII benannt und als Varianten der Erziehungshilfe vom Gesetzgeber bestimmt.
- Seit einigen Jahren hat der Gesetzgeber zudem durch die Änderung des § 27 SGB VIII den Jugendämtern und Trägern ermöglicht, weitere Formen der Erziehungshilfe zu entwickeln und einzuführen. Diese **§ 27 Hilfen** haben in den letzten Jahren im Kreis Bergstraße eine wichtige Rolle eingenommen und werden im Folgenden ebenfalls aufgeführt.

Die Begriffsbestimmungen der einzelnen Hilfen wurden vom Jugendamt Bergstraße formuliert, sind also nicht durch den Gutachter erstellt worden. Die Hilfen werden nur genannt, wenn sie Gegenstand dieses Berichts waren:

### **Familienbegleitende Hilfen (§ 27-Hilfen nach SGB VIII)**

#### **Rendsburger Elterntaining**

Das Rendsburger Elterntaining ist ein curriculares Elterntainingsprogramm in Kursform zur Veränderung des Erziehungsstils und der Erziehungseinstellung. Es integriert Elemente aus der Gesprächstherapie, der Lerntheorie, der Kommunikationstheorie und der Konfliktlösung und legt den Schwerpunkt auf praktische Übungen und Rollenspiele.

Das Programm beginnt sehr niederschwellig und setzt bei den Eltern noch kein Problembewusstsein voraus. Es ist 'bildungsunabhängig' für *alle* Eltern geeignet

---

und gibt ihnen durch den praxisbetonten Ansatz eine Vielfalt von Möglichkeiten an die Hand, wie sie mit ihren Kindern und schwierigen Erziehungssituationen umgehen können.<sup>9</sup>

### **Aufsuchende Familientherapie (AFT)**

Die aufsuchende Familientherapie (AFT) ist ein therapeutisches Angebot an Familien im privaten häuslichen Umfeld. Die fachliche Begründung ist, dass bei chronischen und generationsübergreifenden Krisen pädagogische Hilfen häufig nicht angenommen werden (können). Ein therapeutisches Verständnis der Konfliktlagen ist notwendig. Dazu gehört die Einbeziehung von Beziehungserfahrungen, Selbstregulation und Familienerleben.

Der aufsuchende Charakter ermöglicht, die Familie in ihrem Lebensumfeld direkt zu erleben. Eventuell bestehende Barrieren gegenüber der Therapie können durch die aufsuchende Arbeit reduziert werden. Dies betrifft auch den Umgang mit Kindern und Jugendlichen. Sie können im häuslichen Rahmen leichter erreicht und eher einbezogen werden, auch bei anfänglicher Skepsis.<sup>10</sup>

Nach den Erfahrungen im Jugendamt Bergstraße ist die AFT besonders für Familien aus mittelständischen Milieus erfolgreich.

### **Familienrat**

Ein Familienrat ist eine vom Jugendamt betreute Anleitung zur Selbsthilfe in Familien mit Konflikten. Familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke werden mobilisiert und für die Problemlösung an einen Tisch geholt; ermuntert, den Lösungsansatz für die Konflikte und Probleme innerhalb der Familie selbst zu erarbeiten. Das Verfahren folgt einem strikten Phasenplan, der dazu beiträgt, dass sich alle beteiligten Familienmitglieder, Nachbarn, Verwandte in einem strukturierten Prozess in der Runde verständlich machen können. Die Rolle der Fachkräfte beschränkt sich hierbei auf die Wahrnehmung des Wächteramtes oder auf Aufgaben, die professionelle Hilfe erfordern. Studien belegen, dass solche Familienräte sehr erfolgreich sein können, wenn es gelingt, dass die Fachkräfte umdenken, der Familie als Experten ihrer Probleme die Verantwortung überlassen und nur den Teil übernehmen, den die Familie mit Unterstützung aus ihrem Sozialraum und ihrer Verwandtschaft etc. nicht selbst schaffen kann oder die Grenze zur Kindeswohlgefährdung erreicht ist.

---

<sup>9</sup> Zitiert nach der Trainerin Susanne Egert: <http://rendsburger-elternttraining.de/rendsburger-elternttraining>

<sup>10</sup> Zitiert nach Systemischen Beratungsteams Löchel/Brach: <http://www.system.info/Aufsuchende%20Familientherapie.pdf>

---

### **Marte meo und Video Home Training**

Marte meo ist ein Instrument zur Verbesserung der Eltern-Kind-Interaktion, welches selbst in schwierigen familiären Konstellationen nach einer günstigen Entwicklung sucht, um ein entlastendes Miteinander, einen förderlichen, bedürfnisgerechten nächsten Schritt in der Kommunikation zwischen Eltern und Kindern einleiten zu können. Dabei helfen Video-Aufnahmen der Interaktion zwischen Kind und Elternteil / oder auch der Erzieherin im Kindergarten. Bei der anschließenden Auswertung können die Betroffenen „wirklich“ sehen, was sie bereits an guter, neuer Kooperation zeigen - allen Widrigkeiten zum Trotz. Das unterstützt den Selbstwert und vor allem die Selbstwirksamkeit der Erziehungspersonen und es hilft, das gesprochene Wort durch das „hilfreiche Tun“ zu verdeutlichen.

Ähnlich arbeitet auch das „**Video Home Training**“, das z.B. in Kombination mit aufsuchender Familienhilfe und sozialpädagogischer Familienhilfe angeboten werden kann.

### **Familienunterstützende Konzepte, wie „Familie im Mittelpunkt“**

Familie im Mittelpunkt ist ein aus den USA stammender Ansatz der sozialpädagogischen Krisenintervention, der mit klarer Methode und festem Zeitrahmen (in der Regel 6 Wochen) die Krise bewältigen und die Herausnahme eines Kindes aus seiner Familie verhindern soll.

### **Elterncoaching**

Das Elterncoaching ist ebenfalls ein aufsuchender Ansatz der Elternberatung. Ziel des Elterncoaching ist es, mit den Eltern einen Lösungsweg für das jeweilige Thema zu erarbeiten, der sich in konkreten Schritten umsetzen lässt. Das Elterncoaching unterstützt Mütter und Väter, wenn sie z. B. lernen wollen, Auseinandersetzungen mit den Kindern konstruktiv zu lösen, mitwirken wollen, das Familienklima positiv zu verändern, sinnvoll und wirksam ihren Kindern Grenzen setzen wollen; kurz: wieder erziehungskompetent den Alltag mit ihren Kindern gestalten möchten.

### **Elternkurse wie „Starke Eltern- Starke Kinder“**

Der Elternkurs stärkt das Selbstvertrauen von Eltern als Erzieher, erleichtert das Gespräch in der Familie und ermöglicht den Austausch mit anderen Eltern. Der Elternkurs hilft das eigene Handeln zu reflektieren und eine gute Grundhaltung zu entwickeln. Er vermittelt das Modell der anleitenden Erziehung in aufeinander aufbauenden Stufen. Der Kurs unterstützt dabei, eine Familie zu sein, in der alle gern leben, in der gestritten wird, ohne den Anderen niederzumachen, in der Grenzen respektiert werden. Es werden Wege aufgezeigt, ohne Gewalt auszukommen,

---

wenn die Nerven am Ende sind und das Kind nur noch provoziert. Es werden Fähigkeiten zum Verhandeln, Grenzen setzen und Zuhören erweitert. An 8 - 10 Abenden werden Informationen gegeben, kann spielerisch etwas Neues ausprobiert und mit anderen Eltern können Erfahrungen ausgetauscht werden.

### **Frühe Hilfen, wie das Präventionsprojekt „Keiner fällt durch Netz“**

Frühe Hilfen werden durch so genannte Familienhebammen erbracht. Diese Hilfe zielt auf die Identifikation und den Zugang zu den sogenannten Risikofamilien, d.h. Familien, die besonderen gesundheitlichen und psychosozialen Belastungen ausgesetzt sind. Das Projekt will vor allem jene Eltern bzw. Mütter nach der Geburt eines Kindes unterstützen, die nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um ihren neugeborenen Kindern einen guten Start ins Leben zu geben. Das aufsuchende Angebot ist für die Familien kostenlos. Zudem soll allen Eltern im Kreis der Kurs „Das Baby verstehen“ zur Stärkung der elterlichen Sicherheit angeboten werden. Im Durchschnitt finden jährlich pro Familie etwa 28 Besuche mit einer jeweiligen Besuchsdauer von 1 ½ Stunden statt. Die Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes ist für dieses Projekt sehr wichtig, beispielsweise

- bei freiwilliger Vermittlung an den Allgemeinen Sozialen Dienst,
- wenn die Familien Hilfe zur Erziehung beantragen möchten,
- wenn bei einem Geschwisterkind Hilfe zur Erziehung auf freiwilliger Basis stattfindet,
- wenn bei der Hebamme der Verdacht auf eine Kindeswohlgefährdung besteht.

### **Familienbegleitende Hilfen (klassische Hilfen nach SGB VIII)**

#### **Erziehungsbeistandschaft**

Sie ist ein vorrangig am Kind oder Jugendlichen orientiertes Beratungs- und Unterstützungsangebot, das auf Verhaltensänderungen beim Kind / Jugendlichen einschließlich des Sozial- und Leistungsverhaltens in der Schule abzielt. Zu den Aufgaben der Erziehungsbeistandschaft gehört auch die (Wieder-)Herstellung tragfähiger Familienbeziehungen. Sie dient auch der Förderung der Verselbständigung und hat zum Ziel, Heimunterbringung zu vermeiden.

#### **Sozialpädagogische Familienhilfe**

Die ganze Familie steht im Brennpunkt der Hilfestellungen. Eine Fachkraft kommt mehrmals die Woche, meist durchschnittlich 15 Stunden / Woche in die Familie und bietet kontinuierliche Unterstützung in den verschiedensten Bereichen an. Die Hilfe reicht weit in den Alltag der Familie hinein und ist als Hilfe zur Selbsthilfe angelegt. Sie soll die Kräfte der Familie zur Bewältigung der Krise so mobilisieren, dass

---

sie den Anforderungen des Alltags auf der Versorgungs-, Erziehungs- und Beziehungsebene ohne fremde Hilfe entsprechen kann. Die Hilfestellungen reichen vom Erlernen hauswirtschaftlicher Fähigkeiten, der Geldeinteilung, der Kinderpflege und Kinderversorgung, dem Umgang mit den Kindern über die Herstellung von Außenkontakten wie zum Kindergarten, Schule und der Nachbarschaft bis hin zu familien-therapeutischen Angeboten, um konflikthafte Beziehungs- und Kommunikationsstrukturen zu klären, damit die Familie auftretende Probleme schließlich wieder selbständig meistern kann.

### **Intensive sozialpädagogische Einzelfallbetreuung**

Sie richtet sich an besonders belastete und gefährdete Jugendliche und Heranwachsende. Diese jungen Menschen haben in ihrer Biographie häufig Beziehungsabbrüche und Gewalt erlebt. Sie sind zwischen Heimen und Pflegestellen hin und her geschoben worden; haben vielfach auch Kontakt zum Drogen- und Prostituiertenmilieu. Sie sind oft ohne feste Unterkunft und Arbeit und sind strafrechtlich meist schon in Erscheinung getreten. Vielfach stellt diese Hilfe, z. B. im Ausland erbracht oder im Rahmen einer intensiven inländischen 1:1 Betreuung, den letzten Versuch dar, junge Menschen aus dem gefährdenden Milieu herauszuholen und in die Gesellschaft zu integrieren.

### **Familienersetzende Hilfen nach SGB VIII**

#### **Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII**

Diese klassische Säule der Jugendhilfe zur Fremdbetreuung eines Kindes außerhalb des Elternhauses umfasst die Unterkunft, Betreuung und Erziehung eines Kindes über Tag und Nacht und grenzt diese Hilfeart damit von der Teilzeitpflege und der Tagespflege als allgemeine Form der Förderung und Unterstützung von Kindern und deren Familien ab. Die Vollzeitpflege wird in einem privaten Haushalt, in einer „anderen“ Familie erbracht, wobei ausschlaggebend ist, dass dem Kind eine oder mehrere konstante Bezugspersonen zu Verfügung stehen, die seinen Bedürfnissen auf der Erziehungs-, Versorgungs- und Beziehungsebene entsprechen können. Pflegekindschaft wird immer mehr als eine zeit- und zielgerichtete Erziehungshilfe betrachtet.

Im Interesse der Bindungen des Kindes zielt sie entweder auf eine baldige Rückkehr in die eigene Familie oder auf eine stabile, adoptionsähnliche Bindung an die neue Pflegefamilie ab, wobei die Beziehungen zur Herkunftsfamilie soweit wie möglich aufrecht erhalten werden sollen.

---

### **Inobhutnahmestelle / Bereitschaftspflegestelle**

Sie richtet sich in der familiären Form an Säuglinge, Kleinkinder und jüngere Kinder. Sie ist eine Alternative zur stationären Unterbringung, sofern die Situation in der Familie und die Persönlichkeit des Kindes dies zulassen. Bereitschaftspflegefamilien werden in der Regel durch erfahrene Laien durchgeführt und brauchen kontinuierliche Begleitung und fachliche Betreuung.

### **Heimerziehung**

Sie ist die älteste und bekannteste Form der Erziehungshilfe und hat armen- und strafrechtliche Wurzeln (Waisen- und Arbeitshäuser). Aus der totalen Institution Heim entwickelten sich vor allem in den beiden letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts neue Formen wie Außenwohngruppen, Wohngemeinschaften und betreutes Jugendwohnen. Auch die Binnenstruktur der Heime hat sich gewandelt. Für die Betreuung von Kindern setzte sich das familiengegliederte bzw. familienanaloge Heim durch. Heimerziehung ist dadurch gekennzeichnet, dass das Kind oder der Jugendliche über kürzere oder längere Zeit seinen Lebensmittelpunkt außerhalb der eigenen Familie hat und von Personen in einer Gruppe mit anderen Kindern betreut wird, die ihre Aufgaben professionell ausüben. Heimerziehung eignet sich insbesondere für sehr belastete Kinder aus sogenannten Multiproblemfamilien.