

Sozialraumorientierung: eine Entwicklungsperspektive für die erzieherischen Hilfen?! Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen

Müller, Heinz; Schmutz, Elisabeth

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H., & Schmutz, E. (2005). *Sozialraumorientierung: eine Entwicklungsperspektive für die erzieherischen Hilfen?! Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen*. (Erziehungshilfen in Rheinland-Pfalz). Mainz: Land Rheinland-Pfalz / Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit; Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-318171>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sozialraumorientierung: eine Entwicklungsperspektive für die erzieherischen Hilfen?!

**Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt
Ludwigshafen**

Heinz Müller, Elisabeth Schmutz

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism)
Kaiserstraße 31
55116 Mainz
Tel.: 06131 / 24041-16
Fax.: 06131 / 24041-50
Email: heinz.mueller@ism-mainz.de,
elisabeth.schmutz@ism-mainz.de
www.ism-mainz.de



**Sozialraumorientierung: eine Entwicklungsperspektive
für die erzieherischen Hilfen?!**

Evaluation der Hilfen zur Erziehung in
der Stadt Ludwigshafen

Herausgeber:

**Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und
Gesundheit Rheinland-Pfalz**

Referat für Reden und Öffentlichkeitsarbeit

Bauhofstraße 9

55116 Mainz

www.masfg.rlp.de

Broschürentelefon: 06131/16-2016

Bürgerservice-Telefon: 0800/1181387

Schriftenreihe: Erziehungshilfen in Rheinland-Pfalz

ISBN-Nr. 3-936257-12-4

Verfasserin und Verfasser

Heinz Müller, Elisabeth Schmutz

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism)

Kaiserstraße 31

55116 Mainz

Telefon: 06131/24041-0

Fax: 06131/24041-50

Email: ism@ism-mainz.de

www.ism-mainz.de

Umschlaggestaltung:

Heike Boller, an.sicht

Juni 2005

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Rheinland-Pfalz herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch Wahlbewerberinnen und –bewerbern oder Wahlhelferinnen und –helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Geleitwort

Mitte der 90er Jahre wurde in Rheinland-Pfalz als Reaktion auf einen drastischen Anstieg bei den Fremdunterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien die „Erziehungshilfeoffensive Rheinland-Pfalz“ aufgelegt. Hierbei handelt es sich um ein ganzes Bündel von unterschiedlichen Förder- und Steuerungsinstrumenten mit dem Ziel, die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung fachlich anzuregen und nachhaltig zu gestalten. Inhaltlich lässt sich das Förderprogramm in fünf zentrale Bausteine unterteilen, die von der Qualifizierung der Jugendamtsarbeit in den sozialen Diensten über die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Hilfeformen, die Ausarbeitung spezieller Fortbildungsangebote bis hin zur Praxisforschung und Evaluationsprojekten reichen.



Anfangs richtete sich der Focus der Erziehungshilfeoffensive überwiegend auf die ländlichen Regionen von Rheinland-Pfalz, da hier die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung am stärksten zunahm, während der Ausdifferenzierungsgrad der sozialen Infrastruktur im Bereich der ambulanten und teilstationären Hilfen am geringsten war. Recht bald stellte sich aber auch in den Städten wegen eines anhaltend hohen Fallzahlenanstieges die Frage, wie die Erkenntnisse aus den verschiedenen Modellprojekten auch in den städtischen Jugendämtern genutzt werden könnten. Eine einfache Übertragung der bisherigen Modellprojektergebnisse, die in ländlich strukturierten Regionen gewonnen worden waren, konnte aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Angebote, räumlichen Struktur, Problembelastung, Organisationsstruktur oder Ausdifferenzierung und Größe der Ämter nicht vorgenommen werden.

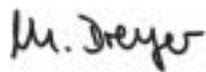
Deshalb habe ich in den Jahren 2002 bis 2004 zwei Projekte zur Weiterentwicklung der Sozialen Dienste und Hilfen zur Erziehung in den Stadtjugendämtern in Mainz und Ludwigshafen gefördert. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte durch das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz.

Im Jugendamt der Stadt Ludwigshafen wurden bereits Mitte der 90er Jahre umfangreiche Reformen zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung durchgeführt. Neben der Einrichtung von Regionalteams wurden u. a. Standards für die Hilfeplanung entwickelt und Entscheidungsprozesse qualifiziert.

Vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage nach Erziehungshilfen Ende der 90er Jahre und der knapper werdenden öffentlichen Mittel stellte sich die Frage, welche Wirkungen, aber auch welche Weiterentwicklungsbedarfe sich aus den früheren Reformen ableiten lassen, welche Standards für eine bedarfs- und wirkungsorientierte Hilfe erforderlich sind und wie die Infrastruktur vor dem Hintergrund ansteigender Bedarfe und finanzieller Einsparnotwendigkeiten auszugestalten ist. Neben der Aufarbeitung der soziostrukturellen Rahmenbedingungen in Ludwigshafen und einer Zielgruppenanalyse wurde eine Elternbefragung durchgeführt, um die Qualität und die Wirkung der geleisteten Hilfen nicht nur aus fachlicher Perspektive, sondern auch über die direkte Rückmeldung der anspruchsberechtigten Nutzerinnen und Nutzer in Erfahrung zu bringen. Dieser eher selten praktizierte Evaluationszugang ermöglicht es, Aussagen über die Qualität und die Wirkung der Hilfen zu treffen.

Die Ergebnisse des Projektes „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen“ sind nicht nur für die Stadt Ludwigshafen eine gute Grundlage, um laufende Reformprozesse fundiert fortzusetzen oder zu korrigieren. Sie liefern auch für vergleichbare Jugendämter Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung ihrer Erziehungshilfen. Ich danke der Stadt Ludwigshafen für Ihr Einverständnis, den Bericht allen rheinland-pfälzischen Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Mainz, im Mai 2005



Malu Dreyer
Ministerin für Arbeit, Soziales,
Familie und Gesundheit
des Landes Rheinland-Pfalz

Vorwort

Die Stadt Ludwigshafen ist wie viele andere Städte in den neunziger Jahren daran gegangen, Reform- und Umbauprozesse der Jugendhilfe im Rahmen der Neufassung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes einzuleiten. Diese waren bestimmt durch eine konsequente Bedarfsorientierung und den entsprechenden Ausbau der Angebote sowie eine gleichzeitig stärker lebensraumverbundene konzeptionelle Ausrichtung.



Erste Ansätze regionalisierter sozialer Arbeit sind im Bereich der Hilfen zur Erziehung einher gegangen mit steigenden Fallzahlen und gleichzeitig zunehmendem Druck zu Kostensenkungen. Mit fachlichen Argumenten und dem Hinweis auf bestehende Rechtsansprüche war die Situation nicht mehr adäquat zu beschreiben. Immer deutlicher stellte sich die Frage nach den Handlungsspielräumen, wenn es aus fachlicher Sicht um die geeignete und erforderliche Hilfe im Einzelfall ging.

Deshalb haben wir uns entschlossen mit externer Hilfe seitens des Instituts für sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) eine breite Untersuchung des Aufgabenfeldes Hilfen zur Erziehung einzuleiten, um Informationen über das eigene Tun, die Entscheidungsprozesse und die Hilfgewährungspraxis sowie Ursachen und Wirkungszusammenhänge zu erhalten, um daraus Perspektiven für die zukünftige Arbeit ableiten zu können.

Der vorliegende Bericht zeigt die Ergebnisse von mehreren Monaten intensiver Arbeit in Abstimmung und Kooperation von ism und MitarbeiterInnen aus allen Bereichen der Jugendhilfe sowie Vertreter der freien Träger. Inhaltlich eignet sich der Bericht als Leitfaden für die Entwicklung und Organisation des Sozialen Dienstes und dem Aufgabenfeld Hilfen zur Erziehung. Darüber hinaus werden Fragen der Planung und Steuerung aufgegriffen sowie Ansätze zur Kooperation mit Regeleinrichtungen und dem Aufbau von Netzwerken im Lebensraum der Familien diskutiert. Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden uns ein Wegweiser für die zukünftige Ausrichtung der fachlichen Arbeit sein.

Dabei kommt der Weiterentwicklung in einem sozialraumorientierten Konzept besondere Bedeutung zu. Die Beteiligung der Familien in einem lebensweltverbundenen und an den Stärken und Ressourcen anknüpfenden Konzept sozialer Arbeit wird zu einem lebendigen Entwicklungsprozess im Lebensumfeld führen. Eigene Ansätze dafür gibt es bereits, die können nun entsprechend unterstützt weiter geführt werden.

Trotz weiterhin schwieriger finanzieller Bedingungen wollen wir konsequent den fachlichen Prozess, der hier aufgezeigt ist, voranbringen. Wir erhoffen uns eine positive Wirkung auf Bedarf und Kostenentwicklung in einem abgestimmten Konzept von fachlich qualifizierter Hilfeplanung, sozialräumlicher Entwicklung von Infrastruktur und Netzwerken sowie entsprechendem Personaleinsatz.

Mein herzlicher Dank gilt allen, die zum Gelingen des Projektes beigetragen haben.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reifenberg', written in a cursive style.

Prof. Dr. Cornelia Reifenberg

Dezernentin für Kultur, Schule, Jugend
und Familie der Stadt Ludwigshafen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	11
1.1 Zur Ausgangslage in der Stadt Ludwigshafen	13
1.2 Rahmendaten zur Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen	14
1.3 Zum Aufbau des Berichtes	16
2. Hilfen zur Erziehung als sozialstaatliche Leistung für junge Menschen und Familien in prekären Lebenslagen – eine theoretische Reflexion der Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen	17
2.1 Der rechtliche Handlungsrahmen der Hilfen zur Erziehung	17
2.2 Die demographische Entwicklung als bedarfsbeeinflussender Faktor	20
2.3 Sozialstrukturelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als bedarfsbeeinflussender Faktor	20
2.4 Qualität und konzeptionelle Ausrichtung der sozialen Infrastruktur als bedarfsbeeinflussender Faktor	22
2.5 Qualität der Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozesse im Jugendamt als bedarfsbeeinflussender Faktor	24
2.6 Zusammenfassende Bemerkungen zu den Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe	25
3. Sozialraumorientierung als Leitkonzept für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen	27
3.1 Was heißt Sozialraumorientierung im Kontext einer lebensweltorientierten Jugendhilfe: Begriffsklärung und Zielsetzung	28
3.2 Zentrale Strukturelemente sozialräumlicher Umbaumodelle	30
3.2.1 Zur Trägerexklusivität	31
3.2.2 Zur Ausgestaltung von Steuerungsaufgaben	32
3.2.3 Zum Sozialraumbudget	33
3.3 Das Modell der Sozialraumorientierung als Leitkonzept für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung	34
3.3.1 Einteilung des Stadtgebietes in sechs Planungsräume	36
3.3.2 Sozialräumliche Verankerung der Hilfen zur Erziehung insbesondere im ambulanten und teilstationären Bereich	37
3.3.3 Infrastrukturell abgesicherte niedrigschwellige Hilfen an der Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung	37

3.3.4 Aufbau von Netzwerken in den Planungsräumen	38
3.3.5 Verbleibende Notwendigkeit planungsraumübergreifender spezialisierter Hilfen	38
3.3.6 Verankerung von Planungs-, Kooperations- und Netzwerkaufgaben im Aufgabenprofil der Sozialen Dienste	38
3.3.7 Sozialraumbezogene Jugendhilfeplanung	39

4. Konkretisierung des Konzepts der Sozialraumorientierung auf der Basis der Evaluationsergebnisse 40

4.1 Entwicklung sozialraumorientierter Hilfen zur Erziehung in Bezugnahme auf sozialstrukturelle Gegebenheiten	40
4.1.1 Junge Menschen mit Migrationshintergrund	41
4.1.2 Sozialleistungsbezug	43
4.1.3 Zu- und Fortzüge (Mobilität)	44
4.1.4 Ausgewählte Aspekte zur Lebenslage von Familien mit Kindern	45
4.1.5 Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung	48
4.1.6 Zusammenfassung	49
4.2 Sozialraumorientierung als professionelles Handlungsmodell: Ressourcenorientierung und Familienaktivierung	51
4.2.1 Familien mit mehreren Hilfen	53
4.2.2 Alleinerziehende	54
4.2.3 Unterschiedliche Inanspruchnahme von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen	56
4.2.4 Ressourcen- und Problemindikationen	57
4.2.5 Sorgerechtsentzug und Zwangskontext	58
4.2.6 Beteiligung der Eltern und jungen Menschen	59
4.2.7 Zusammenfassung	61
4.3 Sozialraumorientierung durch Weiterentwicklung und Qualifizierung flexibler und integrierter Hilfen	63
4.3.1 Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung und der Qualifizierung von ambulanten und teilstationären Hilfen	66
4.3.2 Zur Problemindikation „schulische Probleme“	68
4.3.3 Eltern mit Suchtproblemen und/oder psychischer Erkrankung	69
4.3.4 Zur ersten Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt	70
4.3.5 Zu den Leistungserbringern	70
4.3.6 Zusammenfassung	71
4.4 Sozialraumorientierung erfordert einen fachlich qualifizierten Sozialen Dienst, der zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben wahrnimmt	74
4.4.1 Zum Turnus der Hilfeplangespräche	77
4.4.2 Zur Bewertung der fachlichen Standards der Hilfeplanung	78
4.4.3 Zu förderlichen und hinderlichen Einflussfaktoren im Hilfeverlauf	79
4.4.4 Zum Grad der Zielerreichung	79
4.4.5 Zusammenfassung	80
4.5 Sozialraumorientierung erfordert Jugendhilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument	82

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	86
5.1 Auftrag und Zielsetzung der Evaluation	86
5.2 Zum methodischen Vorgehen	86
5.3 Zentrale Kernbefunde im Überblick	87
5.4 Kernelemente der Handlungsempfehlungen	92
5.5 Empfehlungen für die Umsetzung der Handlungsempfehlungen	93
5.6 Sozialraumorientierung und Einheit der Jugendhilfe: der jugendhilfe- politische Gestaltungsauftrag	94
6. Literaturverzeichnis	96
7. Abbildungsverzeichnis	98
8. Anlagen	99

1. Einleitung

Seit Anfang der 1990er Jahre befinden sich die Hilfen zur Erziehung in einem weitreichenden Reform- und Umbauprozess, der durch sehr unterschiedliche Einflussfaktoren gekennzeichnet ist. Daraus resultieren erhebliche Anforderungen für diesen Leistungsbereich der Jugendhilfe. Von zentraler Bedeutung für diese Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung war die Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (1990). Mit diesem Gesetz wurde ein grundlegender Paradigmenwechsel von einer vormals ordnungspolitisch- und eingriffsorientierten hin zu einer dienstleistungsorientierten und partizipativ ausgerichteten Jugendhilfe vollzogen, die insbesondere für die erzieherischen Hilfen eine Weiterentwicklung in Richtung auf mehr Lebensweltnähe, Ressourcen- und Familienorientierung erforderlich macht.

Die Reformimpulse des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die in der Fachdebatte vielfach angereichert wurden durch die Struktur- und Handlungsmaximen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, wie sie im 8. Jugendbericht der Bundesregierung (1990) vorgestellt wurden, haben in fast allen bundesdeutschen Kommunen zu weitreichenden Veränderungen in der Ausgestaltung von Organisationsstrukturen, Konzepten und professionellen Handlungsroutrinen im Bereich der Hilfen zur Erziehung geführt. Durch die Vielschichtigkeit der fachlichen und rechtlichen Anforderungen handelt es sich dabei nicht nur um einfache organisatorisch oder technisch zu bewältigende Veränderungen, sondern um elementare Dimensionen der sozialpädagogischen Konzeption von Jugendhilfeleistungen, die auf Beteiligung und Wirkung im Sinne einer nachhaltigen Beeinflussung von Lebenslagen und individuellen Bewältigungsformen ausgerichtet sind. Dazu gehören der Ausbau und die Qualifizierung der ambulanten und teilstationären Hilfen ebenso wie die fachliche und professionelle Entwicklung des Hilfeplanungsprozesses sowie die Einbindung dieser Entwicklungslinien in eine umfassende Qualitätsdebatte.

So setzte in nahe zu allen bundesdeutschen Kommunen Mitte der 1990er Jahre ein Ausbau und eine Qualifizierung der ambulanten und teilstationären Hilfen ein mit dem Ziel, den rechtlichen und fachlichen Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zur Einlösung individueller Rechtsansprüche auf eine bedarfsorientierte Hilfe gerecht werden zu können. Auch wenn sich nach wie vor bundes- und länderweit erhebliche interkommunale Disparitäten beim Ausbaugrad und dem Stellenwert dieser Hilfen zeigen, so ist es hier in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum wie in kaum einem anderen Sozialleistungsbereich gelungen, die historisch bedingte Vorrangstellung stationärer Hilfen durch ein ausdifferenziertes Spektrum an ambulanten und teilstationären Hilfen abzulösen.

Im Zuge dieses Umbauprozesses wurde zunehmend deutlich, dass die Qualität und Wirkung erzieherischer Hilfen nicht nur vom Ausdifferenzierungsgrad und der konzeptionellen Ausrichtung der Infrastrukturangebote abhängen, sondern in entscheidender Weise von der Qualität des Hilfeplanungsprozesses. Der Gesetzgeber hat mit dem § 36 SGB VIII ein zentrales Steuerungsinstrument im Bereich der Hilfen zur Erziehung eingeführt, das nicht nur Beteiligungsrechte der AdressatInnen im Hilfeprozess regelt, sondern ein qualifiziertes Fallverstehen und eine prozessorientierte Planung der Hilfe in der Verantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers vorsieht. Daraus ergaben sich erhebliche Anforderungen an die fachliche und organisatorische Umgestaltung der Jugendamtsarbeit im Bereich der Sozialen Dienste. Bezogen auf den gesamten Bereich der Sozialen Arbeit kann man auch hier sagen, dass dieses Planungs- und Steuerungsinstrument aus dem

Bereich der Hilfen zur Erziehung heute beispielgebend für andere Sozialleistungsbereiche ist und sukzessive in der Sozialhilfe, den Arbeitsverwaltungen und der Behindertenhilfe eingeführt wird.

Schließlich führte die Qualitätsdebatte zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit Fragen der Effektivität und Effizienz erzieherischer Hilfen, aber auch zur Erprobung von fachlich fundierten Modellen der Qualitätsentwicklung. Auf diese Weise konnten fachliche wie ökonomische Veränderungsbedarfe miteinander verbunden und in entsprechende Umsteuerungsprozesse überführt werden, die sowohl fachliche wie auch ökonomische Effekte zeigten.

Dieser Prozess der fachlichen Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung wurde allerdings von Anfang an überlagert durch kontinuierlich steigende Fallzahlen und Hilfebedarfe, die zwangsläufig zu steigenden Ausgaben führten. Zugleich spitzte sich die Finanznot der Kommunen zu. Insofern standen die Reformen im Bereich der Hilfen zur Erziehung immer auch unter dem Vorzeichen, Einsparpotentiale offenzulegen, was mit der Einführung Neuer Steuerungsmodelle zur Modernisierung von Verwaltungshandeln noch verstärkt wurde.

Trotz der sehr umfangreichen Umstrukturierungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung, hält der Reformdruck ungebrochen an. Aufgrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, zunehmender Armut und weiteren gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen werden auch die Ursachen, die auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung wirken, in absehbarer Zeit weiter zunehmen. Der demographische Wandel, der mit einem kontinuierlichen Rückgang der Anzahl junger Menschen verbunden ist, wird diesen Anstieg in den kommenden Jahren nur geringfügig abschwächen.

Eine konsequente Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung, die den fachlich-rechtlichen wie den gesellschaftlichen Verursachungszusammenhängen ebenso Rechnung trägt wie den eingeeengten Finanzspielräumen der öffentlichen Haushalte, muss sich vor allem an der Frage orientieren, wie eine konsequente Bedarfsorientierung und Passgenauigkeit von Hilfen und Infrastrukturangeboten umgesetzt werden kann. Dabei geht es darum,

- wie durch – möglichst – präventive und niedrighschwellige Hilfen die Verfestigung von Problemlagen von Familien und die damit verbundenen Kriseninterventionen (zum Schutz der Kinder) verhindert werden können,
- wie für junge Menschen und Familien in spezifischen Notlagen und mit Lebensbewältigungsproblemen soziale Netze erschlossen werden können, die Hilfe zur Selbsthilfe ermöglichen,
- wie Regelinstitutionen qualifiziert werden können, um Aussonderung zu vermeiden und
- wie Infrastrukturangebote und individuelle Hilfen besser vernetzt und aufeinander abgestimmt werden können.

Diese Fragestellungen und Zielperspektiven lassen sich unter dem programmatischen Leitbegriff der Sozialraumorientierung subsumieren, der momentan für viele Umbaustrebungen bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe richtungsweisend und handlungsleitend ist. Dabei geht es im Kern darum, flexible und integrierte Hilfesysteme zu schaffen, die versäulten Hilfesysteme zu überwinden, fall- und feldbezogene Planung und Steuerung in lebensweltorientierten Konzepten zu stärken und Kooperationsstrukturen in Planungsräumen zu qualifizieren. Fachlich wie ökonomisch stellen diese Zielperspektiven und Schwerpunktlegungen zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung richtungsweisende Akzente dar.

1.1 Zur Ausgangslage in der Stadt Ludwigshafen

Im Jugendamt der Stadt Ludwigshafen wurden die soeben beschriebenen jugendhilfepolitischen Veränderungsprozesse Mitte der 1990er Jahre mit einem umfassend und komplex angelegten Projekt zur Steuerung und Weiterentwicklung der erzieherischen Hilfen – dem so genannten IGAZHU-Projekt (Initiativgruppe Alternativen zur Heimunterbringung) – aufgegriffen. Anstoß zu diesem Projekt gaben auch hier steigende Fallzahlen sowie zunehmende Kosten im Heimbereich zu Beginn der 1990er Jahre. Diesen sollte allerdings nicht allein aus ökonomischen Anliegen heraus begegnet werden, vielmehr wurde davon ausgegangen, dass eine konsequente Umsetzung der mit dem KJHG geforderten Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung und eine damit verbundene Ausweitung des ambulanten Bereiches im Sinne eines familienunterstützenden und –stabilisierenden Hilfesystems ebenfalls zu nachhaltigen Kosteneinsparungen führen kann.

Nach fünf Jahren Projektlaufzeit konnten mit einer Zwischenbilanz zum Februar 2000 dann auch umfassende Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen in der Stadt Ludwigshafen festgestellt werden, die auf eine zielgerichtete und nachhaltige Umsteuerung im Bereich erzieherischer Hilfen im Stadtgebiet hinweisen. Dabei fanden – gemäß dem Ziel der Kosteneinsparung *und* Qualitätsverbesserung – sowohl fachliche als auch ökonomische Kriterien Beachtung.

Durch eine Stärkung des ambulanten und teilstationären Bereichs konnte dem Hilfebedarf von Kindern, Jugendlichen und Familien zunehmend mit kostengünstigen ambulanten und teilstationären Angeboten begegnet werden, was sich in den Ausgaben der Stadt Ludwigshafen im Bereich erzieherischer Hilfen entsprechend niederschlug (vgl. Pressekonferenz 21.02.00 – Zwischenbilanz). Auch standen solche Entwicklungen in engem Zusammenhang mit fachlichen Verbesserungen. Dazu gehörte die intensive Beschäftigung mit dem nach § 36 SGB VIII geforderten Hilfeplanverfahren ebenso wie eine grundlegende organisatorische und konzeptionelle Veränderung des Sozialen Dienstes hin zu mehr Lebenswelt- und Sozialraumorientierung durch:

- Die Zusammenführung von Allgemeinem Sozialen Dienst und spezialisierten Sonderdiensten (Heimkinderdienst, Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe) zu einem Sozialen Dienst, der nach einem ganzheitlichen Konzept arbeitet.
- Die Regionalisierung des Sozialen Dienstes in sieben Regionen.
- Die räumliche Verortung des Sozialen Dienstes in der jeweiligen Region durch Außenstellen.
- Weiterentwicklung des ehemals vollstationären städtischen Kinder- und Jugendwohnheims zu einem Verbundsystem ambulanter, teilstationärer und stationärer Hilfen zur Erziehung („Ludwigshafener Zentrum für erzieherische Hilfen“)

Nach diesen ersten positiven Effekten durch den Ausbau ambulanter und teilstationärer Hilfen und der Qualifizierung der Hilfeentscheidungspraxis setzte aber bald wieder ein erheblicher Nachfragedruck in allen Hilfesegmenten ein, verbunden mit Fallzahlen- und Ausgabenzuwächsen. Vor dem Hintergrund einer prekären Haushaltslage der Stadt Ludwigshafen musste auch die Jugendhilfe Einsparvorgaben zur Haushaltskonsolidierung erbringen, die insbesondere einen Personalabbau in den Sozialen Diensten des Jugendamtes zur Folge hatte. Bedingt durch diesen Personalabbau wurden im Jahr 2003 die vormals sieben Regionen des Sozialen Dienstes in drei Regionen zusammengefasst und Außenstellen mussten aufgegeben wer-

den.¹ Sukzessive erfolgte auch eine Respezialisierung bspw. durch die Einrichtung eines Pflegekinderdienstes und der Jugendgerichtshilfe im Zusammenhang mit der Durchführung des Modellprojektes „Haus des Jugendrechts“ oder der Aufstockung der Schulsozialarbeit. Auch im Verwaltungsaufbau des Fachbereiches fanden Veränderungen statt, so dass sich dieser heute nicht mehr in Form von zugeordneten und zusammenhängenden Ämtern, sondern in vier neben einander bestehenden, einzelnen Bereichen darstellt. Daraus resultieren besondere Anforderungen an die Kooperation zwischen den einzelnen Bereichen der Jugendhilfe, um die Bündelung aller Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe entsprechend der Vorgaben des § 69 SGB VIII in einem „Jugendamt“ gewährleisten zu können.

Diese weitreichenden Umstrukturierungsprozesse verliefen parallel zum Evaluationsprozess und waren weitgehend davon abgekoppelt. Dadurch bedingt, verändert sich auch im Laufe des Evaluationsprozesses zunehmend die eigentliche Zielrichtung, nämlich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem IGAZHU-Projekt den Ertrag der Umstrukturierung und fachlichen Weiterentwicklung zu bilanzieren, um darauf aufbauend weitergehende Handlungsoptionen zu entwickeln. Zunehmend verdichtete sich der Evaluationsauftrag auf die Frage, welche Standards für eine bedarfs- und wirkungsorientierte Hilfe erforderlich sind und wie eine abgestimmte Infrastrukturentwicklung vor dem Hintergrund ansteigender Bedarfe und finanzieller Einsparnotwendigkeiten ausgestaltet werden kann.

1.2 Rahmendaten zur Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen

Das Projekt „Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen“ wurde von der Stadt Ludwigshafen in Auftrag gegeben, vom Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism) durchgeführt und vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (MASFG) finanziell unterstützt. Nach einer Phase der Auftragsklärung waren gut zwei Jahre zur Durchführung des Projektes vereinbart worden (Mai 2002 bis Juni 2004).

Die zentrale Zielsetzung des Projektes „Evaluation der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen“ bestand darin, zunächst eine breite Wissensbasis über die Hilfen zur Erziehung zu schaffen, d.h. sowohl die Einflussfaktoren auf die Nachfrage differenzierter herauszuarbeiten als auch die Hilfgewährungspraxis mit Blick auf die Einhaltung von Qualitätsstandards transparent zu machen und die Bedingungen für den Erfolg bzw. Misserfolg der Hilfen herauszuarbeiten. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse sollten Handlungsempfehlungen für die Schwerpunkte künftiger Infrastrukturentwicklung, Aussagen zu den Standards der Sozialen Dienste und konzeptionelle Elemente für ein Berichtswesen im Bereich der Hilfen zur Erziehung entwickelt werden. Denn nach mehrmaligen organisatorischen und konzeptionellen Veränderungen zeigte sich die dringende Notwendigkeit einer gemeinsamen Verständigung auf eine fachliche Grundrichtung, die als Basis für die Entwicklung gemeinsamer fachlicher Standards unter der Einbeziehung rechtlicher und ökonomischer Gegebenheiten dienen kann.

¹ Lediglich in der neuen Region Nord konnten beide Außenstellen erhalten werden, die auch organisatorisch als je eigenständige Abteilungen geführt werden. Diese Abteilungen entsprechen bzgl. ihres räumlichen Verantwortungsbereiches je einem Planungsraum, wie sie im Zuge der Evaluation vereinbart wurden.

Zur Umsetzung dieses Vorhabens wurden zunächst in einer Auftaktphase das Evaluationsdesign abgestimmt, eine Arbeitsstruktur aufgebaut sowie die Arbeitsorte „Steuerungsgruppe“ und „Fachtag“ konzeptioniert und eingeführt. In der Steuerungsgruppe waren die Dezernatsebene, alle Bereiche der Jugendhilfe durch ihre Bereichsleitungen, die Sozialen Dienste durch die jeweiligen Regionalteamleitungen bzw. Abteilungsleitungen², die Jugendhilfeplanung sowie ein Vertreter der im ambulanten Bereich tätigen freien Träger beteiligt. Zu den Fachtagen waren jeweils alle MitarbeiterInnen der Sozialen Dienste und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, VertreterInnen von LuZiE, die RegionalteamleiterInnen der Kindertagesstätten, VertreterInnen der Erziehungsberatungsstelle und der Jugendförderung sowie die Mitglieder der Steuerungsgruppe eingeladen. Zwischenergebnisse wurden im Jugendhilfeausschuss sowie im AK Jugendhilfeplanung vorgestellt und diskutiert. Darüber hinaus fand eine enge Abstimmung mit der Jugendhilfeplanung und dem Controlling statt.

In einer zweiten Phase wurden verschiedene Analysen durchgeführt, nämlich eine Zielgruppenanalyse, eine Elternbefragung sowie eine Sozialstrukturanalyse. Die Erhebungsinstrumente für die Zielgruppenanalyse und die Elternbefragung wurden mit der Steuerungsgruppe abgestimmt. Für die Zielgruppenanalyse wurde eine Vollerhebung aller am 31.12.2002 laufenden und in 2002 beendeten Hilfen durch die Fachkräfte des Sozialen Dienstes geleistet. Die Fragebögen an die Eltern wurden durch das Jugendamt verschickt. Auch der Rücklauf wurde durch das Jugendamt organisiert. Ausgewählt wurden hier alle Hilfen, die im Jahr 2002 beendet worden waren. Sämtliche Daten wurden durch das ism ausgewertet und zur Präsentation und Diskussion aufbereitet.

In der Bewertungsphase wurden die vielfältigen Ergebnisse der Zielgruppenanalyse und der Elternbefragung intensiv in der Steuerungsgruppe, einem zweitägigen Fachtag sowie in drei Regionalteams diskutiert. Im Zuge dieses Diskussions- und Bewertungsprozesses zeigte sich, dass das Konzept der Lebenswelt- und Sozialraumorientierung nach wie vor ein tragfähiges Leitkonzept für die Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen darstellt. Hier gilt es an IGAZHU anzuknüpfen und zu prüfen, wie Lebenswelt- und Sozialraumorientierung auch unter den Bedingungen der jüngsten organisatorischen Veränderungen realisiert werden kann. Darüber hinaus kristallisierten sich in dieser Bewertungsphase zentrale Themen mit Entwicklungsbedarfen heraus, an die anschließend eine Reihe von Handlungsempfehlungen entwickelt wurde. Auch hier waren Steuerungsgruppe und Fachtage wichtige Foren der Diskussion und Abstimmung. Leitkonzept und Handlungsempfehlungen werden mit dem hier vorliegenden Bericht vorgestellt und beschrieben und damit für die weitere Diskussion und Umsetzungsplanung zugänglich gemacht.

An dieser Stelle sei allen herzlich gedankt, die die Umsetzung des Projektvorhabens ermöglicht und mitgetragen haben. Angesichts der ständigen Veränderungen innerhalb des Jugendamtes auch während des Projektzeitraumes war es nicht einfach, trotz Ungewissheiten und Irritationen klare fachliche Orientierungslinien und Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Dies erforderte von allen Beteiligten ein immer wieder neues Einlassen

² Im Zuge der organisatorischen Veränderungen innerhalb des Jugendamtes während des Projektzeitraumes kam es auch zu begrifflichen Veränderungen. So wurden die zuvor sieben Regionen in drei Regionen zusammengefasst, aus den RegionalteamleiterInnen wurden AbteilungsleiterInnen, aus Sparten wurden Bereiche.

aufeinander und Einbringen in die Sache, nämlich die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen – auch unter schwierigen Rahmenbedingungen.

1.3 Zum Aufbau des Berichtes

Im nachfolgenden Kapitel wird zunächst aufgezeigt, welche Einflussfaktoren auf die Nachfrageentwicklung nach Hilfen zur Erziehung bedacht werden müssen, und welche Steuerungsmöglichkeiten dabei für die Jugendhilfe im allgemeinen und die Sozialen Dienste im besonderen ausgemacht werden können. Damit wird der theoretische Rahmen der Evaluation abgesteckt. Diese Betrachtungen sollen dazu dienen, den Handlungs- und Verantwortungsbereich der Jugendhilfe deutlicher zu markieren und damit zur Klärung der wechselseitigen Erwartungshaltungen zwischen Jugendhilfe und Politik sowie Jugendhilfe und anderen Handlungsbereichen der Kommune beizutragen.

In einem weiteren Kapitel wird dann das Leitkonzept der Sozialraumorientierung ausführlich vorgestellt und aufgezeigt, welche Elemente zur Umsetzung der Sozialraumorientierung notwendig sind. Dabei sollen unterschiedliche Möglichkeiten der Umsetzung sowie ihre jeweiligen Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Jugendhilfe aufgezeigt werden. Dieses Kapitel mündet in eine kurze Beschreibung von Perspektiven, die bezogen auf einen sozialraumorientierten Umbau im Verlauf der Evaluation entwickelt werden konnten. Dazu gehören die Definition von sechs Planungsräumen, die Weiterentwicklung des Hilfesystems hin zu mehr flexiblen und integrierten Hilfen sowie die Entwicklung von Planungs- und Steuerungsgremien in der Kooperation von Sozialem Dienst und Leistungserbringern unter der eindeutigen Zuweisung von Gesamtverantwortung an den Sozialen Dienst bzw. das Jugendamt.

Im letzten Kapitel wird das zuvor skizzierte Leitmodell für einen sozialraumorientierten Umbau entlang von fünf Umsetzungsperspektiven konkretisiert. Dazu werden Daten aus der Sozialstrukturanalyse, der Zielgruppenanalyse und der Elternbefragung herangezogen. Diese Umsetzungsperspektiven werden jeweils in konkrete Handlungsempfehlungen operationalisiert.

Der Bericht mündet schließlich in zusammenfassende Schlussfolgerungen, die als Basis für einen Umsetzungsvertrag zwischen Sozialem Dienst, den entsprechenden Leitungsebenen innerhalb der Stadtverwaltung, den Leistungserbringern und der Politik dienen können.

2. Hilfen zur Erziehung als sozialstaatliche Leistung für junge Menschen und Familien in prekären Lebenslagen – eine theoretische Reflexion der Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen

Wie in den vorangegangenen Ausführungen bereits aufgezeigt wurde, handelt es sich bei den Hilfen zur Erziehung um den zentralen Leistungsbereich innerhalb der Jugendhilfe, der im vergangenen Jahrzehnt sowohl unter fachlich-rechtlichen wie unter ökonomischen Gesichtspunkten in vielfacher Weise reformiert und umgebaut wurde. Dabei ging es nicht nur darum die Reformimpulse des Kinder- und Jugendhilfegesetzes oder die Handlungsmaximen der Lebensweltorientierung in fachliche Konzepte und Infrastrukturentwicklungen umzusetzen. Immer auch stand die Frage im Raum, wie vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Mittel der steigenden Hilfenachfrage und den Ausgabewüchsen adäquat begegnet werden kann.

Im Zuge der Einführung Neuer Steuerungsmodelle zur Modernisierung der Kommunalverwaltung waren es ebenfalls die Hilfen zur Erziehung, die Gegenstand von betriebswirtschaftlich ausgerichteten Managementkonzepten wurden. D.h. auch die Hilfen zur Erziehung sollten steuerungstechnisch erfasst und produkt- und zielorientiert gesteuert werden (vgl. KGST 1998). Allerdings wurde schnell offenkundig, dass sich der Bereich der Hilfen zur Erziehung einfachen Steuerungsterminologien und –konzepten entzieht und der Bedarf an Jugendhilfeleistungen nur unter Berücksichtigung mehrerer Einflussfaktoren zu erfassen und zu prognostizieren ist.

Um die spezifischen Möglichkeiten der Planung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung überhaupt bestimmen zu können, sollen im Folgenden die zentralen Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen näher beschrieben werden. Damit wird zugleich ein theoretisches Modell vorgestellt, das für die einzelnen Evaluationsmodule sowie für die Begründung und Schwerpunktlegung von Weiterentwicklungsperspektiven erkenntnisleitend ist. Darüber hinaus lassen sich über dieses theoretische Modell Kernelemente für die Ausgestaltung eines fachlichen Berichtswesens für die Hilfen zur Erziehung begründen.

Entsprechend soll im Folgenden zunächst der rechtliche Rahmen der Hilfen zur Erziehung als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen skizziert werden. Daran anschließend sollen vier Faktoren beschrieben werden, die wesentlichen Einfluss darauf haben, dass überhaupt ein Bedarf nach Hilfen zur Erziehung in einer bestimmten Qualität und Quantität entsteht. Diese sind die demographische Entwicklung, die soziostrukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Qualität und konzeptionelle Ausrichtung der sozialen Infrastruktur sowie die Qualität der Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozesse im Jugendamt. Dieses Kapitel mündet schließlich in den Aufriss einiger Fragestellungen, die die spezifischen Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe im Blick auf die Fallzahlen- und Kostenentwicklung bei gleichzeitiger Sorge um eine ausreichende Unterstützung von Familien in prekären Lebenslagen aufzeigen sollen.

2.1 Der rechtliche Handlungsrahmen der Hilfen zur Erziehung

Zu allererst ist festzustellen, dass Hilfen zur Erziehung in individuellen Rechtsansprüchen von Personensorgeberechtigten begründet sind, die immer dann eintreten, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht (mehr) gewährleistet ist (§§ 27ff SGB VIII). Dieser Rechtsanspruch gilt für die jeweils notwendige und geeignete Hilfe.

Diesem gilt es unabhängig von der Finanzlage der Kommune oder sonstigen öffentlichen Gegebenheiten zu entsprechen. Da es sich allerdings um eine personenbezogene Dienstleistung handelt, lässt sich der Bedarf weder mittels objektiver Kriterien eindeutig festlegen, noch als genau vordefinierte materielle Hilfe erbringen, wie es beispielsweise bei den sachlichen oder finanziellen Sozialleistungen nach dem BSHG möglich ist. Deshalb sieht der Gesetzgeber ein partizipatives Verfahren vor, das unter Beteiligung mehrerer Fachkräfte zu einem Verstehen und Einschätzen der belastenden Faktoren aber auch der verfügbaren bzw. erschließbaren Ressourcen führt. Auf diesem Weg soll eine Hilfperspektive eröffnet werden, die auf Standards professionellen Handelns basiert, nachvollziehbar ist und von den AdressatInnen der Hilfe akzeptiert und mitgestaltet werden kann.

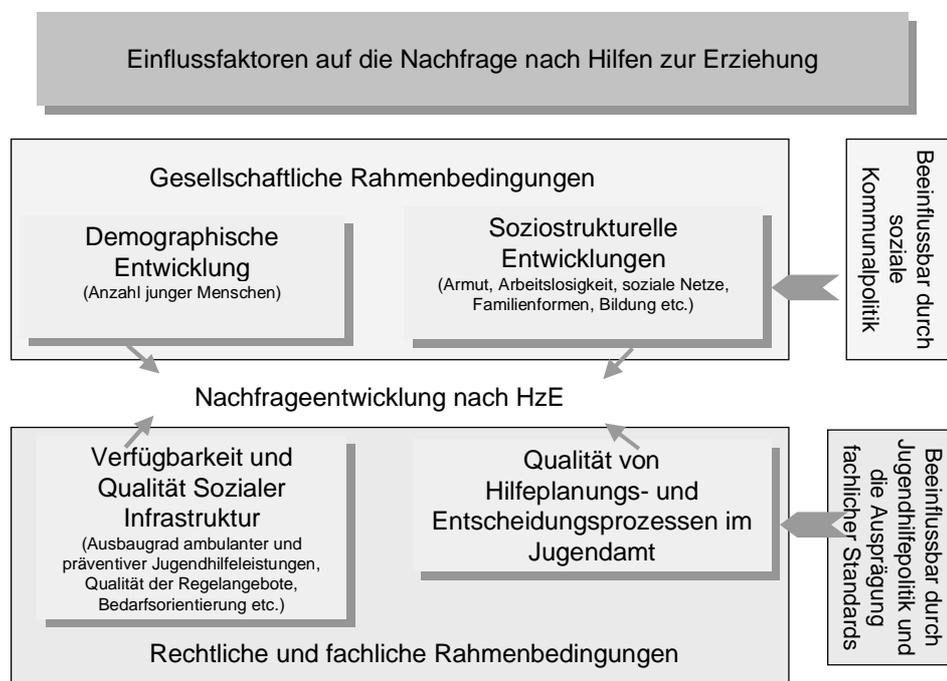
Dem Jugendamt obliegen in diesem Prozess die Verfahrensverantwortung sowie die Klärung der Leistungsvoraussetzungen. Damit wird die gesetzlich verankerte Hilfeplanung gleichzeitig zu einem Steuerungselement des gesamten Hilfeprozesses, verbunden mit entsprechenden Qualitätsanforderungen für das professionelle Handeln in Verwaltungsstrukturen (vgl. Merchel 1998). Die Kosten, die zur Deckung des vorab festgestellten Hilfebedarfs entstehen, trägt über den Weg der Einzelfallfinanzierung das Jugendamt.

Der Gesetzgeber hat allerdings mit der Einführung des KJGH nicht nur die Rechtsposition und die Beteiligungsrechte der AdressatInnen im SGB VIII gestärkt, sondern auch ein Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) bei der Inanspruchnahme von Hilfen verankert. D.h. die Leistungsberechtigten entscheiden darüber, welches Angebot aus ihrer Perspektive zu der zuvor definierten Leistung passt, so weit dadurch keine unvermeidbaren Mehrkosten entstehen. Daraus ergibt sich ferner, dass im Rahmen der Jugendhilfeplanung darauf geachtet werden muss, dass über die Vorhaltung verschiedener Träger und Angebote dieses Wunsch- und Wahlrecht auch aktiv ausgeübt werden kann (vgl. Münder 2001, S. 39).

Rechtlich ergibt sich somit für den Bereich der Hilfen zur Erziehung ein so genanntes Dreiecksverhältnis zwischen den beteiligten Rechtspersonen. Bei Vorliegen eines entsprechenden Handlungsbedarfs haben die leistungsberechtigten Bürger und Bürgerinnen einen subjektiven Rechtsanspruch, der sich gegen den öffentlichen Träger der Jugendhilfe richtet. Bei der Erbringung dieser Leistungen entsteht eine weitere Rechtsbeziehung zwischen den Leistungsberechtigten und den ausgewählten Trägern der Hilfe, aus denen Ansprüche auf Beratung, Betreuung oder andere (sozial-)pädagogische Dienstleistungen erwachsen. Die leistungserbringenden Träger haben einen Anspruch auf ein entsprechendes Entgelt, das über Vereinbarungen zwischen dem öffentlichen Träger und den Leistungserbringern festgelegt wird. Mit diesem jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis sind zum Teil komplizierte Rechtsfragen aufgeworfen, die insbesondere im Rahmen der Ausgestaltung von sozialraumorientierten Umbaumodellen der Hilfen zur Erziehung diskutiert werden (vgl. Münder 2001, sowie die entsprechenden Kommentare, SPI 2001). Generell besteht also die Schwierigkeit, dass weder die Quantität noch die Qualität des einzulösenden individuellen Rechtsanspruchs über Planungen genau vorhergesagt, noch durch Haushaltsvorgaben Obergrenzen für Leistungen festgesetzt werden können. Vielmehr trägt der öffentliche Jugendhilfeträger die Planungs- und Gesamtverantwortung, um zu gewährleisten, dass rechtzeitig und ausreichend alle Angebote und Maßnahmen vorhanden sind, die zur Bedarfsdeckung entsprechend der Normierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erforderlich sind (§§ 79, 80 SGB VIII).

Auch wenn eine direkte Steuerung der Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung und damit entsprechender Haushaltsbudgets nicht möglich ist, so lassen sich dennoch die oben bereits angeführten vier unterschiedlich gelagerten Einflussfaktoren ausmachen, auf die im Rahmen von Steuerungskonzepten eingegangen werden muss. Dabei handelt es sich allerdings um ein komplexes Bedingungsgefüge, das nur in begrenzter Weise von der Jugendhilfe selbst beeinflussbar ist. Darüber hinaus ist auf die soziale Kommunalpolitik zu verweisen, also auf Politikbereiche, die aktiv auf die Lebenslagen von Menschen bzw. auf die Verursachungsbedingungen von schwierigen Lebenslagen Einfluss nehmen können. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, ist es die demographische und soziostrukturelle Entwicklung, die zumindest in Teilen auf kommunaler Ebene sozialpolitisch gestaltbar ist. Außer dass die Jugendhilfe auch rechtlich aufgefordert ist, auf gesellschaftliche Desintegrationsprozesse in ihren Folgen und Ausmaßen für die Sozialisationsbedingungen junger Menschen hinzuweisen und sich aktiv einzumischen, hat sie hier nur begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten. Um diesem Einmischungsauftrag allerdings gerecht werden zu können, bedarf es qualifizierter Informationen, um den Zusammenhang der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen und gesellschaftlichen Entwicklungen transparent machen zu können, damit jugend- und sozialpolitisch die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden können. Beeinflussbar durch die Jugendhilfe(politik) und damit plan- und steuerbar sind einerseits die Verfügbarkeit und die Qualität der sozialen Infrastruktur in einem Gemeinwesen sowie eine fachliche Ausgestaltung von Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozessen im Jugendamt. Auf die Ausprägung der einzelnen Einflussfaktoren in ihrem Zusammenhang zur Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung wird im Folgenden nun dezidierter eingegangen.

Abb. 1: Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung



2.2 Die demographische Entwicklung als bedarfsbeeinflussender Faktor

Lange Zeit galt der demographische Faktor als einzige Bezugsgröße zur Bedarfsplanung stationärer Hilfen und damit zur Prognose von Platzzahlen in Heimen der Jugendhilfe. Vor allem in den 1980er und 1990er Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass der demographische Faktor an Prognosequalität verliert, da andere Einflussgrößen im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse an Bedeutung gewannen. Vor allem für den neu aufzubauenden ambulanten und teilstationären Bereich lagen keine Orientierungswerte vor, mit Hilfe derer das sich ausdifferenzierende Hilfespektrum zu demographischen Entwicklungen hätte in Bezug gesetzt werden können. Trotz aller Unwägbarkeiten handelt es sich bei dem demographischen Faktor dennoch um eine zentrale Bezugsgröße zur Beschreibung und Erklärung der Nachfrageentwicklung nach Hilfen zur Erziehung. So haben in dem 10-Jahres-Zeitraum von 1992 bis 2002 vor allem die Altersklassen der 12- bis 15-Jährigen und der 15- bis 18-Jährigen noch deutliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen (etwa 14% je Altersklasse im Durchschnitt der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz), die die Hauptzielgruppe von Hilfen zur Erziehung darstellen. In Ludwigshafen lag der Zuwachs in diesen Altersgruppen bei 19,2% (12- bis 15-Jährige) bzw. 12,7% (15- bis 18-Jährige), so dass auch hierin ein Erklärungsmoment für die stetige Fallzahlenzunahme angenommen werden kann.

Der demographische Faktor erhält weitere Bedeutung im Blick auf die Bevölkerungsprognose für die nächsten zehn Jahre. In diesem Zeitraum sind erhebliche Umbrüche in der Altersstruktur zu erwarten, die mit nachhaltigen Konsequenzen für die Hilfen zur Erziehung verbunden sind. So lässt sich noch für die nächsten fünf bis acht Jahre für die in den Hilfen zur Erziehung überproportional vertretenen Altersgruppen (12 – 18 Jahre) ein demographisches Wachstum und eine damit im Zusammenhang stehende Fallzahlensteigerung prognostizieren. Das heißt, der Nachfragedruck auf die Jugendhilfe verbunden mit Kostensteigerungen und Umbauerfordernissen hält für diese Altersgruppe bereits aus demographischen Gründen noch eine Zeit lang an. Dann allerdings ist von einer zahlenmäßigen Abnahme der heute noch in den Hilfen zur Erziehung überproportional vertretenen Altersgruppen auszugehen, da im Zeitraum von 1992 bis 2002 bei den 0- bis 6-Jährigen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen war (-17,8% bei den 0- bis 3-Jährigen, -11,5% bei den 3- bis 6-Jährigen).

Angesichts dieser Betrachtungen ist eine regelmäßige Fortschreibung der Bevölkerungsentwicklung gerade im Blick auf die für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen durch ein qualifiziertes Berichtswesen von besonderer Bedeutung. Nur so wird es möglich sein, frühzeitig auf sich abzeichnende Veränderungen bzgl. des Umfangs von Hilfebedarfen für bestimmte Altersgruppen reagieren zu können. Allerdings muss sich diese demographische Betrachtung stets mit der Betrachtung weiterer Einflussfaktoren verbinden.

2.3 Sozialstrukturelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als bedarfsbeeinflussender Faktor

Neben demographischen Einflussgrößen sind es vor allem die veränderten sozialstrukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Nachfrage nach Erziehungshilfen maßgeblich beeinflussen. So konnte insbesondere Ulrich Bürger in seinen Untersuchungen für das Bundesgebiet und dezidiert für die 21 Jugendamtsbezirke des Verbandsgebietes Württemberg-Hohenzollern nachweisen, dass soziostrukturelle Belastungs-

faktoren im Zusammenhang mit der Nachfrage nach Erziehungshilfeleistungen zu sehen sind (LWV Württemberg-Hohenzollern (Hg) 2002)). Dieser Zusammenhang lässt sich empirisch belegen, kann aber auch fachlich gut erklärt und begründet werden.

Mit zunehmenden gesellschaftlichen Ausgrenzungserfahrungen (z.B. Arbeitslosigkeit, Armut) wachsen auch die Bewältigungsanforderungen an Familien. Je stärker einerseits diese Belastungsfaktoren ausgeprägt und andererseits die individuellen und sozialen Bewältigungskompetenzen begrenzt sind, desto größer ist auch das Risiko, dass ein gelingender Alltag und positive Sozialisationsbedingungen für Kinder und Jugendliche nicht mehr gewährleistet werden können. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Erziehungsprozesse scheitern, Überforderungssituationen, Krisen und Vernachlässigung eintreten und somit professionelle Unterstützungsleistungen erforderlich werden.

Zur Zeit gibt es keine Hinweise auf eine Umkehrung dieses Trends von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, Armut und Ausdifferenzierung von Familienformen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Folgen gesellschaftlicher Desintegration eine wachsende Zahl von Familien erreichen wird und die Bedeutung der Jugendhilfe als dritte Sozialisationsinstanz neben Familie und Schule weiter zunimmt.

Vor diesem Hintergrund bedarf es differenzierter Analysen zum Zusammenhang von soziostrukturellen Belastungsfaktoren und der Nachfrage nach Erziehungshilfeleistungen. Im Rahmen der Evaluation wurde der Frage nach dem Zusammenhang von sozialstrukturellen Belastungen und der Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung in zwei Evaluationsschritten nachgegangen. Zum einen wurden ausgewählte Sozialstruktur-Indikatoren für die Regionen und Planungsräume der Stadt Ludwigshafen aufbereitet und ausgewertet sowie zum Eckwert Hilfen zur Erziehung in Bezug gesetzt. Der auf diese Weise gebildete Sozialstrukturindex dient nicht nur zur Erklärung bzw. kritischen Reflexion der Nachfrageentwicklung nach Jugendhilfeleistungen, sondern kann auch im Rahmen von Jugendhilfeplanungsprozessen eine steuerungsrelevante Größe darstellen, wenn Mittel zwischen den Planungsräumen gerecht und transparent zu verteilen sind bzw. jugendhilfepolitische Schwerpunktlegungen vorgenommen werden sollen. Zum anderen wurden im Rahmen der Zielgruppenanalyse fallbezogene Lebenslagenmerkmale der AdressatInnen von Hilfen zur Erziehung erfasst, um auf diese Weise die Relevanz von Sozialstrukturindikatoren im Zielgruppenprofil prüfen und bestimmen zu können.

Die Ergebnisse beider Evaluationsschritte zeigen in der Zusammenschau, dass sozialstrukturell benachteiligte Lebenslagen in hohem Maße mit der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zusammenhängen. Bei den AdressatInnen von Hilfen zur Erziehung zeigen sich überdurchschnittlich häufig Arbeitslosigkeit und Armut als prekäre Lebenslagen, die in besonderer Weise bei kinderreichen Familien zu Erziehungsproblemen führen, die ohne professionelle Hilfe nicht adäquat bearbeitet werden können. Gerade diese kinderreichen Familien gehören aber ebenso wie Alleinerziehende überproportional häufig zu den AdressatInnen der Hilfen zur Erziehung. Dieser Zusammenhang von sozialer Benachteiligung und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung findet sich in der Analyse der unterschiedlichen Nachfrageprofile der Regionen bzw. Planungsräume wieder. Auch hier kann zusammenfassend festgehalten werden, dass mit wachsender sozialstruktureller Belastung eines Planungsraumes die Inanspruchnahmequote von Hilfen zur Erziehung zunimmt.

Damit wird deutlich, dass es sich bei den Hilfen zur Erziehung in besonderer Weise um eine sozialstaatliche Unterstützung von benachteiligten Familien und jungen Menschen handelt. Die Hilfen zur Erziehung stellen somit einen zentralen Leistungsbereich der Jugendhilfe dar, der insbesondere für junge Menschen und Familien in prekären Lebenslagen gesellschaftliche Teilhabechancen durch individuelle Hilfe und die Erschließung sozialer Ressourcen eröffnet.

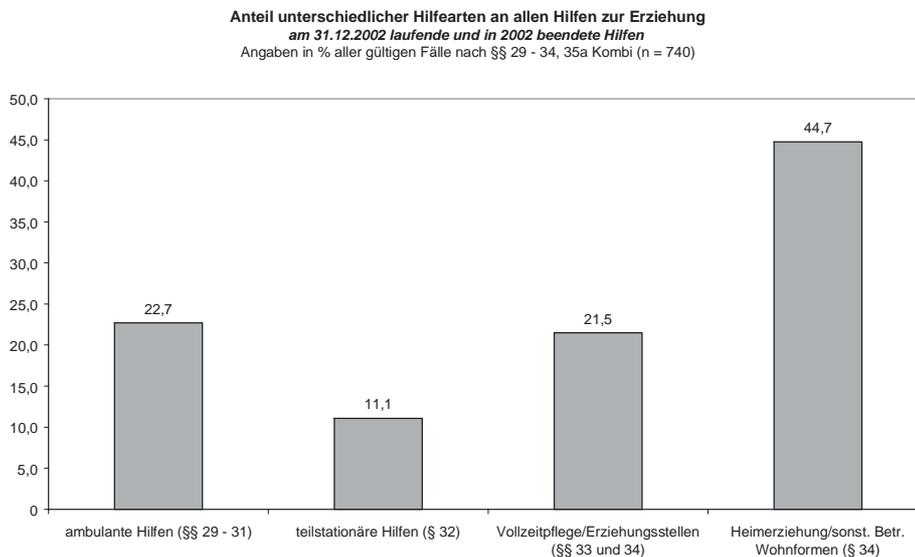
2.4 Qualität und konzeptionelle Ausrichtung der sozialen Infrastruktur als bedarfsbeeinflussender Faktor

Nicht nur die demographischen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen üben einen Einfluss auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung aus, sondern auch die Qualität und die konzeptionelle Ausrichtung der sozialen Infrastruktur. So kann heute begründet angenommen werden, dass durch den Ausbau und die Qualifizierung ambulanter und teilstationärer Hilfen zur Erziehung ein weiterer Anstieg der Fremdunterbringungen vermieden bzw. abgebremst werden konnte (vgl. MASFG (Hg) 2003: Expertise zu Fallzahl- und Kostensteigerung). Diese These wird durch das Ergebnis verschiedener Zielgruppenanalysen unterstützt, die zeigen, dass sich die Problemlagen von Familien in ambulanten und teilstationären Hilfeformen nur wenig von denen in stationären Unterbringungen unterscheiden. Ob im Einzelfall eine ambulante oder teilstationäre Hilfe gewährt wird, hängt vielmehr häufig davon ab, ob entsprechend qualifizierte Angebote vorhanden und frühzeitig eingesetzt werden können (vgl. Hamburger, Müller, Porr 1998).

Daraus kann allerdings nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass ambulanten und teilstationären Hilfen immer auch der Vorrang vor einer Fremdunterbringung zukäme oder hierdurch eine Hierarchie von Hilfen vorgegeben würde. Im Mittelpunkt der Bedarfsfeststellung und Leistungsgewährung steht vielmehr die Frage: „Welche Hilfe ist notwendig und geeignet und wie kann diese in einem akzeptierten Hilfesetting erbracht werden?“ Nur dann lassen sich Ziele im Hilfeprozess unter Beteiligung der AdressatInnen realisieren und die aufgewendeten Mittel effizient und wirkungsorientiert einsetzen. In diesem Sinne liegen Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit eng beieinander. Werden dagegen verwaltungsinterne Vorgaben leitend wie „erst ambulant, dann teilstationär und erst, wenn alle Mittel ausgeschöpft sind, stationär“, so führen diese – wie die Erfahrungen mittlerweile zeigen – nicht selten dazu, dass Hilfeprozesse eskalieren, sich zeitlich ausdehnen und in der Wirkung wenig Effekte zeigen.

Quantitativ betrachtet liegt in der Stadt Ludwigshafen der Schwerpunkt der Hilfen nach wie vor bei der Fremdunterbringung. So liegt der Anteil der ambulanten und teilstationären Hilfen bei ca. einem Drittel aller Hilfen, entsprechend liegt der Anteil der Fremdunterbringungen (Vollzeitpflege, Erziehungsstellen, Heimerziehung und betreutes Wohnen zusammengefasst) bei ca. 66%. Das heißt zugleich, dass zwei von drei Kindern fremduntergebracht werden.

Abb 2: Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung nach zusammengefassten Hilfearten



Wie die Ergebnisse der Zielgruppenanalyse gezeigt haben, kann dieser hohe Anteil der Fremdunterbringungen damit begründet werden, dass für bestimmte Zielgruppen Konzepte im Bereich der ambulanten Hilfen fehlen. Denn eine Stärkung des ambulanten Bereichs kann nicht durch einen pauschalen Ausbau oder eine veränderte Hilfgewährungspraxis erreicht werden, sondern bedarf einer spezifischen Konzeptentwicklung. Dabei bedarf es insbesondere der Berücksichtigung besonderer Zielgruppen wie z.B. Familien in verfestigten Strukturkrisen und Familien mit Suchtproblemen oder psychischer Erkrankung. Aber auch Hilfen, die in sozialen Brennpunkten durch netzwerk- und sozialräumliche Arbeitsansätze zur Vermeidung von Fremdunterbringungen beitragen können, sind konzeptionell verstärkt zu entwickeln. Dies erfordert den Ausbau hochqualifizierter Hilfesettings, die eine fachlich angemessene und ökonomisch effiziente Hilfeerbringung gewährleisten können. Ferner zeigt sich Handlungsbedarf zum Aufbau ambulanter Clearingformen sowie bezogen auf die Frage, wie vor allem Mädchen frühzeitiger und durch ambulante/teilstationäre Hilfesettings erreicht werden können, da nach den Ergebnissen der Zielgruppenanalyse bei jugendlichen Mädchen die Fremdunterbringung die vorherrschende Hilfeform ist. Diese Beispiele machen deutlich, dass die Verfügbarkeit bzw. Nicht-Verfügbarkeit qualifizierter Hilfesettings bedarfsbeeinflussend und damit auch ggf. kostensteigernd wirkt, wenn aufgrund fehlender Angebote nach der Verfestigung von Krisen in Familien die Fremdunterbringung zur ultima ratio wird.

Wie hoch die Nachfrage nach Erziehungshilfen in den Kommunen ist, hängt weiter auch davon ab, ob und wie die Schnittstelle zu den Regelangeboten der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Kindertagsstätten, Jugendarbeit, Schulsozialarbeit) und den Schulen hergestellt und konzeptionell gefüllt wird. Immer häufiger kommt es zu intervenierenden und kostenintensiven Erziehungshilfen, weil „schwierige“ Kinder und Jugendliche aus den Regelangeboten ausgesondert werden. Nicht selten kommt es zu einer Unterbringung in einer Tagesgruppe, oder es wird eine Sozialpädagogische Familienhilfe eingerichtet, weil schulische Unterstützungsmöglichkeiten und Möglich-

keiten der Ganztagsbetreuung fehlen. So ist nach den Ergebnissen der Zielgruppenanalyse in Ludwigshafen bei knapp einem Drittel der Fälle die mangelnde Sicherung von Grundbedürfnissen eine Indikation für Hilfen zur Erziehung und ebenfalls bei knapp einem Drittel geht es um Schulprobleme.

Nur sehr langsam setzt sich bundesweit die Erkenntnis durch, dass eine konsequente Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung auch an den Schnittstellen zu Regelinstitutionen ansetzen muss. Denn Hilfen zur Erziehung können u.a. dann vermieden werden, wenn es gelingt, Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit im Umgang mit „schwierigen“ Kindern so zu qualifizieren, dass eine Aussonderung in Einzelfallhilfen nicht mehr bzw. nur kurzzeitig und ergänzend notwendig wird.

Neben der qualifizierten Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung liegt hier die zentrale zukünftige Gestaltungsaufgabe. Eine präventive Ausrichtung der Jugendhilfe, die intervenierende und kostenintensive Hilfen zu vermeiden sucht, muss an den Schnittstellen zu den Regelangeboten ansetzen sowie soziale Netze und sozialräumliche Bezugssysteme von jungen Menschen und Familien stärken. Die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung wächst nicht deshalb, weil Eltern selbst Unterstützung anfordern – in Ludwigshafen haben lediglich in 27,5% der Fälle Eltern selbst den ersten Kontakt zum Jugendamt hergestellt – sondern weil zunehmend die Regelinstitutionen (z.B. Kindertagesstätten, Schulen) oder andere gesellschaftliche Teilsysteme (z.B. Polizei, Justiz, Medizin) auf die Leistungen der Jugendhilfe verweisen. Hier zeigt sich ein allgemeiner Trend in allen Gesellschaftsbereichen, nämlich dass zunehmend alltägliche (Lebens-)Aufgaben an zuständige Expertensysteme delegiert werden. Dieser Trend ist infolge fortschreitender Modernisierungs- und Ausdifferenzierungsprozesse nicht einfach umkehrbar. Für den Bereich der Hilfen zur Erziehung bedeutet dies, dass nicht nur fallbezogenen Hilfen anzubieten sind, sondern die soziale Infrastruktur und die Institutionen, die es mit Sozialisationsprozessen von Kindern und Jugendlichen zu tun haben, so zu unterstützen sind, dass Aussonderungen in spezialisierte Hilfen nicht mehr strukturell sondern nur bedarfsspezifisch notwendig werden. Oder anders ausgedrückt: Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Abbau von präventiven Infrastrukturleistungen eine höhere Nachfrage nach intervenierenden Hilfen bewirkt.

2.5 Qualität der Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozesse im Jugendamt als bedarfsbeeinflussender Faktor

Schließlich hängt die Nachfrageentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung auch stark von der Qualität der Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozesse im Jugendamt ab. In jedem Einzelfall entscheidet das Jugendamt, welche Hilfe zu welchem Zeitpunkt gewährt wird. Ob Hilfeprozesse dann erfolgreich verlaufen, steht in einem engen Zusammenhang zur Einhaltung fachlicher Standards der Hilfeplanung, zu organisatorischen Rahmenbedingungen und personellen Ressourcen in den Diensten (vgl. Thiersch u.a. 1998).

Die Umsetzung der fachlichen Standards setzt eine ausreichende Ausstattung des Sozialen Dienstes mit Personalressourcen voraus. Da es allerdings bundesweit keinerlei Orientierungswerte zur Personalbemessung in den Sozialen Diensten gibt, herrscht hier eine große Unsicherheit, um die Ausstattung der Jugendämter aufgaben- und qualitätsorientiert bemessen zu können. Aus dem interkommunalen Vergleich innerhalb von Rheinland-Pfalz ergibt sich eine Spannweite im Personaleckwert von einer Fachkraft je 1000 junge Menschen bis zu einer Fachkraft je 5000 junge Menschen. Noch grö-

ßer werden die Unterschiede bei dem Verhältnis von Fachkräften und Fallzahlen. Hier streut die Fallbelastung pro Fachkraft von 1:14 bis zu 1:140.

Mit Blick auf die interkommunale Streubreite bei der Fallzahl-Personalstellen-Relation verdichten sich die Hinweise, dass es einen Zusammenhang zwischen personeller Ausstattung der Sozialen Dienste und der Nachfrageentwicklung nach Hilfen zur Erziehung gibt. Danach geht eine unterdurchschnittliche personelle Ausstattung der Sozialen Dienste mit hohen und wachsenden Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung einher. Diese Hypothese ist auch mit Blick auf das Aufgaben- und Arbeitsprofil der Sozialen Dienste gut zu erklären. Wenn aufgrund hoher Fallzahlbelastungen wenig Handlungsspielräume zur Abklärung des Hilfebedarfs bestehen, dann erfolgt insbesondere in krisenhaften Fällen eher eine Einleitung einer Hilfe zur Erziehung und damit die Delegation von Aufgaben und Verantwortung an einen leistungserbringenden Dienst oder freien Träger. Wenn darüber hinaus aufgrund von fehlenden zeitlichen Ressourcen die Hilfestuerung nicht qualifiziert erbracht werden kann, verlängern sich Hilfeprozesse. Damit wird aber auch die gängige These, dass „viele SozialarbeiterInnen auch viele Probleme sehen“ in ihr Gegenteil verkehrt. Eher umgekehrt kann formuliert werden, dass eine qualifizierte Fallsteuerung zu der eine qualifizierte Sozialpädagogische Diagnose ebenso gehört wie die regelmäßige Durchführung von Hilfeplangesprächen und die Auswertung von Hilfeverläufen nicht nur fachlich angemessener ist, sondern auch zu Mitteleinsparungen führt. Eine Ermittlung von Soll-Werten zur Personalbemessung vor dem Hintergrund des hier beschriebenen Aufgabenprofils der Sozialen Dienste steht allerdings noch aus.

2.6 Zusammenfassende Bemerkungen zu den Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe

In der Zusammenschau dieser vier Einflussfaktoren auf die Hilfen zur Erziehung und der eingangs geschriebenen Rechtslage ist zu resümieren, dass die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich sehr unterschiedlich gelagert sind, verbunden mit direkten und indirekten Interventionspotentialen. Indirekte Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten erhält die Jugendhilfe dadurch, dass sie transparent machen kann, worin die Ursachen für die Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen begründet sind, um damit Einfluss zu nehmen auf sozial- und kommunalpolitische Schwerpunktlegungen. Auf die sozialstrukturell bedingten Lebenslagenprobleme als Ursache für die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung kann sie selbst nicht steuernd einwirken, sondern kommt entsprechend dem Nachrangigkeitsprinzip für die Folgeprobleme gesellschaftlicher Desintegration auf. Das heißt zu den Aufgaben der Jugendhilfe gehört, über ein integriertes Berichtswesen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung systematisch zu analysieren und zu dokumentieren, warum Jugendhilfeleistungen vor dem Hintergrund sozialstrukturell vorgeprägter Lebenslagen von welcher Zielgruppe in Anspruch genommen werden.

Damit sind Aufgaben für die Jugendhilfeplanung sowie für den Sozialen Dienst formuliert, die mit unterschiedlichen Funktionen und eingebettet in eine gemeinsame Arbeitsstruktur am Aufbau und an der Ausgestaltung eines Berichtswesens arbeiten müssen. Dieses Berichtswesen hat einmal die Funktion jugend- und sozialpolitisch Transparenz über die Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe zu schaffen sowie die Politik in die Lage zu versetzen, über gezielte Schwerpunktlegungen die Ursachen von Erziehungs- und Sozialisationsproblemen abzubauen (Programme gegen Arbeitslosigkeit, Brennpunktsanierung, Wohnraumforderung etc.). Zum zweiten stellt dieses

Berichtswesen eine zentrale Informationsgrundlage für Jugendhilfeplanungsprozesse und zur Reflexion professioneller Handlungskompetenz dar.

Über die Beschreibung des rechtlichen Rahmens der Hilfen zur Erziehung sollte zudem deutlich gemacht werden, dass dieser Gegenstandsbereich sich bestimmten Steuerungsvorstellungen entzieht. Der Bedarf (Quantität, Qualität) an Hilfen zur Erziehung als individueller Rechtsanspruch ist nicht direkt, sondern nur indirekt steuerbar. Hier zeigt sich Handlungsbedarf, um die Schnittstellen zur Logik von „Neuer Steuerung“ zu bestimmen, die auch in der Stadt Ludwigshafen Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung ist. Dazu weisen zwischenzeitlich zahlreiche Veröffentlichungen neben den Chancen auch auf die Gefahren hin, die mit der Übertragung von Neuen Steuerungsmodellen auf die Jugendhilfe verbunden sind (vgl. Flösser/Otto 1996, Merchel/Schrappner 1996, Otto/Peter 2002). So sind die betriebswirtschaftlichen und technokratischen Management-Modelle wenig geeignet, das Kernaufgabenfeld der Jugendhilfe zu erfassen oder gar unter Qualitätsaspekten steuerbar zu machen.

Vielmehr ist demgegenüber festzustellen, dass die Jugendhilfe selbst über eine Reihe fachlicher Steuerungsmodelle wie der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII verfügt, die es angemessen in Ablauf- und Aufbaustrukturen zu integrieren gilt. Auch im Bereich des Qualitätsmanagements entwickelt die Jugendhilfe eigene Verfahren und Methoden, die jenseits technokratischer Machbarkeitsvorstellungen den Besonderheiten des (sozial-)pädagogischen Handlungsfeldes Rechnung zu tragen suchen, wenn Aussagen zur Wirkung personenbezogener Dienstleistungen gemacht werden sollen. Zur Weiterentwicklung dieser der Jugendhilfe entsprechenden Steuerungsinstrumente bedarf es allerdings einer klaren Verortung innerhalb des rechtlichen Handlungsrahmens der Jugendhilfe sowie einer genaueren Betrachtung der bedarfsgenerierenden Einflussfaktoren im Blick auf die Hilfen zur Erziehung.

Planvolle und steuernde Einflussmöglichkeiten der Jugendhilfe gibt es somit bezogen auf die Beantwortung der Fragen:

- Welche Rahmenbedingungen und Unterstützungsleistungen brauchen Eltern bzw. Personensorgeberechtigte im Alltag als Regelstruktur, um ihren Erziehungsaufgaben gerecht werden zu können?
- Wie können Regeleinrichtungen und soziale Netzwerke so gestärkt und ausgestattet werden, dass sie Eltern und Kinder ausreichend unterstützen bzw. fördern können?
- Wie können positive Lebensbedingungen für Kinder und Eltern in Sozialräumen geschaffen und gesichert werden, dass ausreichend Anregungspotentiale für eine Entwicklung der Kinder hin zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gegeben sind?
- Wie können spezifische Beratungsbedarfe so alltagsnah, also auch so zeitlich und räumlich nah am Problem bzw. am Problemzustand zusammenhang angeboten werden, dass sie weitgehend barrierefrei zugänglich sind, als Dienstleistungsangebot wahrgenommen und als Hilfe zur Selbsthilfe wirksam werden können?
- Wie müssen Qualitätsstandards von Hilfeplanungs- und Entscheidungsprozessen ausgestaltet sein, damit Hilfen bedarfs-, beteiligungs- und prozessorientiert erbracht werden können?

Diese Steuerungsfragen weisen auf das theoretische und konzeptionelle Modell der Sozialraumorientierung hin, das im folgenden Kapitel beschrieben werden soll.

3. Sozialraumorientierung als Leitkonzept für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen

Im nachfolgenden Kapitel wird vor dem Hintergrund der Zusammenschau aller Evaluationsergebnisse ein Modell für die sozialraumorientierte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen vorgestellt, inhaltlich begründet sowie in seinen Kernelementen kritisch reflektiert. Die Voranstellung dieser Modellüberlegungen ist insofern notwendig, als die in Kapitel 4 dargestellten einzelnen Evaluationsergebnisse und die daran anschließenden Handlungsempfehlungen nur in einem Gesamtzusammenhang versteh- und umsetzbar sind.

Die Ausarbeitung eines Leitkonzeptes für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen war aus verschiedenen Gründen notwendig: Durch die zahlreichen Umstrukturierungen in der Stadtverwaltung wurden nicht nur die organisatorischen Rahmenbedingungen zur Umsetzung von Jugendhilfeaufgaben in der Verantwortung des öffentlichen Trägers verändert. In der Konsequenz stellt sich vor dem Hintergrund der Umstrukturierungen und der Haushaltskonsolidierungsprogramme die Frage, welche Ziele der öffentliche Jugendhilfeträger mit welchen Rahmenbedingungen und Schwerpunktlegungen im Sinne einer zukunftsorientierten Ausgestaltung von Konzepten und Organisationsformen verfolgen will. Ohne ein solches Leitmodell, das von Politik, Verwaltung, freien Trägern und Fachkräften akzeptiert eine gemeinsame Handlungsorientierung abgibt, bleiben einzelne Innovationen relativ folgenlos, erscheinen willkürlich oder wirken anderen Handlungsansätzen sogar konträr entgegen.

Das Leitmodell des sozialräumlichen Umbaus der Hilfen zur Erziehung stellt allerdings nicht nur den Rahmen für die Umsetzung einzelner Handlungsorientierungen dar, die auf den spezifischen Evaluationsergebnissen basieren. Es ermöglicht darüber hinaus auch, dass bestehende Alltagsroutinen und Konzepte, die nicht im Blick der Evaluation waren, ebenso an den Zielen und Reformansätzen dieses Modells reflektiert und ggf. daran ausgerichtet werden können. Dadurch wird auch ein Rahmen für eine integrierte Weiterentwicklung von „Bewährtem“ und „Neuem“ geschaffen.

Richtungsweisend ist dieses Leitmodell für den sozialräumlichen Umbau auch deshalb, weil – und darin besteht eine zentrale Zukunftsaufgabe – hier nicht nur der enge Bereich der Hilfen zur Erziehung, sondern auch die Schnittstellen zu anderen Leistungsfeldern der Jugendhilfe, zu Regelstrukturen wie Kindertagesstätten und Schulen sowie lebensweltlichen Netzen gleichermaßen bedacht werden.

Ferner knüpft das Leitkonzept der Sozialraumorientierung – wie schon mit der Einleitung zu diesem Bericht angemerkt – an die bereits Mitte der 1990er Jahre mit dem Projekt IGAZHU auf den Weg gebrachte Entwicklung innerhalb des Stadtjugendamtes Ludwigshafen an, nimmt diesen Faden wieder auf und führt ihn den aktuellen Bedingungen angemessen weiter. Das heißt auch, dass hier nicht der Eindruck erweckt werden soll, dass nun alles ganz anders gemacht werden müsse als vorher und damit gängige Praxis quasi automatisch diskreditiert wird. Vielmehr ist es so, dass dieses Leitkonzept an bestehende Strukturen und Handlungskonzepte in den Sozialen Diensten aber auch in anderen Bereichen wie der Jugendarbeit, der Erziehungsberatung oder auch der Angebote von LuZiE anschlussfähig ist. Daran schließen sich eben auch besondere Chancen für die Umsetzung an, da Innovationen nicht aufoktroiert, sondern als Weiterentwicklung von Handlungsroutinen und Strukturen in einem Prozessverlauf angegangen werden können.

Damit bildet dieses Kapitel den allgemeinen konzeptionellen Rahmen für die Summe der Handlungsempfehlungen und schlägt damit eine programmatische Weiterentwicklungsperspektive vor. Da allerdings in der breiten Diskussion sehr Unterschiedliches mit dem Begriff der Sozialraumorientierung verbunden wird, ist es zunächst erforderlich, diesen Begriff inhaltlich zu bestimmen und somit ein gemeinsames Verständnis zu ermöglichen. Dies soll im folgenden Abschnitt geleistet werden. In einem zweiten Schritt sollen dann zentrale Strukturelemente eines sozialraumorientierten Umbaumodells herausgearbeitet und beschrieben werden. In einem dritten Abschnitt wird dann das konkrete Modell für die Stadt Ludwigshafen erläutert.

3.1 Was heißt Sozialraumorientierung im Kontext einer lebensweltorientierten Jugendhilfe: Begriffsklärung und Zielsetzung

Bei dem Leitkonzept der Sozialraumorientierung, das in vielen bundesdeutschen Kommunen das Label zur Etikettierung der Umbauziele darstellt, handelt es sich keineswegs um ein gänzlich neues Modell. Sozialraumorientierung wie sie hier verstanden und inhaltlich gefüllt wird, hat ihre Wurzeln in Ansätzen der Sozialen Arbeit, wie sie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu finden sind. Dazu gehört der Ansatz der Einzelfallhilfe, wie in Mary Richmond beschrieben hat, ebenso wie quartiersbezogene Ansätze von Jane Adams und stadtökologische Ansätze der Chicagoer Schule (vgl. Müller 2002). Damals wie heute geht es darum, die Arbeit am Fall und im Feld so miteinander zu verbinden, dass sich beide Perspektiven wechselseitig ergänzen können. Dies bedeutet, dass sich die Jugendhilfe nicht auf die Entwicklung von Problemlösungen mit und für den Einzelfall begnügt, sondern vielmehr die Verursachungsbedingungen systematisch mit betrachtet und unter Beteiligung der AdressatInnen eine Verbesserung der Lebenslagen in einem räumlich bestimmbar Quartier angeht. Sozialraumorientierung ist also darauf ausgerichtet, mit weiträumigem Blick über die Arbeit am Fall sich auch ins Feld hineinzubewegen ..., um Ressourcen eines Quartiers – je nach Bedarf – wieder für weitere Fälle zu nutzen (vgl. Hinte 2002).

Eine solchermaßen bestimmte Sozialraumorientierung findet ihre theoretische Grundlegung in der lebensweltorientierten Jugendhilfe, wie sie u.a. mit dem 8. Jugendbericht der Bundesregierung (1990) vorgestellt wurde und auch in der Ausformulierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes leitend gewesen ist. Im Kern geht es hier vor allem darum, die Jugendhilfe nicht nur als individuelle, emotionale und materielle Hilfe zur Lebensbewältigung zu verstehen, sondern ebenso als Bestandteil sozialer Daseinsfürsorge und Interessensvertretung im Hinblick auf die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit. Im Konzept der Lebensweltorientierung findet somit eine Verbindung von erfahrener Wirklichkeit der Subjekte und politischer Einflussnahme statt. Es geht darum, Familien – Kinder, Jugendliche und ihre Eltern – in ihren je alltäglichen Situationen und Strukturen zu verstehen, darauf aufbauend Handlungskonzepte und institutionalisierte Unterstützungsleistungen zu arrangieren sowie sozialpolitische Einflussnahme zu gestalten. Durch die Rekonstruktion der alltäglichen Wirklichkeit wird ein Zugang eröffnet, der Menschen nicht länger als Objekte gesellschaftlicher Strukturen sieht, deren Alltag zwar durch diese vorstrukturiert wird, den sie gleichzeitig aber auch aktiv mitbestimmen und mitgestalten können. Daraus ergibt sich eine Abkehr von einem traditionell defizitären und individualisierenden Blick auf soziale Probleme hin zu einem Handlungskonzept, das das Zusammenspiel von Problemen und Möglichkeiten, von Stärken und Schwä-

chen von Menschen in spezifischen Lebensverhältnissen in den Blick nimmt. Ressourcen- und Netzwerkarbeit gewinnen damit ebenso Bedeutung wie die partizipative Ausgestaltung von Hilfesettings (vgl. Thiersch u.a. 2002).

Lebensweltorientierung hebt so vor allem auf das Verstehen der je subjektiven Wirklichkeit der AdressatInnen im Kontext ihrer jeweiligen Biographie, ihrer je spezifischen Einbindung in ein soziales Gefüge und ihrer räumlichen Umwelt ab. Dieses ist Voraussetzung, um Hilfen bedarfsgerecht und damit auch an die Eigensinnigkeit der AdressatInnen anschlussfähig entwickeln zu können. Eine solche Anschlussfähigkeit aber ist als eine notwendige Voraussetzung anzusehen, damit Hilfen angenommen und wirksam werden können, ist somit also auch Voraussetzung für eine effektive Hilfestellung.

Die Lebenswelt als subjektiv erfahrene Wirklichkeit hat immer Bezug auf einen bestimmten, geographisch fassbaren Sozialraum. Lebenswelt und Sozialraum gehen aber nicht in einander auf. Ein bestimmter regional begrenzter Sozialraum wird für verschiedene Menschen unterschiedlich lebensweltlich relevant. So hat derselbe Raum in der Lebenswelt eines Kleinkindes eine andere Bedeutung, als für Jugendliche, Eltern oder auch alte Menschen.

Der Sozialraum ist – in Abgrenzung von der Lebenswelt des einzelnen – eine infrastrukturelle Planungsgröße, die Analyse Zwecken dient, unter der Berücksichtigung von Kenntnissen über Lebenswelten und soziale Milieus festgelegt wird, und auf die bezogen es Handlungsstrategien zu entwickeln gilt, die zur Verbesserung der Lebenslagen im Sozialraum beitragen. Ein Sozialraum ist so gesehen zunächst ein Konstrukt, um einen bestimmten geographischen Raum zu gliedern, damit überschaubar und beplanbar zu machen. Um den Anforderungen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe gerecht werden zu können, erfordert dies allerdings, die Sozialräume so weit wie möglich auf die räumlichen Bezugspunkte der Lebenswelten und sozialen Milieus der BewohnerInnen abzustimmen. Nur so kann die ressourcenorientierte Entwicklung und Nutzung von sozialen Netzwerken im Sozialraum gefördert werden.

Lebenswelt- und Sozialraumorientierung wie sie bisher beschrieben wurden, führen im Blick auf die Entwicklung von Handlungsstrategien und Prinzipien der Hilfestellung zu flexiblen und integrierten Hilfen im Sinne von maßgeschneiderten und im Sozialraum verankerten Hilfen. Ein solches Konzept flexibler und integrierter Hilfen versteht sich u.a. als kritische Reflexion einer ausdifferenzierten und spezialisierten Jugendhilfepraxis, die sich in den vergangenen 30 Jahren nicht nur modernisiert hat, sondern damit auch neue Folgeprobleme erzeugt hat (vgl. Wolff 2001). Denn gerade Ausdifferenzierung und Spezialisierung führen vielfach zu Hilfekarrieren, da weniger der „ganze Mensch“ in seinen komplexen sozialen Bezügen als vielmehr „Ausschnitte“ spezifischer Problemlagen und Symptome von unterschiedlichen Diensten, Einrichtungen und Fachkräften bearbeitet, aber kaum noch zusammengeführt werden. So notwendig und fachlich vertretbar ein breites Spektrum von Angeboten für unterschiedliche Problemlagen und Zielgruppen auch ist, so unübersichtlich gestaltet sich aber auch das Feld im Nebeneinander spezialisierter Dienste, die sich im Zweifelsfall bei komplexen Problemlagen auch für nicht-zuständig erklären können. Nicht selten ergeben sich daraus besonders für Familien, die sich in Strukturkrisen befinden, Mehrfachbetreuungen und Beziehungsabbrüche, die Hilfeprozesse verkomplizieren und zeitlich verlängern. Dieser Zusammenhang ist auch in Ludwigshafen genauer zu betrachten, da hier allein im Bereich der Hilfen zur Erziehung knapp ein Fünftel der Familien über 40% der Hilfen erhalten. Inwieweit diese Familien außerdem noch Hilfen über andere Dienste, insbesondere das Sozialamt, Beratungsstellen etc. erhalten, geht aus der Zielgruppenanalyse nur bedingt hervor.

Die Anforderung „flexible“ Hilfen zu gestalten bedeutet, die Hilfesettings im wesentlichen an den je konkreten Bedarfen im Einzelfall auszurichten, d.h. zunächst danach zu fragen, was an Hilfe- und Unterstützungsleistungen erforderlich ist und was aus der Perspektive der Betroffenen als akzeptiert und hilfreich angesehen wird. Denn komplexe Problemlagen von jungen Menschen und ihren Familien lassen sich selten in einem Standardkonzept von Hilfen bearbeiten. Vielmehr zeigen sich in jedem Einzelfall und im Hilfeverlauf sehr unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Hilfesettings, die mal mehr oder weniger intensiv, mal mehr oder weniger alltags- bzw. familienorientiert oder therapeutisch ausgerichtet sein können. Daran anschließend gilt es „maßgeschneiderte“ Hilfesettings zu entwickeln und beteiligungsorientiert umzusetzen.

Mit dem Begriff „integrierte“ Hilfe ist zum einen gemeint, dass sich unterschiedliche Hilfeformen im Fall aufeinander abgestimmt ergänzen können, zum anderen kommt hier aber auch die sozialräumliche Dimension für pädagogisches Handeln und Infrastrukturplanung ins Spiel. Die Integration von Hilfen und Angeboten beinhaltet eine dreifache Anforderung, die sich biographisch, inhaltlich-methodisch und institutionell-organisatorisch ausbuchstabieren lässt. So zielen integrierte Hilfen darauf, weniger spezialisierte Angebote für spezifische Problemlagen zu sein, als vielmehr den Biographieverläufen junger Menschen mit ihren Brüchen und Bewältigungsanforderungen folgen zu können. Inhaltlich-konzeptionell zielen sie auf Normalisierung, d.h. möglichst nicht stigmatisierend der Lebenswelt der AdressatInnen angepasst zu sein (z.B. mit niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten). Daraus ergibt sich institutionell-organisatorisch nicht nur eine sozialräumliche Verankerung, sondern auch eine dichte Schnittstelle zu den Regelinstitutionen wie Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit sowie eine Einbettung in die soziale Infrastruktur vor Ort. Wie aber kann eine solche, dem Konzept der Lebensweltorientierung verpflichtete Sozialraumorientierung umgesetzt werden?

3.2 Zentrale Strukturelemente sozialräumlicher Umbaumodelle

Von der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) und dem SOS-Kinderdorfverein wurde eine Expertise zur Klärung rechtssystematischer Fragen in Auftrag gegeben, die sich aus der Umsetzung von Sozialraummodellen ergeben. Dabei hat sich herausgestellt, dass sich trotz aller Unterschiedlichkeit bei allen Umbaumodellen drei zentrale Strukturelemente als durchgängige Gemeinsamkeit herauskristallisiert haben (vgl. Münder 2001). Dies sind die Trägerexklusivität, die Ausgestaltung von Steuerungsaufgaben und das Sozialraumbudget. Alle drei Elemente wurden einer rechtlichen Prüfung unterzogen, um zu klären, welche Bedingungen gegeben sein müssen, um diese Strukturelemente mit dem KJHG konform ausgestalten zu können. Die Realisierung dieser Strukturelemente ist zugleich als Voraussetzung dafür anzusehen, dass die oben skizzierten Prinzipien einer flexiblen und integrierenden Hilfestellung tatsächlich umgesetzt werden können. Im Folgenden werden die drei Strukturelemente sozialraumorientierter Umbaumodelle hergeleitet und hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Grenzen beschrieben.

3.2.1 Zur Trägerexklusivität

Zunächst zeichnen sich alle sozialraumorientierten Umbaumodelle im Bereich der Hilfen zur Erziehung dadurch aus, dass die Jugendämter und Leistungserbringer in der Fallarbeit sowie bei raumbezogenen Infrastrukturplanungen näher zusammenrücken müssen. Zur Realisierung niedrig-

schwelliger Zugangsmöglichkeiten zu Hilfen, bedarfsorientierter Hilfesettings und zum Aufbau vernetzter Hilfestrukturen in Gemeinwesen und Regionen sind dichte Absprachen im Fall und prozessorientierte flexible Planungsstrategien zwischen Jugendamt und Leistungserbringer notwendig. Eine konsequente Umsetzung sozialraumorientierter Arbeitsansätze bedeutet ferner, dass die leistungserbringenden Träger nicht nur Verantwortung für eine kompetente Hilfeerbringung, sondern auch Gestaltungsverantwortung im „Raum/Feld“ übernehmen, damit Ressourcen für die Fallarbeit erschlossen, Netzwerke gebildet und Prävention gestärkt werden kann.

Aus ganz praktischen Überlegungen heraus zeigt sich, dass ein solcher sozialräumlicher Umbau nicht mit beliebig vielen leistungserbringenden Trägern gestaltet werden kann, die eine sozialräumliche Verantwortung übernehmen, sich sozialräumlich kundig machen und integrierte Hilfesysteme aufbauen. In fast allen Sozialraummodellen finden sich deshalb Formen der Trägerexklusivität, bei der ein oder mehrere Träger für einen abgrenzbaren Sozialraum zuständig sind. Dieser Träger oder Trägerverbund wird zuständig für die Erbringung bestimmter Leistungen aus dem Spektrum der Hilfen zur Erziehung sowie fallübergreifender und fallunspezifischer Aufgaben zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

Aus dieser fachlich und praktisch nachvollziehbaren Konsequenz ergibt sich allerdings die Frage, ob in diesen Modellen der „Trägerexklusivität“ das normierte Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) als Auswahlmöglichkeit der Leistungsberechtigten zwischen Angeboten und Trägern noch hinreichend gegeben ist oder nicht vielmehr eine Vorauswahl oder Setzung durch die sozialräumlichen Zuständigkeitsaufteilungen bereits erfolgt ist.³ Nach Mündler gilt es darum bei der Gestaltung von Trägerstrukturen in Sozialraummodellen darauf zu achten, dass plurale Angebotsformen in Planungsprozessen des öffentlichen Jugendhilfeträgers ihren Niederschlag finden. Da rein rechtlich die Vergabe individueller Leistungen an einen Träger nicht möglich sei, besteht eine Handlungsalternative in der Schaffung von Trägerverbänden oder auch – wie in Ludwigshafen vorgesehen – in der Kooperation mit unterschiedlichen Trägern in unterschiedlichen Sozialräumen, deren Zuständigkeit für einen Sozialraum zudem zeitlich befristet ist. Durch die zeitliche Befristung und ein „transparentes“ Vergabeverfahren könne eine Chancengleichheit potentieller Bewerber hergestellt, sowie eine kontinuierliche Reflexion entlang fachlicher Standards durchgeführt werden. Dem Jugendhilfeausschuss kommt in diesem Vergabeverfahren eine besondere Bedeutung zu (vgl. Mündler 2001). Davon nicht tangiert bleibt die rechtliche Vorgabe des § 78a ff SGB VIII, wonach grundsätzlich alle Leistungsanbieter im Bereich der teilstationären und stationären Hilfen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen sich in einem Sozialraum niederlassen können. Faktisch allerdings führt die vorrangige Zuständigkeit eines oder mehrerer Leistungserbringer zu einem privilegierten Zugang zu Fällen, Geld und Planungsinformationen.

³ Diese berechnete kritische Anfrage gilt allerdings nicht nur für Sozialraummodelle, sondern auch für die bislang gängigen Verfahren der Vergabe bestimmter Angebote z.B. der sozialpädagogischen Familienhilfe oder Tagesgruppe an einen Träger, der dann zwar nicht nur für einen Sozialraum, sondern für eine ganze Stadt oder einen Landkreis zuständig ist. Auch gibt es nicht wenige – vor allem ländliche – Regionen, in denen aufgrund einer insgesamt geringeren Angebotsdichte auch bislang nur sehr eingeschränkt Auswahlmöglichkeiten zwischen Trägern und Angeboten bestand (vgl. Hinte 2001).

3.2.2 Zur Ausgestaltung von Steuerungsaufgaben

Ein weiteres Merkmal der Sozialraummodelle besteht in der veränderten meist intensiveren Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Leistungserbringern, die häufig auch organisatorisch in Teams und Gremien verankert ist. Diese Gremien haben fall- und sozialraumbezogene Gestaltungs-, Steuerungs- und Planungsfunktionen. Auf diese Weise können in der Ablaufstruktur von Hilfe- und Infrastrukturplanungsprozessen dichte Absprachen, Fallübergaben und Koordinationen erfolgen, Ressourcen und Kompetenzen gebündelt werden, die sich zudem auf gemeinsame Ziele, Verantwortungsbereiche und Aufgaben beziehen. Diese Funktionen folgen der Intention des Gesetzgebers, der das KJHG auch als „Kooperationsgesetz“ angelegt hat, um die Jugendhilfe als Bestandteil der sozialen Infrastruktur zu verorten und abgestimmte Handlungsstrategien in der Lebenswelt von jungen Menschen zu ermöglichen. Ein kritisches Hinterfragen solcher Gremien, die in der Regel mit öffentlichem Träger und Leistungserbringern besetzt sind, ist allerdings dann notwendig und angebracht, wenn „von außen“ nicht mehr erkennbar wird, wie hier Aufgaben und Kompetenzen zwischen den beteiligten Akteuren verteilt sind, wer welche Steuerungsfunktion inne hat und wie mit datenschutzrechtlichen Regelungen umgegangen wird.

Verkompliziert wird dieser Sachverhalt insbesondere dadurch, dass sozialpädagogische Hilfeprozesse einer nur schwer vorhersehbaren Entwicklungsdynamik folgen, also immer prozesshaft angelegt sind und dass die Abklärung des individuellen Hilfebedarfs oftmals auch fließende Übergänge zur Leistungserbringung selbst hat. Oder anders ausgedrückt, wird in vielen Fällen der eigentliche Bedarf erst deutlich, nachdem intensiv mit den jungen Menschen und Familien gearbeitet wurde und die Komplexität von Problemlagen und Ressourcen transparenter ist. Die Ausgestaltung „maßgeschneiderter Hilfen“ zielt gerade auf diese Erkenntnis, nämlich prozesshaft das Hilfesetting den individuellen Bedarfen anpassen zu können, um Verschiebe- und Maßnahmekarrieren zu vermeiden.

In der Ausgestaltung von Hilfeplanungsprozessen ist darauf zu achten, dass in dem gesamten Verfahren von der Klärung der Leistungsvoraussetzung bis hin zur Entscheidung, der fachlichen Überprüfung und Beendigung der Hilfe, diese Aufgaben in der Verantwortung des öffentlichen Trägers verbleiben. Denn der individuelle Rechtsanspruch auf die notwendige und geeignete Hilfe richtet sich immer gegen das Jugendamt, das in diesem beteiligungsorientierten Verfahren seine Gesamtverantwortung wahrnehmen muss. D.h. die Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen und individueller Leistungen kann nicht pauschal an einen oder mehrere Träger in einem Sozialraum übertragen werden, die dann vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen selbst über die Angemessenheit einer Hilfe entscheiden.

Außerdem ist datenschutzrechtlich sicher zu stellen, dass dem Erforderlichkeitsgrundsatz entsprochen und bei der Übermittlung von Daten die Zustimmung der Leistungsberechtigten eingeholt wird. Schließlich kommt es darauf an, dass innerhalb dieser kooperativen Arbeitsbündnisse eine klare Aufgaben-, Rollen- und Kompetenzklärung vorliegt, aus der hervorgeht, dass die Leistungsverpflichtung beim öffentlichen Träger angesiedelt ist. Dieser Grundsatz lässt sich auch auf den Bereich der Jugendhilfeplanung übertragen. Auch hier kann die Ermittlung des Bedarfs an Angeboten und Diensten im Zusammenwirken unterschiedlicher Träger und Institutionen erfolgen, können gemeinsame Vorschläge und Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden, die Letztentscheidung und die Gesamtverantwortung für die Infrastrukturentwicklung kann allerdings nicht vom Jugendamt auf andere übertragen werden (vgl. Münder 2001).

3.2.3 Zum Sozialraumbudget

Als drittes Kernelement der Sozialraummodelle gilt die Einführung so genannter „Sozialraumbudgets“. Dabei handelt es sich der Intention nach um ein neues Finanzierungsmodell, das zum einen kammeralistische Hürden bei der Realisierung von bedarfsorientierten Hilfen überwinden und zum anderen eine gerechte Verteilung von Mitteln zwischen Sozialräumen mit unterschiedlichen bedarfsgenerierenden Faktoren zwecks einer planvollen und zielorientierten Steuerung ermöglichen soll. Die Forderung nach Einführung von „Sozialraumbudgets“ resultiert aus vielfacher Kritik an den bestehenden Finanzierungssystemen. Dazu gehört die Kritik an der Unübersichtlichkeit des bestehenden Systems ebenso wie die Einschätzung, dass bestehende Systeme die Versäulung von Hilfen unterstützen und für die Entwicklung von flexiblen Hilfen fast unüberwindbare Hürden darstellen, die nicht nur unfachlich sondern auch unökonomisch sind. Weiter wird kritisiert, dass die gängigen Finanzierungsmodelle wie Pflegesätze und Fachleistungsstunden auch in der Fallarbeit kaum Spielräume für das Einbinden und Erkunden von sozialen Netzen im Gemeinwesen gewähren.

Mit dem Begriff des „Sozialraumbudgets“ verbindet sich zunächst ein Finanzierungsprinzip, nach dem ein bestimmtes Geldvolumen für ausgewählte Jugendhilfeleistungen für einen Sozialraum berechnet und zur Verfügung gestellt wird. Die Bemessung des Sozialraumbudgets soll (theoretisch) auf der Basis sozial- und infrastruktureller Planungsdaten und unter Berücksichtigung individueller Leistungsansprüche im Bereich der Hilfen zur Erziehung erfolgen und die Realisierung fachlicher wie jugendhilfepolitischer (Umbau-) Ziele begünstigen. Dieses Sozialraumbudget dient den Trägern im Sozialraum als fiskalische Planungsgrundlage, um Ressourcen flexibler und zielorientierter in Hilfe- und Infrastrukturentwicklungsprozesse einsetzen zu können. Dazu gehört insbesondere, dass die Budgetzusammensetzung neben fallspezifischer auch fallübergreifende und fallunspezifische Arbeit berücksichtigt, so dass flexible Hilfesettings und präventive Tätigkeiten im Sozialraum miteinander verbunden werden können. Über ein entsprechendes Kontraktmanagement zwischen öffentlichem Träger und Leistungserbringern wird sichergestellt, dass entlang festgelegter Ziele gearbeitet und der Mitteleinsatz transparent nachvollzogen werden kann.⁴

Rechtliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Modelle zeigen sich da, wo das Sozialraumbudget weniger als Planungsgröße verstanden wird, sondern als Deckelung und Sparvorgabe bei wachsenden Jugendhilfeausgaben. Eindeutig rechtswidrig ist ein Sozialraumbudget dann, wenn individuelle Leistungen aufgrund eines bereits ausgeschöpften Budgetrahmens nicht mehr umgesetzt werden. Oder anders ausgedrückt, die Gewährung einer notwendigen und geeigneten Hilfe muss immer budgetsprengende Wirkung haben. Dieser Sachverhalt ist eindeutig. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang die Frage der Budgetzusammensetzung bezogen auf das Verhältnis von fallbezogenen zu fallübergreifenden Leistungen. Da die fallbezogenen Aufwendungen weder plan- noch steuerbar, sondern abhängig von der Nachfrageentwicklung sind, muss die fallübergreifende Arbeit im Voraus festgelegt werden. Dieses festgelegte Budget zur Finanzierung Einzelfall unabhängiger, übergreifender oder niedrigschwelliger Hilfen und Tätigkeiten an der Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung stellt eine zentrale Innovation dar. Die Komplexität der Sozialraummodelle wächst, je mehr

⁴ Das hier zugrunde liegende Modell wurde durch eine Veröffentlichung der KGSt (1998) bundesweit bekannt und Grundlage vieler Sozialraumbudgets.

Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe in die Budgetbemessung mit einfließen. Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage über die ambulanten Hilfen hinaus ist allerdings notwendig, damit überhaupt eine Umbauwirkung erzielt werden kann.

Insofern kann die Funktion von Sozialraumbudgets folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Sie stellen einen Orientierungsrahmen für die Verteilung von Jugendhilfeausgaben auf einzelne Sozialräume dar.
- Verbunden mit der Analyse von Lebenslagen und Nachfrageentwicklungen können Mittelvereinbarungen zwischen Sozialräumen transparent gemacht werden.
- Abrechnungstechnisch sollen flexible und integrierte Hilfen, die nicht mehr genauer einem Leistungsparagrafen des SGB VIII zugeordnet werden können, ermöglicht werden.
- Die Wechselwirkung zwischen einzelnen Leistungsbereichen der Jugendhilfe kann transparent gemacht werden (z.B.: Führen Kürzungen im präventiven Bereich in einem Sozialraum zu höheren Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung?)
- Niedrigschwellige, fallunabhängige und –übergreifende Tätigkeiten werden auch finanztechnisch erfasst.
- Sozialraumbudgets schaffen Planungssicherheit für die leistungserbringenden Dienste und Träger und ermöglichen eine stärkere Planungs- und Steuerungskompetenz in den Sozialen Diensten.

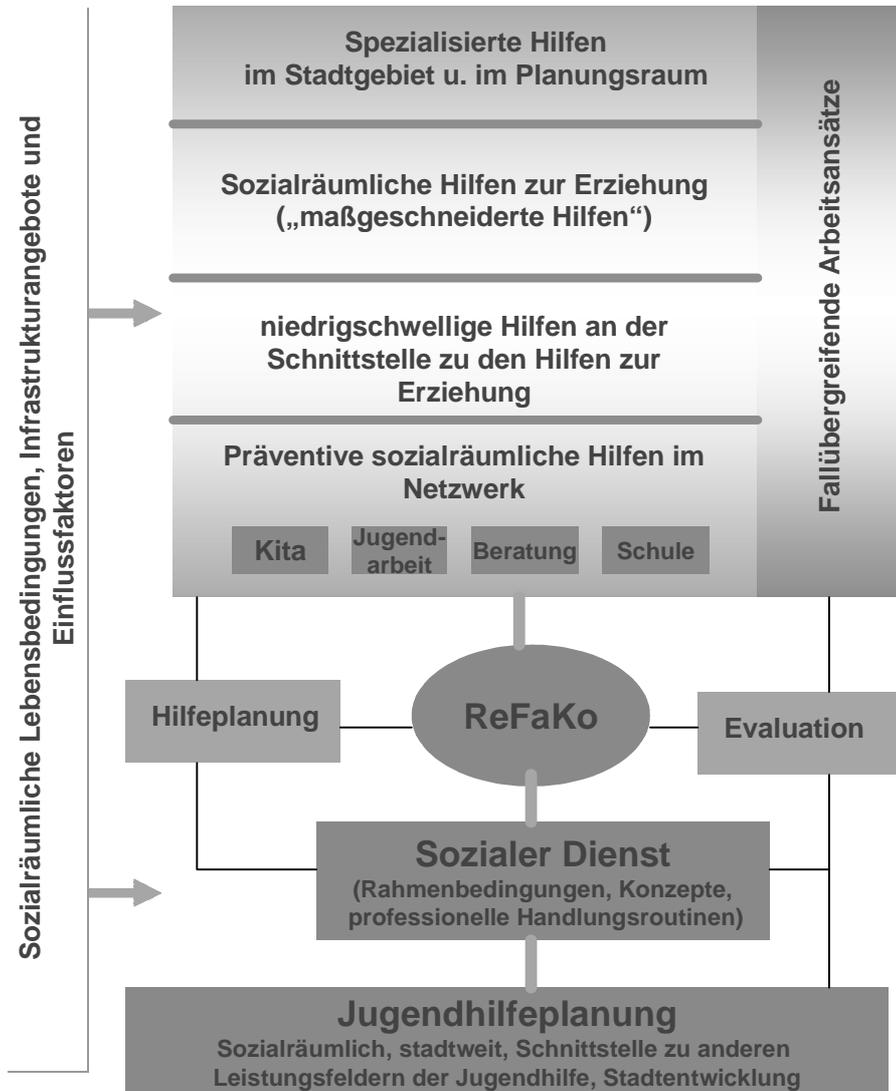
Nicht mehr und nicht weniger sollen die Sozialraumbudgets leisten. Dabei ist zu bedenken, dass je komplizierter ein Budgetmodell gestrickt ist, desto weniger sich die zuvor formulierten Ziele erreichen lassen. Das zeigen zumindest die derzeitigen Erfahrungen (z.B. Bogumil/Holtkamp 2002).

3.3 Das Modell der Sozialraumorientierung als Leitkonzept für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Nachdem nun einerseits der Begriff des Sozialraumes konkretisiert und andererseits die zentralen Strukturelemente eines sozialraumorientierten Umbaumodells dargestellt wurden, geht es nun um die Konkretisierung eines solchen Modells für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen. Dazu sollen im Folgenden Eckpunkte des Umbaumodells und die Grundlinien des Leitkonzeptes vorgestellt werden, die sich in dem nachfolgenden Schaubild auch schematisch wiederfinden.

Abb. 3: Modell der Sozialraumorientierung

Evaluation der Hilfen zur Erziehung in Ludwigshafen Modell „Sozialraumorientierung“



3.3.1 Einteilung des Stadtgebietes in sechs Planungsräume

Schon parallel zur Evaluation der Hilfen zur Erziehung wurde in der Stadt Ludwigshafen die Entscheidung für ein Regionalmodell als Steuerungskonzept für den gesamten Bereich der Jugendhilfe getroffen. Für den Bereich der Kindertagesstätten liegt ein stadtteilorientiertes Planungskonzept vor und trägerübergreifende Konferenzstrukturen auf Stadtteilebene wurden entwickelt. Dieses Konzept hat sich bewährt, insofern auf diesem Weg räumlich schwankende Bedarfslagen, unterschiedliche demographische Entwicklungen und Wanderungsbewegungen effektiv erfasst und bedarfsgerecht umgesetzt werden können.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Silverage-Studie das gesamte Stadtgebiet in 17 Sozialräume gegliedert, die in ihren geographischen Gebieten einem Stadtteil bzw. einem Teil eines Stadtteils entsprechen. Auf dieser Basis sollen über die Jugendhilfe hinaus auch für den Bereich der Altenhilfe und die Arbeit mit MigrantInnen Indikatoren für ein Steuerungskonzept entwickelt werden.

Zur Entwicklung eines Modells der Sozialraumorientierung im Bereich der Hilfen zur Erziehung, wie es oben skizziert wurde, war es nun notwendig, für den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Sozialen Dienste passende räumliche Zuschnitte zu finden, die mit diesen bereits in den anderen Zusammenhängen definierten Sozialräumen deckungsfähig sind. Diese Räume sollten jeweils der regionalen Zuständigkeit eines Teams des Sozialen Dienstes entsprechen, damit der Soziale Dienst seine Gesamtverantwortung für den jeweiligen Sozialraum wahrnehmen kann. Dies bedeutete zugleich, dass neben den oben beschriebenen Anforderungen an den Zuschnitt von Sozialräumen auch organisationsbedingte Momente im Blick auf eine angemessene Teambildung innerhalb des Sozialen Dienstes hinzu genommen werden müssen. So sollte der Umfang des Aufgabengebietes, bestimmt über die geographische Größe und das Fallaufkommen, durch ein Team von fünf bis acht Personen zu bewältigen sein. Diese Personenzahl ergibt sich aus der Erfahrung, dass Teams dieser Größenordnung besonders gut arbeitsfähig sind. Bei Teams mit weniger als fünf Personen wird dagegen die Arbeitsfähigkeit leicht durch personelle Ausfälle in Zeiten von Urlaub und Krankheit bedroht, bei Teams mit mehr als acht Personen wächst dagegen erfahrungsgemäß das Risiko von Kommunikationsproblemen deutlich. Schließlich ist die Teamgröße von fünf bis acht Personen für die Durchführung der kollegialen Beratung als einer der wichtigsten Maßnahmen der Qualitätssicherung am günstigsten, da es hier eine ausreichend große Varianz an Wissensbeständen und Blickwinkeln auf Fallgeschichten gibt, die zugleich im gemeinsamen Austausch kommunizierbar bleiben (vgl. Darius/Müller/Teupe 2004).

In Anbetracht dieser Anforderungen an einen räumlichen Zuschnitt der Hilfen zur Erziehung ist offensichtlich geworden, dass mit der aktuellen Differenzierung des Sozialen Dienstes in drei Regionen kein Konzept der Sozialraumorientierung, wie es oben ausgeführt worden ist, umsetzbar ist. Es bedarf einer Binnendifferenzierung, einer Form der Arbeitsteilung innerhalb der vier Abteilungen, aber auch der Klärung von Verantwortlichkeiten bezogen auf die definierten Räume. Dies gilt insbesondere für die Abteilungen Mitte und Süd. Zugleich war aber ebenso offensichtlich, dass die im Rahmen der Silverage-Studie differenzierten 17 Sozialräume für die Sozialen Dienste zu klein sind, es einer Zusammenfassung dieser Sozialräume auf mindestens 6 Gebiete bedarf. In Anlehnung an die sieben alten Regionen, wie sie im Zuge von IGZHU eingeführt worden waren, wurden darum sechs Räume bestimmt, die jeweils eine Zweiteilung der drei neuen Regionen darstellen, sich aus der Zusammenfassung von jeweils mehreren Sozialräumen ergeben, und

auch mit dem Regionalkonzept der Kindertagesstätten übereinstimmen. Diese sind: Oppau/Edigheim/Pfingstweide, Oggersheim/Ruchheim, Nord/Hemshof/Friesenheim/West, Mitte/Süd, Gartenstadt/Maudach und Mundenheim/Rheingönheim. Wie die im nachfolgenden Kapitel 4 dargestellten Evaluationsergebnisse zeigen, unterscheiden sich diese sechs Planungsräume deutlich bezogen auf soziostrukturell verursachte Bedarfslagen von Hilfen zur Erziehung und machen deshalb auch eine spezifische Infrastrukturplanung erforderlich. Über die begriffliche Bezeichnung als Planungsräume wurde zugleich sichergestellt, dass die räumlichen Zuschnitte der Hilfen zur Erziehung eindeutig den Sozialen Diensten zuordenbar und damit von den im Rahmen der Silverage-Studie definierten Sozialräumen unterscheidbar bleiben. Zu klären ist allerdings noch die organisatorische Umsetzung der sechs Planungsräume im Blick auf die Teambildung innerhalb der bestehenden vier Abteilungen des Sozialen Dienstes.

3.3.2 Sozialräumliche Verankerung der Hilfen zur Erziehung insbesondere im ambulanten und teilstationären Bereich

Die sechs Planungsräume kennzeichnen zudem auch die sozialräumliche Rahmung für die Verankerung ambulanter und teilstationärer Hilfen. D.h. in dieser Modellkonzeption ist vorgesehen, dass jeder Planungsraum bedarfsangemessen mit Ressourcen für ambulante und teilstationäre Hilfen ausgestattet wird. Die konzeptionelle Ausprägung der Angebote orientiert sich an den konkreten Handlungsbedarfen vor Ort, damit Hilfesettings flexibel und integriert erbracht werden können. Dazu ist es erforderlich, dass ein Träger oder Trägerverbund die Zuständigkeit in einem Planungsraum übernimmt. Die Ausgestaltung flexibler und integrierter Hilfen, die lebensweltangeboten sind, setzt voraus, dass die zuständigen Träger ebenfalls über eine sozialräumliche Kundigkeit und institutionelle Verankerung im Sozialraum verfügen.

3.3.3 Infrastrukturell abgesicherte niedrigschwellige Hilfen an der Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung

Eine Lücke in der Infrastruktur besteht zurzeit vor allem im Bereich der niedrigschwelligen Hilfen, die den Hilfen zur Erziehung vorgelagert sind. Dabei handelt es sich um eine Zielgruppe, die einerseits von den präventiven Jugendhilfeleistungen nicht (mehr) erfasst und in Regeleinrichtungen nicht adäquat unterstützt bzw. ausgegrenzt wird, und für die andererseits eine intensive einzelfallbezogene und kostenintensive Hilfe als nicht notwendig erscheint. Für diese Zielgruppe ließen sich Hilfen zur Erziehung vermeiden, wenn niedrigschwellige Hilfen im Netzwerk bestehender Infrastrukturangebote vorhanden wären, die über strukturierte Situationen (wie z.B. das ehemalige Café Familie in der Gartenstadt) Gelegenheiten für alltagsnahe Beratung und Unterstützung in konkreten Fragen und Aufgaben schaffen und soziale Netzwerke aktivieren und fördern. Dabei ist an entsprechende Ressourcen für eine formlose Betreuung durch den Sozialen Dienst ebenso zu denken, wie an die Einrichtung und Gestaltung von Treffpunkten, Anlaufstellen und Formen der Gruppenarbeit durch Leistungserbringer. In der Konsequenz zeigt sich hier Handlungsbedarf, der in den sechs Planungsräumen durch spezifische Angebotsformen gedeckt werden sollte. Schritte in diese Richtung weisen in Ludwigshafen die Soziale Gruppenarbeit am Kärtnerhort, das Video-Home-Training bzw. Video-Interaktions-Training oder auch das so genannte Mundenheimer Modell. Erfahrungen aus anderen Modellprojekten zeigen überdies, dass für eine Weiterentwicklung solcher niedrigschwelliger Hilfen neben der Absicherung von Ressourcen im Sozialen Dienst für form-

lose Betreuung auch Ressourcen beim Schwerpunktträger im Planungsraum geschaffen werden müssen, die über Jugendhilfeplanungsprozesse und fallbezogene Absprachen mit dem öffentlichen Jugendhilfeträger konkret vereinbart und ausgestaltet werden (vgl. Darius/Müller 2004).

3.3.4 Aufbau von Netzwerken in den Planungsräumen

Ein weiterer konzeptioneller Schwerpunkt für die Ausgestaltung der Planungsräume liegt im Aufbau von Netzwerk- und Planungsstrukturen innerhalb der Planungsräume. Dabei geht es vor allem darum, die Schnittstellen zu den Regeleinrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten oder Angeboten der Jugendarbeit systematisch zu gestalten. Dazu ist der Aufbau von fallbezogenen und fallübergreifenden Kooperationsstrukturen in der Verantwortung des Sozialen Dienstes erforderlich.

3.3.5 Verbleibende Notwendigkeit planungsraumübergreifender spezialisierter Hilfen

Auch wenn dieses Leitkonzept darauf zielt, möglichst alle Hilfen in sozial-räumlichen Kontexten zu verorten, um damit an die spezifischen Ressourcen in den Lebenswelten von jungen Menschen und ihren Familien anzuschließen, verbietet sich die dogmatische Handhabung, die Besonderheiten des Einzelfalls theoretischen Überlegungen unterzuordnen. Weder fachlich noch ökonomisch ist es sinnvoll, bestimmte spezialisierte Angebote abzuschaffen oder in jedem Planungsraum vorzuhalten. Das gilt z.B. für bestimmte stationäre Angebote, geschlechtsspezifische Konzepte oder bei geringen Bedarfslagen, die nur stadtweit abgedeckt werden können. Hier ist über die Jugendhilfeplanung sicherzustellen, dass diese spezialisierten Angebote entsprechend der Bedarfe der Planungsräume im Stadtgebiet vorhanden und bei den Fachkräften der Jugendhilfe bekannt sind.

3.3.6 Verankerung von Planungs-, Kooperations- und Netzwerkaufgaben im Aufgabenprofil der Sozialen Dienste

Eine stärkere Bedarfsorientierung von Hilfen zur Erziehung wie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur in den Planungsräumen, setzt eine Verankerung von Planungs-, Kooperations- und Netzwerkaufgaben im Aufgabenprofil der Sozialen Dienste voraus. Planung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist nicht nur eine Aufgabe der zuständigen Planungsfachkräfte. Da Planung im Bereich der Hilfen zur Erziehung immer auch heißt, die spezifischen Bedarfslagen jedes Einzelfalls im Blick zu haben, kann dies nur in enger Abstimmung mit den Fachkräften der Sozialen Dienste erfolgen, die über das Wissen zu den Bedingungen ge- bzw. misslingender Hilfeprozesse verfügen. Eine bedarfsorientierte und damit auch ökonomisch effiziente Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur im Fall wie im Feld erfordert dichte Kooperationsbeziehungen des Sozialen Dienstes zu den hilfebringenden Diensten bzw. freien Trägern und zu den Regelinstitutionen im Planungsraum sowie dazu erforderlichen Planungs- und Steuerungsgremien.

3.3.7 Sozialraumbezogene Jugendhilfeplanung

Der sozialräumliche Umbau der Hilfen zur Erziehung ist in entscheidender Weise auf eine qualifizierte Jugendhilfeplanung angewiesen. Die Planungsinformationen wiederum stellen eine bedeutende Grundlage für eine professionelle Konzeptentwicklung von Jugendamt und leistungserbringenden Trägern dar. Insofern wird hierdurch die Bedeutung der Jugendhilfeplanung gestärkt und ihr Aufgabenprofil erweitert (z.B. sozialräumliches Berichtswesen, Planungsraumkonferenz, Kooperationsstrukturen zu den Sozialen Diensten, Schnittstellen zwischen den Planungsräumen und den anderen Leistungsfeldern der Jugendhilfe).

Handlungsempfehlung 1:

Leitbildentwicklung für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Ludwigshafen: Sozialraumorientierung als professionelle und organisatorische Handlungsmaxime.

Da es sich bei dem hier vorgestellten Modell um eine sehr weitreichende Perspektive für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung sowie angrenzender Leistungsbereiche der Jugendhilfe handelt, sollte die Umsetzung der Handlungsempfehlungen von einem Leitbildentwicklungsprozess begleitet werden. Die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes aller Jugendhilfebereiche kann als Rahmen für einen Verständigungsprozess über eine gemeinsame fachliche Aus- und Zielrichtung dienen. Über einen entsprechenden Abstimmungsprozess muss allerdings sichergestellt werden, dass das Leitbild von Leitung, Mitarbeiterschaft und Politik mitgetragen werden kann.

Darüber hinaus bildet das Leitbild „Sozialraumorientierung“ auch eine gemeinsame Klammer für die Ausarbeitung von Qualitätsstandards und Konzepten beim öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe. Zugleich kann dadurch auch verhindert werden, dass die notwendigen und mit diesem Konzept intendierten unterschiedlichen – da bedarfsorientierten – Entwicklungen nicht mehr auf einer gemeinsamen fachlichen Basis zusammengefasst werden können.

Das bereits vorhandene Leitbild gilt es auf die anvisierten Veränderungen hin zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Das setzt aber auch einen Diskussionsprozess innerhalb der Abteilungen und Dienste mit den Fachkräften voraus und bedarf in der Folge, einer Abstimmung innerhalb der Verwaltung sowie einer Verabschiedung durch den Jugendhilfeausschuss.

4. Konkretisierung des Konzepts der Sozialraumorientierung auf der Basis der Evaluationsergebnisse

Im Verlauf der Evaluation haben sich für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen fünf Dimensionen herauskristallisiert, mittels denen der Handlungsbedarf systematisch gegliedert werden kann. Danach nimmt Sozialraumorientierung Bezug auf sozialstrukturelle Gegebenheiten, entwickelt sich aus der fachlichen Grundhaltung der Ressourcenorientierung und Familienaktivierung heraus und führt zu flexiblen und integrierten Hilfen. Zur Entwicklung einer solchen Sozialraumorientierung braucht es einerseits einen Sozialen Dienst als zentrale Planungs- und Steuerungsinstanz im Fall wie auch im Feld und andererseits die Jugendhilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument für die Gestaltung einer gesamtstädtischen Infrastruktur-Entwicklung. Jede dieser fünf Perspektiven wird im Folgenden zunächst fachlich eingeführt. Daraus ergibt sich jeweils ein spezifischer Fokus unter dem dann ausgewählte Daten der Sozialstrukturanalyse, der Zielgruppenanalyse und der Elternbefragung vorgestellt werden. Damit wird eine empirische Begründungsbasis für die anschließenden Handlungsempfehlungen geschaffen. Diese konkreten Handlungsempfehlungen werden am Ende jeden Abschnittes aufgelistet, so dass sie der Datenbasis und den dazugehörenden fachlichen Ausführungen zuordenbar bleiben.

4.1 Entwicklung sozialraumorientierter Hilfen zur Erziehung in Bezugnahme auf sozialstrukturelle Gegebenheiten

Wie oben bereits dargestellt sind die Hilfen zur Erziehung qua Kinder- und Jugendhilfegesetz eine sozialstaatliche Leistung mit dem Ziel, das Recht junger Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu sichern und Eltern in der Ausübung ihrer Erziehungsaufgaben zu beraten und zu unterstützen (vgl. § 1 SGB VIII). Mittlerweile gilt es als erwiesen, dass der Bedarf an Hilfen zur Erziehung eng mit bestimmten sozialstrukturellen Gegebenheiten verbunden ist (vgl. LWV Württemberg-Hohenzollern (Hg) 2002). So ist der Anteil der Familien, die materielle sozialstaatliche Leistungen wie Hilfe zum Lebensunterhalt oder Arbeitslosengeld beziehen, unter den AdressatInnen von Hilfen zur Erziehung gegenüber der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert. Weitere Faktoren sind beispielsweise enge Wohnverhältnisse oder auch der Status der Eltern als Alleinerziehende. Für eine sozialraumorientierte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ist es darum von großer Bedeutung, die sozialstrukturellen Gegebenheiten im Blick auf darin enthaltene besondere Belastungsmomente für Familien zu betrachten. Dabei geht es um die daraus resultierenden spezifischen Bewältigungsanforderungen sowohl für die Eltern als auch für die Kinder. Hinsichtlich der Eltern sind diese u.a. als erschwerte Erziehungsbedingungen zu lesen. Im Blick auf Kinder und Jugendliche ist davon auszugehen, dass an diese zusätzlich zu ihren altersspezifischen Entwicklungsaufgaben Anforderungen an die subjektive Lebensbewältigung gestellt werden. Hilfen zur Erziehung sind so immer auch als Unterstützungssysteme für Eltern und Kinder mit besonderen Bewältigungsanforderungen zu verstehen, die allerdings gerade im Blick auf sozialstrukturelle Belastungsmomente durch fallübergreifende und feldbezogene Hilfe- und Entwicklungsansätze zu flankieren sind. Um aber solche Hilfen sozialraum- und bedarfsorientiert entwickeln zu können, braucht es eine systematische Analyse der sozialstrukturellen Gegebenheiten.

Im Rahmen der Evaluation erfolgte eine solche Sozialstrukturanalyse bezogen auf die im Projektverlauf definierten sechs Planungsräume. Daraus ergeben sich Hinweise auf unterschiedliche Belastungsgrade, damit unterschiedliche Anforderungen an die regionalen Sozialen Dienste aber auch auf unterschiedlich notwendige Schwerpunktsetzungen in den Planungsräumen.⁵ Dazu sollen Daten zur Migration, HLU-Bezug, Arbeitslosigkeit, Mobilität, kinderreiche Familien und Alleinerziehende betrachtet werden.

4.1.1 Junge Menschen mit Migrationshintergrund

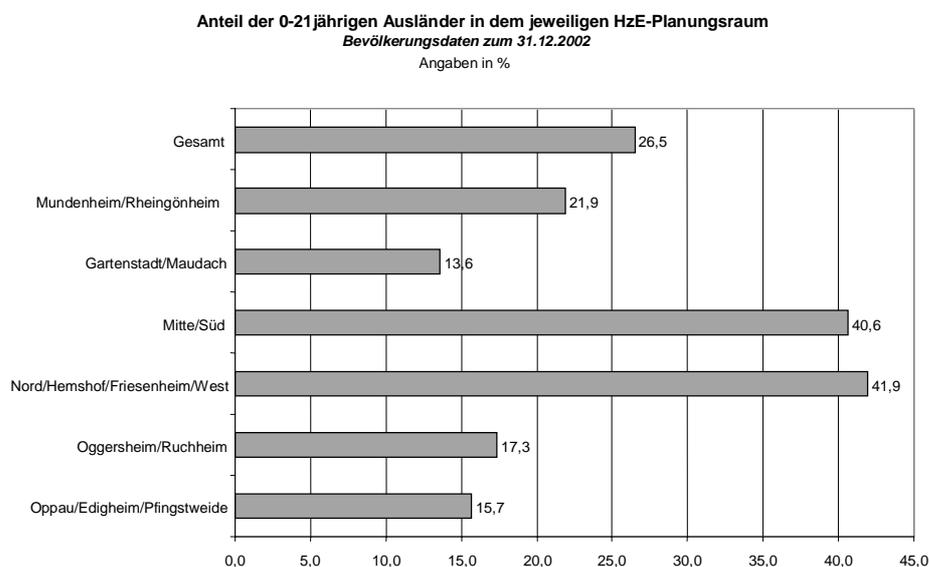
Die Betrachtung des Jugendeinwohnerwertes zeigt, dass der Anteil der jungen Menschen unter 21 Jahren je Planungsraum zwischen den Planungsräumen nur wenig differiert. Er streut lediglich zwischen 18,5% (Mitte/Süd) und 22,7% (Nord/Hemshof/Friesenheim/West). Ein erster Hinweis auf die unterschiedlichen Lebenslagen und Lebenswelten dieser zwar überall ähnlich großen Gruppe ergibt sich aus der Betrachtung des Anteils der jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Dies ist insofern von Bedeutung als die Migrationserfahrungen immer auch besondere Bewältigungsaufgaben für die jungen Menschen mit sich bringen. Sie sind herausgefordert, unterschiedliche kulturelle Systeme subjektiv miteinander in Einklang zu bringen, Widersprüche in den sozialen Systemen und Regelungen zu überbrücken und auszubalancieren, somit im Nebeneinander der Unterschiede, die mehr oder weniger miteinander konkurrieren oder mit spezifischen Machtprozessen verbunden sind, ihren eigenen Weg zu finden.

Betrachtet man nun den Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund an allen jungen Menschen differenziert nach Planungsräumen, sind hier große Unterschiede festzustellen. So liegt der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund in den Planungsräumen Mitte/Süd (40,6%) und Nord/Hemshof/Friesenheim/West (41,9%) nämlich deutlich über dem städtischen Durchschnitt von 26,5%. In Mundenheim/Rheingönheim befindet sich der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund mit 21,9% dem städtischen Durchschnitt am nächsten. In den verbleibenden drei Planungsräumen ist der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund deutlich unterrepräsentiert (13,6% bis 17,3%).

⁵ Die Sozialstrukturanalyse wurde erst nach der Festlegung der sechs Planungsräume durchgeführt, so dass diese Ergebnisse direkt auf die Planungsräume Bezug nehmen. Im Unterschied dazu wurden in der früher durchgeführten Zielgruppenanalyse regionale Auswertungen bezogen auf die sieben alten Regionen, wie sie im Zuge von IGAZHU entwickelt worden waren, und bezogen auf die in 2003 definierten drei Regionen vorgenommen. Die verschiedenen regionalen Differenzierungen sind insofern kompatibel, als sich die Planungsräume von den alten Regionen lediglich hinsichtlich der Zusammenfassung der beiden alten Regionen Nord/Hemshof/Friesenheim und West zu einem Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West unterscheiden. Die drei neuen Regionen entsprechen wiederum weiteren Zusammenfassungen, nämlich

- neue Region Nord ist Oppau/Edigheim/Pfingstweide und Oggersheim/Ruchheim
- neue Region Mitte ist Nord/Hemshof/Friesenheim/West und Mitte/Süd
- neue Region Süd ist Gartenstadt/Maudach und Mundenheim/Rheingönheim.

Abb 4: Anteil der 0- bis 21-Jährigen Ausländer im jeweiligen HzE-Planungsraum



Betrachtet man die Verteilung der jungen Menschen mit Migrationshintergrund auf das Stadtgebiet, so wird außerdem sichtbar, dass über 60% der jungen Menschen mit Migrationshintergrund in den Planungsräumen Mitte/Süd und Nord/Hemshof/Friesenheim/West leben. Diese Daten verdeutlichen, dass insbesondere in zwei Planungsräumen das Thema „Migration“ von zentraler Bedeutung ist. Hier ist nahezu jeder zweite junge Mensch nicht-deutscher Herkunft, würde man die nicht statistisch erfassten Gruppen jugendlicher Ausiedler oder eingebürgerter MigrantInnen mit hinzunehmen.

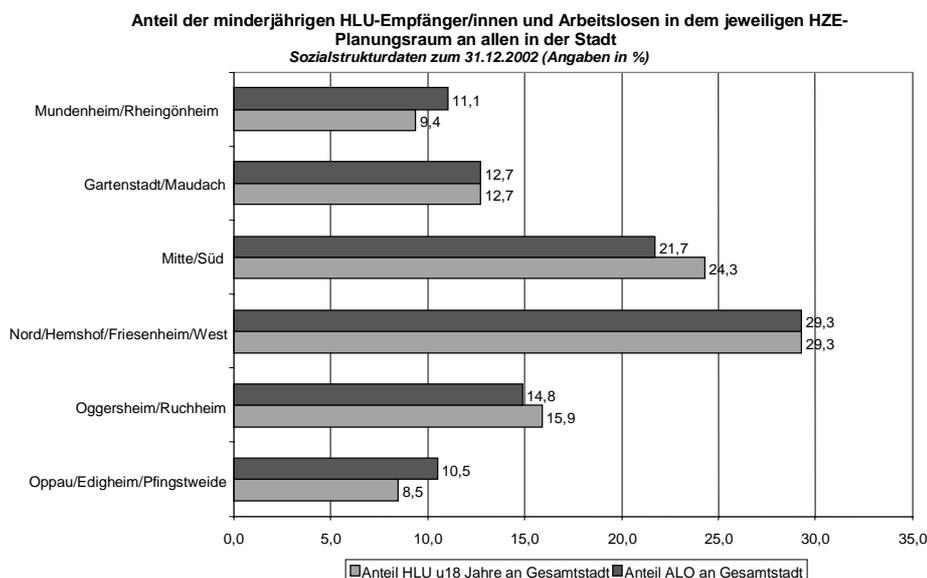
Ein gänzlich anderes Bild zeigt sich nun allerdings, wenn man die Ergebnisse der Sozialstrukturanalyse mit denjenigen der Zielgruppenanalyse in Verbindung bringt. Hier sind nun in der neuen Region Nord Jugendliche mit Migrationshintergrund im Alter zwischen 15 und 18 Jahren in den Hilfen zur Erziehung gegenüber ihrem Anteil an allen jungen Menschen in dieser Region deutlich überrepräsentiert. In der neuen Region Mitte sind dagegen die jungen Menschen mit Migrationshintergrund in fast allen Altersgruppen unterrepräsentiert. In der neuen Region Süd schließlich fallen die jungen Menschen mit Migrationshintergrund ganz besonders durch eine überproportionale Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auf.

Hieraus ist zu schließen, dass das Migrationsthema gerade in seiner unterschiedlichen Bedeutung für die einzelnen Planungsräume von hoher Brisanz für die Hilfen zur Erziehung ist. Es ist zu fragen, welche Relevanz diese Feststellung für die Ausgestaltung und personelle Ausstattung der Sozialen Dienste, der Regeleinrichtungen in den jeweiligen Planungsräumen und der fallunspezifischen Arbeit hat. Welchen Stellenwert haben migrations-spezifische Arbeitsansätze, welchen Stellenwert haben aber auch migrations-spezifische Qualifikationen auf Seiten der Fachkräfte? Wie begegnet die Jugendhilfe Ausgrenzungs- und Segregationstendenzen, welche Unterstützungsstrukturen werden den Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern in ihrem jeweiligen Lebensumfeld gewährt? Diese Fragen markieren Ansatzpunkte für eine sozialraumorientierte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung, die es gerade im Blick auf die unterschiedlichen Facetten des Migrationsthemas aufzunehmen gilt.

4.1.2 Sozialleistungsbezug

Ein weiterer im Blick auf die Hilfen zur Erziehung relevanter Aspekt der Sozialstruktur ist der Anteil der jungen Menschen, die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) beziehen. Hier fällt der Planungsraum Mitte/Süd ganz besonders auf. Von 1000 jungen Menschen unter 18 Jahren beziehen hier fast 100 Hilfe zum Lebensunterhalt (97,9), im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West sind es 73,1. Der Eckwert für die Gesamtstadt liegt bei 60,5, der niedrigste Eckwert findet sich im Planungsraum Oppau/Edigheim/Pfingstweide mit 34,3.

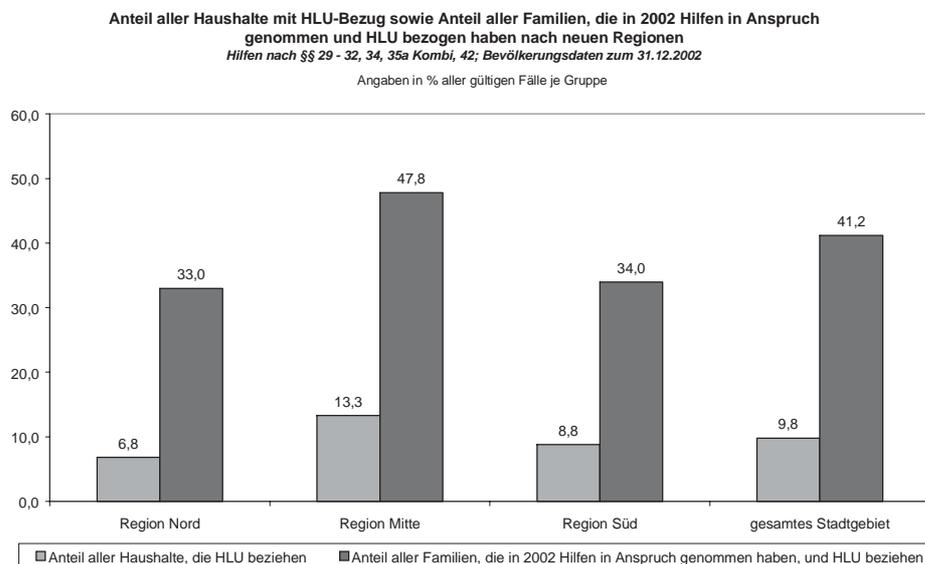
Abb 5: Anteil der minderjährigen HLU-EmpfängerInnen und Arbeitslosen im jeweiligen HzE-Planungsraum



Ein Blick auf den Anteil der arbeitslosen Bürger und Bürgerinnen zeigt ein ähnliches, wenn auch nicht so ausgeprägtes Bild. Hier liegt der Eckwert der Arbeitslosen pro 1000 Einwohner wiederum in den Planungsräumen Mitte/Süd (59,3) und Nord/Hemshof/Friesenheim/West (60,7) am höchsten. Am niedrigsten ist dieser Wert in Oppau/Edigheim/Pfingstweide mit 32,5. Der städtische Durchschnitt liegt bei 46,8.

Betrachtet man zum HLU-Bezug und zur Arbeitslosigkeit die Verteilung der SozialleistungsempfängerInnen über die Gesamtstadt, so zeigt sich nochmals eine hohe Parallelität. Fast ein Drittel der minderjährigen HLU-EmpfängerInnen und auch fast ein Drittel der Arbeitslosen (jeweils 29,3%) leben im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West. Gut ein Fünftel der Arbeitslosen und fast ein Viertel der minderjährigen HLU-EmpfängerInnen lebt im Planungsraum Mitte/Süd. Es kann somit resümiert werden, dass diese beiden Planungsräume am stärksten von Armutsentwicklungen betroffen sind, die deutliche Auswirkungen auch auf die Entstehung von Erziehungshilfebedarfen haben, wie oben gezeigt wurde. Aus der Zielgruppenanalyse ergibt sich daraus, dass im gesamten Stadtgebiet 41,2% der Familien, die in 2002 Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen hatten, auch HLU bezogen haben. In der neuen Region Mitte beträgt dieser Anteil sogar mit 47,8% fast die Hälfte, in den beiden anderen neuen Regionen Nord und Süd liegt dieser Anteil bei einem Drittel.

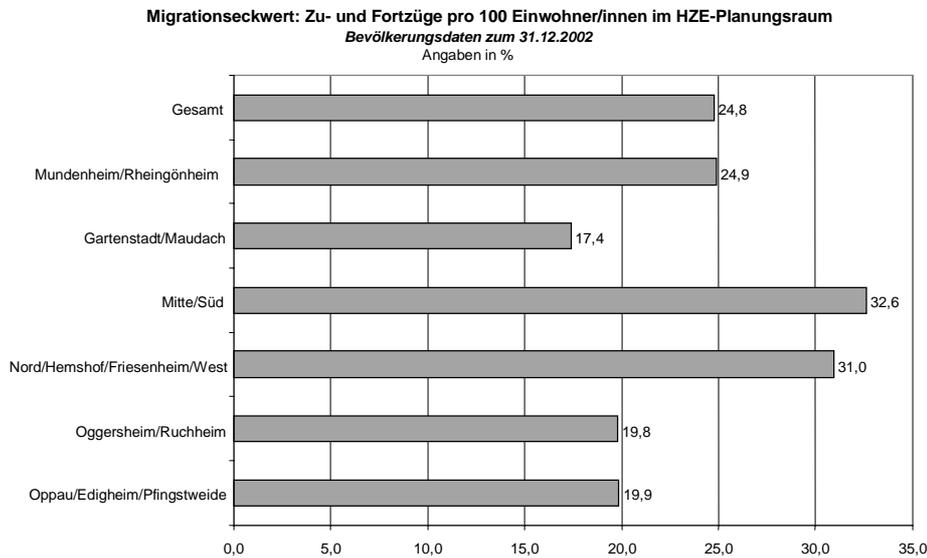
Abb 6: Anteil der Haushalte mit HLU-Bezug sowie Anteil aller Familien, die in 2002 Hilfen in Anspruch genommen und HLU bezogen haben nach neuen Regionen



4.1.3 Zu- und Fortzüge (Mobilität)

In die Sozialstrukturanalyse wurde auch der Faktor „Mobilität“ aufgenommen. Dazu wurden die Zu- und Fortzüge pro 100 Einwohner in den Planungsräumen ausgewertet und die jeweiligen Eckwerte zu einem Faktor „Mobilität“ addiert. Mobilität ist ein zentrales Kennzeichen moderner Gesellschaften und ein Indikator für den sozialen Wandel. Der Faktor „Mobilität“ hat dabei aus jugendhilfeplanerischer Perspektive zwei Seiten. Die Möglichkeit, sich entlang von biographischen bzw. beruflichen Erfordernissen auch räumlich jeweils neu orientieren zu können, schafft Freiräume und Optionen. Andererseits beeinflusst Mobilität aber auch die Stabilität sozialer Netzwerke und macht soziale Beziehungen flüchtig. Angesichts der Tatsache, dass die Mobilität der Bevölkerung weiter wachsen und in Bezug auf die geforderte Arbeitsmarktflexibilität an Bedeutung gewinnen wird, resultiert hieraus ein zentrales Handlungsfeld der Jugendhilfe, nämlich am Aufbau sozialer Bezüge mitwirken zu müssen, da sie nur noch begrenzt quasi „urwüchsig“ in den sozialen Räumen entstehen. Auch hier fallen wiederum die Planungsräume Mitte/Süd und Nord/Hemshof/Friesenheim/West mit den höchsten Wanderungswerten auf. 32,6 bzw. 31,0 von 100 EinwohnerInnen sind hier im Jahr 2002 zu- oder fortgezogen, das heißt jeder dritte.

Abb 7: Migrationseckwert: Zu- und Fortzüge pro 100 EinwohnerInnen im HZE-Planungsraum



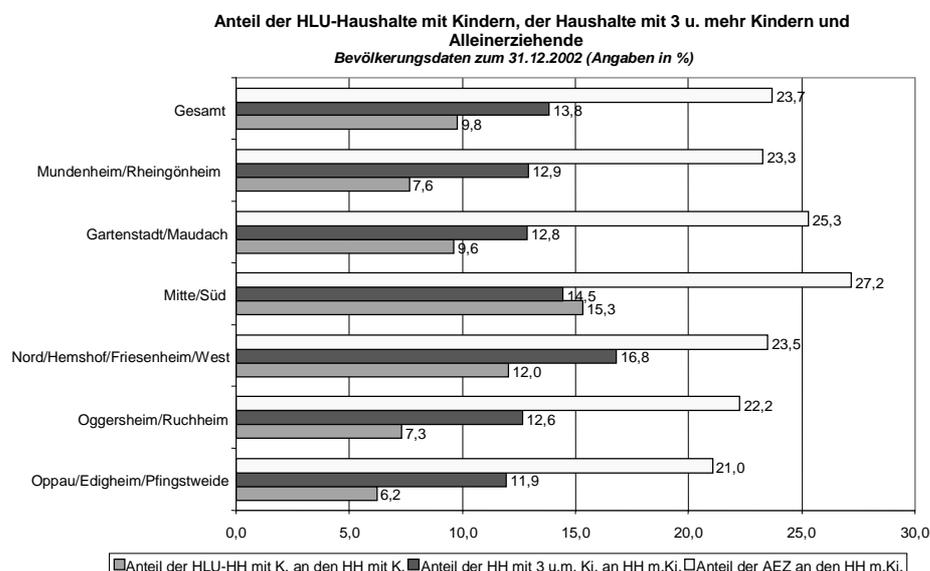
Hier stellt sich die Frage, wie angesichts eines so hohen Maßes an Mobilität soziale Netzwerke aufgebaut und gestützt werden können bzw. welche spezifischen Bewältigungskompetenzen und Unterstützungsmöglichkeiten Familien in der Mobilität benötigen. Der städtische Durchschnitt an Zu- und Fortzügen liegt bei 24,8, was bedeutet, dass bezogen auf die gesamte Stadt immerhin jede vierte Person umgezogen ist.

4.1.4 Ausgewählte Aspekte zur Lebenslage von Familien mit Kindern

Betrachtet man nun nochmals genauer die Ludwigshafener Familien mit Kindern nach den Aspekten HLU-Bezug, Kinderreichtum⁶ und Status des Alleinerziehens dann fallen folgende regionale Disparitäten auf. Auch hier finden sich die Spitzenwerte wiederum in den gleichen Planungsräumen, die Unterschiede zwischen den Planungsräumen erscheinen aber bezogen auf die Haushalte mit Kindern nicht ganz so groß. So liegt der Anteil der Haushalte, die HLU beziehen, an allen Haushalten mit Kindern im Planungsraum Mitte/Süd bei 15,3%, in Nord/Hemshof/Friesenheim/West bei 12,0%, der städtische Durchschnitt liegt bei 9,8% der niedrigste Anteil findet sich mit 6,2% in Oppau/Edigheim/Pfingstweide. Der Anteil der Haushalte mit drei und mehr Kindern ist im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West mit 16,8% am höchsten, gefolgt von Mitte/Süd mit 14,5%. Der städtische Durchschnitt liegt hier bei 13,8%, der geringste Anteil findet sich mit 11,9% wiederum in Oppau/Edigheim/Pfingstweide. Der Anteil der Alleinerziehenden schließlich ist im Planungsraum Mitte/Süd mit 27,2% am höchsten, gefolgt von Gartenstadt/Maudach mit 25,3%. Der städtische Durchschnitt liegt hier bei 23,7%, der geringste Anteil findet sich wiederum in Oppau/Edigheim/Pfingstweide mit 21,0%.

⁶ Unter kinderreichen Familien werden hier Familien mit drei und mehr Kindern zusammengefasst.

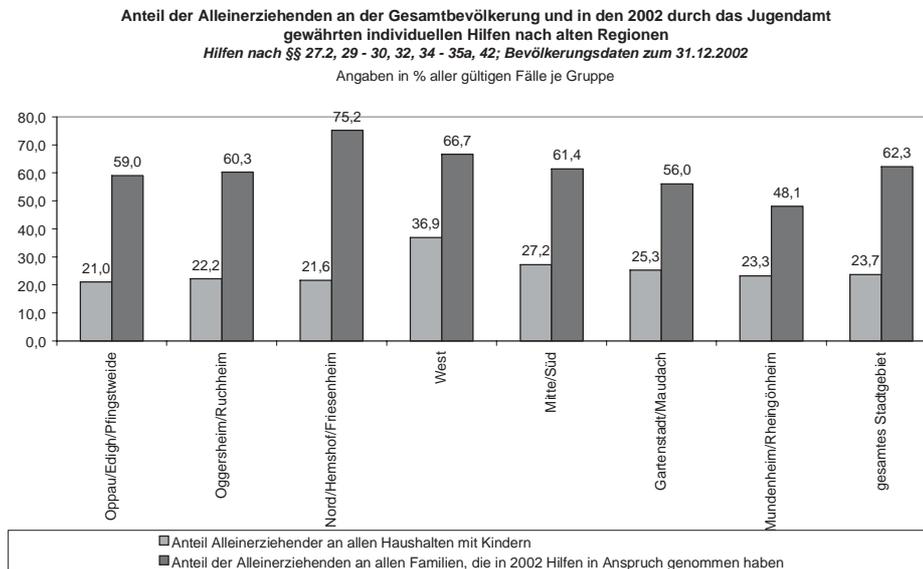
Abb 8: Anteil der HLU-Haushalte mit Kindern, der Haushalte mit drei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende



Betrachtet man auch hier nochmals die Verteilung der Haushalte mit Kindern, die HLU beziehen, die Verteilung der Haushalte mit drei und mehr Kindern sowie der Alleinerziehenden auf die Gesamtstadt, so zeigt sich wiederum, dass von allen drei Gruppen der größte Anteil im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West lebt. Die zweitgrößte Gruppe der Haushalte mit Kindern, die HLU beziehen, lebt im Planungsraum Mitte/Süd, die zweitgrößte Gruppe der Haushalte mit drei und mehr Kindern lebt allerdings im Planungsraum Oggersheim/Ruchheim, ebenso die zweitgrößte Gruppe der Alleinerziehenden. Die kleinste aller drei Merkmalsgruppen lebt im Planungsraum Mundenheim/Rheingönheim.

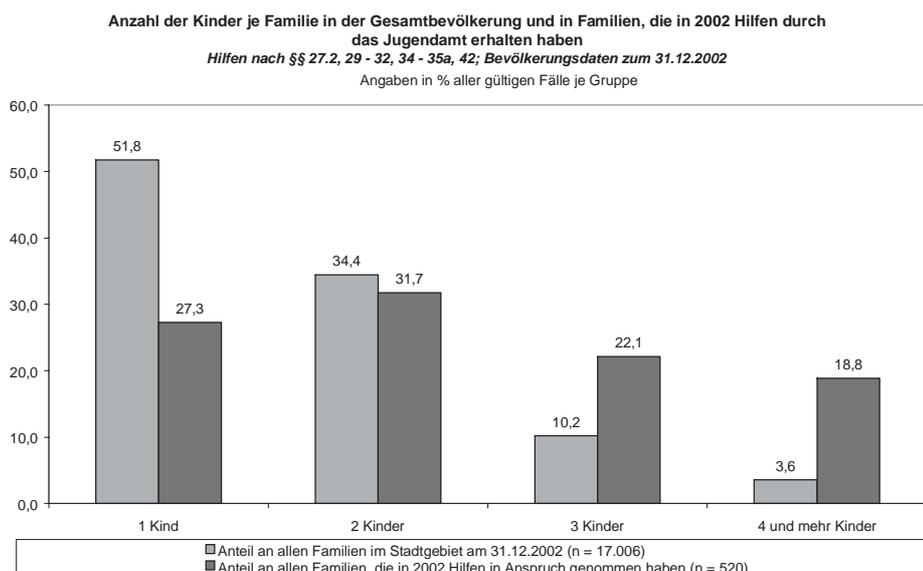
Stellt man nun auch hier wiederum die Ergebnisse der Sozialstrukturanalyse denjenigen der Zielgruppenanalyse gegenüber, so zeigt sich im Blick auf die Alleinerziehenden, wieviel häufiger Alleinerziehende auf Hilfen zur Erziehung angewiesen sind bzw. ihre Unterstützungsbedarfe mit Hilfen zur Erziehung beantwortet werden. So liegt der Anteil der Alleinerziehenden, die in 2002 Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen haben, bei 62,3% während er in der Gesamtbevölkerung lediglich bei 23,7% liegt. Diese Diskrepanz gilt für alle alten Regionen gleichermaßen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. So sind in der Region Mundenheim/Rheingönheim nur knapp die Hälfte der Eltern, die in 2002 Hilfen in Anspruch genommen haben, Alleinerziehende. In der Region Nord/Hemshof/Friesenheim beträgt dieser Anteil dagegen 75,2%.

Abb. 9: Anteil der Alleinerziehenden an der Gesamtbevölkerung und in den 2002 durch das Jugendamt gewährten individuellen Hilfen nach alten Regionen



Weiter zeigt die Zielgruppenanalyse, dass auch kinderreiche Familien überproportional häufig Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmen. Hier liegt der Anteil der Familien mit 3 Kindern mehr wie doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung, bei den Familien mit vier und mehr Kindern versechsfacht sich dieser Anteil. Dies gilt über alle Regionen gleichermaßen.

Abb 10: Anzahl der Kinder je Familie in der Gesamtbevölkerung und in Familien, die in 2002 Hilfen durch das Jugendamt erhalten haben

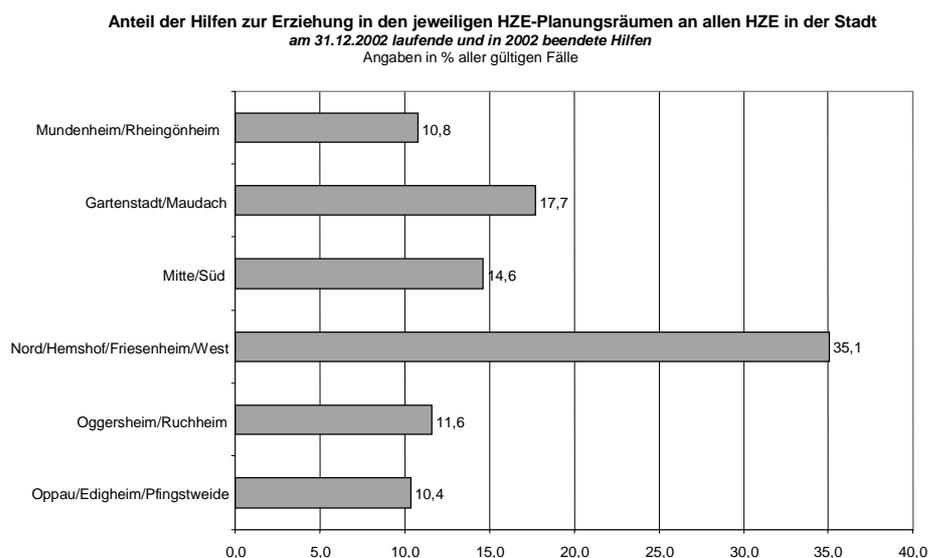


Dieser Vergleich von Sozialstrukturdaten und Ergebnissen der Zielgruppenanalyse weist darauf hin, dass die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in engem Zusammenhang mit Familienstrukturen und damit verbundenen besonderen Anforderungen an die Bewältigung von Alltags- und Erziehungsaufgaben stehen. Hier ist bezogen auf die Gegebenheiten und Möglichkeiten in den jeweiligen Planungsräumen zu prüfen, in wie weit diesen Unterstützungsbedarfen von Familien durch die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur und einem entsprechenden Ausbau sowie einer Qualifizierung von Regeleinrichtungen entsprochen und damit der Aufwand individueller Lösungen reduziert werden kann.

4.1.5 Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung

Ein Blick auf die Verteilung der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in 2002 auf die Planungsräume zeigt schließlich, dass hier der deutlich größte Teil der Hilfen im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West geleistet wurde. Hier wurde über ein Drittel der Hilfen in Anspruch genommen. In allen anderen Planungsräumen liegt der Anteil der Hilfen zur Erziehung unter 20%.

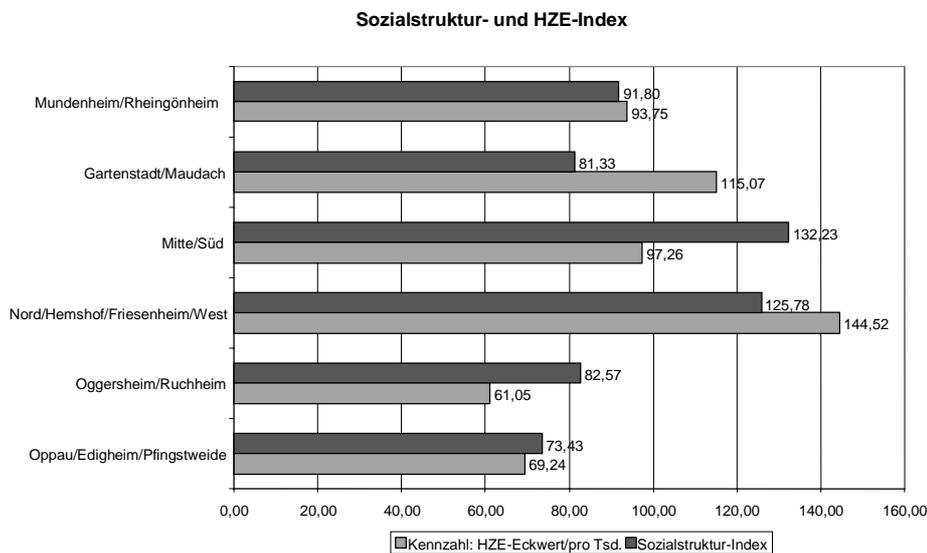
Abb 11: Anteil der Hilfen zur Erziehung in den jeweiligen HzE-Planungsräumen an allen HzE in der Stadt Ludwigshafen



Ein ähnliches Verhältnis ergibt die Betrachtung des Eckwertes, also die Anzahl der HzE-Fälle je 1000 junger Menschen unter 21 Jahren. Hier liegt der Eckwert im Planungsraum Nord/Hemshof/Friesenheim/West bei 31,0, der in Gartenstadt/Maudach bei 24,7, der städtische Durchschnitt bei 21,5. Der geringste Eckwert findet sich im Planungsraum Oggersheim/Ruchheim mit 13,1.

Aus der Gesamtheit der Einzeldaten, wie sie soeben vorgestellt wurden, lassen sich nun ein Sozialstruktur- sowie ein HzE-Index bilden. Indem beide Indizes nebeneinander gestellt werden, wird deutlich sichtbar, wie sozialstrukturelle Belastungen mit Erziehungshilfebedarfen einhergehen.

Abb 12: Sozialstruktur- und HZE-Index



4.1.6 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Sozialstrukturanalyse verweisen sehr deutlich auf unterschiedliche sozialstrukturelle Belastungsfaktoren in den Planungsräumen der Stadt Ludwigshafen. Daraus ergeben sich gleichzeitig auch unterschiedliche konzeptionelle Schwerpunktlegungen, die im Rahmen der konkreten Umsetzung des Sozialraummodells bedacht werden müssen.

Sehr anschaulich kann mit der Sozialraumanalyse auch erklärbar gemacht werden, dass die unterschiedlich hohe Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung in engem Zusammenhang mit der Dichte von sozialstrukturellen Belastungen steht. D.h. die Jugendhilfe ist hier in vielen Fällen eine Art Ausfallbürge für gesamtgesellschaftliche Desintegrationsprozesse, die aller Voraussicht nach auch in Zukunft nicht geringer werden.

Damit aber der Soziale Dienst Hilfen in Bezug auf die sozialstrukturellen Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraumes entwickeln kann, bedarf es der Reorganisation von Planungsraum bezogenen Teams im Sozialen Dienst. Darüber hinaus ist aber auch die Ausstattung und Qualifizierung der Sozialen Dienste in den jeweiligen Planungsräumen von Bedeutung. So müssen die regionalen Disparitäten in der Verteilung der Personalressourcen des Sozialen Dienstes ihren Niederschlag finden und die Fachkräfte müssen sich in ihrem fachlichen Handeln auf die Besonderheiten der sozialstrukturellen Gegebenheiten einstellen und ggf. weiterqualifizieren können. Im Einzelnen lassen sich dazu folgende Handlungsempfehlungen formulieren:

Handlungsempfehlung 2:**Organisatorische Umsetzung der Planungsräume für den Bereich der Hilfen zur Erziehung**

Im Verlauf der Evaluation wurden für den Bereich der Hilfen zur Erziehung sechs Planungsräume definiert, die die Grundlage für die sozialräumliche Weiterentwicklung darstellen können. Auf diese Planungsräume wären dann die Ausgestaltung der Sozialen Dienste, die Entwicklung der Infrastruktur und die Konzeptionierung von Hilfesettings ebenso zu beziehen wie das Datenkonzept für ein Berichtswesen (z.B. Fallerfassung).

Handlungsempfehlung 3:**Bildung von Planungsraum bezogenen Teams bei den Sozialen Diensten**

Zur Umsetzung des Planungsraumkonzeptes empfiehlt sich auch eine Reorganisation der Teams der Sozialen Dienste. Dabei ist im Blick auf die Personalbemessung darauf zu achten, dass arbeitsfähige Teams entstehen. D.h. bei der Personalauswahl sollte Berücksichtigung finden, dass die Anzahl von fünf bis acht Personen je Team nicht wesentlich über- oder unterschritten wird.

Aufgrund der vielfältigen Umstrukturierungen die in den vergangenen Jahren in den Sozialen Diensten in der Stadt Ludwigshafen vorgenommen wurden, empfiehlt sich bei der Umsetzung dieser Handlungsempfehlung eine begleitende Teamsupervision einzurichten. Darüber hinaus ist eine Konzeptentwicklung unter Beteiligung der MitarbeiterInnen zur Entwicklung und Vereinbarung einheitlicher Standards von Teamarbeit erforderlich.

Handlungsempfehlung 4:**Aufgabenbezogene Personalbemessung für den Sozialen Dienst und die Planungsräume**

Sowohl die soziostrukturellen Belastungsfaktoren wie auch das Fall- und Arbeitsaufkommen divergieren zwischen den sechs Planungsräumen erheblich. Für die Einhaltung fachlicher Standards sowie zur Gewährleistung einer gerechten Arbeitsverteilung im Sozialen Dienst ist eine aufgabenbezogene Personalbemessung unter Berücksichtigung der soziostrukturellen Belastungsfaktoren und der Hilfenachfrage erforderlich. Richtwerte liegen z.Z. bundesweit nicht vor. Aus diesem Grund ist ein Abgleich der Ist-Soll-Perspektive notwendig. D.h. zunächst muss das derzeitige Aufgabenspektrum der Sozialen Dienste inhaltlich und ressourcenbezogen erfasst und mit der anzustrebenden Soll-Perspektive abgeglichen werden. Dazu ist allerdings eine Konzeptentwicklung für das neue Aufgabenprofil des Sozialen Dienstes notwendig.

Handlungsempfehlung 5:**Weiterentwicklung der Jugendhilfeleistungsstruktur hinsichtlich migrations-spezifischer Anforderungen**

Junge Menschen nicht-deutscher Herkunft stellen in der Stadt Ludwigshafen eine zentrale Zielgruppe für die Jugendhilfe dar. Nach wie vor zeigt sich, dass diese Zielgruppe überdurchschnittlich häufig von sozialstrukturellen Belastungen und Ausgrenzungen betroffen ist. In den Hilfen zur Erziehung ist diese Gruppe bezogen auf die Gesamtstadt entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Aufgrund der Relevanz, die diese Zielgruppe im Hinblick auf den Abbau von sozialen Benachteiligungen hat, gilt es hier (insbesondere in den Planungsräumen mit deutlich unter- oder überproportionaler Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung) die Konzepte im präventiven Bereich wie bei den Hilfen zur Erziehung darauf hin zu überprüfen, ob sie bedarfsorientiert ausgerichtet sind (z.B. sprachliche/kulturelle Zugangsbarrieren, Diskriminierung, ethnische Konflikte). Ebenso wäre zu überprüfen, ob nicht auch im Rahmen der Personalentwicklung beim öffentli-

chen Träger wie den Leistungserbringern darauf geachtet werden kann, dass auch Fachkräfte nicht-deutscher Herkunft entsprechend repräsentiert sind.

4.2 Sozialraumorientierung als professionelles Handlungsmodell: Ressourcenorientierung und Familienaktivierung

Sozialraumorientierung trägt besonders dann zu einer wirkungsvollen Hilfestellung bei, wenn sie sich mit einer fachlichen Grundhaltung der Ressourcenorientierung und Familienaktivierung verbindet. Dies bedeutet, dass in der Hilfeplanung stets danach zu fragen ist, welche Ressourcen in der Familie und im sozialen Umfeld gegeben sind, welche Ressourcen aktiviert oder auch neu erschlossen werden können und wie damit gegebene Schwierigkeiten (besser) bewältigt oder adäquatere Lösungsstrategien entwickelt werden können. Diese Fokussierung auf die Ressourcen zielt auf die Aktivierung und Stärkung der Selbsthilfekräfte in den Familien, und zwar bei den Eltern ebenso wie bei den Kindern. Hilfen zur Erziehung sollen so Hilfe zur Selbsthilfe werden, d.h. Hilfen zur Erziehung mögen zunächst entlasten, um zu neuen Kräften zu kommen, müssen bei Bedarf auch für die notwendige (Grund)Ausstattung der Familie sorgen und streben dann in erster Linie aber eine Befähigung von Eltern und Kindern an, damit sie die sich ihnen stellenden Aufgaben im Alltag so weit wie möglich (wieder) selbst bewältigen können.

Eine solche auf Nachhaltigkeit zielende Hilfe zur Erziehung erfordert, Eltern und Kinder als ExpertInnen ihrer Lebenswelt wahr- und ernstzunehmen, Hilfeangebote an ihre Deutungsmuster anschlussfähig zu formulieren, sie an der Ausgestaltung der Hilfe zu beteiligen, damit die Hilfe zu ihrer Sache wird. Dabei gilt es Eltern so weit als möglich die Erziehungsverantwortung zu belassen bzw. mehr und mehr zurückzugeben und das innerfamiliäre Beziehungssystem hinsichtlich seiner stützenden Potentiale zu fördern.

Allerdings geht mit einer solchen bedarfs- und ressourcenorientierten Entwicklung von Hilfeangeboten stets die Frage einher, in wie weit Eltern ihre Erziehungsfähigkeit im konkreten Alltag mit ihren Kindern entwickeln und erweitern können oder aber Maßnahmen zum Schutz der Kinder notwendig werden. Die Einschätzung aber, wann ein Eingriff im Sinne der Garantenpflicht der öffentlichen Jugendhilfe zum Schutz von Kindern notwendig wird, stellt sich oft als eine Gradwanderung dar und hat weitreichende Konsequenzen für Eltern und Kinder. Dies gilt in besonderer Weise dann, wenn die Beziehung zwischen Eltern und Kindern als eine bedeutende Ressource für die Eltern und/oder die Kinder angesehen werden muss, die bei einer möglichen Intervention aus Kinderschutzgründen verloren gehen könnte.

In diesem Zusammenhang gewinnt der mit dem Referentenentwurf für die KJHG-Novellierung vorgesehene neue § 8a Bedeutung, mit dem der Gesetzgeber das Wächteramt stärker profiliert. Damit wird das doppelte Mandat von Hilfe und Kontrolle, von Dienstleistung als Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungstätigkeit und Garantenpflicht in den gesetzlichen Grundlagen deutlicher markiert. In diesem Spannungsfeld bewegen sich die Hilfen zur Erziehung immer. Um diesen neu akzentuierten Anforderungen gerecht werden zu können, braucht es die Entwicklung von fachlichen Standards und abgestimmten Verfahrensweisen innerhalb des Sozialen Dienstes und in der Kooperation mit den Leistungserbringern sowie weiterer im Einzelfall relevanter Einrichtungen und Dienste. Hierzu empfehlen sich Kooperationsvereinbarungen zwischen öffentlichem Träger und Leistungserbringern, die den Umgang mit Fragen des Kinderschutzes für den konkreten Einzelfall klären

helfen, wie es mit dem Kinderschutzdienst in Ludwigshafen bereits geschehen ist.

Zur Umsetzung einer familienaktivierenden und ressourcenorientierten Grundrichtung der Hilfen zur Erziehung ist gerade auch angesichts der möglichen Grenzen des Kinderschutzes die Reflexion von Settingstrukturen von Bedeutung: In welchem Rahmen können Eltern und Kinder am besten ihre Ressourcen einbringen und weiterentwickeln? Welches Setting ermöglicht notwendige Entlastung und fordert zugleich aber auch die Eigenkräfte der Familie heraus? Was ist ein angemessener Raum des Lernens für Eltern und Kinder, und zwar sowohl im Blick auf jeweils persönliche Aufgabenstellungen als auch im Blick auf das familiäre Miteinander? Vor diesem Hintergrund können dann auch ressourcen- und bedarfsorientierte Auswahlkriterien für die jeweilige Hilfeart entwickelt werden, die zugleich Schutzräume für Kinder und Freiräume für Eltern zur eigenen Entwicklung sicherstellen können. Eine solche Ressourcen- und Bedarfsorientierung führt zu zunehmend individuelleren Settings, die ambulante und teilstationäre Elemente, bei Bedarf auch stationäre Phasen miteinander kombinieren, und zwar immer mit dem Ziel, dass die Eltern so weit und sobald als möglich wieder selbst die Erziehungsverantwortung für ihre Kinder übernehmen können.

Die Ressourcen- und Familienaktivierung führt so auch zu einer neuen Reflexion der Bedeutung aller Formen der Fremdunterbringung als einer sehr umfassenden Form der Entlastung von Eltern, zumal hier vielfach mit der Entlastung auch die Entlassung aus der Erziehungsverantwortung einher geht. Dies aber ist rechtlich nicht (in erster Linie) intendiert. So bestimmt § 37 SGB VIII, dass durch Beratung und Unterstützung die Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie innerhalb eines im Hinblick auf die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen vertretbaren Zeitraums so weit verbessert werden soll, dass sie das Kind oder den Jugendlichen wieder selbst erziehen kann. Außerdem soll während dieser Zeit durch begleitende Beratung und Unterstützung der Familie darauf hingewirkt werden, dass die Beziehung des Kindes oder Jugendlichen zur Herkunftsfamilie gefördert wird. Erst wenn eine nachhaltige Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie innerhalb dieses Zeitraumes nicht erreichbar ist, soll mit den beteiligten Personen eine andere, dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen förderliche und auf Dauer angelegte Lebensperspektive erarbeitet werden.

Schließlich kommen unter der Maßgabe von Ressourcenorientierung und Familienaktivierung zwei Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung besonders in den Blick, nämlich die Alleinerziehenden und die Familien, die mehrere Hilfen erhalten bzw. sich in Strukturkrisen befinden. Beide Gruppen haben quantitativ eine hohe Relevanz bzgl. der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, und Ressourcen wie Problemindikationen verweisen auf besondere Belastungs- und Überforderungssituationen dieser Zielgruppen.

Im Folgenden sollen zunächst Daten zu diesen beiden Zielgruppen vorgestellt werden. Es schließen sich Beschreibungen zur Verteilung der Hilfearten an, bevor dann Ausführungen zu Ressourcen und Problemindikationen, zum Sorgerechtsentzug, zum Zwangskontext sowie zur Beteiligung der Eltern folgen. Daten zu Ressourcen und Problemindikationen fließen außerdem bereits in die Beschreibungen zu Zielgruppen und Hilfearten mit ein.

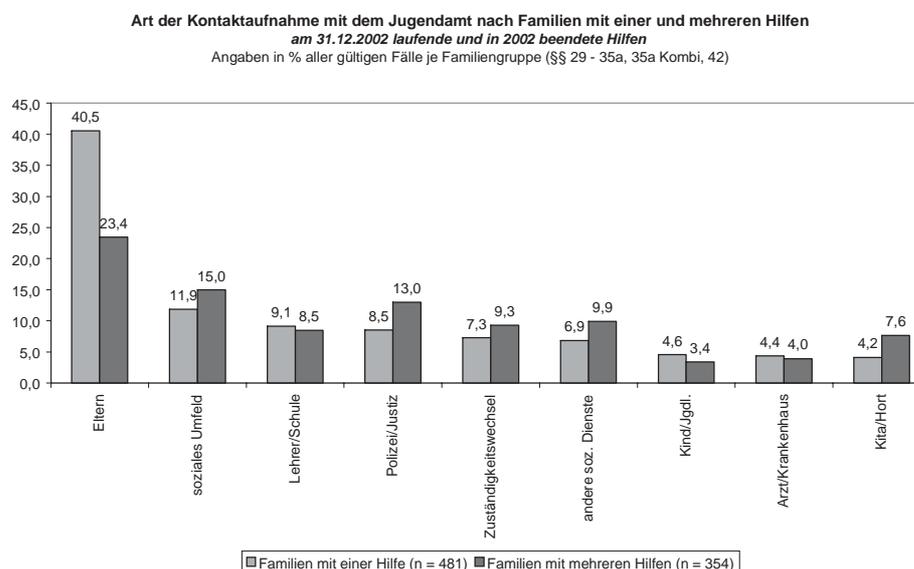
4.2.1 Familien mit mehreren Hilfen

Im Blick auf Familien, die mehrere Hilfen erhalten, fällt auf, dass gut ein Fünftel der Familien Adressat von 45% aller in 2002 geleisteten Hilfen waren. Über die drei neuen Regionen variiert dieses Verhältnis etwas, wobei am auffälligsten hier die Region Süd ist, in der ein Drittel der Familien fast 60% der Hilfen erhält. Betrachtet man weitere Merkmale dieser Familien, so fällt auf, dass Familien mit mehreren Hilfen deutlich häufiger HLU beziehen als Familien, die nur eine Hilfe erhalten. So liegt der Anteil der Familien mit einer Hilfe, die nur von HLU leben, bei 36%, bei Familien mit mehreren Hilfen liegt dieser Anteil bei 44%. Auch haben Familien mit mehreren Hilfen deutlich mehr Kinder. Familien mit einer Hilfe haben durchschnittlich 2,3 Kinder, Familien mit mehreren Hilfen dagegen 3,0 Kinder. Schließlich ist der Anteil der Alleinerziehenden in der Gruppe der Familien mit mehreren Hilfen höher als bei Familien mit einer Hilfe. Damit ist festzuhalten, dass ein wesentlicher Teil der Hilfen zur Erziehung Familien erhalten, deren Lebenslagen von dauerhaften und strukturellen Belastungsmomenten gekennzeichnet sind. Außerdem sind die Kinder bei Beginn der auf sie bezogenen Hilfen tendenziell jünger als die Kinder in Familien mit nur einer Hilfe. Dies verweist darauf, dass es hier zu einem wesentlichen Teil um Familien geht, die schon über längere Zeit dem Jugendamt bekannt sind.

Der Blick auf die Problemindikationen zeigt, dass es bei den Familien mit mehreren Hilfen deutlich häufiger um die mangelnde Sicherung von Grundbedürfnissen, um gesundheitliche Probleme, um beengte Wohnverhältnisse, um gewalttätiges Verhalten gegenüber den Kindern und um Suchtprobleme geht. Damit ist eine Reihe von Merkmalen angesprochen, die auf besondere Belastungssituationen der Familien hinweisen und auch als Ausdruck von Überforderung zu verstehen sind. Diesen Problemindikationen der Eltern stehen nun Ressourcen gegenüber, die vor allem das familiäre Beziehungssystem betreffen. So wird bezogen auf die Eltern deutlich häufiger als bei Familien mit nur einer Hilfe die Ressource „stabile Bindung zum Kind“ benannt. Als Pendant werden auch auf Seiten der Kinder die Ressourcen „tragfähige Beziehung zu Eltern“ und „stabile Beziehung zu Geschwistern“ häufiger als bei Familien mit nur einer Hilfe angegeben. Bei allen widrigen Umständen und schwierigen Lebensbedingungen scheint also gerade für diese Familien in Strukturkrisen die Familie an sich eine der wichtigsten Ressourcen zu sein.

Hier schließt sich unweigerlich die Frage an, was dies unter dem Fokus von Ressourcenorientierung und Familienaktivierung für die Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung bedeuten kann, zumal wenn man anhand ausgewählter Daten zum Hilfeprozess sehen kann, dass die erste Kontaktaufnahme zum Jugendamt noch häufiger als bei Familien mit einer Hilfe durch das soziale Umfeld, Polizei und Justiz sowie andere soziale Dienste erfolgt. Die Eltern selbst melden hier deutlich seltener Hilfe- und Unterstützungsbedarf an als Eltern, die nur eine Hilfe erhalten (23,4% gegenüber 40,5%).

Abb 13: Art der Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt nach Familien mit einer und mehreren Hilfen

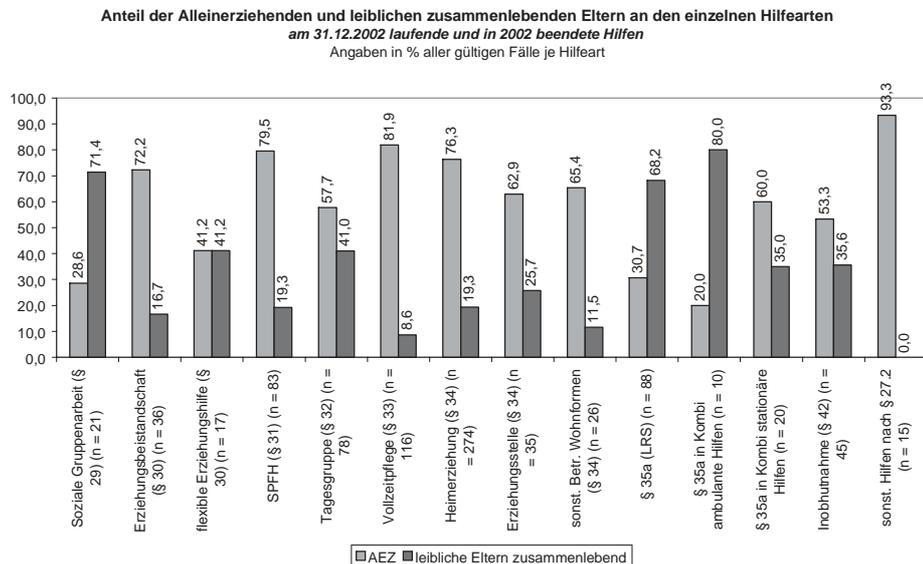


Allerdings sind Familien mit mehreren Hilfen häufig auch schon durch vorausgegangene Hilfen dem Jugendamt bekannt. Dennoch – oder gerade deshalb – werden Hilfen hier deutlich häufiger mit Zwangscharakter begonnen. Welche Form der Hilfe wäre für diese Familien in Strukturkrisen angemessen? Was könnte ihnen helfen, besser für sich und ihre Kinder zu sorgen und in ihren engen materiellen und räumlichen Verhältnissen zurecht zu kommen? Welche Formen der Entlastung und Unterstützung wären hier angemessen? In welchem Rahmen könnten diese Eltern(teile) ihre Erziehungsverantwortung entwickeln? Im Kontext einer sozialraumorientierten Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung sind hier sicher Überlegungen zur Entwicklung der sozialen Infrastruktur, zur Qualifizierung von und Zusammenarbeit mit Regeleinrichtungen von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus stellt sich hier die Frage, wie es gelingen kann, zum einen die Eltern mehr für die Hilfe zu gewinnen, somit den Anteil der Hilfen mit Dienstleistungscharakter zu erhöhen, und zum anderen Hilfekarrieren zu vermindern, somit gerade diese Familien aus dem System der individuellen Erziehungshilfen zu verselbständigen.

4.2.2 Alleinerziehende

Für die Gruppe der Alleinerziehenden zeigt sich nun zum einen wiederum ein erhöhter Anteil derjenigen, die nur von HLU leben. Dies ist hier fast die Hälfte aller Alleinerziehenden. Alleinerziehende haben zwar tendenziell weniger Kinder als Zwei-Eltern-Familien, dennoch beträgt auch hier der Anteil der Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern mehr als ein Drittel. Auch hier sind die Kinder bei Beginn der Hilfe tendenziell jünger. Auffallend ist im Blick auf die Art der Hilfe, dass Alleinerziehende deutlich häufiger als Zwei-Eltern-Familien SPFH (11,5% gegenüber 6,5%), Vollzeitpflege (16,6% gegenüber 4,1%) und Heimerziehung (36,5% gegenüber 21,6%) erhalten.

Abb 14: Verteilung der Hilfearten bei Alleinerziehenden und bei 2-Eltern-Familien



Dazu sind nun wiederum die Angaben zu Ressourcen und Problemindikationen interessant. Im Vergleich zu den Zwei-Eltern-Familien und auch in deutlichem Unterschied zu den Familien in Strukturkrisen ist die Ressource „stabile Bindung zum Kind“ weniger ausgeprägt. Noch auffälliger sind die Angaben zu den Ressourcen der Kinder. Hier ist der Anteil der Kinder, denen die Ressource „tragfähige Beziehung zu Eltern“ zugeschrieben wird, deutlich geringer als bei Zwei-Eltern-Familien. Das Bild ergänzt sich hier mit Blick auf die Problemindikationen. Dort fällt auf, dass die Problemindikation „Konflikt mit den Eltern“ bei den Kindern von Alleinerziehenden deutlich häufiger angegeben wird als bei Zwei-Eltern-Familien. Das familiäre Beziehungssystem wird hier also häufiger als bei Familien in Strukturkrisen als ein Problemkreis beschrieben. Im Blick auf die Eltern werden bei den Problemindikationen insbesondere Suchtprobleme und die mangelnde Sicherung von Grundbedürfnissen benannt, was wiederum als Signale für Überforderungssituationen verstanden werden kann.

Im Blick auf den Hilfeprozess zeigen sich nun weitere Unterschiede zu Familien in Strukturkrisen. So nehmen Alleinerziehende deutlich häufiger selbst Kontakt zum Jugendamt auf, aber auch Polizei und Justiz stellen häufiger als bei Zwei-Eltern-Familien einen Kontakt zum Jugendamt her. Schließlich ist gerade bei den Alleinerziehenden der Zuständigkeitswechsel in Folge eines Umzuges der Familie ein häufiger Grund für die erste Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt. Dies verweist darauf, dass Alleinerziehende aus dem Umland nach Ludwigshafen, also in die Stadt kommen, hier somit auch Mobilitätsgründe für den hohen Anteil der Alleinerziehenden eine Rolle spielen. Außerdem fällt auf, dass bei Alleinerziehenden auf beendete Hilfen häufiger als bei Zwei-Eltern-Familien eine weitere Hilfe folgt (43% gegenüber 30%), dies ist zum ganz überwiegenden Teil eine Fremdunterbringung (zum geringeren Teil Vollzeitpflege, zum bedeutend höheren Anteil Heimerziehung). In der Zusammenschau der bezogen auf Alleinerziehende vorgestellten Daten stellt sich somit die Frage, wie Alleinerziehende in ihrer spezifischen Belastungssituation unterstützt werden können und welche Formen

der Hilfe gerade auch im Blick auf die Beziehungsdynamiken in diesen Familien angemessen sind. Dabei ist zu prüfen, ob und wie durch stärker familienorientierte und familienaktivierende Hilfen Fremdunterbringungen vermieden werden können.

4.2.3 Unterschiedliche Inanspruchnahme von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen

Die Dominanz von Formen der Fremdunterbringung, insbesondere der Heimerziehung im Blick auf Alleinerziehende leitet über zur Betrachtung der unterschiedlichen Inanspruchnahme der verschiedenen Hilfearten. Hier fällt zunächst auf, dass sich in der Stadt Ludwigshafen insgesamt eine Dominanz der Heimerziehung findet. Der Anteil dieser Hilfen macht rund 45% aus, während je ein gutes Fünftel auf ambulante Hilfen und Vollzeitpflege bzw. Erziehungsstellen entfällt. Der Bereich der teilstationären Hilfen ist mit knapp einem Achtel an allen Hilfen vertreten.

Ein Blick auf die Dauer der unterschiedlichen Hilfearten zeigt nun allerdings, dass eine stationäre Unterbringung nicht unbedingt eine längerfristige Unterbringung bedeuten muss. So beträgt der Anteil mit mittelfristiger Laufzeit (3 Monate bis 2 Jahre) an allen in 2002 beendeten stationären Hilfen ca. 40%, ein auffallend großer Anteil, nämlich gut ein Drittel, dauerte sogar nur weniger als 3 Monate. Nur ein verbleibender Rest von ungefähr einem Viertel der Hilfen dauerte länger als 2 Jahre. Dies bedeutet, dass Heimerziehung nur noch für eine kleine Gruppe von Kindern und Jugendlichen die Bedeutung eines längerfristigen Lebensortes, damit auch eine Funktion von Beheimatung erlangen kann und muss. In einem Großteil der Fälle stellen die stationären Hilfen dagegen Interimslösungen dar. Zu fragen ist allerdings, wie diese Interimslösungen gerade im Kontext von Ressourcenorientierung und Familienaktivierung fachlich konzipiert werden, welche Zielsetzungen für Kinder und Eltern damit verbunden werden und wie dieser Hilfeabschnitt Heimerziehung ggf. in einen längerfristigen Hilfeprozess mit ambulanten und teilstationären Anteilen eingebunden wird. Außerdem ist kritisch zu prüfen, in wie weit stationäre Hilfephasen auf Grund mangelnder Ausgestaltung von ambulanten oder teilstationären Hilfen zustande kommen. Erst dann werden fachlich begründete stationäre Hilfen als Auszeiten für die Familien von Hilfeleistungen unterscheidbar, die aus unzureichender Ausstattung und Qualifizierung von Hilfeangeboten resultieren.

Werden nun in einem nächsten Schritt die Ressourcen, die sich auf die Beziehung zwischen Eltern und Kind beziehen, nach Hilfeart differenziert, so fällt auf, dass der Anteil der Heimerziehung ebenso hoch ist, wie der der ambulanten Hilfen. Dies bedeutet zwar verglichen mit den Anteilen der ambulanten und stationären Hilfen an allen Hilfen, dass bei Erkennen dieser Ressourcen tendenziell eher ambulante Hilfen gewählt werden, dennoch werden in einem Drittel der Fälle trotz der Ressource stabiler familiärer Beziehungen Kinder stationär untergebracht. Hier ist kritisch zu fragen, welche Bedeutung die stationäre Unterbringung in diesem Kontext hat und welche Gründe gegen eine ambulante oder teilstationäre Betreuung sprechen. Diese Frage stellt sich einmal mehr, betrachtet man nur die Hilfen mit einer Laufzeit von unter drei Monaten. Diese Hilfen sind zum ganz überwiegenden Teil stationärer Art (40% Heimerziehung, 40% Inobhutnahme). Im Vergleich zu allen Hilfen fällt hier auf, dass bei den Kurzzeithilfen auf Seiten der Eltern überproportional häufiger die Ressource „Kompetenzen zur Alltagsbewältigung“ (37% gegenüber 30%) und bei den Kindern die Ressource „tragfähige Beziehung zu den Eltern“ (51% gegenüber 43%) benannt wird. Da bei diesen kurzen Hilfen davon auszugehen ist, dass es zum überwiegenden

Teil hier um Krisenintervention und um Klärungsprozesse geht, stellt sich die Frage, in wie weit durch den Ausbau entsprechend frühzeitig wirksamer ambulanter Angebote stationäre Maßnahmen vermieden werden könnten.

4.2.4 Ressourcen- und Problemindikationen

Werden Ressourcen und Problemindikationen nochmals im Gesamt betrachtet, so ergibt sich folgendes Bild: Zu den Ressourcen wurde auf Seiten der Eltern am häufigsten die stabile Beziehung zu den Kindern angegeben (33%), gefolgt von „können sich Unterstützung holen“ (32%), „Kompetenzen zur Alltagsbewältigung“ (30%) und „ausreichende Gewährleistung einer Grundversorgung durch die Eltern“ (26%). Bei den Kindern wird die Ressource „tragfähige Beziehung zu den Eltern“ mit Abstand am häufigsten genannt (43%). Es folgen in der Rangfolge „Lern- und Aufnahmebereitschaft“ und „stabile Beziehung zu Geschwistern“ bei jeweils ca. einem Fünftel der Fälle. Auffallend ist somit, dass sowohl bezogen auf die Eltern als auch bezogen auf die Kinder, über das Gesamt der Hilfen zur Erziehung die familiären Beziehungen als stärkste Ressourcen gesehen werden. Damit scheint doch in einem bedeutenden Anteil der Fälle eine wesentliche Grundlage gegeben zu sein, um familienaktivierend arbeiten zu können.

Bei den Problemindikationen wird bezogen auf die Eltern in 40% der Fälle angegeben, dass mit den kindlichen Bedürfnissen nicht altersgemäß umgegangen wird. Das ist die häufigste Nennung. In immer noch 30% der Fälle wird angegeben, dass die Grundbedürfnisse nicht ausreichend gesichert sind, und in 23% der Fälle, dass es an Emotionalität mangelt, bzw. dass die Emotionalität der Eltern die Kinder überfordert. Bezogen auf die Kinder sind nun die Problemindikationen ganz anders gelagert. In über einem Drittel der Fälle geht es hier um Entwicklungsstörungen bzw. Entwicklungsverzögerungen und in einem Drittel um schulische Probleme. Bei jeweils einem Viertel der Fälle geht es um aggressives Verhalten und um Konflikte mit den Eltern.

In der Zusammenschau ergibt sich aus diesen Nennungen zu Ressourcen und Problemindikationen ein Bild, das wie folgt skizziert werden kann: In einem bedeutenden Anteil der Familien, die Erziehungshilfen in Anspruch nehmen, gibt es ein hohes Interesse aneinander. Die Familienmitglieder sind sich wechselseitig wichtig und können sich mehr oder weniger aufeinander verlassen. Daneben gibt es aber auch eine zu beachtende Gruppe, bei der Konflikte zwischen Eltern und Kindern zumindest für die Kinder (zeitweise) nicht mehr erträglich sind. Ein ganzer Teil der Eltern hat Kompetenzen zur Alltagsbewältigung, kann auch die Grundversorgung der Kinder sicherstellen, andere stoßen hier deutlich an ihre Grenzen. Deutliche Unterstützungs-, Beratungs- und Schulungsbedarfe für Eltern scheint es im Blick auf einen altersgemäßen Umgang mit Kindern zu geben, dies zeigt sich dann auch in Entwicklungsstörungen und Entwicklungsverzögerungen auf Seiten der Kinder. Häufiger Grund für Erziehungshilfen sind aber auch schulische Probleme. Auch hier scheinen die Eltern vielfach mit einer angemessenen Unterstützung der Kinder in schulischen Angelegenheiten überfordert zu sein.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der am häufigsten angegebenen Ressourcen und Problemindikationen bei Eltern und Kindern, dass es im Rahmen von Hilfen zur Erziehung zu einem bedeutenden Anteil um Elternschulung und Elternbildung im Sinne der Entwicklung von Erziehungsfähigkeit gehen kann und gehen muss. Hier ist zu prüfen, wie u.a. im Rahmen der Elternarbeit in Regeleinrichtungen verstärkt Angebote für Eltern entwickelt werden können. Desweiteren haben Hilfen zur Erziehung aber auch kompensatorische Funktion, z.B. wenn es um die Sicherstellung der Grundversorgung von

Kindern geht oder auch die Unterstützung von Kindern in schulischen Problemen. Hier ist sicher im Einzelfall zu prüfen, in wie weit über familienaktivierende Ansätze Eltern noch mehr befähigt werden können, oder wo es längerfristige familienunterstützende Angebote braucht, die dann aber soweit wie möglich über eine entsprechende Entwicklung der sozialen Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden sollten. Dabei ist sowohl an den Ausbau von Ganztagsplätzen im Bereich der Kindertagesstätten, des Hortes und der schulischen Betreuung zu denken als auch an Formen der sozialen Gruppenarbeit.

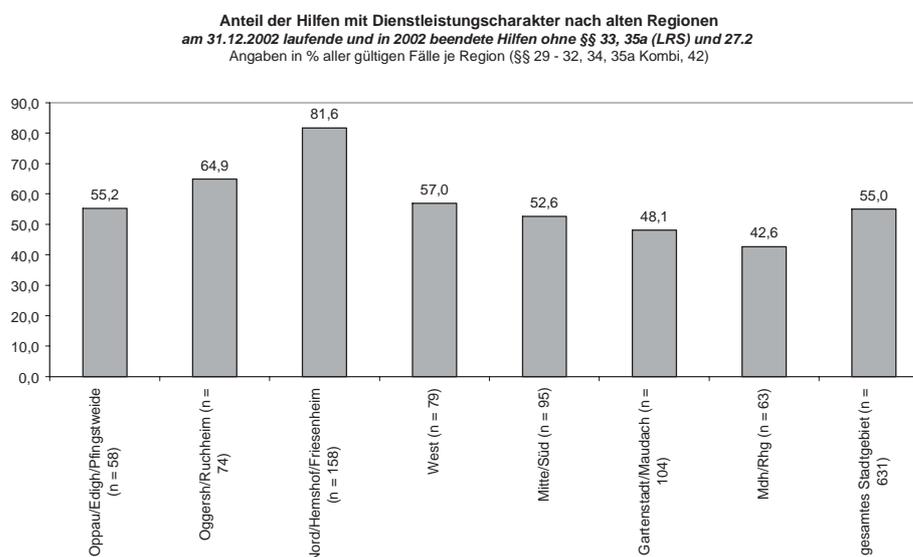
4.2.5 Sorgerechtsentzug und Zwangskontext

Unter besonderem Vorzeichen stehen Hilfen, wenn sie unter den Voraussetzungen eines Sorgerechtsentzuges und/oder unter den Bedingungen eines Zwangskontextes eingeleitet werden. Hier ist in besonderem Maße erforderlich, die Eltern für die Hilfe zu gewinnen, ihnen die Notwendigkeit einer Maßnahme zum Schutz ihrer Kinder bzw. zur Gewährleistung einer angemessenen Erziehung zu vermitteln, so dass gemeinsame Entwicklungsprozesse möglich werden.

Ein teilweiser oder vollständiger Sorgerechtsentzug lag zu Beginn der in 2002 in Anspruch genommenen Hilfen nur in einem Achtel der Fälle vor. Im Vergleich der alten Regionen stellt sich dies allerdings recht unterschiedlich dar. So ist der Anteil der Fälle mit Sorgerechtsentzug in den Regionen Nord/Hemshof/Friesenheim und West deutlich höher als in der Gesamtstadt. Alle anderen Regionen liegen unter dem städtischen Durchschnitt. Hier ist zu fragen, in wie fern dieser Unterschied durch die sozialstrukturellen Belastungen dieser beiden Regionen und fehlender Unterstützungsstrukturen für die Familien einerseits und durch Unterschiede in den Entscheidungsprozessen der Sozialen Dienste andererseits beeinflusst werden.

Im Blick auf die Bedingungen des Zwangskontextes zu Beginn der Hilfe fällt über das Gesamt der Hilfen zunächst auf, dass der Anteil der Hilfen mit Zwangscharakter (49,3%) fast ebenso hoch ist wie der mit Dienstleistungscharakter (50,7%). Über die Regionen zeigen sich aber auch hier wieder Unterschiede.

Abb. 15: Anteil der Hilfen mit Dienstleistungscharakter nach alten Regionen



So ist der Anteil der Hilfen mit Dienstleistungscharakter in den alten Regionen Gartenstadt/Maudach und Mundenheim/Rheingönheim deutlich niedriger (48% bzw. 43%) als in Nord/Hemshof/Friesenheim, wo der Anteil der Hilfen mit Dienstleistungscharakter mit 82% am höchsten ist. Aber auch Familien mit Zwangskontext für eine Hilfe zu gewinnen, ist gerade im Blick auf den Erhalt von Familien von besonderer Bedeutung. Dazu sind von den Fachkräften besondere Kompetenzen zur Erschließung eines ressourcenorientierten und familienaktivierenden Zugangs gefordert, der die Eltern in ihrer Verantwortlichkeit für und in ihrer Bindung zum Kind bzw. zu den Kindern anzusprechen vermag.

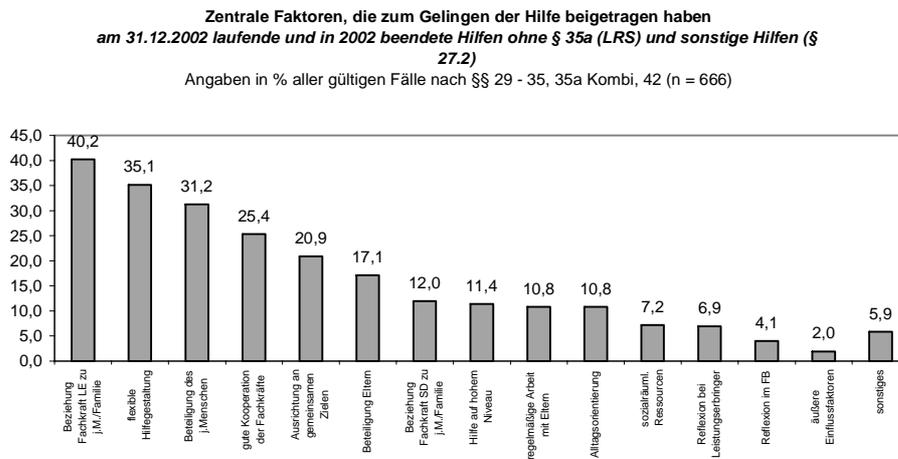
4.2.6 Beteiligung der Eltern und jungen Menschen

Wie oben bereits erwähnt, ist eine gelingende Beteiligung der Eltern an der Hilfeplanung in jedem Fall eine notwendige Voraussetzung für ressourcenorientierte und familienaktivierende Hilfeansätze. Denn Eltern werden sich nur dann aktivieren lassen, wenn die Hilfe zu ihrer Sache geworden ist, sie für sich eigene Ziele gesetzt haben und diese mit Unterstützung der Erziehungshilfe zu erreichen suchen. Wie aber gelingt bisher die Beteiligung der Eltern? Hierzu gibt es Einschätzungen sowohl aus der Zielgruppenanalyse als auch aus der Elternbefragung.

Aus der Zielgruppenanalyse fällt zunächst auf, dass bei der Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten der im Jugendamt entwickelten Standards des Hilfeplanungsprozesses die Beteiligung der Eltern als am wenigsten gelungen eingeschätzt wird. Die Aussage „Es ist gelungen, die Eltern angemessen am Hilfeprozess zu beteiligen“ bewerten nur 50% der Fälle mit „trifft voll und ganz oder eher zu“, während ein Viertel sagt, dass dies eher nicht oder überhaupt nicht zutrifft. Bei allen anderen Standards, die zur Bewertung vorgelegt wurden, fallen die positiven Bewertungen deutlich höher aus (zwischen 72% und 92%) und die negativen Bewertungen deutlich geringer (zwischen 3% und 9%). Dies verweist darauf, dass es im Blick auf die Beteiligung der Eltern der weiteren Qualifizierung der Fachkräfte im Sozialen Dienst bedarf.

Wie bedeutend das Thema Beteiligung ist, wird nochmals anhand der Faktoren deutlich, die zum Gelingen einer Hilfe beigetragen bzw. sich negativ auf den Verlauf einer Hilfe ausgewirkt haben. So ist einerseits die Beteiligung der jungen Menschen (31%) wie auch die Beteiligung der Eltern (17%) – sofern sie gelingt – ein wichtiger Faktor für das Gelingen der gesamten Hilfe.

Abb. 16: Zentrale Faktoren, die zum Gelingen der Hilfe beigetragen haben



Andererseits wirkt sich die mangelnde Akzeptanz der Eltern wie auch der jungen Menschen deutlich negativ auf den Hilfeverlauf aus. Wie bedeutsam dieser negative Einflussfaktor ist, wird daran sichtbar, dass die mangelnde Akzeptanz der Eltern in einem Viertel der Fälle angegeben wurde. Dies ist die mit Abstand häufigste Nennung, sofern überhaupt negative Einflussfaktoren benannt wurden. Dieser Zusammenhang ist allerdings plausibel. Dort wo die Hilfe im Grunde nicht gewollt ist, wird sie auch nur schwerlich Wirkung erzeugen können, zumal eine familienaktivierende Wirkung. Dies bedeutet zugleich aber, dass dem Beginn einer Hilfe, der Kontaktaufnahme zu den Eltern, dem Herstellen einer tragfähigen Arbeitsbeziehung, der Auftragsklärung und Zielentwicklung ein hohes Gewicht zuzumessen ist. Gerade eine ressourcenorientierte und familienaktivierende Zugangsweise zu Hilfen zur Erziehung erfordert ein hoch qualifiziertes Kontraktmanagement, das über den Anfangskontrakt hinaus auch im Hilfeverlauf den Kontrakt regelmäßig überprüft und ggf. an neue Gegebenheiten, Sichtweisen und Einschätzungen anpasst. Beteiligung ist somit ein fortlaufender Prozess, dem eine hohe Bedeutung hinsichtlich der Effektivität von Hilfen zukommt.

Im Rahmen der Elternbefragung wurden Eltern, die in 2002 Hilfen beendet haben, um die Bewertung des Hilfeprozesses unter verschiedenen Aspekten gebeten. Dazu ist zunächst festzustellen, dass im Gesamt die Eltern die Hilfen sehr positiv bewertet haben. Im Blick auf die Beteiligung der Eltern an der Hilfeplanung sind allerdings auch die Schlussbemerkungen der Eltern von Interesse. Hier kommt zum Ausdruck, dass eine Hilfe, die aus Sicht der Eltern geholfen hat, sich u.a. dadurch auszeichnet, dass sich die Eltern in ihren Bemühungen um Alltagsbewältigung und Erziehung ihrer Kinder wertgeschätzt fühlen und die Hilfe dort anknüpft, wo sie ihre Grenzen und Unterstützungsbedarfe markieren. Deutlich negative Rückmeldungen gibt es von Eltern dann, wenn sie sich übergangen und bevormundet fühlen, wenn sie Zuschreibungen des Versagens erleben und die Entscheidungen des Jugendamtes für sie nicht nachvollziehbar sind.

4.2.7 Zusammenfassung

Unter dem Fokus der Ressourcen- und Familienorientierung lassen sich zusammenfassend vor allem folgende Ergebnisse hervorheben:

- Eine zentrale Zielgruppe von Hilfen zur Erziehung stellen Familien dar, die nicht nur in besonderer Weise sozial benachteiligt sind, sondern deren Lebenslage sich durch verfestigte Strukturkrisen kennzeichnen lässt. Häufig handelt es sich dabei um kinderreiche Familien, d.h. um Familien mit drei und mehr Kindern. Auf diesen Typus von Familien entfallen fast die Hälfte aller in 2002 geleisteten Hilfen. In diesen Fällen gehört zu den Aufgaben der Jugendhilfe nicht nur die Stärkung und Erweiterung der Erziehungskompetenzen der Eltern, sondern auch die Sicherstellung elementarer Grundbedürfnisse von jungen Menschen.
- Eine zweite zentrale Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung stellen Alleinerziehende mit mehreren Kindern dar. Der Bedarf an Hilfen zur Erziehung steht hier ebenfalls häufig im Zusammenhang mit der Kumulation von Problemlagen (Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungsprobleme), die sich negativ auf die Erziehungskompetenzen bzw. die Sozialisationsbedingungen der Kinder auswirken.
- Trotz eines Ausbaus ambulanter und teilstationärer Hilfen in der Stadt Ludwigshafen in den vergangenen Jahren, handelt es sich bei fast jeder zweiten Hilfe um eine Heimerziehung. Der hohe Anteil dieser Hilfeart ist auch dadurch bedingt, dass es sich hier bei einem beachtenswerten Anteil um Fälle des stationären Clearings handelt. Darüber hinaus fällt auf, dass es sich bei der Heimerziehung nur noch in wenigen Fällen um eine langfristige Herausnahme aus der Familie handelt. 40% der Fälle dauern zwischen 3 Monaten und 2 Jahren.
- Die Ergebnisse der Zielgruppenanalyse zeigen, dass es sich bei den Hilfen zur Erziehung nicht nur um eine sozialpädagogische Unterstützung von Familien mit Erziehungsproblemen handelt. In fast jedem zweiten Fall ist fachlich abzuklären, ob hier das Wohl des Kindes in der Familie sichergestellt ist. Insbesondere in diesen Fällen tragen die Fachkräfte der Sozialen Dienste ein hohes Maß an Verantwortung.
- Beteiligung der Eltern und Kinder an der Ausgestaltung von Hilfen ist nicht nur eine zentrale Rechtsnorm des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, sondern stellt auch eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg von Hilfen dar. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich gleichzeitig hohe fachliche Anforderungen, insbesondere dann, wenn über die Hilfen auch Schutzfunktionen und Wächteramtaufgaben mehr oder weniger direkt realisiert werden sollen. Beteiligung wird nach Einschätzung der Fachkräfte in einem hohen Anteil der Fälle auch tatsächlich praktiziert. Die positiven Ergebnisse der Elternbefragung bestätigen dieses Bild.

Handlungsempfehlung 6:

Weiterentwicklung der professionellen Handlungskompetenz hinsichtlich Familienaktivierung, Ressourcenorientierung und Beteiligung von Eltern und Kindern

Ressourcen- und Familienaktivierung zeichnet sich im Rahmen eines professionellen Handlungsmodells durch eine stringente Bezugnahme auf die Deutungsmuster und Bedarfslagen der AdressatInnen aus. Dazu gehören ebenfalls entsprechende methodische Kompetenzen zur Realisierung von Beteiligungsmöglichkeiten. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um eine professionelle Ausfüllung des sozialräumlichen Umbaus.

Aus diesem Grund erfordert die sozialräumliche Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung eine Absicherung des sich hieraus ergebenden Fortbildungsbedarfs und eine systematische Fortbildungsplanung. Um einheitliche fachliche Standards und Haltungen gewährleisten zu können, bieten sich Fortbildungen für ganze SD-Teams sowie gemeinsame Fortbildungen von Sozialem Dienst und Fachkräften der leistungserbringenden Dienste bzw. Träger an. Darüber hinaus bedarf es der Operationalisierung dieses Handlungsmodells im Rahmen des SD-Konzeptes sowie der Absicherung in Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern.

Handlungsempfehlung 7:

Entwicklung von fachlichen Standards und abgestimmten Verfahrensweisen in Fragen des Kinderschutzes innerhalb des Sozialen Dienstes und in Kooperation mit anderen Institutionen

Die Hilfen zur Erziehung bewegen sich immer im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle. Bei der Entwicklung von bedarfs- und ressourcenorientierten Hilfen stellt sich darum immer auch die Frage, in wie weit Eltern ihre Erziehungskompetenzen im konkreten Alltag mit ihren Kindern entwickeln können, oder aber (vorübergehende) Maßnahmen des Kinderschutzes notwendig sind. Zur Unterstützung und Absicherung von fachlich begründeten und im Einzelfall abgewogenen Entscheidungen bedarf es der Entwicklung von fachlichen Standards und der Einbindung in Beratungsstrukturen.

Die Installation von kollegialer Fallberatung auch bzgl. Fragen des Kinderschutzes sowie die Entwicklung einer qualifizierten sozialpädagogischen Diagnostik stellen dabei wichtige Elemente dar. Dazu bedarf es der Absicherung von genügend Zeitressourcen für diese Aufgaben im Sozialen Dienst. Darüber hinaus ermöglicht eine enge Kommunikation und Information zwischen dem Sozialen Dienst und anderen Institutionen der Jugendhilfe sowie angrenzender Bereiche eine frühzeitige Information des Sozialen Dienstes über mögliche Kinderschutzbedarfe. Dazu gilt es angemessene Verfahren, Kommunikationswege und Zusammenarbeitsformen zu entwickeln. Die Dokumentation der Vereinbarungen in einer Handreichung kann eine entsprechende Umsetzung unterstützen. Schließlich sollten mit den Schwerpunktträgern in den einzelnen Planungsräumen Kooperationsvereinbarungen zu Fragen des Kinderschutzes getroffen werden, wie es mit dem Kinderschutzdienst bezogen auf die Gesamtstadt bereits geschehen ist.

Handlungsempfehlung 8:

Weiterentwicklung des Hilfeangebotes im Blick auf Möglichkeiten des ambulanten Clearings

Krisen in Familien erfordern immer wieder Möglichkeiten und Freiräume zur Klärung der aktuellen Situation und zur Entwicklung von für alle tragbaren Perspektiven. Dies geschieht bisher häufig im Rahmen einer kurzfristigen stationären Unterbringung des Kindes bzw. der Kinder. Hier ist zu prüfen, wie und in welchen Fällen diese Aufgaben der Krisenintervention und des Clearings auch in ambulanten oder teilstationären Settings angegangen werden können. Daran anschließend empfiehlt sich eine Konzeptentwicklung für Kriseninterventions- und Clearinghilfen in ambulanten und teilstationären Settings sowie für Möglichkeiten der kurzfristigen Inobhutnahme.

Handlungsempfehlung 9:**Weiterentwicklung des Hilfeangebotes im Blick auf ambulante familienbezogene Hilfen**

Gerade im Blick auf die Zielgruppen der Familien in verfestigten Strukturkrisen und der Alleinerziehenden erscheint der Ausbau familienbezogener Hilfen besonders angezeigt. Diese sollten sozialräumlich verankert und durch ein im Planungsraum räumlich verortetes Team erbracht werden. Dabei geht es vor allem um die Entwicklung von passgenauen Hilfen, die eng an die Lebenswelt der AdressatInnen anschließen und in die vertraute Umwelt integriert sind. Entsprechend sind primär ambulante Hilfesettings mit flexiblen Übergängen zu teilstationären Formen zu konzeptionieren.

Um eine verlässliche Planungsgrundlage für die Leistungserbringer zu schaffen, gilt es den Ressourcenbedarf an ambulanten und teilstationären Hilfen je Planungsraum zu ermitteln. Auf dieser Basis können dann Personalressourcenpools für die einzelnen Planungsräume errechnet werden. In einer Rahmenvereinbarung zwischen Sozialem Dienst und Leistungserbringer sind über den Umfang der Ressourcenpools hinaus auch die Aufgabenverteilung und Entscheidungskompetenzen zu klären.

Handlungsempfehlung 10:**Weiterentwicklung der Heimerziehung als familienunterstützende Hilfe**

Wie der hohe Anteil der kurz- und mittelfristigen stationären Unterbringungen zeigt (40% der stationären Hilfen), ist die Heimerziehung bereits in vielen Fällen eine zeitlich begrenzte Hilfe, an deren Ende eine Rückführung in die Herkunftsfamilie steht. Heimerziehung ist darum nicht mehr (nur) als familienersetzende Hilfe zu verstehen, sondern vielmehr als familienunterstützende Hilfe zu profilieren. Eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Eltern bzw. mit der ganzen Familie ebenso wie die Begleitung von Rückführungsprozessen stellen hier wesentliche Aufgaben auch der Heimerziehung dar.

Im Rahmen des sozialräumlichen Umbaus geht es um die konzeptionelle Verankerung und Weiterentwicklung der Elternarbeit in der Heimerziehung und somit auch um eine stärker lebenswelt- und beteiligungsorientierte Ausgestaltung von Zeiten der Fremdunterbringung von Kindern. Diese fachlich-konzeptionelle Entwicklung ist durch die entsprechende Berücksichtigung in den Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu unterstützen.

4.3 Sozialraumorientierung durch Weiterentwicklung und Qualifizierung flexibler und integrierter Hilfen

Wie oben bereits dargestellt führt die Sozialraumorientierung zu flexiblen und integrierten Hilfen im Sinne von individuellen, auf den jeweiligen Bedarf maßgeschneiderten Hilfen, die im Lebensfeld verankert auf Normalisierung und Integration zielen. Zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in dieser aufgezeigten Richtung bedarf es einerseits einer Weiterentwicklung der Hilfeplanung hinsichtlich der Bedarfsbestimmung, Auftragsklärung, Zielentwicklung und Evaluation sowie andererseits einer konzeptionellen und organisatorischen Weiterentwicklung des Hilfesystems hin zu einem breiten Ressourcenpool an Unterstützungs-, Beratungs- und Entlastungsmöglichkeiten und einer engen Zusammenarbeit mit Regeleinrichtungen im Sozialraum.

Nach § 36 SGB VIII ist es Aufgabe der Hilfeplanung, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und unter Beteiligung der AdressatInnen herauszuarbeiten, welche Hilfe geeignet und notwendig ist. So ergibt sich eine Notwendigkeit immer dann, wenn die Eigenkompetenzen der Eltern (aktuell) als nicht ausreichend einzuschätzen sind, um die Entwicklung und Erziehung des Kindes bzw. der Kinder angemessen gewährleisten zu können. Der notwendige Hilfebedarf ergibt sich entsprechend aus der Frage, was die Familie bzw. die Eltern brauchen, um wieder voll und ganz ihrer Erziehungsverantwortung gerecht werden zu können, bzw. welche Rahmenbedingungen die Eltern brauchen, um die Erziehungsverantwortung soweit es in ihren Möglichkeiten steht ausüben zu können. Zur Bestimmung dieser Notwendigkeit gilt es die Sicht der AdressatInnen mit derjenigen der Fachkräfte zu vermitteln und dabei soweit wie möglich einen Konsens zu erzielen bzw. eine klare Perspektivendifferenzierung vorzunehmen. Auf dieser Basis ist dann ein Hilfevertrag zu erarbeiten.

Zur Bestimmung der geeigneten Hilfe gilt es nun mit den AdressatInnen auszuloten, auf welche Form und Intensität der Hilfe sie sich einlassen können, in welchem Rahmen und über welche Medien sie in einen Reflexions- und Entwicklungsprozess eintreten können. Über einen Verständigungs- und Aushandlungsprozess sind so der als notwendig ermittelte Hilfebedarf mit der möglichen Form und Intensität der Hilfe abzustimmen und ein für alle Beteiligten tragbares Setting zu entwickeln, das an die Lebenswelt der AdressatInnen angeschlossen und im Blick auf das Wohl des Kindes bzw. der Kinder ausreichend ist. Im weiteren Prozess der Hilfeplanung gilt es die zu Beginn der Hilfe getroffene Vereinbarung regelmäßig zu überprüfen und ggf. an veränderte Notwendigkeiten und Einschätzungen zur geeigneten Hilfe anzupassen. Die Hilfeplanung stellt somit als Kontraktmanagement das zentrale Steuerungsinstrument für den individuellen Hilfeverlauf dar.

In dem Maße, wie über die Hilfeplanung maßgeschneiderte Hilfen entwickelt werden, sind die Leistungserbringer herausgefordert, ihre Angebote so flexibel zu gestalten bzw. mit so viel Gestaltungsspielraum auszustatten, dass sie auf die jeweils individuellen Bedarfe eingehen und sich mit ihnen verändern können. Für die Umsetzung von sozialraumorientierten erzieherischen Hilfen bedeutet dies, dass weniger Konzepte für spezifische Maßnahmen wie Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, Tagesgruppe etc. zu entwickeln als viel mehr Teams zu qualifizieren sind, die zusammen über ein breites Methodenspektrum verfügen, die bedarfsgerechte Settings entwickeln und so über jeweils notwendige Rahmenbedingungen verhandeln können. Nur so wird es möglich, dass auf veränderte Bedarfe innerhalb eines laufenden Hilfeprozesses reagiert werden kann und damit Maßnahmenwechsel und Hilfekarrieren vermieden werden, soziale Beziehungen innerhalb des Hilfe-settings erhalten bleiben und gemeinsame Erfahrungen für die weitere Arbeit genutzt werden können. Dies erfordert allerdings auch, dass die Fachkräfte gerade aufgrund der hohen Anforderung auch an ihre eigene Flexibilität – bzgl. Zeitkonzepten, permanenten Verstehensprozessen, die in die weitere Ausgestaltung der Hilfe hineinwirken etc. – im Kontext eines gesicherten Arbeitsplatzes agieren können und über ein hohes Maß an Autonomie innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches verfügen.

Sozialraumorientierung zielt schließlich perspektivisch auf die Integration von Hilfen in bestehende soziale Milieus und soziale Netzwerke sowie in Regelinrichtungen. Dazu gehört einerseits, die in den sozialen Milieus gegebenen Ressourcen zu nutzen, bestehende soziale Netzwerke zu erhalten und zu aktivieren. Darüber hinaus geht es aber auch darum, Hilfen so zu entwickeln, dass sie für die AdressatInnen selbst in ihren sozialen Milieus kommunizierbar sind, dass die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung nicht

versteckt und damit ein Stück weit aus der Alltagsrealität ausgeklammert werden muss. Sozialraumorientierung heißt somit auch, Hilfen in den sozialen Zusammenhängen ihrer AdressatInnen zu verankern. Dies hat Auswirkungen darauf, wo Hilfen räumlich angeboten werden, welche Personen mit einbezogen werden, und wie die Hilfe zum sozialen Geschehen im Sozialraum in Bezug gesetzt wird.

Um eine solche Integration tatsächlich erreichen zu können, bedarf es sozialräumlicher Kundigkeit auf Seiten des Sozialen Dienstes ebenso wie auf der des Leistungserbringers. Eine solche wird durch die Organisation des Sozialen Dienstes in regionalen Teams, in Ludwigshafen bezogen auf die im Verlauf der Evaluation definierten Planungsräume, sowie durch Kontrakte mit Schwerpunktträgern, wie sie oben bereits beschrieben wurden, gefördert. Darüber hinaus sind Sozialer Dienst und Schwerpunktträger gefordert, für ihre eigene sozialräumliche Bekanntheit zu sorgen, soziale Netzwerke im Sozialraum aufzubauen, klare Ansprechpartner zu benennen, die Zugangswege zum Sozialen Dienst wie auch zum Schwerpunktträger transparent zu machen, und zwar sowohl für die BewohnerInnen als auch für andere Jugendhilfe- und Regelbereiche. Außerdem gilt es in Kooperation von Sozialen Dienst und Schwerpunktträger, die Entwicklung von niedrigschwelligen Hilfen im Einzelfall an der Schnittstelle zwischen Regeleinrichtungen und den Hilfen zur Erziehung zu fördern und den Ausbau der sozialen Infrastruktur abgestimmt auf die Bedarfe der BewohnerInnen voranzutreiben. Weiter gilt es, die Möglichkeiten der Regeleinrichtungen durch entsprechende Qualifizierung und Ausstattung zu stärken und zu erweitern, damit sie einerseits Eltern und Kinder in besonderen Belastungssituationen in ihren Bewältigungskompetenzen unterstützen und andererseits auch „schwierige“ Kinder im Rahmen der Regeleinrichtung betreuen können. Immer geht es dabei um die Entwicklung von Hilfeangeboten, die im Alltag der AdressatInnen möglichst barrierefrei zu erreichen bzw. wahrnehmbar sind. Darüber hinaus können solche in den Sozialraum integrierten Hilfeangebote dahin gehend Nebenwirkungen erzielen, dass lernende Settings über die konkrete Familie, Eltern oder Kinder hinaus auch für andere in der jeweiligen Situation Anwesende entstehen. So wird Lernen und Entwicklung in der Situation und gemeinsam mit subjektiv bedeutsamen Personen möglich.

Allerdings muss für eine solche Form der sozialraumorientierten, flexiblen und integrierten Hilfestaltung eine angemessene Form der Finanzierung gefunden werden, die neben den individuellen, fallbezogen abrechenbaren Hilfen auch die fallunspezifische und feldbezogene Arbeit honoriert. Dazu bedarf es einer Finanzierungsstruktur, die das (ungedeckelte) Budget für die Hilfen zur Erziehung so mit einem Budget für niedrigschwellige Hilfen und den Mitteln für die Regelbereiche der Jugendhilfe (Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Erziehungsberatung) verbindet, dass die Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen, also die Folgen von Einsparungen beispielsweise im Bereich der Jugendarbeit auf die Fallzahlen- und Kostenentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung, auch in finanzieller Hinsicht transparent werden können. Darüber hinaus ist ein Anreizsystem zu entwickeln, das den Umbau des Hilfesystems hin zu mehr flexiblen und integrierten Hilfen, wie sie oben beschrieben wurden, unterstützt. Außerdem braucht es einen Kriterienkatalog, der umreißt, was als niedrigschwellige Hilfe anzusehen ist und über das entsprechend ausgewiesene Budget finanziert werden kann. Die Entwicklung einer solchen Finanzierungsstruktur erfordert allerdings auch ein Agreement zwischen den Jugendhilfebereichen, deren Angebote mit unterschiedlichen Rechtsansprüchen verbunden sind. So bestehen auf Hilfen zur Erziehung ebenso wie auf einen Kindergartenplatz Rechtsansprüche. Die Angebote von Betreuungsleistungen für Kleinkinder, insbesondere aber auch

Angebote der Jugendarbeit und Beratungsstellen sind bedarfsbezogene Leistungen und fallen gerade in Zeiten eines hohen Kostendrucks leichter dem Sparen zum Opfer. Hier gilt es zwischen den Jugendhilfebereichen zu klären, was jeweils als bedarfsgerecht anzusehen ist und damit auch finanziell abgesichert werden soll. Erst wenn so ein gewisses Maß an Verlässlichkeit geschaffen werden kann, werden solche Finanzierungsstrukturen realisierbar, die alle Jugendhilfebereiche einbeziehen.

Über die bereits inhaltlich beschriebenen Entwicklungslinien hinaus lassen sich nun anhand der Zielgruppenanalyse eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Ludwigshafen in Richtung mehr flexibler und integrierter Hilfen gewinnen. Hinweise dazu liefern Daten zum Bereich der ambulanten und teilstationären Hilfen, zu Hilfekarrieren, zu ausgewählten Problemindikationen, zum Erstkontakt mit dem Jugendamt, zu den Unterstützungsmöglichkeiten neben einer Hilfe zur Erziehung sowie zum jeweils hilfeerbringenden Dienst.

4.3.1 Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung und der Qualifizierung von ambulanten und teilstationären Hilfen

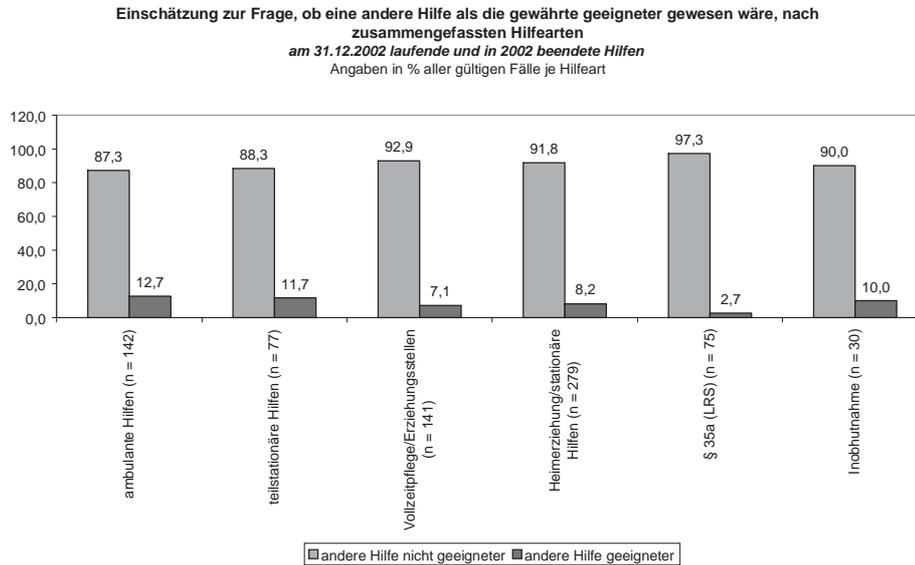
Im Blick auf die Flexibilität der Hilfen soll zuerst nochmals die Verteilung der unterschiedlichen Hilfearten nach §§ 29 ff SGB VIII betrachtet werden. Nimmt man einerseits die ambulanten und teilstationären Hilfen und andererseits alle Formen der Fremdunterbringung zusammen, so zeigt sich über die Gesamtstadt, dass lediglich ein Drittel der Hilfen im Bereich der ambulanten und teilstationären Hilfen angesiedelt sind, zwei Drittel dagegen im Bereich der Fremdunterbringung (das sind Vollzeitpflege, Erziehungsstellen, Heimerziehung, betreutes Wohnen, § 35a in Kombination mit stationären Hilfen). Um allerdings Hilfen zur Erziehung flexibler gestalten und zudem im Lebensfeld der AdressatInnen verankern zu können, braucht es eine gezielte Erweiterung und Qualifizierung des ambulanten und teilstationären Bereichs.

Oben wurde bereits aufgezeigt, dass es hinsichtlich der Ressourcen und Problemindikationen eine große Ähnlichkeit zwischen ambulanten und teilstationären Hilfen einerseits und stationären Hilfen andererseits gibt. Insofern ist anzunehmen, dass u.a. ein fehlendes Angebot an ambulanten und teilstationären Hilfen für die Wahl stationärer Hilfen maßgeblich ist. Entsprechend bedarf es verstärkter Anstrengungen zum Ausbau der ambulanten und teilstationären Hilfen.

Aus den Daten der Zielgruppenanalyse lassen sich allerdings auch Hinweise ableiten, dass es neben dem quantitativen Ausbau auch um eine qualitative Weiterentwicklung der ambulanten und teilstationären Hilfen gehen sollte, um auch in diesen Settings noch wirksamere Hilfen gestalten zu können. Diese Annahme lässt sich zum einen aus den Daten zu den vorausgegangenen Hilfen ableiten. So geht den stationären Hilfen in einem Fünftel aller Fälle eine ambulante oder teilstationäre Hilfe voraus. Das heißt jeder fünften stationären Maßnahme ging die Erfahrung voraus, dass die ambulante bzw. teilstationäre Hilfe nicht ausgereicht hat und eine Fremdunterbringung (doch) notwendig ist.

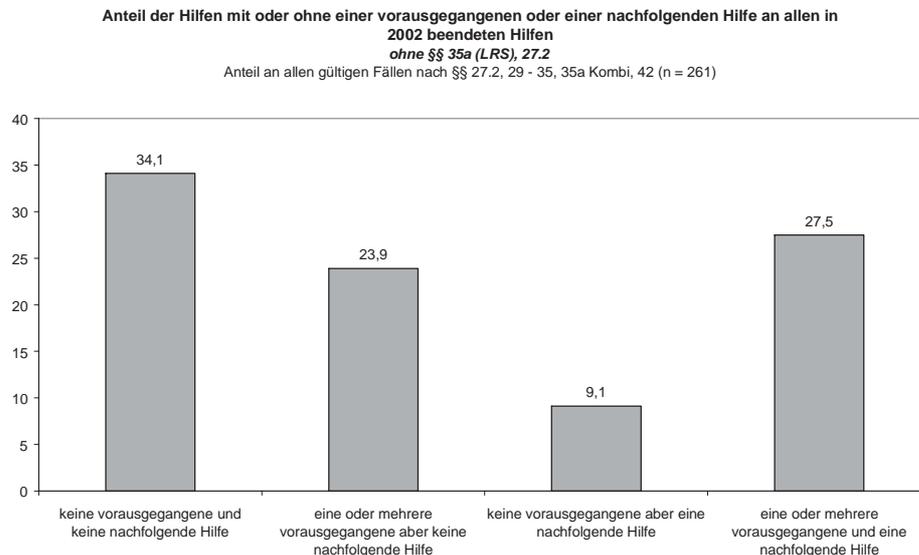
Ähnliche Grenzen der Leistungsfähigkeit von ambulanten und teilstationären Hilfen zeigen die Daten zu der Frage, ob eine andere Hilfe geeigneter gewesen wäre. So wird bei keiner Hilfegruppe so häufig die Angabe gemacht, dass eine andere Hilfe geeigneter gewesen wäre, als bei den ambulanten (12,7%) und den teilstationären Hilfen (11,7%). Werden aber ambulante und teilstationäre Hilfen zunächst installiert, um dann festzustellen, dass doch eine stationäre Hilfe notwendig ist, werden damit Hilfekarrieren eingeleitet.

Abb. 17: Einschätzung zur Frage, ob eine andere Hilfe als die gewährte geeigneter gewesen wäre, nach zusammengefassten Hilfearten



Hilfekarrieren lassen sich nun über das Datenmaterial insofern abbilden, als der Anteil der Hilfen mit oder ohne vorausgegangener und/oder nachfolgender Hilfe berechnet werden kann. Danach gab es in nur einem Drittel der in 2002 beendeten Hilfen weder eine vorausgegangene noch eine nachfolgende Hilfe, das heißt in zwei Dritteln der Fälle gab es mindestens eine vorausgegangene und/oder eine nachfolgende Hilfe. In über einem Viertel der Fälle (27,5%) gab es sogar sowohl mindestens eine vorausgegangene als auch eine nachfolgende Hilfe. Daraus lässt sich neben dem notwendigen Ausbau und der Qualifizierung von ambulanten und teilstationären Hilfen auch ein dringender Bedarf an passgenaueren Hilfen ableiten.

Abb. 18: Anteil der Hilfen mit oder ohne einer vorausgegangenen oder einer nachfolgenden Hilfe an allen in 2002 beendeten Hilfen



4.3.2 Zur Problemindikation „schulische Probleme“

Im Blick auf die Stärkung der integrierenden Wirkung von Hilfen zur Erziehung sollen nun weiter ausgewählte Problemindikationen betrachtet werden. So fällt die Problemindikation „schulische Probleme“ auf, die insgesamt am häufigsten genannt wurde (38,9%). Schulische Probleme, damit Probleme, die sich in einem anderen, von der Jugendhilfe zunächst getrennten Regelbereich außerhalb der Familie zeigen, stellen somit im Blick auf die Kinder mit am häufigsten einen Anlass für Hilfen zur Erziehung dar. Dies verweist zum einen auf die ausgrenzende Wirkung der Regelinstitution Schule und die damit verbundene Erklärung ihrer Nicht-Zuständigkeit für individuelle Probleme der SchülerInnen. Zum anderen zeigt sich darin aber auch, dass die Eltern ihre Kinder hinsichtlich der Anforderung der Schule nicht ausreichend vorbereiten und unterstützen können. Im Blick auf sozialraumorientierte, integrierende Hilfen ist hier zu fragen, wie sowohl die Bewältigungsressourcen der Schule hinsichtlich einzelner Schüler und Schülerinnen als auch die Unterstützungskompetenzen der Eltern gegenüber ihren Kindern gestärkt und erweitert werden können. Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit ebenso wie die sozialräumliche Verankerung derselben und ihre Einbindung in Kooperationsstrukturen vor Ort sind hier wichtige Entwicklungsperspektiven. Darüber hinaus ist aber auch die Möglichkeit zu prüfen, wie spezifisches Know-How der E-Schule verstärkt in die Regelschule eingebracht werden kann, um dort „schwierige“ Schüler und Schülerinnen besser integrieren zu können.

Ein inzwischen bedeutender Faktor der Jugendhilfe sind Maßnahmen nach § 35a SGB VIII (seelische Behinderung). Hierunter fallen u.a. auch Hilfen bei Lese-Rechtschreib-Schwäche bzw. Diskalkulie, somit Hilfen die auf Auffälligkeiten reagieren, die in der Schule und bezogen auf die schulischen Leistungsanforderungen zu Tage treten. Im Hinblick auf diese schulbezogenen, aber durch die Jugendhilfe finanzierten Hilfen gilt es zu prüfen, in wie weit hier stärker LRS-Hilfen an der Schule installiert und Integrationshilfen im Rahmen der Finanzverantwortung der Schule entwickelt werden können.

4.3.3 Eltern mit Suchtproblemen und/oder psychischer Erkrankung

Eine weitere Zielgruppe, die im Blick auf die Entwicklung von integrierten Hilfen zu betrachten ist, sind Eltern mit psychischer Erkrankung und/oder Suchtproblematik. So wurde in fast einem Viertel der Fälle, die in 2002 Hilfen zur Erziehung erhalten haben, die Problemindikation „Suchtprobleme der Eltern“ und/oder „psychische Erkrankung der Eltern“ angegeben. Bei beiden Problemindikationen geht es um Familien, bei denen überproportional häufig ein Sorgerechtsentzug vorliegt (Anteil bei ungefähr einem Viertel der Fälle). Außerdem geht es überdurchschnittlich häufig um Alleinerziehende. Die Kinder sind bei Beginn der Hilfe deutlich jünger als im Durchschnitt aller Hilfen, so dass im Vergleich zu anderen Hilfen von einer frühzeitigeren Hilfestellung ausgegangen werden kann.

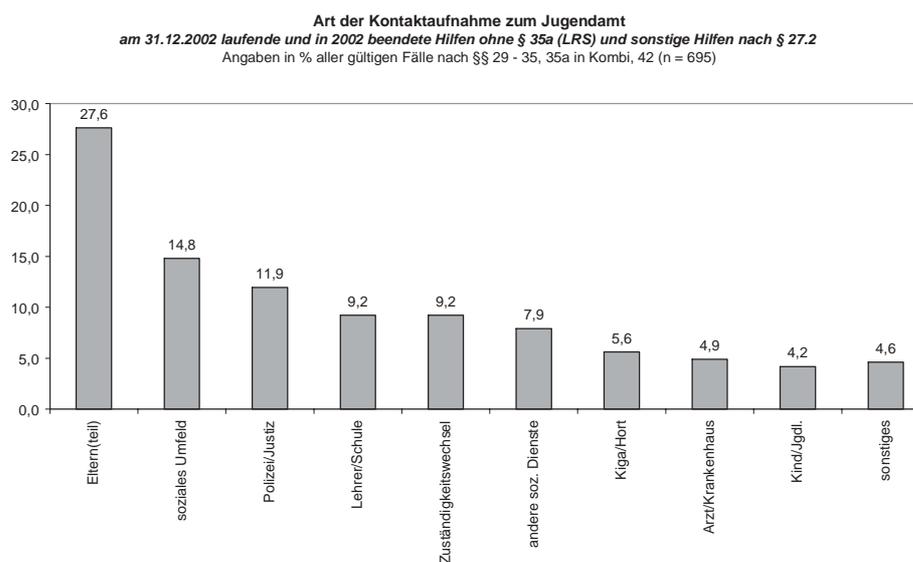
Die erste Kontaktaufnahme zum Jugendamt erfolgt bei Familien mit Suchtproblematik am häufigsten durch die Polizei oder die Justiz. Bei psychischer Erkrankung sind es am häufigsten die Eltern selbst, die beim Jugendamt um Hilfe nachfragen. Häufiger als sonst stellen aber auch hier Polizei und Justiz sowie die Kindertagesstätte oder der Hort den ersten Kontakt zum Jugendamt her. Damit scheinen Kindertagesstätten und der Hort als Regeleinrichtungen eine bedeutende Rolle in einem möglichen Unterstützungsnetz für Eltern mit psychischer Erkrankung übernehmen zu können.

Nachdem häufig eine oder auch mehrere Hilfen vorausgegangen sind, werden Kinder, deren Eltern Suchtprobleme haben, am häufigsten in Pflegefamilien untergebracht. Aber auch ambulante Hilfen spielen für diese Familien eine wichtige Rolle (SPFH: 23%). Bei Eltern mit psychischer Erkrankung werden dagegen etwas eher ambulante Hilfen installiert. Im Blick auf den Dienstleistungscharakter der Hilfen fällt auf, dass bei Eltern mit Suchtproblemen zu Beginn der Hilfe in zwei Dritteln der Fälle ein Zwangskontext bestand. Bei Eltern mit psychischer Erkrankung ist das Verhältnis von Dienstleistungs- und Zwangskontext dagegen ziemlich ausgeglichen. Nach Beendigung der Hilfe kommt es sowohl bei Eltern mit Suchtproblemen als auch bei Eltern mit psychischer Erkrankung überdurchschnittlich häufig zu einer Anschlusshilfe. Dies ist bei Eltern mit Suchtproblemen zu überwiegenderem Anteil eine Vollzeitpflege und bei Eltern mit psychischer Erkrankung eine stationäre Maßnahme. Zusammengenommen erscheint in der bisherigen Praxis die Vollzeitpflege die geeignete Hilfe für Kinder zu sein, deren Eltern Suchtprobleme haben. Für Kinder, deren Eltern psychisch krank sind, wird dagegen eine stationäre Maßnahme bevorzugt. Dennoch stellt sich auch die Frage, wie unter der Perspektive sozialraumorientierter Hilfen in der Kooperation mit Hilfen aus dem medizinisch-psychiatrischen Bereich auch für diese beiden Zielgruppen lebensfeldnahe, damit mehr ambulante und teilstationäre Hilfen entwickelt werden können. Da es außerdem sowohl bei Suchtproblemen als auch bei psychischer Erkrankung häufig zwischen stabilem Alltag und akuter Krise wechselnde Phasen gibt, sind bezogen auf diese Zielgruppe außerdem Überlegungen anzustellen, wie über die Verbindung von Ressourcen im Sozialraum und institutionellen Hilfen ein Unterstützungsnetz für Eltern und Kinder geknüpft werden kann, das den Eltern in Zeiten gesundheitlicher Stabilität die Erziehungsverantwortung soweit wie möglich überlässt, aber in akuten Krisen zeitnah, bedarfsgerecht und unkompliziert aktiviert werden kann.

4.3.4 Zur ersten Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt

Nachdem oben bereits erste Daten zur Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt angesprochen wurden, soll dieser Aspekt nun für die Gesamtheit der Hilfen in 2002 betrachtet werden. Danach haben in über einem Viertel der Fälle die Eltern selbst (27,6%) Kontakt mit dem Jugendamt aufgenommen, mit großem Abstand folgt das soziale Umfeld (14,8%) sowie Polizei und Justiz (11,9%). Auffallend ist, dass sich Kinder und Jugendliche selbst nur in einem sehr marginalen Anteil (4,2%) an das Jugendamt wenden.

Abb. 19: Art der Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt



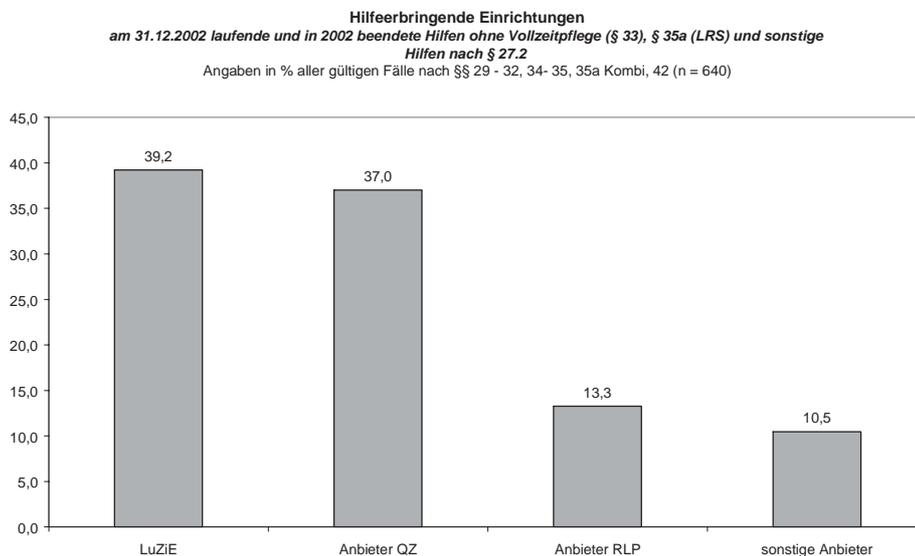
Hier wäre zu fragen, wie über eine zunehmende Bekanntheit von Sozialem Dienst und Schwerpunktträger sowohl für Eltern als auch für Kinder und Jugendliche eine erste Kontaktaufnahme erleichtert werden könnte und damit Hilfen früher und mit geringerem Eingriffsgrad angeboten werden könnten. Schließlich bedeutet der Anteil von 27,6% Erstkontakt durch die Eltern und 4,2% Erstkontakt durch die Kinder und Jugendlichen anders betrachtet, dass in zwei Drittel der Fälle andere einen Hilfe- und Unterstützungsbedarf beim Sozialen Dienst anmelden und nicht ein Familienmitglied selbst. Unter diesen Voraussetzungen bedarf es besonderer Bemühungen um den Zugang zur Familie und das Gewinnen für eine Hilfe, wenn diese als notwendig erachtet wird. Im Blick auf notwendige Schutzmaßnahmen für Kinder ist allerdings auch zu prüfen, wie die Zusammenarbeit mit den Regeleinrichtungen dahingehend entwickelt werden kann, dass frühzeitig gemeinsame Überlegungen bezogen auf möglicherweise notwendig werdende Hilfsmaßnahmen angestellt werden können.

4.3.5 Zu den Leistungserbringern

Im Blick auf die Leistungserbringer ist schließlich festzustellen, dass der überwiegende Anteil der Hilfen (fast 80%) durch LuZiE (39,2%) oder einen Träger aus dem Qualitätszirkel (37,0%) erbracht wird, damit ein großer Teil der Hilfen zur Erziehung bereits vor Ort geleistet wird. Dies ist eine günstige Voraussetzung, um über die Vereinbarung mit Schwerpunktträgern Neu-

organisationsprozesse einzuleiten, die auf einen sozialräumlichen Umbau hin zu mehr ambulanten und teilstationären Hilfen im Lebensfeld der AdressatInnen hinwirken.

Abb. 20: Hilfeerbringende Einrichtungen



4.3.6 Zusammenfassung

Im Blick auf den Ausbau und die Qualifizierung flexibler und integrierter Hilfen sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- Aus der Betrachtung von vorausgegangenen, aktuellen und nachfolgenden Hilfen ergibt sich, dass in zwei Drittel aller Fälle mindestens zwei verschiedene Hilfen aufeinander folgen. Dies kann zum einen als Ausdruck einer Anpassung der Hilfeart an einen veränderten Bedarf, zum anderen aber auch als Suchbewegung nach der geeigneten und angemessenen Hilfe verstanden werden. Aufgrund weiterer Ergebnisse ist allerdings davon auszugehen, dass es sich bei einem bedeutenden Teil der Hilfen um Hilfenkarrieren handelt. Dies verweist auf den notwendigen Ausbau und die Qualifizierung von ambulanten und teilstationären Hilfen und damit verbunden auf den dringenden Bedarf an flexiblen Hilfen, die sich besser auf individuelle Bedarfe zuschneiden lassen.
- Schulische Probleme sind in fast 40% der Fälle Indikation für Hilfen zur Erziehung. Dabei geht es um eine mehrdimensionelle Entwicklung von Handlungsstrategien. Dazu gehört die Entwicklung von angemessenen Fördermöglichkeiten für die Kinder in und mit der Schule ebenso wie die Stärkung und Unterstützung der Eltern in der Begleitung ihrer Kinder in schulischen Fragen und Schwierigkeiten sowie die Erweiterung von Bewältigungsressourcen der Schule selbst. Ein sozialräumlicher Umbau der Hilfen zur Erziehung wird sich dabei auch in der Kooperation mit der Schule an dem Motto „Integration statt Ausgrenzung“ orientieren.
- Eltern mit Suchtproblemen und/oder psychischer Erkrankung machen rund ein Viertel der AdressatInnen von Hilfen zur Erziehung aus. Dabei geht es in besonderem Maße auch um Fragen des Kinderschutzes. So gilt es hier

Hilfesysteme zu entwickeln, die an die Ressourcen der Eltern anschließen, Familien soweit wie möglich zu erhalten suchen, aber auch Schutz- und Freiräume für Kinder sichern können. Da die Entwicklung bedarfsgerechter und passgenauer Hilfen gerade im Blick auf diese Zielgruppen über die sozialpädagogische Fachlichkeit hinaus auch spezifisches medizinisch-psychiatrisches Wissen erfordert, sind hier Möglichkeiten der Kooperation und Vernetzung mit Angeboten und Diensten des medizinisch-psychiatrischen Bereiches anzustreben.

- Die erste Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt erfolgt überwiegend durch andere als durch die Eltern oder gar durch Kinder und Jugendliche selbst. Dies bedeutet, dass zunächst gründliche Abklärungen bzgl. der tatsächlichen Notwendigkeit und dann der Geeignetheit einer Hilfe erforderlich sind. Da Hilfen – wie entsprechende Untersuchungen immer wieder zeigen – vor allem dann hilfreich für die Familien bzw. Eltern sind, wenn sie an den von ihnen selbst definierten Hilfebedarfen anschließen, erfordern Fremdmeldungen von Hilfebedarfen intensive Prozesse der Kontaktaufnahme und der Vertrauensbildung zu den jeweiligen Eltern und Kindern. Da aber davon auszugehen ist, dass die Selbstmeldung für Eltern wie auch für Kinder und Jugendliche eine hohe Schwelle darstellt und erst bei höchstem Leidensdruck erfolgt, stellt sich hier die Frage, wie die Leistungen des Jugendamtes und die Rechtsansprüche von Eltern bekannter gemacht werden können, um bedarfsgerechte Hilfen möglichst frühzeitig und soweit wie möglich niedrigschwellig, in der Intensität gering und in der Dauer kurz anbieten zu können.

Handlungsempfehlung 11:

Kontrakte mit Schwerpunktträgern je Planungsraum

Wie die Praxis an anderen Orten bereits zeigt, erfordert ein sozialräumlicher Umbau der Hilfen zur Erziehung die Kooperation mit einem Schwerpunktträger in einem bestimmten räumlich ausgewiesenen Gebiet. Entsprechend empfiehlt sich für die Stadt Ludwigshafen je Planungsraum mit einem Träger bzw. einem Trägerverbund eine Vereinbarung über die schwerpunktmäßige Durchführung der ambulanten und teilstationären Hilfen in diesem Raum zu treffen. Damit ist die Übernahme von sozialräumlicher Verantwortung hinsichtlich der Ausgestaltung der Hilfen verbunden. Diese Vereinbarungen mit Schwerpunktträgern gilt es allerdings so zu treffen, dass das Wunsch- und Wahlrecht gewährleistet bleibt.

Zur Umsetzung sind transparente Auswahlkriterien bezogen auf die jeweiligen Schwerpunktträger zu entwickeln, festzulegen und zu überprüfen. Außerdem gilt es Qualitätsanforderungen zu erarbeiten (Team, regional verankert, Multiprofessionalität, Methodenpluralität) und Kooperationsstrukturen zwischen Sozialem Dienst und Schwerpunktträger zu klären. Das so entwickelte Verfahren ist durch den Jugendhilfeausschuss zu bestätigen. Alle Vereinbarungen mit Trägern sollten zeitlich befristet (3 bis 5 Jahre) werden.

Um auch bei einer starken Regionalisierung der Organisation und Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung eine gleichmäßige gesamtstädtische Entwicklung sicherstellen zu können, bedarf es eines Forums für die Schwerpunktträger zur gemeinsamen Entwicklung von Qualitätsstandards.

Handlungsempfehlung 12:**Abstimmung der Finanzierungsstrukturen mit Anforderungen der Sozialraumorientierung**

Die Umsetzung von flexiblen und integrierten Hilfen erfordert angemessene Finanzierungsstrukturen. Bestandteile einer solchen Finanzierungsstruktur sind ein nicht-gedeckeltes HzE-Budget, ein Budget für niedrigschwellige Hilfen sowie die Planungsraum bezogene Zuweisung von Mitteln für Jugendarbeit, Kindertagesstätten und andere Jugendhilfeinfrastrukturleistungen. Die Festlegung eines Budgets für niedrigschwellige Hilfen sollte dabei mit der Erarbeitung von Kriterien einhergehen, was jeweils als niedrigschwellige Hilfe anzusehen ist. Außerdem wäre ein Anreizmodell zu entwickeln, das die Entwicklung von bedarfsgerechten niedrigschwelligen Hilfen fördert.

Handlungsempfehlung 13:**Weiterentwicklung und Qualifizierung der ambulanten und teilstationären Hilfen**

Die Zielgruppenanalyse hat gezeigt, dass es über das bereits bestehende Angebot an ambulanten und teilstationären Hilfen hinaus einen weiteren Bedarf des Ausbaus und der Qualifizierung dieses Bereiches gibt. Dabei ist insbesondere auf eine ausreichende Durchlässigkeit der Hilfen zu achten, die eine flexible Anpassung der Hilfesettings an sich verändernde Bedarfe bei gleichzeitiger Gewährleistung von professioneller Kontinuität ermöglicht.

Eine solche Weiterentwicklung der ambulanten und teilstationären Hilfen erfordert eine entsprechende Konzeptentwicklung und deren Verankerung in Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Darüber hinaus gilt es über die Fortbildungsplanung eine permanente Qualifizierung der Fachkräfte zu ermöglichen, die zur Erweiterung des Methodenspektrums beiträgt. Schließlich erfordern der Ausbau und die Qualifizierung der ambulanten und teilstationären Hilfen aber auch ausreichende Personalressourcen im Sozialen Dienst, um Hilfeplanungsprozesse im Sinne eines zielorientierten Arbeitens eng begleiten zu können. Dazu erscheinen durchschnittlich drei Hilfeplangespräche je Fall und Jahr mit entsprechender Vor- und Nachbereitung als angemessene Rechengröße.

Handlungsempfehlung 14:**Entwicklung von passgenauen, flexiblen und integrierten Hilfen**

Sozialraumorientierung zielt auf die Integration von Hilfen in bestehende soziale Milieus und soziale Netzwerke. Dazu gehört u.a. eine stärkere Integration bzw. Anbindung von Hilfen in Regeleinrichtungen/Regelstrukturen. Im Gesamt erfordert die Entwicklung von passgenauen, flexiblen und integrierten Hilfen ein qualifiziertes Hilfenetz über alle Bereiche.

Arbeitsfähige Regionalteams des Sozialen Dienstes ermöglichen hier den notwendigen Erwerb von *sozialräumlicher Kundigkeit*, sofern sie im Sozialraum verankert sind und eine personelle Kontinuität gewährleistet ist. Gleiches gilt für die Schwerpunktträger, die nach Möglichkeit auch räumlich im jeweiligen Planungsraum verortet sein sollten. Über den Aufbau von sozialen Netzwerken im Sozialraum, die Benennung von klaren Ansprechpartnern und Zugangswegen zum sozialen Dienst wie auch für Schwerpunktträger kann eine *sozialräumliche Bekanntheit* für andere Jugendhilfe-Bereiche und die Regelbereiche erreicht werden. Beides aber, sowohl die sozialräumliche Kundigkeit als auch die Bekanntheit, sind Voraussetzung für die Entwicklung von niedrigschwelligen Hilfen im Einzelfall an der Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung, für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten im Einzelfall angebunden an Regeleinrichtungen, für die Entwicklung von Unterstützungsangeboten für die Regeleinrichtungen an sich und für den Ausbau

der sozialen Infrastruktur insgesamt. Ein solcher Prozess kann durch gemeinsame Fortbildungen von Fachkräften des Sozialen Dienstes und der Regeleinrichtungen gefördert werden.

Handlungsempfehlung 15:

Weiterentwicklung schulbezogener Jugendhilfeangebote

Schwierigkeiten und Probleme in der Schule sind die häufigste Begründung für Hilfen zur Erziehung bezogen auf die Kinder. Schwierigkeiten und Probleme da anzugehen, wo sie entstehen heißt hier, Schulprobleme auch mit und in der Schule anzugehen. Dazu sind Ansätze zu entwickeln, die auf einen weitgehenden Verbleib der SchülerInnen in der Regelschule ausgerichtet sind. Die konzeptionelle Weiterentwicklung und sozialräumliche Verankerung der Schulsozialarbeit ist dabei ebenso von Bedeutung wie die Entwicklung von Integrationshilfen im Rahmen der Verantwortung der Schulen. Dabei ist neben Hilfen für einzelne SchülerInnen auch an Möglichkeiten zu denken, wie Know-How der E-Schule in die Regelschule integriert werden kann. Eine solche Weiterentwicklung schulbezogener Jugendhilfeangebote erfordert die Entwicklung von Kooperationsstrukturen zwischen Jugendhilfe und Schule sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen, die eine fallbezogene wie sozialraumorientierte Kooperation ermöglichen.

Handlungsempfehlung 16:

Entwicklung von Hilfen in Kooperation mit dem psychiatrisch-medizinischen Bereich

Hilfen für Familien, die von psychischer Erkrankung und/oder Suchtproblemen betroffen sind, machen ungefähr ein Viertel der Hilfen zur Erziehung aus. Dies erfordert die Entwicklung von entsprechend bedarfsgerechten Angeboten für diese Eltern bzw. Familien sowie eine angemessene Kooperation mit Institutionen, die spezielle Hilfen für diese AdressatInnengruppe anbieten.

4.4 Sozialraumorientierung erfordert einen fachlich qualifizierten Sozialen Dienst, der zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben wahrnimmt

Ein sozialraumorientierter Umbau erfordert wie oben dargestellt, dass Jugendamt und Leistungserbringer näher zusammenrücken und eng in der Fallarbeit kooperieren. Mit einer dichter werdenden Kooperation gewinnt dann aber auch die Konkretisierung und Abstimmung der jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zunehmend an Bedeutung. Ausgangspunkt eines solchen Abstimmungsprozesses ist die Maßgabe, dass der Soziale Dienst die zentrale Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstanz der Hilfen zur Erziehung ist. Diese Funktion gilt es zu konkretisieren und in der Kooperation mit den Leistungserbringern auszugestalten.

Der Soziale Dienst ist zunächst zentrale Anlauf- und Sammelstelle für alle Informationen und Beratungsbedarfe, die die Lebenssituation und Problemlagen von Kindern und ihren Familien betreffen. Als generalisierter Dienst haben hier zunächst alle Fragen und Anliegen Raum. Es ist Sache des Sozialen Dienstes diese mit den AdressatInnen zu sichten, Hilfebedarfe festzustellen, Entscheidungen über eine notwendige und geeignete Hilfe zu treffen, somit Rechtsansprüchen nachzukommen oder auch ggf. an andere Stellen zu verweisen. Der Soziale Dienst ist somit die zentrale Stelle, an der entschieden wird, wann ein Fall ein Fall wird. Eine sozialraumorientierte Ausrichtung des Sozialen Dienstes zeichnet sich über eine solche Komm-Struktur hinaus dadurch aus, dass er im Sozialraum präsent und für lebenslagen-

spezifische Probleme sensibel ist. Der Soziale Dienst steht im Dialog mit anderen Institutionen im Sozialraum wie Kindertagesstätten, Einrichtungen der Jugendarbeit, Schulen, Beratungsstellen etc. und ist für die Entwicklung einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur verantwortlich. Er steht aber auch in der Verantwortung, Gefährdungspotentiale von Kindern und Jugendlichen wahrzunehmen, entsprechende Hinweise aufzunehmen und bei Bedarf zu intervenieren.

Im gesamten System der Hilfen zur Erziehung kommt dem Sozialen Dienst somit eine Schlüsselrolle zu. Die Qualität seiner Arbeit hat wesentlichen Einfluss auf das Gelingen individueller Hilfeverläufe ebenso wie auf die bedarfsgerechte Entwicklung der sozialen Infrastruktur. Eine gute personelle Ausstattung und Qualifizierung des Sozialen Dienstes ist darum unabdingbar. Weitere qualitätsfördernde Momente sind die Organisation des Sozialen Dienstes in sozialraumbezogenen Teams verbunden mit der Entwicklung von Teamarbeit als Arbeitsprinzip, eine qualifizierte Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII sowie die Gewährleistung von Schnittstellen zur Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII (vgl. Darius/Müller/Teupe 2004).

Um im Sozialraum präsent zu sein, eine ausreichende sozialräumliche Kundigkeit und Bekanntheit zu erwerben, ist es erforderlich, den Sozialen Dienst zu regionalisieren. Die Entwicklung von Teamarbeit als Arbeitsprinzip ist darüber hinaus als zentrale Maßnahme der Qualitätsentwicklung anzusehen, da über einen solchen gemeinsamen Arbeitszusammenhang Aufgaben und Verantwortung geteilt und gemeinsam getragen werden können, somit wird die individuelle Belastung reduziert und kollegiale Reflexionshilfen werden möglich. Für Ludwigshafen wurden – wie oben bereits beschrieben – sechs Planungsräume differenziert. Noch zu klären ist, wie sich die im Jahr 2003 neu zusammengestellten Regionalteams bzw. Abteilungen zu Planungsraumbezogenen Teams weiterentwickeln können und in wie fern hier Teamarbeit als Arbeitsprinzip entwickelt werden kann. Da die umfassenden organisatorischen und strukturellen Veränderungen innerhalb des Jugendamtes insgesamt eine Neuverortung und fachliche Vergewisserung des Sozialen Dienstes erfordern, empfiehlt sich als Rahmung der anstehenden Klärungsprozesse die Entwicklung eines Konzeptes des Sozialen Dienstes. Hier wären fachlich-inhaltliche und organisatorisch-strukturelle Fragen wechselseitig aufeinander zu beziehen und auf die Perspektive hin zu klären, wie das Planungsraumteam Fall- und Feldverantwortung für seinen jeweiligen Bereich übernehmen kann.

Bezogen auf die individuellen Hilfeverläufe ist die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII das zentrale Steuerungs- und Gestaltungsinstrument. Hier gilt es über entsprechende Verfahren, das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und die Beteiligung der AdressatInnen im Prozess der Klärung von Hilfebedarf, geeigneter Hilfe, Zielen und Zielerreichungskriterien zu gewährleisten. Die Hilfeplanung ist dabei als diskursiver Prozess zu gestalten, der über die konkrete Differenzierung der unterschiedlichen Perspektiven eine gemeinsame, d.h. von allen tragbare Basis der Hilfe auszuloten sucht. Über einen Kontrakt werden überdies Verbindlichkeiten geschaffen, die regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden. In Ludwigshafen wurde von 1996 bis 1999 eine Arbeitshilfe zur Hilfeplanung erarbeitet und verbindlich eingesetzt, die zur Sicherung der fachlichen Standards der Hilfeplanung beitragen soll (vgl. Stadtjugendamt Ludwigshafen (Hg) 2003). Wie unten noch dargestellt wird, lassen sich aus der Zielgruppenanalyse Hinweise darauf entnehmen, in wie weit dies bisher gelungen ist.

Ergänzend zur internen Fachkonferenz des Sozialen Dienstes wurde in Ludwigshafen in den letzten Jahren das Instrument der regionalen Fachkonferenz konzipiert und erprobt, mit dem die Entwicklung flexibler und integrierter Hilfen unterstützt werden soll. Aufgabe dieser Regionalen Fachkonferenz (ReFaKo) ist die Entwicklung individueller Settings unter besonderer Berücksichtigung der Ressourcen im Planungsraum mit dem Ziel, Hilfen möglichst niedrigschwellig zu gestalten und die Potentiale von Regeleinrichtungen und sozialen Netzwerken im Planungsraum zu nutzen. Dazu soll das strukturierte, durch eine entsprechend beauftragte Person moderierte Zusammenwirken mehrerer, im Planungsraum tätiger Fachkräfte unterschiedlicher Institutionen mit multiprofessionellen Kompetenzen beitragen. An einer ReFaKo sind somit neben dem Sozialen Dienst (fallführende Fachkraft) jeweils eine Vertretung der Kindertagesstätten, der Jugendförderung, der Beratungsstellen sowie des Schwerpunkträgers beteiligt. Außerdem können fallbezogen Gäste eingeladen werden. In der ReFaKo werden alle Neufälle sowie alle Fälle beraten, die eine Laufzeit von zwei Jahren erreicht haben. Nach der Erprobung der ReFaKo in einem Planungsraum soll dieses Instrument nun in allen sechs Planungsräumen umgesetzt werden.

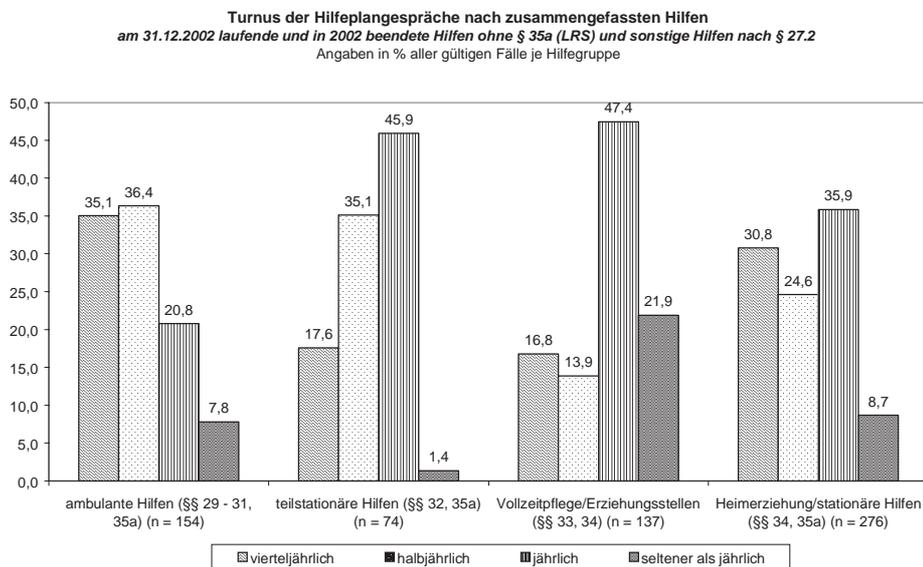
Die Entwicklung maßgeschneiderter Hilfen findet nun allerdings ihre Grenzen in den gegebenen Möglichkeiten der sozialen Infrastruktur sowie in der Qualität des fachlichen Handelns. Um diese Grenzen sukzessive erweitern zu können, bedarf es der regelmäßigen Evaluation der individuellen Hilfeverläufe hinsichtlich förderlicher und hinderlicher Faktoren sowie sich verändernder Hilfebedarfe. Dazu sind Formen der Selbstevaluation für und mit den Fachkräften des Sozialen Dienstes zu entwickeln. Eine solche (Selbst-)Evaluation kann bereits mit der regelmäßigen Durchführung und Dokumentation von Abschlussgesprächen beginnen, die besonders auf die Einhaltung der Standards der Hilfeplanung, die Zielerreichung sowie auf förderliche und hinderliche Faktoren im Hilfeverlauf fokussieren. Zur Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur im Planungsraum ist darüber hinaus wichtig, in regelmäßigen Abständen diese Erfahrungen aus den Einzelfällen in der Summe zu betrachten. Dies sollte allerdings nicht allein im Sozialen Dienst geschehen, sondern gemeinsam mit dem jeweiligen Schwerpunkträger und den relevanten Regeleinrichtungen im Planungsraum. Über die Installation einer solchen Planungsraumkonferenz kann das Wissen der verschiedenen Bereiche zusammengeführt und Entwicklungsbedarfe samt damit verbundener notwendiger Veränderungen der Institutionen gemeinsam herausgearbeitet werden. Zur Bewertung der Lebenslagen im Planungsraum bedarf es allerdings auch der Bezugnahme auf die gesamtstädtische Entwicklung. Dies kann über die Schnittstelle zur Jugendhilfeplanung gewährleistet werden.

Zu den qualitätsfördernden Aspekten, wie sie im Blick auf die Ausgestaltung des Sozialen Dienstes als Planungs- und Steuerungsinstanz beschrieben wurden, lassen sich aus der Zielgruppenanalyse Daten zum Turnus der Hilfeplangespräche, zur Bewertung der Einhaltung der fachlichen Standards der Hilfeplanung, zu förderlichen und hinderlichen Einflussfaktoren auf den Hilfeverlauf sowie zum Grad der Zielerreichung gewinnen. Auf dieser Basis lassen sich Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Sozialen Dienste bestimmen.

4.4.1 Zum Turnus der Hilfeplangespräche

Der Turnus der Hilfeplangespräche als Ort der systematischen Überprüfung ist ein Indikator dafür, wie stark die Hilfeplanung in der Tat als Steuerungsinstrument genutzt wird. Die Ergebnisse der Zielgruppenanalyse⁷ zeigen hier, dass in knapp 30% der Fälle vierteljährlich Hilfeplangespräche stattfinden, in einem Viertel der Fälle halbjährlich und in über einem Drittel der Fälle nur jährlich. In 10% der Fälle finden sogar seltener als jährlich Hilfeplangespräche statt. In der Differenzierung nach Hilfearten fällt auf, dass in den ambulanten Hilfen zwar tendenziell am häufigsten Hilfeplangespräche stattfinden, allerdings immer noch in fast 30% der Fälle jährlich oder noch seltener Hilfeplangespräche durchgeführt werden. Bei den teilstationären Hilfen findet sogar bei weniger als einem Fünftel der Fälle vierteljährlich ein Hilfeplangespräch statt, bei gut einem Drittel halbjährlich und bei fast der Hälfte der Fälle jährlich oder noch seltener.

Abb. 21: Turnus der Hilfeplangespräche nach zusammengefassten Hilfearten



Hier stellt sich die Frage, wie bei diesen relativ großen zeitlichen Abständen zwischen den Hilfeplangesprächen, die Hilfeplanung ihre Wirkung als Steuerungsinstrument, das die Sicht aller Beteiligten, auch der AdressatInnen, systematisch berücksichtigt, entfalten kann. Im Blick auf die Weiterentwicklung flexibler und integrierter Hilfen ist hier mit einer höheren Dichte an Hilfeplangesprächen zu rechnen. Dies hat allerdings Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Fachkräfte und muss bei der Personalbemessung entsprechend berücksichtigt werden. Aus fachlichen Überlegungen heraus wäre mit durchschnittlich drei Hilfeplangesprächen im Jahr je Fall zu kalkulieren.

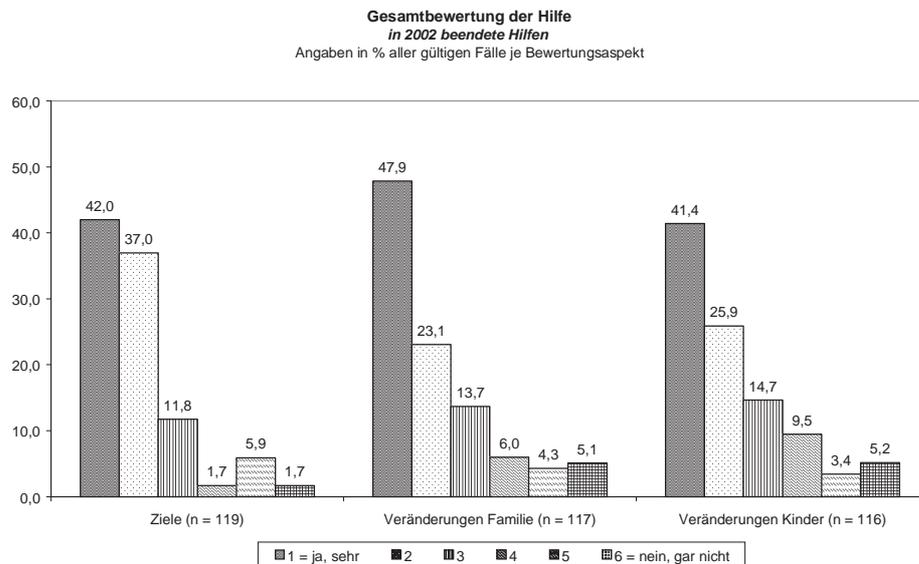
⁷ Im Erhebungsbogen zur Zielgruppenanalyse war hier gefragt worden, wie viele Hilfeplangespräche seit Beginn der aktuell laufenden Hilfe durchgeführt wurden. Über die (bisherige) Dauer der Hilfe wurde aus diesen Angaben ein durchschnittlicher Turnus errechnet.

4.4.2 Zur Bewertung der fachlichen Standards der Hilfeplanung

Die Zielgruppenanalyse bat weiter um eine Bewertung, in wie weit bestimmte fachliche Standards der Hilfeplanung erfüllt werden. Insgesamt werden die verschiedenen Standards sehr positiv bewertet. Am meisten Entwicklungsbedarf scheint es aber noch bei der Beteiligung der Eltern wie auch der jungen Menschen zu geben. Bezogen auf die Beteiligung der Eltern bewertet nur ungefähr die Hälfte der Fälle die Erfüllung dieses Standards positiv, bei der Beteiligung der jungen Menschen sind es 72%. Alle anderen Standards werden mit 82% und mehr als (weitgehend) erfüllt bewertet.

Die Hilfeplanung ist wie bereits erwähnt als das zentrale Steuerungsinstrument anzusehen, das die Entwicklung einer bedarfsgerechten und passgenauen Hilfe sicherstellen soll. In wie weit dies gelungen ist, lässt sich aus den Ergebnissen der Elternbefragung entnehmen. So beantworten die Eltern über alle Hilfearten die Frage, ob sich die Hilfe an den von den Eltern verfolgten Zielen und Vorstellung orientierte, zum weitaus größeren Teil mit „ja“.

Abb. 22: Gesamtbewertung der Hilfe



Auffallend ist hierbei, dass dieser Anteil bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe bei 85%, bei der Heimerziehung dagegen nur bei 66% liegt. Weniger eindeutig sind die Antworten auf die Frage, ob es durch die Hilfe zu positiven Veränderungen im Leben der Familie bzw. des Kindes gekommen ist. Die positivsten Bewertungen geben hier die Eltern ab, die mehrere Hilfen in Anspruch genommen haben (rund 80% jeweils). Am wenigsten positive Veränderungen haben dagegen diejenigen Eltern gesehen, die eine Sozialpädagogische Familienhilfe in Anspruch genommen haben. Hier sehen nur knapp 50% positive Veränderungen im Leben der Familie, bezogen auf die Kinder ist es sogar nur ein gutes Drittel. Für den Bereich der Heimerziehung liegen die Bewertungen jeweils um die 60%. Dennoch ist sich der überwiegende Teil der Eltern sicher, die gleiche Hilfe wieder in Anspruch zu nehmen. Auch bei der SPFH und der Heimerziehung liegt dieser Anteil bei knapp zwei Drittel.

4.4.3 Zu förderlichen und hinderlichen Einflussfaktoren im Hilfeverlauf

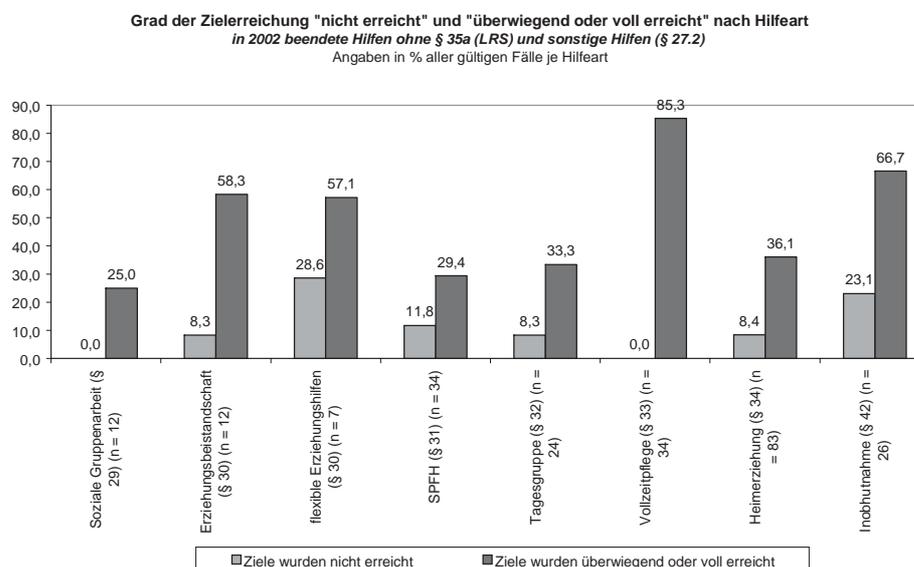
Bei den Faktoren, die zum Gelingen der Hilfe beigetragen haben, wird mit 40% am häufigsten die Beziehung der Fachkraft des Leistungserbringers zum jungen Menschen bzw. zu seiner Familie genannt, gefolgt von „flexible Hilfestaltung“ (35%) und „Beteiligung des jungen Menschen“ (31%). Immerhin noch ein Viertel der Fälle betont außerdem die gute Kooperation der Fachkräfte und ein Fünftel der Fälle die Ausrichtung auf gemeinsame Ziele.

Im Blick auf die Faktoren, die sich negativ auf den Verlauf der Hilfe ausgewirkt haben, fällt zunächst auf, dass in gut einem Drittel der Fälle angegeben wird, dass es solche Faktoren nicht gibt. In immerhin noch rund einem Viertel der Fälle wird die mangelnde Akzeptanz seitens der Eltern als negativ wirkender Faktor angegeben. Dies scheint zugleich der zentrale negativ wirkende Faktor zu sein, da alle anderen möglichen Faktoren nur von einer kleinen Gruppe benannt wurden. Dies verweist auf die hohe Bedeutung der Beteiligung der Eltern am Klärungsprozess, welche Hilfe geeignet und notwendig ist.

4.4.4 Zum Grad der Zielerreichung

Schließlich lassen sich aus dem Grad der Zielerreichung Einschätzungen zur Wirksamkeit der Hilfen ableiten. Zunächst zeigt sich dazu über das Gesamt der Hilfe, dass in 45% der Fälle die Ziele überwiegend oder voll erreicht wurden und in knapp einem Drittel teilweise. Dies bedeutet, dass in fast einem Viertel der Hilfen, die Ziele nicht oder nur erste Schritte dorthin erreicht werden konnten, was auf einen deutlichen Handlungsbedarf im Blick auf eine effektivere und erfolgreichere Hilfestaltung verweist. Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen den Regionen, mit Ausnahme der Region West, in der deutlich seltener Ziele überwiegend oder voll erreicht werden konnten (25,8% gegenüber 39,4% im städtischen Durchschnitt). Betrachtet man den durchschnittlichen Grad der Zielerreichung nach Hilfeart, so fällt auf, dass die Ziele bei der Sozialen Gruppenarbeit und der Sozialpädagogischen Familienhilfe am wenigsten erreicht werden konnten, am meisten dagegen bei der Vollzeitpflege. Stellt man dagegen zu jeder Hilfeart die Bewertungspole „Ziele wurden nicht erreicht“ und „Ziele wurden überwiegend oder voll erreicht“ einander gegenüber, so wird ersichtlich, dass es bei der Erziehungsbeistandschaft und den flexiblen Erziehungshilfen eine bedeutende Gruppe gibt, die die Ziele überwiegend oder voll erreicht hat (58% bzw. 57%). Bei der Sozialen Gruppenarbeit liegt dieser Anteil dagegen bei 25%, bei der SPFH bei 29%, bei der Tagesgruppe bei 33% und bei den stationären Hilfen bei 36%.

Abb. 23: Grad der Zielerreichung „nicht erreicht“ und „überwiegend oder voll erreicht“ nach Hilfeart



Somit scheint es in den ambulanten Hilfen und hier besonders bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Sozialen Gruppenarbeit deutlichen Entwicklungsbedarf bezogen auf die Qualität der Hilfen zu geben, ebenso bei den teilstationären Hilfen. Zieht man die Ergebnisse zum Turnus der Hilfeplangespräche hinzu, so ist hier anzunehmen, dass eine solche Weiterentwicklung insbesondere im Prozess der Auftrags- und Zielklärung unter Beteiligung der AdressatInnen sowie in der sukzessiven Anpassung der Ziele an veränderte Bedarfe ansetzen sollte.

4.4.5 Zusammenfassung

Im Blick auf die Entwicklung eines fachlich qualifizierten Sozialen Dienstes, der zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben wahrnimmt, ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse:

- Die fachlichen Standards der Hilfeplanung werden in hohem Maße erreicht. Dies bestätigen sowohl die Ergebnisse der Zielgruppenanalyse als auch der Elternbefragung. Entwicklungsbedarfe zeigen sich insbesondere im Blick auf die Beteiligung der Eltern sowie in der Wirksamkeit der Sozialpädagogischen Familienhilfe.
- Das Hilfeplangespräch als Ort der systematischen Überprüfung von Hilfeplänen wird regelmäßig genutzt. Allerdings stellt sich angesichts der bisher üblichen Dichte der Hilfeplangespräche die Frage, in wie weit hier die Hilfeplanung in der Tat als Steuerungsinstrument wirksam werden kann. Insbesondere im Blick auf die Weiterentwicklung flexibler und integrierter Hilfen ist hier eine höhere Dichte an Hilfeplangesprächen zu empfehlen, um Ziele im Hilfeverlauf eng überprüfen und anpassen zu können. Ein Turnus von durchschnittlich drei Hilfeplangesprächen je Fall im Jahr erscheint dabei eine realistische Größenordnung zu sein.
- Aus dem Grad der Zielerreichung lassen sich Einschätzungen zur Wirksamkeit der Hilfen vornehmen. Dabei ist festzustellen, dass in 45% der Fälle die Ziele überwiegend oder voll erreicht werden konnten. Deutlicher

Entwicklungsbedarf hinsichtlich der Zielerreichung zeigt sich im Bereich der Sozialen Gruppenarbeit, der Sozialpädagogischen Familienhilfe sowie bei den teilstationären Hilfen.

Handlungsempfehlung 17:

Konzept und Aufgabenprofil des Sozialen Dienstes ausarbeiten und beschreiben

Nach den umfangreichen Umstrukturierungsprozessen im Jugendamt der Stadt Ludwigshafen braucht es einen Rahmen, um das im Verlauf der Evaluation entwickelte Leitmodell für den Sozialen Dienst konzeptionell umzusetzen und vor diesem Hintergrund Aufgabenkritik zu üben. Zu klären ist dabei u.a. das Verhältnis zwischen Sozialem Dienst und neuen Spezialangeboten (Pflegekinderdienst, Adoptionsvermittlung, Haus des Jugendrechts) bzgl. Fallsteuerung und spezifischer Aufgabenteilung. Für eine solche Konzeptionsentwicklung sollte in der Verantwortung der Abteilungsleitungen eine Arbeitsstruktur geschaffen werden, die die Einbindung der Fachkräfte des Sozialen Dienstes sicherstellt. Das Ergebnis dieses Prozesses sollte durch den Jugendhilfeausschuss bestätigt werden.

Zentrale Bestandteile einer Konzeption des Sozialen Dienstes sind Vereinbarungen über Standards und Verfahren zur sozialpädagogischen Diagnose und kollegialen Fallberatung. Auch einzelfallübergreifende und netzwerkbezogene Tätigkeiten sind als Bestandteil des sozialräumlichen Arbeitens im Sozialen Dienst zu profilieren.

Zur Umsetzung dieser Konzeption bedarf es einer entsprechenden Begleitung und Qualifizierung der Fachkräfte. Der sozialräumliche Umbau stellt neue und komplexe Anforderungen an die Fachkräfte, z.B. im Blick auf ihre Haltung gegenüber AdressatInnen, die Beteiligung der AdressatInnen an der Hilfeplanung, die Wahrnehmung und Erschließung von Ressourcen in Personen und sozialen Zusammenhängen, die Evaluation von Hilfeverläufen und Maßnahmensettings oder auch die Mitwirkung an einer Planungsraumbezogenen Jugendhilfeplanung. Fortbildung für die einzelnen Fachkräfte, aber auch gemeinsame Fortbildung für die einzelnen Teams der Sozialen Dienste, ggf. auch gemeinsam mit den jeweiligen Schwerpunktträgern und weiteren relevanten Leistungserbringern, ebenso wie Teambesprechung und Teamsupervision stellen hier wichtige Foren der Qualifizierung und der fachlichen Weiterentwicklung dar.

Handlungsempfehlung 18:

Integration von Planungsfunktionen in den Sozialen Dienst

In der Ausübung der für die Sozialraumorientierung kennzeichnenden Fall- und Feldverantwortung ist es erforderlich, dass der Soziale Dienst auch Planungsfunktionen im Rahmen seines Handlungsbereiches übernimmt. Dazu bedarf es der Unterstützung und Begleitung durch die Jugendhilfeplanung. Außerdem gilt es entsprechende Standards mit und für die Regionalteams zu entwickeln und angemessene Verfahren abzustimmen.

Handlungsempfehlung 19:

Absicherung der Umsetzung der Standards in der Hilfeplanung im Sozialen Dienst

Mit der Arbeitshilfe zur Hilfeplanung wurde eine Reihe von fachlichen Standards entwickelt. Deren Umsetzung gilt es zu sichern und regelmäßig zu überprüfen. Wie die Ergebnisse der Zielgruppenanalyse und der Elternbefragung gezeigt haben, gibt es Weiterentwicklungsbedarfe im Blick auf die Beteiligung der Eltern und bzgl. des Grads der Zielerreichung, insbesondere in den ambulanten und teilstationären Hilfen.

Handlungsempfehlung 20:**Entwicklung der ReFaKo unter Berücksichtigung der Planungs- und Steuerungsfunktion des Sozialen Dienstes**

Zur Ausgestaltung von Hilfen unter Nutzung von Ressourcen im Sozialraum ist eine enge Kooperation von Sozialem Dienst, Leistungserbringer und den anderen Bereichen der Jugendhilfe sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Fallverständnisses erforderlich. Die ReFaKo stellt dazu einen geeigneten Rahmen dar. In der Weiterentwicklung dieses Steuerungsinstrumentes gilt es allerdings darauf zu achten, dass die Gesamtverantwortung eindeutig im Zuständigkeitsbereich des Sozialen Dienstes verbleibt. Vor diesem Hintergrund sollten ggf. Aufgabenzuschnitt, Funktion und personelle Zusammensetzung der ReFaKo nochmals überprüft werden.

Handlungsempfehlung 21:**Einführung einer Planungsraumkonferenz**

Über die Kooperation in der Hilfeplanung hinaus bedarf es im Rahmen eines sozialräumlichen Umbaus der Hilfen zur Erziehung auch einer Kooperation im Bereich der Jugendhilfeplanung im Sinne einer Planungsraum bezogenen Jugendhilfeplanung. Hier geht es um das gemeinsame Lernen aus der Summe der Einzelfälle und um die Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

Zur Umsetzung einer solchen Planungsraum bezogenen Jugendhilfeplanung gilt es eine Kommunikationsstruktur zu entwickeln, die die Beteiligung aller im Planungsraum relevanten Institutionen und Gremien sicherstellt (Planungsraumkonferenz).

4.5 Sozialraumorientierung erfordert Jugendhilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument

Mit § 79 SGB VIII weist der Gesetzgeber dem Jugendamt als öffentlichem Träger der Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für die Entwicklung der Jugendhilfe entsprechend der Grundrichtung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu. Demnach hat der öffentliche Träger dafür Sorge zu tragen, dass die gegebene Infrastruktur die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben in Richtung einer lebenswelt- und sozialraumorientierten Jugendhilfe ermöglicht. Dazu stellt die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII das zentrale Steuerungsinstrument dar, das auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien, von Kindern und Eltern zielt. Die Jugendhilfeplanung hat dabei die gesamtstädtische Perspektive ebenso wie die regionalen sozialraumbezogenen Besonderheiten und die Bedingungen des Einzelfalls im Blick. Darüber hinaus ist es ihre Aufgabe, auf eine Berücksichtigung von über die Jugendhilfe sichtbar gewordenen Bedarfen in der Stadtentwicklung (Raum- und Sozialplanung) hinzuwirken, und damit im Sinne einer offensiven Jugendhilfe tätig zu werden. Um dieser Aufgabe nachzukommen, bedarf es einerseits eines Berichtswesens zur differenzierten Beschreibung des Verantwortungsbereiches und andererseits vielfältiger Kommunikationsorte und -strukturen, über die eine beteiligungsorientierte Bewertung der Daten und ein Hineinwirken in politische Entscheidungsprozesse möglich werden.

Wie die Evaluation der Hilfen zur Erziehung in Ludwigshafen gezeigt hat, sind die Sozialstrukturanalyse ebenso wie die Zielgruppenanalyse wichtige Zugangswege zur Beschreibung des Handlungsfeldes der Jugendhilfe. Dazu gehören sowohl die regional differenzierte Beschreibung von Lebenslagen und darin enthaltenen strukturellen Problemlagen als auch die Beschreibung von Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung, ihrer spezifischen Ressourcen und

Problemlagen, Kristallisationspunkte der Hilfeverläufe und Bewertung der Wirkungen von Hilfen. Die Ergebnisse der Evaluation stellen hierzu gewissermaßen nur Momentaufnahmen dar, da sich die Daten nur auf ein Jahr beziehen. Für die Jugendhilfeplanung ist dagegen die fortlaufende Beobachtung dieser Merkmale erforderlich, um Entwicklungstrends zu erkennen und entsprechende Handlungsstrategien entwickeln zu können. Die Fortschreibung der Sozialstruktur- und Zielgruppenanalyse ebenso wie eine regelmäßige AdressatInnenbefragung sind darum zentrale Bestandteile eines Berichtswesens.

Ein solches weitgehend auf quantitative Daten ausgerichtetes Berichtswesen bedarf der Ergänzung durch eine eher qualitativ ausgerichtete (Selbst-)Evaluation der individuellen Hilfeverläufe durch den Sozialen Dienst. Wie oben bereits beschrieben ist dabei zunächst an die systematische Durchführung und Auswertung von Abschlussgesprächen zu denken, die vor allem die Wirkung der Hilfen einzuschätzen sucht und förderliche wie hinderliche Faktoren dokumentiert. Um eine gewisse Standardisierung dieser Abschlussgespräche im Sinne von Auswertungsgesprächen sicherstellen zu können, empfiehlt sich die gemeinsame Entwicklung eines Leitfadens durch die Sozialen Dienste und die Jugendhilfeplanung. Zu klären ist außerdem die Art der Dokumentation und ggf. eine arbeitsteilige Auswertung, wobei die Zusammenführung der Ergebnisse aus den Planungsräumen durch die Jugendhilfeplanung geleistet werden sollte. Über die Einführung einer systematischen Selbstevaluation des Sozialen Dienstes hinaus bedarf es einer kontinuierlichen Schnittstelle zwischen Sozialem Dienst und Jugendhilfeplanung, um eine wechselseitige Information, Kommunikation und Verwendung von Daten und Erkenntnissen zu gewährleisten. Hier zu empfiehlt sich eine Form der organisatorischen und institutionellen Absicherung dieser Schnittstellen.

In der Diskussion und Bewertung von Daten ist die Jugendhilfeplanung herausgefordert, immer zwei Ebenen im Blick zu behalten, und zwar sowohl die Planungsraum bezogene als auch die gesamtstädtische. So gilt es zum einen auf der Ebene des Planungsraumes, Kommunikationsstrukturen zu entwickeln, die unter Beteiligung der im Planungsraum tätigen Institutionen eine Bewertung der sozialen Infrastruktur vornehmen und Weiterentwicklungsbedarfe herausarbeiten. Diese planungsraumspezifischen Prozesse gilt es über die Jugendhilfeplanung unter einer gesamtstädtischen Perspektive zusammenzuführen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die auf die jeweiligen sozialstrukturellen Bedingungen der einzelnen Planungsräume bezogenen regionalen Entwicklungsprozesse dennoch einer gemeinsamen fachlichen Grundrichtung verpflichtet und hinsichtlich der Umsetzung fachlicher Standards vergleichbar bleiben.

Schließlich verweist die gesamtstädtische Perspektive auch auf Schnittstellen zu (jugendhilfe)politischen Gremien und anderen Planungsbereichen. Dazu gehört insbesondere der Jugendhilfeausschuss als Pendant zur Verwaltung des Jugendamtes, aber auch der Stadtrat als oberstes Entscheidungsgremium der Stadt. Im Blick auf andere Planungsbereiche ist hier insbesondere die Stadtentwicklung von Interesse, über die eine offensive Jugendhilfe auf die Entwicklung der (raumbezogenen) Lebensbedingungen von Familien Einfluss nehmen kann. Um den Einschätzungen und Entwicklungsperspektiven der Jugendhilfe Raum und Gehör in diesen Gremien zu verschaffen, bedarf es entsprechender Präsentations- und Kommunikationsstrategien, um die Inhalte entsprechend plausibel vermitteln zu können. Dazu gehört u.a. die Entwicklung der Einheit der Jugendhilfe nach innen wie auch nach außen.

Eine sozialraumorientierte Jugendhilfe zielt wie oben aufgezeigt wurde, auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Institutionen im Sozialraum. Dabei sind die verschiedenen Bereiche der Jugendhilfe besonders gefragt. Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Verbindlichkeit ihrer Angebote stehen die Bereiche der Jugendhilfe allerdings zum Teil auch in Konkurrenz zueinander. Diese gilt es im Zuge der Entwicklung von Sozialraumorientierung zu überwinden, soll diese ihre intendierten Wirkungen entfalten können. Die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes könnte hier beispielsweise einen möglichen Rahmen bieten, um sich fachlich abzustimmen und Fragen der Bedarfsgerechtigkeit auszuloten. Darüber hinaus bedarf es aber auch einer organisatorischen Zusammenführung bzw. einer institutionell abgesicherten Schnittstelle aller Jugendhilfebereiche. Über den Verlauf der Evaluation bot die Steuerungsgruppe einen solchen Rahmen. Die Fortführung derselben in einem regelmäßigen Turnus und mit klaren Aufträgen und Kompetenzen ist darum zu prüfen.

Handlungsempfehlung 22:

Aufbau eines Berichtswesens

Die Umsetzung einer sozialraumorientierten Jugendhilfe erfordert den Aufbau eines Berichtswesens. Dazu gehören die Fortschreibung der Sozialstrukturanalyse sowie die regelmäßige Evaluation der Hilfen zur Erziehung durch die Fortschreibung der Zielgruppenanalyse und eine regelmäßige AdressatInnenbefragung. Der Aufbau eines solchen Berichtswesens erfordert allerdings auch eine aufgabengerechte Ausstattung der Jugendhilfeplanung mit entsprechenden Personalressourcen.

Handlungsempfehlung 23:

Organisatorische und institutionelle Absicherung der Schnittstelle zwischen Sozialem Dienst und Jugendhilfeplanung

Um eine gesamtstädtische Perspektive in der Jugendhilfeplanung entwickeln zu können, bedarf es der systematischen Zusammenführung des kleinräumigen Wissens aus den Sozialen Diensten. Eine organisatorische und institutionelle Absicherung dieser Schnittstelle kann dies gewährleisten.

Handlungsempfehlung 24:

Unterstützung des Sozialen Dienstes im Rahmen der Selbstevaluation

Ein Berichtswesen, verantwortlich durchgeführt durch die Jugendhilfeplanung, braucht die Ergänzung durch qualitative Erkenntnisse aus dem Sozialen Dienst. Diese können durch eine Selbstevaluation des Sozialen Dienstes gewonnen werden. Zur Entwicklung und Umsetzung einer solchen Selbstevaluation bedarf es der Unterstützung des Sozialen Dienstes durch die Jugendhilfeplanung, beispielsweise durch die gemeinsame Entwicklung eines Leitfadens für ein Abschlussgespräch bei allen beendeten Hilfen sowie einer standardisierten Form der Dokumentation dieses Gespräches.

Handlungsempfehlung 25:

Begleitung des Umstrukturierungsprozesses durch Jugendhilfeplanung und Controlling

Der sozialräumliche Umbau der Hilfen zur Erziehung stellt vielfache und komplexe Anforderungen an alle Beteiligten. In der Umsetzung dieses sozialräumlichen Umbaus ist es darum erforderlich, die einzelnen Schritte und Maßnahmen immer wieder auf das Gesamtkonzept zu beziehen und darauf hin zu überprüfen, in wie weit sie der Zielperspektive dienlich sind. Entsprechend der Aufgabe der Jugendhilfeplanung und des Controllings, in der Differenzierung nach Planungsräumen die gesamtstädtische Perspektive im Blick zu behalten, bietet es sich darum an, von dieser Stelle aus eine Struktur zur Begleitung des sozialräumlichen Umbaus zu entwickeln. Dazu gehört

sowohl die Planungsraum bezogene Reflexion von über das Berichtswesen und die Selbstevaluation gewonnenen Daten vor dem Hintergrund des Leitmodells der Sozialraumorientierung als auch die Implementierung von Besprechungs- und Entscheidungsstrukturen, die die Jugendhilfeplanung, das Controlling und die vier Abteilungen gleichermaßen beteiligen.

Handlungsempfehlung 26:

Gewährleistung der Schnittstelle zu Jugendhilfeausschuss, Stadtentwicklung etc.

Im Rahmen der Jugendhilfeplanung festgestellte Entwicklungstrends und erarbeitete Handlungsperspektiven bedürfen der politischen Absicherung. Dazu ist die Schnittstelle zum Jugendhilfeausschuss sicherzustellen.

Um nachhaltige Verbesserungen in den Lebensbedingungen von Kindern und ihren Familien anstoßen zu können, muss die Jugendhilfe ihre Erkenntnisse und Einschätzungen in andere städtische Planungsprozesse hineintragen. In dieser Hinsicht gilt es insbesondere zur Stadtentwicklung eine Schnittstelle herzustellen und abzusichern.

Handlungsempfehlung 27:

Einheit der Jugendhilfe in der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung sicherstellen

Die Realisierung eines sozialräumlichen Umbaus der Hilfen zur Erziehung betrifft alle Bereiche der Jugendhilfe und erfordert eine gemeinsame konzeptionelle Entwicklung. Dazu gilt es über die innerhalb der Stadtverwaltung organisatorisch getrennten Jugendhilfebereiche hinweg einen gemeinsamen Arbeitszusammenhang zu schaffen und die gesetzlich vorgesehene Einheit der Jugendhilfe zu entwickeln.

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

5.1 Auftrag und Zielsetzung der Evaluation

Die hier vorliegenden Evaluationsergebnisse und die darauf aufbauenden Handlungsempfehlungen skizzieren eine weitreichende Entwicklungsperspektive für die Hilfen zur Erziehung und die angrenzenden Jugendhilfebereiche. Auftrag und Ziel des nun abgeschlossenen Projektes war es, über eine Evaluation der Hilfen zur Erziehung eine kritisch bilanzierende und fachlich fundierte Standortbestimmung in diesem Bereich zu ermöglichen, die als Ausgangsbasis für strukturelle und konzeptionelle Innovationen genutzt werden kann. Dabei sollte zum einen der Ertrag des IGAZHU-Projektes in den Blick genommen werden, das bereits Mitte der 1990er Jahre eine Umstrukturierung und Qualifizierung der Jugendamtsarbeit und der leistungserbringenden Dienste auf den Weg gebracht hat. Zum anderen zeigten sich vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Nachfrage nach Erziehungshilfen und enger werdenden Finanzspielräumen des öffentlichen Jugendhilfeträgers neue Handlungsbedarfe, die über die Evaluation aufgearbeitet werden sollten, um so zu sagen eine zweite Phase der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung fundieren und in ihren Kernelementen begründen zu können. In diesem Zusammenhang sollten über die Evaluation auch Planungs- und Steuerungsinformationen gewonnen werden, mit Hilfe derer Aussagen zu Standards von Jugendamtsarbeit im Bereich der Sozialen Dienste sowie zu einem qualifizierten örtlichen Berichtswesen und zu Planungsstrukturen gemacht werden können.

Aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierungen der Stadt Ludwigshafen hat sich der Handlungsdruck im laufenden Evaluationsprozess zunehmend verschärft, so dass auch punktuell die Evaluationsziele und –aufgaben regelmäßig der veränderten Ausgangslage angepasst werden mussten. Auch kam es schon während des Evaluationsprozesses zu nachhaltigen Umstrukturierungen in den Sozialen Diensten, die nicht im Zusammenhang mit den Evaluationsergebnissen stehen. Diese Hervorhebung ist wichtig, da vom Ansatz her, die Evaluation formativ angelegt war. D.h. die im laufenden Prozess erarbeiteten Zwischenergebnisse sollten nicht nur zur kontinuierlichen Praxisreflexion dienen, sondern auch in Planungs- und Konzeptentwicklungen implementiert werden. Aufgrund der parallel verlaufenden Umstrukturierungen war dieses intendierte Vorgehen nur sehr eingeschränkt möglich.

5.2 Zum methodischen Vorgehen

Im Kern bestand das Evaluationsdesign aus drei Elementen. Zum einen wurden für die Stadt Ludwigshafen sowie für die einzelnen Regionen bzw. Planungsräume die sozialstrukturellen Rahmenbedingungen aufgearbeitet, die nachfragebeeinflussend auf die Hilfen zur Erziehung wirken. Zum zweiten wurde eine Zielgruppenanalyse durchgeführt, um differenziertere Aussagen über die Nachfragebedingungen, den Hilfeprozess sowie zur Wirkung der Hilfen treffen zu können. Hierbei handelt es sich um eine Totalerhebung für das Jahr 2002, bei der insgesamt 928 Fälle mit einem sehr differenzierten Instrument ausgewertet wurden. Bundesweit findet sich in der Fachliteratur bis lang für eine Kommune keine vergleichbare Erhebung in diesem Umfang. Zum dritten wurde eine Elternbefragung durchgeführt, um die Qualität und die Wirkung der geleisteten Hilfen nicht nur aus fachlicher Perspektive, sondern auch über die direkte Rückmeldung der anspruchsberechtigten NutzerInnen in Erfahrung zu bringen. Etwa ein Drittel aller angeschriebenen Eltern, die in 2002 Hilfen erhielten, beteiligten sich an dieser Befragung. Auch hierbei handelt es sich um einen Evaluationszugang, der bislang bundesweit

im Bereich der Hilfen zur Erziehung eher selten praktiziert wird. Um Aussagen über die Qualität und die Wirkung treffen zu können, ist allerdings die NutzerInnenperspektive unabdingbar.

Das Evaluationsdesign war prozess- und beteiligungsorientiert angelegt. Zu Beginn der Evaluation wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, über die alle relevanten Akteure eingebunden werden sollten und die in ihrer Zusammensetzung auch die Schnittstellen zu anderen Jugendhilfeleistungsbereichen erfasste. Hier wurden alle Evaluationsschritte inhaltlich diskutiert, auf die örtlichen Fragestellungen zugeschnitten und die Zwischenergebnisse interpretiert, um handlungsleitende und praxisrelevante Entwicklungsperspektiven ausarbeiten zu können. Darüber hinaus fanden Fachtage mit allen Fachkräften der Sozialen Dienste statt, um nicht nur Beteiligung zu ermöglichen, sondern auch die praktische Handlungsrelevanz der Fragestellungen und damit der Ergebnisse zu sichern. In diesem Vorgehen schlägt sich die Erkenntnis nieder, dass gelingende Innovationsprozesse auf ein hohes Maß an Akzeptanz bei den handelnden Akteuren in der Institution angewiesen sind.

Nachfolgend werden nun in einem ersten Schritt die zentralen Kernbefunde im Überblick dargestellt. Daran schließt sich eine zusammenfassende Betrachtung der Handlungsempfehlungen sowie ein Ausblick auf die mögliche Umsetzung an. Allerdings können in diesem Schlusskapitel nicht mehr alle Befunde und Empfehlungen referiert werden. Diese finden sich in komprimierter Form am Ende eines jeden Kapitels.

5.3 Zentrale Kernbefunde im Überblick

Die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung steht in einem engen Zusammenhang mit der Ausprägung sozialstruktureller Belastungsfaktoren in den einzelnen Regionen bzw. Planungsräumen

Die Ergebnisse der Sozialstrukturanalyse verweisen sehr deutlich darauf, dass der Bedarf an Hilfen zur Erziehung dann steigt, wenn auch die sozialstrukturelle Benachteiligung entlang ausgewählter Sozialstrukturindikatoren zunimmt. D.h. in den Regionen bzw. Planungsräumen, die durch überdurchschnittliche Werte im Bereich Arbeitslosigkeit, Armut, Mobilität sowie bei bestimmten Familienstrukturen (Alleinerziehende, kinderreiche Familien) gekennzeichnet sind, nimmt auch die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zu. Dieses Ergebnis ist in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung. Zum einen macht es deutlich, dass die steigende Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung auf die Folgen gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse zurückgeführt werden kann. Da anzunehmen ist, dass sich hierin ein weiter fortschreitender Prozess ausdrückt, wird auch der Nachfragedruck auf die Hilfen zur Erziehung zunehmen. Der demographische Wandel wird hier kurz- und mittelfristig nur eine geringfügig kompensatorische Wirkung haben.

Diese Ergebnisse verdeutlichen ferner, dass die Jugendhilfe auf die bedarfsbeeinflussenden Faktoren selbst keine steuernde Einflussmöglichkeit hat. Die Jugendhilfe zeigt sich hier als Ausfallbürge für gesamtgesellschaftliche Entwicklungen.

Alleinerziehende und kinderreiche Familien in prekären Lebenslagen stellen eine Hauptzielgruppe der Hilfen zur Erziehung dar

Ein Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung besteht dann, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Bezogen auf diesen Leistungstatbestand zeigen sich zwei Familientypen, die überdurchschnittlich in den Hilfen zur Erziehung repräsentiert sind. Zum einen handelt es sich dabei um Alleinerziehende (häufig mit mehreren Kindern) und kinderreiche Familien (mit drei und mehr Kindern). Hinzu kommt, dass diese beiden Familientypen sich häufig in prekären Lebenslagen (Armut, Wohnraumprobleme, Sucht etc.) befinden. Auch hier zeigen sich gesamtgesellschaftliche Entwicklungen ab, die sich bedarfsbeeinflussend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Gleichzeitig werden aber auch Handlungsbedarfe offenkundig, die über den Bereich der individuellen Hilfen zur Erziehung hinausreichen und darauf hindeuten, dass präventive familienunterstützende und –entlastende Dienste im Gemeinwesen Strukturkrisen in Familien verhindern können. Darauf zielt das Modell einer sozialräumlich ausgerichteten und bedarfsorientierten Jugendhilfe, wie es in Kapitel 2 vorgestellt worden ist.

Schulprobleme stehen in einem engen Zusammenhang zur Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung

Schulprobleme spielen in der Mehrzahl der Fälle eine zentrale Rolle, sowohl bei der Feststellung des Hilfebedarfs als auch bei der konzeptionellen Ausgestaltung individueller Hilfesettings. Soziale Benachteiligung und Erziehungsprobleme gehen häufig mit Schulproblemen einher. Nicht selten sind es auch die Schulen, die Problemlagen und Gefährdungen dem Jugendamt melden und damit einen Handlungsbedarf begründen. Dieses Ergebnis deckt sich im Kern auch mit den Aussagen der PISA-Studie, in der deutlich herausgestellt wurde, dass sich in Deutschland wie in kaum einem anderen europäischen Land die Folgen gesellschaftlicher Benachteiligung auch in einem geringeren Schulerfolg ausdrücken. Damit ist in besonderer Weise auch die Zielgruppe von Hilfen zur Erziehung angesprochen. Hier zeigt sich eine der dichtesten Schnittstellen zwischen Jugendhilfe und Schule, wenn es darum geht, gemeinsam an günstigen Sozialisationsbedingungen für junge Menschen zu arbeiten und dadurch langfristig gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten zu eröffnen. Allerdings ist diese Schnittstelle in der konkreten Alltagspraxis von beiden Institutionen aufgrund ihrer unterschiedlichen Verfasstheit nur schwierig zu gestalten. Auf beiden Seiten gilt es hier nicht nur Wissensdefizite über Handlungsansätze und –potentiale aufzuarbeiten, sondern auch fall- und feldbezogene Kooperationsstrukturen zu entwickeln. Auch wenn in Ludwigshafen in diesem Bereich schon viel gemacht wurde (z.B. Schulsozialarbeit), so gilt es im Rahmen einer bedarfs- und sozialräumlich ausgerichteten Jugendhilfe hier die Kooperationsstrukturen zu intensivieren. Damit zeigt sich allerdings ein Handlungsbedarf der über den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Schule hinausreicht und in Zusammenarbeit mit der ADD oder dem Ministerium angegangen werden muss.

Die Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft stellt auch für die Jugendhilfe eine zentrale Zukunftsaufgabe dar

Junge Menschen und Familien mit Migrationserfahrungen sind unter den AdressatInnen der Hilfen zur Erziehung in etwa entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vertreten. D.h. dieses Zielgruppenmerkmal gilt nicht ursächlich für die gestiegene Inanspruchnahme. Allerdings ist hier zu beachten, dass in einigen Planungsräumen der Anteil von MigrantInnenden Jugendlichen (würde man eingebürgerte und AussiedlerInnenden hinzuziehen) über 50% liegt. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich dieser Anteil in den kommenden Jahren noch erhöhen. Bundesweit gilt, dass die Lebenslagen von MigrantInnenden überdurchschnittlich häufig von sozialer Benachteiligung gekennzeichnet sind. Insofern kann auch angenommen werden, dass einerseits Problemlagen von MigrantInnenden bislang gar nicht im Blick der Jugendhilfe sind, weil vermutlich ihr Anteil an den Hilfen zur Erziehung sonst deutlich ausgeprägter wäre. Ebenso gilt es aber auch innerhalb der Migrantengruppen Netzwerke und soziale Systeme zu stärken, die positiv das Bewältigungshandeln unterstützen. Besonderer Handlungsbedarf besteht hier darin, die präventiven Konzepte der Jugendhilfe wie auch die Angebote im Bereich der Hilfen zur Erziehung darauf hin zu überprüfen, ob sie den spezifischen Anforderungen zur Ausgestaltung einer Migrationsgesellschaft gerecht werden, integrationsfördernd wirken und soziale Benachteiligung abbauen.

Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Bedarfslagen bei der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Nach wie vor stellen Jungen die Hauptzielgruppe der Hilfen zur Erziehung dar, wenn sich auch der Anteil der Mädchen an den der Jungen zunehmend annähert. Dieses Ergebnis deckt sich mit bundesweiten Befunden und ist dadurch erklärbar, dass Ausdrucksformen der Jungen häufiger und frühzeitiger Beachtung finden und entsprechend Eltern, Kindertagesstätten, Schulen, oder auch Polizei und Justiz Unterstützungsbedarf beim öffentlichen Jugendhilfeträger einfordern. Mädchen hingegen kommen erst sehr viel später in den Blick der Jugendhilfe, häufig erst dann, wenn sie selbst Unterstützung einfordern. Auffallend ist, dass der Anteil der Mädchen in Formen der stationären Unterbringung höher ist als in ambulanten und teilstationären Hilfen. Außerdem sind Mädchen aus Migrantenfamilien deutlich häufiger in den Hilfen zur Erziehung vertreten als Mädchen mit deutschen Eltern. Sowohl für Mädchen wie auch für Jungen zeigt sich hier in konzeptioneller Hinsicht Entwicklungsbedarf.

Spezifische Zielgruppen in den Hilfen zur Erziehung: Eltern mit Suchtproblemen und/oder psychischer Erkrankung

Bei einer weiteren zentralen Zielgruppe handelt es sich um Familien, deren Erziehungsfähigkeit aufgrund von psychischer Erkrankung oder Suchtproblemen beeinträchtigt ist. Insbesondere in diesen Fällen sind spezifisch qualifizierte Angebote erforderlich, damit die Erziehungskompetenzen in der Familie wieder aufgebaut und gesichert werden können. Allerdings bedarf es in diesem Bereich auch abgestimmter Kooperationsformen der Jugendhilfe mit der Medizin, Psychiatrie und anderen Beratungsangeboten in der sozialen Infrastruktur.

Die Hilfen zur Erziehung zwischen dienstleistungsorientierter Hilfe und Wächteramtsfunktion

Mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wurden die Hilfen zur Erziehung als individueller Rechtsanspruch von Personensorgeberechtigten normiert. Damit sollte auch die ordnungsrechtliche Verfasstheit

der Hilfen zur Erziehung in Form von Interventionen in die Autonomie der Familie durch dienstleistungsorientierte Unterstützungsangebote zurück gedrängt werden. Damit war die fachliche Erkenntnis verbunden, dass nur akzeptierte Hilfen, die unter Beteiligung der jungen Menschen und Familien erbracht wurden, wirkungsorientiert und damit auch ökonomisch effizient sind. Hier zeigt sich ein erheblicher Wandel im fachlichen Selbstverständnis der Jugendhilfe. In Ludwigshafen werden etwa 50% der Hilfen als sozialstaatliche Unterstützungsleistungen für junge Menschen und ihre Familien gewährt. Nur in einem geringen Anteil der Fälle gehen die Hilfen zur Erziehung mit einem Sorgerechtsentzug einher. Dieses rechtlich normierte Ziel ist nur durch eine entsprechend hohe Qualifikation der Fachkräfte zu erreichen, die auf Familien- und Ressourcenorientierung setzt. Gleichzeitig erfordert dieses Handlungskonzept für die Sozialen Dienste entsprechende Zeitressourcen, da Beteiligung und Akzeptanz insbesondere in Krisen und konflikthafter familiären Beziehungen ungleich schwerer zu realisieren sind, als Herausnahmen und Sorgerechtsentzüge.

Ebenso zeigen die Ergebnisse aber auch, dass die Hilfen zur Erziehung etwa in der Hälfte der Fälle im Kontext von Wächteramtsfunktionen eingesetzt werden. Zwar handelt es sich hierbei nicht in jedem Fall um eine akute Gefährdungslage. Aber dennoch ist häufig nicht sicher auszumachen, ob durch die mangelnde Erziehungskompetenz der Eltern, durch Gewalt (Missbrauch, Misshandlung) oder die Nichtsicherstellung von elementaren Grundbedürfnissen (Nahrung, Gesundheit, Bildung) eine Gefährdung eintreten kann. Oftmals handelt es sich bei den Hilfen zur Erziehung um eine Gratwanderung zwischen Hilfe und Kontrolle. Insbesondere in diesem Bereich tragen die Fachkräfte der Sozialen Dienste eine hohe Verantwortung. Mittlerweile zeigen zahlreiche Prozesse gegen SozialarbeiterInnen, dass fachlich falsche Einschätzungen der Gefährdungslage mit Todesfolge für die jungen Menschen zu nachhaltigen Konsequenzen für die Fachkräfte führen können. Ebenso fatal sind aber auch die Folgen, wenn durch zu frühzeitige oder unangemessene Interventionen Herausnahmen durchgeführt werden und damit familiäre Bindungen auf Dauer geschädigt werden. Dieses Tätigkeitsfeld beschreibt somit einen zentralen Kernaufgabenbereich der Sozialen Dienste, der eine entsprechende Arbeitsstruktur (kollegiale Fallberatung), fachliche Kompetenzen und entsprechende Zeitressourcen erfordert, damit nach den „Regeln der Kunst“ gearbeitet werden kann.

Der Soziale Dienst ist die zentrale Planungs- und Steuerungsinstanz im Bereich der Hilfen zur Erziehung: Standards der Hilfeplanung

Der Soziale Dienst ist die zentrale Planungs- und Steuerungsinstanz im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Hier wird in jedem Einzelfall darüber entschieden, welche Hilfe zu welchem Zeitpunkt notwendig und geeignet ist. Dazu sieht der Gesetzgeber ein entsprechendes Verfahren vor, das die Beteiligung mehrerer Fachkräfte sowie des jungen Menschen und seiner Eltern als Hilfeplanungsprozess rechtlich normiert. Mittlerweile gilt es auch als erwiesen, dass die Qualität und Wirkung einer Hilfe zur Erziehung maßgeblich mit der Qualität dieses Hilfeplanungsprozesses zusammenhängt, der in der Verantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers liegt. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass zentrale Qualitätsstandards von Hilfeplanungsprozessen auch von den Fachkräften der Sozialen Dienste eingehalten werden. Damit einher geht ein hoher Grad der Zielerreichung in den Einzelfällen. Handlungsbedarf zeigt sich allerdings im Blick auf den zeitlichen Turnus der Hilfeplanung und einer damit verbundenen dichterem zielorientierten Steuerung.

Aufgrund des Personalabbaus in den Sozialen Diensten spiegeln die Evaluationsergebnisse allerdings nicht mehr die derzeitige Situation wieder. Hier wäre erneut zu prüfen, wieviel Personalressourcen erforderlich sind, damit qualifizierte Hilfeplanungsprozesse durchgeführt werden können. Denn besonders in diesem Bereich zeigt sich, dass eine fachlich qualifizierte Steuerung, die zur Auswahl einer bedarfsorientierten Hilfe führt, auch ökonomisch effizient ist. Oder anders ausgedrückt: es lässt sich nachweisen, dass falsche Hilfeentscheidungen und fehlende Hilfeplangespräche oftmals mit Hilfekarrieren oder zeitlich längeren Hilfeprozessen einhergehen, die zudem auch kostenintensiv sind.

Aus der Perspektive der Eltern werden Wirkungen und Qualität der Hilfen als positiv beurteilt

Die Ergebnisse der Elternbefragung heben sehr deutlich hervor, dass die Hilfen zur Verbesserung der Lebenssituation von Eltern und Kindern geführt haben. Dabei wurden ausgewählte Qualitätsaspekte von Jugendamtsarbeit und der Arbeit der hilfedurchführenden Dienste und Einrichtungen gleichmaßen und in der Mehrzahl der Fälle als „gut“ bewertet. Mit diesem Ergebnis kann somit auch aus der Perspektive der Eltern bestätigt werden, dass die Einhaltung von fachlichen Standards zu ziel- und wirkungsorientierten Hilfen führt. Gleichzeitig zeigt sich in diesem Ergebnis, dass das Jugendamt als sozialpädagogische Fachbehörde anerkannt wird. Im Rahmen von Qualitätsentwicklungsprozessen, die der Gesetzgeber in §§ 78a-g SGB VIII rechtlich normiert hat, sollten auch künftig Elternbefragungen als direkte Rückmeldemöglichkeit zu Qualität und Wirkung einer Hilfe durchgeführt werden.

Weiterentwicklung und Qualifizierung ambulanter Hilfen zur Erziehung

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde in der Stadt Ludwigshafen das Gesamtspektrum der Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff SGB VIII) ausdifferenziert und qualifiziert. Der hohe Grad der Zielerreichung sowie die Rückmeldungen der Eltern verweisen auf ein fachlich hohes Niveau der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Ludwigshafen. Bei der Zusammensetzung der Hilfen zur Erziehung fällt allerdings der hohe Anteil von Heimerziehung auf. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass darin ein bedeutender Anteil von kurzfristigen, d.h. weniger als drei Monate dauernden Hilfen enthalten ist (u.a. kurzfristige Hilfen in der Notaufnahme). Ebenso zeigt sich, dass es sich mit Blick auf die Dauer von Heimerziehung (40% 3 Monate bis 2 Jahre) nicht um eine Ersatzerziehung, sondern eine Hilfe in einem eng definierten Zeitraum „an einem anderen Ort“ handelt. D.h. bei der Heimerziehung handelt es sich in der Regel nicht um eine Dauerunterbringung außerhalb der Familie, sondern um ein spezielles Setting, das notwendig ist, um Familienerziehung wieder zu ermöglichen. Trotz dieser fachlichen Weiterentwicklung in der Heimerziehung hin zu einer mehr familienunterstützenden Hilfe kann mit Blick auf die Zielgruppen-ergebnisse angenommen werden, dass durch den Ausbau und die Qualifizierung familienbezogener ambulanter Hilfen stationäre Unterbringungen vermieden werden können.

In der Zusammenschau dieser Ergebnisse wird deutlich, dass im Jugendamt der Stadt Ludwigshafen vor allem in den 1990er Jahren die fachliche Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung deutlich vorangetrieben wurde und sich entsprechend über die Evaluation positive Effekte aufzeigen lassen. Daran gilt es bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen anzuschließen. Denn trotz einer positiven Zwischenbilanz wird auch Handlungsbedarf offenkundig, der sich sowohl aus veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als auch aus den Umstrukturierungen der vergangenen Jahre ergibt. Im Folgenden sollen deshalb zusammenfassend die Kernelemente der Handlungsempfehlungen dargestellt werden.

5.4 Kernelemente der Handlungsempfehlungen

Bezogen auf die Evaluationsergebnisse und vor dem Hintergrund der Umstrukturierungen in den Sozialen Diensten reicht es nicht aus, punktuelle Entwicklungsbedarfe herauszustellen. Auch bezogen auf die erwartbaren gesellschaftlichen Veränderungen wird der Handlungsdruck und der Reformbedarf bei den Hilfen zur Erziehung auch in den kommenden Jahren weiter anhalten. Aus diesem Grund wurde im vorliegenden Evaluationsbericht ein Leitkonzept sowie ein konkretes Modell für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung vorgestellt, das dazu geeignet ist, unter fachlich-konzeptionellen, organisatorischen, infrastrukturellen und planungstheoretischen Gesichtspunkten die Reformbedarfe zu bündeln. Unter dem Begriff der Sozialraumorientierung werden diese Überlegungen zusammengeführt. Zudem wird in diesem Leitkonzept nicht nur der engere Bereich der Hilfen zur Erziehung betrachtet, sondern auch die Schnittstellen zu anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe sowie zu Schulen und sozialen Netzen in den Sozialräumen. Das Leitkonzept der Sozialraumorientierung steht nicht nur für ein bestimmtes professionelles Handlungsmodell in der Jugendhilfe, sondern auch für eine bedarfsorientierte und präventiv ausgerichtete Infrastrukturentwicklung, die sich an den konkreten Bewältigungsaufgaben von jungen Menschen und ihren Familien in sozialräumlich vorstrukturierten Lebenslagen orientiert. Damit impliziert dieses Modell auch eine konsequente Umkehr von einer angebots- hin zu einer nachfrageorientierten Jugendhilfe, die nicht nur fachlich sinnvoll, sondern auch ökonomisch effizient ist. Allerdings sollte die Umsetzung und Konkretisierung dieser Modellüberlegungen auch mit einem Leitbildentwicklungsprozess für alle Abteilungen in der Verwaltung, die mit Jugendhilfeaufgaben betraut sind, verbunden werden.

Für die Umsetzung der Modellüberlegungen sind somit folgende Elemente von besonderer Bedeutung:

- Einteilung der Stadt in sechs Planungsräume für die Hilfen zur Erziehung
- Bildung von sechs Regional-Teams in den Sozialen Diensten, die diesen Planungsräumen zugeordnet werden können.
- Ausbau und Qualifizierung niedrigschwelliger und ambulanter Hilfen in diesen Planungsräumen in der Verantwortung von Schwerpunktträgern
- Flexibilisierung und Integration von Hilfen in diesen Planungsräumen an der Schnittstelle zu Regelinstitutionen wie Kindertagestätten, Schulen, Angeboten der Jugendarbeit etc.
- Sicherstellung einer entsprechenden Finanzierungsstruktur, die niedrigschwellige und flexible Hilfen ermöglicht und für die leistungserbringenden Dienste und Träger planbar macht
- Einrichtung von Steuerungs- und Planungsgremien in den Planungsräumen, die in der Verantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers fall- und feldbezogen ausgestaltet werden können. Dazu sind entsprechende Zeitressourcen bei den Sozialen Diensten und der Jugendhilfeplanung erforderlich.

Fachlich konzeptionell zielt das Leitkonzept der Sozialraumorientierung auf eine familien- und ressourcenorientierte Ausgestaltung der Hilfen, die durch entsprechende Fortbildungsplanungen abgesichert und in den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit den leistungserbringenden Diensten und Trägern verankert werden sollte. Daran schließt sich auch ein Ausbau und eine Qualifizierung der ambulanten Hilfen in den Planungsräumen sowie eine intensivere Elternarbeit in der Heimerziehung an.

5.5 Empfehlungen für die Umsetzung der Handlungsempfehlungen

Die hier herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen (siehe detaillierte tabellarische Übersicht im Anhang) und die Modellkonzeption schließen zwar an Weichenstellungen an, die bereits Mitte der 1990er Jahre vorgenommen wurden, sind aber dennoch in ihren Konsequenzen sehr weitreichend und anspruchsvoll. Aus diesem Grund werden für die Umsetzung einige Eckpunkte formuliert.

Politische Absicherung der Entwicklungsziele und Schwerpunkte

Da es sich hier um eine strukturelle Weiterentwicklungsperspektive für die Jugendhilfe in der Stadt Ludwigshafen handelt, ist eine politische Absicherung der Entwicklungsziele und Schwerpunkte eine zentrale Voraussetzung, damit die entsprechenden Rahmenbedingungen vereinbart und Ziele überprüft werden können. Ein Umbau braucht verlässliche Strukturen, so dass Innovationspotentiale auf allen Ebenen unterstützt und nicht in Abwehrhaltungen umgelenkt werden.

Modellphase und Stufenkonzept

Nicht alle Handlungsempfehlungen lassen sich gleichzeitig angehen und umsetzen. Deshalb empfiehlt sich die Ausarbeitung eines Stufenplans in dem beispielsweise für eine dreijährige Modellphase Umsetzungsschwerpunkte benannt, Entwicklungsziele formuliert und Prüfkriterien festgelegt werden. Diese Modellphase sollte mit Meilensteinen versehen werden, an denen kontinuierlich die Umsetzungserfahrungen evaluiert und ggf. Korrekturen vorgenommen werden können.

Rahmenbedingungen in den Sozialen Diensten

Insbesondere im Bereich der Sozialen Dienste wurden in den vergangenen Jahren weitreichende Veränderungen vorgenommen, die eine Konsolidierung dieses Dienstes erforderlich machen. In den Handlungsempfehlungen finden sich darum eine Reihe von Anforderungen, die eine Konzeptentwicklung für diesen Dienst zur Voraussetzung haben, damit das Aufgabenprofil neu vermessen und mit einer entsprechenden Ressourcenplanung versehen werden kann.

Dialogorientierte Umsetzung in Kooperation mit den leistungserbringenden Diensten und freien Trägern

Die Evaluation erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, so dass in diesem Bericht die Jugendamtsperspektive auf die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung im Vordergrund steht. Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen tangiert aber auch die Arbeitsfelder der leistungserbringenden Dienste und Träger und beinhaltet Anforderungen an Handlungskonzepte und Organisationsstrukturen. Deshalb sollten die Evaluationsergebnisse mit den entsprechenden Diensten und Trägern ausführlich diskutiert und in ein gemeinsam getragenes Rahmenkonzept überführt werden.

Zusammenführung von Fachlichkeit und Ökonomie in Planungs- und Steuerungsüberlegungen

In kaum einem anderen Leistungsbereich der Jugendhilfe lässt sich so deutlich nachweisen, dass die Einhaltung fachlicher Standards auch wirtschaftlich effizient ist. D.h. wenn es gelingt, die notwendige und geeignete Hilfe, die unter Beteiligung des jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten erarbeitet wird, in ein akzeptiertes und zielorientiertes Hilfestellung zu überführen, dann folgt dieses Vorgehen nicht nur den rechtlich normierten Vorgaben, sondern dann ist auch davon auszugehen, dass

eine Verbesserung der Lebenssituation der Familie eintritt. Bei den Hilfen zur Erziehung handelt es sich längst um einen Leistungsbereich, der nicht nur darauf abzielt, im engeren Sinne Erziehungsfähigkeit (wieder) herzustellen, sondern hier werden zunehmend für eine wachsende Gruppe junger Menschen auch gesellschaftliche Integrationsleistungen erbracht und Teilhabechancen eröffnet. Das bedeutet auch, dass fachliche Ziele sich hier in höherem Maße mit sozialpolitischen und wirtschaftlichen Zielen decken. Die Voraussetzung allerdings ist, dass der Hilfebedarf nicht vom Angebot her definiert wird, sondern in jedem Einzelfall ein „maßgeschneidertes“ Setting entwickelt werden kann. Nur dann lässt sich vermeiden, dass bestimmte Zielgruppen durch die Maschen einer ausdifferenzierten sozialen Infrastruktur hindurchfallen, Strukturkrisen sich verfestigen und Hilfen sich anschließen. Hilfen schließlich, die immer dann entstehen, wenn Hilfen zu spät eingesetzt werden oder der kostengünstigsten Hilfe vor der fachlich notwendigen Hilfe der Vorzug gegeben wird, sind immer auch ineffizient. Vor dem Hintergrund dieser fachlichen und ökonomischen Argumentation gewinnt der Soziale Dienst in seiner Planungs- und Steuerungsverantwortung an erheblicher Bedeutung. Die Ausgestaltung gelingender und bedarfsorientierter Hilfeplanungsprozesse gehört zu einem Kernaufgabengebiet dieses Dienstes, das im Aufgabenprofil konzeptionell verankert, durch entsprechende Organisationsstrukturen unterstützt und mit entsprechenden Personalressourcen abgesichert werden muss. Nach den Umstrukturierungen in den Sozialen Diensten gilt es diese Voraussetzungen zu überprüfen, damit das Leitkonzept einer sozialraumorientierten Weiterentwicklung auf der Seite des öffentlichen Jugendhilfeträgers auch umgesetzt werden kann.

Eine bedarfsorientierte Steuerung von Hilfen erfordert nicht nur qualifizierte Hilfeplanungsprozesse im Fall, sondern auch sozialraumorientierte Kooperations- und Planungsstrukturen, die maßgeschneiderte Hilfen ermöglichen. Auch hier gewinnt der Soziale Dienst ein Handlungsfeld hinzu, das bislang im Aufgabenprofil von untergeordneter Bedeutung war. Zudem verdichten sich hier die Schnittstellen zur Jugendhilfeplanung, damit das qualitative Wissen aus den Planungsräumen prozessorientiert und mit Blick auf gesamtstädtische Entwicklungen in Infrastrukturentwicklungen überführt werden kann. Eine fachlich qualifizierte und damit ökonomisch effiziente Steuerung der Hilfen zur Erziehung erfordert entsprechende Planungsstrukturen. Auch hier ist zu überprüfen, ob die personellen Ressourcen der Jugendhilfeplanung ausreichen, um sozialräumliche Planungsstrukturen aufzubauen und durch ein Berichtswesen für die Hilfen zur Erziehung abzusichern. Sozialräumliche Planungsstrukturen und ein qualifiziertes Berichtswesen sind zentrale Voraussetzungen einer bedarfsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

5.6 Sozialraumorientierung und Einheit der Jugendhilfe: der jugendhilfepolitische Gestaltungsauftrag

Bundesweit befinden sich die Hilfen zur Erziehung in einem weitreichenden Umbauprozess, der nicht nur zu fachlichen Innovationen führt, sondern auch das Verhältnis von Diensten und Trägern grundlegend verändert. Vor allem durch den Kostendruck, durch Organisationsreformen und die Einführung von betriebswirtschaftlich orientierten Management-Modellen verstärkt sich auch die Konkurrenz zwischen Diensten und Trägern, weil die Existenzsicherung vor fachliche Überlegungen gestellt wird. Nur wer sich im Kampf um knappe Ressourcen durchsetzt, d.h. wer sich auf dem Jugendhilfemarkt behauptet, hat eine Chance, auch weiterhin Angebote und Leistungen erbringen zu können. Dabei spielen fachliche Überlegungen nicht immer die zentrale Rolle, wenn es darum geht knappe Mittel aufgabenbezogen zu vertei-

len. Vielmehr wird dadurch die Einheit der Jugendhilfe in Frage gestellt, wenn Dienste und Träger ihre Partikularinteressen zur Existenzsicherung in den Vordergrund stellen und der jugendhilfepolitische Auftrag zur Gestaltung günstiger Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien (§ 1 SGB VIII) aus dem Blick gerät.

Mit dem Leitkonzept der Sozialraumorientierung lässt sich eine rechtlich abgesicherte und fachliche Basis beschreiben, die für alle Akteure der Jugendhilfe einen gemeinsamen Handlungsrahmen und normativen Bezugspunkt darstellen. Mit diesem Leitkonzept lassen sich sozialpolitische Aufgaben formulieren, die die begrenzten Möglichkeiten der Jugendhilfe um die Dimension der Verursachungsbedingungen von Lebenslagenproblemen erweitern, die jenseits konkreter Jugendhilfeleistungen die beste Prävention darstellen. Das Leitkonzept der Sozialraumorientierung formuliert zudem Aufgaben vor dem Hintergrund konkreter Bedarfslagen in den sozialen Räumen, aus denen dann kompetenzorientiert abgeleitet werden kann, welche Dienste und Träger in enger Abstimmung miteinander welche Angebote vorhalten und kooperativ weiterentwickeln. Dadurch können eindimensional betriebswirtschaftliche Management-Modelle durch Formen des fachlichen Wettbewerbs abgelöst werden, wie es auch im Elften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2002) vorgeschlagen wird. Zur Ausgestaltung dieses fachlichen Wettbewerbs ist aber auch ein Jugendamt erforderlich, das die Einheit der Jugendhilfe bündelt und die rechtlich normierte Planungs- und Gesamtverantwortung wahrnimmt.

6. Literaturverzeichnis

- BMFSFJ (Hg), 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.
- BMJFFG (Hg), 1990: Achter Jugendbericht. Bericht über Leistungen und Bestrebungen der Jugendhilfe, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2002: Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets aus politikwissenschaftlicher Sicht. Expertise im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI, Berlin.
- Conen, Marie-Luise (Hg), 2002: Wo keine Hoffnung ist, muss man sie erfinden. Aufsuchende Familientherapie, Heidelberg.
- Darius, Sonja/Müller, Heinz, 2004: „Das Neunkircher Modell“. Evaluationsbericht zur ganzheitlichen, sozialraumorientierten und budgetierten Jugendhilfe Neunkirchen, Mainz.
- Darius, Sonja/Müller, Heinz/Teupe, Ursula, 2004: Qualitätsentwicklung in den Sozialen Diensten des Jugendamtes. Bericht über die Weiterentwicklung von Teamarbeit, Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung im Bereich der erzieherischen Hilfen in rheinland-pfälzischen Jugendämtern, herausgegeben durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Mainz.
- Deinet, Ulrich, 2002: „Aneignung“ und „Lebenswelt“ – der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit; in: Merten (Hg) 2002, S. 151 – 166.
- Flösser, Gaby/Otto, Hans-Uwe (Hg), 1996: Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Hamburger, Franz/Müller, Heinz/Porr, Claudia, 1998: Innovation und Steuerung aus der Praxis. Bericht über ein Modellprojekt zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Hinte, Wolfgang, 2002: Fälle, Felder und Budgets. Zur Rezeption sozialraumorientierter Ansätze in der Jugendhilfe; in: Merten (Hg) 2002, S. 91 – 126.
- KGSt (Hg), 1998: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, Köln 2/1998.
- Klatetzki, Thomas (Hg), 1994: Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion, Münster.
- Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern (Hg), 2002: Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Konzept einer integrierten Berichterstattung, Stuttgart.
- MASFG (Hg), 2003: Erzieherische Hilfen in Rheinland-Pfalz. Expertise zu Ursachen der Fallzahl- und Ausgabensteigerung erzieherischer Hilfen in Rheinland-Pfalz.
- Merchel, Joachim, 1998: Qualifizierung von Handlungskompetenz, Verfahren und Organisationsstrukturen als Ansatzpunkt zum sparsamen Umgang mit Ressourcen; in: Schraper (Hg) 1998, S. 108 – 143.

- Merchel, Joachim/Schrapper, Christian (Hg), 1996: Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster.
- Merten, Roland (Hg), 2002: Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim und München.
- Minuchin, Patricia/Colapinto, Jorge/Minuchin, Salvador, 2000: Verstrickt im sozialen Netz. Neue Lösungswege für Multiproblem-Familien, Heidelberg.
- Müller, C. Wolfgang, 2002: Soziale Räume und Soziale Arbeit. Ein Rückblick; in: Merten (Hg) 2002, S. 31 –39.
- Münder, Johannes, 2001: Sozialraumbudgetierung und das Kinder- und Jugendhilfegesetz. Rechtsgutachten. Herausgegeben vom SPI im SOS-Kinderdorf e.V., München.
- Schrapper, Christian (Hg), 1998: Qualität und Kosten im ASD, Münster.
- Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf (Hg), 2001: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München.
- Stadtjugendamt Ludwigshafen (Hg), 2003: Hilfeplanung nach § 36 Kinder- und Jugendhilfegesetz. Eine Arbeitshilfe für die Praxis der Sozialen Dienste, Weinheim/Basel/Berlin.
- Thiersch, Hans u.a., 1998: Leistungen und Grenzen von Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen, herausgegeben vom BMFFSJ, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Thiersch, Hans u.a., 2002: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit; in: Thole (Hg) 2002, S. 161 – 178.
- Thole, Werner (Hg), 2002: Grundriss Soziale Arbeit, Opladen.
- Wolff, Mechthild, 2002: Integrierte Hilfen vs. Versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik; in: Merten (Hg) 2002, S. 41 – 52.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung	19
Abb. 2: Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung nach zusammengefassten Hilfearten	23
Abb. 3: Modell der Sozialraumorientierung	35
Abb. 4: Anteil der 0- bis 21-Jährigen Ausländer im jeweiligen HzE-Planungsraum	42
Abb. 5: Anteil der minderjährigen HLU-EmpfängerInnen und Arbeitslosen im jeweiligen HzE-Planungsraum	43
Abb. 6: Anteil der Haushalte mit HLU-Bezug sowie Anteil aller Familien, die in 2002 Hilfen in Anspruch genommen und HLU bezogen haben nach neuen Regionen	44
Abb. 7: Migrationseckwert: Zu- und Fortzüge pro 100 EinwohnerInnen im HzE-Planungsraum	45
Abb. 8: Anteil der HLU-Haushalte mit Kindern, der Haushalte mit drei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende	46
Abb. 9: Anteil der Alleinerziehenden an der Gesamtbevölkerung und in den 2002 durch das Jugendamt gewährten individuellen Hilfen nach alten Regionen	47
Abb. 10: Anzahl der Kinder je Familie in der Gesamtbevölkerung und in Familien, die in 2002 Hilfen durch das Jugendamt erhalten haben	47
Abb. 11: Anteil der Hilfen zur Erziehung in den jeweiligen HzE-Planungsräumen an allen HzE in der Stadt Ludwigshafen	48
Abb. 12: Sozialstruktur- und HzE-Index	49
Abb. 13: Art der Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt nach Familien mit einer und mehreren Hilfen	54
Abb. 14: Verteilung der Hilfearten bei Alleinerziehenden und bei 2-Eltern-Familien	55
Abb. 15: Anteil der Hilfen mit Dienstleistungscharakter nach alten Regionen	58
Abb. 16: Zentrale Faktoren, die zum Gelingen der Hilfe beigetragen haben	60
Abb. 17: Einschätzung zur Frage, ob eine andere Hilfe als die gewährte geeigneter gewesen wäre, nach zusammengefassten Hilfearten	67
Abb. 18: Anteil der Hilfen mit oder ohne einer vorausgegangenen oder einer nachfolgenden Hilfe an allen in 2002 beendete Hilfen	68
Abb. 19: Art der Kontaktaufnahme mit dem Jugendamt	70
Abb. 20: Hilfeebringende Einrichtungen	71
Abb. 21: Turnus der Hilfeplangespräche nach zusammengefassten Hilfearten	77
Abb. 22: Gesamtbewertung der Hilfe	78
Abb. 23: Grad der Zielerreichung „nicht erreicht“ und „überwiegend oder voll erreicht“ nach Hilfeart	80

Anlagen
