



Schlusserklärung

Die 21. Tagung der Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ) fand vom 18. bis 21. September 2018 in Graz, Österreich, statt. Expertinnen und Experten der Kinder- und Jugendhilfe aus den Niederlanden, Deutschland, Österreich und der Schweiz diskutierten das Tagungsthema.

Möglichkeiten und Grenzen ambulanter Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien

I. Aktuelle Situation

Die Ausgangslage in den teilnehmenden Ländern stellt sich wie folgt dar:

1. Österreich

Rechtsgrundlagen

Ambulante Hilfen werden in Österreich im Rahmen der Sozialen Dienste oder als Unterstützung zur Erziehung angeboten.

Soziale Dienste

Im Rahmen der Sozialen Dienste (§ 16 B-KJHG) können Eltern, Jugendliche und Kinder nach ihrem freien Ermessen (ohne Vereinbarung mit der KJH sowie ohne gerichtliche Verfügung) Beratungsleistungen der KJH oder von anerkannten privaten KJH-Einrichtungen in Anspruch nehmen, wie beispielsweise zu Fragen des förderlichen Erziehungsverhaltens, der Wissensvermittlung über die altersgemäße Entwicklung des Kindes, förderliche Erziehungsstile, Erziehungsberatung, sowie Erfahrungsaustausch und Reflexion des Erziehungsverhaltens. Diese Beratungsleistungen werden vor allem im Rahmen von Elternbildungsveranstaltungen, Elternschulen, Eltern-Kind-Zentren und Erziehungsberatungsstellen angeboten. Die Kinder und Jugendlichen leben bei ihren Familien und es liegt keine Kindeswohlgefährdung vor.

Auf die Leistungen der Sozialen Dienste besteht kein Rechtsanspruch. Für die Inanspruchnahme Sozialer Dienste können Entgelte eingehoben werden.

Unterstützung der Erziehung

Ist das Wohl eines Kindes gefährdet und ist zu erwarten, dass die Kindeswohlgefährdung trotz Verbleib in seiner Familie abgewendet werden kann, ist Unterstützung der Erziehung (UdE) zu leisten. Als Unterstützungsleistungen werden u.a. Beratungsleistungen oder Familienhilfe erbracht, aber auch Hausbesuche, Verpflichtung zu Arztbesuchen und Kontaktverbote mit gefährdenden Personen vereinbart. UdE wird entweder auf Basis einer Vereinbarung zwischen den Eltern und der KJH geleistet, sofern eine Kooperationsbereitschaft und Zuverlässigkeit der Eltern besteht (§ 25 B-KJHG), oder aufgrund einer gerichtlichen Verfügung, wenn die Eltern der UdE nicht zustimmen (§ 28 B-KJHG).

Auf UdE besteht ein Rechtsanspruch. Sofern durch die UdE die Kindeswohlgefährdung abgewendet werden kann, ist ihr gegenüber der vollen Erziehung (Fremdunterbringung) der Vorzug zu geben, weil ihr Eingriff in die Elternrechte geringer ist. UdE kann auch im Anschluss an die volle Erziehung zur Sicherung der erzielten Erfolge oder ergänzend zur vollen Erziehung zur Vorbereitung der Rückführung in die Herkunftsfamilie gewährt werden.

Während bei voller Erziehung die Eltern Kostenersatz leisten müssen, besteht für Leistungen zur UdE keine Kostenersatzpflicht.

Fallaufkommen

Im Jahr 2017 lebten in Österreich rund 1,5 Mio. Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 18 Jahre. Die Anzahl der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 21 Jahre betrug 291.950.

Im Jahr 2017 erhielten 35.463 Kinder und Jugendliche Unterstützung der Erziehung (+565 bzw. +1,6% gegenüber 2016), während mit 13.617 ungefähr gleich viele wie im Vorjahr (+4 bzw. +0,0%) im Rahmen der vollen Erziehung betreut wurden. Bezogen auf 1.000 Minderjährige waren das 23 Kinder und Jugendliche im Bereich der Unterstützung der Erziehung und 9 in der vollen Erziehung. In beiden Betreuungsformen lag der Anteil der Burschen (jeweils 55%) über jenem der Mädchen. Volle Erziehung wurde österreichweit hauptsächlich in sozialpädagogischen Einrichtungen erbracht: Hier waren 61% der betreuten Kinder und Jugendlichen untergebracht, die anderen 39% lebten in Pflegefamilien.

Jugendliche, die bereits von der Kinder- und Jugendhilfe betreut werden, können nach Erreichen der Volljährigkeit im Bedarfsfall bis zur Vollendung ihres 21. Lebensjahres weitere Unterstützungen erhalten. Im Jahr 2017 wurden 1.802 junge Erwachsene (18- bis unter 21-Jährige) im stationären Bereich und 846 im ambulant betreut; auf 1.000 18- bis unter 21-Jährige kamen insgesamt 3 junge Erwachsene im Bereich der ambulanten Hilfen und 6 im Bereich der stationären Hilfen.

Eine Analyse der Zeitreihendaten führt deutlich vor Augen, dass seit dem Inkrafttreten des B-KJHG 2013 die Leistungen im Bereich der UdE und der Hilfen für junge Erwachsene stark gestiegen sind, während die Inanspruchnahme der vollen Erziehung über den gesamten Zeitraum gleichbleibend war.

Problemfelder

Mit einer Novelle zum Bundesverfassungsgesetz (BGBl. I Nr. 14/2019) wird die bisherige Kompetenzverteilung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (Grundsatzgesetzgebung Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Länder) dahingehend geändert, dass die gesamte Gesetzgebungskompetenz und Vollziehung den Ländern übertragen wird. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Kompetenzänderung ist von einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern abhängig, die noch 2019 abgeschlossen werden soll.

Gegen die geplante Verfassungsänderung wurden in Fachkreisen unter anderem folgende Einwände erhoben:

- unterschiedliche Standards im Kinderschutz und damit die Ungleichbehandlung der Kinder und Jugendlichen in Österreich
- Gefahr der Nivellierung von Leistungsstandards
- Geringeres Leistungsangebot verschärft Problemlagen der Familien und führt mittel- und langfristig zu Kostensteigerungen
- Diversität des Leistungsangebots erschwert Kooperation der KJH-Träger, z.B. bei Unterbringungen von Pflegekindern im benachbarten Bundesland
- fehlende Leistungskontinuität für Familien bei Wohnsitzwechsel in anderes Bundesland

- kein flexibler bundesweiter Einsatz von Fachkräften wegen unterschiedlicher Qualifizierungsvoraussetzungen

2. Deutschland

Rechtsgrundlagen

Auf eine Hilfe zur Erziehung hat ein Personensorgeberechtigter einen subjektiven Rechtsanspruch, wenn „eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Das ist eine andere – niedrigere - Schwelle als die einer „Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen“, auf die sich der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) bezieht.

Ambulante Hilfen zur Erziehung können sehr verschiedene Formen haben, je nachdem, was die notwendige und geeignete Hilfe im jeweiligen Einzelfall ist. Die Feststellung hierüber wird im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) getroffen. Allerdings gibt es typisierte ambulante Hilfen zur Erziehung:

- Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII)
- Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII)
- Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer/in (§ 30 SGB VIII) und die
- Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII)

Darüber hinaus kann auch die Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) eine ambulante Hilfe sein. Ambulante Hilfen, die nicht in einer dieser fünf Arten erfassbar sind, werden in der Statistik als Hilfen nach § 27 Abs. 2 erfasst.

Hilfen zur Erziehung gehören zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese können von den Personensorgeberechtigten bei allen Leistungserbringern der Kinder- und Jugendhilfe – gemäß ihrem Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) in Anspruch genommen werden. Leistungserbringer sind die Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe. Das Jugendamt hat insoweit kein „Zuweisungsrecht“.

Kinder mit (drohenden) seelischen Behinderungen können ebenfalls ambulante Hilfen erhalten (§ 35 a SGB VIII). Auch junge Volljährige können ambulante Hilfen nach Maßgabe von § 41 SGB VIII in Anspruch nehmen.

Fallaufkommen¹

§ 28 Erziehungsberatung

Im Jahr 2016 wurden in der Erziehungsberatung ca. 450.000 Fälle bearbeitet. Das sind ca. 28 Fälle je 1.000 unter 21-Jährige im Bundesdurchschnitt. Sie ist damit mit Abstand die häufigste Hilfe zur Erziehung.

§ 29 Soziale Gruppenarbeit

Im Jahr 2016 wurde diese Hilfe knapp 16.000 jungen Menschen zuteil. Ihr Durchschnittsalter bei Hilfebeginn lag bei 12 Jahren und die Hilfe dauerte im Durchschnitt 13 Monate.

§ 30 Erziehungsbeistandschaften und Betreuungshilfen

Im Jahr 2016 wurde diese Hilfe knapp 59.000 jungen Menschen zuteil. Das Durchschnittsalter bei Hilfebeginn lag bei 15,4 Jahren und die Hilfe dauerte im Durchschnitt 12 Monate.

§ 31 Sozialpädagogische Familienhilfe

Im Jahr 2016 wurde diese Hilfe knapp 223.000 jungen Menschen zuteil. Das Durchschnittsalter bei Hilfebeginn lag bei ca. 8 Jahren und die Hilfe dauerte im Durchschnitt 16 Monate.

§ 35 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung

Diese Hilfen sind sehr heterogen in ihrer konkreten Ausgestaltung. Sie wurden 2016 von ca. 9.300 jungen Menschen in Anspruch genommen.

Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII

Diese Hilfen sind ebenfalls heterogen. Sie wurden aber 2016 in mehr als 52.000 Fällen gewährt, durch die gut 72.000 junge Menschen erfasst wurden, deren Durchschnittsalter bei Hilfebeginn bei 10 Jahren lag. Die Hilfedauer betrug im Schnitt 13 Monate.

¹ Die Zahlen sind dem „Monitor Hilfe zur Erziehung 2018“ entnommen, der darüber hinaus eine Vielzahl von Informationen zu den einzelnen Hilfen ausweist. (<http://hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/>)

§ 35 a SGB VIII Eingliederungshilfen bei (drohender) seelischer Behinderung

Diese Hilfen wurden in 2016 94.000-mal geleistet.

Hilfen zur Erziehung werden häufiger ohne Bezug zu Kindeswohlgefährdungen erbracht.

Von ca. 145.000 Anzeigen wegen Verdacht auf Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) wurden ca. 45.000 Fälle als „akute oder latente“ Kindeswohlgefährdung eingestuft. Ohne die Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge wurden ca. 39.000 Inobhutnahmen (§ 42 SGB VIII) vorgenommen. In 16.500 Fällen kam es zum Entzug des Sorgerechts.

Dem standen 2016 insgesamt ca. 1,1 Mio. Hilfen zur Erziehung gegenüber. Nimmt man die Erziehungsberatung heraus, waren es immer noch 635.000 Hilfen, von denen ca. 400.000 in ambulanter Form erbracht wurden.

Problemfelder

Es gibt in Deutschland massive Disparitäten im Hinblick auf die Ausstattungen der Jugendämter und im Hinblick auf die Praxen der Gewährung von Hilfen.

Es gibt zunehmend Praxen drangsalierender und kontrollierender Eingriffe in Familien – jenseits rechtlicher Befugnisse – und insofern Erfahrungen von Bürger(inn)en, die in scharfem Kontrast zur Programmatik der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer rechtlichen Grundlegung stehen.²

Es gibt weitaus mehr Beteiligungsrhetorik als reale Beteiligung. Reale Beteiligung ist aber nach wie vor der beste Prädiktor für gelingende Hilfeverläufe.

Den (steigenden) Zahlen hinsichtlich der in Anspruch genommenen Hilfen zur Erziehung stehen weitaus größere Zahlen quantifizierbarer Belastungen junger Menschen gegenüber:

² s. hierzu z.B. Forum Erziehungshilfen 3/2018, S. 181 ff.

13% der Kinder leben dauerhaft (5 u. mehr Jahre) in Armut (1,16 Mio. Minderjährige). 21% aller Kinder leben dauerhaft oder wiederkehrend in Armut (2,7 Mio. Minderjährige). Rund 3,8 Millionen Kinder und Jugendliche in Deutschland wachsen mit sucht- oder psychisch kranken Eltern auf.

Bei aller Vorsicht: Ergebnisse der KIGSS-Studie³:

- Ein riskanter Alkoholkonsum ist bei einem von sechs Jugendlichen (15,8 Prozent) im Alter von 11 bis 17 Jahren festzustellen. 11,5 Prozent der Jugendlichen (726.000 Personen) trinken mindestens einmal im Monat sechs oder mehr alkoholische Getränke (Rauschtrinken).
- 3,2 Prozent der 0- bis 17-Jährigen (394.000 Personen) sind krankheitsbedingt eingeschränkt, Dinge zu tun, die Gleichaltrige tun können.
- Bei jedem fünften Kind (20,2 Prozent) zwischen 3 und 17 Jahren können Hinweise auf psychische Störungen festgestellt werden. (2.060.000 Personen)

3. Schweiz

Rechtsgrundlagen

Die Schweiz kennt kein bundeseinheitliches Leistungsgesetz zur Kinder- und Jugendhilfe anlog zum deutschen SGB VIII oder dem österreichischen Bundes-KJHG. Bundesgesetzliche Rechtsgrundlagen, die sich spezifisch auf ambulante Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien beziehen, bestehen in der Schweiz somit nicht. Gleichwohl werden ambulante Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien in der Schweiz angeboten und in Anspruch genommen. Rechtsgrundlagen für die Inanspruchnahme finden sich entweder im bundesrechtlichen Zivilgesetzbuch (ZGB) oder in Gesetzen und Verordnungen der 26 Schweizer Kantone.

Bundesrecht. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) regelt die Voraussetzungen, unter denen der Staat legitimiert ist, zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in die Privatsphäre von Familien einzugreifen. Die Artikel 307 bis 317 ZGB formulieren ein gestuftes System von Eingriffen in die Autonomie von Eltern bzw. der Übernahme von Entscheidungskompetenzen durch den Staat. Der leitende Grundsatz ist

³ Die Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KIGSS) ist eine Langzeitstudie des Robert Koch-Instituts zur gesundheitlichen Lage der Kinder und Jugendlichen in Deutschland

im Art. 307 ZGB niedergelegt: «Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu außerstande, so trifft die Kindeschutzbehörde die geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Kindes» (Art 307 ZGB). Im Grundsatz kann somit eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde unter Bezugnahme auf Art. 307 ZGB eine ambulante Hilfe als „geeignete Maßnahme“ anordnen. Dies scheint aber kaum der Fall zu sein, da die Kindeschutz-Maßnahmenstatistik der Jahre 2016 und 2017 für den Stichtag 31.12. nur 332 bzw. bzw. 510 „geeignete Maßnahmen“ ausweist und zudem offen ist, um welche Maßnahmen es sich konkret handelt (KOKES-Statistik: Vergleich 2016 – 2017, https://www.kokes.ch/download_file/view/1023/262, Download: 18.02.2019).

Kantonales Recht: Gesundheit, Bildung und Soziales liegen in der Verantwortung der Kantone. Jeder Kanton gestaltet diese Politikfelder in eigener Regie. Insgesamt haben derzeit elf von 26 Kantonen eigenständige Gesetze zum Handlungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe erlassen; einige Kantone haben entsprechende Regelungen in ihre Sozialgesetze integriert. Soweit die Kantone Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe gesetzlich geregelt haben, handelt es sich überwiegend um Organisationsgesetze, die Zuständigkeiten und Finanzierungspflichten zum Gegenstand haben. Teilweise werden bestimmte Leistungsarten benannt, mitunter auch ambulante Hilfen. Voraussetzungen eines Zugangs zu Leistungen sind generell nur äußerst selten Gegenstand gesetzlicher Regelungen im kantonalen Recht – unabhängig davon, ob es sich um ambulante oder stationäre Hilfen handelt. In Bezug auf Fachstellen und Fachdienste, die jungen Menschen und Familien Zugänge zu bedarfsgerechten Leistungen vermitteln können, haben die Kantone ebenfalls unterschiedliche Modelle etabliert. In vielen Kantonen wird diese Aufgabe durch polyvalente Sozialdienste übernommen (die zugleich mit den Aufgaben der Sozialhilfe betraut sind), in manchen Kantonen bestehen spezialisierte Kinder- und Jugendhilfefachdienste; manche Kantone verzichten ganz auf solche dezentralen Fachdienste.

Begriffsverständnis: Da bundesgesetzliche Rechtsgrundlagen zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe fehlen, besteht auch kein schweizweit einheitliches Begriffsverständnis. Der Bundesratsbericht „Gewalt und Vernachlässigung der Familie (...)“ hat erstmals einen Katalog der Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe veröffentlicht, in dem „Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung“

in der Gruppe der „Ergänzenden Hilfen zu Erziehung“ (neben Heimerziehung und Familienpflege) geführt wird (Bundesrat, Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2012, S. 23). In der Systematik dieses Grundleistungskatalogs fällt „Beratung“ nicht unter die Kategorie der ambulanten Leistungen, wie dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist (vgl. o.). Das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich (vom März 2011) fasst unter „ambulante Kinder- und Jugendhilfe“ alle Leistungen, die nicht stationäre Kinder- und Jugendhilfe sind. Jüngere Systematisierungsversuche unterscheiden zwischen *aufsuchenden* ambulanten Leistungen (z. B. aufsuchende Familiendienste wie Sozialpädagogische Familienbegleitung) einerseits und *betreuenden* ambulanten Leistungen (wie z. B. „Sozialpädagogische Tagesstrukturen“ oder „Accueil Socio-Educatif de Jour“) andererseits. Die Vielfalt von Bezeichnungen für teilweise ähnliche Leistungen wird durch den Umstand gesteigert, dass die Schweiz ein Land mit vier Landessprachen ist und sich die Leistungslandschaften in den jeweiligen Sprachgebieten unterschiedlich entwickelt haben.

Angebotsformen: Im Folgenden werden (unsystematisch) bekannte Formen ambulanter Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien aufgelistet:

- Sozialpädagogische Familienbegleitung, in der Romandie *Action Educative En Milieu Ouverte AEMO*; dieser Typ entspricht weitgehend der in Deutschland bekannten Sozialpädagogischen Familienhilfe;
- Ambulante Nachsorge nach Heimerziehung oder Familienpflege
- Ambulante Begleitung von Jugendlichen (Übergang in Ausbildung und Erwerbsarbeit)
- Besuchsrechtbegleitungen (z.B. bei eskalierten Paarkonflikten)

Das Leistungsangebot an ambulanten Hilfen wurde in den letzten Jahren durch manualisierte und lizenzierte Programme erweitert. Dazu zählen unter anderem «a:primo» (in den NL: «Opstapje»), «Kompetenzorientierte Familienarbeit» (KOFA) und Multisystemische Therapie (MST).

Eine in der Schweiz weit verbreitete ambulante Angebotsform ist die Mütter- und Väterberatung. Sie bietet vorwiegend Beratung für Eltern mit 0 bis 3jährigen Kindern.

Der Schweizerische Fachverband Mütter- und Väterberatung hat mit dem Aufbau einer nationalen Statistik begonnen. In den weiter unten referierten Statistiken sind Leistungen der Mütter- und Väterberatung nicht mitefassen.

Fallaufkommen

Im Jahr 2018 lebten in der Schweiz rund 1,5 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Insgesamt betrug die ständige Wohnbevölkerung rund 8.4 Millionen Einwohner. Darunter waren 1 Mio. Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren (Bundesamt für Statistik 2018; STAT-TAB des Bundesamtes für Statistik, Bezugsjahr: 2017; Abruf am 10.12.2018). Zur Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz liegen keine verlässlichen Zahlen vor. Eine entsprechende Statistik auf Bundesebene existiert nicht. Nur die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land, sowie der Kanton Bern führen Statistiken zur Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und machen die Ergebnisse auf ihren Webseiten öffentlich zugänglich.

- Im Kanton Basel-Stadt wurden die ambulanten Angebote seit 2009 kontinuierlich ausgebaut. Allein zwischen 2013 und 2016 ist die Inanspruchnahme um 56 % gestiegen; die Zahl der betreuten Familien stieg im Zeitraum von 2013 und 2015 um 51 % (von 212 auf 320 Familien) (Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt - Jugend, Familie und Sport, Ergänzende Hilfen zu Erziehung: Standortbestimmung 2016, Basel; hier S. 6/27).
- Der Kanton Bern hat im Berichtsjahr 2017 erstmals Daten zu ambulanten Hilfen erhoben; diese stützen sich auf Angaben von 23 aus insgesamt 37 bekannten Erbringern ambulanter Leistungen. Nach den vorliegenden Rückmeldungen haben im Jahr 2017 879 Kinder insgesamt 932 ambulante Leistungen bezogen; das entspricht einer Quote von 5 von 1000 Kindern der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern. Darunter fallen 534 Kinder, die Sozialpädagogische Familienbegleitung bezogen haben (das entspricht 3 von 1000 Berner Kindern) (Kantonales Jugendamt Bern, ergänzende Hilfen zu Erziehung und stationäre Unterbringung der Sonderschulheime im Kanton Bern - Datenbericht 2017; eigene Berechnungen).

- Der Fachverband *Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz* führt seit 2011 Befragungen unter seinen Mitgliedern durch und hat auf dieser Grundlage (im Zugriff variierende) Daten zur Leistungserbringung, der Leistungsempfänger und Leistungsanlässe online publiziert (siehe: <https://www.spf-fachverband.ch/statistik.html>). Da sich die Zahl der Mitglieder zwischen 2011 (14) und 2017 (27) fast verdoppelt hat, lassen sich keine verlässlichen Vergleichsdaten bilden. Gleichwohl lässt sich konstatieren, dass Bedeutung und Verbreitung der Sozialpädagogischen Familienbegleitung in der Schweiz seit 5 bis 10 Jahren gewachsen sind.

Die wenigen verfügbaren statistischen Zahlen wie auch eigene Beobachtungen und wahrgenommene Einschätzungen von Fachpersonen mit Einblick und Verantwortung im Feld der Kinder- und Jugendhilfe deuten darauf hin, dass die Inanspruchnahme ambulanter Hilfen in den vergangenen fünf bis zehn Jahren deutlich zugenommen hat. Ambulante Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe genießen in der Schweiz eine wachsende Aufmerksamkeit und Anerkennung. Sie werden als Ergänzung des Leistungsangebotes verstanden, das bisher stark durch die Heimerziehung dominiert war (und immer noch ist). Ihre Flexibilität und Vielseitigkeit wird geschätzt. Das Angebot und die Zahl von Anbietern ambulanter Hilfen haben zugenommen und wachsen weiter. Ein (nicht systematischer) Blick auf Selbstbeschreibungen verschiedener Leistungsanbieter ambulanter Hilfen zeigt, dass viele von ihnen nach 2005 gegründet wurden.

Problemfelder

Regionale Angebotsdisparitäten: Insgesamt dürfte das Angebot an ambulanten Hilfen in den urbanen Regionen deutlich grösser sein, als in den ländlichen Regionen.

Finanzierung: In vielen Kantonen sind Vorschriften und Verfahren zur Finanzierung *stationärer* Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vergleichsweise klar geregelt oder jedenfalls bekannt und in der Praxis lange eingeübt. Die Finanzierung von *ambulanten* Hilfen ist demgegenüber häufig neu und in den Alltagspraxen der Fachdienste mit Entscheidungskompetenzen weniger verankert. Teilweise fehlen im kantonalen Recht die Grundlagen zur finanziellen Gleichbehandlung ambulanter und stationärer Hilfen. Dies erschwert den Zugang zu ambulanten Hilfen und kann dazu führen, dass stationären Erziehungshilfen der Vorzug gegeben wird, obwohl nach Lage

des Falls eine ambulante Hilfe geeignet wäre. Hinzu kommt, dass Sozialdienste und Fachdienste der Kinder- und Jugendhilfe oft nicht über Global-Budgets verfügen. Leistungsentscheidungen stehen oft unter dem Vorbehalt der Zustimmung von Vertreter(inne)n der politischen Gemeinde. Eine weitere Zugangshürde entsteht dadurch, dass in vielen Kantonen die Eltern einen nicht unerheblichen Beitrag zu den Kosten in Anspruch genommener Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu zahlen haben. Die Kantone haben dazu unterschiedliche Regelungen erlassen. Bisweilen entstehen Eltern bei der Inanspruchnahme ambulanter Hilfen Beitragspflichten, die ihnen bei Bezug einer stationären Hilfe *nicht* auferlegt werden.

Zugangssteuerung: Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind in den Rechtsordnungen der Kantone – wenn überhaupt – nur vage geregelt. Fallbezogene Leistungsentscheidungen orientieren sich an informellen lokalen bzw. organisationalen Regeln und liegen im Ermessen der jeweils zuständigen Fachpersonen. Ob Kinder, Jugendliche und Familien einen Zugang zu ambulanten Hilfen erhalten, richtet sich in hohem Maße danach, wo sie wohnen, mit welchen Fachpersonen Sie in Kontakt kommen und wie die kostenverantwortlichen Stellen zu ambulanten Hilfen stehen.

Ausbildung und Fachkompetenzen: Vieles spricht dafür, dass gerade der Bereich der ambulanten Hilfen eine Domäne von Einzelfirmen ist und die Praxis zu einem großen Anteil von Personen getragen wird, deren Qualifikation unterhalb eines Bachelor in Sozialer Arbeit liegt (Steiner, O / M. Wetzler, Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung, Teilbericht 2, Basel und Bern 2015, S. 15, 17). Ambulante Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien werden in den Bachelor-Curricula der Schweizer Hochschulstudienlehrgängen für Soziale Arbeit insgesamt wenig thematisiert. Das Angebot an einschlägigen Weiterbildungsangeboten ist noch gering.

Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Fachaufsicht: In der Schweiz wachsen Angebotslandschaften der Kinder- und Jugendhilfe immer noch stark angebotsseitig. Erst allmählich beginnen die Kantone (in unterschiedlichem Tempo) ihre Kompetenzen in Bezug auf die Planung des Leistungsangebotes zu erweitern, Qualitätsvorgaben zu definieren und ihre Einhaltung zu überprüfen. Eine weitere Verbreitung von

Modellen und Praxen der Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Fachaufsicht im Bereich der ambulanten Hilfen ist dringend geboten.

4. Niederlande

Rechtsgrundlagen und Fallaufkommen

Am 1. Januar 2015 trat in den Niederlanden ein neues Jugendhilfegesetz (Jeugdwet) in Kraft. Dieses verschob die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe (inklusive dem Jugendschutz) von der Landesregierung, den Provinzen und den Großstädten zu den Gemeinden (dazu gehören natürlich auch die Großstädte). Dies hat zu einer drastischen Auswirkung auf die bestehenden Strukturen geführt, und zum anderen wurde der Spardruck erheblich erhöht. Die Gemeinden bekommen ihr Geld für die Jugendhilfe und den Jugendschutz von der Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG). Dazu wird das verfügbare Geld in der VNG (diese bekommt das Geld von der Regierung) entsprechend der Anzahl der Jugendlichen (0-23 Jahre) in den etwa 400 Gemeinden aufgeteilt. Gemeinden mit Kinder- und Jugendheimen, die Kinder und Jugendliche über ihre Gemeindegrenzen hinaus (regional) betreuen, bekommen mehr Geld als Gemeinden ohne diese Einrichtungen.

Die Aufsicht über Kinderschutzmaßnahmen wird von den – ebenfalls regional organisierten – Kinderschutzräten (Raad voor de Kinderbescherming) vorgenommen. Kinderschutzmaßnahmen, die die elterlichen Rechte einschränken (Beistandschaft, Entzug des elterlichen Sorgerechts) erteilt das Jugendgericht auf Antrag des Kinderschutzrats. Der Jugendrichter ist berechtigt, Maßnahmen zu setzen, die das Sorgerecht oder die Vormundschaft einschränken oder beenden können. Zu den Maßnahmen, die der Jugendrichter treffen kann, gehören auch die Unterbringung der Kinder im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft in einer Pflegefamilie oder in einem Jugendheim. Über die Unterbringung der Kinder in einem geschlossenen Jugendheim darf nur der Kinderrichter entscheiden. Kinder und ihre Eltern haben einen Rechtsanspruch auf Jugendhilfe bis die Kinder 23 Jahre alt sind.

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe können in den Niederlanden auf freiwilliger wie auch auf (vom Gericht) erzwungener Basis erfolgen. Die Hilfeinstanzen sind entweder Abteilungen der Gemeinden oder gemeinnützige freie Träger mit einem Leis-

tungsauftrag der Gemeinden. Um nicht-freiwillige Kinderschutzmaßnahmen durchführen zu dürfen, müssen sich diese Dienste in einem speziellen Verfahren zertifizieren lassen. Sie sind lediglich verantwortlich für die Ausführung der vom Jugendrichter erlassenen Jugendschutzmaßnahmen und können andere Jugendhilfen bei Einrichtungen (ambulante oder nicht ambulante Jugendhilfe wie z.B. Jugendheime und Pflegeeltern) einkaufen, mit denen Verträge abgeschlossen sind.

Tabelle 1: Anzahl der abgeschlossenen Untersuchungen/Aktivitäten vom Jugendamt:

	2017	2016	2015	2014
Schutzuntersuchungen:	16.401	15.580	14.998	15.715
Schutz/Übriges	884	954	1.053	1.193
Sorgerecht über Kinder/Umgang:	5.321	5.426	5.387	5.765
Adoptionsbezogene Aktivitäten:	1.801	1.940	1.914	2.104
Strafrechtliche Untersuchungen:	13.682	14.646	24.565	22.357
Koordination gemeinnütziger Arbeit wie alternative Strafen (NL: „taakstraffen“):	7.324	7.829	9.242	11.814
Schulversäumnis Untersuchungen:	3.195	3.485	3.816	4.335

Tabelle 2: Bevölkerungsaufbau in den Niederlanden

	2017	2016	2015
Gesamtzahl der Einwohner:	17.081.507	16.979.120	16.829.289
Wovon 0-18 Jahre alt:	3.404.098	3.416.581	3.442.802
Wovon 12-18 Jahre alt:	1.224.528	1.225.749	1.206.685

Tabelle 3: Jugendschutzmaßnahmen im Jahr 2017

	Anfangszustand (1-1-2017)	Einstrom	Ausstrom	Endlage (31-12-2017)
Gesamtzahl	30.360	12.200	11.880	30.675
Erziehungsbeist.	20.145	8.775	8.745	20.270
VOTS ⁴	315	550	540	330
Vormundschaft	9.740	1.595	1.395	9.945
Voorlopige und en tijdelijke voogdij ⁵	155	275	305	130

⁴ VOTS = Voorlopige ondertoezichtstelling ist eine vorläufige Erziehungsbeistandschaft von maximal drei Monaten, die sofort eintritt und die eine (vorläufige) Unterbringung in einem Pflegeheim oder einem Jugendheim während der Dauer der (vorläufigen) Erziehungsbeistandschaft beinhaltet. Diese Maßnahme kann auf Antrag des Jugendamtes oder der Staatsanwaltschaft gesetzt werden.

⁵ Die 'voorlopige voogdij' ist eine Jugendschutzmaßnahme mit sofortiger Wirkung, über die der Jugendrichter entscheiden, wenn das Kind gefährdet ist (Herausnahme des Kindes aus seiner Herkunftsfamilie). Die Dauer dieser Maßnahme ist auf drei Monate beschränkt. Während dieser Zeit prüft das Jugendamt, ob eine Rückführung des Kindes in seine Herkunftsfamilie möglich ist.

Ein 'tijdelijke voogdij' ist eine Jugendschutzmaßnahme, die vom Jugendrichter gesetzt wird, wenn die Eltern nicht für ihr Kind sorgen können, z.B. wenn die Eltern vermisst sind oder bei einem langen

Das Durchschnittsalter bei Hilfebeginn⁶ ist nicht bekannt. Die Maßnahmen im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft dauerten im Durchschnitt 881 Tage (= 30 Monate) und die Maßnahmen im Rahmen der Vormundschaft dauerten im Durchschnitt 1870 Tage (= 62 Monate).

Tabelle 4: Unterstützungsleistungen im Jahr 2017

<u>Anfangszustand</u>	<u>Zustrom</u>	<u>Abfluss</u>	<u>Endstand</u>	<u>Aktiv</u>
1 Januar 2017			31 Dez. 2017	
<u>Anzahl per Jugendhilfetyp</u>				
• Insgesamt Jugendhilfe: 273.990	275.570	252.240	297.320	549.560
• Insgesamt ohne Aufenthalt: 239.050	253.215	231.415	260.850	492.260
• <u>Mit Aufenthalt:</u> 34.945	22.355	20.825	36.475	57.300
Wovon in:				
• Pflegehilfe: 18.350	5.065	5.160	18.250	23.415
• Familienheime: 3.185	2.365	2.140	3.410	5.550
• Geschlossene Heimunterbringung: 1.190	2.255	2.115	1.330	3.445
• Andere Formen der Unterbringung: 12.220	12.670	11.410	24.890	

Quelle: CBS, 2018

<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/18/jeugdhelp-2017>

In den Niederlanden sind mehr Kinder in Pflegefamilien untergebracht als in Heimen. Fast 6 von 10 untergebrachten Kindern befinden sich in einer Form von Familienpflege. 2016 wurde eine nationale Werbekampagne mit dem Ziel durchgeführt geführt, mehr Pflegefamilien zu finden. Die Nachfrage ist größer als das Angebot. Für Neuaufnahmen in Pflegefamilien werden Wartelisten geführt. Seit dem 1. Januar 2015 sind für die Finanzierung der Jugendhilfe die Gemeinden zuständig.

Problemfelder

Seit dem 1. Januar 2015 ist das neue Jugendgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz beinhaltet zum einen eine Dezentralisierung (transitie) der Jugendhilfe: die Ge-

Krankenhausaufenthalt einer alleinerziehende Mutter. Eltern können die Rückgabe des elterlichen Sorgerechtes beantragen, wenn sich ihre Situation verbessert hat.

⁶ Der Jugendrichter kann eine Erziehungsbeistandschaft für das Kind erlassen, auch wenn das Kind noch nicht geboren wurde.

meinden sind für alle Formen von Jugendhilfe verantwortlich. Zugleich ist ein Rechtsanspruch von Eltern und Jugendlichen auf Jugendhilfe im Gegensatz zum vorigen Gesetz (*Wet op de Jeugdzorg*) nicht mehr gesetzlich verankert. Die Gemeinden haben im Jugendgesetz die Pflicht, Unterstützungsangebote zur Jugendhilfe bereitzustellen. Das bedeutet, dass die Gemeinden entscheiden, welche Hilfen allgemein für Kinder und ihre Familien zugänglich sind und welche Hilfen lediglich für Kinder und Familien mit besonderen Bedürfnissen zugänglich sind. Damit ist ein Unterschied im Jugendhilfeangebot der Gemeinden (Anzahl der Gemeinden in den Niederlanden im Jahr 2019: 355) entstanden. Mit dem neuen Jugendgesetz ist auch eine Reform der Jugendhilfe verbunden. Diese Reform hat die folgenden Ziele: zielgerichtete Prävention, Verstärkung der eigenen Verantwortlichkeit und eigenen Möglichkeiten von Kindern und Eltern; reduzierte Medikation, Entlasten und Normalisieren; Prävention, also individuelle, passgenaue Hilfen aus einer Hand (eine Familie, ein Plan, ein Regisseur); bessere Zusammenarbeit zwischen den Anbietern von Jugendhilfen; und mehr Bewegungsspielraum für Fachkräfte durch Verminderung von Bürokratie. (<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Transformatie-jeugdhulp/Definitie>).

Eine eben erschienene Evaluierung des Jugendgesetzes (Friele, et al., 2018) hat deutlich gemacht, dass die Dezentralisation (Transition) der Jugendhilfe gelungen ist, aber die Reformziele bisher noch nicht erreicht wurden. Mit diesen tiefgreifenden Systemänderungen in der Jugendhilfe hat auch eine Kürzung des Jugendhilfebudgetes von 3% in 2015 auf 15% in 2018 stattgefunden (Bosscher, 2014). Durch alle diese Maßnahmen hat der finanzielle Druck auf die Gemeinden sehr stark zugenommen. Viele Gemeinden haben mit großen finanziellen Engpässen in der Jugendhilfe zu kämpfen. Im Jahr 2017 wurden 605 Millionen Euro (18,9%) mehr für die Jugendhilfe ausgegeben als erwartet (Bruno Steiner Advies, 2018). Diese Engpässe sind zum Teil auf die wachsende Zahl von Kindern, Jugendlichen und Familien zurückzuführen, die Jugendhilfe in Anspruch nehmen. Drei Jahre nach der Einführung des Jugendgesetzes ist die Zahl der Jugendlichen, die Jugendhilfe erhalten, von fast 366.000 im Jahr 2015 auf mehr als 405.000 im Jahr 2017 gestiegen. Das Wachstum ist vor allem auf die Unterstützung durch kommunale Stadtteilteams zurückzuführen:

Diese stiegen von 36.500 Klienten im Jahr 2015 auf fast 82.000 im Jahr 2017 (CBS, 2018).⁷

Eine Folge dieser Entwicklungen ist, dass die Wartezeiten im Bereich der Jugendhilfe gestiegen sind. Erwartet wird, dass dadurch Hilfen auf die Dauer teurer werden und mehr spezialisierte Formen der Hilfe notwendig sein werden. Die Jugendhilfe ist die am wenigsten wertgeschätzte Form der dezentralisierten Hilfsangebote im sozialen Bereich (I&O Research, 2018). Der Bericht der Universität Leiden (Bruning, Rap, & Verkroost, 2016) weist auch auf Lücken und Unklarheiten bei der Einhaltung der Kinderrechte bei der Einführung des neuen Jugendgesetzes hin. Gleichzeitig zeigt der Bericht des Kinderbeauftragten auch, dass sich junge Menschen, wenn sie gehört wurden, "sich ernst genommen fühlen und dass sie die Aufmerksamkeit für die Lösungen, die sie selber vorschlagen, wertschätzen" (De Kinderombudsman, 2016, S. 45-46; Übersetzung durch Autoren). Die Analyse von Kalamitäten und Vorfällen in der Jugendhilfe (Inspektion Juguendsorge, 2016; Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, 2016) zeigt, dass die Sicherheit von Kindern in gefährdeten Familien nicht ausreichend gewährleistet ist, zum Teil weil Kinder nicht ausreichend gehört werden und weil den Fachkräften Wissen und Handlungs-fähigkeit fehlen.

Nach Meinung des Kinderbeauftragten (2016, S. 51; Übersetzung durch Autoren) sollte jede Gemeinde untersuchen, inwieweit die von ihr identifizierten Engpässe auch für sie eine Rolle spielen und wie diese behoben werden können. Dabei sollten die Gemeinden "die Qualität der Diagnostik und den Prozess der Zuweisung von Jugendhilfe so weit verbessern, dass sie mit der UNCRC⁸ vereinbar ist". Der Kinderombudsman kam kürzlich (2018) zu dem Ergebnis, dass 10 % der Kinder mit ihrem Leben sehr unzufrieden sind. Vor allem Kinder, die zu Hause Probleme haben, aber auch Kinder, die Jugendhilfe erhalten und Kinder, die in Familien aufwachsen, die wenig Geld zur Verfügung haben, bewerten ihr Leben deutlich schlechter als Kinder, die nicht in einer vergleichbaren Situation aufwachsen.

⁷ Bruno Steiner Advies (2018). *Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot. Rekening 2017 past in meerjarige stijging uitgaven sociaal domein*. Almere: Auteur. Download via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2018/10/divosa-rapport-gemeentelijke-financien-sociaal-domein-rekening-2017.pdf>

CBS (2018). *Ruim 400 duizend jongeren krijgen jeugdzorg* (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/18/ruim-400-duizend-jongeren-krijgen-jeugdzorg>)

⁸ Internationale Kinderrechte Konvention

Im Jahr 2017 haben 81 Jugendliche im Alter von 10 bis 20 Jahren sich das Leben genommen. Damit hat sich die Zahl der Selbstmorde in einem Jahr (48 Kinder im Jahr 2016) im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt. Im Jahr 2014 haben 10 und im Jahr 2017 haben 19 von der Jugendhilfe betreute Kinder Selbstmord begangen (CBS, 2019).

II. Ergebnisse der Fachtagung

Die Ergebnisse der länderübergreifenden Diskussionen werden wie folgt zusammengefasst:

Angebote der ambulanten Hilfen zur Erziehung

Auf einem Spektrum von kindzentriert bis elternzentriert lassen sich folgende Grundformen von ambulanten Hilfen unterscheiden:

- Kind- bzw. Jugendlichen-zentrierte Einzelangebote
- Kind- bzw. Jugendlichen-zentrierte Gruppenangebote
- Familienbezogene Einzelangebote
- Familienbezogene Gruppenangebote
- Elternbezogene Einzelangebote
- Elternbezogene Gruppenangebote

Ambulante Hilfen können nicht nur als solche gewährt werden, sondern auch im Kontext anderer – insbesondere stationärer – Hilfeangebote.

Die Zugänge zu ambulanten Hilfen können

- in offenen Angeboten niedrigschwellig erfolgen,
- als angefragte Unterstützung durch öffentliche und private soziale Dienste,
- im Kontext von autoritativen Entscheidungen, die sich über den Schutz des Kindeswohls legitimieren.

Ambulante Hilfen bilden dabei aber kein abgeschlossenes System von Hilfemaßnahmen. Für sie muss konstitutiv sein, dass sie offen und entwicklungsfähig sind – so-

wohl im Hinblick auf den Einzelfall wie auch im Hinblick auf die Angebotsausgestaltungen und Angebotsformen sowie der Gestaltung von Übergängen zwischen den Angeboten. Ambulante Hilfen dürfen nicht zwingend als Vorstufe oder Ersatz für stationäre Hilfen gesehen werden. Vielmehr handelt es sich dabei um gleichwertige Unterstützungsangebote aus denen für den jeweiligen Einzelfall das geeignete und zielführende Mittel gewählt werden soll.

Entscheidend ist, dass sie der jeweiligen Lebenswelt der Familie entsprechen und den Familienmitgliedern Definitionsmacht geben, was sie jeweils als entsprechend verstehen und unterstützen.

Ambulante Hilfen lassen sich besser und angemessener in einem System entwickeln, in dem private und öffentliche Träger partnerschaftlich zusammenarbeiten als in einem System von Anweisung und Kontrolle. Ein rechtlicher Rahmen soll die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Trägern fördern und unterstützen. In Leitlinien der Kooperationspartner der Kinder- und Jugendhilfe soll ihre Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe verbindlich gemacht werden.

Bei Bedarf müssen multiprofessionelle Arbeitsansätze ermöglicht werden.

Chancen und Risiken

Chancen

Flexibilität

Ambulante Hilfen können sowohl unabhängig von Öffnungszeiten (bspw. je nach Arbeitszeit der Eltern und/oder Kita- / Schulzeiten des Kindes/ Jugendlichen), als auch flexibel in der Wahl des Ortes (bspw. in der Wohnung des Kindes/Jugendlichen, im Freizeitbereich des Kindes/Jugendlichen oder auf „neutralem“ Terrain in einer Beratungsstelle) angeboten und in Anspruch genommen werden. Ambulante Hilfen können aufsuchend ausgerichtet werden.

Sie können in der Intensität den Bedarfen der Inanspruchnehmenden angepasst werden (bspw. viel anleitende Unterstützung für eine alleinerziehende Mutter mit drei Kleinkindern oder nur ein bis zwei Termine pro Woche für ein Elternpaar mit einer 13-jährigen stark pubertierenden Tochter – je nach Notwendigkeit kann die Intensität verändert werden).

Mit ambulanten Hilfen kann methodisch flexibel auf die Bedarfe reagiert werden (bspw. in der einen Familie braucht es mehr Erziehungsberatung und weniger Anleitung und in einer anderen Familie ist es genau die Anleitung, die im Fokus stehen soll und eine dritte Familie braucht sowohl Erziehungsberatung als auch Begleitung zu Ämtern wie auch Anleitung für den Umgang mit einem Dreijährigen, der abends nicht schlafen gehen möchte).

Übersetzung

Ambulante Hilfen können dazu beitragen, die Haltung der Inanspruchnehmenden von einem „ich muss“ zu einem „ich will“ positiv zu beeinflussen. Dies gelingt am leichtesten dadurch, dass die Eltern, Kinder und andere Familienmitglieder merken, dass die Unterstützung/ Begleitung/ Interventionen der ambulanten Fachkräfte hilfreich für sie und ihre Familie sind. Unter dem Motto: „Nichts motiviert so sehr wie erfolgreiches Handeln“.

In dieser Hilfeform können Fachkräfte Einblicke in die gesamte Familienstruktur oder -dynamik erhalten. Wenn die Hilfe ausschließlich an die Kinder/Jugendlichen gerichtet ist (bspw. in der stationären Unterbringung), können weniger gut Übersetzungsleistungen (worum geht es den (Pflege-)Eltern, worum geht es den Kindern/ Jugendlichen) erfolgen. Ein Risiko besteht allerdings auch darin, dass im gesamten Blick auf das Familiensystem Kinder oder der/die Jugendliche weniger Beachtung finden.

Chancen für die Kinder, Jugendlichen und Eltern unmittelbar

Übergänge etwa aus der stationären Hilfe nach Hause oder in eine Pflegefamilie bzw. in einen dauerhaften Verbleib außerhalb des Elternhauses können intensiv vorbereitet, begleitet und was die Bewältigung des Erlebten betrifft, unterstützt werden.

Grenzen

In der Regel gibt es im Rahmen der Hilfe- und Unterstützungskontakte weniger fachliche Kontrolle und wenig fachlichen Austausch. Hier birgt das Setting einerseits die Gefahr eines Machtmissbrauchs und andererseits das Risiko einer Überforderung für die Fachkraft selbst.

Grenzen sind bei ambulanten Settings in fachlicher und tatsächlicher Hinsicht vorhanden (bspw. bei psychiatrischen Erkrankungen der Eltern, die es verunmöglichen,

die elterliche Funktion für die Kinder/Jugendlichen auszuüben, bei Drogenmissbrauch oder massiven Aggressionen, die gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerichtet sind), so dass dann weiterführende Hilfen angeschlossen werden müssen.

Ambulante Hilfen übernehmen keine Ausfallbürgschaft und können anders gelagerte Problemlagen (Armut, Erkrankung, Arbeitsplatzverlust usw.) nur bedingt kompensieren.

Für ambulante Hilfen darf keine Subsidiaritätsregel (bspw. ambulant vor stationär) sondern nur die Angemessenheitsregel greifen (bspw. ist diese Hilfe und Unterstützung für diesen Bedarf angemessen).

Ambulante Hilfen sind kein Garant dafür, dass die Hilfe kostengünstiger, kürzer etc. ist!

Steuerung und Wirkung von ambulanten Hilfen für Familien

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie sich ambulante Hilfen für Familien steuern und deren Wirkung sinnvoll erfassen und beschreiben lassen. Im Folgenden werden die Anforderungen an die Steuerung und die Wirkung zunächst getrennt beschrieben, wohl wissend, dass sie tatsächlich ineinandergreifen und als Zusammenspiel betrachtet werden müssen. Erst dann zeigt sich, welche Steuerungsimpulse zu welcher Wirkung führen.

Zur Steuerung ambulanter Hilfen für Familien

Die Steuerung ambulanter Hilfen findet zum einen einzelfallbezogen statt und hat sich hier an dem Bedarf der jeweiligen Familie zu orientieren. Steuerung erfolgt aber zudem auch unabhängig vom Einzelfall. Dabei werden insbesondere die Instrumente Jugendhilfeplanung, aber auch Organisationsentwicklungs- und Qualitätsentwicklungsprozesse genutzt. Ziel dieser Planung und Entwicklung ist es, unter zielgenauem, bedarfsgerechtem Einsatz von Mitteln ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Hilfen vorzuhalten, auf das entsprechend des Bedarfs im Einzelfall zurückgegriffen werden kann.

Die Steuerung ambulanter Hilfen hat verschiedene Einflussfaktoren zu berücksichtigen:

Länderspezifische, rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtliche Regelungen prägen das Feld, in dem die ambulanten Hilfen für Familien erbracht werden. Die erforderlichen Rahmenbedingungen werden in den jeweiligen Bundes-, Landes- oder Kantonsgesetzgebungen verbindlich geregelt.

Im Rahmen der IAGJ-Konferenz wurde festgestellt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen sehr weitgehend voneinander abweichen (z. B. hinsichtlich des Bestehens eines gerichtlich durchsetzbaren Rechtsanspruchs auf Hilfe, den normierten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme ambulanter Hilfen, den für die Leistungsgewährung zuständigen Behörden und dem zu durchlaufenden Verwaltungsverfahren) und dennoch fachlich die gleichen Herausforderungen gesehen werden.

Fallebene

Die Steuerung ambulanter Hilfen gründet idealerweise auf klar erkannten Problemlagen und Bedarfssituationen der Familie. Auf dieser Grundlage werden die Ziele ambulanter Hilfen für Familien gemeinschaftlich definiert, machbare und realistische Schritte ihrer Umsetzung gemeinsam erörtert und in Form einer verständlichen und transparenten Zielvereinbarung dokumentiert. Eingeschlossen sind Aspekte der Lebensweltorientierung, Flexibilisierung, Bedarfsorientierung, Passgenauigkeit, Angebotsentwicklung oder auch Wirtschaftlichkeit. Es gilt das Prinzip, mit den Hilfen so wenig wie möglich in Familien einzugreifen, jedoch so viel, wie es zum Wohl der Kinder nötig ist.

Organisationsstruktur von Diensten oder Einrichtungen

Es ist wesentlich, dass zwischen dem Leistungsgewährer (Jugendamt, Sozialer Dienst) und dem Leistungserbringer von ambulanten Hilfen sowie den Familien Einvernehmen bezüglich der Zielvereinbarung für die ambulante Hilfe besteht. Ambulante Hilfen für Familien basieren soweit wie möglich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und Flexibilität bei der Ausgestaltung von Hilfen. Die Aktivitäten unterschiedlicher Akteure im Feld ambulanter Hilfen für Familien sind möglichst eng aufeinander abzustimmen und fortlaufend zu koordinieren.

Ein fragmentiertes Sozialleistungssystem darf nicht zu Lasten von Familien gehen. Dafür ist insbesondere auch das Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen zueinander zu definieren. Übergänge sind möglichst reibungsarm und bedarfsgerecht – ggf. auch durch parallele Hilfen – zu gestalten. Es braucht zudem Regelun-

gen über Beschwerdeverfahren bzw. Ombudsstellen, wenn Familien mit den Rahmenbedingungen bei der Umsetzung einer Hilfe nicht einverstanden sind.

Pädagogische Fachlichkeit

Es sind fachliche Qualitätsstandards für die Umsetzung von ambulanten Hilfen für Familien zu formulieren und zu etablieren, jedoch ohne dabei das Feld übermäßig zu regulieren und damit den Handlungsspielraum von Fachkräften einzuschränken. In der pädagogischen Interaktion mit den Familien sind Freiräume erforderlich, die eine passgenaue, personen- und situationsgerechte Gestaltung erlauben. Die Qualität fachlichen Handelns ist im Zuge von Abklärung, Durchführung und Hilfebeendigung zu definieren und sicherzustellen. Weiterhin zählen zu den Standards die kontinuierliche Anpassung bzw. Flexibilität sozialpädagogischer Interventionen (Hilfeplan), die Sicherstellung einer ausreichenden Methoden-, Sozial- und Rechtskompetenz von Fachpersonen sowie deren regelmäßige Weiterbildung und Inter- bzw. Supervision. Nicht zuletzt sind angemessene Fallzahlen pro Fachkraft zuzuweisen.

Wirtschaftliche Vorgaben

Aspekte von Wirtschaftlichkeit spielen immer in die Steuerung hinein. Sie dürfen jedoch nicht über die Fachlichkeit sowie den Bedarf von Familien gestellt und zum ausschlaggebenden Steuerungskriterium gemacht werden. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung wäre es verkürzend, wenn allein ein möglichst sparsamer Umgang mit knappen Ressourcen angestrebt würde.

Fachkräfte

Im Bereich der ambulanten Hilfen für Familien tätig zu sein, stellt hohe und vielfältige Anforderungen an Fachkräfte. Je besser sie ausgebildet sind, desto mehr sind sie ihrer Aufgabe gewachsen. Neben der Professionalisierung als Steuerungsziel sind es auch weitere Rahmenbedingungen, die für die Tätigkeit in dem Feld befähigen, wie fachliche Unterstützung, gute Reflexionsbedingungen, kollegiale Beratung und eine Kultur der Fehlerfreundlichkeit.

Standardisierte, ggf. lizenzierte Programme

Obgleich ein methodisches Vorgehen fachlich anzustreben ist, darf dieses nicht dazu führen, dass eine flexible bedarfsangemessene Anpassung an die Problemlage der Familien kaum noch möglich ist. Kritisch sind daher Entwicklungen zu beurteilen, die zu einer fachlichen Engführung ambulanter Familienhilfen führen. Eine solche Gefahr kann von Einzelprogrammen ausgehen, die streng einer bestimmten fachlichen Logik folgen und deshalb nach einem vorgegeben Ablauf modulartig Handlungsvorgaben

umsetzen. Dies gilt insbesondere, wenn z. B. im Rahmen einer Lizenzierung vertraglich bestimmte Umsetzungsvoraussetzungen einzuhalten sind und auf Grund der entstandenen Kosten eine bestimmte Mindestauslastung wirtschaftlich erwartet wird.

Wirkfaktoren ambulanter Hilfen für Familien

Das Hauptwirkungsziel jeder ambulanten Familienhilfe ist ein gelingender Hilfeverlauf, in dem die mit der und für die einzelne Familie vereinbarten Ziele erreicht werden. Im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle bedeutet dies, dass sowohl die Vorstellungen der Familie in die Planung und Umsetzung der Hilfe eingehen müssen, als auch – vermittelt durch die Fachkräfte des Jugendamtes – die Perspektive des staatlichen Wächteramtes, das für die Sicherung des Kindeswohls zu sorgen hat. Es gilt also, im Rahmen der Beteiligung der betreffenden Familien deren autonome Lebensführung und -gestaltung mit der Normdurchsetzung von unhintergehbaren, gesellschaftlichen Standards des Aufwachsens junger Menschen sowie des sozialen Miteinanders auszubalancieren und die Zielausrichtung der Hilfe in diesem Spannungsfeld immer wieder gemeinsam zu überprüfen.

Die Frage nach Wirk- bzw. Gelingensfaktoren in der Kinder- und Jugendhilfe ist und bleibt aktuell. In verschiedenen Studien kristallisieren sich immer wieder Beziehungsvertrauen, Beteiligung, angemessene Kommunikation, angemessene Hilfedauer, die Erfahrung von Selbstwirksamkeit, ein kontinuierlicher Hilfeverlauf oder auch Transparenz im Hilfeschehen als Einflussfaktoren für eine wirksame Hilfe heraus. Diese systematisch zu benennen und ausführlich in fachliche Standards zu übersetzen, ist Aufgabe von Forschung und Evaluation. Die Steuerung in der kommunalen Verwaltung sowie die Leitung von Diensten und Einrichtungen zeichnen für ihre Umsetzung verantwortlich. Im Rahmen der Jugendhilfeplanung sind Bedarf, Bestand und Angebotsvielfalt zu evaluieren, hierauf aufbauend sind die Hilfen in Kooperation zwischen den Jugendämtern als Leistungsträger und den Trägern der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer weiterzuentwickeln. Schon jetzt weiß man viel darüber, was wirkt – also was junge Menschen und Familien stärkt und fördert und was sie in ihrer Lebensführung begrenzt. Dieses Wissen in die Praxis umzusetzen, ist für die qualitative Weiterentwicklung der Hilfen unabdingbar.

III. Gemeinsame Forderungen

- Differenzierte, bedarfsorientierte, offene, örtlich und zeitlich flexible, entwicklungsfähige Leistungsangebote von öffentlichen und privaten Trägern
- Reibungsarme Übergänge zwischen ambulanten und stationären Hilfen
- Angemessene Hilfe und Unterstützung statt zwingender Reihenfolge der ambulanten vor der stationären Hilfe
- Multiprofessionelle Arbeitsansätze und verbesserte Zusammenarbeit der Leistungsträger und Kooperationspartner
- Partizipation und Kooperation mit Eltern, Kindern und Jugendlichen auf Augenhöhe
- Qualitätssicherung durch Qualitätsstandards, Professionalisierung der Fachkräfte, angemessene Betreuungsschlüssel, Beschwerdemanagement
- Förderung der Qualitätsentwicklung durch Forschung und Evaluation betreffend Wirkfaktoren ambulanter Hilfen
- Akzeptanz der Grenzen ambulanter Hilfe: Keine Kompensation anderer Problemlagen(z.B. Armut, Krankheit, Arbeitslosigkeit)