

# Standortbestimmung der Berliner Jugendämter und ihre strategischen Zielstellungen

## Positionspapier der Berliner Jugendamtsleitungen

### **Kurzfassung**

Die gegenwärtige Lage der Jugendämter in Folge eingeschränkter finanzieller und personeller Ressourcen gefährdet deren fachliche und steuernde Kompetenz sowie letztendlich ihre Wirksamkeit. Vielfältige gesetzliche Aufträge, komplexe Lebenslagen und gesellschaftliche Erwartungen, dass es Kindern gut geht, bewirken einen Zuwachs der Aufgaben.

Daraus ergeben sich die strategischen Notwendigkeiten, die Aufgaben der Jugendämter realistisch zu formulieren, Alternativen zum reaktiven Handeln zu entwickeln, sowohl die steuernde als auch die eigene sozialpädagogische Kompetenz zu stärken und den Rückzug aus der eigenen Leistungserbringung zu begrenzen. Notwendig sind dafür eine Stärkung der Rolle der Jugendämter in Berlin, eine verbesserte Steuerung der Jugendhilfe und die Stabilisierung der eigenen sozialpädagogischen Handlungsfähigkeit der Jugendämter, bessere landesweite Abstimmung des Vorgehens, bedarfsgerechte Budgets und eine nachhaltig gesicherte Personalausstattung.

Hierzu ist ein berlinweiter Diskurs zwischen den Fachkräften und den politisch Verantwortlichen notwendig, um sich über die strategischen Zielstellungen für die Berliner Jugendämter zu verständigen.

### **1. Anlass und Zielsetzungen dieses Positionspapiers**

Nach 10 Jahren – seit dem Leitbild Jugendamt von 2003 – bedarf es einer Neujustierung des Standorts und einer strategischen Zielstellung für die Berliner Jugendämter. Das damals formulierte Leitbild beschrieb ein Jugendamt, „das sich schwerpunktmäßig auf die Aufgaben der Steuerung und Planung einschließlich des fachlichen Controllings einstellt“.

In der gegenwärtigen Realität der Jugendämter Berlins ist einerseits die Ausgliederung von Aufgaben nur begrenzt finanzierbar und steuerbar. Andererseits sind die erforderliche Erbringung eigener Leistungen und die Gewährleistung der fachlichen Kompetenzen unter komplexen Rahmenbedingungen im Jugendamt aktuell durch die Beschränkung personeller und finanzieller Ressourcen gefährdet.

Die Berliner Jugendamtsleitungen fordern mit diesem Positionspapier zur berlinweiten Fachdiskussion auf. Eine Verständigung über die im Folgenden genannten Aufgaben, Leitlinien und deren Umsetzung ist erforderlich und muss bei künftigen Entscheidungen zwingend Berücksichtigung finden.

Dem stellen sich die Berliner Jugendamtsleitungen mit diesem Statement.

### **2. Aufgaben**

Die Jugendämter erfüllen zahlreiche gesetzliche Aufgaben für Kinder, Jugendliche und Familien mit hoher gesellschaftlicher Bedeutung. Die jeweiligen Bedarfe sind von der Gesellschaft gewollt, durch entsprechende Gesetzgebung bestimmt und nicht vom Jugendamt selbst zu verantworten. Deshalb sind die notwendigen Strukturen unabdingbar auszustatten. Die Jugendämter arbeiten intensiv an einer geeigneten Steuerung der eingesetzten Ressourcen, gleichwohl liegen Erfolg und Wirksamkeit

von Jugendhilfemaßnahmen nicht allein in den Händen der Jugendämter. Deshalb müssen die notwendigen Ressourcen für folgende Aufgaben unabdingbar zur Verfügung stehen:

- **Kindertagesbetreuung:** Prüfung der Ansprüche und Erstellung der Kitagutscheine sowie Fachsteuerung und –planung für ca. 140.000 Plätze in Kitas und ca. 6.000 Tagespflegeplätze, Tendenz steigend.
- **Beratung und Kinderschutz** als Kernaufgaben der Jugendämter: Stabile Regionale Sozialpädagogische Dienste sowie Psychologische Fachdienste benötigen eine fallunabhängige einwohnerbasierte Ausstattung und gezielte Qualifizierung zu einer Vermeidung von aufwändigen Hilfefällen.
- **Hilfen zur Erziehung sowie familien- und jugendgerichtliche Verfahren:** Je Sozialarbeiter/in sind maximale Fallzahlen festzulegen, damit eine wirksame Fallsteuerung gegenüber Familien, Gerichten und Trägern gesichert werden kann.
- **Kindschaftsrecht:** Die Fallzahl von 50 Mündeln je Vormund ist für Amtsvormundschaften im VormG gesetzt, entsprechende Standards für Beistandschaften sind festzulegen.
- **Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien:** Diese Förderung im Rahmen von Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Familienförderung ist die Basis für ein proaktives Handeln der Jugendhilfe im Vorfeld von Störungen und Fehlentwicklungen. Sie erfordert in den Jugendämtern Kapazitäten für die Steuerung, Gewährleistung sowie die Ressourcenverwaltung der Angebote. Für die Leistungserbringung selbst sind Ressourcen einwohnerbezogen entweder beim Jugendamt oder für entsprechende Angebote freier Träger zu veranschlagen.
- **Steuerungskompetenz:** Die Jugendämter in Berlin steuern Leistungen für ca. 1,7 Mrd. €. Planung, Fachsteuerung und Controlling sind dafür unabdingbare personell unterlegte notwendige Ressourcen; entsprechende IT-Instrumente ein dafür notwendiges Handwerkszeug.
- **Kooperation:** Das Jugendamt ist Netzwerkspezialist für die Schnittstellen u. a. zu Schule, Gesundheit, Justiz, Jobcenter, Soziales sowie für Frühe Hilfen und Inklusion.
- **Weitere Leistungen außerhalb des SGB VIII:** Diese Leistungen, u. a. Elterngeld, Betreuungsgeld, Unterhaltsvorschuss, Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche, Ergänzende Förderung und Betreuung (EFöB) erfordern ebenfalls die entsprechenden fallbezogenen Ressourcen.

### 3. Rahmenbedingungen

Umfangreich wachsende Aufgaben der Jugendämter ergeben sich z. B. aus Anforderungen

- der bundes- und landesgesetzlichen Regelungen zum Kinderschutz,
- der Netzwerkbildung Frühe Hilfen,
- der verbindlichen Kooperation von Schule und Jugendhilfe,
- des Bundesvormundschaftsgesetzes,
- des Bildungs- und Teilhabepakets,
- der Einführung des Betreuungsgeldes,
- des gestiegenen Kooperationsbedarfs mit den Familiengerichten,
- dem Rechtsanspruch auf einen Tagesbetreuungsplatz ab dem 1. Lebensjahr und der Erweiterung der ergänzenden Betreuung in der Schule.

Gleichzeitig erfolgen Eingriffe in die Struktur und Kapazität der Jugendämter durch

- eine fehlende einheitliche Personalbemessungsgrundlage infolge der Ablehnung der Ergebnisse des Personalausstattungsprojekts für ein „Musterjugendamt“,

- den Personalabbau im Rahmen der Beschlüsse des Abgeordnetenhauses (Zielsetzung „max. 100.000 Stellen in Berlin“),
- den Verlust an Erfahrung und Wissen als Folge der Altersstruktur in den Jugendämtern,
- uneinheitliche, in der Regel der bloßen finanziellen Not eines Bezirks geschuldeten Aufgabenauslagerungen an Träger der freien Jugendhilfe.

Daher sehen die Leiterinnen und Leiter der Berliner Jugendämter die Notwendigkeit, die weiter wahrzunehmenden Aufgaben der Jugendämter zu klären und die dafür notwendigen organisatorischen Bedingungen zu definieren und zu sichern.

#### **4. Gesellschaftliche Hintergründe**

Gesellschaftliche Veränderungen, ebenso wie Veränderungen der familialen Lebenswelten, beeinflussen das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen.

Schlagwortartig seien hier nur einige wesentliche gesellschaftliche Prozesse und Veränderungen benannt: Globalisierung, Monetarisierung, Digitalisierung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Vielfalt familiärer Lebenslagen, die Verstetigung von Armutslagen, eine sich ausweitende öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen durch die Etablierung Früher Hilfen, die Ausweitung des Kinderschutzes, den Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Ganztagschulen.

Damit stehen die Jugendämter zusätzlich vor der großen Herausforderung, ihre Aufgabenwahrnehmung dem angemessen anzupassen. Sie sind zu angefragten und selbstverständlichen Akteuren in der Zuständigkeit für alle Fragen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen geworden. Sie werden an ihren Schnittstellen zu anderen Zuständigkeitsbereichen, wie Schule, Gesundheitswesen, Justiz, Arbeitsagenturen mit immer neuen Erwartungen und Anforderungen konfrontiert.

#### **5. Leitlinien für die Weiterentwicklung**

Strategisch ergeben sich daraus folgende Leitlinien für die Weiterentwicklung der Berliner öffentlichen Jugendhilfe:

- **Die Jugendämter sichern die Rechte von Kindern, Jugendlichen und Familien.**

Das SGB VIII beschreibt die Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe, u. a. soll die Jugendhilfe

- junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Aufgrund der oben genannten gesellschaftlichen Entwicklungen gewinnen diese Aufgaben zunehmend an Bedeutung und Umfang. Wenn die herkömmlichen Sozialisationsinstanzen Familie und Schule vermehrt an die Grenzen ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten gelangen, ist das Jugendamt als sozialpädagogische Fachbehörde gefragt.

Nach wie vor weist das Grundgesetz den Eltern die zentrale Rolle in der Erziehung ihres Kindes zu. Es erfordert strenge rechtsstaatliche Begründungen, um in dieses Elternrecht zugunsten von Kindern einzugreifen. Diesen Vorrang elterlicher Verantwortung nicht zu schmälern heißt, die elterliche Verantwortung stärker einzufordern und zugleich zu fördern.

Das Jugendamt steht dabei vor einer komplexen Aufgabenstellung zwischen privater Verantwortungsübernahme durch die Familie, zivilgesellschaftlicher Aufgabenwahrnehmung,

Leistungserbringung durch freie Träger, staatlicher Verantwortung der Schule und seinem eigenen Auftrag zwischen Hilfe, Kontrolle und Bildung.

In diesem Kontext sehen sich die Jugendämter mit einer gesellschaftlichen Forderung konfrontiert, jedwede negative Beeinflussung von Kindern und Jugendlichen und daraus resultierende Folgen zu verhindern. Hier gilt es, diese überhöhten und unzutreffenden Erwartungen oder Zuschreibungen, die weit über die rechtlichen, fachlichen und fiskalischen Möglichkeiten hinausgehen, zurückzuweisen und andererseits ein konstruktives Verhältnis zu den gesellschaftlichen Akteuren zu schaffen. Dabei ist mit einem entsprechenden Selbstbewusstsein die fachliche Identität und Eigenständigkeit zu stärken. Die Jugendämter müssen eigene Aufgaben klarer definieren und die Wirkungen anderer gesellschaftlicher Bereiche deutlicher benennen.

- **Jugendämter benötigen proaktive Strategien. Mit einer Reduzierung auf reaktives Handeln verlieren sie ihre wesentlichen Perspektiven.**

Die Pole des Tätigwerdens der Jugendämter sind Bildung, Beratung, Hilfe, Unterstützung und Förderung einerseits und intervenierender Schutz sowie ordnungsrechtliche Kontrolle andererseits. Die Jugendämter sind sich dieser Grundambivalenz in ihrer täglichen Arbeit bewusst. Das bedeutet zugleich, dass sie auf eine gute Balance zwischen diesen Rollen achten müssen, um wirkungsvoll arbeiten zu können.

Die Entwicklung, dass immer größere Summen für massiv gestörte Kinder und Jugendliche eingesetzt werden müssen und für die Jugend- und Familienförderung weniger Geld zur Verfügung steht, bringt die Jugendämter in eine paradoxe Situation. Der gesellschaftlichen Erwartung, Kinderwohlgefährdungen unbedingt zu verhindern, kann häufig nur noch kurzfristig reaktiv und nicht vorsorgend und nachhaltig entsprochen werden.

Diese Beschränkung auf nachgehende Interventionen reduziert den Auftrag der Jugendhilfe unzulässig und beschränkt ihre Wirkungsmöglichkeiten bis zur Ineffizienz und nimmt ihr jede wirkliche Perspektive. Deshalb müssen die proaktiven Strategien gestärkt werden.

Die konstitutiven Elemente einer zukunftsorientierten strategischen Ausrichtung der Jugendhilfe sind deshalb alle Aspekte informeller Bildung für Kinder, Jugendliche und Eltern sowie präventive Zugänge im Vorfeld von Störungs- und Gefährdungsentwicklungen und Partizipation.

- **Jugendämter treffen fachliche Entscheidungen und nehmen Budgetverantwortung wahr. Steuerungskompetenzen und eigene sozialpädagogische Handlungsoptionen müssen gleichrangig vorhanden sein.**

Die komplexen Aufgaben der Jugendämter verlangen vielfältige Kompetenzen. Die Notwendigkeit einer rechtskonformen, wirtschaftlichen, wirksamen und effizienten Steuerung der Jugendhilfeleistungen und -aufgaben wird von den Jugendämtern erkannt und angenommen.

Die Jugendämter verfügen über qualifizierte sozialplanerische, wirtschaftliche und rechtliche Steuerungskompetenzen und setzen intensiv und konsequent Controlling-Instrumente ein. Die Integration von finanzieller und fachlicher Steuerung (im Gegensatz zu einer Aufspaltung oder gar Gegnerschaft beider Steuerungsaufgaben) stellt eine wichtige Anforderung dar. Auch dieses steuernde Handeln muss in der Berliner Budgetierungslogik als Produkt oder in einer personellen Grundausstattung abgebildet werden.

Daneben benötigen die Jugendämter jedoch auch sozialpädagogische Fachkompetenz und Methodenvielfalt. Das Zulassen, ja die Aufforderung an die Fachkräfte, diese auch tatsächlich anzuwenden, ist für die kompetente Steuerung komplexer Hilfeprozesse und -systeme unabdingbar.

Zum Beispiel im Bereich der Hilfen zur Erziehung bewirkt das reine Management von Fällen (siehe Verwendung des Begriffs „Fallmanagement“ im Leitbild 2003) eine Reduktion der Tätigkeit auf koordinierende und abstimmende Aufgaben, ohne die Steuerung durch eigene

beraterische Tätigkeit oder auch die eigenständige sozialpädagogische Hilfeleistung hinreichend abzubilden. Im Zusammenhang mit der Präzisierung des Schutzauftrages wird auf die Ergebnisse international vergleichender Studien hingewiesen, die inzwischen vor den deprofessionalisierenden Wirkungen eines „Casemanagements“ warnen (siehe 14. Kinder- und Jugendhilfebericht).

- **Der Rückzug der Jugendämter aus der eigenen Leistungserbringung muss begrenzt werden.**

Die Rolle der freien Träger als Leistungserbringer im Auftrag der öffentlichen Jugendhilfe und die Notwendigkeit der (Neu-) Definition von Kernaufgaben der Jugendämter werden ausdrücklich bejaht. Es ist jedoch für die Steuerungsaufgabe der Jugendämter unabdingbar, dass die Fachkräfte der Jugendämter zum einen dafür über „ebenbürtige“ fachliche und methodische Kompetenzen verfügen, zum anderen die Jugendämter unmittelbar selbst sozialpädagogisch handlungsfähig sind. Nur eigene Angebote und Leistungen kann man direkt, zielgerichtet und nach den eigenen konzeptionellen Vorstellungen nach Bedarf kurz- oder langfristig einsetzen.

Ein weiterer Rückzug der öffentlichen Jugendhilfe ist kontraproduktiv. Die weit verbreitete Annahme, Outsourcing wäre mit einem Stellenkürzungspotential 1:1 in der öffentlichen Jugendhilfe verbunden, hat sich als Trugschluss erwiesen. Der Steuerungs-, Kooperations-, Vereinbarungs- und Prüfaufwand steigt erheblich, in noch höherem Maße dann, wenn Aufgaben nur bedingt übertragbar sind. Der Einfluss auf Prozess und Ergebnis besteht in der Regel nur mittelbar über Vereinbarungen und ist nicht kurzfristig zur Geltung zu bringen.

## 6. Konsequenzen / Forderungen

Aus den vorstehend genannten Überlegungen ergeben sich folgende Forderungen:

1. Die Jugendämter sind zentrale Akteure, die im Prozess die Beteiligten vernetzen, um Bildungspotenziale zu aktivieren, Benachteiligungen abzubauen, Gefährdungen zu begrenzen, Selbständigkeit zu fördern und die Start- und Teilhabechancen zu verbessern. Sie sind als erkennbare und im Bezirk umfassend zuständige sozialpädagogische Fachbehörde zu stärken und auszustatten.
2. Die Jugendämter sehen Potentiale für eine verbesserte Steuerung. Dafür sind erhebliche landesweite Anstrengungen notwendig. Die Berliner Jugendämter steuern Leistungen für weit über 100.000 Familien mit Kosten von über 1,7 Mrd. € jährlich. Dennoch sind gesicherte Kenntnisse und Instrumente für diese Steuerungsaufgaben berlinweit unzureichend. Das betrifft z. B. die Steuerung von Tagesbetreuung in Kitas sowie von Hilfen zur Erziehung. Wissenschaftliche Forschung zu spezifischer Wirkung von Jugendhilfe, zu Diagnostik und Indikation sind ebenso unabdingbar wie zeitgemäße IT-gestützte Steuerungsinstrumente. Die zügige Einführung eines IT-Verfahrens für die Hilfen zur Erziehung mit den Modulen Zahlbarmachung, Statistik, Evaluation sowie den unterstützenden Modulen Hilfeplanverfahren und Kinderschutz, sind eine zwingende Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Berliner öffentlichen Jugendhilfe. Es bleibt eine gesamtstädtische Aufgabe, die Entwicklung solcher Instrumente zu sichern.
3. Die landesweite fachliche Steuerung der Jugendhilfe erfordert wegen der Größe der Stadt und der komplexen Rahmenbedingungen eine gute und ergebnisorientierte Koordination. Effektive Steuerung setzt ebenso klare Strukturen und Rahmenbedingungen voraus. Gesamtstädtische und bezirkliche Verantwortung sind strukturell in den Arbeitsgemeinschaften und Fachreferaten besser aufeinander abzustimmen.
4. Es besteht die Notwendigkeit für eine Modifizierung der KLR-basierten Zuweisungssysteme, die erkennbare Fehlsteuerung minimiert und die fachlichen Notwendigkeiten in den Vordergrund stellt. Das gilt für die Hilfen zur Erziehung, aber auch für die Jugendarbeit und die Familienförderung. Deren Finanzierung ist aufgrund der gegenwärtigen Budgetierung und Zuweisungssystematik für einzelne Produkte von den Bezirken allein nicht adäquat zu steuern,

sondern bedarf der Unterstützung im Sinne einer gesamtstädtischen, fachlichen und jugendpolitischen Verantwortung.

5. Die Jugendämter brauchen für eine fachlich und wirtschaftlich qualitative Aufgabenerfüllung eine nachhaltig gesicherte Personalausstattung und Personalentwicklung. Sie muss den eingangs skizzierten gesellschaftlichen Veränderungen gerecht werden, die sich aus der Rolle des Jugendamtes als zentrale sozialpädagogische Fachbehörde und ihrer öffentlichen Verantwortung für gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ergeben. Diese hohe Verantwortung für Kinder und Familien erfordert vom Land Berlin, attraktive Beschäftigungsangebote zu unterbreiten und eine den übrigen Bundesländern vergleichbare Bezahlung zu bieten.

Dies bedeutet z. B. für Sozialarbeiter/innen im Regionalen Sozialpädagogischen Dienst den beruflichen Einstieg in der Entgeltgruppe E 10. Gleichzeitig muss hier eine Personalbemessungsgrundlage definiert werden, die eine ausreichende Personalkapazität für eine fachlich und qualitativ hochwertige Tätigkeit sicherstellt. Entsprechende Überlegungen sind auch für die Fachkräfte in den anderen Bereichen der Jugendämter unverzichtbar.

## **7. Nächste Schritte**

Die vorliegende Position ist die Grundlage für den Diskurs mit den verantwortlichen Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträten, den politischen Ausschüssen, der Senatsverwaltung, den freien Trägern und mit den Fachkräften der Jugendämter. Ziel ist eine Verständigung über die strategischen Leitlinien und die konkreten Konsequenzen für die Berliner Jugendämter für die nächsten zehn Jahre.