

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Stadtstaatenvergleich Hilfe zur Erziehung

Drs 15/4501 (II.A.20.f) sowie 15/4967 und 16/0092
– Schlussbericht –

Der Senat von Berlin
BildWiss - III D 1 -
Telefon: 9026 (926) - 5571

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

M i t t e i l u n g

- zur Kenntnisnahme -

über Stadtstaatenvergleich Hilfe zur Erziehung

- Drucksachen 15/4501 (II.A.20.f) sowie 15/4967 und 16/0092 - Schlussbericht -

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 8.12.2005 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, einen Vergleich mit anderen Stadtstaaten und Großstädten im Bereich der einzelnen Angebote der Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung der jeweiligen sozialen und strukturellen Besonderheiten auf der Grundlage der Daten des Jahres 2004 vorzunehmen. Bei der Erstellung des Vergleichs ist die Liga der Wohlfahrtsverbände angemessen zu beteiligen“.

Hierzu wird berichtet:

In den beiden Zwischenberichten an das Abgeordnetenhaus vom 10.3.2006 (Drs. 15/4967) und 28.11.06 (Drs. 16/0092) zum Auflagenbeschluss Drs. 15/4501 (II.A.20.f) sind die Voraussetzungen und das Verfahren - auch der Gutachtenvergabe - zur Erstellung des Stadtstaatenvergleichs im Bereich Hilfe zur Erziehung zwischen Berlin, Bremen und Hamburg geschildert worden. Die Liga der Wohlfahrtsverbände ist in der Projektgruppe und im Lenkungsausschuss des Projekts Stadtstaatenvergleich vertreten gewesen. Der Lenkungsausschuss hat den Untersuchungsbericht am 2.2.2007 abgenommen und dazu die beiliegende gemeinsame Erklärung abgegeben.

Das Ergebnis der Untersuchung wird nunmehr in der beigefügten Unterlage **Bericht Stadtstaatenvergleich (liegt den Fraktionen vor und kann in der Bibliothek eingesehen werden)** unterbreitet. Mit externer Unterstützung durch die Firma Steria-Mummert wurde - basierend insbesondere auf den Kennzahlen des Berliner Intrakommunalen Kennzahlenvergleichs Hilfe zur Erziehung - eine Vergleichsbasis zwischen den Stadtstaaten erstellt und abgestimmt. Unter Einbeziehung relevanter Forschungsergebnisse ist ferner ein sozial-struktureller Belastungsindex (Datenbasis Mikrozensus) entwickelt und Wirkungsannahmen für die Bewertung der Kategorien getroffen und entsprechend ausgewertet worden. Ferner wurden, insbesondere mit Blick auf die laufende Umsteuerung und Entwicklung in Berlin, zusätzlich die Daten aus dem Jahr 2005 einbezogen. Die Untersuchung trifft zudem erste

Aussagen zur Personalausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) des Jugendamtes.

Aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und abweichender Inhalte, Strukturen und Verfahren in den Vergleichsstädten war es jedoch nicht in allen Punkten möglich, eine unmittelbare Vergleichbarkeit zwischen den drei Städten herzustellen.

I Zusammenfassung der Ergebnisse des Stadtstaatenvergleichs

Der Vergleich wurde für die Jahre 2004 und 2005 unter Beteiligung von Hamburg und Bremen (Stadtgemeinde ohne Bremerhaven) durchgeführt, da Bremen Stadt und Bremerhaven unterschiedliche HzE-Strukturen aufweisen und die Angleichung auf Ebene Land Bremen einen vorgeschalteten Prozess erfordert hätte. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse in bezug auf die soziostrukturellen Rahmenbedingungen und das Hilfe –(zur Erziehung)Profil sowie die daraus abgeleiteten Feststellungen auf gesamtstädtischer Ebene zusammengefasst.

1.

Die **Hilfedichte** im Bereich Hilfe zur Erziehung ist in Berlin in allen Hilfeblöcken (ambulant, teilstationär, stationär) Ende 2005 höher als in den Vergleichsstädten Bremen (ohne Bremerhaven) und Hamburg.

- In der Summe der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen liegt die Hilfedichte im Jahr 2005 in Berlin mit 22,7 Hilfen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren über der Bremer Hilfedichte von 18,52 Hilfen bzw. über der Hamburger Hilfedichte in Höhe von 16,2 Hilfen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren (s. Kap. 4.7 – HzE-Profil).
- Besonders deutlich ist die höhere Hilfedichte im Bereich der ambulanten Hilfen. Berlin weist eine Hilfedichte in Höhe von 8,47 Hilfen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren (ohne Hilfen nach § 29 SGB VIII) auf. Damit liegt die Berliner Hilfedichte im Bereich der ambulanten Hilfen über dem Bremer Niveau von 6,34 bzw. über dem Hamburger Niveau von 5,05 Hilfen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren.
- Hingegen sind die Abweichungen bei den stationären Hilfen moderater. Auf 1.000 Einwohner unter 21 Jahren kommen in Berlin im Jahr 2005 im Durchschnitt 13,18 stationäre Hilfen nach §§ 33, 34 SGB VIII. In Bremen sind es 11,22, in Hamburg 10,85.
- Berlin setzt im Vergleich zu Bremen und Hamburg in höherem Maße auf ambulante Hilfen. Ambulante Hilfen stellen eine gute Basis für eine flexible Leistungsgewährung und Familien unterstützende Leistungen dar. Mit einem Verhältnis von 0,64 ambulanten Hilfen pro stationäre Hilfe weist Berlin innerhalb des Vergleichs auch relativ den höchsten Wert auf, gefolgt von Bremen mit 0,57 und Hamburg mit 0,47 ambulanten Hilfen pro stationäre Hilfe. Insbesondere den therapeutischen Hilfen nach § 27 (3) SGB VIII kommt dabei in Berlin ein hohes Gewicht zu.

2.

Berlin hat innerhalb des Vergleichs die höchste Zahl der **Inobhutnahmen** nach § 42 SGB VIII bezogen auf die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren. Mit 6,0 Fällen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren liegt die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII in Berlin 2005 über dem Niveau der Städte Bremen 4,6 und Hamburg mit 3,5 (siehe hierzu ausführlich Kap. 4.6).

3.

Die Berliner Gesamtsituation der Hilfe zur Erziehung (HzE) ist durch einen umfassenden Konsolidierungsprozess gekennzeichnet, in dessen Verlauf die **Fallzahl- und Ausgabenentwicklung** deutlich rückläufig ist.

- Die Entwicklungstendenzen sind in den Vergleichsstädten im Betrachtungszeitraum unterschiedlich. Während die Fallzahlentwicklung von 2004 auf 2005 in Berlin in allen Leistungsbereichen ausgehend von einem hohen Leistungsniveau rückläufig ist, lässt sich für Bremen in den ausgewerteten Vergleichsjahren ein stagnierendes und für Hamburg umgekehrt ein ansteigendes Niveau erkennen. Dieser Trend wird sich nach Einschätzung der Freien und Hansestadt Hamburg auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Insofern ist auch innerhalb des Vergleichszeitraums ein Prozess der Annäherung der Fallzahlen erkennbar.
- Insgesamt liegt die **Zahl der Hilfen** (ohne Hilfen nach § 29 SGB VIII) in Berlin im Jahr 2005 bei 14.148 Fällen, das sind 1.276 Fälle unter dem Vorjahresniveau. Dies entspricht einem Rückgang in Höhe von 8,3 Prozent von 2004 zu 2005. Insbesondere bei den vergleichsweise teuren stationären Hilfen sank in Berlin die Fallzahl um 9,14 Prozent auf insgesamt 8.214 Fälle. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der stationären Hilfen – bei allerdings anderem Ausgangsniveau - in Hamburg um 19,8 Prozent gestiegen. Die Absenkung der Fallzahlen belegt die 2002 begonnene erfolgreiche Umsteuerung der Hilfe zur Erziehung in Berlin.
- Diese Entwicklung schlägt sich im Vergleichszeitraum auch auf der Ausgaben-seite nieder. So sanken die **Transferausgaben** im Bereich der Hilfe zur Erziehung (ohne Hilfen nach § 29 SGB VIII) in Berlin zwischen 2004 und 2005 um insgesamt 29,4 Mio. Euro auf 317,9 Mio. Euro. Dies entsprach einem Rückgang von 8,5 Prozent. Demgegenüber stiegen die Ausgaben in Bremen und Hamburg im Vergleichszeitraum um 0,4 bzw. 1,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr an.
- Die Gesamtausgaben für die Hilfe zur Erziehung (HzE) liegen in Berlin Ende 2005 bezogen auf die Zielgruppe der unter 21-jährigen jungen Menschen über den Werten der Vergleichsstädte Bremen (o. Bremerhaven) und Hamburg.
- Berlin weist innerhalb des Vergleichs infolge der höheren Hilfedichte mit rund 510.000 Euro die höchsten **Transferausgaben pro 1.000 Einwohner** unter 21 Jahren auf. Damit liegen die Berliner Transferausgaben über den Bremer Ausgaben (469.200 Euro pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren) und über dem Hamburger Niveau (397.600 Euro pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren).

- Gleichzeitig aber macht der Vergleich deutlich, dass die durchschnittlichen rechnerischen **Fallkosten** in Berlin - bedingt unter anderem durch den sehr hohen Anteil ambulanter Hilfen, spezifische Personal- und Tarifstrukturen sowie Gruppengrößen – unterhalb des Niveaus von Bremen und Hamburg liegen. Siehe hierzu auch Kapitel **Entgeltstrukturen** (s. Kap. 3.2.2). Über alle Hilfeblöcke liegen die durchschnittlichen Fallkosten in Berlin bezogen auf die Fallzahlen zum Stichtag 31.12.2005 bei 22.468 Euro. Dies sind 2.867 Euro weniger pro Fall als in Bremen mit 25.335 Euro sowie 2.071 Euro weniger als in Hamburg mit 24.539 Euro.

4.

Die im **soziostrukturellen Vergleich** herangezogenen Belastungsfaktoren (s. Kap. 3.1.1) lassen in der Gesamtbetrachtung angesichts der im Bewertungsmodell getroffenen **Wirkungsannahmen** (s. Kap. 3.1.1) und Gewichtungen für Berlin eine höhere Belastung hinsichtlich der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung erwarten. Berlin ist insbesondere in Bezug auf die Familienstruktur (s. Kap. 3.1.3) und die sozioökonomische Struktur (s. Kap. 3.1.5) mit überdurchschnittlichen Belastungen konfrontiert.

- Dies gilt insbesondere für den hohen Anteil von Familien Alleinerziehender mit Kindern unter 18 Jahren. Mit einem Anteil von 46 Prozent zählt in Berlin fast jede zweite Familie mit Kindern unter 18 Jahren zu dieser Gruppe. Im Vergleich zu Bremen (ohne Bremerhaven) und Hamburg, in denen der Anteil jeweils bei 33,9 Prozent liegt, weist Berlin somit eine erheblich höhere Alleinerziehendenquote aus (s. Kap. 3.1.3.2).
- Der Anteil der Familien mit Kindern, die über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.700 Euro verfügen, liegt in Berlin bei 43,0 Prozent und damit deutlich über dem Niveau der beiden norddeutschen Vergleichsstädte. Diese weisen einen Anteil von 39,6 Prozent (Bremen) bzw. 37,1 Prozent (Hamburg) auf (s. Kap. 3.1.3.3).
- In dieser vergleichsweise schwierigeren Einkommenssituation der Berliner Familien spiegelt sich die insgesamt schwache sozioökonomische Lage der Stadt wider. Diese manifestiert sich u. a. in der nach Bremen zweithöchsten Sozialhilfedichte sowie der schwierigen Situation auf dem Berliner Arbeitsmarkt, die insbesondere durch eine überdurchschnittlich hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie einen sehr hohen Anteil von durch Langzeitarbeitslosigkeit bedrohter junger Menschen (31,5 %) gekennzeichnet ist (s. Kap. 3.1.5.1). In Verbindung mit dem geringsten Angebot an Ausbildungsplätzen (s. Kap. 3.1.4.5), der insgesamt niedrigsten Erwerbsquote (s. Kap. 3.1.5.3) sowie der deutlich niedrigeren Wirtschaftskraft (s. Kap. 3.1.5.4) ist hier eine besondere Belastungssituation gegeben.
- Die Bevölkerungsstruktur (s. Kap. 3.1.2) ist in allen Stadtstaaten in der Gesamtschau vergleichbar. Im Detail zeigen sich allerdings Unterschiede. So weist Berlin mit 18,4 Prozent einen geringeren Anteil junger Menschen unter 21 Jahren auf als die beiden Vergleichsstädte. Gleichzeitig ist das Durchschnittsalter dieser Gruppe in Berlin aber höher als in Bremen und Hamburg. Angesichts des anhand der HzE-Fallzahlen erkennbaren überproportionalen Anteils der Altersgruppe der 12 bis unter 21-jährigen an den Hilfen

zur Erziehung ist für Berlin somit zumindest kurz- und mittelfristig auch altersstrukturbedingt ein höherer Hilfebedarf zu erwarten.

5.

Berlin verfügt mit der ‚Hilfeplanstatistik‘, der ‚Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)‘ sowie dem ‚Intrakommunalen Leistungsvergleich Hilfe zur Erziehung‘ auch im Vergleich zu Bremen und Hamburg über gute **Grundlagen zur fachlichen und finanziellen Steuerung** der Hilfe zur Erziehung (HzE).

- Mit der Kosten-Leistungsrechnung in Verbindung mit der Hilfeplanstatistik verfügt Berlin über gute Grundlagen für die Betrachtung des Inputs (Budgets) und des Outputs (Ausgaben / Fallzahlen) im Leistungsbereich Hilfe zur Erziehung. Darüber hinaus bietet der Intrakommunale Vergleich nicht nur einen umfassenden Überblick zur HzE-Struktur der zwölf Berliner Bezirke, sondern über das Benchmarking auch zahlreiche Anhaltspunkte zur Steuerung des Leistungsbereichs.
- Die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung (HzE) wird neben den soziostrukturellen Faktoren auch durch die allgemeinen Rahmenbedingungen sowie insbesondere durch die Definitions- und Entscheidungsprozesse und die Arbeitsweisen und Arbeitsbedingungen in den Jugendämtern geprägt. In allen Vergleichsstädten gibt es neben einer regionalen Gliederung des Allgemeinen Sozialen Dienstes eine Reihe von Instrumenten zur Fallsteuerung sowie zur Standardisierung der (Entscheidungs-)Prozesse, so in Berlin z. B. die AV Hilfeplanung und die Fallteamschulungen im Rahmen der Sozialraumorientierung.

6.

Die Berliner **Personalausstattung** des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) der Jugendämter liegt auf der gesamtstädtischen Ebene über dem Niveau der beiden Vergleichsstädte Bremen und Hamburg.

- Mit 1,27 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren weist Berlin zum Erhebungstichtag 01. Januar 2005 eine höhere Personalausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) des Jugendamtes aus als Bremen (0,91 Vollzeitstellen) und Hamburg (0,98 Vollzeitstellen). Unter Berücksichtigung der im Berliner Anwendungstarifvertrag (ATV) festgelegten Arbeitszeitverkürzung bei Angestellten reduziert sich der Berliner Wert unter der Annahme einer vollständigen Inanspruchnahme des Freizeitausgleichs allerdings um 0,03 auf 1,24 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren. Gleichzeitig hat die Freie und Hansestadt Hamburg die Personalausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes im Laufe des Jahres 2005 zur Stärkung der Aufgabe des Kinderschutzes um 37 Vollzeitstellen angehoben. Unter Berücksichtigung dieser Maßnahme erhöht sich der Hamburger Wert auf 1,10 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren. Unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte liegt die Personalausstattung im ASD in Berlin lediglich geringfügig über dem Niveau der Vergleichsstädte.
- Die im Rahmen des Stadtstaatenvergleichs ermittelten Daten zur Personalausstattung erlauben insgesamt aber keine validen Rückschlüsse auf die Gesamtarbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD. So konnte

nur der Ausschnitt der HzE-Fallzahlen im Rahmen des Stadtstaatenvergleichs berücksichtigt werden. Zugleich werden die Fallqualität und die übrigen Aufgabenfelder des ASD sowie die sonstigen infrastrukturellen Belastungs- und Entlastungsfaktoren ausgeblendet. Ein Vergleich der Aufgabenvolumina setzt eine sehr aufwändige und methodisch komplexe detailliertere aufgabenbezogene Aufwandserfassung bzw. –schätzung voraus. In allen Vergleichsstädten wird in diesem Zusammenhang gegenwärtig die Frage einer standardisierten Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) erörtert. Bremen hat zum Zeitpunkt der Erhebung eine arbeitswissenschaftliche Untersuchung zu den Fachstandards des ASD und notwendigen Arbeitseinheiten für die einzelnen Kernprozesse der ASD - Arbeit in Auftrag gegeben. Das Ergebnis dieser Analyse liegt in Kürze vor.

- Im Unterschied zu Bremen und Hamburg, die über eine durchgehend einheitliche Qualifikations- und Vergütungsstruktur verfügen, ist die Berliner Situation u.a. auf Grund der Ost-West-Historie heterogener. Nicht zuletzt auf Grund der zunehmenden Anforderungen an das Fachpersonal im Zusammenhang mit dem Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII stellen klare und einheitliche quantitative und qualitative Personalausstattungsstandards ein wichtiges Instrument dar.

7.

Das Netz an **Erziehungs- und Familienberatungsangeboten** (EFB) ist in Berlin wesentlich dichter als in den beiden Vergleichsstädten. Die Erziehungs- und Familienberatung (EFB) nach § 28 SGB VIII in Verbindung mit §§ 16,17,18 Abs.3 SGB VIII ist in Berlin ein wichtiger Eckpfeiler innerhalb des Leistungsangebots der Hilfe zur Erziehung. Dies spiegelt sich u. a. in der vorgehaltenen bzw. finanzierten Personalausstattung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen wider. Mit 0,34 Vollzeitstellen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren liegt diese in Berlin über dem Niveau der Vergleichsstädte Bremen (0,13 Vollzeitstellen) und Hamburg (0,22 Vollzeitstellen). Diese Differenzen sind wesentlich auf die unterschiedlichen Strukturen der Erziehungs- und Familienberatungsstellen in den Vergleichsstädten zurückzuführen (siehe hierzu Kap. 4.5).

8.

Eine Auswertung möglicher **Korrelationswirkungen zwischen den Regelsystemen** wie Krippe, Kindergarten, Hort und Schule einerseits sowie den Hilfen zur Erziehung andererseits war im Rahmen dieser Erhebung nicht möglich. Im Vergleich hält Berlin eine deutlich bessere Infrastruktur im Bereich der Kinderbetreuung, v.a. der Krippen- und Hortangebote, aber auch der Schulen vor (Kap. 3.1.7). Im Krippen- (0-3 Jahre) und Hortbereich (Einschulung –10 Jahre) liegt die Versorgungsquote in Berlin deutlich über dem Niveau von Bremen und Hamburg (Krippe: 41,4% Berlin, 6,3% Bremen, 17,6 % Hamburg; Hort: 61,2 % Berlin, 20,5% Bremen, 28,3% Hamburg). Im Bereich der Lehrerversorgung in der Hauptschule weist Berlin mit 9,2 Schülern pro Lehrkraft gegenüber Bremen mit 14,6 Schülern und Hamburg mit 13,8 Schülern den höchsten Wert aus.

II Fazit und Entwicklungserfordernisse

- Die Untersuchung weist anhand von soziostrukturellen Belastungsfaktoren und den daran geknüpften Gewichtungen und Wirkungsannahmen nach, dass Berlin im Vergleich eine höhere HzE-relevante Belastungssituation hat. Insbesondere die hohe Quote der Alleinerziehenden, die schwierige Einkommenssituation und das vergleichsweise geringste Angebot an Ausbildungsplätzen kennzeichnen diese Belastungssituationen, die Wirkungen auf die Perspektiven von Familien und die Inanspruchnahme von Hilfe zur Erziehung haben.
- Die Hilfedichte über alle Hilfen zur Erziehung lag zum Stichtag 31.12.2005 in Berlin deutlich über der Hilfedichte von Bremen (Stadt) und Hamburg. Berlin hat gegenüber Bremen und Hamburg ferner die höchsten Fallzahlen im Bereich Inobhutnahmen, die auf krisenhafte familiäre Situationen im Zusammenhang mit Kinderschutz hinweisen.
- Der Hilfedichte entsprechend lagen die Transferausgaben für HzE pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren in Berlin mit rd. 510.000 € über dem Bremer Wert mit 469.200 € und über dem Hamburger Niveau mit 397.600 €.
- Die rechnerischen durchschnittlichen Fallkosten (über alle Hilfen) liegen in Berlin dagegen unter den Werten von Bremen und Hamburg. Auch der nachrichtlich aufgenommene Entgeltvergleich zu definierten Leistungstypen bestätigt dieses Ergebnis. Dieses Ergebnis ist u.a. auf die mit den Verbänden der Leistungserbringer vereinbarte pauschale Absenkung der Entgelte, die unterschiedliche BAT-Grundlage in Ost- und Westberlin, auf die vereinbarten differenzierten Leistungs- und Entgeltstandards, ferner auf den hohen Anteil ambulanter Hilfen und die Qualifizierung der Hilfeplanung zurückzuführen.
- Berlin hat, auch bezogen auf den Untersuchungszeitraum, sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Ausgaben einen sehr deutlichen Rückgang erreicht, während es insbesondere in Hamburg eine entgegengesetzte Entwicklung gab. Dieser entgegengesetzte Trend hat sich im Jahr 2006 fortgesetzt und zu weiteren Annäherung der Eckwerte geführt.
- Entlastende Wirkungen für die Inanspruchnahme Hilfe zur Erziehung aufgrund der guten Berliner Infrastruktur in den Bereichen Schule, Tagesbetreuung von Kindern sowie bei der institutionellen Beratung im Rahmen der Erziehungs- und Familienberatungsstellen konnten im Rahmen der Untersuchung nicht ermittelt werden.
- Die Personalausstattung im ASD der Jugendämter ist auf der gesamtstädtischen Ebene in Berlin mit 1,24 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren höher als in Bremen mit 0,91 Vollzeitstellen und in Hamburg mit 1,10 Vollzeitstellen (unter Berücksichtigung des Anwendungstarifsvertrages und der Stellenerhöhung in Hamburg im Laufe des Jahres 2005). Die höhere Fallbelastung im Bereich der Hilfe zur Erziehung in Berlin korrespondiert mit der HzE-Hilfedichte in Berlin. Da jedoch die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung nur eine Teilaufgabe des ASD

ist, können aufgrund der vorliegenden Daten keine Aussagen zu der Gesamtarbeits- und -fallbelastung im ASD gemacht werden.

Die Vergleichsergebnisse verdeutlichen, dass die in Berlin in den vergangenen Jahren gemeinsam mit den Bezirken und der Liga der Freien Wohlfahrtspflege initiierten und umgesetzten Umsteuerungsmaßnahmen auf fachlich-struktureller und finanzieller Ebene gegriffen haben.

Die Untersuchung macht abschließend auf zwei zentrale Entwicklungserfordernisse aufmerksam:

1. Die erheblichen Varianzen zwischen den Berliner Jugendämtern hinsichtlich der Personal-, Alters- und Besoldungsstruktur erfordern, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Kinderschutzes und der Umsetzung der Sozialraumorientierung, eine angemessene Personalbedarfsplanung und Stellenbesetzung. Hilfeplanung im Zusammenhang mit Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und Inobhutnahme / Kinderschutz bedeutet Fallmanagement auf hohem Niveau und ist auf entsprechende Rahmenbedingungen in den Jugendämtern angewiesen. Berlin benötigt dringend eine entsprechende Untersuchung zur Ausstattung der ASD der Jugendämter, in der die erforderlichen Fachstandards für Berlin ermittelt und ein Vorschlag für ein Personalbemessungsverfahren entwickelt wird.

2. Ein komplexes intrapersonales Geschehen mit von Einzelfall zu Einzelfall unterschiedlichen Komponenten wie die Erbringung von Hilfe zur Erziehung ist mit den wissenschaftlichen Voraussetzungen der Wirkungsforschung (z.B. mit Blick auf die Notwendigkeit von definierten Vergleichsgruppen) nur sehr bedingt in Einklang zu bringen. Da diese grundsätzlichen Schwierigkeiten nach Auffassung des Senats nicht dazu führen können, auf Wirksamkeitsnachweise zu verzichten, besteht die Notwendigkeit, ein an dem Untersuchungsgegenstand und den Verfahrensabläufen orientiertes angemessenes fachliches Instrumentarium für die Hilfe zur Erziehung zu entwickeln. Dazu ist eine wissenschaftliche Untersuchung erforderlich, in der die Voraussetzungen für Evaluation im Rahmen der Hilfe zur Erziehung definiert und Implementierungsvorschläge entwickelt werden.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung wird die Vorhaben als Verwaltungsmodernisierungsprojekte aufgreifen und im Rahmen der dort bereitstehenden Mittel beantragen.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

keine

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 24. April 2007

Klaus Wowereit
Regierender Bürgermeister

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner
Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Gemeinsame Erklärung zum Stadtstaatenvergleich Hilfe zur Erziehung (HzE)

Die Mitglieder des Lenkungsgremiums ‚Stadtstaatenvergleich Hilfe zur Erziehung‘ sprechen der beauftragten Firma Steria-Mummert im Namen aller Beteiligten ihren Dank für die profunde Erstellung des Stadtstaatenvergleichs HzE aus, nehmen den Bericht ab und erklären den Auftrag für sehr zufriedenstellend erledigt. Aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und abweichender Inhalte, Strukturen und Verfahren in den Vergleichsstädten war es jedoch nicht in allen Punkten möglich, eine unmittelbare Vergleichbarkeit herzustellen.

Die Ergebnisse im Überblick:

- Die Hilfedichte (Anzahl der Hilfen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren) lag zum Stichtag 31.12.2005 in Berlin mit 22,7 Hilfen erheblich über der Hilfedichte von Bremen (18,52) und Hamburg (16,2). Berlin hat mit 6,0 Fällen gegenüber Bremen (4,6) und Hamburg (3,5) ferner die höchsten Fallzahlen im Bereich Inobhutnahme.
- Die Transferausgaben für HzE in Berlin lagen, entsprechend der Hilfedichte, mit rd. 510.000 € pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren um 8,7% über dem Bremer Wert (469.200 €) und um 28,3% über dem Hamburger Niveau (397.600 €).
- Die durchschnittlichen Ausgaben pro Hilfe lagen 2005 in Berlin mit 22.468 € dagegen unter den Werten von Bremen (25.335€) und Hamburg (24.539 €). Dieser geringe Wert ist insbesondere auf die mit den Verbänden der Leistungserbringer vereinbarte pauschale Absenkung der Entgelte und differenzierte Leistungs- und Entgeltstruktur, den hohen Anteil ambulanter Hilfen und die Qualifizierung der Entscheidungsprozesse im Rahmen der Hilfeplanung sowie auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass ein Teil der Hilfen unter Zugrundelegung des BAT-Ost kalkuliert wird.
- Die Personalausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst der Jugendämter (ASD) ist auf der gesamtstädtischen Ebene in Berlin mit 1,24 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren höher als in Bremen mit 0,91 Vollzeitstellen und in Hamburg mit 1,10 Vollzeitstellen (unter Berücksichtigung des Anwendungstarifsvertrages und der Stellenerhöhung in Hamburg im Laufe des Jahres 2005). Da jedoch die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung nur eine Teilaufgabe des ASD ist, können aufgrund der vorliegenden Daten noch keine Aussagen zu der Gesamtarbeits- und -fallbelastung im ASD gemacht werden.
- Die Untersuchung weist anhand von soziostrukturellen Belastungsfaktoren und den daran geknüpften Gewichtungen und Wirkungsannahmen nach, dass Berlin im Vergleich eine höhere HzE-relevante Belastungssituation hat. Insbesondere die höhere Quote von Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren (46,0%), die deutlich geringere Einkommenssituation vieler Familien und das vergleichsweise geringste Angebot an Ausbildungsplätzen für Jugendliche in

Berlin mit einem Wert von 86,32 (Angebots-Nachfragesituation pro 100 Ausbildungsplatzsuchende) zu 96,74 in Bremen und 95,92 in Hamburg kennzeichnen diese Situation.

- Die Berliner Infrastruktur in den Bereichen Schule, Tagesbetreuung von Kindern sowie bei der institutionellen Beratung im Rahmen der Erziehungs- und Familienberatung (EFB) ist besser als in den beiden anderen Stadtstaaten. Gleichwohl hat dies sich auf die Hilfedichte nicht positiv ausgewirkt. Beispielsweise weist Berlin mit 9,2 Hauptschülern pro Klasse den vergleichsweise besten Wert gegenüber Bremen mit 14,5 und Hamburg mit 13,8 Hauptschülern pro Klasse aus. Die Hortversorgungsquote lag in Berlin bei 61,2%, in Hamburg bei 28,3 % und in Bremen bei 20,5%. Die Hilfedichte in den EFB lag in Berlin bei 23,0 Fällen pro 1.000 Einwohner unter 21 Jahren, in Bremen bei 12,8 Fällen und in Hamburg bei 11,6 Fällen.

Berlin hat, trotz einer höheren Hilfedichte, sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Ausgaben einen deutlichen Rückgang zu verzeichnen, während es insbesondere in Hamburg eine entgegengesetzte Entwicklung gab. Auch im Rahmen des Stadtstaatenvergleichs wird deutlich, dass die in Berlin initiierten und umgesetzten Umsteuerungsmaßnahmen auf fachlich-struktureller und finanzieller Ebene gegriffen haben. Im Vergleichszeitraum sind die Transferausgaben in Berlin nochmals um 8,5% (= - 29,4 Mio. €) gesunken. Insgesamt konnten die Transferausgaben für diesen Leistungsbereich von rund 452 Mio. € in 2002 auf ca. 319 Mio. € in 2006 reduziert werden.

Die Beteiligten werden der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung rollen- und aufgabenbezogen den in der Untersuchung genannten Entwicklungserfordernissen hinsichtlich eines Personalbemessungsverfahrens bzw. hinsichtlich der Entwicklung von Wirkungsindikatoren für die Hilfen zur Erziehung besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Darüber hinaus werden die Beteiligten ggf. eigenständige Bewertungen der Ergebnisse vornehmen.

Berlin, den 15.03.2007