

## 15. Wahlperiode

---

### **Vorlage – zur Kenntnisnahme –**

#### **Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung**

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

#### **Ausgangslage**

Die Erziehungs- und Familienberatung ist eine spezifische Jugendhilfeleistung, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die eine ambulante Hilfe zur Erziehung nach § 28 Sozialgesetzbuch Achttes Buch (SGB VIII) konzeptionell und methodisch mit

- Angebote zur Beratung und Bildung auf Grundlage der Allgemeinen Förderung der Erziehung nach § 16 SGB VIII
- Angebote zur Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung nach § 17 SGB VIII
- Angebote zur Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge nach § 18 Abs.3 SGB VIII

verbindet.

Zur Ausführung dieser bundesgesetzlichen Verpflichtung hatte schon 1997 das Abgeordnetenhaus von Berlin den Senat per Beschluss aufgefordert, mit den Bezirken und den freien Trägern ein Konzept zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen zu erarbeiten und zu prüfen, wie dabei Aufgabenübertragungen von bezirklichen auf freie Träger realisiert werden können.

1999 legte der Senat dem Abgeordnetenhaus in seiner Berichterstattung mit der **Drs. 13/3826 über Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung** ein entsprechendes - einvernehmlich zwischen Vertretern der Bezirksstadträte für Jugend, der in der LIGA der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege vertretenen Verbände und der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung erarbeitetes - Konzept vor.

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.

Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Dieses Konzept beschrieb wesentliche Eckpunkte eines Modells für die EFB in Berlin, berücksichtigte die damals schon angespannte Haushaltslage und legte bereits die bevorstehende Gebietsstrukturreform zugrunde. Es wurde beschlossen, in weiteren Verhandlungen zwischen den Bezirken, der LIGA und dem Senat zu einer auf dem entwickelten Modell basierenden Rahmenvereinbarung zu kommen.

Zur Zielerreichung der Beschlussvorgaben aus den **Drucksachen 13/3826 - Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung - und 14/574 - Leichten Zugang zur Erziehungs- und Familienberatung erhalten** - wurde am 18.12.2000 die „Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung freier Träger“ zwischen dem Land Berlin (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport) den Berliner Bezirken und den in der LIGA der Spaltenverbände der freien Wohlfahrtspflege zusammen geschlossenen Verbänden abgeschlossen. Darin wurde eine dreijährige Probezeit vereinbart. Die Vereinbarung trat am 01.01.2001 in Kraft. Die Vereinbarung verpflichtete die Vertragsparteien zur kooperativen Zusammenarbeit und Erfahrungsauswertung. Hierzu wurde vertraglich verpflichtend ein Kooperationsgremium einberufen, welches aus Vertretern der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport und Landesjugendamt, Vertretern der Bezirke von Berlin (Stadträten) und Vertretern der Spaltenverbände der freien Wohlfahrtspflege besteht.

Diese Vereinbarung wurde einvernehmlich zwischen den Vertragspartnern für die Jahre 2004-2005 verlängert und das Modell ist bis Ende 2005 auch finanziell abgesichert. Dazu hatte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport die Erteilung einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung beantragt, der in der 76. Sitzung des Hauptausschusses am 25.08.2004 zugestimmt wurde.

Wie in dieser Sitzung des Hauptausschusses unter TOP 21 (Erziehungs- und Familienberatung (EFB) Schreiben SenBildJugSport - III D 111 - vom 28.7.04 (rote Nr. 2593) betr. Zulassung einer außerplanmäßigen VE 2005 bei Kapitel 1045/ Titel 68422) erörtert, legt die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hier in der Anlage den Abschlussbericht des Kooperationsgremiums vom 02.09.2004 zur Evaluation des EFB-Modells gemäß Rahmenvereinbarung EFB vor.

### Zum Verfahren der Auswertung des Modells

In Übereinstimmung mit den Freien Trägern der Erziehungs- und Familienberatungsstellen wurde neben dem Verwendungsnachweis bezüglich der von Landesseite zugewendeten Mittel ein systematisiertes, trägerübergreifendes und einheitliches Berichtswesen entwickelt, welches die geleistete Arbeit jährlich in den einzelnen Leistungsbereichen an-

schaulich und verständlich dokumentiert. Das Berichtswesen wurde ergänzt durch regelmäßige Gespräche zwischen den Beratungsstellen und den örtlich zuständigen Jugendämtern sowie der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport/ Landesjugendamt. 2003 führte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport zusätzlich eine Umfrage zu den Erfahrungen der Bezirke mit der Rahmenvereinbarung EFB durch.

Die Auswertung des Modells für den Erprobungszeitraum 2001-2003 erfolgte auf Grundlage des dargestellten Berichtswesens im kooperativen Prozess aller beteiligten Vertragspartner unter Federführung der Fachverwaltung und stellt im Fazit die einvernehmliche positive Bewertung des Modells seitens der Beteiligten dar.

Im anliegenden vom Kooperationsgremium verabschiedeten Abschlussbericht zur Evaluation der EFB-Modells für den Berichtszeitraum 2001-2003 werden Aussagen zur Zielerreichung, gemessen an den Intentionen der Rahmenvereinbarung, gemacht und anhand erfasster Daten unterlegt. Der Schwerpunkt liegt hier bei der Betrachtung der Sicherung und Weiterentwicklung von Erziehungs- und Familienberatung in freier Trägerschaft. Aussagen zum Gesamtsystem von Erziehungs- und Familienberatung unter Einbeziehung der Beratungsangebote der bezirklichen Jugendämter, realisiert durch deren Fachbereiche 3, sind soweit als möglich in den Bericht aufgenommen worden.

Eine direkte Vergleichbarkeit der Leistungen und Kosten von Erziehungsberatung in öffentlicher und freier Trägerschaft ist jedoch systembedingt (Prozess der Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung in den Bezirken) nur für die Leistung der Fallbearbeitung möglich. Der Kostenvergleich Erziehungs- und Familienberatung in öffentlicher und freier Trägerschaft für das Jahr 2003 ist als Anlage beigefügt.

### Bewertung des Modells

- Mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung der freien Träger wurde ein Modell zur Sicherung und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung vertraglich abgesichert, das plurale Versorgungsstrukturen in einem relativ ausgeglichenen Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern etabliert hat.
- Durch diese Vereinbarung ist erreicht worden, dass den Angeboten der Bezirke und aller freien Träger einheitliche Qualitätsstandards zugrunde liegen.
- In jedem Berliner Bezirk existiert nunmehr je ein Angebot von Erziehungs- und Familienbera-

tung in freier und in öffentlicher Trägerschaft. Die freien Träger sind sowohl regional (und in diesem Kontext eingebunden in die bezirkliche Jugendhilfeplanung) tätig, als auch überregional, um durch die damit gesicherte Pluralität des Angebotes das Wunsch- und Wahlrecht der ratsuchenden Familien gemäß § 5 SGB VIII sicherzustellen. Mit der Einrichtung von Außenstellen bzw. Außensprechstunden unterstützen die Träger der Erziehungs- und Familienberatungsstellen die sozialräumliche Orientierung im Bereich der Jugendhilfe.

- Damit ist ein entscheidendes Ziel erreicht worden: der niedrigschwellige Zugang von Familien zum Beratungsangebot ist erleichtert worden, es steht ihnen frei, sich zwischen einer öffentlichen oder freien Beratungsstelle zu entscheiden.
- Die Bezirke haben mit diesem Modell die Kostenverantwortung für bezirkliche Fälle von Erziehungs- und Familienberatung übernommen und darüber hinaus weitere Möglichkeiten zur effektiven Fallsteuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung gewonnen. Neben der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages leistet die Erziehungs- und Familienberatung präventive Arbeit zur Unterstützung von Eltern und damit einen wesentlichen Beitrag zur Abwendung kostenintensiverer Einzelfallhilfen. Die Kosten für Erziehungs- und Familienberatung (870 Euro pauschal pro Fall) sind vergleichsweise gering (z.B. durchschnittliche Kosten für eine Heimunterbringung 40.000 Euro, für eine ambulante Hilfe 15.000 Euro im Jahr 2003).
- Die bezirklichen Jugendämter haben mit dem Abschluss von Leistungsverträgen mit dem freien Träger im Standortbezirk die Möglichkeit einer bedarfsgerechten Steuerung der Fallzahlen über die jährlich fortzuschreibenden Budgets. Sie können steuern, inwieweit sie ihre bezirkliche Erziehungs- und Familienberatungsstelle (EFB) von neuen Beratungsfällen entlasten wollen, um sie umso stärker für fachdienstliche Aufgaben im Bereich Hilfen zur Erziehung zu nutzen. Die bisher bereits erreichte Fallzahlreduzierung bei den übrigen Leistungen der Hilfe zur Erziehung setzt auch weiterhin voraus, dass den Familien ein präventives Angebot gemacht werden kann, um familiäre und soziale Zusitzungen zu vermeiden. Mit der Einbeziehung der fachlichen Kompetenz der EFB in die kollegiale Fallberatung kann so bereits im Vorfeld zielgenau und ressourcenorientiert reagiert werden.

Neben der Finanzierung auf der Basis der Vereinbarung von Fällen vorab zwischen dem bezirklichen Jugendamt und dem freien Träger im jeweiligen Standortbezirk basiert das Finanzierungsmodell auch auf einem erheblichen Eigenanteil der freien

Träger, der im Gesamt weit über dem vereinbarten Mindestbetrag liegt.

Die Landeszuwendung zur Finanzierung eines einheitlichen Sockelbetrages pro Beratungsstelle in Höhe von je 184.060 Euro (Gesamt: 2.208.720 Euro) dient der Absicherung einer sächlichen Grundausstattung und der personellen Ausstattung mit einem multiprofessionellen Kernteam. Diese Basisfinanzierung, unabhängig von den über die bezirklichen Fälle zu realisierenden Einnahmen, ist unabdingbar, um erste - auch anonyme - Beratungskontakte, die überbezirkliche Fallarbeit zur Sicherung der Wahlfreiheit der Ratsuchenden, sowie die präventive und vernetzende Arbeit der Erziehungs- und Familienberatungsstellen der freien Träger sicherzustellen.

#### **Mit diesem auf der Rahmenvereinbarung basierenden Modell ist es gelungen:**

- ein stabiles System von Erziehungs- und Familienberatung zu schaffen,
- Familien und ihre Angehörigen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben durch die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern sowie die Stärkung der Selbsthilfekraft des Systems Familie bei der Bewältigung von Krisen und Problemen besser zu unterstützen,
- die Beratungs- und Präventionsarbeit in Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger zielgruppenorientiert zu qualifizieren,
- den Familien den Zugang zu einem pluralen Beratungsangebot zu sichern,
- für die Sozialraumorientierung weitere Umfeldressourcen zu erschließen,
- die Steuerungsmöglichkeiten der Bezirke zu erhöhen und damit ihre Aufgabenerfüllung zu unterstützen,
- den bundesgesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

#### **Konsequenzen**

Verbunden mit der Verabschiedung des anliegenden Abschlussberichtes zur Evaluation des EFB-Modells für den Zeitraum 2001-2003 ist vom Kooperationsgremium die Vereinbarung getroffen worden, Verhandlungen zur Fortschreibung der Rahmenvereinbarung und ihrer Anlagen aufzunehmen, so dass nach 2005 auf der bisherigen finanziellen Grundlage dieses erfolgreiche Modell fortgesetzt werden kann.

Eine entsprechend paritätisch besetzte Verhandlungskommission wurde konstituiert, so dass unverzüglich Verhandlungen für den Anschlussvertrag ab 2006 aufgenommen werden können.

**Auswirkungen auf den Haushaltspol und die Finanzplanung**

- a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben
- b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Zu a) und b):

Einnahmen: keine

Mittel für die Weiterentwicklung und Zukunfts-  
sicherung der Erziehungs- und Familienberatung  
sind im Haushaltspol 2004/2005 beim Kapitel 10  
45 Titel 684 22 in Höhe von 2.541.000 € veran-  
schlagt.

Anlagen: (1) Kostenvergleich Erziehungs- und  
Familienberatung in öffentlicher und  
freier Trägerschaft für das Jahr 2003

(2) Abschlussbericht des Kooperati-  
onsremiums zur Evaluation des EFB-  
Modells gemäß Rahmenvereinbarung  
des Landes Berlin vom 18. Dezember  
2000 - Zeitraum 2001-2003

Berlin, den 07. Juni 2005

Der Senat von Berlin

Klaus W o w e r e i t  
Regierender Bürgermeister

Klaus B ö g e r  
Senator für Bildung, Jugend und Sport

Anlage 1zur Vorlage zur Kenntnisnahme über Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung**Kostenvergleich Erziehungs- und Familienberatung in öffentlicher und freier Trägerschaft für das Jahr 2003**

Die EFBn in freier Trägerschaft unterliegen einem anderen Finanzierungsmodus als die in öffentlicher Trägerschaft, die in das System der Kosten- Leistungsrechnung eingebunden sind. Um einen annähernden Vergleich zu ermöglichen, ist es erforderlich, die Kosten der freien Träger in analoger Weise zu betrachten und sie denen der öffentlichen gegenüberzustellen, d. h., die Summe der Kosten der freien Träger auf ihre drei Produkte zu beziehen.

Kosten der EFBn in freier Trägerschaft

Die EFBn in freier Trägerschaft sind entsprechend der Rahmenvereinbarung EFB mischfinanziert:

1. Sie erhalten einen Sockelbetrag von 184 065,08 € pro EFB für Prävention, Vernetzung und überregionale Fälle
2. Sie erhalten von den Bezirken eine vertraglich vereinbarte Anzahl von Fallpauschalen für regionale Fälle in Höhe von 870,14 € pro Fall
3. Sie erbringen Eigenleistungen (vereinbart laut Vertrag 20 461,68 € pro EFB).

Für das Jahr 2003 wurden folgende Ausgaben für Erziehungs- und Familienberatung in freier Trägerschaft errechnet:

Sockelbetrag/ Land	2 208 780, 96 €
Fallpauschalensumme/ Bezirke	2 213 398, 77 €
Eigenmittel/freie Träger:	840 547, 54 €

Das Land Berlin hat somit für EFBn in freier Trägerschaft insgesamt 4 422 179,73 € zur Verfügung gestellt. Die eingesetzten Eigenmittel der freien Träger übersteigen das vereinbarte Volumen wesentlich, und zwar um mehr als das Dreifache.

Geforderte Eigenbeteiligung: (12 x 20 451, 68 € =) 245 420, 16 €  
 Real geleistet Eigenbeteiligung: 840 547, 54 €

**1. Betrachtung der Fallkosten**

## a) Fallkosten der EFBn in freier Trägerschaft

Um die insgesamt aufgewendeten Mittel für die Fälle der freien Träger (regional und überregional) zu ermitteln, müssen die Ausgaben, die vom Sockelbetrag geleistet wurden, differenziert werden.

Nach eigenen Angaben der freien Träger verteilen sich die Arbeitsanteile des Kernteams, die aus dem Sockelbetrag finanziert sind folgendermaßen:

Vernetzung	18,84 %
Prävention	20,43 %
Fallbearbeitung überregional	60,73 %

Die Aufwendungen des Landes für die Fallbearbeitung setzen sich aus dem anteiligen Betrag aus dem Sockel (1 341 392, 68 €) und aus dem Betrag auf Basis der Vereinbarungen mit den Bezirken/Fallpauschalen (2 213 398,77 €) zusammen.

Sie betragen im Gesamt: 3 554 791, 45 €.

Bei einer Fallzahl von 4185 abgeschlossenen Fällen betragen (auf 2 Dezimalstellen hinter dem Komma gerundet)

- bezogen auf die Aufwendungen des Landes die

Kosten pro Fall: **849, 41 €**

- unter Einbeziehung des für Fallarbeit aufgewendeten Anteils (60,73 %) der vertraglich geforderten Eigenbeteiligungen der freien Träger die

Kosten pro Fall : **885, 03 €**

- unter Einbeziehung des für Fallarbeit aufgewendeten Anteils (60,73%) der real geleisteten Eigenbeteiligungen der freien Träger die

Kosten pro Fall: **971, 39 €**

#### b) Fallkosten der EFBn in öffentlicher Trägerschaft

Basis für die Betrachtung der Kosten sind hier die Daten aus der Kosten- Leistungsrechnung für die öffentlichen EFBn - Produkt **30124** – Integrative Erziehungs- und Familienberatung als psychologische Beratung, Diagnostik und Therapie.

Hier betragen die budgetwirksamen Kosten für die Fallarbeit 7 761651 €.  
Es wurden 9138 Fälle erbracht.

Damit ergeben sich

Kosten pro Fall: **849,38 €.**

Nach dem Mengenkorrekturverfahren und mit Preiskorrekturfaktor wurden

Kosten pro Fall: **862,02 €** ermittelt.

Entsprechend dem Produktbudget-Vergleichsberecht von Dezember 2003 lagen die Stückkosten (Vollkosten nach KLR) für das Jahr 2003 bei

Kosten pro Fall: **977,27 €**

#### Anmerkungen zum Kostenvergleich:

Die Fallkosten für EFB in freier und öffentlicher Trägerschaft sind nur bedingt vergleichbar, weil die zu vergleichende Leistung sich in einigen Punkten deutlich voneinander unterscheidet:

- EFBn in öffentlicher Trägerschaft erbringen im Rahmen ihres integrativen Produkts auch die (aufwendige) Leistung Betreuter Umgang. Die EFBn in freier Trägerschaft rechnen diese Leistung, wenn sie erbracht wird, extra ab.
- EFBn in öffentlicher Trägerschaft arbeiten innerhalb des Jugendamtes auch für die anderen Fachbereiche. Insbesondere werden im Rahmen der Fallmanagementteams in zunehmend größerem Umfang Beratungen (Fälle) als Clearingaufträge für den ASD bearbeitet. Dies sind eng umrissene Arbeitsaufträge, die in einigen Bezirken zu einer deutlichen Zunahme der Fallzahlen geführt haben. Es handelt sich dabei um Fälle mit einer in der Regel kurzen Laufzeit, die die freien Träger nicht haben. Gleichzeitig führt diese interne Inanspruchnahme der öffentlichen EFBn dazu, dass einige Bezirke, um die stabile Versorgung zu gewährleisten, die Anzahl der Fallpauschalen für die EFBn der freien Träger deutlich erhöht haben.
- In einigen Bezirken wird das Produkt Integrative Erziehungsberatung auch von Nicht- EFB- Personal bebucht wird (z.B. gehören in Neukölln die Leistungen des KJPd und in Charlottenburg-Wilmersdorf die Leistungen der Jugendberatungsstelle „Joker“ mit zu den EFB-Leistungen). Dies entspricht dem politischen Willen in den genannten Bezirke, beeinflusst ebenfalls die Fallzahlen und führt damit zu Verzerrungen im Kostenvergleich.

Grundsätzlich liegen der Steuerung der Fallzahlentwicklung unterschiedliche Dynamiken zugrunde, die sich aus den unterschiedlichen Finanzierungssystemen ergeben:

während eine hohe Fallzahl im öffentlichen Trägerbereich die Fallkosten verringert, werden für die freien Träger Fälle aus den Bezirken, die über die vertraglich vereinbarte Zahl hinaus erbracht werden, nicht im laufenden Jahr vergütet. Entsprechend sind die freien EFBn gehalten, die Fallzahlen entsprechend den vereinbarten Budgets zu steuern.

## 2. Betrachtung der Kosten für Prävention

Produkt 77705 - Fallunabhängige, psychologisch fundierte Förderung der Erziehung (Familienbildung, Prävention, Aufklärungsarbeit)

Die erbrachten Leistungen, die unter dem Stichwort Prävention von den öffentlichen und den freien EFBn erbracht werden, sind inhaltlich identisch, die Produktbeschreibungen laut Produktkatalog bzw. laut Leitlinien enthalten die gleichen Vorgaben.

Dennoch kann hier kein Vergleich vorgenommen werden, da die Bezugsgrößen nicht übereinstimmen. Die EFBn in freier Trägerschaft rechnen die Prävention in geleisteten Stunden ab, für die öffentlichen EFBn ist Prävention ein pauschaliertes Produkt mit der Bezugsgröße der Anzahl der Einwohner im Alter von 0 bis 27 Jahren im Bezirk. Konkrete Mengen werden hier nicht erfasst.

## 3. Produkt 77704 - fachdienstliche Funktion im Versorgungssystem

Die fachdienstliche Tätigkeit ist originäre Aufgabe des Jugendamtes und damit nicht delegationsfähig Sie wird also von den freien Trägern nicht erbracht und ist somit auch nicht vergleichbar.

Das Produkt 77704 - fachdienstliche Funktion im Versorgungssystem der öffentlichen EFBn enthält ausschließlich einzelfallbezogene Maßnahmen, Bezugsgröße ist der Fall, in dem mitgewirkt wurde. Dazu zählen auch Fallmanagementteams, gutachterliche Stellungnahmen bei der Einleitung von Psychotherapien nach dem SGB VIII und zum erweiterten Pflegebedarf bei Vollzeitpflege – Leistungen, die von den freien Trägern bestimzungsgemäß nicht erbracht werden.

### 1. Vernetzung

Auch hier kann kein Kostenvergleich vorgenommen werden.

Vernetzungsaktivitäten der freien Träger umfassen die Mitwirkung in Gremien, Arbeitskreisen einschließlich der Arbeitsgruppen nach § 78 SGB VIII, Fortbildung, Fachberatung und Supervision und die Kooperation mit dem Jugendamt und der Jugendhilfeplanung. EFBn in freier Trägerschaft rechnen Vernetzung in Stunden ab.

Für den öffentlichen Träger gab es im Jahr 2003 kein entsprechendes Produkt.

Sämtliche Arbeitsgruppen, auch die gemäß § 78 SGB VIII, sowie alle qualitätssichernden und kooperationsfördernden Aktivitäten wurden unter dem Gemeinkostenträger (Umlagen) verbucht.

Zwischen den unter 3. und 4. beschriebenen Leistungen / Produkten gibt es eine gemeinsame Schnittmenge (Supervision und Fachberatung), diese ist jedoch gering und nicht kostenmäßig differenziert erfasst.

**Anlage 2 zur Vorlage zur Kenntnisnahme über Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung**

# **Zukunftssicherung und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin**

## **Abschlussbericht des Kooperationsgremiums zur Evaluation des EFB-Modells gemäß Rahmenvereinbarung des Landes Berlin vom 18. Dezember 2000**

**Zeitraum: 1.1.2001 - 31.12.2003**

Im nachfolgenden Abschlussbericht zur Evaluation der Umsetzung der Rahmenvereinbarung zur Zukunftssicherung und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin wird empfohlen, die Rahmenvereinbarung einschließlich des dazugehörigen Vertragswerkes und aller Anlagen unbefristet zu verlängern und das Modell in die Regelfinanzierung zu übernehmen.

Das Abgeordnetenhaus in Berlin wird um entsprechende Beschlussfassung gebeten.

Eine Annäherung an die politischen Zielvorgaben bzgl. Versorgungsgrad, Verteilungsgerechtigkeit, Pluralität der Angebote sowie Niedrigschwelligkeit und freien Zugang zur Erziehungs- und Familienberatung konnte erfolgreich realisiert werden.

Für die vollständige Zielerreichung der Beschlussvorgaben aus den Drucksachen **Nr.14/574 - Leichten Zugang zur Erziehungs- und Familienberatung erhalten** und **Nr.13/3826 -Erhalt und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung** ist eine langfristige Konsolidierung des dreigliedrigen Finanzierungsmodells aus Zuwendungsfinanzierung, Fallpauschalen und Eigenmitteln freier Träger notwendig.

### **1. Einleitung:**

#### **Ausgangslage, Zielstellungen und politische Initiativen zur Vorbereitung der Rahmenvereinbarung**

Aufgrund verschiedener Anfragen der Fraktionen Bündnis90/Die Grünen, CDU und FDP im Abgeordnetenhaus des Landes Berlin wurde 1998 durch den Staatssekretär für Jugend, Schule und Sport ein Runder Tisch mit Vertretern der Liga der Freien Wohlfahrtsverbände, der Bezirke und der Senatsverwaltung sowie des Landesjugendamtes einberufen. In mehrjährigen Verhandlungsrunden verschiedener Arbeitsgruppen kam es zur Ausarbeitung eines Vertragswerkes zur Zukunftssicherung und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin, das folgende Ziele hatte:

- Gewährleistung eines flächendeckenden, regionalisierten und niedrigschweligen Angebots in jedem Bezirk durch Aufbau eines ausgewogenen Beratungsstellennetzes in öffentlicher und freier Trägerschaft zur Umsetzung des bundesgesetzlichen Rechtsanspruches auf Leistungen gemäß § 28 und §§ 17, 18 SGB VIII
- Stufenweise Erhöhung des Gesamtversorgungsgrades auf 50 % des Versorgungsrichtwertes (gesamtstädtisch 216,6 Beraterstellen in öffentlicher und freier Trägerschaft)
- Sicherstellung des Wunsch- und Wahlrechts aller ratsuchenden Berliner Familien gemäß § 5 SGB VIII im gesamten Stadtgebiet durch ein plurales Angebot öffentlicher und freier Träger unterschiedlicher weltanschaulicher und inhaltlicher Ausrichtung.
- Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses von Beratungsfachkräften in öffentlicher und freier Trägerschaft (50 : 50)
- Sicherstellung einer bedarfsgerechten Refinanzierung durch Einbeziehung der Bezirke in die Kostenverantwortung.

## **2. Konzept und Struktur des EFB-Modells entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen vom 18. Dezember 2000**

- Mit Inkrafttreten der Rahmenvereinbarung zum EFB-Modell ist es erstmals gelungen, in allen Bezirken eine ausgewogene, regionale Verteilung von Angeboten der Erziehungs- und Familienberatung zu erreichen. In jedem Berliner Bezirk wurde eine Standortberatungsstelle mit Außensprechstunden oder Außenstellen in Freier Trägerschaft gemäß den „Leitlinien des Landesjugendamtes“ (Anlage 1 des Rahmenvertrages) eingerichtet. Damit sind die **freien Zugangsmöglichkeiten** für Familien zu Hilfen gemäß den §§ 28, 17, 18 und 16 SGB VIII landesweit nachhaltig verbessert worden.
- Konzeptionell intendiert war weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis zwischen direkter Beratungsarbeit am Klienten und präventiven Aktivitäten im jeweiligen Standortbezirk. Dabei sollte der Anteil der für **Prävention** zur Verfügung stehenden Arbeitszeit auf mindestens 20 % der Arbeitskapazität des multiprofessionellen Kernteams erhöht werden.
- Weiterer Kernpunkt des Modells war der **Auf- und Ausbau von Netzwerken** und Kooperationsstrukturen zwischen den Beratungsstellen in freier Trägerschaft und ihrem jeweiligen Jugendamt sowie zwischen der Erziehungsberatung und anderen Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien. Zu dieser Vernetzung gehörte auch eine verstärkte Kooperation mit Schule, Gesundheitswesen und Kindertagesstätten sowie eine stärkere Einbindung in die regionale Jugendhilfeplanung und Gremienarbeit (z.B. in die AG's nach § 78).
- Durch die verbindlichen „Leitlinien“ (Anlage 1 des Rahmenvertrages) wurden gesamtstädtisch **einheitliche Qualitätsstandards** für die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Leistungserbringung in Erziehungs- und Familienberatungsstellen öffentlicher und freier Trägerschaft etabliert.
- Durch Anwendung des entsprechend der Empfehlungen des Deutschen Vereins und der AGJ (1995) bundesweit eingeführten „**Vereinfachten Hilfeplanverfahrens**“ zur Feststellung der Notwendigkeit und Geeignetheit einer Hilfe zur Erziehung gem. § 27 i.V. mit § 28 SGB VIII wurde erstmals auch in den Erziehungs- und Familienberatungsstellen freier Träger die gewünschte Niedrigschwelligkeit und Wahlfreiheit seitens der ratsuchenden Familien bei minimalem Kosten- und Verwaltungsaufwand optimal gewährleistet. Beim vereinfachten Hilfeplanverfahren wird die Geeignetheit und Notwendigkeit einer Hilfe nach § 28 SGB VIII im Zusammenwirken verschiedener Fachkräfte im multiprofessionellen Team der Beratungsstelle vor Ort festgestellt, unmittelbar nachdem die Ratsuchenden durch konkudentes Handeln ihren formlosen Antrag auf „Erziehungsberatung“ gestellt haben. Antragsbewilligung, Hilfeplanung, Diagnostik und Beratung greifen so unter direkter Beteiligung der Familien effizient und zeitnah ineinander.
- Durch mehrjährige Laufzeit der Verträge und eine bedarfsgerechte Steuerung der Fallzahlen über die jährlich fortzuschreibenden Budgets für die Fallpauschalen in den Leistungsverträgen zwischen Bezirksamt und Standortberatungsstelle wurde eine fachliche und finanzielle **Planungssicherheit** sowohl für den freien Träger als auch für das jeweilige örtliche Jugendamt sichergestellt.
- Diese Ziele konnten nur durch eine Absicherung des multiprofessionellen Kernteams über eine einheitliche **Sockelfinanzierung durch das Land** (Zuwendungsvertrag) erreicht werden.
- Durch eine auf dem Konsensprinzip basierende partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der Bezirke, des Landes und der Liga der freien Wohlfahrtspflege wurde eine einvernehmliche Umsetzung der gemeinsamen Bestrebungen erreicht und die **Sicherstellung eines fachlich qualifizierten, langfristig tragfähigen und zukunftweisenden Konzeptes** für die Grundversorgung der Berliner Bevölkerung mit Erziehungs- und Familienberatung gewährleistet.
- Hierfür wurde in der Folge der trilateralen Verhandlungskommission der Jahre 1998-2000 im Jahr 2000 ein „**Kooperationsgremium**“ eingerichtet, das paritätisch mit Vertretern der Bezirke, der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport sowie des Landesjugendamtes und der Liga besetzt wurde. Diesem Gremium obliegt sowohl die kontinuierliche Auswertung der Umsetzungspraxis (Prozesssteuerung) als auch die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten in der Anwendung und Auslegung des Vertragswerkes (Schlichtungsstelle) sowie die notwendige Weiterentwicklung einzelner Elemente des Projekts.

### 3. Leistungsbilanz

- Gesamtstädtisch wurden in Erziehungsberatungsstellen insgesamt im Jahr 2003 **13.488 Fälle** der Hilfen zur Erziehung nach § 28 SGB VIII abgeschlossen, davon 4.185 bei Freien Trägern und 9.303 in den Erziehungsberatungsstellen der Bezirksamter.
- Das Verhältnis von Beraterkapazitäten in öffentlicher und freier Trägerschaft betrug vor Beginn des Modellprojekts  $\frac{3}{4}$  zu  $\frac{1}{4}$ . Im Laufe der Umsetzung der Rahmenvereinbarung ist eine Veränderung des Verhältnisses in Richtung  $\frac{2}{3}$  zu  $\frac{1}{3}$  gelungen. Aktuell beträgt die Quote Beratungsfachkräfte in öffentlicher bzw. freier Trägerschaft **63,3% zu 36,7%**.
- Die Gewährleistung des **Wunsch- und Wahlrechts** der ratsuchenden Familien erfolgt im Land Berlin schwerpunktmäßig durch die überregionale Fallarbeit der Freien Träger, da die Beratungsstellen der Jugendämter sich mit ihrem Angebot in der Regel nur an die Bürger ihres jeweiligen Wohnortbezirks richten. Den dabei wahrnehmbaren deutlichen Wanderungsbewegungen der Ratsuchenden hauptsächlich in Innenstadt-Beratungsstellen freier Träger konnte zwischenzeitlich durch Einführung fachlicher Steuerungselemente entgegengewirkt werden.
- Die **Anzahl und Vielfalt präventiver Angebote** hat deutlich zugenommen und sich bei ca. 20 % der Arbeitszeitkapazität des multiprofessionellen Kernteams der freitragerschaftlichen Beratungsstellen eingependelt. Besonderes Gewicht hat dabei die Zusammenarbeit mit Kindertagesstätten, Vorschule und Schule.
- Weiterhin ist ein **Anwachsen der interkulturellen Angebote** seitens der Beratungsstellen öffentlicher und freier Träger zu verzeichnen. Die Inanspruchnahme muttersprachlicher Beratungen steigt stetig.
- Die Spezialisierung und Zielgruppenorientierung einzelner Angebote erfolgt dabei in enger **Abstimmung** mit dem jeweiligen Jugendamt des Bezirks und ermöglicht dadurch eine sinnvolle Ergänzung und Ausgewogenheit der bezirklichen Angebotsstruktur.
- Die verstärkte **Kooperation und Vernetzung zwischen Freien Trägern und Jugendamt** wird berlinweit positiv beurteilt.
- Neben einer differenzierten Berichterstattung im Zuge eines einheitlichen **Dokumentationssystems** für Leistungen der Erziehungs- und Familienberatung in Freier Trägerschaft wurden weitere Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung umgesetzt und nach Beschlussfassung im Kooperationsgremium zur Anwendung gebracht.
- Bei der **Erfassung und Abrechnung der Fälle** sind verabredungsgemäß alle in den Erziehungsberatungsstellen der freien Träger angemeldeten Fälle nach einem einheitlichen System codiert und verbindlich statistisch erfasst worden, so dass eine eindeutige Zuordnung zum Herkunftsbezirk jederzeit möglich und eine Doppelfinanzierung von Fällen ausgeschlossen ist.
- Bei den **Beratungsanlässen** setzte sich der Trend der Vorjahre fort. Allerdings wird von den Fachkräften vor Ort ein Ansteigen der Komplexität und des Schwierigkeitsgrades der Fälle beobachtet. Die am häufigsten angegebenen Vorstellungsgründe waren: Verhaltensauffälligkeiten, Beziehungsprobleme, Entwicklungsauffälligkeiten in Folge von Trennung und Scheidung, Gewaltproblematik innerhalb und außerhalb der Familie, Schulisches Leistungsversagen und Probleme bei Berufsausbildung und Berufseinstieg. Dabei werden die Belastungen der Familien durch die gesamtwirtschaftliche Situation (Arbeitslosigkeit, Armut, Mangel an Ausbildungsplätzen etc.) verschärft.
- Bei den zur Anwendung kommenden Methoden und Setting in den EFBn steht die **Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz**, d. h. die Beratung der Eltern im Einzel- oder Paarsetting im Vordergrund; Sitzungen mit der ganzen Familie oder Einzelsitzungen mit Kindern und Jugendlichen folgen in der Rangreihe nach. Häufig werden aufgrund der Komplexität der Fälle mehrfach flexible Settings und Settingwechsel erforderlich.
- Durch die Zusammenarbeit der öffentlichen und freien EFBn im Rahmen des Modellprojektes ist es gelungen, einen deutlichen Beitrag zum **Umsteuerungsprozess der Hilfen zur Erziehung** zu leisten. Dazu wurde der verstärkte Einsatz von Fachkräften der kommunalen EFB im Bereich des Fallmanagements, der fachdienstlichen Aufgaben und bei der Qualifizierung der Hilfeplanung genutzt, während zugleich die Versor-

gung der Bevölkerung durch Fallübernahmen und Leistungserbringung in den freitragerschaftlichen Beratungsstellen gesichert werden konnte.

- Eine differenzierte Umfrage der Senatsverwaltung in allen 12 Berliner Bezirken ergab im Jahre 2003 eine positive Bewertung und einhellige Zustimmung der zuständigen Stadträtinnen und **Stadträte** zu Konzept und Anwendungspraxis des Reformmodells zur „Zukunftssicherung und Weiterentwicklung der Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin“.

#### 4. Finanzierung des Modells

- Eine differenzierte Erfassung der für die Einzelfallberatung investierten Arbeitskapazitäten gemäß der zur **Überprüfung der Fallpauschale** vereinbarten Parameter ergab für die Gesamtaufzeit der Evaluation folgende Durchschnittswerte:
  - ❖ Die Gesamtdauer einer Fallbearbeitung benötigt durchschnittlich **18,04 Stunden**.
  - ❖ Dabei fanden pro Fall im Mittel **8,94 Sitzungen** mit direktem Klientenkontakt statt.
  - ❖ Die fallbezogenen Zusammenhangsarbeiten benötigten **4,54** Stunden und die fallübergreifenden Tätigkeiten beanspruchten **4,56** Stunden im Mittel.
- Damit weichen diese empirisch ermittelten Werte leicht von den im Jahr 2000 zur Kalkulation der Fallpauschale zugrundegelegten Annahmen ab. Zur erstmaligen, hypothetischen Berechnung der Fallpauschale war lediglich eine Gesamtarbeitszeit von 16,47 Stunden pro Fall bei durchschnittlich 10,4 Kontakteinheiten als Mittelwert vorgesehen.
- Aus dem empirisch vorliegenden Datenmaterial kann man heute ersehen, daß die kalkulierten Grundannahmen zur Berechnung der Fallpauschale den **realen Zeit- und Kostenaufwand** für eine durchschnittliche Fallbearbeitung derzeit nur zu 91 % decken.
- Die Kostenverantwortung der Bezirke und des Landes für bezirkliche und gesamtstädtische Pflichtaufgaben wird durch die Kombination der verschiedenen Finanzierungsquellen bzw. -arten deutlich:

Misch-Finanzierung:	2001	2002	2003	2001-2003
Zuwendungen des <b>Landes</b>	2.208.781 €	2.208.781 €	2.208.781 €	<b>6.626.343 €</b>
Leistungen der <b>Bezirke</b>	1.685.929 €	2.046.678 €	2.213.399 €	<b>5.946.006 €</b>
Eigenmittel der <b>Träger</b> (Sollvorgabe im Jahr: 245.000 €)	913.889 €	837.404 €	840.548 €	<b>2.591.841 €</b> (Soll:736.200 €)
gesamt	<b>4.808.599 €</b>	<b>5.092.863 €</b>	<b>5.262.728 €</b>	<b>15.164.190 €</b>

- Im Verlauf der Erprobung zeigt sich, dass es gelungen ist, eine zunehmende Übernahme der Kostenverantwortung durch die Bezirke für die in den freitragerschaftlichen Beratungsstellen erbrachten vereinbarten Leistungen zu erwirken.

#### 5. Schwachstellen

- Der angestrebte **Versorgungsgrad** von 50% ist mit derzeit **46 %** gesamtstädtisch noch nicht erreicht worden. Zwar ist es auf der einen Seite gelungen, die Zahl der Beraterstellen in freier Trägerschaft zu erhöhen, gleichzeitig ist jedoch im öffentlichen Bereich ein Absinken der für integrative Erziehungs- und Familienberatung zur Verfügung stehenden Beratungskapazität zu beobachten. Dies ist zum einen der Sparpolitik des Landes im Rahmen der Personalbewirtschaftung (KW-Vermerke etc) geschuldet, zum anderen werden seit 2002 vorhandene Beratungskapazitäten in kommunalen EFBn aufgrund eines veränderten Leitbildes des Jugendamtes verstärkt für andere (insbesondere fachdienstliche) Aufgaben im Rahmen des notwendigen Umsteuerungsprozesses der HzE in den Berliner Jugendämtern eingesetzt.

- Die vereinbarte **Umwidmung** von frei werdenden Personalmitteln im öffentlichen Bereich in Transferleistungen für Fallpauschalen (vergleiche § 4 Abs. 4 der Rahmenvereinbarung) wurde nicht in allen Bezirken umgesetzt.
- Bei der **Berichterstattung** über den gesamtstädtischen Leistungsumfang und die Inanspruchnahme der Erziehungs- und Familienberatungsstellen in öffentlicher und freier Trägerschaft zeigt sich im Berichtszeitraum eine doppelte Schwierigkeit:
  - a) es kommt kein einheitliches EDV-Erfassungsprogramm in den verschiedenen Beratungsstellen zur Anwendung und es sind keine einheitlichen Erhebungsmerkmale in der Klientenverwaltung programmiert;
  - b) Generell ist die Kostenstruktur der Aufwendungen für die Leistungen im freiträgerschaftlichen Bereich (Fallpauschalen) und in den öffentlichen EFBn (Median der Produktstückkosten für das Produkt „Integrative EFB“) nicht vergleichbar aufgrund der völlig unterschiedlichen Berechnungsweisen der Kosten-Leistungs-Rechnung der Berliner Verwaltung und des Rahmenvertrags zum EFB-Modell.
- Die Sicherung eines freien Zugangs zu dem pluralen Angebot der freiträgerschaftlichen Beratungsstellen und die Gewährleistung des Wunsch- und Wahlrechtes stellt ein zwar gewolltes, aber **strukturelles Paradoxon** zu der wünschenswerten Steuerung und Planbarkeit einer gleichmäßigen überregionalen Inanspruchnahme der Standortberatungsstellen in den Randbezirken dar. Die Einführung von Lenkungsinstrumenten zur Reduzierung der Wartezeiten und zur Vermittlung freier Beratungskapazitäten in den jeweiligen Randbezirken erwies sich hier als begrenzt hilfreich.
- Die eingesetzten **Eigenmittel** stellen nach wie vor eine erhebliche Belastung für die freien Träger dar - sie überstiegen die Vorannahmen und vertraglichen Zusagen um das 3,5 fache.

## 6. Fazit und Empfehlungen

- Nach einhelliger Auffassung **aller Bezirke** und der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege hat das neue Modell zu einer gelingenden Subsidiarität bei gleichzeitig fruchtbare Zusammenarbeit und sich ergänzender Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und freiträgerschaftlichen Leistungserbringern geführt.
- Die zunehmende **Übernahme** von fachdienstlichen und Steuerungsaufgaben in den Beratungsstellen der Jugendämter verzahnt sich sinnvoll mit einem **Ausbau** der Leistungserbringung im operativen Bereich der Fallarbeit durch die Beratungsstellen in freier Trägerschaft.
- Der Ausbau und Diversifizierung des Angebots präventiver und sozialräumlicher Aktivitäten geht überdies in beiden Bereichen Hand in Hand.
- Zur effektiven Überprüfung der Nachhaltigkeit der erzielten Beratungsergebnisse im Sinne eines umfassenden **Ziel-Wirkungs-Controlling** wurde ein Katamnesebogen entwickelt, der laut Beschluss des Kooperationsgremiums 2005 - 2007 in allen Berliner Bezirken eingesetzt werden wird.
- Die Zahl der Neuanmeldungen in den Beratungsstellen zeigt, dass die Neustrukturierung des Angebots von den **Berliner Familien** begrüßt und angenommen wird.
- Allerdings muss mit vereinten Kräften alles dafür getan werden, ein weiteres - neuerliches - **Absinken des Versorgungsgrades** (z.Zt. 46 %) für die Berliner Familien zu verhindern und die ursprüngliche Zielstellung baldmöglichst zu realisieren.
- Um den o.g. Schwachstellen auch im Finanzcontrolling der kommunalen EFB zukünftig Rechnung zu tragen und die Finanzströme sowohl leistungs- als auch verursachergerecht abbilden zu können, sollen ab 2005 die öffentlichen EFB-„Produkte“ so verändert werden, dass der Anteil klassischer Beratungsarbeit von anderen Aufgaben, wie fachdienstlichen Tätigkeiten etc., eindeutiger abgegrenzt werden kann. Es ist die Bildung eines „**Spiegelprodukts**“ angestrebt, das in Leistungsart und -umfang annähernd mit der Fallpauschale im freiträgerschaftlichen Bereich vergleichbar sein soll.
- Das dreisäulige Finanzierungsmodell für die Standortberatungsstellen mit Landeszuwendungen, pauschaliertem Entgelt durch die Bezirke und anhaltend hohem Eigenmitteleinsatz der freien Träger hat sich im übrigen in seiner **Planbarkeit und Transparenz** sowie einer ausgewogenen Übernahme der Kostenverantwortung durchgängig bewährt.

## **Resümee**

Da sich das Modell fachlich-inhaltlich und finanziell bewährt hat, soll die zugrundeliegende **Rahmenvereinbarung** einschließlich aller Anlagen aktualisiert und langfristig weitergeführt werden.

Zur Erreichung der politischen Zielvorgabe eines 50 %igen Versorgungsgrades mit Leistungen der Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin ist eine langfristige **Sicherstellung** der notwendigen Finanzierungsgrundlagen und ein moderater Ausbau der Beratungskapazitäten zu gewährleisten.

## **Anlagen (Grafiken und Tabellen 1 - 6):**

- Gesamtversorgungsgrad (EFB-Beraterstellen)
- Bedarfsentwicklung und Inanspruchnahme
- Anzahl der Abgeschlossenen Fälle
- Leistungen des multiprofessionellen Kernteam
- Entwicklung der bezirklichen Fallpauschalen
- Umsetzung der Fallpauschale

**Dieser Bericht wurde vom Kooperationsgremium, bestehend aus den Delegierten der Bezirksstadträte für Jugend, den VertreterInnen der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und den VertreterInnen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport / Landesjugendamt, einstimmig verabschiedet am 02.September 2004.**