

**Erste Fortschreibung des Basisberichts
mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und
Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung
der Hilfen zur Erziehung**



Niedersachsen

**Erste Fortschreibung des Basisberichts
mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und
Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung
der Hilfen zur Erziehung**



Inhaltsübersicht

Vorworte	3
Zusammenfassung	7
Langfassung	19
Einleitung	22
Erster Hauptteil – Fortschreibung der Datenbasis bis 2011	27
Zweiter Hauptteil – Fachliche Vertiefung	85
Fazit	161
Stellungnahme des Landesbeirats für Kinder- und Jugendhilfe und Familienpolitik	167
Anhang	171

Impressum

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Pressestelle
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Erstellt von:
Dr. Friedrich-Wilhelm Meyer
Elke Bruckner
Delia Kraemer
Nadja Kaemper
Markus Poguntke-Rauer
GEBIT Münster GmbH & Co.KG

Redaktionelle Leitung:
Bäerbel Loercher-Straßburg

Gestaltung:
Merten Durth
disegno GbR Visuelle Kommunikation

Druck:
DATA PRINT GmbH, Braunschweig

Fotos:
fotolia.com (33)

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen der Landesregierung,
nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen verwendet werden.

Hannover, März 2013



Sehr geehrte Damen und Herren,

Albert Einstein hat einmal gesagt: „Es gibt keine große Entdeckungen und Fortschritte, solange es noch ein unglückliches Kind auf Erden gibt.“ Kinder brauchen unsere Unterstützung. Deshalb setze ich mich als niedersächsische Jugend- und Familienministerin mit allem Nachdruck für den Schutz von Kindern und Jugendlichen ein.

Dabei ist mir sehr wichtig, dass in einem Flächenland wie Niedersachsen die Menschen überall rasch und unkompliziert Zugang zu Beratungsangeboten finden. Niedrigschwellige Angebote senken dabei die Hemmschwelle Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

Mit dem zweiten Basisbericht, der nunmehr vorliegt, unterstützt das Land die Bestrebungen nach einer zukunftsorientierten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe. Der Bericht enthält nicht nur empirische Daten zur aktuellen Situation, sondern stellt darüber hinaus fachliche Anregungen zu unterschiedlichen Themen zur Diskussion.

Gerade im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist eine ständige Überprüfung und Fortentwicklung unerlässlich, um auf aktuelle Herausforderungen eingehen zu können. Die Landesregierung unterstützt die örtlichen Träger dabei, ihre anspruchsvollen Aufgaben wahrzunehmen. Zugleich fördern wir die Kooperation mit den freien Trägern.

Voraussetzung dafür, dass Kinder und Jugendliche gesund und glücklich aufwachsen können, ist die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Land, Kommunen und freien Trägern. Deshalb wollen wir auch den Landesjugendhilfeausschuss wieder einführen. Mit ihm haben wir die Chance, alle Kräfte der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen zu bündeln und zum Wohle der Kinder und Jugendlichen in unserem Land umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund wünsche ich mir, dass dieser informative Bericht möglichst viele Leserinnen und Leser findet.

Ihre

Cornelia Rundt
Niedersächsische Ministerin für Soziales, Frauen,
Familie, Gesundheit und Integration





Frank Klingebiel,
Vorsitzender des Niedersächsischen Städte-
tages



Bernhard Reuter,
Vorsitzender des Niedersächsischen
Landkreistages, Landrat



Dr. Marco Tripps,
Präsident des Niedersächsischen Städte- und
Gemeindebundes

Vor fast vier Jahren hat das Land Niedersachsen gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden den Grundstein für die Einführung einer Landesjugendhilfeplanung gelegt. Ziel ist, die Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe auf Basis qualifizierter Daten zu optimieren und die örtlichen Träger der Jugendhilfe bei der Bereitstellung und Sicherstellung bedarfsgerechter Angebote zum Wohle von Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Der erste Basisbericht mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung wurde am 20. Dezember 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt. Jetzt liegt die erste Fortschreibung des Basisberichts mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung sowie ergänzenden fachlichen Vertiefungsberichten vor.

Mit dem Fortschreibungsbericht ist zum einen die im ersten Basisbericht zugrunde gelegte Datenbasis für weitergehende Analysen bis zum Jahr 2011 fortgeschrieben worden. Ergänzend wird den örtlichen Trägern der Jugendhilfe mit den Vertiefungsberichten eine wertvolle Unterstützung für die anspruchsvolle Alltagspraxis in den Jugendämtern gegeben. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die an die Einführung der Landesjugendhilfeplanung geknüpften Erwartungen aus kommunaler Sicht in Teilen bereits bestätigt haben.

Unser Dank gilt den an der Landesjugendhilfeplanung beteiligten Akteuren. Sie alle haben mit ihrem unermüdlichen Einsatz dazu beitragen, dass mit den hieraus gewonnenen Erkenntnissen die Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen maßgeblich weiterentwickelt wird.

Wir werden diesen Prozess weiterhin unterstützend begleiten und sehen der zukünftigen Entwicklung mit großer Erwartung entgegen.

Für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Frank Klingebiel

Bernhard Reuter

Marco Tripps



**Erste Fortschreibung des Basisberichts
mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und
Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung
der Hilfen zur Erziehung –
Zusammenfassung**



Erste Fortschreibung des Basisberichts mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung der Hilfen zur Erziehung

Der erste Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung ist im Dezember 2011 vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration veröffentlicht worden.

Die Zielsetzung der Berichterstattung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung ist die bedarfsgerechte und zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auf einer soliden Datenbasis. Dazu haben sich das Land, die kommunalen Spitzenverbände und der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe und Familienpolitik im Rahmenkonzept zur Landesjugendhilfeplanung im Jahr 2010 vereinbart. Entsprechend des Rahmenkonzepts soll der Prozess der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe, die in kommunaler Selbstverwaltung durchgeführt wird, durch ein landesweites Berichtswesen und den Aufbau eines Datenbanksystems unterstützt werden.

Der erste Basisbericht beschrieb die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Bedingungen in den Jahren 2005 bis 2009 in Niedersachsen. Nach wie vor sind die Hilfen zur Erziehung nach der Kindertagesbetreuung der größte Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe, verbunden mit steigenden Fallzahlen und Ausgabenerhöhungen.

Von der Mehrzahl der Jugendämter in Niedersachsen werden die Daten der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Integrierten Berichterstattung seit 2004 erfasst und verglichen. Das Kennzahlensystem der IBN hat in Niedersachsen dazu beigetragen, dass es für die Hilfen zur Erziehung einen soliden Datenbestand gibt, der für die landesweite Berichterstattung in aggregierter Form als Datenbasis genutzt werden kann.

Die Relevanz von IBN und landesweiter Berichterstattung wird insbesondere bei einem Blick auf die aktuellen bundesweiten Entwicklungen deutlich, auf die an dieser Stelle kurz eingegangen wird. Die Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung haben nicht nur niedersachsenweit, sondern auch bundesweit einen Diskussionsprozess um deren Weiterentwicklung und Steuerung ausgelöst, der im Mai 2012 in einem Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz¹ mündete. Die Jugend- und Familienministerinnen und -minister der Länder haben sich darauf verständigt, dass die

obersten Landesjugendbehörden unter Beteiligung und Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Vereins und der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe erörtern, welche Vorschläge und Lösungsansätze zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung unter fachpolitischen und finanziellen Aspekten hilfreich sein könnten. Die Ergebnisse dieses Prozesses sollen bei der Jugend- und Familienministerkonferenz 2013 vorgestellt werden. Auch ein bundesweiter „Monitor Hilfen zur Erziehung“ wurde 2012 erstmalig vorgestellt². Dieses Monitoring kann das landesweite Berichtssystem durch einen Blick auf bundesweite Trends ergänzen.

Niedersachsen ist durch die IBN im Hinblick auf die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung im bundesweiten Vergleich gut aufgestellt. Es gibt seit 2004 einen soliden Datenbestand, die Entwicklungen im Feld werden nachvollziehbar erfasst und dokumentiert, Steuerungsansätze, auf die die Jugendämter Einfluss haben, wurden und werden im Rahmen der qualitativen Arbeit der IBN-Vergleichsrings identifiziert und in der Praxis umgesetzt. Die landesweiten Basisberichte haben das Ziel, die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen zu dokumentieren und zu unterstützen.

Rückblick auf die Erkenntnisse des ersten Basisberichts im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung³

Der erste Basisbericht konzentrierte sich auf die Berichterstattung zu den Themen Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung im Zeitraum von 2005 bis 2009. Insbesondere die Fragestellung, inwieweit sozialstrukturelle Faktoren vor Ort – wie beispielsweise Armut, Arbeitslosigkeit, Transferbezug, Bildungssituation – Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben, wurde im ersten Basisbericht untersucht. Eine der gängigen Thesen der Kinder- und Jugendhilfe ist die Annahme, dass die sozialstrukturellen Faktoren vor Ort die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Da die Frage nach dem Einfluss sozialstruktureller Faktoren auf erzieherische Leistungen direkt mit der Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräumen der Jugendämter zusammenhängt, wurde dieser Analyse Priorität eingeräumt.

¹ JFMK-Beschluss 5.1 vom 31.05./01.06.2012 in Hannover, nachzulesen unter www.jfmk.de, Beschlüsse

² Der „Monitor Hilfen zur Erziehung“ wird im Auftrag des BMFSFJ von AKJstat erstellt und erschien im Dezember 2012, nachzulesen unter www.akjstat.tu-dortmund.de.

³ Nachzulesen und zum download unter www.ms.niedersachsen.de/Service/Publikationen/Erster-Basisbericht-im-Rahmen-der-Landesjugendhilfeplanung-Niedersachsen-mit-dem-Schwerpunkt-Hilfen-zur-Erziehung-2011

Zusammenfassung

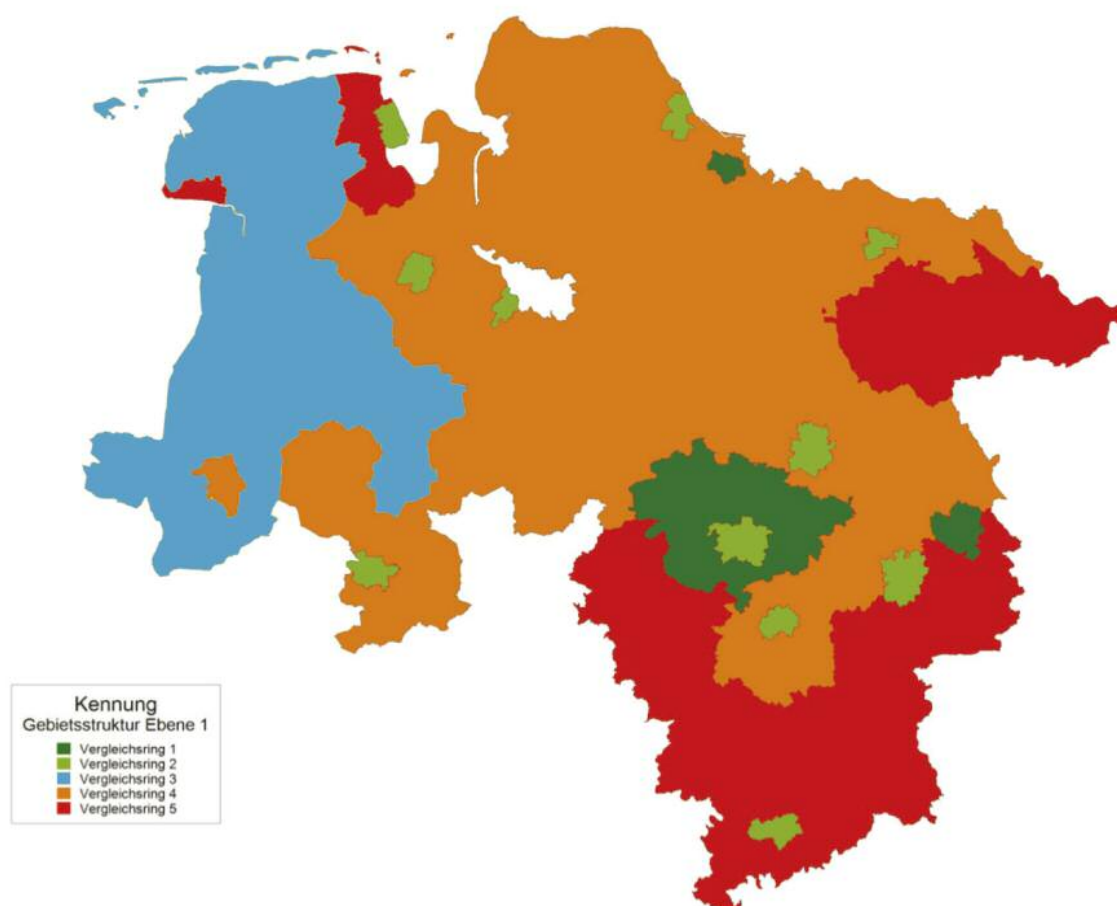
Ein Ergebnis des ersten Basisberichts war, dass die Bedeutung sozialstruktureller Merkmale relativ begrenzt ist. Die Analyse von Zusammenhängen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialstruktur zeigte, dass die Anzahl der erzieherischen Leistungen zwar durchaus mit den sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort variierte. Zwei Bereiche der Sozialstruktur erwiesen sich dabei als besonders relevant, zum einen die Beschäftigungssituation, zum anderen die Armutslagen in der Bevölkerung. Wichtig war die Erkenntnis, dass für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur die „soziale Belastung“ eine Rolle spielt, sondern auch die sozialstrukturellen Ressourcen Einfluss haben, wie dies beispielsweise bei einer positiven Beschäftigungsentwicklung zum Ausdruck kommt. Analytisch konnte beispielsweise nachgewiesen werden, dass niedrige ambulante Quoten der Hilfen zur Erziehung mit einem hohen Beschäftigungsniveau korrelieren, während hohe stationäre Quoten mit einer überdurchschnittlichen Armutsbelastung der Bevölkerung zusammenhängen.

Allerdings musste gleichzeitig festgestellt werden, dass auch mit diesen sozialstrukturellen Merkmalen nur ein Teil der Unterschiede zwischen den Jugendämtern in Niedersachsen erklärt werden kann.

Im Untersuchungszeitraum von 2005 bis 2009 haben sich die Faktoren „Beschäftigung“ und „Kaufkraft“ positiv entwickelt. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in allen Bevölkerungsgruppen seit 2005 angestiegen, die Armutsbelastung ist gleich geblieben. Dies hätte eigentlich zu einem Rückgang der Jugendhilfequoten führen müssen. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung waren aber durchweg ein Anstieg der Hilfen und eine Zunahme der Kosten zu verzeichnen.

In den IBN-Vergleichsringen wurde intensiv diskutiert, welche Faktoren neben der Sozialstruktur Einfluss auf die Entwicklung der erzieherischen Leistungen hatten. Sind doch in den Vergleichsringen Jugendämter mit ähnlicher Sozialstruktur vertreten, gab und gibt es trotzdem deutliche Unterschiede bei den Jugendhilfeleistungen und den Kosten. Im Rahmen der Vergleichsringarbeit haben sich die beteiligten Jugendämter insbesondere mit folgenden Fragestellungen auseinandergesetzt:

- Welche Faktoren haben neben den sozialstrukturellen Bedingungen Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung?



- Womit können die Unterschiede zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Anzahl und die Kosten von Hilfen zur Erziehung noch erklärt werden?
- Wie können die Gestaltungsspielräume der Hilfen zur Erziehung genauer erfasst und beschrieben werden, um die Steuerung zu optimieren?

Folgende Faktoren, die die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung als so genannte „weiche Faktoren“ beeinflussen, wurden im Rahmen des Qualitätsdialogs in den Vergleichsringen von den beteiligten Jugendämtern benannt und im ersten Basisbericht beschrieben:

- die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber problematischen Kinderschutzfällen
- die Differenz der fachlichen Konzepte der Jugendämter im Kontext der Leistungsgewährung
- die unterschiedlich entwickelte Organisations- und Leitungskultur
- örtliche Unterschiede von Anbieter- und Angebotsdichte,
- aber auch das Vorhandensein und die Ausgestaltung von Steuerungswerkzeugen innerhalb der Jugendhilfe.

Diese offenen Fragestellungen leiten direkt zum zweiten Basisbericht über. Enthält doch der zweite Basisbericht im ersten Teil die Fortschreibung der Datenbasis bis 2011 und im zweiten Teil, im sogenannten Vertiefungsbericht, die Darstellung und Diskussion ausgewählter inhaltlich fachlicher Fragestellungen und Konzepte, die sich auf die genannten „weichen Faktoren“ beziehen.

Aufbau des zweiten Basisberichts im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung

Der zweite Basisbericht ist in zwei Hauptteile gegliedert.

Im **ersten Hauptteil** wird die Datenbasis zur Sozialstruktur und den Hilfen zur Erziehung bis 2011 fortgeschrieben. Neu ist in diesem Kapitel die Aufnahme der Kennzahlen zum Kinderschutz, die in der IBN entwickelt wurden. Seit 2008 wurden im Rahmen der IBN Kennzahlen entwickelt, die sowohl die Anzahl der Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung umfassen, als auch die Anzahl der festgestellten Kindeswohlgefährdungen.

Im **zweiten Hauptteil**, dem Vertiefungsbericht, werden zunächst die Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung untersucht. In diesem Kapitel wird einleitend Bezug genommen auf die fachpolitischen Entwicklungen zum Themenfeld Kinderschutz in den letzten Jahren. Nachgegangen wird der Fragestellung, ob sich Verbindungslinien aufzeigen lassen, die den vermuteten Zusammenhang zwischen der hohen Priorität des Kinderschutzes und der Gewährung erzieherischer Hilfen belegen.

Im weiteren fachlich-methodischen Teil des Vertiefungsberichts werden drei Ansätze vorgestellt, die für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen relevant sind. Das sind die Diskussion um Wirkungsorientierung, der sozialräumliche Ansatz und das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung.

Für den gesamten Vertiefungsbericht ist eine ausführliche Darstellung und Diskussion der einzelnen inhaltlichen Schwerpunkte gewählt worden. Diese werden im historischen Kontext, den theoretischen Grundlagen und den grundlegenden Stärken und Schwächen dargestellt. Das Ziel ist dabei, die dem methodischen Handeln zugrunde liegenden konzeptionellen Ansätze erkennbar herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen, Querbezüge zwischen den Ansätzen erkennbar zu machen und eine fundierte Diskussionsgrundlage für die Praxis zur Verfügung zu stellen. Keiner der Ansätze wird aus der Sicht des Landes favorisiert.

Zusammenfassung

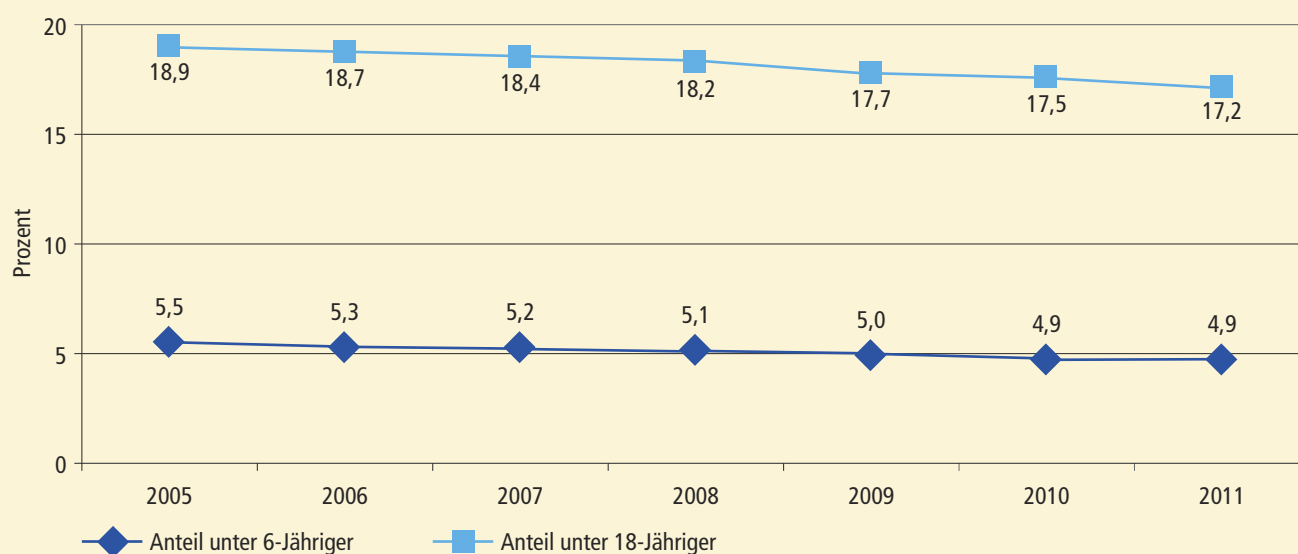
Erkenntnisse des zweiten Basisberichts

Aus dem **ersten Hauptteil** wird deutlich, dass sich die Sozialstruktur von 2009 bis 2011 entsprechend der im ersten Basisbericht festgestellten Trends weiter entwickelt hat.

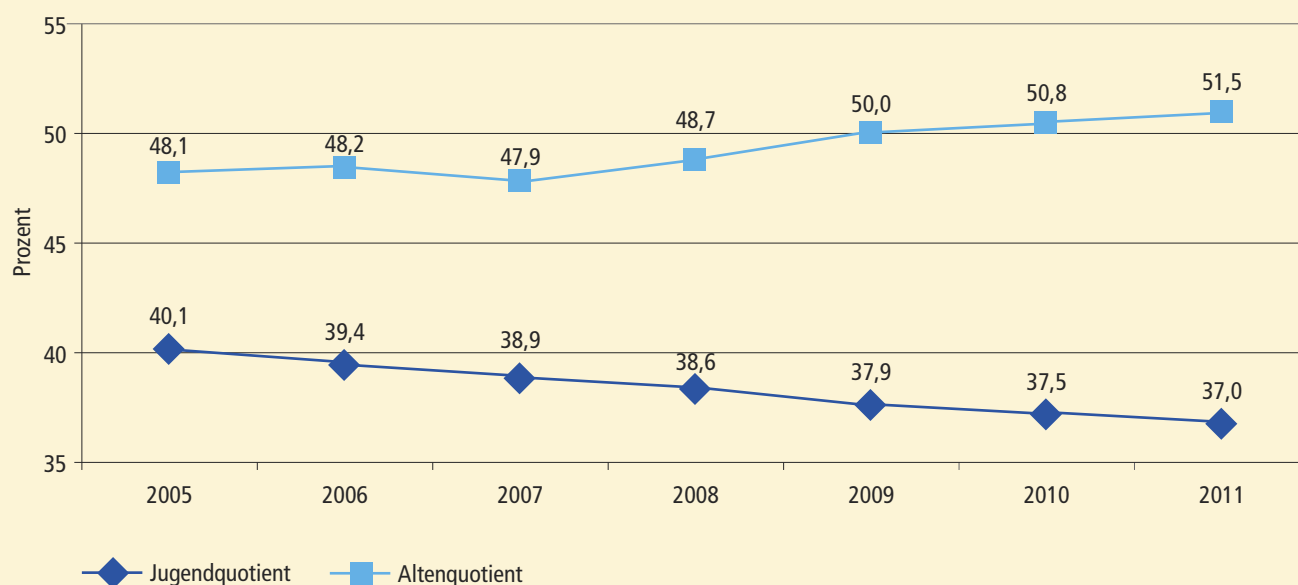
Sozialstrukturelle Entwicklungen

Die demografischen Veränderungen sind weiter fortgeschritten. Indikatoren, wie der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung, der Alters- und Jugendquotient und der Anteil der Haushalte mit Kindern weisen darauf hin, dass die Alterung der Bevölkerung weiter zugenommen hat. Kinder und Jugendliche stellen einen immer geringeren Anteil an der Bevölkerung.

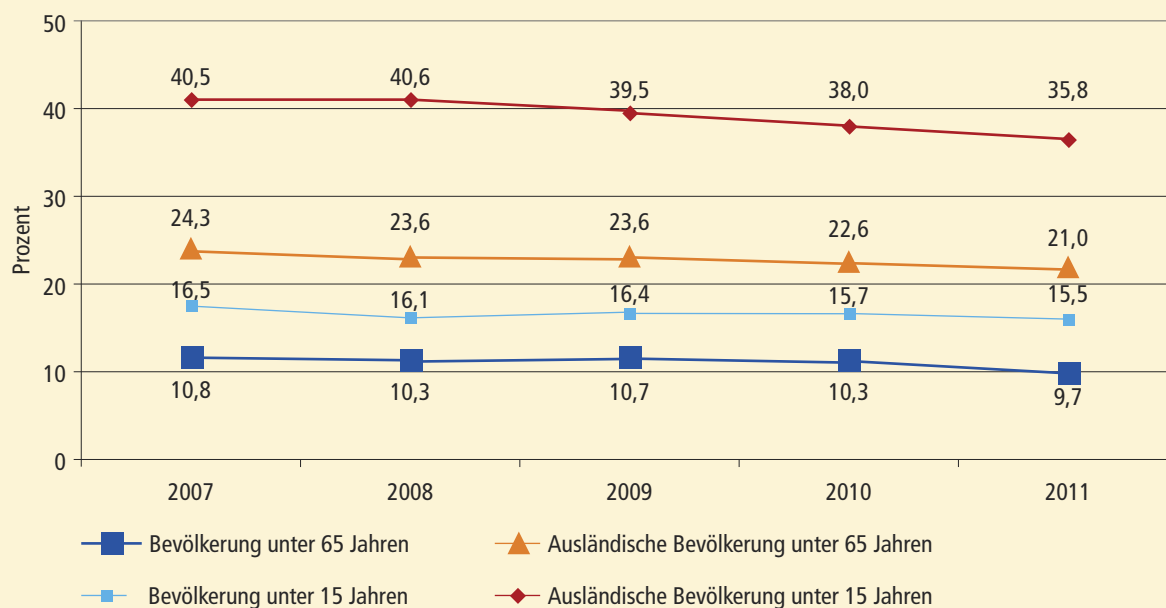
Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung 2005 bis 2009



Jugend- und Altenquotient 2005 bis 2011

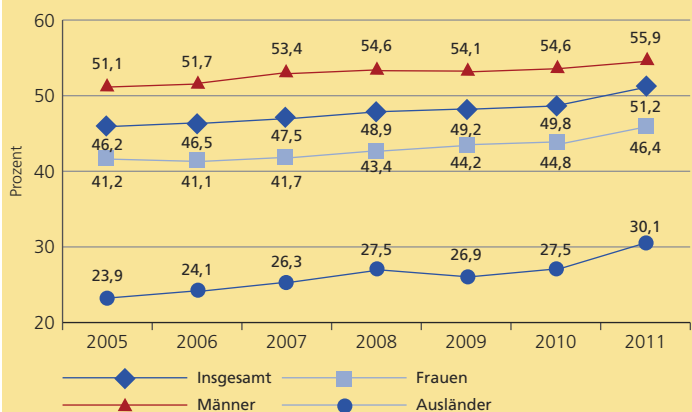


Anteil Empfänger von Leistungen nach dem SGB II 2006 bis 2011



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Amtliche Sozialberichterstattung

Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2011

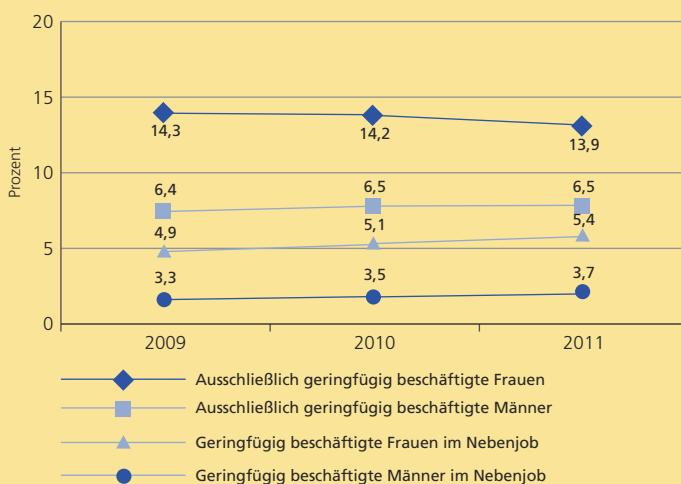


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Lage hat sich seit 2009 eine fast durchgängig positive Entwicklung ergeben. Die Beschäftigung hat zugenommen, die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen. Auch die SGB II – Quoten sind gesunken.

Allerdings sind Kinder nach wie vor besonders häufig von Armut betroffen. Auch Alleinerziehende im SGB-II- Bezug scheint die positive Beschäftigungsentwicklung nicht in dem Maße erreicht zu haben, wie dies für andere Gruppen der Fall ist. Ihr Anteil im SGB-II-Bezug ist seit 2009 gestiegen.

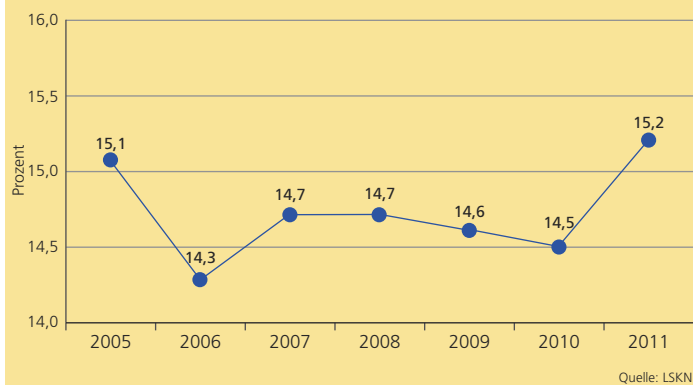
Anteil geringfügig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2009 bis 2011



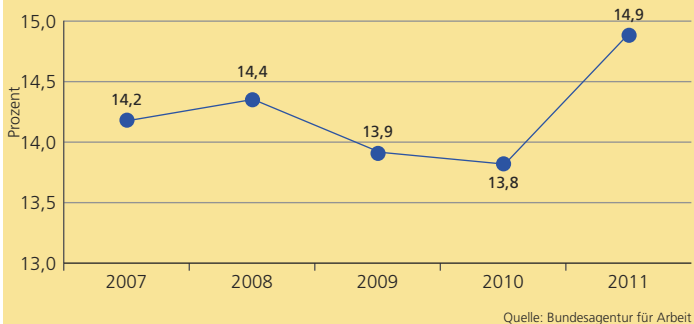
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Zusammenfassung

Armutsgefährdungsquote 2005 bis 2011 in Niedersachsen

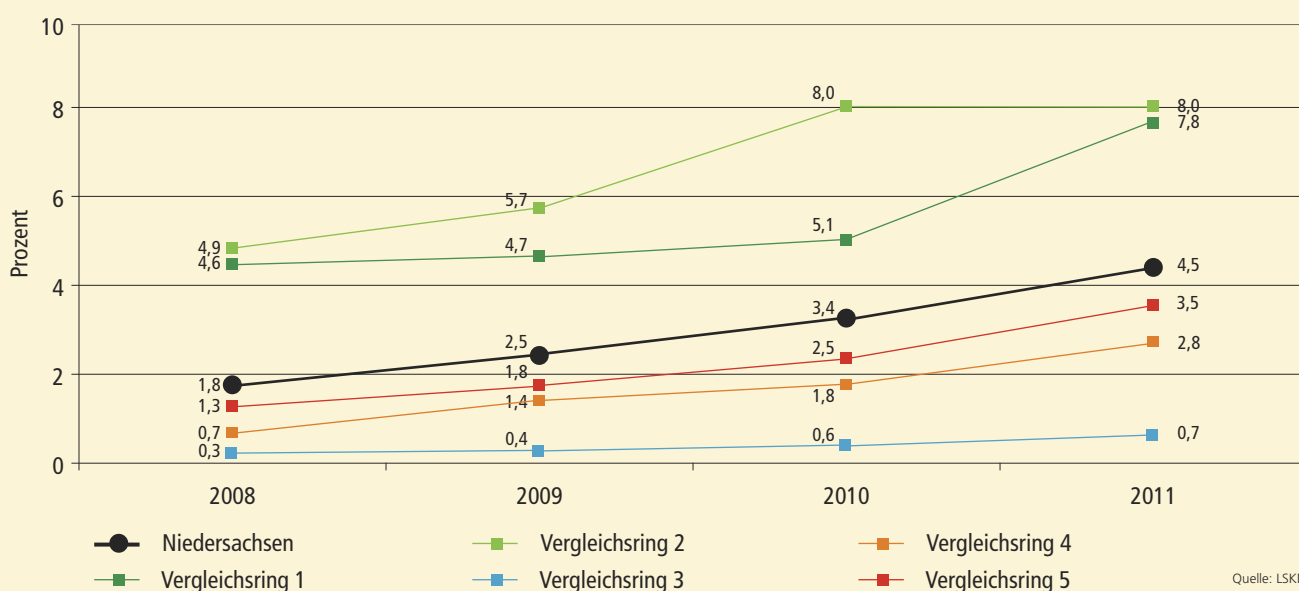


Anteil Alleinerziehender an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II 2007 bis 2011

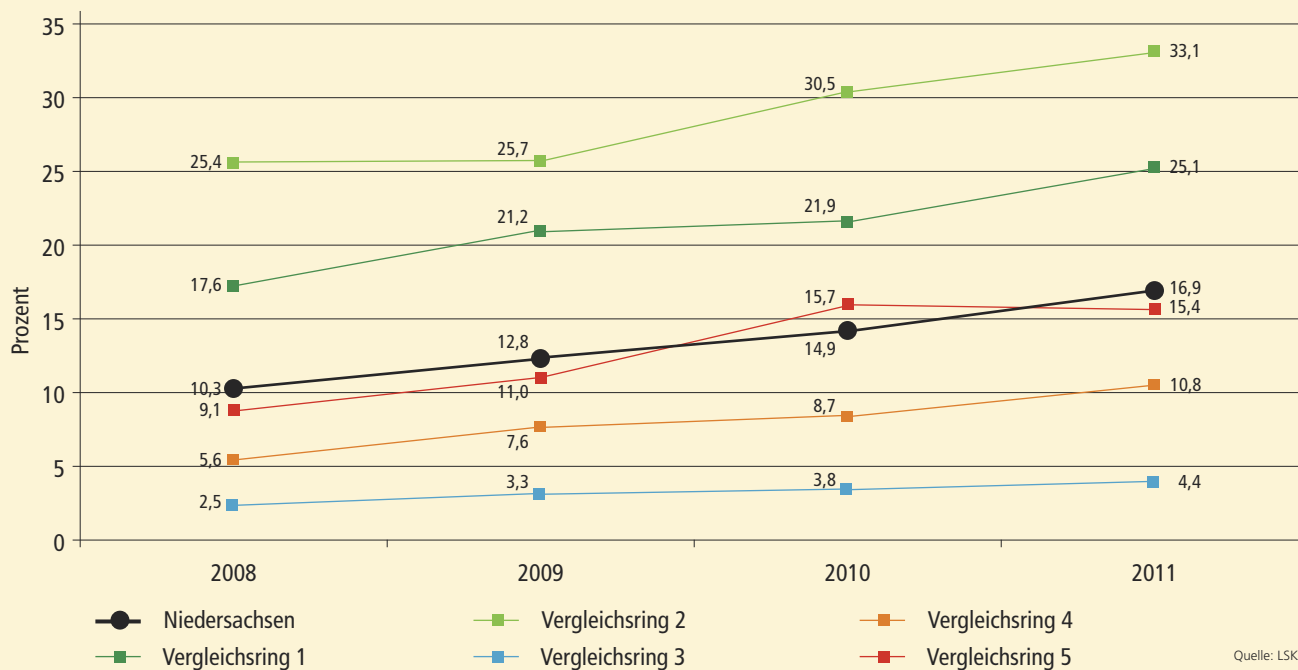


Eine weitere positive Entwicklung ist im Bereich der Ganztagsbetreuung von Kindern festzustellen. In allen Vergleichsringen ist der Anteil der unter aber auch der ab Dreijährigen angestiegen, die mehr als sieben Stunden in Tageseinrichtungen betreut werden.

Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011



Ganztagsbetreuung ab Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011



Im ersten Basisbericht wurde der Zusammenhang von sozialstrukturellen Bedingungen und dem Bereich der Hilfen zur Erziehung genauer untersucht. Wie sich gezeigt hat, können die Unterschiede, die sich zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung ergeben, nur zu einem relativ geringen Teil mit sozialstrukturellen Bedingungen erklärt werden.

Als relevant erwiesen hatten sich soziale Belastungsfaktoren wie der SGB-II-Bezug sowie soziale Ressourcen wie die Beschäftigungsquote. Hohe SGB-II Quoten gingen mit höheren Quoten der Hilfen zur Erziehung einher, hohe Quoten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gingen mit niedrigeren HzE-Quoten einher.

Da sich die soziale Belastung seit 2009 weiter verringert hat und gleichzeitig die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gestiegen ist, wäre zu erwarten, dass in diesem Zeitraum auch die Anzahl der Hilfen zur Erziehung zurückgegangen ist. Diese These wird im vorliegenden Bericht überprüft.

Entwicklung der Hilfen zur Erziehung

Im folgenden Text wird der Fragestellung nachgegangen, wie sich die Hilfen zur Erziehung im Zeitraum bis 2011 entwickelt haben.

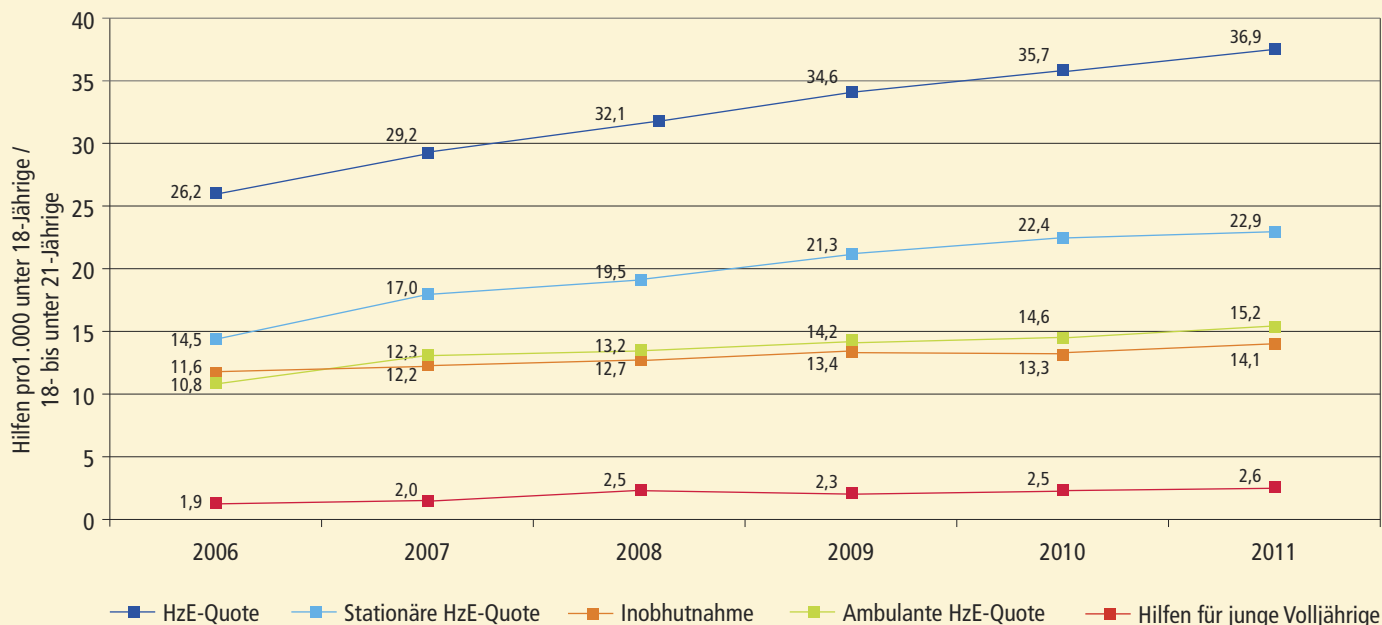
Zunächst ist festzustellen, dass sich trotz der positiven Entwicklung der sozialstrukturellen Faktoren der Anstieg der Hilfen zur Erziehung auch in den Jahren 2009 bis 2011 fortgesetzt hat.

Die HzE-Quote ist im Zeitraum von 2006 bis 2011 um mehr als 40% angestiegen. Im Zeitraum von 2009 bis 2011 betrug der Anstieg 7%. Diese Steigerung ist vor allem auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung zurückzuführen. Wurden 2006 noch 14,5 ambulante Hilfen zur Erziehung pro tausend Kinder und Jugendliche registriert, waren es 2011 22,9. Dies entspricht einer Steigerung um 57 %. Von 2009 bis 2011 stieg die ambulante Quote um 8% an. Der Anstieg der stationären Quote verlief dagegen deutlich flacher. 2011 wurden 14,1 stationäre Hilfen zur Erziehung pro 1.000 unter 18-jährige registriert; 2006 waren es nur 11,6, d.h. die Quote stieg zwischen 2009 und 2011 um 5 % an.

Bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung bestätigt sich der im ersten Basisbericht festgestellte Zusammenhang mit dem Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, d.h. auch für den Zeitraum bis 2011 bestätigt sich, dass ein hoher Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit niedrigeren ambulanten HzE-Quoten einhergeht. Dass die ambulante HzE-Quote insgesamt

Zusammenfassung

Entwicklung der HzE-Quoten, der Quote Hilfen für junge Volljährige sowie Inobhutnahmen in Niedersachsen 2006 bis 2011



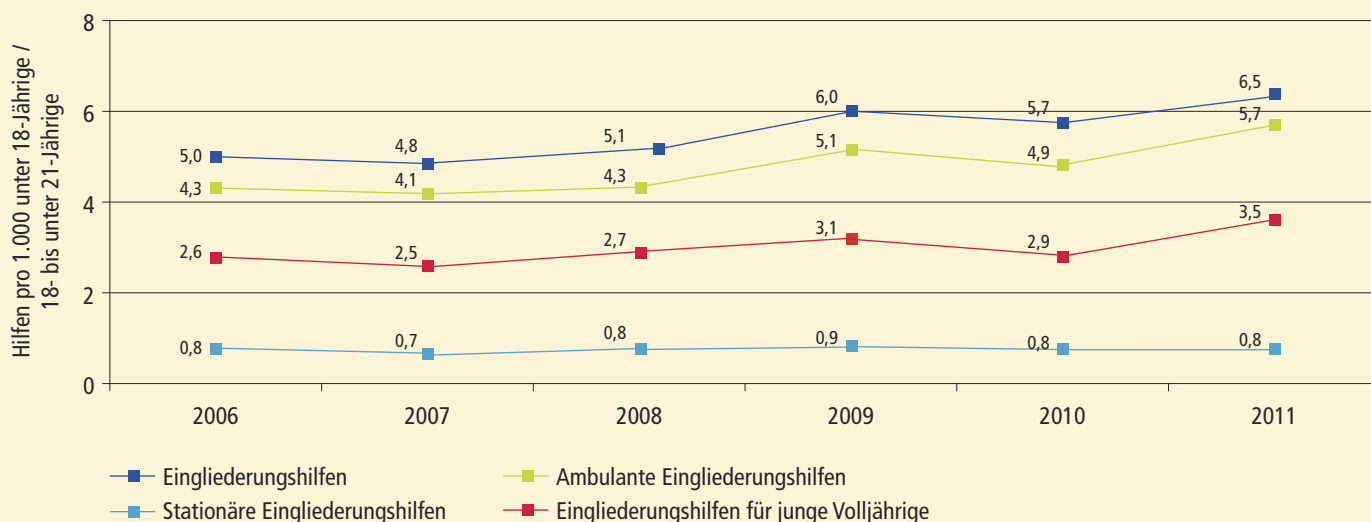
dennoch angestiegen ist, bestätigt die These, dass neben sozialstrukturellen Bedingungen weitere Faktoren Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

Auch die Anzahl der Hilfen für junge Volljährige ist weiter angestiegen. 2006 wurden 10,8 Hilfen für junge Volljährige registriert, 2011 waren es 15,2 (pro 1.000 Kinder und Jugendliche). Damit ist diese Quote innerhalb von fünf Jahren um 41% angestiegen. Zwischen 2009 und 2011 betrug der Anstieg 7%.

Auch die Inobhutnahmen sind von 1,9 im Jahre 2006 auf 2,6 im Jahre 2011 angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von knapp 40%.

Auch im Hinblick auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII ist im Zeitraum von 2006 bis 2011 eine Steigerung der Quoten zu beobachten.

Quoten Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011



Allerdings liegen diese Quoten auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die HzE-Quoten. 2011 wurden pro 1.000 Kinder und Jugendliche 6,5 Eingliederungshilfen nach § 35a registriert, davon 5,7 ambulante und 0,8 stationäre. Gegenüber 2006 stellt dies eine Steigerung um 30% dar. Von 2009 bis 2011 stieg die Quote insgesamt um 8%.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Ergebnisse des ersten Basisberichts hinsichtlich der Relevanz sozialstruktureller Faktoren für die Gewährung der Hilfen zur Erziehung bestätigen sich für den Untersuchungszeitraum bis 2011 bestätigen. Da die Quoten der Hilfen zur Erziehung trotz der Verringerung der sozialen Belastungsfaktoren und einem Anstieg der Ressourcen im Hinblick auf Beschäftigungsverhältnisse insgesamt gestiegen sind, bestätigt sich die These, dass andere Faktoren wie beispielsweise die öffentliche Aufmerksamkeit für die Fälle von Kindeswohlgefährdung Einfluss auf den Anstieg der HzE-Quoten haben. Insbesondere das starke Ansteigen ambulanter Hilfen deutet darauf hin.

Auch die schon im ersten Basisbericht festgestellten großen Differenzen zwischen den Jugendämtern bestätigen sich. Das heißt, dass Jugendämter mit hohen ambulanten Quoten i.d.R. auch hohe stationäre Quoten aufweisen, während Jugendämter mit geringeren ambulanten Quoten auch geringere stationäre Quoten aufweisen. Die Substitutionsthese, dass durch die vermehrte Gewährung ambulanter Quoten niedrigere stationäre Quoten zu erreichen sind, bestätigt sich auch nach den Ergebnissen des zweiten Basisberichts nicht.

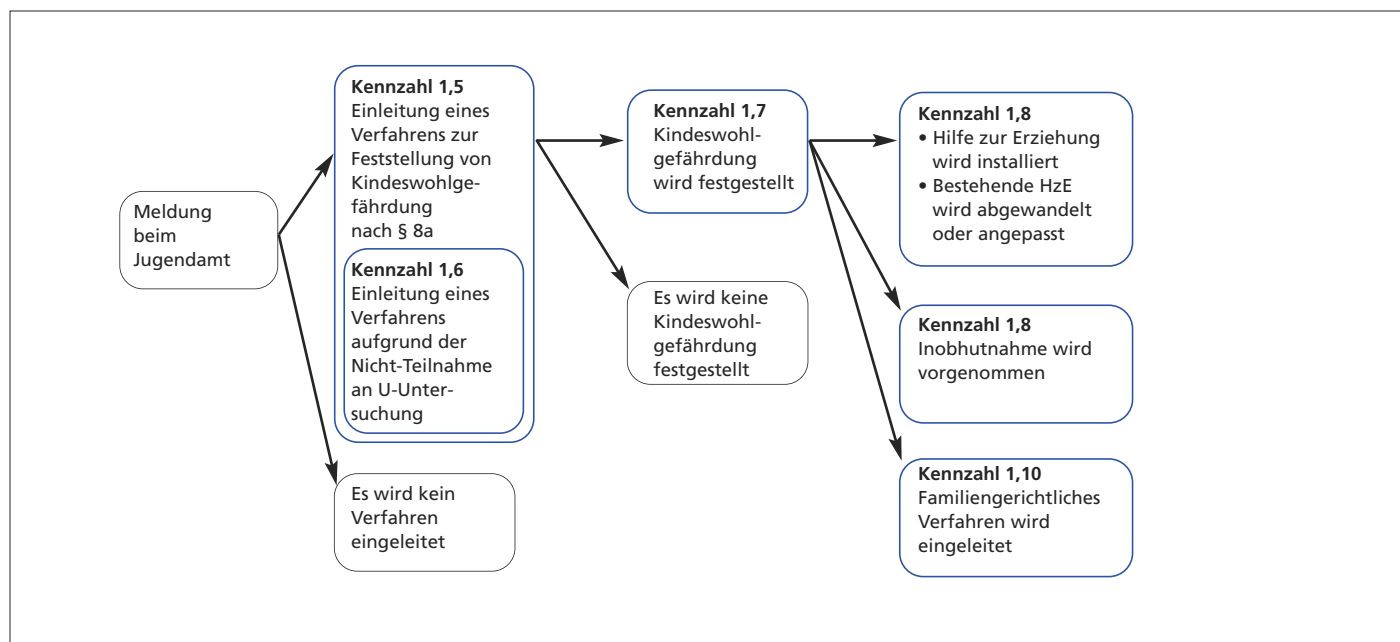
Hinsichtlich des Kostenvolumens kann festgehalten werden, dass trotz eines Kostenanstiegs bei einigen Leistungen auch ein Kostenrückgang pro einzelner Hilfe festgestellt werden kann. Dies gilt für Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Volljährige. Die Ursache ist vermutlich eine geringere Dauer der Hilfe oder ein geringerer Einsatz von Fachleistungsstunden pro Hilfeleistung.

Ein weiterer Punkt, der sich in den Analysen erneut bestätigt hat, sind die großen Unterschiede zwischen den Jugendämtern, die sich auch innerhalb der Vergleichsringe zeigen. Das heißt, dass sich trotz ähnlicher sozialstruktureller Bedingungen innerhalb eines Vergleichsringes im Hinblick auf die Jugendhilfeleistungen nach wie vor große Unterschiede zeigen.

Kennzahlen zum Kinderschutz

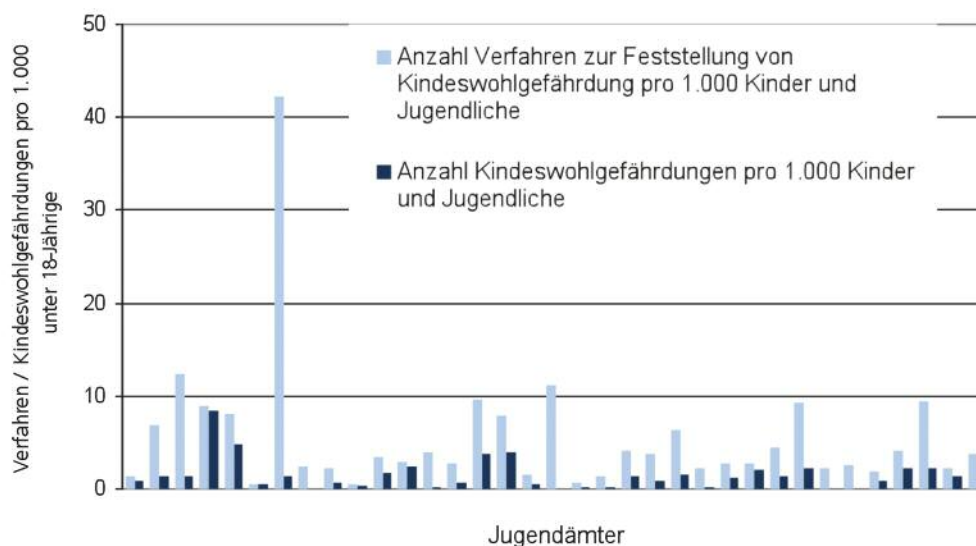
Wie eingangs erwähnt, wurden seit 2008 im Rahmen der IBN Kennzahlen zum Kinderschutz entwickelt, die 2009 erstmals erfasst wurden. Neben der Anzahl der Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung wird auch die Anzahl der festgestellten Kindeswohlgefährdungen erfasst. Des Weiteren wird erfasst, wie häufig aufgrund der Feststellung einer Kindeswohlgefährdung Hilfen zur Erziehung eingeleitet wurden, Inobhutnahmen erfolgten oder familiengerichtliche Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdungen aufgrund einer Nicht-Teilnahme an einer U-Untersuchung eingeleitet wurden. Die folgende Darstellung zeigt die Systematik der Erhebung.

Systematik der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung



Zusammenfassung

Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdungen und festgestellte Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche in den Jugendämtern 2011



Da belastbare Zahlen erstmalig 2011 vorlagen, kann die Auswertung bislang nur für das Jahr 2011 erfolgen. In diesem Jahr wurden pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Durchschnitt 5,4 Verfahren zur Feststellung einer Kindeswohlgefährdung eingeleitet.

6,6% dieser Verfahren erfolgten auf Grund einer Meldung über versäumte U-Untersuchungen. 1,6 Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche wurden festgestellt. In 23,5% der Fälle wurde eine Hilfe zur Erziehung eingeleitet, in 10,3% der Fälle eine Inobhutnahme und in 12,7% der Fälle eine familiengerichtliches Verfahren eingeleitet.

Bei der Auswertung der Kennzahlen zeigten sich erhebliche Differenzen zwischen den Jugendämtern, die auf eine große Unterschiedlichkeit im Umgang mit Meldungen und Verfahren zur Kindeswohlgefährdung hinweisen. Instrumente wie auch Handlungsstrategien scheinen in den Jugendämtern sehr unterschiedlich ausgestaltet zu sein. Die Analyse zeigt, dass diese Thematik einer weitergehenden Vertiefung und Differenzierung bedarf.

Im **zweiten Hauptteil des Basisberichts** wird im ersten Kapitel wiederum auf das Thema Kinderschutz im Kontext der Hilfen zur Erziehung näher eingegangen. Festgestellt wird, dass die Diskussion um den Kinderschutz die Verfahren, Abläufe und Strukturen der Arbeit in den Jugendämtern qualitativ und quantitativ verändert hat. Insbesondere das Interventionsverhalten von Jugendämtern hat sich verändert.

Aus den Analysen wird deutlich, dass sich auf der Basis der verfügbaren Kennzahlen unter den sozialstrukturellen Merkmalen bislang nur der Jugendquotient als statistisch relevant für die Anzahl der Verfahren erweist. Weitere Verbindungslinien werden zu demografischen Aspekten, der personellen Ausstattung von Jugendämtern, sowie der Rolle von Leitung für den Kontext Kinderschutz erkennbar. Beziehungen zwischen Inobhutnahmen und ambulanten Hilfen zur Erziehung erweisen sich als bedeutsam.

Das Thema bedarf einer fachlichen Verständigung und differenzierten Aufarbeitung, die für den dritten Bericht geplant ist.

Im zweiten Kapitel wird die Diskussion um die Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe vorgestellt. Insbesondere in Anbetracht des Ausgabenanstiegs der Hilfen zur Erziehung ist die Frage nach der Wirksamkeit erzieherischer Leistungen relevant. Allerdings zeigt sich, dass diese Frage noch nicht hinreichend beantwortet werden kann, da die Wirkungsforschung im Hinblick auf die Nutzung der Forschungsergebnisse in der Praxis noch weiter zu entwickeln ist.

Im dritten Kapitel wird der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben, u.a. das Konzept der Lebenswelt diskutiert und festgestellt, dass es fast so viele sozialräumliche Ansätze wie Jugendämter gibt. Deshalb ist es gegenwärtig für Niedersachsen nicht möglich, Erkenntnisse aus der Art der Gestaltung der sozialräumlichen Praxis für die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung zu gewinnen. Dies könnte eine zukünftige Fragestellung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung sein. Hilfreich wäre, einen Überblick über die sozialräumlichen Ansätze in Niedersachsen herzustellen und mögliche Auswirkungen der konzeptionellen Arbeit auf die Hilfen zur Erziehung zu untersuchen.

Im vierten und letzten Kapitel des Vertiefungsberichts wird das Konzept des Case Managements auf das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung übertragen. Die Grundlage dieses Kapitels ist das bundesweite Forschungsprojekt „Computergestütztes Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe“, das in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführt worden ist. Der Beitrag gibt eine erste Orientierung über das Konzept, dessen Reichweite und Chancen.

Fazit und Ausblick

Der Basisbericht hat das Ziel, die Aktivitäten zur zukunftsorientierten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe sowohl im Hinblick auf die Bereitstellung empirischer Daten, als auch im Hinblick auf die Aufbereitung relevanter methodisch konzeptioneller Ansätze zu unterstützen.

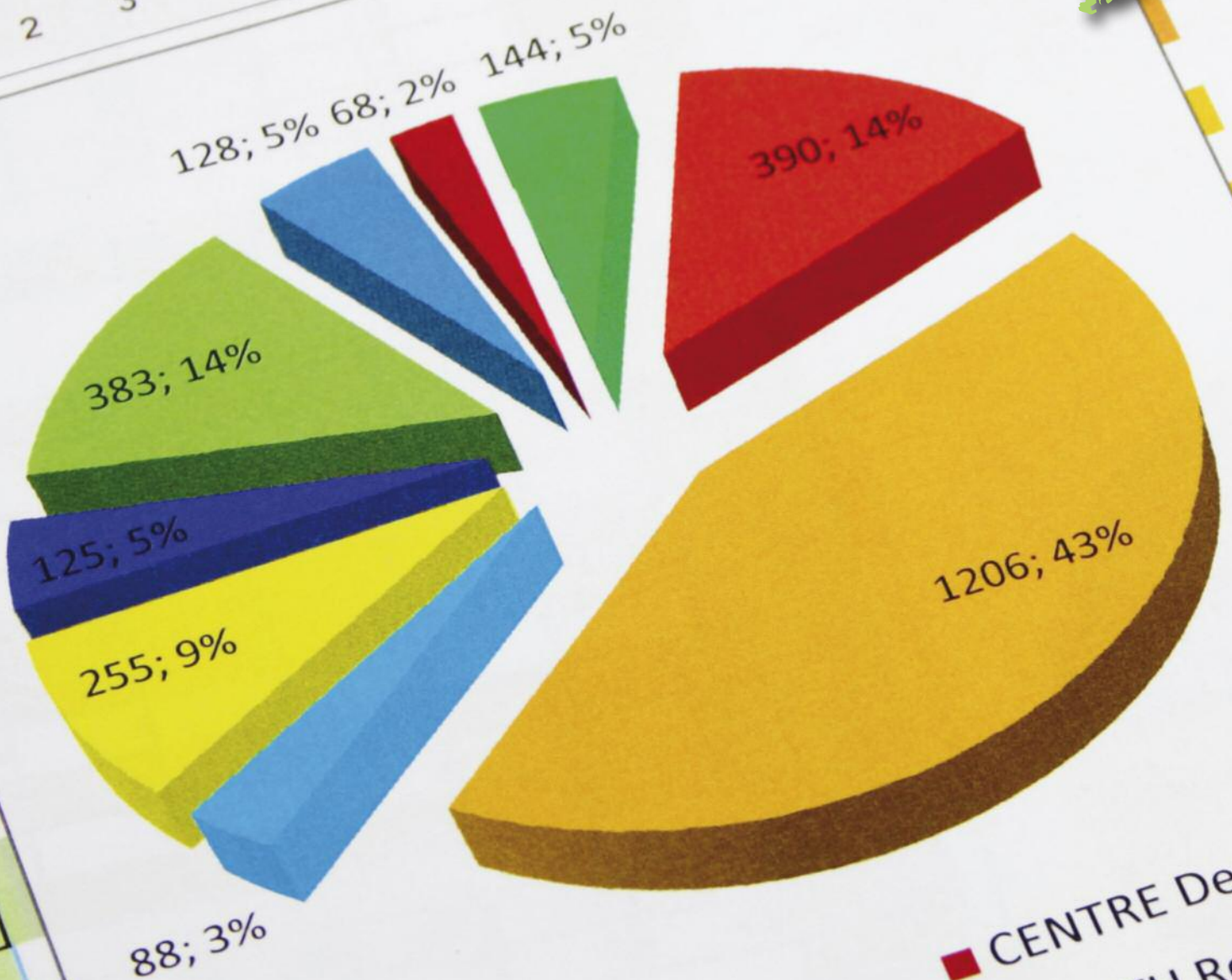
Insbesondere mit dem Vertiefungsteil soll der fachliche Diskurs angeregt werden. Die einzelnen thematischen Schwerpunkte sind so aufgebaut, dass sie für sich verständlich sind und nicht im Gesamtkontext gelesen werden „müssen“.

Im abschließenden Teil werden exemplarisch aktuelle Entwicklungen beschrieben, mit denen Jugendämter auf fachliche Herausforderungen reagieren. Diese sind beispielsweise Qualitätsentwicklungsprozesse, die durch interkommunale fachliche Verständigungsprozesse unterstützt werden und ihren Ausdruck u.a. in Handlungsempfehlungen für die Praxis finden. Auch die systematische Aufbereitung und das Bereitstellen von Fachwissen durch den Aufbau eines IBN weiten Wissensmanagementsystems sowie die Optimierung von Steuerung durch die Entwicklung von Analysen und Verfahrensweisen für ein fachliches und finanzielles Controlling der Fallarbeit trägt zur Qualitätsentwicklung bei.

Im nächsten Basisbericht 2013/14 wird wiederum die Datenbasis fortgeschrieben. Insbesondere die Kinderschutzkennzahlen können dann intensiver betrachtet und ausgewertet werden. Für das Jahr 2014 ist ein Vertiefungsbericht zum Schwerpunkt „Frühe Hilfen“ geplant. Weitere Schwerpunkte der Landesjugendhilfeplanung werden darüber hinaus im Rahmen der Abstimmungskonferenz festgelegt.

Berichterstattung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen 2012

Erste Fortschreibung des Basisberichts mit den Schwerpunkten
Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung und fachliche Vertiefung
der Hilfen zur Erziehung



■ CENTRE Deal
■ SOUTH Rep
■ WEST Rep

Dealer #1



Langfassung

B Langfassung

0. Einleitung zur Berichterstattung Aufbau und Zielsetzung des Berichts	22
1. Erster Hauptteil: Fortschreibung des Basisberichts mit den Schwerpunkten Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung - Fortschreibung der Datenbasis bis 2011 Elke Bruckner	27
2. Zweiter Hauptteil: Fachliche Vertiefung der Hilfen zur Erziehung	85
2.1 Zielsetzung der fachlichen Vertiefung	88
2.2 Die Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung Friedrich-Wilhelm Meyer, Delia Kraemer	89
2.3 Die Relevanz der Diskussion um Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe Friedrich-Wilhelm Meyer / Nadja Kaemper	107
2.4 Der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe Friedrich-Wilhelm Meyer	117
2.5 Das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung Markus Poguntke-Rauer	137
3. Fazit	161
3.1 Die wichtigsten Ergebnisse der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Überblick	162
3.2 Aktuelle Entwicklungen auf Jugendamtsebene	164
3.3 Ausblick	165

Im Rahmenkonzept zur Landesjugendhilfeplanung haben das Land, die kommunalen Spitzenverbände und der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe und Familienpolitik im Jahr 2010 vereinbart, die Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen auf einer qualifizierten Datenbasis bedarfsgerecht und zukunftsorientiert weiter zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurde der Aufbau eines landesweiten Berichtswesens beschlossen, das die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe qualitativ unterstützen soll.

Im Dezember 2011 konnte der erste Basisbericht mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung veröffentlicht werden. Der erste Basisbericht beschreibt die Entwicklung der sozialen Lage der Menschen in Niedersachsen von 2006 bis 2009 und die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im weiteren Sinn während dieses Zeitraumes. Darüber hinaus wird die Fragestellung untersucht, inwieweit die sozialstrukturellen Gegebenheiten Einfluss auf die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere der Hilfen zur Erziehung – haben. Es wurde davon ausgegangen, dass mit der Beschreibung des Einflusses sozialstruktureller Bedingungen auf Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe die Steuerungsmöglichkeiten genauer beschrieben werden können. Sollten Kinder- und Jugendhilfeleistungen ausschließlich von der Sozialstruktur determiniert sein, hätten die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe lediglich die Möglichkeit, durch die Beeinflussung sozialstruktureller Gegebenheiten zu steuern. Wäre der Einfluss sozialstruktureller Gegebenheiten gering, wäre damit ein Steuerungsspielraum der Kinder- und Jugendhilfe vorhanden.¹

Ein Ergebnis des ersten Basisberichts war, dass die Bedeutung sozialstruktureller Faktoren für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung relativ begrenzt ist², d.h. Steuerungsspielräume sind durchaus vorhanden. Als relevante Faktoren der Sozialstruktur bezogen auf die Hilfen zur Erziehung stellten sich insbesondere die Beschäftigungssituation und die Armutslagen in der Bevölkerung heraus. Als weitere, sogenannte „weiche Faktoren“, die die Ausgestaltung der erzieherischen Hilfen beeinflussen, wurde die Entwicklung des Kinderschutzes, die Differenz fachlicher Konzepte zur Leistungsgewährung, die unterschiedlich entwickelte Organisationskultur, der Unterschied von Anbieter- und Angebotsdichte, das Vorhandensein und die Ausgestaltung von Steuerungswerkzeugen und fachlichen Konzepten benannt.

Der zweite Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung hat zwei Zielsetzungen und gliedert sich daher in Teil eins und Teil zwei. Im ersten Teil wird die beschreibende und analysierende Darstellung

der Entwicklung der sozialen Lage der Bevölkerung und der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen bis zum Jahr 2011 fortgeschrieben. Im zweiten Teil des Berichts werden ausgewählte inhaltlich fachliche Fragestellungen und Konzepte vorgestellt, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben.

Als inhaltliche Fragestellung wird die Auswirkung der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung untersucht. Schon im Basisbericht 2011 war deutlich geworden, dass die Entwicklungen im Kinderschutz erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben. In diesem Jahr ist es zum ersten Mal möglich, datenbasiert Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung, Sozialstruktur und den Reaktionen der Jugendämter in den Blick zu nehmen. Dieses Kapitel steht am Anfang des fachlichen Vertiefungsteils. Im weiteren fachlich-methodischen Teil werden drei Ansätze und Diskussionsstränge vorgestellt, die für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung relevant sind und die einen Bezug zur Praxis in Niedersachsen aufweisen. Das sind die Relevanz der Diskussion um Wirkungsorientierung, der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe und das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung.

Die Diskussion um Wirkungsorientierung, insbesondere auch um die Wirkungen präventiver Hilfen, hat hohe Bedeutung für das fachliche Handeln und wird beispielsweise im Rahmen der Vergleichsringe der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) unter den Jugendämtern intensiv geführt. Das Arbeiten auf Basis des sozialräumlichen Ansatzes ist in Niedersachsen verbreitet, zeigt aber sehr unterschiedliche Ausprägungen, so dass in diesem Kapitel der Versuch unternommen wird, die grundlegenden Paradigmen sozialräumlichen Arbeitens theoretisch darzustellen, zu charakterisieren und zur Diskussion zu stellen. Dies gilt auch für den Beitrag zum Case Management im Kontext der Hilfen zur Erziehung. Das Konzept des Case Managements wird in diesem Vertiefungsbericht theoretisch aufbereitet und zur Diskussion gestellt, weil es zentrale Fragestellungen der Praxis aufgreift und systematisch beantwortet. Dies gilt beispielsweise für die Frage nach einer „systematischen, einheitlichen und strukturierten Fallsteuerung – „wann ist ein Fall ein Fall“ und wie wird er gesteuert? Da dieser Beitrag auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Computer-gestütztes Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe“³ beruht, ist er grundlegend theoretisch ausgerichtet und als Diskussionsanregung für die Praxis zu verstehen.

¹ Vgl. Erster Basisbericht S. 28 und 29

² Vgl. Erster Basisbericht S. 14, 15 und 110

³ Vgl. Arnold, Jens; Hermen, Thomas; Lörcherbach, Peter; Mennemann, Hugo; Poguntke-Rauer, Markus (Hg.) 2011: Erfolgreiche Hilfestellung im Jugendamt. Softwarebasiertes Case Management auf dem Prüfstand. St Ottilien/Oberbayern: EOS Verlag

Langfassung: Aufbau

Aufbau des zweiten Basisberichts

Teil 1: Basisbericht mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung

Der Bericht beinhaltet im ersten Hauptteil die Fortschreibung des ersten Basisberichts bis zum Jahr 2011. Die Entwicklung der sozialen Situation im Land Niedersachsen und die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfeleistungen werden von 2006 bis 2011 fort-schreibend betrachtet und kommentiert. Damit werden Verlaufsprozesse und Entwicklungslinien sowohl der sozialen Situation, als auch eines Kernbereichs der Kinder- und Jugendhilfe – der Hilfen zur Erziehung – fortlaufend dokumentiert.

Die Grundlagen und die Systematik der Aufbereitung von Daten wurden ausführlich im ersten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung erläutert.⁴ Die Fortschreibung im zweiten Bericht basiert auf der dort entwickelten Systematik der Datenaufbereitung und folgt zudem der dort angelegten Datenbasis. Erweitert wird sie um den Aspekt der Kindeswohlgefährdung.

Um zugleich eine räumlich differenziertere Betrachtung von Entwicklungsprozessen im Land Niedersachsen zu ermöglichen, erfolgt die Aufbereitung wiederum auf der Basis von Vergleichsringen, die im Rahmen der IBN gebildet wurden.

Es werden damit die Regionen innerhalb Niedersachsens eigenständig betrachtet, die sich durch ein hohes Maß an Ähnlichkeit der sozialen Situation ihrer Wohnbevölkerung auszeichnen. Damit werden Entwicklungsprozesse sowohl auf der sozialen, als auch auf der Ebene der Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Land Niedersachsen in gleicher Weise überprüft und vorgestellt.

Für die nicht an der IBN beteiligten Jugendämter wurden die Sozialstrukturdaten ebenso wie für die IBN-Jugendämter aus den amtlichen Statistiken ermittelt, so dass für alle Jugendämter in Niedersachsen Daten zur Sozialstruktur zur Verfügung stehen.

Im ersten Basisbericht wurde ausführlich auf den Entstehungskontext der Datenbestände und die Darstellung und Erörterung der sozialen Lage der Wohnbevölkerung sowie der gewährten Kinder- und Jugendhilfeleistungen eingegangen. Zudem wurden ausführliche statistische Analysen bezüglich des Zusammenhangs zwischen der sozialen Lage der Menschen einerseits und der Entwicklung von Kinder- und Jugendhilfe andererseits durchgeführt. In diesem

Bericht werden keine weitergehenden statistischen Analysen über die Beziehung zwischen der sozialen Lage der Wohnbevölkerung und der Gewährung von Hilfen zur Erziehung durchgeführt, da die Kernaussagen, die im ersten Bericht zu diesen Fragestellungen erfolgten, weiterhin gelten.

Des Weiteren verzichten wir darauf, ausführliche Zusammenhangsanalysen zwischen der fachlichen Leistungsverteilung der Kinder- und Jugendhilfe und den finanziellen Aufwendungen zu berechnen. Die bereits im ersten Bericht aufgezeigten Zusammenhänge charakterisieren grundlegende Beziehungen, die nichts von ihrer Gültigkeit verloren haben.

Teil 2: Vertiefungsbericht

Der Teil zwei des Basisberichts ergänzt die Datenbasis durch die fachliche und konzeptionelle Aufbereitung und Darstellung der gegenwärtig aktuellen und relevanten Thematiken, die Einfluss auf die Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung haben. Dieser zweite Hauptteil ist der „Vertiefungsbericht“.

Die Jugendämter in Niedersachsen haben in den letzten Jahren verstärkt Prozesse der fachlichen Qualifizierung der Arbeit, als auch Prozesse der Steuerungsunterstützung vorangetrieben. Dies zeigt sich im Rahmen der Diskussionen in den IBN-Vergleichsringen, aber auch darüber hinaus. Diese Prozesse im Bereich der Hilfen zur Erziehung qualifiziert thematisch aufzubereiten und damit die praktische Arbeit mit den Adressaten zu unterstützen, ist ein wesentliches Anliegen dieses Vertiefungsberichts.

Folgende inhaltliche und konzeptionelle Ansätze werden aufbereitet und zur Diskussion gestellt:

- das Thema Kinderschutz,
- die Debatte um Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe,
- der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe und
- das Konzept des Case Managements als strukturierter Ansatz zur Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung.

Der Vertiefungsbericht erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit und liefert keine Beurteilung der Konzepte im Sinne von „richtig“ und „falsch“. Das Ziel der ausführlichen Erörterung der theoretischen Grundlagen einschließlich der historischen Entwicklung ist, die jeweiligen Stärken und Schwächen der einzelnen

⁴ Vgl. Erster Basisbericht, S. 32 ff. Quelle: www.ms.niedersachsen.de



Ansätze heraus zu arbeiten, Bezugspunkte und komplementäre Wirkungen deutlich zu machen sowie reflektierte Entscheidungen für das ein oder andere Konzept zu unterstützen.

Bezugspunkte der ausgewählten Ansätze und Konzepte sind die im Rahmen der Integrierten Berichterstattung diskutierten Prozesse der Qualifizierung des methodischen Arbeitens der Jugendämter und der Verbesserung der Steuerung. Der Bezug zu den „weichen Faktoren“, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben, wird im Kapitel eins des Vertiefungsberichts hergestellt. Diskutiert wird der Einfluss der Kinderschutzdebatte auf die Ausgestaltung der erzieherischen Hilfen. Nachgegangen wird der Fragestellung, ob vermutete Zusammenhänge empirisch nachgewiesen werden können. Auch die folgenden Kapitel, die die methodisch-konzeptionellen Ansätze aufgreifen, haben Bezüge zu den „weichen Faktoren“. Das Kapitel zum Case Management oder Fallmanagement knüpft an die IBN-Diskussionen um die Bedeutung und Relevanz von Fachstandards und fachlichen Empfehlungen an, die Diskussionen um Wirkungsorientierung und sozialräumliches Arbeiten haben unter anderem Bezüge zur Bedeutung von Faktoren wie Anbieter- und Angebotsdichte, Vorhandensein und Ausgestaltung von Steuerungswerkzeugen und Steuerungsansätzen.

Daher nehmen diese Beiträge in unterschiedlicher Weise Bezug auf die aktuellen fachlichen Diskussionen und Entwicklungen in Niedersachsen in den letzten Jahren und greifen die verschiedenen Aspekte mit besonderem Bezug auf die Hilfen zur Erziehung auf. Der Anspruch des Vertiefungsberichts ist nicht, ein neues Lehrbuch der Kinder- und Jugendhilfe zu verfassen, sondern praxisorientiert die Diskussion von öffentlichen und freien Trägern über den einschlagenden Weg in der Arbeit mit den Adressaten zu unterstützen. Das Ziel ist, die dem methodischen Handeln zugrunde liegenden konzeptionellen Überlegungen klar herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen.

Nachfolgend werden die im zweiten Hauptteil des Berichts behandelten Ansätze kurz charakterisiert. Das Kapitel um die Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung liegt „quer“ zu den konzeptionellen Ansätzen und wird daher als erstes Kapitel im Vertiefungsbericht aufgenommen.

Die bereits angesprochenen aktuellen Entwicklungen, mit denen Jugendämter den vielfältigen Herausforderungen im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung begegnen, werden exemplarisch im letzten Teil des Basisberichts dargestellt. Nach der Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, die sich aus der Entwicklung des Leistungsbereichs der Hilfen zur Erziehung ergeben, folgt der Ausblick auf Trends und Entwicklungen, die sich aus dem ersten Teil des

Basisberichts auch im Hinblick auf die Kinderschutzdebatte ergeben haben.

Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung

Spätestens seit den publizistisch besonders bekannt gewordenen Fällen von Kindestötungen in Bremen, Schwerin oder im Bereich anderer Jugendämter sind Öffentlichkeit und Politik in besonderer Weise auf das Thema Kinderschutz aufmerksam geworden. Die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und die in diesem Kontext getroffenen politischen Entscheidungen wirken sich unmittelbar auf die Alltagspraxis von Jugendämtern aus. So verändern sich unter anderem die Risikobereitschaft von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in Jugendämtern sowie deren subjektiv empfundene psychische Belastung ihrer Arbeit durch mögliche Risiken im Sinne des Kinderschutzes.

Eine der Erklärungen für den deutlichen Anstieg der ambulanten Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren in Niedersachsen verweist explizit auf diesen Aspekt. Der subjektive empfundene Druck von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, in kritisch werdenden Situationen das eigene Handeln legitimieren zu können, ist ein möglicher Erklärungsfaktor für den rapiden Anstieg dieser Leistungsart.

Darüber hinaus hat kaum ein anderer Bereich im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe derartige Veränderungen auf der Handlungsebene zur Folge gehabt wie die Weiterentwicklung des Kinderschutzes. Dessen Relevanz erfordert daher eine eigene Betrachtung.

Die ebenfalls bereits im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung vereinbarte thematische Vertiefung des Handlungsfeldes „Kinderschutz/ Frühe Hilfen“ für den kommenden dritten Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung kündigt sich hier bereits an.

Die Debatte um Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Frage: „Welche Kinder- und Jugendhilfeleistungen – insbesondere der Hilfen zur Erziehung – sind unter welchen Bedingungen tatsächlich wirksam“, markiert eine Sichtweise auf diesen Leistungsbereich, die in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die zunehmende Akzeptanz für derartige Fragen ist erst in den letzten Jahren unter den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe gewachsen. Zugleich wird diese Frage aber immer nachhaltiger und nachdrücklicher gestellt.

Eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen zwischen der Gewährung definierter Leistungen und angestrebter Ziele sind methodisch schwierig zu ermitteln. Ungeachtet dessen ist die Identifizierung derartiger Wirkmechanismen eine wichtige Aufgabe.

Langfassung: Aufbau

Wie sich diesbezüglich der gegenwärtige Stand der wissenschaftlichen Diskussion sowohl in konzeptioneller als auch aus empirischer Perspektive darstellt und wie sich diese Fragestellung auf die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe auswirkt, ist von Bedeutung. So werden insbesondere im Rahmen der IBN derartige Fragen formuliert und Wirkungszusammenhänge empirisch und statistisch überprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass viele Faktoren, die Relevanz besitzen, nur begrenzt über das zielbasierte Kennzahlensystem der IBN abgebildet werden können. Vielmehr bedarf es wesentlich differenzierterer Studien, um entsprechende Effekte im Sinne von Wirkungen bei den Adressaten zu belegen.

Dabei weist das Thema Wirkung in mehrfacher Weise Bezüge zu den zuvor benannten Themenbereichen auf. Dies gilt sowohl für das Case Management, bei dem es unter anderem auch darum geht, zielorientiert und damit überprüfbar Hilfen zu gewähren. Dies gilt aber auch für den sozialräumlichen Ansatz, bei dem erschwerend hinzu kommt, dass insbesondere die niedrigschwelligen, fallunspezifischen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich ihrer Wirkung im Hinblick auf die Häufigkeit und Intensität von Hilfen zur Erziehung mit in den Blick zu nehmen sind. Einen unmittelbaren Bezug stellt diese Wirkungs-Thematik zu den oben genannten Bemühungen der Jugendämter dar, ein fallbezogenes Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen und durch entsprechende Werkzeuge die Verfügbarkeit der Analysen vor Ort in den Jugendämtern zu erhöhen.

Erweitert man die Frage der Wirkungszusammenhänge auf den Aspekt des Kinderschutzes und der Frühen Hilfen, so stellt sich insbesondere die Frage nach der Wirkung präventiver Leistungen. Insofern kommt der Frage der „Wirksamkeit“ und darin eingebunden dem Nachweis der „präventiven Wirkungen“ von Leistungen große Bedeutung für das fachliche Handeln, aber auch für den finanziellen Ressourcenverbrauch der Kinder- und Jugendhilfe zu. Erst wenn es gelingt, in einer angemessenen Weise Wirkungszusammenhänge nachzuweisen, lässt sich der Ressourcenaufwand für diese Leistungen in deutlich besserem Maße als bisher legitimieren.

Kinder- und Jugendhilfe muss sich in ihrer Außendarstellung der Frage stellen, was ihre Leistungen tatsächlich bei den Adressaten bewirken. Vor diesem Hintergrund kann die Landesjugendhilfeplanung den Versuch unterstützen, Antworten auf derartige Fragen zu finden. Die fachlich thematische Aufbereitung der Diskussion um Wirkungsorientierung in diesem Kapitel hat das Ziel die grundlegenden Paradigmen dieses Konzepts darzustellen.

Der sozialräumliche Ansatz

Die Erfahrung aus der IBN zeigt, dass zahlreiche Jugendämter diesen methodischen Arbeitsansatz der Kinder- und Jugendhilfe in Nieder-

sachsen favorisieren. Dies gilt sowohl für städtische Jugendämter, als auch für Landkreise sowie die Region Hannover. Dabei zeigt sich zugleich, dass die Art und Weise, in der dieses Konzept in den jeweiligen Jugendämtern umgesetzt wird, sehr unterschiedlich ist. So wurden bereits im Rahmen der Arbeit der Vergleichsringe in der IBN intensive Erörterungen zwischen Jugendämtern geführt, die diesen Ansatz als Orientierungsrahmen ihrer Arbeit gewählt haben.

Die große Bandbreite, die die Umsetzung sozialräumlicher Ideen und Überlegungen in den Jugendämtern aufweist, macht es zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer, die Anwendung dieses Konzepts einheitlich zu beschreiben. Zu groß sind die Unterschiede in der Realisierung dieses Ansatzes. Insofern ist es ein Anliegen, mit dem Kapitel zum sozialräumlichen Ansatz den Versuch zu unternehmen, dieses Konzept genauer zu charakterisieren.

Bei der Aufbereitung des Kapitels wird zugleich deutlich, dass nicht nur in der Praxis die Umsetzung des sozialräumlichen Konzepts in unterschiedlicher Weise erfolgt, sondern dass auch die fachliche Diskussion zahlreiche Facetten aufweist. Das bedeutet, dass auch aus konzeptioneller Perspektive nicht von einem einheitlichen Konzept ausgegangen werden kann. Dennoch bleiben Grundelemente des sozialräumlichen Ansatzes eindeutig und unterscheiden diesen Ansatz von anderen methodischen Zugangsweisen der Kinder- und Jugendhilfe.

Im Rahmen der Erörterung mit Praktikern der Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich auch, dass fachliche Begriffe wie der der „Lebenswelt“ häufig einem sozialräumlichen Ansatz gegenübergestellt werden. Auch diesbezüglich die theoretisch konzeptionellen Grundlagen bereit zu stellen, ist Ziel dieses Kapitels.

In den letzten Jahren wurde der sozialräumliche Ansatz insbesondere auch unter fiskalischen Aspekten in den Blick genommen. Insofern sind Fragen der Finanzierung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Sinne von Budgetierung und Offenheit des Marktes für Anbieter mit den ursprünglichen Kerngedanken dieses Ansatzes abzugleichen. Zwar trifft die Frage des finanziellen Aufwandes und der dafür erbrachten Leistungen und deren Effektivität und Effizienz die unterschiedlichen Formen des Handelns der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere der Hilfen zur Erziehung. Jedoch wird sie gerade mit Blick auf den sozialräumlichen Ansatz in spezieller Weise beantwortet. Hier stellt sich zum Beispiel die Frage, inwieweit die Ausgestaltung von Sozialraumbudgets mit dem individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung vereinbar ist, bzw. inwieweit kommunale Finanzziele des Haushalts fachliche Ziele der Kinder- und Jugendhilfe überlagern.

Das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung

Einen Beitrag zur methodischen Qualifizierung und Steuerung liefert das Konzept des Case Managements in der Kinder- und Jugendhilfe. Hierbei geht es um die Darstellung eines strukturierenden und orientierenden Ansatzes zur Ausgestaltung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen.

Die Relevanz des Themas „Fallmanagement“ knüpft unmittelbar an den ersten Basisbericht an, in dem das Vorhandensein fachlicher Vereinbarungen im Sinne interner fachlicher Standards und deren Überprüfung durch ein Fach- und Finanzcontrolling als relevant seitens der Jugendamtsleitungen für den Grad der Ausgestaltung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen benannt worden ist. Es wird auf Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien zur Effektivität und Effizienz von Kinder- und Jugendhilfeleistungen verwiesen, die deutlich machen, dass Jugendämter, die eine entsprechend klare methodisch-konzeptionelle Ausrichtung in ihrer Arbeit verfolgen und diese auch verbindlich überprüfen, ihre Ziele im Einzelfall besser erreichen und damit zugleich weniger finanzielle Mittel aufwenden als Jugendämter, bei denen dies nicht der Fall ist.

Die Ausgestaltung eines Fallmanagements und die in diesem Kontext zu klärenden Fragestellungen bleiben auch dann von Bedeutung, wenn Jugendämter zum Beispiel einem sozialräumlichen Ansatz folgen. Auch unter der Prämisse einer sozialräumlichen Orientierung gibt es weiterhin eine „Einzelfallarbeit im Feld“, die der fachlichen Ausgestaltung bedarf. Insofern thematisiert das Kapitel zum Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe zentrale und grundlegende Fragen der Ausgestaltung der methodischen Arbeit, aber auch der entsprechenden Rollen der Akteure im Hilfegewährungsprozess.

Zugleich gibt es immer wieder kritische Anmerkungen zu diesem Konzept, wobei sich in der fachlichen Diskussion zeigt, dass das Konzept des Case Managements häufig verkürzt diskutiert wird. Insbesondere die Ausgestaltung dieses methodischen Ansatzes im Kontext der Arbeitsvermittlung und -beratung wird von Fachleuten der Kinder- und Jugendhilfe kritisch bewertet. Daher befasst sich dieses Kapitel ausführlich mit den theoretischen und konzeptionellen Grundlagen des Case Managements und versucht, diese verständlich aufzubereiten.

Die Basis dieses Kapitels ist unter anderem das bundesweite Forschungsprojekt „CM4Ju“ zur Anwendung von Case Management in den Hilfen zur Erziehung, an dem der Verfasser drei Jahre lang mitgearbeitet hat.





Langfassung: erster Hauptteil

1.	Sozialstrukturelle Entwicklungen in Niedersachsen 2005 bis 2011	30
1.1	Datengrundlage	30
1.2	Veränderungen der Sozialstruktur 2005 bis 2011	31
1.2.1	Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus	31
1.2.1.1	Altersaufbau der Bevölkerung	31
1.2.1.2	Ausländeranteil an der Bevölkerung	33
1.2.2	Veränderungen der wirtschaftlichen Situation	34
1.2.2.1	Beschäftigte in den Wirtschaftssektoren	34
1.2.2.2	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	35
1.2.2.3	Finanzielle Situation der Bevölkerung	36
1.2.3	Veränderungen der sozialen Lage	38
1.2.3.1	Bezug von Leistungen nach dem SGB II	38
1.2.3.2	Arbeitslosigkeit	40
1.2.3.3	Kriminalität	42
1.3	Veränderungen der Sozialstruktur in den Vergleichsringen	44
1.3.1	Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus in den Vergleichsringen	46
1.3.2	Veränderungen der wirtschaftlichen Situation in den Vergleichsringen	49
1.3.3	Veränderungen der sozialen Lage in den Vergleichsringen	52
1.3.4	Veränderungen im Bereich der Ganztagsbetreuung in den Vergleichsringen	57
1.4	Zusammenfassung: Veränderungen der Sozialstruktur seit 2009	58
2.	Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011	59
2.1	Datengrundlage	59
2.2	Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011	59
2.3	Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011	63
2.4	Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen in den Bereichen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit	64
2.5	Veränderungen im Bereich Kundenzufriedenheit 2006 bis 2011	67
2.6	Veränderungen im Bereich Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2011	68
2.7	Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2005 bis 2011	70
2.7.1	Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen	70
2.7.2	Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen	78
2.8	Zusammenfassung: Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2005 bis 2011	79
3.	Kinderschutz	81
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	83
	Tabellen	83
	Abbildungen	83

1. Sozialstrukturelle Entwicklungen in Niedersachsen 2005 bis 2011

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Berichtswesens der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen war das Interesse der Jugendämter an steuerungsrelevanten Informationen zu Jugendhilfeleistungen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollten dabei nicht isoliert, sondern im Kontext sozialer Bedingungen betrachtet werden.

Soziale Strukturen bilden den Rahmen für das Handeln von Individuen, indem sie Opportunitäten und Restriktionen für dieses Handeln darstellen⁵. Welche und wie viele Handlungsalternativen zur Verfügung stehen, ist wesentlich von der sozialen Struktur bestimmt. Sozialstrukturelle Bedingungen beeinflussen damit auch die Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen und können Einfluss auf die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen nehmen.

Was ist genau unter Sozialstruktur zu verstehen? In Anlehnung an Zapf (2000) wird unter Sozialstruktur hier die *„demographische Grundgliederung der Bevölkerung und die Verteilung zentraler Ressourcen wie Bildung, Beruf und Einkommen“* verstanden. Entsprechend wurden im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) Kennzahlen zu diesen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen entwickelt. Neben Kennzahlen zum Bevölkerungsaufbau werden auch Daten zur wirtschaftlichen und Beschäftigungssituation, zur sozialen Lage sowie zum Bildungs- und Betreuungsbereich abgebildet.

Die Betrachtung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialer Rahmenbedingungen hat bereits eine längere Tradition.⁶ Allerdings wurde bisher vorwiegend Bezug auf „soziale Belastungen“ genommen. Die Verbreitung von Armutslagen gemessen zum Beispiel an Arbeitslosigkeit und SGB-II-Bezug stand dabei im Zentrum der Betrachtung. Andere Bereiche wie Beschäftigung oder Bildung wurden bisher nicht in den Blick genommen. Die IBN hat sich zum Ziel gesetzt, neben der „sozialen Belastung“ auch die „sozialen Ressourcen“ abzubilden, um auf diese Weise Wechselwirkungen zwischen Sozialstruktur und Kinder- und Jugendhilfe umfassend untersuchen zu können.

Zentrale Frage dieses Basisberichtes ist die nach einem Zusammenhang zwischen Veränderungen der Sozialstruktur im Zeitverlauf

und Veränderungen der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen. In Kapitel eins werden daher zunächst die Veränderungen der sozialstrukturellen Bedingungen in Niedersachsen seit dem Jahr 2005 dargestellt.

1.1 Datengrundlage

Wie bereits beschrieben, war es ein wesentliches Ziel der IBN, die Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Sozialstruktur zu betrachten. Daher war es notwendig, die sozialstrukturellen Bedingungen im Zuständigkeitsbereich der Jugendämter genauer zu beschreiben. Soweit es sich um Kreisjugendämter oder Jugendämter kreisfreier Städte handelt, sind Daten der amtlichen Statistik relativ gut verfügbar. Man war daher bei der Zusammenstellung der Sozialstrukturkennzahlen von Anfang an bemüht, nur solche Daten heranzuziehen, die auch auf Gemeindeebene verfügbar sind.

Um tatsächlich nur die sozialstrukturellen Bedingungen im Zuständigkeitsbereich von Jugendämtern zu erfassen, wurden in den Fällen, in denen kreisangehörige Gemeinden eigene Jugendämter unterhalten, die Zahlen für diese kreisangehörigen Gemeinden von den Kreisdaten abgezogen. Dass sich die Sozialstruktur im Zuständigkeitsbereich von Kreisjugendämtern, die nicht das gesamte Kreisgebiet umfassen, durchaus von der Sozialstruktur in der kreisangehörigen Gemeinde mit eigenem Jugendamt unterscheiden kann, zeigt sich schon darin, dass sie in den meisten Fällen unterschiedlichen Vergleichsringen zugeordnet wurden.⁷

Ein Großteil der Sozialstrukturkennzahlen wird auf die Bevölkerung bezogen. Im Rahmen der IBN haben sich die Jugendämter darauf verständigt, hierzu die Daten der Einwohnermelderegister der Gebietskörperschaften zu nutzen. Für Jugendämter, die sich nicht an der IBN beteiligen, wurde auf die Daten aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zurückgegriffen.

Neben den Einwohnerdaten werden zur Berechnung der Sozialstrukturkennzahlen weitere Daten benötigt. Die wichtigsten Datenquellen sind hierbei das LSKN und die Bundesagentur für Arbeit. Einige Kennzahlen wurden von der Gesellschaft für Konsumforschung in Nürnberg (GfK) bezogen. Die Datenquellen werden im Folgenden jeweils angegeben.

⁵ Esser (2000).

⁶ Vgl. z.B. Bürger (2001).

⁷ Vgl. Kapitel 1.3, S. 44f.

Langfassung: erster Hauptteil

Datenquellen Einwohnerdaten

Es gibt zwei Quellen von Einwohnerdaten, die jeweils unterschiedliche Zahlen ausweisen:

1. Die Daten der Statistischen Landesämter basieren auf einer Fortschreibung der Volkszählung von 1987.

$$\text{Bevölkerung} = \text{Volkszählung 87} + \text{Lebendgeborene} + \text{Zuzüge} - (\text{Gestorbene} + \text{Fortzüge})$$

Diese Daten bilden die Grundlage für Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und sind Grundlage für die Berechnung amtlicher Statistikkenzahlen.

2. Die Daten der Einwohnermeldeämter beruhen nicht auf der Volkszählung. Eine Registerbereinigung wurde damals vom Bundesverfassungsgericht verboten, so dass die Gemeinden weiter von ihren nicht bereinigten Melderegistern ausgehen und diese fortgeschrieben haben.

$$\text{Bevölkerung} = \text{Unbereinigte Melderegister} + \text{Lebendgeborene} + \text{Zuzüge} - (\text{Gestorbene} + \text{Fortzüge})$$

Da die Daten des Statistischen Landesamtes auf einer Fortschreibung der Volkszählung beruhen, die Daten der Einwohnermeldeämter aber aufgrund der Volkszählung nicht korrigiert wurden, unterscheiden sich diese beiden Zahlen in den meisten Kommunen.

Die Sozialstrukturdaten der IBN ziehen die Einwohnerdaten aus den Melderegistern der Kommunen als Datenquelle heran.

1.2 Veränderungen der Sozialstruktur 2005 bis 2011

Nachfolgend werden verschiedene Aspekte der Sozialstruktur in Niedersachsen in ihrer Entwicklung in den Blick genommen. Im ersten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung wurde die Entwicklung von 2005 bis 2009 beschrieben. Mittlerweile liegen Daten bis 2011 vor. Mit wenigen Ausnahmen kann für die Kennzahlen die Zeitreihe von 2005 bis 2011 abgebildet werden.

1.2.1 Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus

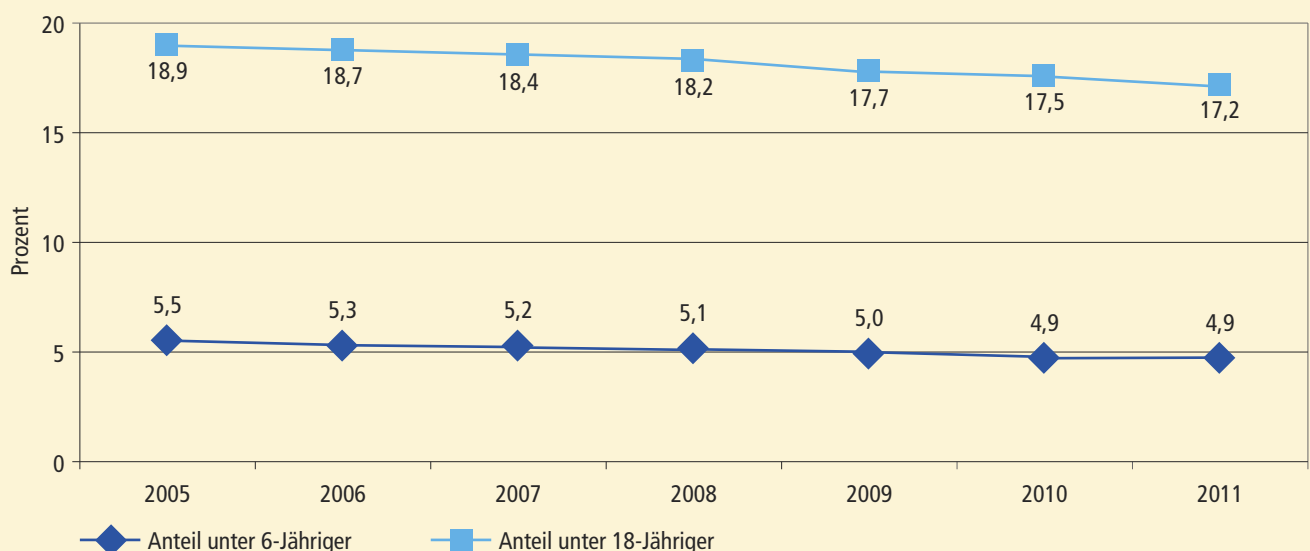
Die Zusammensetzung der Bevölkerung wird im Rahmen der IBN anhand mehrerer Kennzahlen beschrieben. Sie nehmen den Altersaufbau der Bevölkerung, die Zusammensetzung von Haushalten sowie den Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in den Blick.

1.2.1.1 Altersaufbau der Bevölkerung

In einem Kennzahlensystem für die Kinder- und Jugendhilfe ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung von besonderem Interesse. Zwei Kennzahlen der IBN weisen daher den Anteil der unter Sechsjährigen sowie der unter 18-Jährigen an der Bevölkerung aus. Die folgende Abbildung 1 weist die Entwicklung dieser Anteile von 2005 bis 2011 aus.

Sowohl der Anteil der Kinder unter sechs Jahren als auch der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren ist seit 2005 zurückgegangen. Auch nach 2009 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Waren 2005 im Durchschnitt noch 5,5% der Einwohner in den beteiligten Jugendamtsbereichen jünger als sechs Jahre, waren es 2011 im Durchschnitt noch 4,9%. Der Anteil der unter 18-Jährigen ist von 18,9% auf 17,2% gesunken.

Abbildung 1: Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung 2005 bis 2009

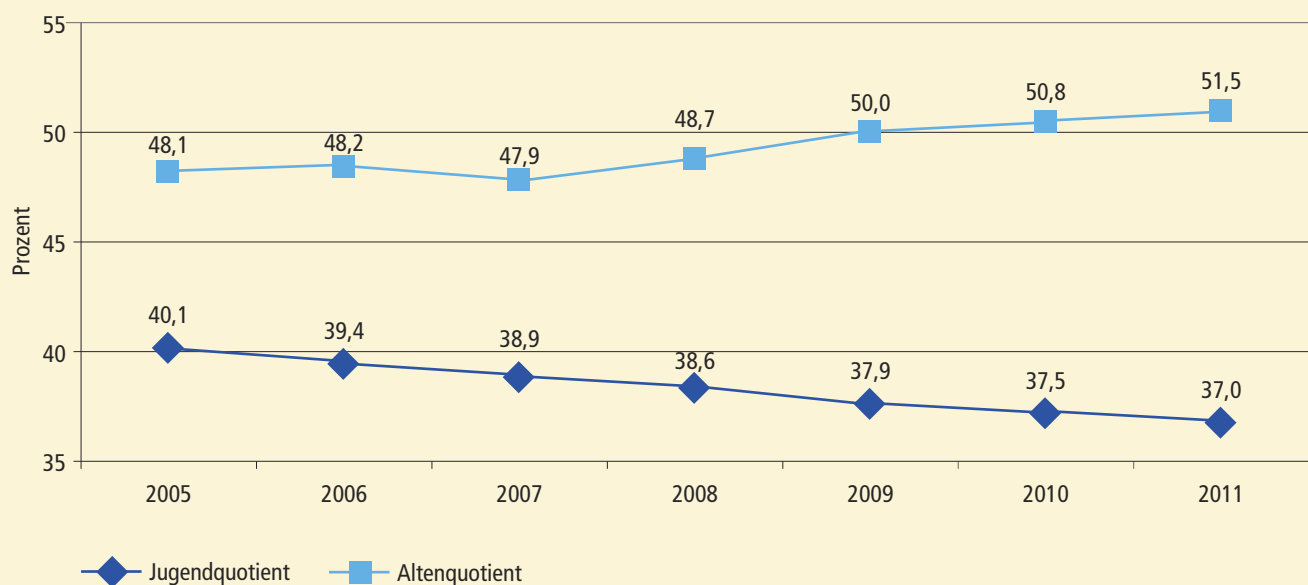


Zwei weitere Kennzahlen betrachten das Verhältnis verschiedener Altersgruppen zueinander. Der Jugendquotient beschreibt das Verhältnis der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis 60 Jahre) zur Bevölkerung unter 20 Jahren, die noch nicht im Erwerbsleben steht. Der Altenquotient weist das Verhältnis der Bevölkerung im Erwerbsalter zur Bevölkerung ab 60 Jahren aus, die nicht mehr im Erwerbsleben steht. Zwar werden die tatsächlichen Erwerbsverhältnisse hier nicht berücksichtigt, die Kennzahlen geben jedoch die rein rechnerische „Belastung“ der mittleren Generationen wieder, die sowohl Jüngere als auch Ältere zu „versorgen“ hat.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten von 2005 bis 2011 abgebildet. Die Zahlen bestätigen, dass

sich das Verhältnis der Generationen in Niedersachsen seit 2005 weiter verändert hat. Hatten 2005 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren noch 40 unter 20-Jährige zu „versorgen“, waren es 2011 nur noch knapp 37. Auch der Altenquotient hat sich verändert. Kamen 2005 auf 100 Personen im Erwerbsalter noch 48 ab 60-Jährige, waren es vier Jahre später schon 51,5. Auch diese Entwicklung hat sich seit 2009 weiter fortgesetzt. Addiert man Jugend- und Altenquotient und berechnet die „Gesamtlast“, die von den mittleren Generationen zu tragen ist, bleibt das Ergebnis im Zeitverlauf in etwa gleich. Auf 100 Personen zwischen 20 und 60 Jahren kamen jeweils etwa 88 Personen, die noch nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben standen

Abbildung 2: Jugend- und Altenquotient 2005 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil

1.2.1.2 Ausländeranteil an der Bevölkerung

Neben den Kennzahlen zur Charakterisierung des Altersaufbaus der Wohnbevölkerung wird im Rahmen der IBN der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung dokumentiert, und zwar insgesamt sowie in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren. Die folgende Abbildung 3 zeigt die Entwicklung dieser Anteile seit 2006.

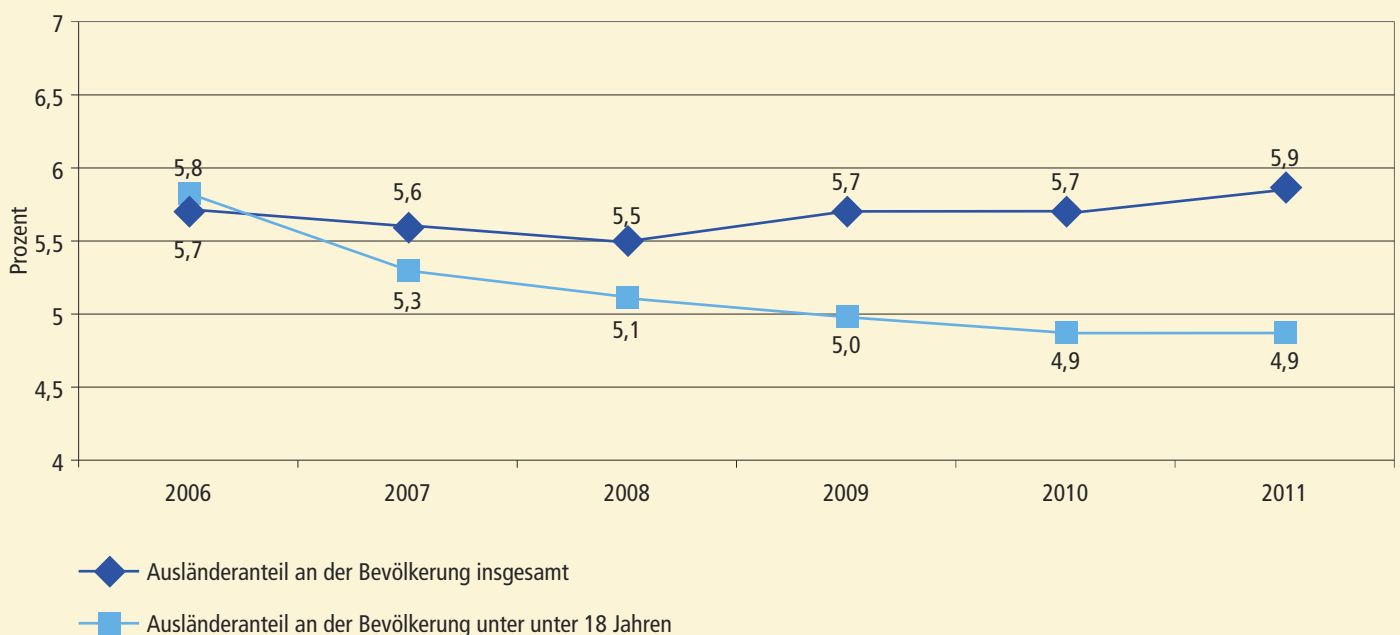
Während der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung seit 2006 etwas angestiegen ist, ist er in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen zurückgegangen. Hintergrund für diese Entwicklung ist die Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 2000. Seit diesem Zeitpunkt können Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn ihre Eltern bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Der in der Folge zu beobachtende Rückgang der Geburten ausländischer Kinder geht auf diese rechtlichen Veränderungen zurück. Seither sinkt entsprechend auch der Anteil der ausländischen Kinder und Jugendlichen.

Seit 2009 hat sich der Anteil der ausländischen Kinder und Jugendlichen an den unter 18-Jährigen in Niedersachsen kaum verändert. Der Ausländeranteil an der Bevölkerung ist dagegen etwas angestiegen.

Insbesondere für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen ist die Aussagekraft der Ausländerstatistik, die lediglich die erste Staatsangehörigkeit, nicht aber den Migrationshintergrund berücksichtigt, immer weniger aussagekräftig. Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund gehören auch eingebürgerte Ausländer, Aussiedler oder eben Kinder ausländischer Eltern, die mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben. Dies wird aber weder in der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung noch in den Einwohnermelderegistern der Gemeinden erfasst. Lediglich im Mikrozensus, für den jährlich 1% der Bevölkerung befragt wird, werden diese Merkmale erhoben. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2011 für Niedersachsen lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei insgesamt 17,5%. 2009 lag dieser Anteil noch bei 16,3%.⁸ Dies macht noch einmal sehr deutlich, dass der Ausländeranteil an der Bevölkerung den Anteil der Einwohner mit Zuwanderungsgeschichte stark unterschätzt. Da Daten aus dem Mikrozensus aber nicht auf Gemeindeebene vorliegen, können sie im Rahmen der IBN nicht verwendet werden.

Diese Differenz zwischen Ausländeranteil, der lediglich die erste Staatsangehörigkeit berücksichtigt, und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund muss mit bedacht werden, wenn z.B.

Abbildung 3: Ausländeranteil an der Bevölkerung 2006 bis 2011



⁸ Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010 und 2012.



die wirtschaftliche oder soziale Lage betrachtet wird. Daten zur Beschäftigung, zum Sozialleistungsbezug, zur Arbeitslosigkeit und auch zur Bildung berücksichtigen lediglich die Gruppe der ausländischen Bevölkerung. Daten zum Migrationshintergrund liegen in diesen Bereichen nicht vor. Die Situation von Eingebürgerten, Ausiedlern oder Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Eltern im Ausland geboren wurden, kann daher nicht betrachtet werden. Wie Studien gezeigt haben, sind Eingebürgerte besser integriert, sind häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als Ausländer.⁹ Wird nur die ausländische Bevölkerung betrachtet, ergibt sich damit eine insgesamt schlechtere Integrationsbilanz als bei Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund. Dies muss mit bedacht werden, wenn lediglich Daten zur Situation von Ausländern betrachtet werden können.

Merkmale des Migrationshintergrundes

Auch im Mikrozensus wird der Migrationshintergrund nicht direkt erfasst. Vielmehr werden verschiedene Einzelmerkmale zum Zuzug nach Deutschland, zur Einbürgerung und zur Staatsangehörigkeit erhoben. Nach Definition des Statistischen Bundesamtes zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborene mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt 2006, S. 6).

Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus in Niedersachsen

- Seit 2005 ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung Niedersachsens gesunken und der Anteil der Älteren hat zugenommen. Entsprechend kann von einer Alterung der Bevölkerung gesprochen werden. Diese Entwicklung hat sich seit 2009 fortgesetzt.
- Der Ausländeranteil an der Bevölkerung ist seit 2005 etwas angestiegen. In der Gruppe der Kinder und Jugendlichen ist er allerdings gesunken. Dies ist jedoch vor allem Folge der Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts.

1.2.2 Veränderungen der wirtschaftlichen Situation

Im Rahmen der IBN werden verschiedene Aspekte der wirtschaftlichen Situation in den Jugendamtsbereichen erhoben. Dazu gehören die Wirtschaftsstruktur, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und deren Entwicklung sowie die finanzielle Situation der Bevölkerung.

1.2.2.1 Beschäftigte in den Wirtschaftssektoren

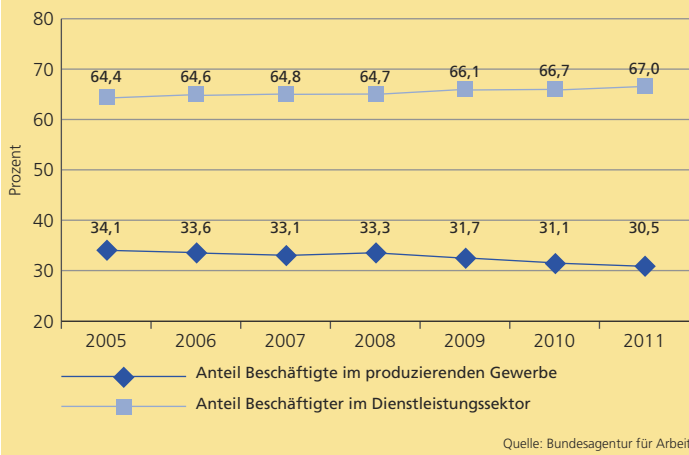
Der Strukturwandel der Wirtschaft findet Ausdruck in einer Schwerpunktverschiebung der Beschäftigten bzw. der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung hin zum Dienstleistungssektor. Das Verhältnis der verschiedenen Wirtschaftssektoren ist mit anderen Aspekten der Sozialstruktur verknüpft, Verschiebungen haben daher immer auch Auswirkungen auf andere Bereiche der Gesellschaft.

2011 arbeiteten etwas mehr als zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im Dienstleistungssektor, etwas weniger als ein Drittel im produzierenden Gewerbe (Abbildung 4). Im landwirtschaftlichen Sektor sind entsprechend nur noch wenige Beschäftigungsverhältnisse zu finden. Seit 2005 hat sich der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tendenziell weiter erhöht, während die Zahl der Beschäftigten im industriellen Sektor zurückgegangen ist. Auch im Zeitraum von 2009 bis 2011 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Diese Veränderung ist jedoch nicht statistisch signifikant.

⁹ Seifert (2011).

Langfassung: erster Hauptteil

Abbildung 4: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Wirtschaftssektoren 2005 bis 2011



1.2.2.2 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Ein weiterer Aspekt der wirtschaftlichen Situation ist das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Hierzu wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren bezogen. Neben dem Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt werden in der IBN auch die Quoten für die weibliche, die männliche sowie die ausländische Bevölkerung berechnet.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

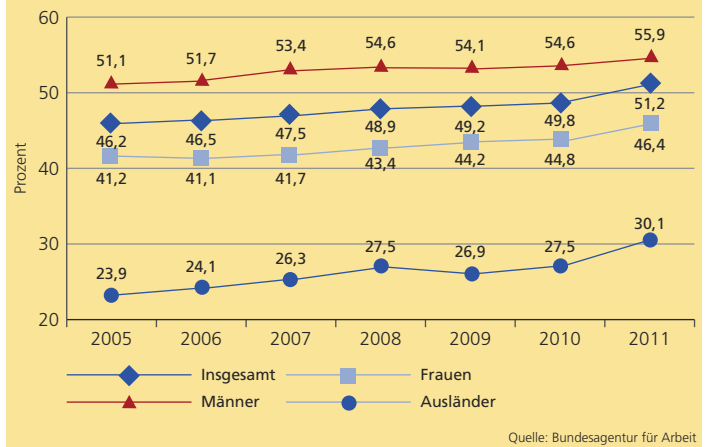
Die ausgewiesenen Beschäftigtenquoten berücksichtigen lediglich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Selbständige, Beamte und mithelfende Familienangehörige werden nicht berücksichtigt.

Ebenfalls unberücksichtigt bleibt der Umfang der Beschäftigung. Es gehen sowohl Vollzeitbeschäftigte wie Teilzeit- oder stundenweise Beschäftigte ein.

Die folgende Abbildung 5 gibt Auskunft über die Entwicklung dieser Quoten seit 2005. Schon der Verlauf der Kurven verdeutlicht, dass das Beschäftigungsniveau seit 2005 signifikant angestiegen ist. Gingen im Jahr 2005 im Durchschnitt 46,2% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, waren es 2009 49,2%. Bis 2011 hat sich diese positive Entwicklung weiter fortgesetzt. Die Quote lag zu diesem Zeitpunkt bei 51,2%.

Wie die Abbildung ebenfalls zeigt, unterscheiden sich die Erwerbsquoten von Frauen und Männern deutlich voneinander. Männer gehen häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als Frauen. Die Differenz liegt auch 2011 noch bei knapp 10%. Obwohl die Erwerbsquoten beider Geschlechter im Zeitverlauf angestiegen sind, hat sich der Abstand auch 2011 kaum verringert.

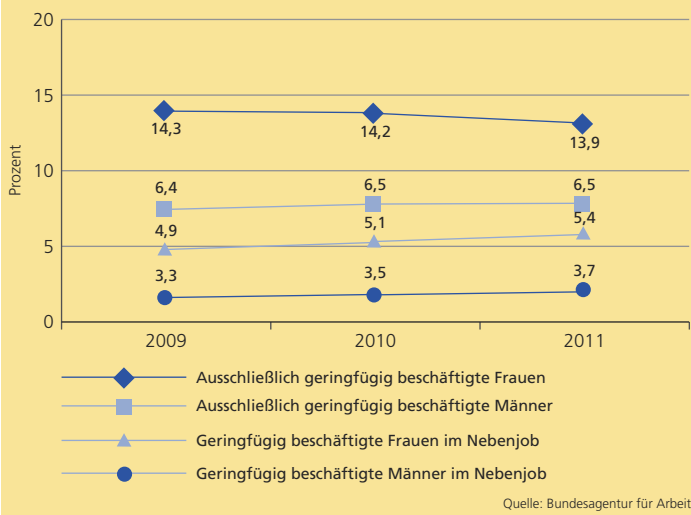
Abbildung 5: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2011



Von der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist ein sehr viel geringerer Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigt. 2005 war es knapp ein Viertel, 2009 ist der Anteil auf etwas über ein Viertel angestiegen. 2011 waren 30,1% der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In dieser Gruppe ist also der stärkste Anstieg zu verzeichnen, auch wenn die Quote insgesamt immer noch deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt liegt.

Seit 2009 wird im Rahmen der IBN auch die geringfügige Beschäftigung betrachtet. Ausgewiesen wird hierbei, wie hoch der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der weiblichen bzw. männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist. Die folgende Abbildung 6 weist die Kennzahlenergebnisse für die Jahre 2009 bis 2011 aus.

Abbildung 6: Anteil geringfügig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2009 bis 2011



Frauen sind zwar seltener als Männer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, sie gehen jedoch häufiger nur einer geringfügigen Beschäftigung nach. 2011 waren 13,9% der weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Niedersachsen lediglich geringfügig beschäftigt. Im Vergleich zu 2009 ist dieser Anteil nur unbedeutend gesunken. In der Gruppe der Männer ist der Anteil in allen drei betrachteten Jahren nicht einmal halb so hoch. Veränderungen haben sich in dieser Gruppe kaum ergeben.

Betrachtet man die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob, ist der Unterschied zwischen den Geschlechtern weitaus geringer. 2011 gingen 5,4% der Frauen und 3,7% der Männer im Alter von 15 bis unter 65 Jahren einer geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob nach. In beiden Gruppen bedeutet dies einen geringfügigen Anstieg gegenüber 2009.

Geringfügige Beschäftigung

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt dann vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 400,-- € nicht überschreitet, und zwar unabhängig von der wöchentlichen Stundenzahl. Der Arbeitgeber zahlt eine pauschale Abgabe (Kranken- und Rentenversicherung sowie Pauschalsteuer).

3.2.2.3 Finanzielle Situation der Bevölkerung

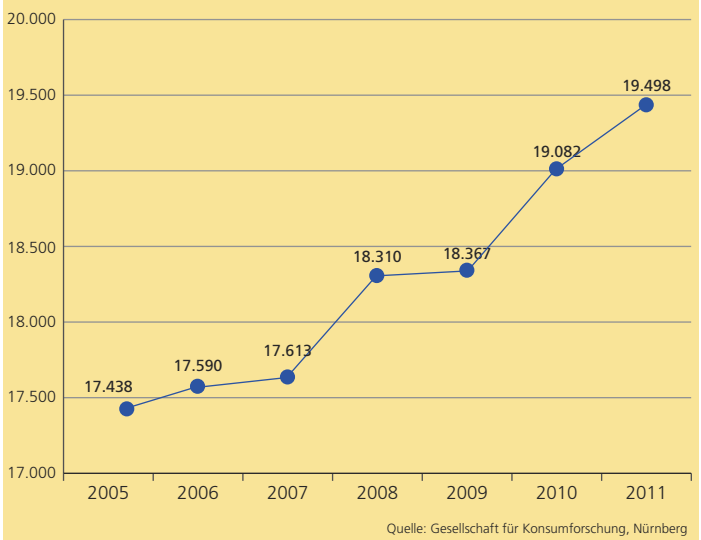
Ebenso wie die Zahl der Beschäftigten ist auch die Kaufkraft seit 2005 angestiegen (Abbildung 7). Standen der Bevölkerung 2005 noch durchschnittlich 17.438 Euro im Jahr für den Konsum zur Verfügung, waren es sieben Jahre später 2.000 Euro mehr. Dies entspricht einem Anstieg um 12%. In den ersten fünf Jahren, also von 2005 bis 2009, ist die Kaufkraft um 5% angestiegen, in den darauf folgenden drei Jahren lag der Anstieg bei 6%. Auch nach Berücksichtigung des Preisanstiegs dürfte hier eine – wenn auch deutlich geringere – Steigerung der Kaufkraft zu verzeichnen sein.

Kaufkraft

Die Kaufkraft wird als die Geldsumme definiert, die einem Wirtschaftssubjekt in einem bestimmten Zeitraum zur Verfügung steht. Vereinfacht weist die Kaufkraft die Summe aller Nettoeinkünfte innerhalb einer Region aus und ist ein wichtiger Indikator für das Konsumpotential der dort lebenden Wohnbevölkerung.

Basis für die Berechnung der Kaufkraft sind die Ergebnisse der amtlichen Lohn- und Einkommenssteuerstatistiken. Neben den Erwerbseinkommen werden auch Transferleistungen berücksichtigt.

Abbildung 7: Kaufkraft pro Kopf in Euro 2005 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil

Verbraucherinsolvenz

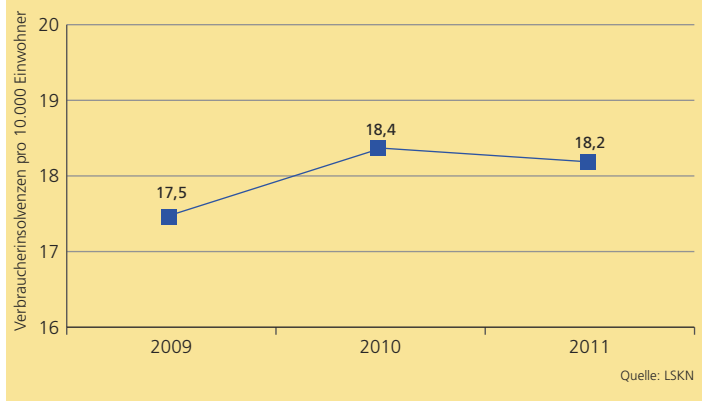
Die Verbraucher- oder Privatinsolvenz ist ein vereinfachtes Insolvenzverfahren für Privatpersonen, die drei Phasen gegliedert ist: 1. außergerichtlicher Einigungsversuch, 2. gerichtliches Schuldenbereinungsverfahren und 3. vereinfachtes Insolvenzverfahren mit anschließender Wohlverhaltensphase.

Mit der Zahl der Verbraucherinsolvenzen werden die innerhalb eines Jahres durch Gerichtsentscheid eröffneten oder mangels Masse abgewiesenen Verfahren sowie die Verbraucherinsolvenzen, bei denen der vorgelegte Schuldenbereinigungsplan angenommen wurde, erfasst. Es werden jeweils nur die Personen berücksichtigt, die am Beginn der sechsjährigen Wohlverhaltensphase stehen. Während dieser Zeit werden sie nicht ein zweites Mal erfasst.

Hinweise auf die finanzielle Situation der Bevölkerung in Niedersachsen gibt auch die Kennzahl zur Anzahl von Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner, die 2009 in das IBN-Kennzahlenset aufgenommen wurde. Demnach waren 2009 im Durchschnitt 17,5 Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner in Niedersachsen zu verzeichnen. Dieser Wert ist seither angestiegen. 2010 wurden 18,4 Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner registriert

und 2011 18,2. Bundesweite Daten zeigen, dass 2011 in Niedersachsen nach Bremen die höchste Zahl an Verbraucherinsolvenzen bezogen auf die Einwohnerschaft zu verzeichnen war.⁹

Abbildung 8: Verbraucherinsolven pro 10.000 Einwohner 2009 bis 2011



Veränderungen der wirtschaftlichen Situation in Niedersachsen 2005 bis 2009

- Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in allen Bevölkerungsgruppen seit 2005 angestiegen. Diese Entwicklung hat sich seit 2009 fortgesetzt.
- Frauen sind seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Männer. Sie gehen häufiger als Männer nur einer geringfügigen Beschäftigung nach. Trotz Ansteigen der Beschäftigungsquoten von Frauen ist die Differenz zur Gruppe der Männer auch 2011 nicht geringer als 2005.
- Auch der Anteil der ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen hat sich seit 2009 kaum verändert.
- Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der ausländischen Bevölkerung liegt unter dem Durchschnitt. In dieser Gruppe sind jedoch die höchsten Steigerungsraten zu verzeichnen.
- Die Kaufkraft der Bevölkerung ist im Zeitverlauf angestiegen. Insbesondere seit 2009 ist eine deutliche Steigerung festzustellen.
- In diesem Zeitraum hat jedoch auch die Zahl der Verbraucherinsolvenzen zugenommen. In Niedersachsen sind bundesweit besonders viele Verbraucherinsolvenzen zu verzeichnen.

⁹ http://www.mittelstanddirekt.de/home/zahlungsverkehr/nachrichten/die_bundeslaender_mit_den_meisten_privatinsolvenzen.html. Zuletzt aufgerufen 23.10.2012, 10:14.

1.2.3 Veränderungen der sozialen Lage

Um die soziale Lage der Bevölkerung zu beschreiben, werden im Rahmen der IBN Kennzahlen zum Bezug von SGB-II-Leistungen, zur Arbeitslosigkeit sowie zur Kriminalitätsbelastung berechnet.

1.2.3.1 Bezug von Leistungen nach dem SGB II

Der Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II ist ein wichtiger Indikator für sozioökonomisch prekäre Lebenslagen. Die materielle Situation von Familien ist von großer Bedeutung für die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen. Sie bestimmt den Spielraum, innerhalb dessen Kinder und Eltern ihr Leben gestalten können. Sie beeinflusst die Wohnsituation, die Ausstattung mit Spielzeug und Lernmaterialien und die Möglichkeiten zur Teilhabe an den Aktivitäten Gleichaltriger.¹⁰ Sie hat damit auch Einfluss auf die Bildungschancen und die zukünftigen Erwerbs- und Einkommenschancen von Kindern.¹¹ Folgen von Armut sind im Gesundheitsstatus von Kindern festzustellen und Kinder aus armen Familien sind häufiger Gewalt ausgesetzt.¹² Zwar können Armutslagen durch entsprechende Strategien der Eltern und Kinder selbst bewältigt werden. Bei vielfältigen und komplexen Belastungen gelingt ein Ausgleich aber immer schlechter.¹³

Aus diesem Grund sind Quoten zum SGB-II-Bezug bzw. früher zum Sozialhilfebezug als zentrale Indikatoren in das Kennzahlenset der IBN aufgenommen worden. Wie haben sich diese Quoten nun im Zeitverlauf entwickelt?

Die folgende Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der SGB-II-Quoten von 2006 bis 2011. Da Leistungen nach dem SGB II nur bis zum Alter von 65 Jahren bezogen werden können, wird die Quote auf die Bevölkerung bis 64 Jahre bezogen. Daneben wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren an der Bevölkerung ausgewiesen, die in Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosengeld-II-Empfängern leben und damit Sozialgeld erhalten. Beide Quoten werden sowohl für die Bevölkerung insgesamt als auch für die ausländische Bevölkerung ausgewiesen. Da im Rahmen der IBN solide Daten erst ab dem Jahr 2007 vorliegen, wurden zusätzlich Daten aus der amtlichen Sozialberichterstattung des Statistischen Bundesamtes berücksichtigt.¹⁴

Wie die Abbildung deutlich macht, ist der Anteil der Personen, die auf Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende angewiesen waren, im Beobachtungszeitraum gesunken. Lag die Gesamtquote 2007 noch bei 10,8%, sank sie bis 2011 auf einen Wert von 9,7%. Dies entspricht einem Rückgang um 10%.

Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren sind auch 2011 häufiger von SGB-II-Bezug betroffen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Auch die Quote für diese Bevölkerungsgruppe ist allerdings im Zeitverlauf gesunken. Waren 2007 noch 16,5% der unter 15-Jährigen betroffen, waren es 2011 15,5%.

Besonders stark sind die Quoten in der ausländischen Bevölkerung zurückgegangen. Bezogen 2007 noch ein knappes Viertel der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren Leistungen nach dem SGB II, waren es 2011 nur noch etwas mehr als ein Fünftel. Bei den unter 15-Jährigen Ausländern sank die Quote von 40,5% 2007 auf 35,8% im Jahr 2011. Trotz dieses starken Rückgangs ist jedoch nach wie vor festzuhalten, dass die ausländische Bevölkerung besonders häufig auf SGB-II-Leistungen angewiesen ist. Mehr als ein Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren waren auch 2011 noch auf Sozialgeld angewiesen.

Erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger nach SGB II

Zentraler Begriff im SGB II ist die Erwerbsfähigkeit. Erwerbsfähig ist demnach, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann und nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit daran gehindert ist. Als erwerbsfähig gilt auch, wem vorübergehend z.B. aufgrund der Erziehung eines Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann. Auch dieser Personenkreis erhält Arbeitslosengeld II, wird aber nicht als arbeitslos gezählt.

Nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger, die zusammen mit erwerbsfähigen Leistungsempfängern in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Hierbei handelt es sich vor allem um Kinder.

¹⁰ Vgl. z.B. Hock et al. (2000).

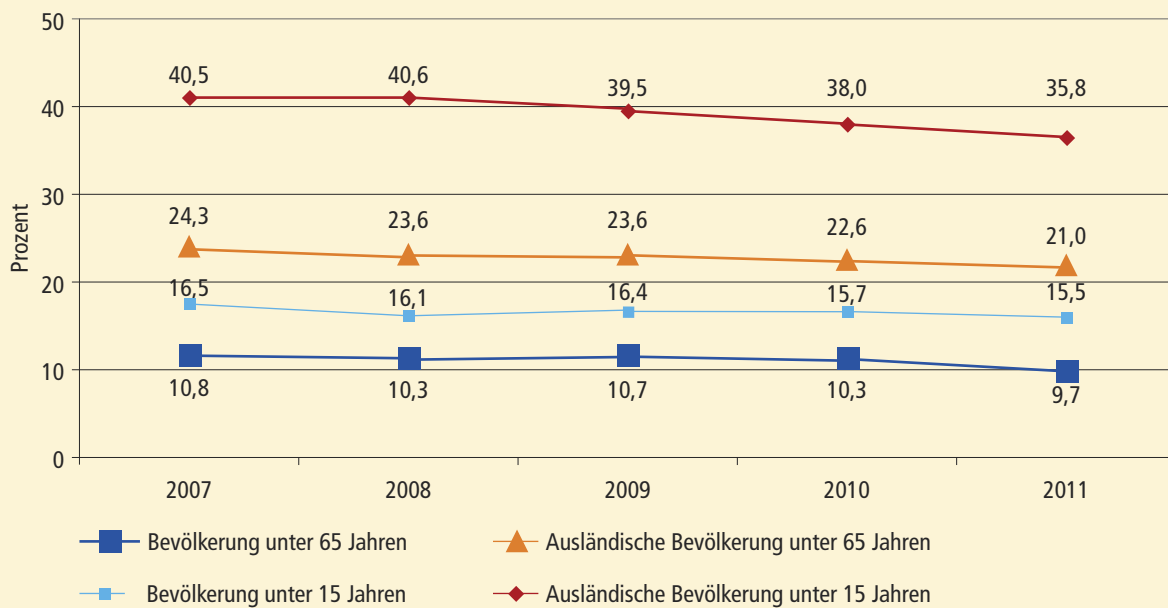
¹¹ Vgl. z.B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010).

¹² Vgl. z.B. Lambert und Kurth (2007), Robert-Koch-Institut (2008).

¹³ <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de>

Langfassung: erster Hauptteil

Abbildung 9: Anteil Empfänger von Leistungen nach dem SGB II 2006 bis 2011

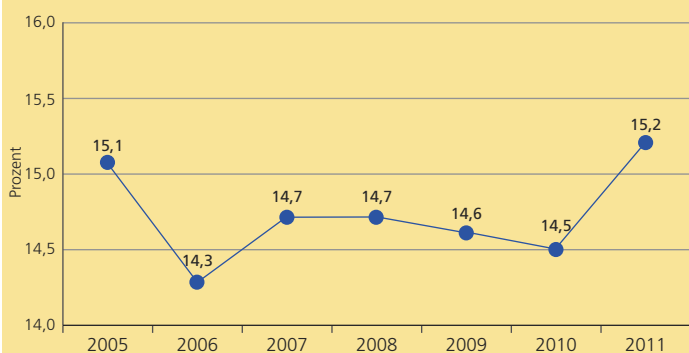


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Amtliche Sozialberichterstattung

Trotz dieser positiven Entwicklung im Hinblick auf den Bezug von SGB-II-Leistungen, ist gleichzeitig festzustellen, dass die Armutsgefährdungsquote in Niedersachsen im betrachteten Zeitraum angestiegen ist. Dies zeigt die folgende Abbildung 10.

Als armutsgefährdet gelten diejenigen, die mit weniger als 60 % des mittleren monatlichen Nettoeinkommens auskommen müssen. Wie die Abbildung verdeutlicht, ist die Armutsgefährdungsquote von 2005 auf 2006 zurückgegangen und bis 2010 auf einem relativ konstanten Niveau geblieben. Von 2010 auf 2011 ist diese Quote jedoch erneut angestiegen und liegt knapp über dem Niveau von 2006.

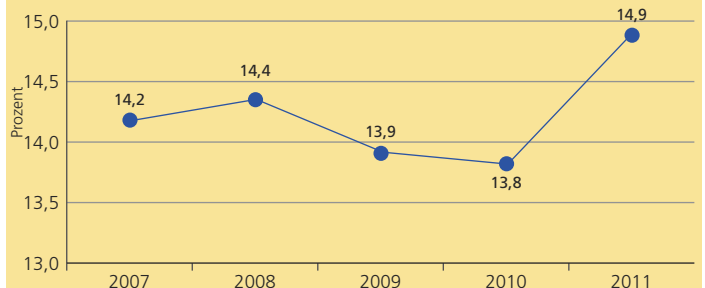
Abbildung 10: Armutsgefährdungsquote 2005 bis 2011 in Niedersachsen



Quelle: LSKN

Auswertungen des LSKN zeigen, dass insbesondere Alleinerziehende armutsgefährdet sind. Dies bestätigt sich auch, wenn man den Anteil der Alleinerziehenden an den Empfängern von SGB-II-Leistungen untersucht. Die folgende Abbildung 11 zeigt die Entwicklung dieses Anteils seit 2007. Demnach ist dieser Anteil von 2007 auf 2008 zunächst leicht angestiegen, bis 2010 jedoch gesunken. Wie bei den Armutsgefährdungsquoten zeigt sich auch hier jedoch ein Anstieg im Jahr 2011.

Abbildung 11: Anteil Alleinerziehender an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II 2007 bis 2011



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Während also der Anteil der SGB-II-Leistungsbezieher an der Bevölkerung zurückgegangen ist, ist der Anteil Alleinerziehender an dieser Gruppe angestiegen. Dies deutet darauf hin, dass es Alleinerziehenden schwerer fällt, in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit zu wechseln.

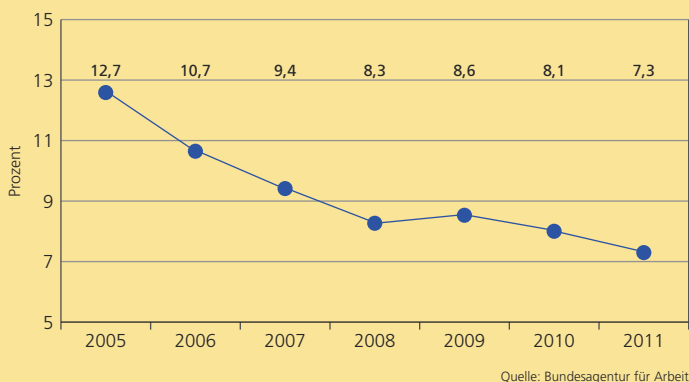
1.2.3.2 Arbeitslosigkeit

Der Blick auf die soziale Lage der Bevölkerung wird durch die Untersuchung der Entwicklung von Arbeitslosigkeit in Niedersachsen vervollständigt. In der IBN wird hierzu die Arbeitslosenquote abgebildet sowie der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt und im Jugendalter. Alle Anteile werden sowohl für die Gruppe der Frauen, der Männer als auch für die Gruppe der Ausländer berechnet.

Die folgende Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit 2005. Die Graphik macht deutlich, dass diese Quote bis 2008 zunächst kontinuierlich gesunken ist. Von 2008 bis 2009 war ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Danach hat sich der Rückgang jedoch weiter fortgesetzt. Lag die Arbeitslosenquote am Anfang des Beobachtungszeitraums noch bei 12,7%, waren es am Ende nur noch 7,3%. Sie ist damit mehr als fünf Prozentpunkte niedriger als sieben Jahre zuvor.

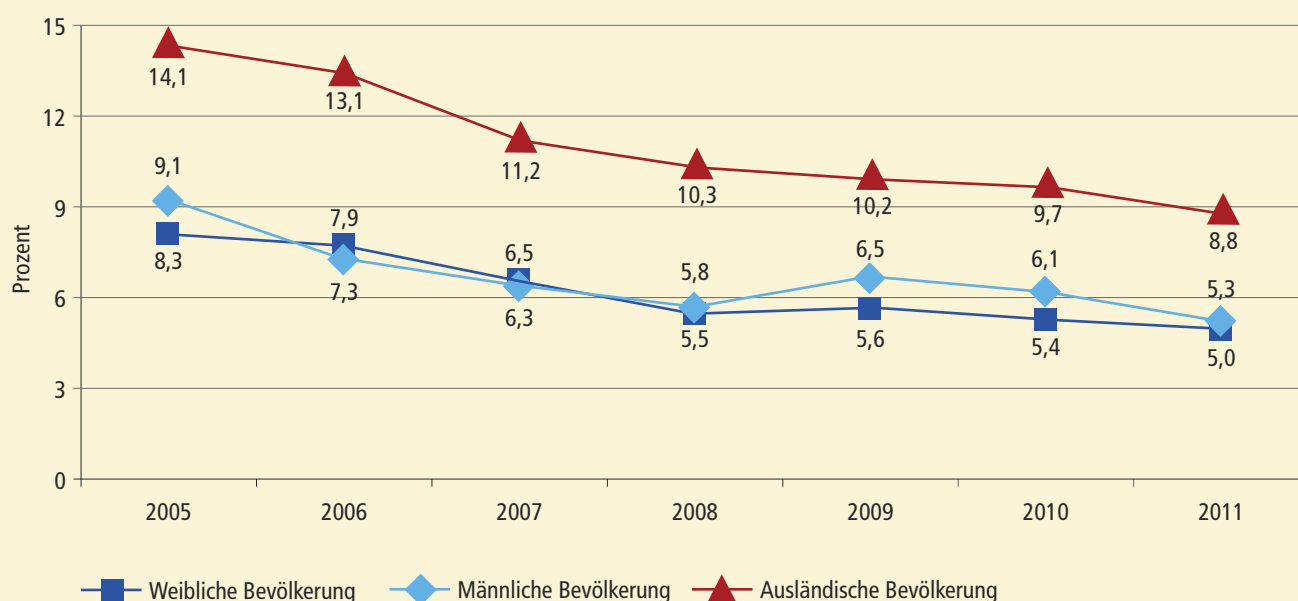
Auch wenn man die Anteile der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrachtet – hier wird wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Altersgruppe der 15- bis unter 65-Jährigen herangezogen – zeigt sich dieser signifikante Rückgang der Arbeitslosigkeit (Abbildung 13).

Abbildung 12: Arbeitslosenquoten 2005 bis 2011



Bis 2008 unterschieden sich die Anteile von Arbeitslosen an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kaum voneinander. 2009 und 2010 lagen die Anteile bei den Männern allerdings etwas höher. Im Jahr 2011 haben sie sich wieder angenähert. In diesem Jahr waren 5% der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren arbeitslos gemeldet und 5,3% der männlichen Bevölkerung in diesem Alter. Gegenüber 2005 ist der Anteil bei den Frauen damit 3,3 Prozentpunkte niedriger, bei den Männern 3,8 Prozentpunkte. Prozentual steht dies für einen Rückgang des Anteils um jeweils etwa 40%.

Abbildung 13: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2011





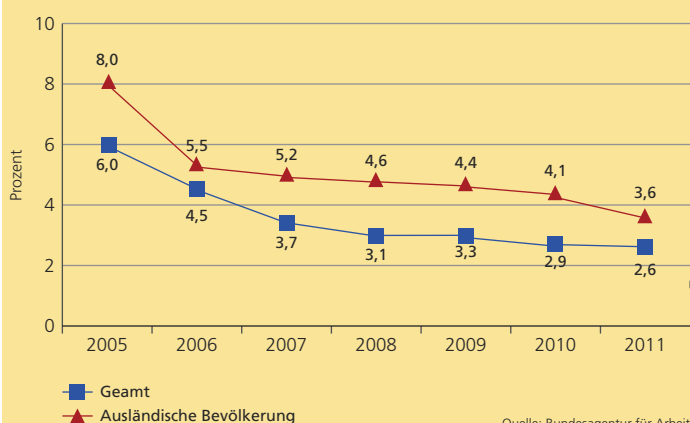
Langfassung: erster Hauptteil

Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ist auch bei der ausländischen Bevölkerung festzustellen. Bereits von 2005 bis 2009 war hier ein Rückgang zu beobachten, der sich bis 2011 fortgesetzt hat. Waren 2005 noch 14,1% der ausländischen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren arbeitslos gemeldet, sank dieser Anteil auf 10,2% 2009 und auf 8,8% 2011. Nach wie vor liegt aber auch dieser Anteil über dem Durchschnitt der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im Zeitverlauf zurückgegangen wie Abbildung 14 ausweist. Waren 2005 im Durchschnitt noch 6% der 15- bis 24-jährigen arbeitslos gemeldet, lag dieser Anteil 2009 nur noch bei 3,3%. Seither ist die Jugendarbeitslosigkeit weiter gesunken. 2011 waren 2,6% der 15- bis unter 25-Jährigen Bevölkerung arbeitslos gemeldet.

Ausländische Jugendliche betrifft Arbeitslosigkeit deutlich häufiger. Auch für diese Gruppe ist jedoch ein deutlicher Rückgang seit 2005 festzustellen. 2005 waren 8% der ausländischen Jugendlichen arbeitslos gemeldet, 2011 nur noch 3,6%. Damit hat sich dieser Anteil dem Durchschnittswert für diese Altersgruppe deutlich angenähert.

Abbildung 14: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2011



Arbeitslosenquoten

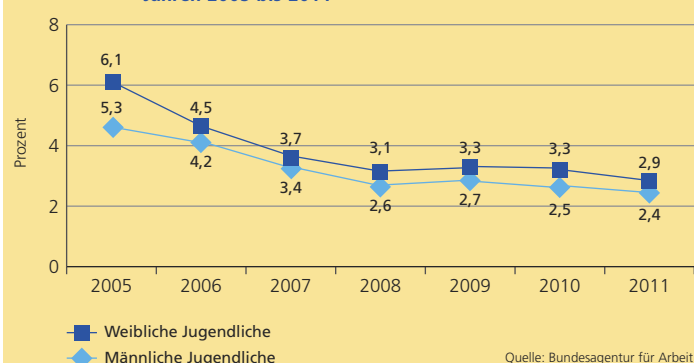
Arbeitslosenquoten zeigen die relative Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots an, indem sie die registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen, d.h., den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen in Beziehung setzt.

Arbeitslosenquoten werden von der Bundesagentur für Arbeit für Kreise, kreisfreie Städte sowie für die Geschäftsstellen der Arbeitsagenturbezirke berechnet, nicht jedoch für kreisangehörige Gemeinden.

In der IBN werden die Arbeitslosenquoten der Landkreise abgebildet, und zwar auch für die Landkreise, in denen kreisangehörige Gemeinden eigene Jugendämter unterhalten. Arbeitslosenquoten der kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt beziehen sich auf die Geschäftsstellen der Arbeitsagentur, zu der die Gemeinde gehört. Oftmals gehören zu diesen Geschäftsstellen mehrere Gemeinden.

Betrachtet man den Anteil der weiblichen und männlichen Arbeitslosen an der jeweiligen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren, zeigt sich entsprechend auch hier ein Rückgang. Im Durchschnitt waren 2005 noch 6,1% der weiblichen Jugendlichen und 5,3% der männlichen arbeitslos gemeldet. 2009 lagen diese Anteile nur noch bei 3,3% bzw. 2,7%. Seither ist die Arbeitslosigkeit der männlichen Jugendlichen jedoch angestiegen. Sie lag 2010 bei 3,3 und 2011 bei 2,9%. Bei den weiblichen Jugendlichen ist dagegen ein weiterer Rückgang zu verzeichnen. 2011 waren nur noch 2,4% der 15- bis unter 25-Jährigen Frauen arbeitslos gemeldet.

Abbildung 15: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2011



1.2.3.3 Kriminalität

Kriminalität ist auch eine Reaktion auf soziale Belastungen und gleichzeitig ein wichtiger Indikator für die Lebensqualität in einer Kommune. Je geringer die Kriminalitätsrate, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verbrechens zu werden. Eine niedrige Kriminalitätsrate bedeutet also höhere Sicherheit und ist damit auch ein Indikator für Lebens- und Wohnqualität.

Im Rahmen der IBN wird sowohl die Kriminalitätsrate als auch die Gewaltkriminalitätsrate ausgewiesen, die auf der Zahl der registrierten Straftaten bzw. Gewaltstraftaten basieren. Eine weitere Kennzahl gibt die Zahl der Tatverdächtigen 8- bis unter 21-Jährigen pro 10.000 Einwohner der gleichaltrigen Bevölkerung wieder. Wie die folgende Abbildung 16 zeigt, ist die Kriminalitätsrate im Zeitverlauf gesunken. Wurden 2005 717 Straftaten pro 10.000 Einwohner registriert, ist dieser Wert 2011 unter die 700er-Marke gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um 3%. Im Zeitraum von 2009 bis 2011 ist sogar ein Rückgang von 6% zu verzeichnen.

Auch die Zahl der Gewaltstraftaten ist gesunken. 2005 wurden 95 Gewaltstraftaten pro 10.000 Einwohner registriert. 2011 waren es nur noch 92. Bis 2009 war diese Zahl zunächst angestiegen, seither ist jedoch ein Rückgang zu verzeichnen. Ähnliches gilt für die Zahl der Tatverdächtigen von Gewaltstraftaten pro 10.000 8- bis unter 21-Jährige.

Kriminalitätsrate

Die Kriminalitätsrate weist die Anzahl der registrierten Straftaten pro 10.000 Einwohner aus.

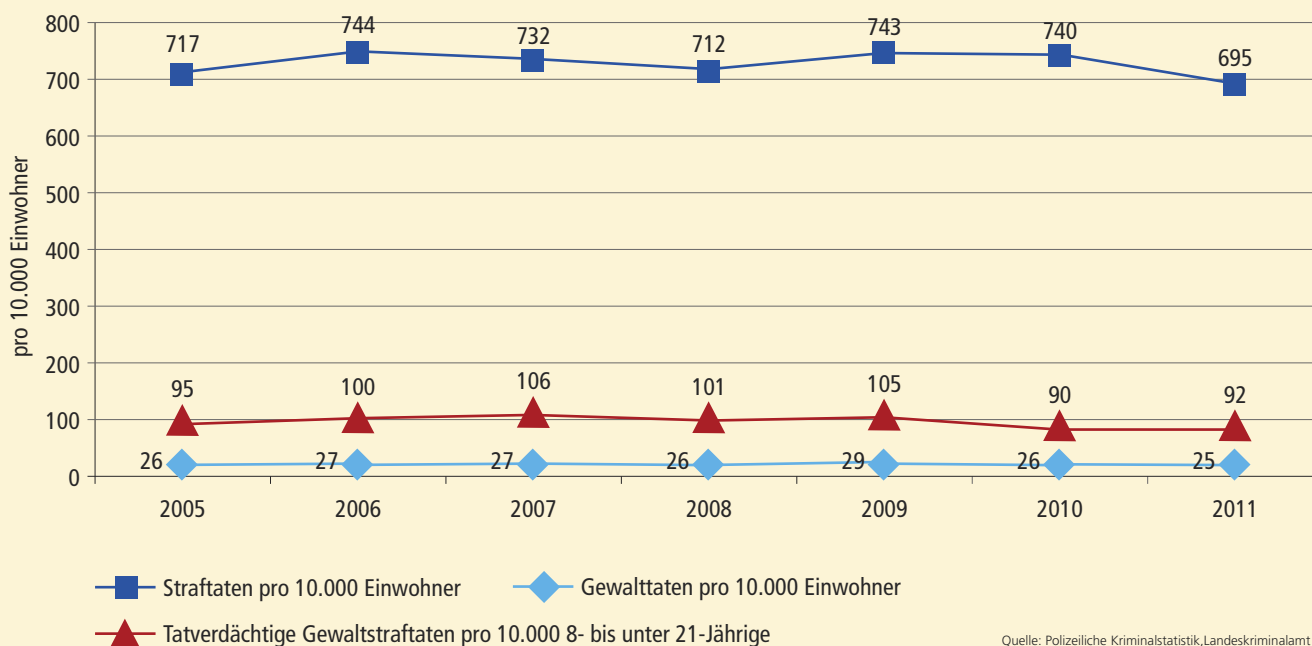
Bei der Gewaltkriminalitätsrate werden alle Straftaten aus diesem Bereich berücksichtigt. Dazu gehören u. a. Raub, räuberische Erpressung, gefährliche und schwere Körperverletzung, erpresserischer Menschenraub, Vergewaltigung und schwere Fälle sexueller Nötigung sowie Mord und Totschlag.

Hierbei ist davon auszugehen, dass die Zahl der Straftäter niedriger ist als die Zahl der Straftaten, da einer Person mehrere Straftaten zur Last gelegt werden können. Zudem ist von einem mehr oder weniger großen Dunkelfeld auszugehen, da nicht alle Straftaten auch tatsächlich zur Anzeige gebracht und damit in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik registriert werden.

Tatverdächtige

Tatverdächtige sind laut Polizeilicher Kriminalitätsstatistik alle Personen, die aufgrund eines polizeilichen Ermittlungsergebnisses zumindest aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig sind, eine Straftat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäterschaft, Anstiftung oder Beihilfe.

Abbildung 16: Kriminalitätsraten 2005 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil

Veränderungen der sozialen Situation in Niedersachsen

- Der Anteil der Empfänger von SGB-II-Leistungen an der Bevölkerung unter 65 Jahren ist von 2007 bis 2011 zurückgegangen.
- Nach wie vor sind Kinder überdurchschnittlich häufig von Leistungen nach dem SGB II abhängig. Auch hier ist jedoch ein Rückgang der Quote zu verzeichnen.
- Die SGB-II-Quote für die ausländische Bevölkerung liegt weit über dem Durchschnitt. Insbesondere Kinder sind in dieser Bevölkerungsgruppe sehr häufig betroffen. Allerdings sind diese Quoten auch besonders stark gesunken.
- Die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 in allen Bevölkerungsgruppen zurückgegangen.
- Die Kriminalitätsbelastung ist ebenfalls gesunken.

1.3 Veränderungen der Sozialstruktur in den Vergleichsringen

Grundidee der IBN ist es, Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialstruktureller Bedingungen zu betrachten. Wenn Jugendhilfeleistungen von der Sozialstruktur beeinflusst sind, sollten die Zahl und die Art der Jugendhilfeleistungen, die von Jugendämtern in Gebieten mit ähnlicher Sozialstruktur gewährt werden, ebenfalls weitgehend ähnlich sein. Um diese These überprüfen zu können, wurden bereits 2005 sogenannte Vergleichsringe von Jugendäm-

tern gebildet, in denen Jugendämter mit möglichst ähnlichen sozialstrukturellen Bedingungen zusammengefasst wurden. 2010 wurde eine neue Vergleichsringzuordnung vorgenommen, um den Veränderungen der sozialstrukturellen Bedingungen Rechnung zu tragen. Das Verfahren, das der Vergleichseinteilung zugrunde liegt, ist im ersten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung ausführlich beschrieben (Quelle: erster Basisbericht S. 46 ff). Die Jugendämter in Niedersachsen wurden demnach folgenden Vergleichsringen zugeordnet:

Vergleichsring 1

Region Hannover
Stadt Burgdorf**
Stadt Buxtehude
Stadt Laatzen
Stadt Langenhagen**
Stadt Lehrte
Stadt Wolfsburg

Vergleichsring 2

Stadt Braunschweig**
Stadt Celle
Stadt Delmenhorst**
Stadt Göttingen
Stadt Hannover
Stadt Hildesheim
Stadt Lüneburg
Stadt Oldenburg
Stadt Osnabrück
Stadt Stade**
Stadt Wilhelmshaven**

Vergleichsring 3

Landkreis Aurich
Landkreis Cloppenburg
Landkreis Emsland
Landkreis Grafschaft-Bentheim
Landkreis Leer
Landkreis Wittmund
Landkreis Vechta
Stadt Nordhorn

Vergleichsring 4

Landkreis Ammerland
Landkreis Celle
Landkreis Cuxhaven
Landkreis Diepholz
Landkreis Gifhorn
Landkreis Harburg**
Landkreis Hildesheim
Landkreis Lüneburg
Landkreis Nienburg
Landkreis Oldenburg
Landkreis Osnabrück
Landkreis Osterholz
Landkreis Peine
Landkreis Rotenburg (Wümme)
Landkreis Heidekreis
Landkreis Stade
Landkreis Verden
Landkreis Wesermarsch
Stadt Lingen

Vergleichsring 5

Landkreis Friesland
Landkreis Göttingen
Landkreis Goslar
Landkreis Hameln-Pyrmont
Landkreis Helmstedt
Landkreis Holzminden
Landkreis Lüchow-Dannenberg
Landkreis Northeim
Landkreis Osterode a.H.
Landkreis Schaumburg
Landkreis Uelzen
Landkreis Wolfenbüttel
Stadt Emden*
Stadt Salzgitter
Stadt Springe**

* diese IBN-Jugendämter nehmen derzeit nicht aktiv an der Arbeit der IBN teil

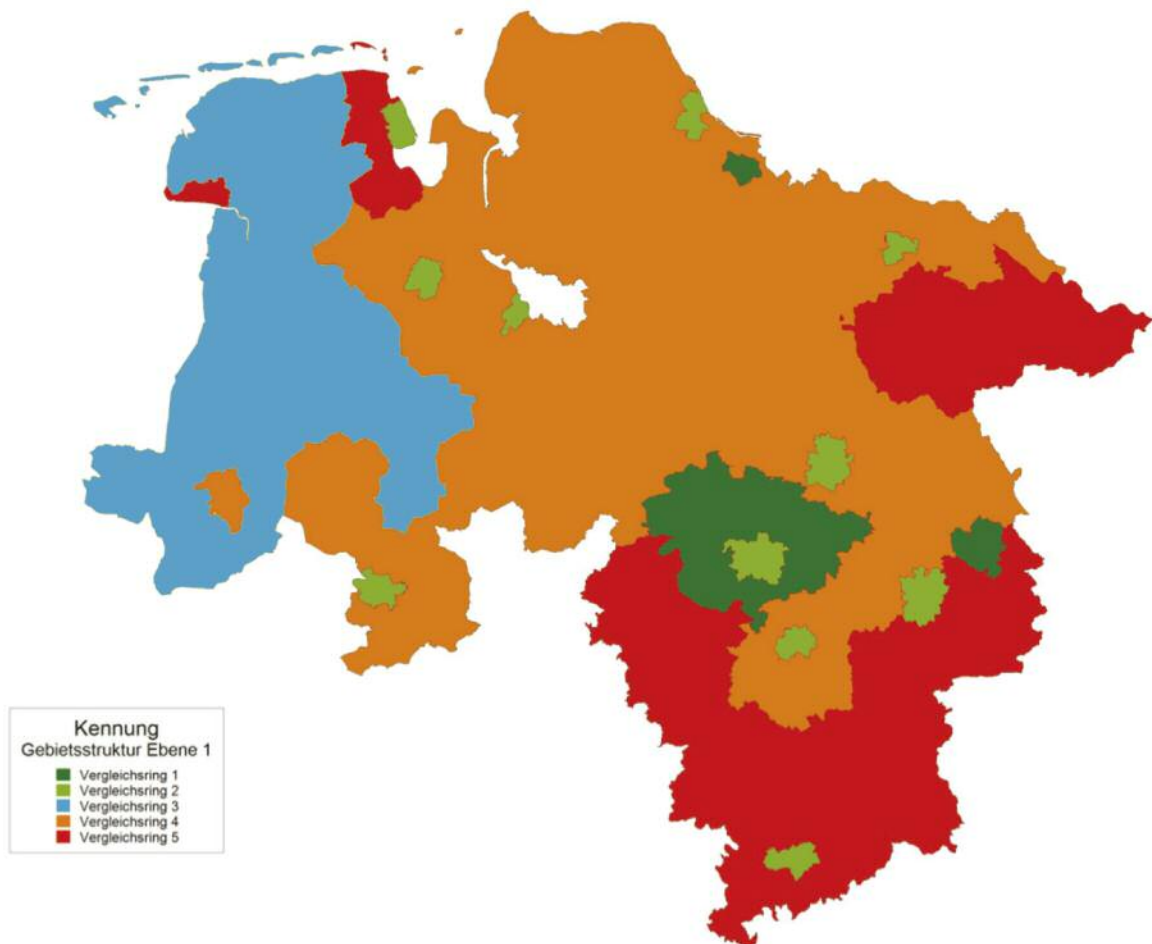
** diese Jugendämter sind nicht an der IBN beteiligt

Langfassung: erster Hauptteil

Die folgende Karte 1 zeigt die Verteilung der Vergleichsringe im Land. Hier wird deutlich, dass die Jugendämter, die den Vergleichsringen 1 und 2 zugeordnet sind, über das ganze Land verteilt sind. Zu Vergleichsring 1 gehören neben dem Jugendamt der Region Hannover auch die regionsangehörigen Gemeinden Burgdorf, Laatzen, Langenhagen und Lehrte sowie die kreisangehörige Gemeinde Buxtehude im Landkreis Stade und die kreisfreie Stadt Wolfsburg. Im Vergleichsring 2 sind vor allem die großen Städte in Niedersachsen zusammengefasst.

In Vergleichsring 3 finden sich ausschließlich Jugendämter im nordwestlichen Niedersachsen. Vergleichsring 4 umfasst die meisten Jugendämter. Zu ihnen gehören vor allem die Landkreise im Kern sowie im nördlichen Niedersachsen. In Vergleichsring 5 sind die Landkreise im südlichen Niedersachsen zusammengefasst. Zu dieser Gruppe gehören aber auch der Landkreis Friesland sowie die Stadt Emden im nordwestlichen Niedersachsen sowie Lüchow-Dannenberg im Osten.

Karte 1: Vergleichsringe in Niedersachsen



Im Folgenden wird die Entwicklung der sozialstrukturellen Bedingungen in den Vergleichsringen genauer dargestellt. Dabei wird von den zentralen Faktoren ausgegangen, die der Vergleichsringeinteilung zugrunde liegen.

1.3.1 Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus in den Vergleichsringen

Als zentrale Faktoren für die Vergleichsringeinteilung haben sich Merkmale erwiesen, die den Bevölkerungsaufbau beschreiben. Im Hinblick auf diese Indikatoren bestehen die größten Unterschiede zwischen den Vergleichsringen.

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Faktoren und Indikatoren, die zu diesem Bereich gehören. Zugleich ist der Tabelle zu entnehmen, wie diese Faktoren in den einzelnen Vergleichsringen ausgeprägt sind. Jedem der drei Faktoren sind mehrere Kennzahlen zugeordnet. Die beschriebene Ausprägung dieser Merkmale bezieht sich dabei nicht auf einzelne Kennzahlen, sondern auf alle Indikatoren, die einem Merkmal zugeordnet sind.

Tabelle 1: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung

	FAKTOREN		
	<i>Städtische Merkmale</i>	<i>Bevölkerungsentwicklung</i>	<i>Größe</i>
VERGLEICHSRING	• hoher Anteil Einpersonenhaushalte • geringer Anteil Haushalte mit Kindern • geringer Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren • niedriger Jugendquotient • hoher Altenquotient • hoher Ausländeranteil • hohe Einwohnerdichte	• geringer Bevölkerungsrückgang insgesamt sowie • der unter 18-jährigen bis 2021 • niedriger Altenquotient 2021 • hoher Anteil Bevölkerung unter 6 Jahren • geringer Rückgang der Bevölkerung seit 2004.	• Einwohnerzahl, niedriger Altenquotient
1	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
2	weit über Durchschnitt	durchschnittlich	überdurchschnittlich
3	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	durchschnittlich
4	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich
5	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich



Langfassung: erster Hauptteil

Zentraler Indikator für die Ausprägung der städtischen Merkmale ist die Haushaltszusammensetzung.

Wie hat sich die Haushaltsstruktur in den Vergleichsringen in den vergangenen Jahren entwickelt? Die Entwicklung von 2005 bis 2011 ist in der folgenden Abbildung 17 dargestellt. Im Durchschnitt lag der Anteil der Haushalte mit Kindern zu Beginn des Beobachtungszeitraums bei 30,4%. Bis 2011 ist ein geringfügiger Rückgang auf 29,1% zu verzeichnen. Diese rückläufige Entwicklung ist tendenziell in allen Vergleichsringen zu beobachten. Wie sich jedoch ebenfalls zeigt, bestehen zwischen den Vergleichsringen erhebliche Differenzen. In den städtischen Vergleichsringen 1 und insbesondere Vergleichsring 2 sind geringe Anteile dieser Haushaltsform zu verzeichnen, während in den kaum städtisch geprägten Vergleichsringen 3 und 4 überdurchschnittlich viele Familienhaushalte zu finden sind.

Ein umgekehrtes Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Einpersonenhaushalte. Zum einen zeigt sich hier im Zeitverlauf eine Zunahme dieser Haushaltsform. Im Durchschnitt ist ihr Anteil von 36,7% 2005 auf 39,3% 2011 angestiegen. Auch diese Entwicklung findet sich – mit Ausnahme von Vergleichsring 3 – in allen Vergleichsringen. Der stärkste Anstieg ist in Vergleichsring 1 festzustellen, wo 2011 6% mehr Einpersonenhaushalte zu verzeichnen waren als 2005. Hier finden sich auch insgesamt die meisten Haushalte, die nur aus einer Person bestehen. Auch in Vergleichsring 2 und 5 ist ein überdurchschnittlicher Anteil Einpersonenhaushalte festzustellen, während in den kaum städtisch geprägten Vergleichsringen 3 und 4 der Anteil während des gesamten Beobachtungszeitraums unter dem Landeswert liegt.

Abbildung 17a: Haushalte mit Kindern in den Vergleichsringen 2005 bis 2011

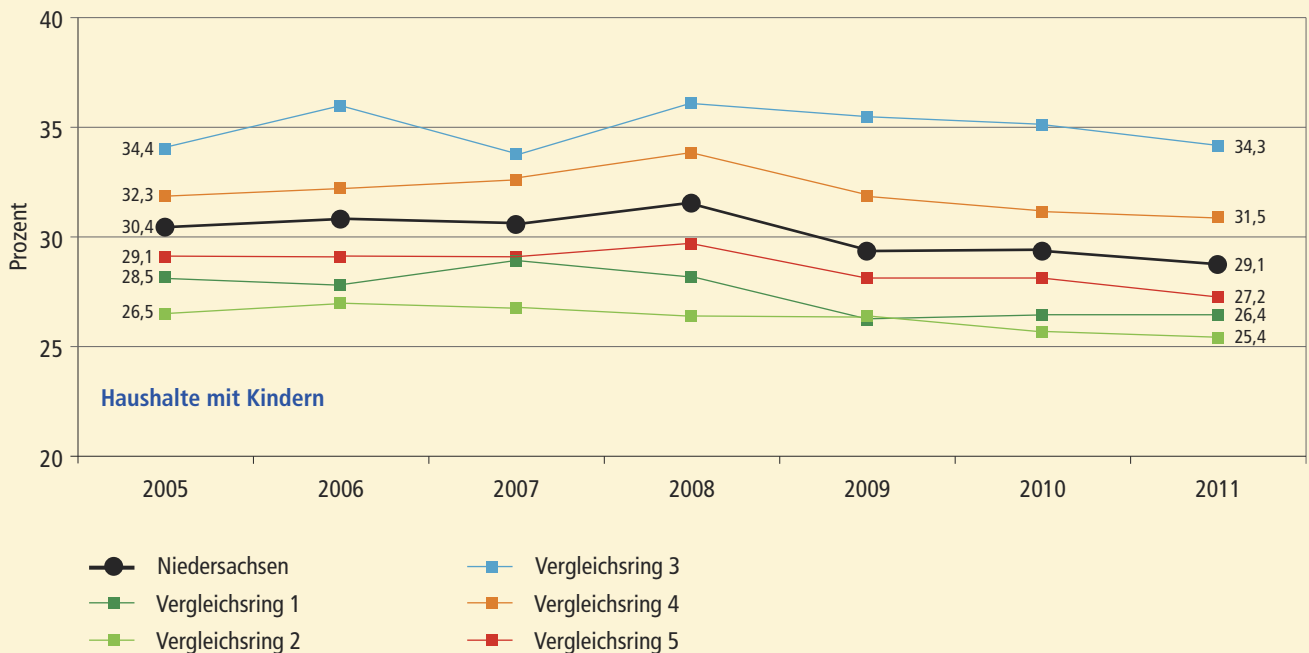
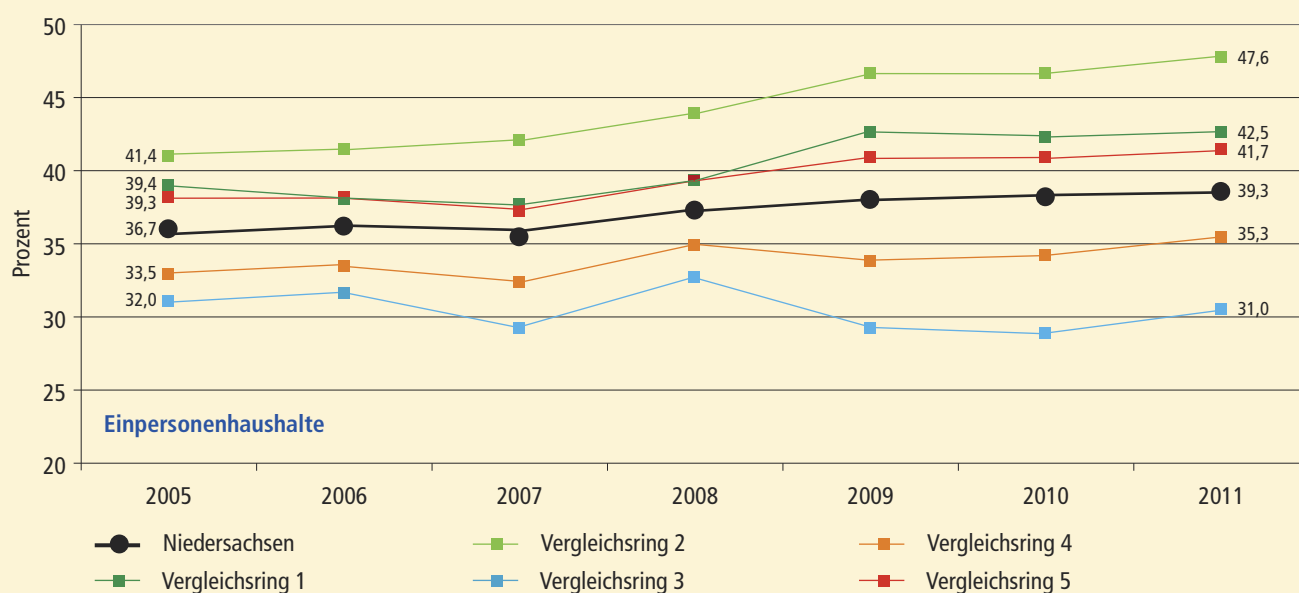


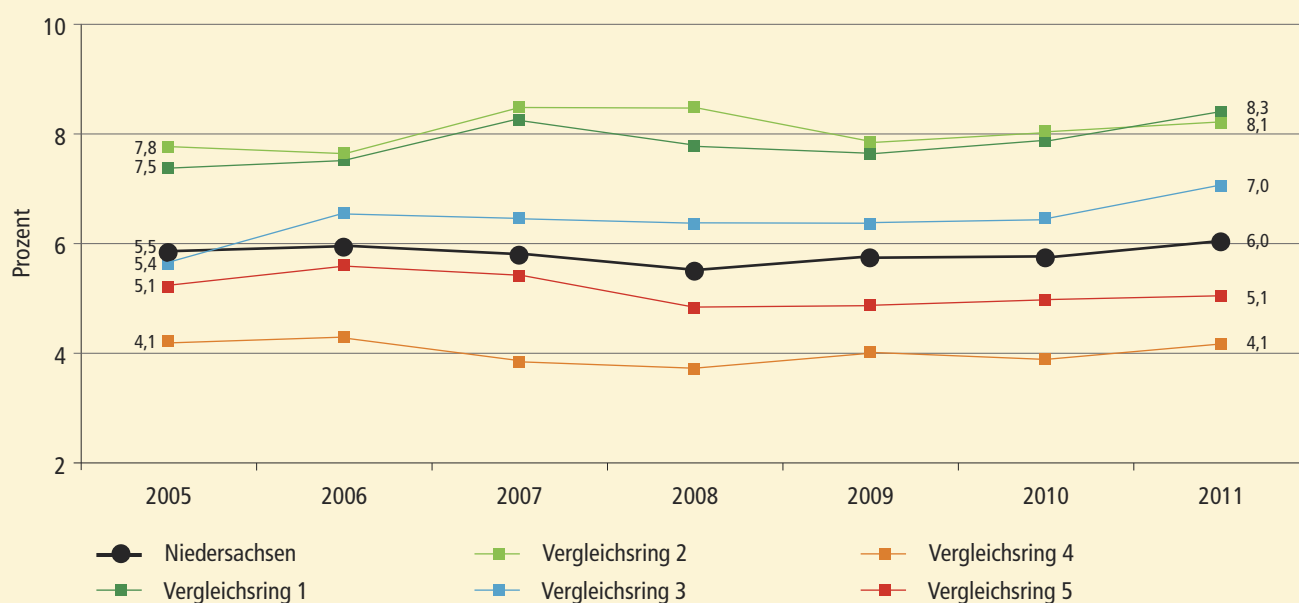
Abbildung 17b: Einpersonenhaushalte in den Vergleichsringen 2005 bis 2011



Ein weiterer relevanter Aspekt des Bevölkerungsaufbaus, in dem sich die Vergleichsringe voneinander unterschieden, ist der Ausländeranteil. Die folgende Abbildung 18 zeigt die Entwicklung des Ausländeranteils in den Vergleichsringen von 2005 bis 2011. Wie bereits beschrieben, ist der Ausländeranteil an der Bevölkerung seit 2005 im Durchschnitt leicht angestiegen. Diese Entwicklung ist auch in den Vergleichsringen 1, 2 und 3 zu verzeichnen.

Insbesondere in den beiden erstgenannten Vergleichsringen, in denen die städtischen Merkmale besonders ausgeprägt sind, ist auch ein überdurchschnittlicher Ausländeranteil zu verzeichnen. Unterdurchschnittlich ist dagegen der Ausländeranteil in den Vergleichsringen 4 und 5. Hier ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung 2011 auch ebenso hoch wie sieben Jahre zuvor, d.h. ein Anstieg ist in diesen Vergleichsringen nicht festzustellen.

Abbildung 18: Ausländeranteil in den Vergleichsringen 2005 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil

1.3.2 Veränderungen der wirtschaftlichen Situation in den Vergleichsringen

Die Vergleichsringeinteilung erfolgte auch nach Indikatoren, die sich auf die wirtschaftliche Situation beziehen. Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick darüber, welche Faktoren hier zugrunde gelegt wurden, welche Kennzahlen zu den jeweiligen Faktoren gehören und wie diese Faktoren in den einzelnen Vergleichsringen ausgeprägt sind.

Im Folgenden wird auf einige der zentralen Faktoren und Kennzahlen zur Charakterisierung der wirtschaftlichen Lage eingegangen.

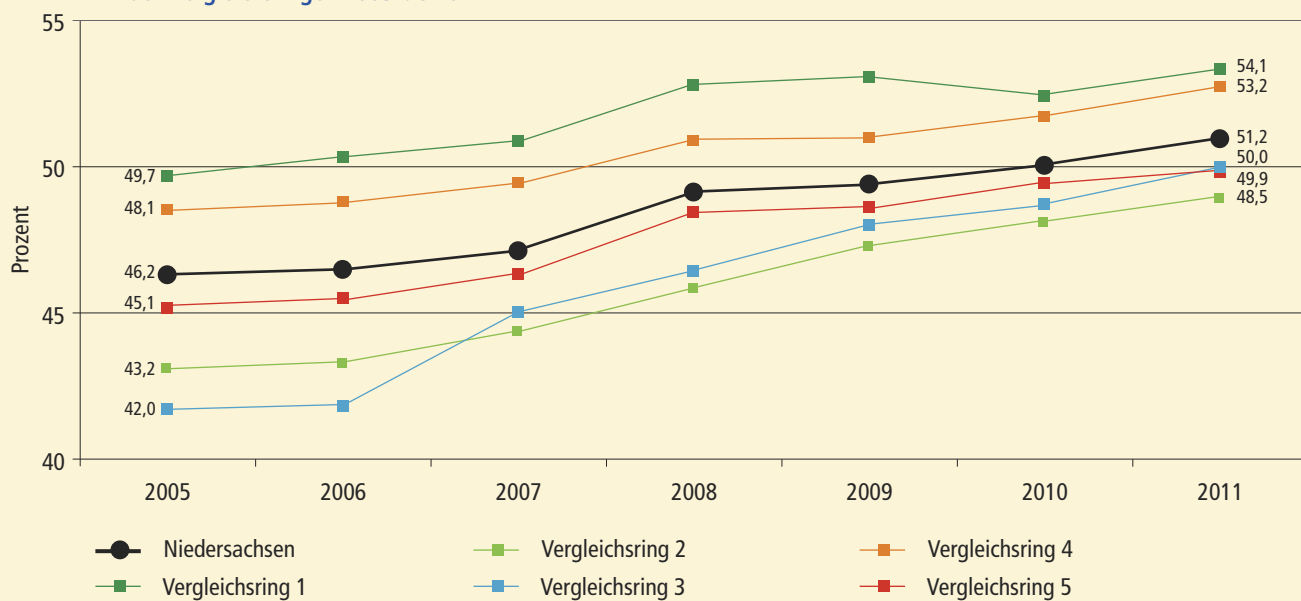
Ein zentraler Aspekt der wirtschaftlichen Situation ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Wie bereits beschrieben stieg der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter seit 2005 an, und zwar besonders stark seit 2009 (vgl. Kapitel 1.2.2.2, Seite 39f.). Auch diese Entwicklung ist in allen Vergleichsringen nachzuvollziehen wie die folgende Abbildung 19 zeigt. Nach wie vor sind in Vergleichsring 2 und 4 die höchsten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten zu finden, während diese Quoten in den übrigen Vergleichsringen unter dem Landeswert liegen.

Tabelle 2: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur wirtschaftlichen Lage

	FAKTOREN					
	<i>Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung</i>	<i>Beschäftigungsentwicklung</i>	<i>Wirtschaftsstruktur</i>	<i>Geringfügige Beschäftigung von Männern</i>	<i>Kommunale Verschuldung</i>	<i>Finanzkraft</i>
VERGLEICHSRING	• Anteil sozverspflichtige Beschäftigte a.d. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt • Kaufkraft	• Entwicklung der sozverspflichtigen Beschäftigung • Ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Frauen	• Industrielle Prägung vs. Dienstleistungsprägung	• Ausschließlich geringfügige Beschäftigung Männer • Geringfügige Beschäftigung im Nebenjob	• Pro-Kopf-Verschuldung • Bewerber pro Ausbildungsstelle	• Steuereinkaufskraft • Verbraucherinsolvenzen
1	weit über Durchschnitt	durchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich	überdurchschnittlich
2	unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	weit unter Durchschnitt	eher überdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich
3	unterdurchschnittlich	weit über Durchschnitt	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	durchschnittlich
4	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich	unterdurchschnittlich
5	eher unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich



Abbildung 19: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2005 bis 2011

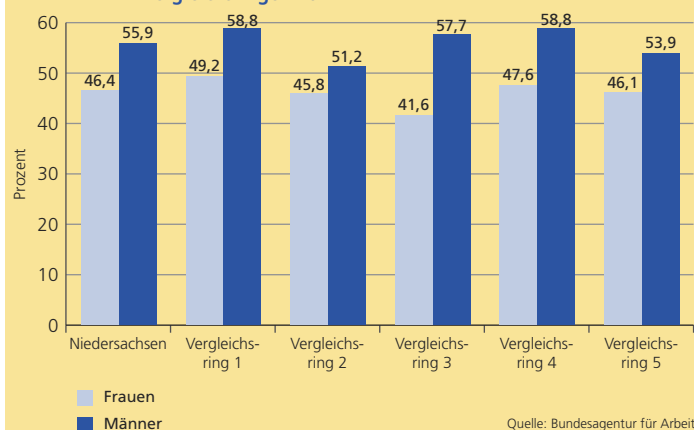


Die folgende Abbildung 20 zeigt den Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen und Männer an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2011 in den einzelnen Vergleichsringen. Zwar sind die Beschäftigungsquoten von Frauen in allen Vergleichsringen niedriger als die der Männer, die Differenz ist jedoch recht unterschiedlich ausgeprägt. So findet sich in Vergleichsring 3 der niedrigste Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen, während der Anteil bei den Männern sogar über dem Landeswert liegt. Der Unterschied zwischen den beiden Geschlechtern ist in diesem Vergleichsring am höchsten. Die geringsten Unterschiede sind in Vergleichsring 2 zu verzeichnen, wobei die Werte für beide Geschlechter unter dem Landesdurchschnitt liegen.

Zur Bewertung der wirtschaftlichen Lage gehört auch die Betrachtung der Entwicklung der Beschäftigung. In der folgenden Abbildung 21 ist die prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten in den Vergleichsringen von 2006 bis 2011 dargestellt.

Insgesamt waren in Niedersachsen 2011 um 8,8% höhere sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquoten zu verzeichnen als fünf Jahre zuvor. Hinter diesem Mittelwert stehen recht unterschiedliche Entwicklungen in den Vergleichsringen. So ist in den Gebietskörperschaften der Jugendämter, die zu Vergleichsring 3 gehören, ein doppelt so hoher Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verzeichnen. Von 2006 bis 2011 ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der

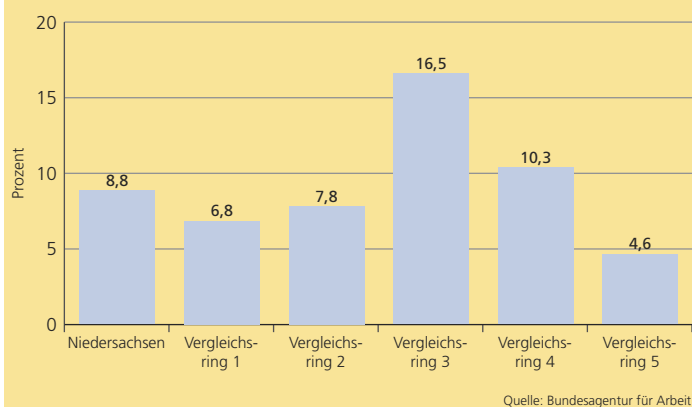
Abbildung 20: Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen und Männer an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2011



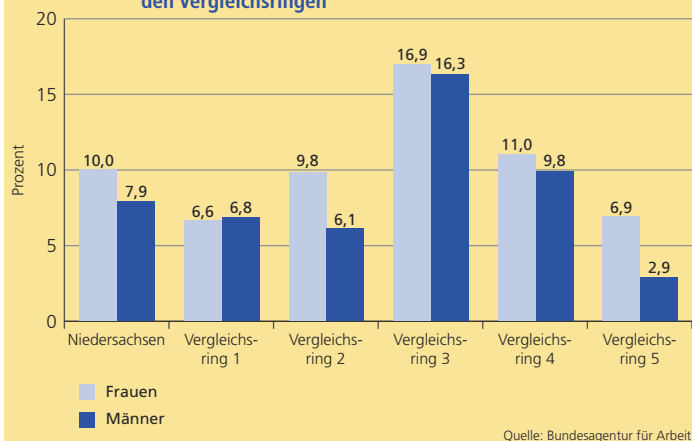
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 16,5% gestiegen. Auch die Entwicklung in Vergleichsring 4 war überdurchschnittlich, lag mit 10,3% jedoch deutlich niedriger als in Vergleichsring 3. Wie Abbildung 19 zeigt, liegt die Beschäftigungsquote in Vergleichsring 3 aber nach wie vor unter dem niedersächsischen Durchschnitt, während sie in Vergleichsring 4 über dem Landeswert liegt.

In den übrigen Vergleichsringen, insbesondere in Vergleichsring 5, ist eine unterdurchschnittliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung festzustellen. Auch die Beschäftigungsquote liegt in Vergleichsring 5 unter dem Landeswert.

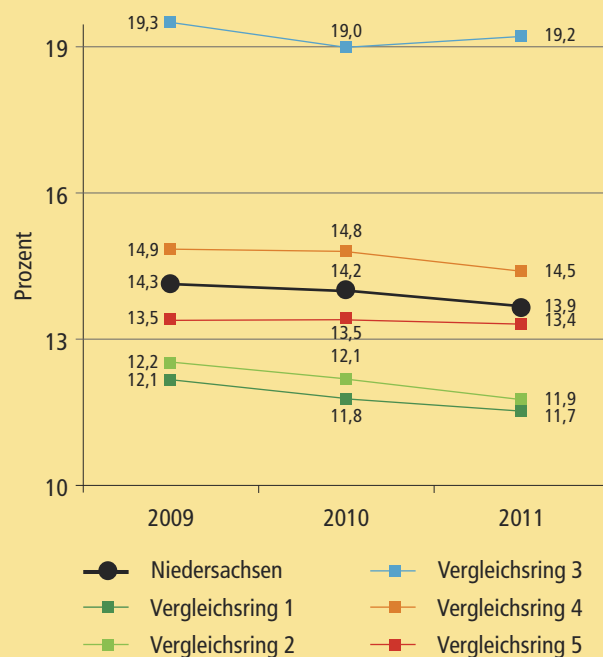
Langfassung: erster Hauptteil

Abbildung 21: Prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 2006 bis 2011 in den Vergleichsringen

Von der positiven Beschäftigungsentwicklung haben Frauen und Männer unterschiedlich stark profitiert wie die folgende Abbildung 22 zeigt. Im Durchschnitt hat der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen von 2006 bis 2011 um 10% und der der Männer um 7,9% zugenommen. Abgesehen von Vergleichsring 1, wo die Zunahme bei Frauen und Männern etwa gleich hoch ist, sind es in den übrigen Vergleichsringen die Frauen, die am stärksten von der Beschäftigungsentwicklung profitiert haben. Obwohl ihre Beschäftigungsquoten niedriger sind als die der Männer (vgl. Abbildung 20), findet hier also die stärkste Entwicklung statt. Insbesondere in Vergleichsring 2 und 5 haben die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen stärker zugenommen als die der Männer. So stieg beispielsweise die Beschäftigungsquote der Frauen in Vergleichsring 2 um 9,8%, die der Männer aber lediglich um 6,1%.

Abbildung 22: Prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Frauen und Männer von 2006 bis 2011 in den Vergleichsringen

In der folgenden Abbildung 23 ist die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung von Frauen in den Vergleichsringen von 2009 bis 2011 dargestellt. Demnach ist der Anteil der Frauen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, seit 2009 leicht zurückgegangen, wenngleich diese Entwicklung nicht signifikant ist. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass das Niveau der geringfügigen Beschäftigung in den Vergleichsringen recht unterschiedlich ist. Die meisten geringfügigen Beschäftigungen finden sich in Vergleichsring 3, also dem Vergleichsring, in dem die Beschäftigungsquote von Frauen ohnehin besonders niedrig ist, in dem aber in den vergangenen fünf Jahren der stärkste Zuwachs an Beschäftigung zu verzeichnen war. Dieser Zuwachs ist jedoch nicht auf die Zunahme der geringfügigen Beschäftigungen zurückzuführen. In den betrachteten drei Jahren hat sich der Anteil der Frauen, die nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, in diesem Vergleichsring kaum verändert. Demnach muss der Zuwachs auf Beschäftigungsverhältnisse mit größerem Stundenumfang zurückgehen.

Abbildung 23: Anteil ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009 bis 2011

1.3.3 Veränderungen der sozialen Lage in den Vergleichsringen

Als zentrale Faktoren zur Charakterisierung der sozialen Lage haben sich bei der Vergleichsringeinteilung Indikatoren zur Arbeitslosigkeit, zu Kriminalität und Armut sowie zur Armut der ausländischen Bevölkerung erwiesen. Die folgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Faktoren, die zugeordneten Kennzahlen sowie die Ausprägung in den Vergleichsringen.

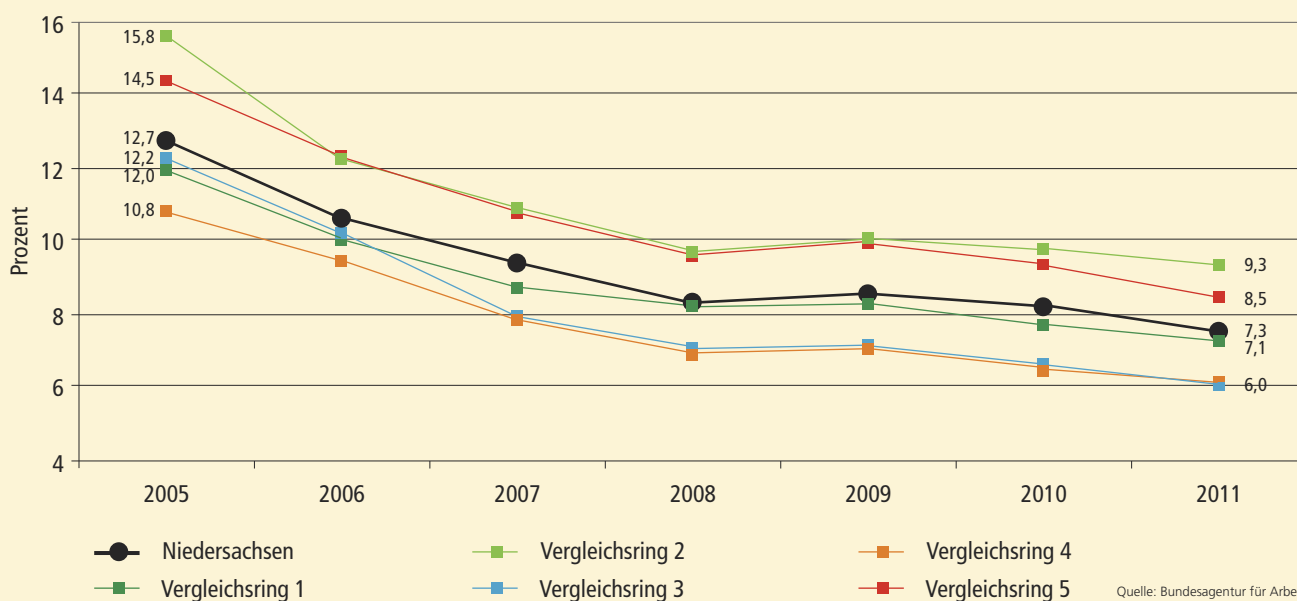
Betrachtet man zunächst den Aspekt der Arbeitslosigkeit, wird die in Kapitel 1.2.3.2 (Seite 44) bereits dargestellte Entwicklung auch in den Vergleichsringen noch einmal deutlich. Wie Abbildung 24 zeigt, ist in allen Vergleichsringen ein Sinken der Arbeitslosenquote festzustellen. Dies gilt für den Zeitraum von 2005 bis 2009, aber auch für die folgenden Jahre bis 2011. Die Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosenquote, die seit Beginn der Beobachtungsreihe zwischen den Vergleichsringen festzustellen waren, blieben dabei weitgehend erhalten. Nach wie vor sind in Vergleichsring 2 und 5 überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten zu verzeichnen, während die Quoten in Vergleichsring 2 und 4 unter dem Landeswert liegen.

Tabelle 3: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur sozialen Lage

VERGLEICHSRING	FAKTOREN		
	<i>Arbeitslosigkeit</i>	<i>Kriminalität und Armut</i>	<i>Armut der ausländischen Bevölkerung</i>
	• Jugendarbeitslosigkeit • Anteile Arbeitsloser an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter • Arbeitslosenquote	• Anteil Tatverdächtiger an der Bevölkerung im Alter von 8 bis unter 21 Jahren • SGB-II-Bezug • Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII	• SGB-II-Bezug der ausländischen Bevölkerung • Arbeitslosigkeit von Ausländern • Langzeitarbeitslosigkeit • Allein Erziehende im SGB-II-Bezug
1	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich	durchschnittlich
2	eher überdurchschnittlich	weit über Durchschnitt	überdurchschnittlich
3	eher unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	weit unter Durchschnitt
4	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich
5	überdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich

Langfassung: erster Hauptteil

Abbildung 24: Arbeitslosenquoten in den Vergleichsringen 2005 bis 2011



Ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn man die Anteile der arbeitslos gemeldeten Personen in der weiblichen, der männlichen oder der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrachtet. Auch im Hinblick auf die Jugendarbeitslosigkeit ergeben sich ähnliche Unterschiede zwischen den Vergleichsringen. In allen Gruppen ist ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, wobei die Unterschiede zwischen ihnen bestehen bleiben. Auch

nach diesen Indikatoren ist Arbeitslosigkeit in Vergleichsring 2 und 5 erheblich weiter verbreitet als in den Vergleichsringen 3 und 4.

Ein weiterer zentraler Faktor, mit dem die soziale Lage in den Vergleichsringen charakterisiert wird, ist der Faktor Kriminalität und Armut. Hierzu gehören u.a. die Kennzahlen zum SGB-II-Bezug. Abbildung 25 zeigt die Entwicklung der SGB-II-Quote für die Be-

Abbildung 25: Anteil SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2011

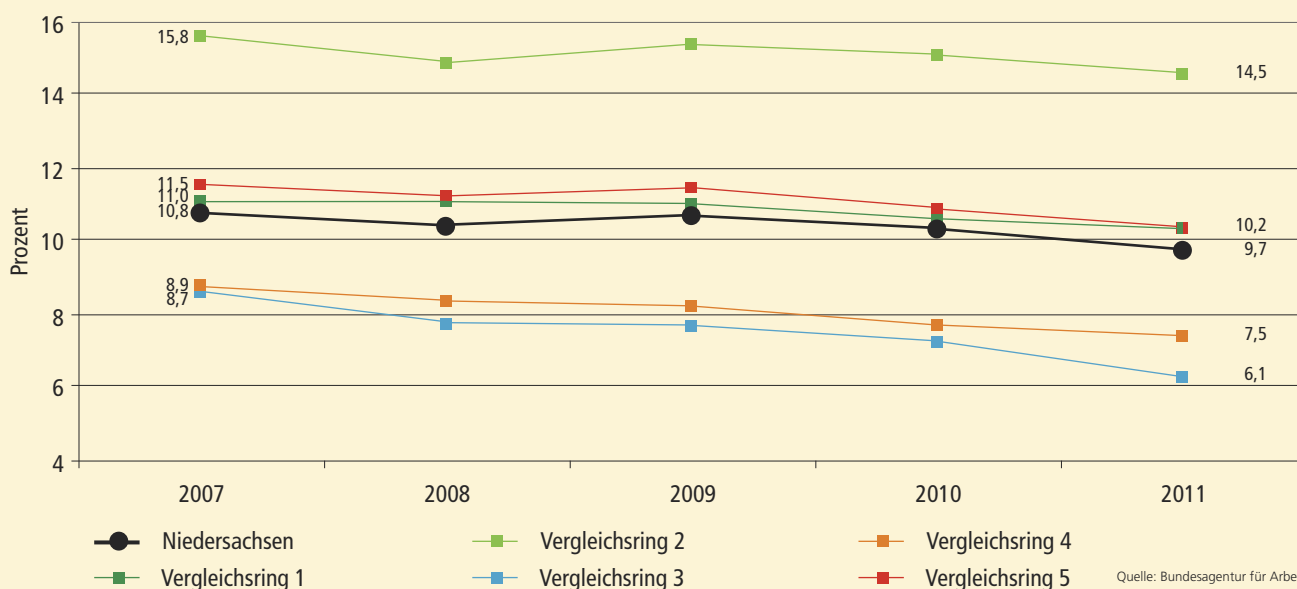
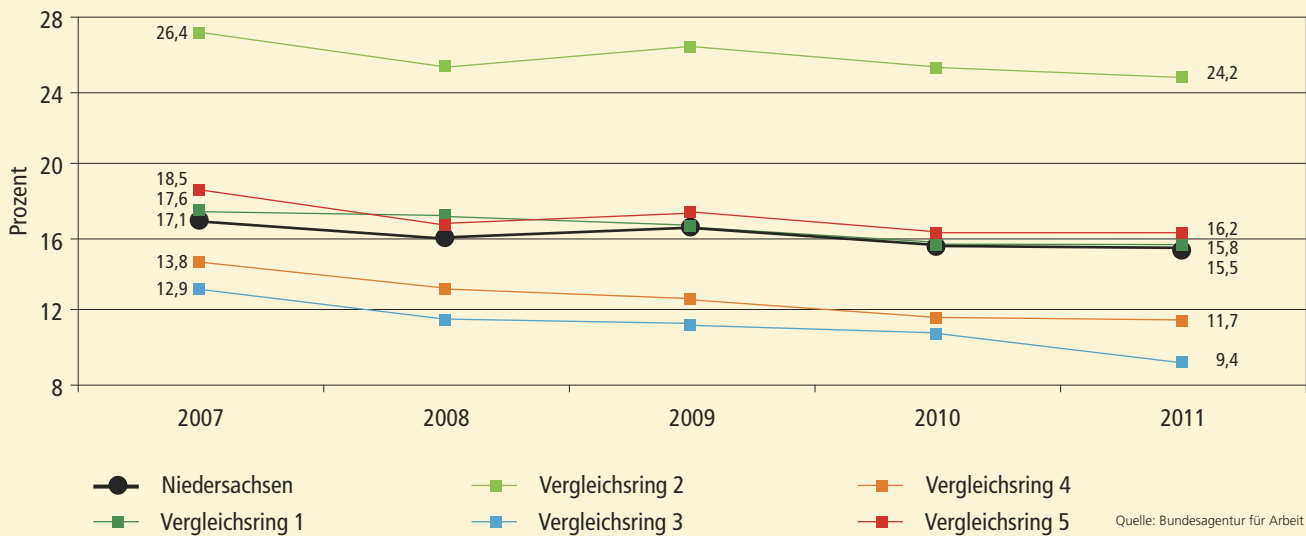


Abbildung 26: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2011



völkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen von 2007 bis 2011. Wie zu sehen ist, sind in Vergleichsring 2 mit Abstand die höchsten Quoten zu verzeichnen, während die Quoten in Vergleichsring 1 und 5 nur wenig über dem niedersächsischen Durchschnitt liegen. In Vergleichsring 4 und insbesondere in Vergleichsring 3 liegt der Anteil der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren dagegen deutlich unter dem Durchschnitt Niedersachsens.

Diese Unterschiede bleiben über den gesamten Zeitraum erhalten, wenngleich ein Rückgang der Quoten in allen Vergleichsringen zu beobachten ist. Besonders stark sind die Quoten seit 2009 zurückgegangen.

Einen ähnliche Entwicklung wie auch ähnliche Unterschiede zwischen den Vergleichsringen bestehen auch im Hinblick auf den Anteil der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 15 Jahren (vgl. Abbildung 26).

Auch im Hinblick auf den Bezug von SGB-II-Leistungen durch die ausländische Bevölkerung ergibt sich das gleiche Bild wie die folgende Abbildung 27 und Abbildung 28 zeigen

Langfassung: erster Hauptteil

Abbildung 27: Anteil SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2011

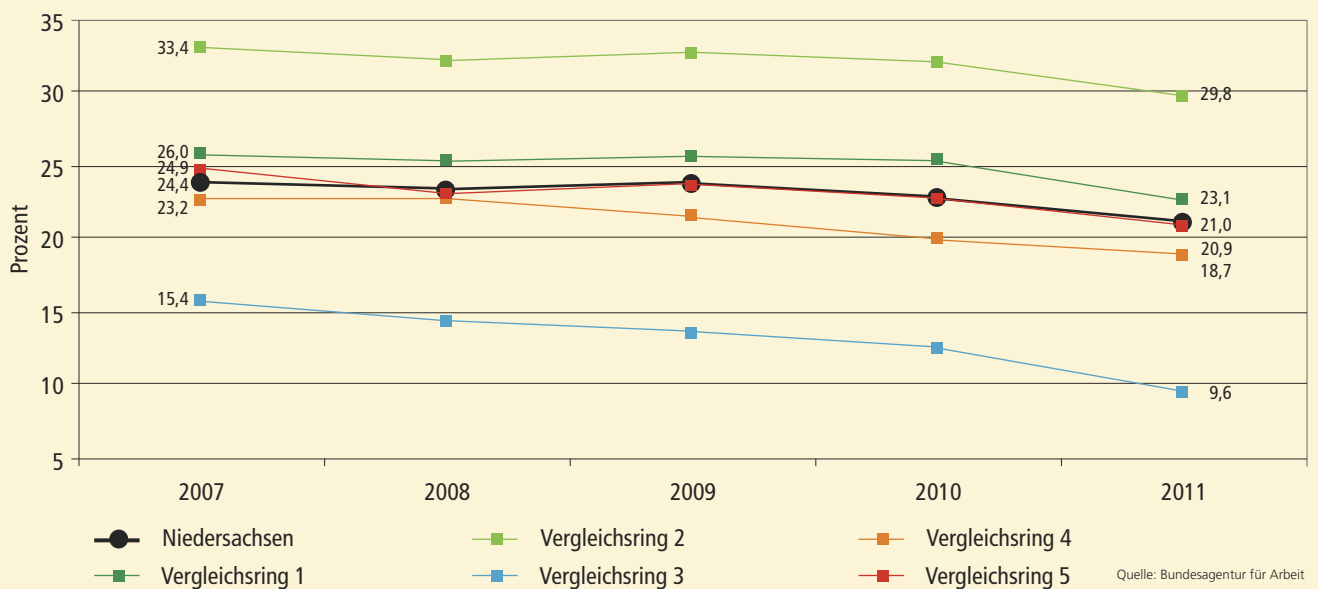
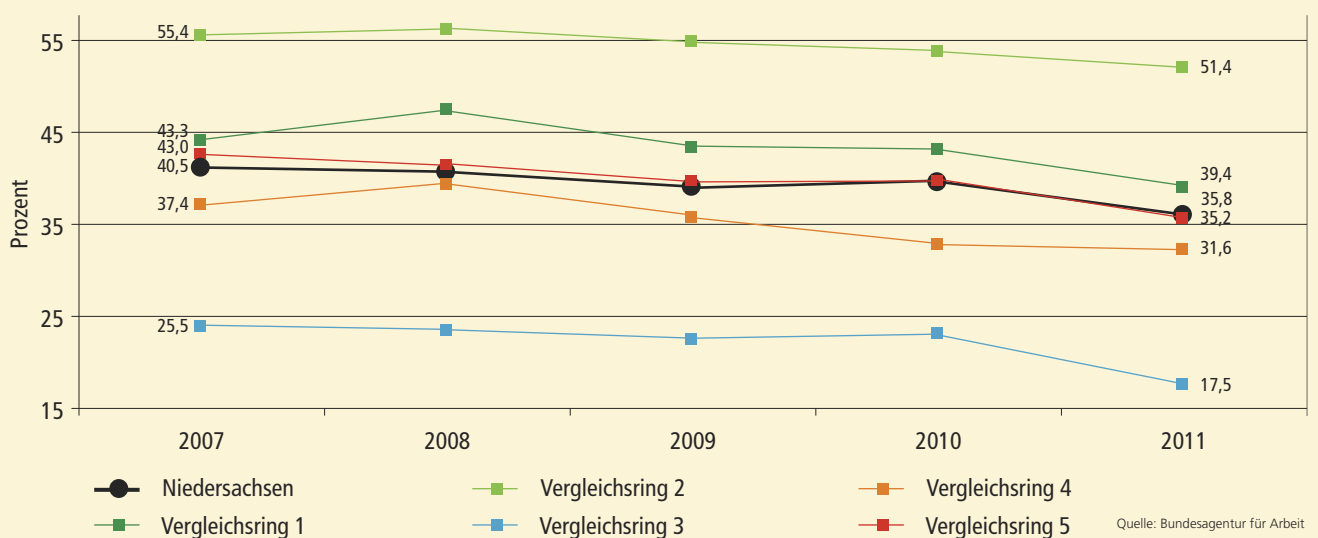


Abbildung 28: Anteil SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2011



Betrachtet man, wie sich der Anteil der Alleinerziehenden an den Empfänger von Leistungen nach dem SGB II in den Vergleichsringen entwickelt hat, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Während in Vergleichsring 3 besonders niedrige SGB-II-Quoten zu finden sind, ist hier der Anteil der Alleinerziehenden besonders hoch. Er liegt in diesem Vergleichsring weit über dem Landesdurchschnitt. In Vergleichsring 2, in dem besonders hohe SGB-II-Quoten zu ver-

zeichnen sind, ist dagegen der Anteil der Alleinerziehenden unterdurchschnittlich.

Während bei den betrachteten SGB-II-Quoten in allen Vergleichsringen im Zeitverlauf ein Rückgang festzustellen ist, ist der Anteil der Alleinerziehenden an den SGB-II-Empfängern seit 2010 in allen Vergleichsringen angestiegen.

Abbildung 29: Anteil Alleinerziehende an den Empfängern von Leistungen nach SGB-II in den Vergleichsringen 2007 bis 2011

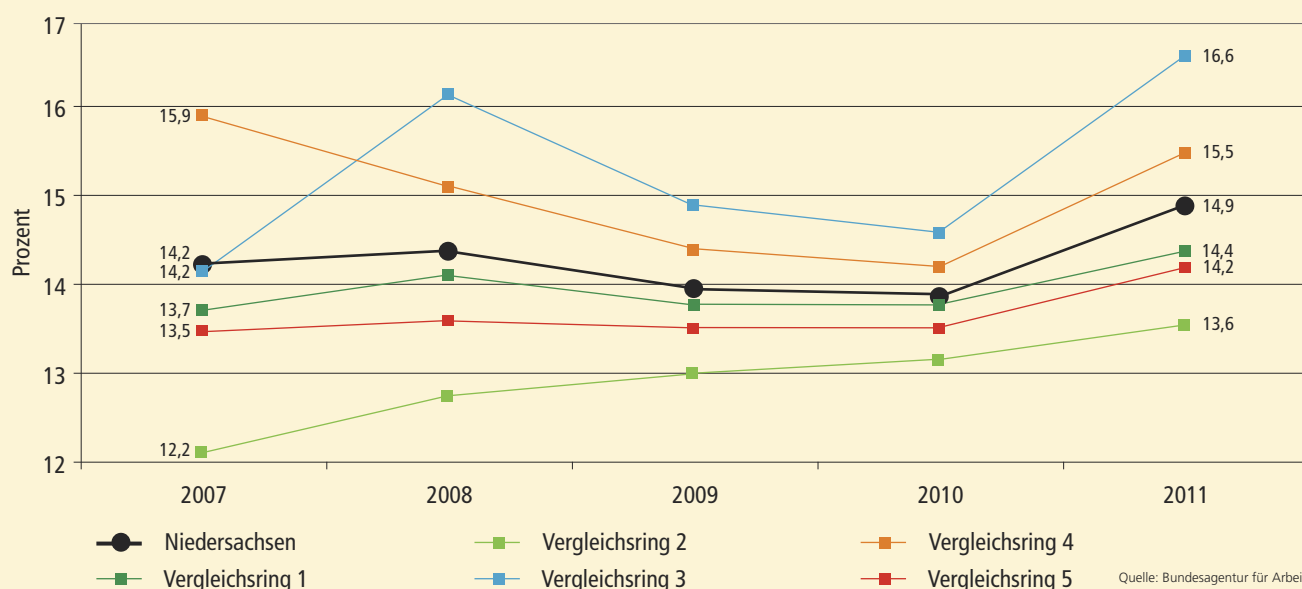
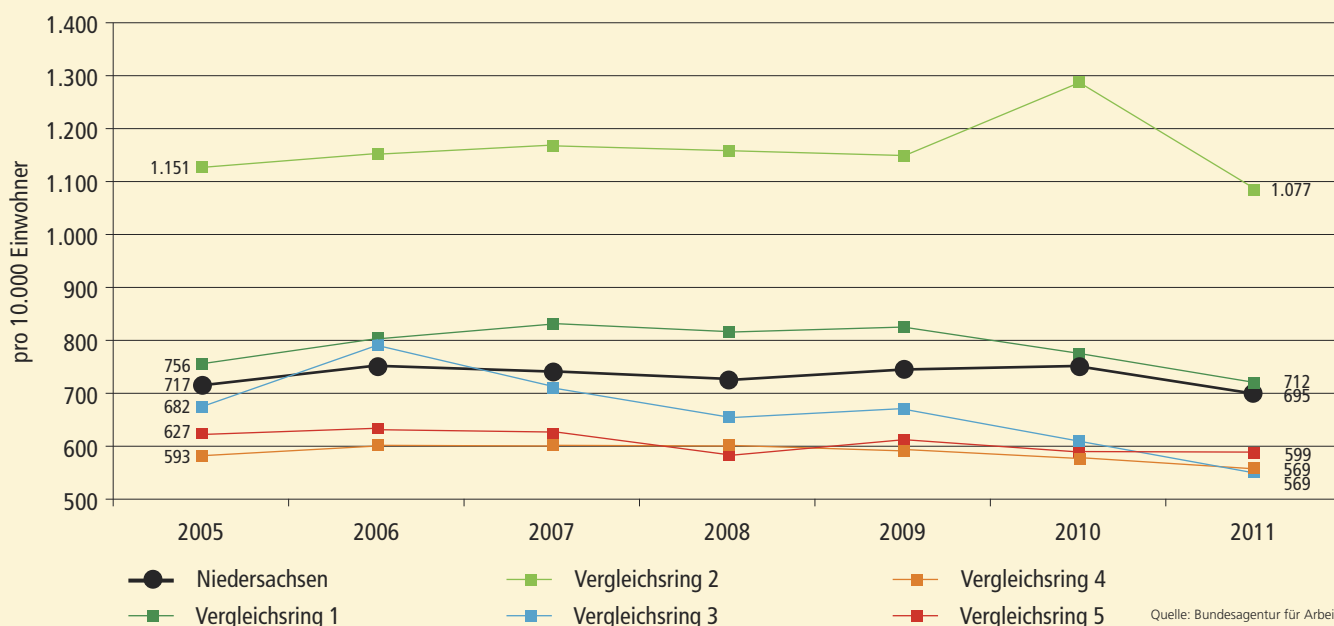


Abbildung 30 zeigt die Entwicklung der Kriminalitätsrate seit 2005. Auch im Hinblick auf diesen Aspekt der sozialen Lage ist seither eine positive Entwicklung zu verzeichnen. In allen Vergleichsringen wurden 2011 weniger Straftaten pro 10.000 Einwohner registriert als noch 2005. Gleichzeitig unterscheiden sich die Vergleichsringe im Hinblick auf die Kriminalitätsbelastung deutlich voneinander.

Überdurchschnittlich ist die Kriminalitätsrate demnach vor allem in den städtischen Vergleichsringen 1 und insbesondere 2. Die Werte für Vergleichsring 3 und 4 liegen dagegen unter dem Landeswert. Damit ergibt sich eine ähnliche Verteilung wie bereits im Hinblick auf die SGB-II-Quoten.

Abbildung 30: Entwicklung der Kriminalitätsrate (Straftaten pro 10.000 Einwohner) in den Vergleichsringen 2005 bis 2011





Langfassung: erster Hauptteil

1.3.4 Veränderungen im Bereich der Ganztagsbetreuung in den Vergleichsringen

Im Rahmen der IBN werden auch Daten zur Kinderbetreuung erhoben. Insbesondere im Hinblick auf die Ganztagsbetreuung, damit ist die Betreuung von mehr als sieben Stunden am Tag gemeint, unterscheiden sich die Vergleichsringe deutlich voneinander. Die folgende Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der Ganztagsbetreuungsquote unter Dreijähriger in den Vergleichsringen seit 2008. Da die Definition der Kennzahlen zur Kinderbetreuung 2008 verändert wurde, können Daten erst ab diesem Zeitpunkt ausgewiesen werden.

Der Anteil der unter Dreijährigen, die in einer Tageseinrichtung mehr als sieben Stunden betreut werden, ist demnach seit 2008 deutlich angestiegen. In Niedersachsen insgesamt lag die Ganztagsbetreuungsquote 2008 noch bei 1,8%, 2011 stieg sie auf 4,5%. Die höchsten Betreuungsquoten dieser Altersgruppe finden sich in den großen Städten des Vergleichsring 1. Hier wurden 2011 bereits 8% der unter Dreijährigen mehr als sieben Stunden täglich in einer Tageseinrichtung betreut. Auch in den Städten des Vergleichsring 1 liegt der Anteil der ganztags betreuten Kleinkinder mit 7,8% ebenfalls über dem Landesdurchschnitt. Obwohl auch in allen übrigen Vergleichsringen ein Anstieg zu verzeichnen ist, liegen die Werte dennoch unter dem Landeswert. So hat sich die Ganztagsbetreuungsquote auch in Vergleichsring 3 im betrachteten Zeitraum mehr als verdoppelt. Nach wie vor werden hier aber weniger als ein Prozent der unter Dreijährigen mehr als sieben Stunden täglich betreut.

Betrachtet man die Ganztagsbetreuungsquoten für ab Dreijährige, ergibt sich folgendes Bild: Auch hier ist in allen Vergleichsringen ein Anstieg zu verzeichnen (vgl. Abbildung 32). Der Landeswert stieg von 2008 bis 2011 von 10,3 auf 16,9%. Erneut sind es die Vergleichsringe 1 und insbesondere 2, in denen die meisten Kinder ab drei Jahren mehr als sieben Stunden täglich in einer Tageseinrichtung betreut werden. Wurde in Vergleichsring 2 2008 noch ein Viertel der ab Dreijährigen ganztags betreut, war es 2011 bereits ein Drittel. In Vergleichsring 1 ist der Anteil von unter einem Fünftel auf ein Viertel gestiegen.

Auch bei den ab Dreijährigen liegen die Ganztagsbetreuungsquoten in den übrigen Vergleichsringen trotz Anstiegs im Zeitverlauf nach wie vor unter dem Durchschnitt. Erneut ist es Vergleichsring 3, in dem die wenigsten ab Dreijährigen ganztags in Tageseinrichtungen betreut werden. 2011 waren es 4,4%.

Abbildung 31: Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011

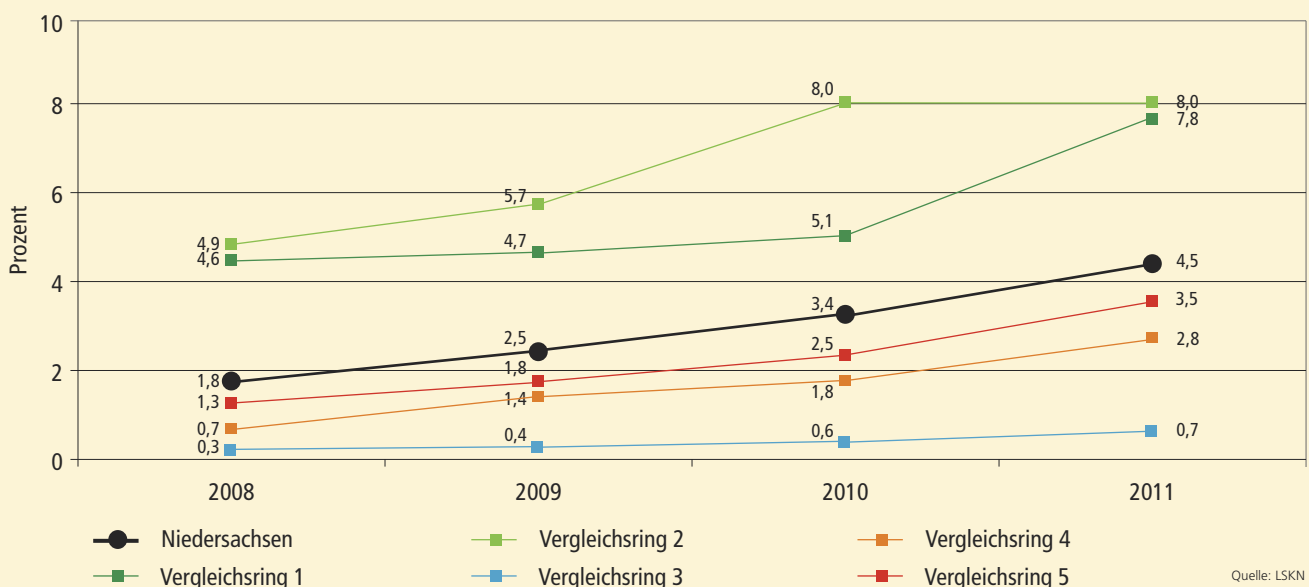
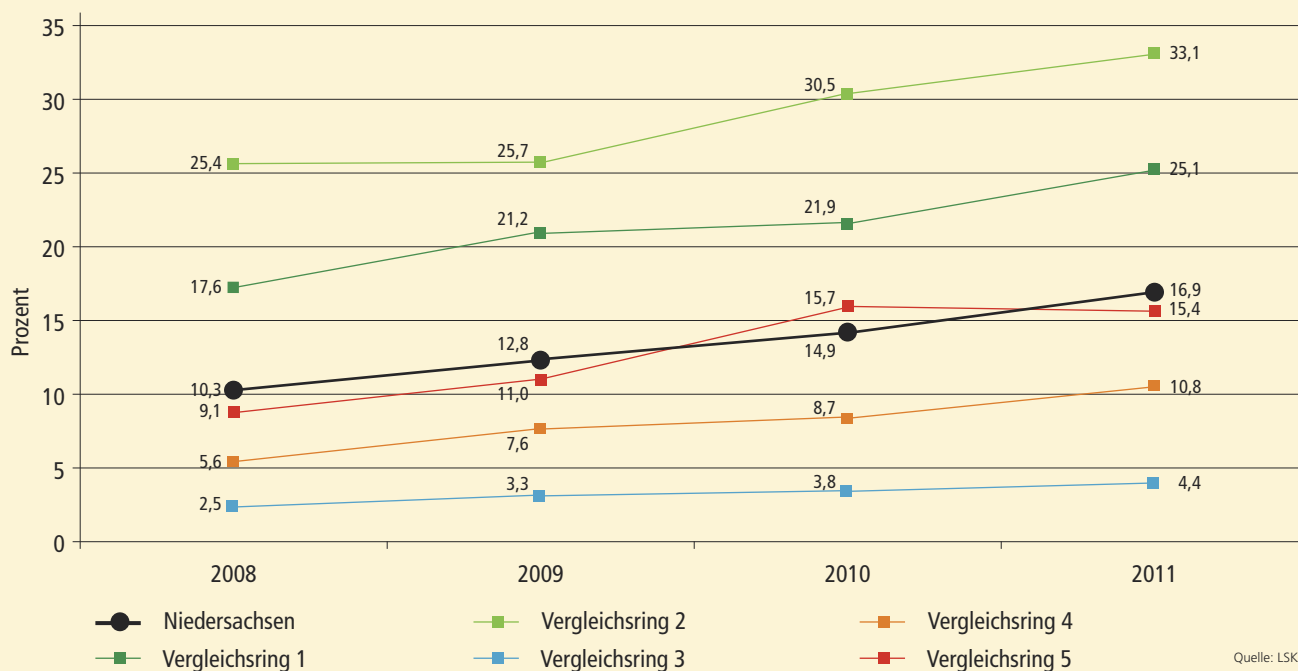


Abbildung 32: Ganztagsbetreuung ab Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011



1.4 Zusammenfassung: Veränderungen der Sozialstruktur seit 2009

Betrachtet man die Entwicklungen im Bereich Bevölkerung, Wirtschaft und soziale Lage seit dem 2009, ergibt sich folgendes Bild: Auf der einen Seite ist festzustellen, dass die demographischen Veränderungen vorangeschritten sind. Indikatoren wie der Anteil der Kinder und Jugendlichen an Bevölkerung, Alters- und Jugendquotienten oder auch der Anteil der Haushalte mit Kindern weisen darauf hin, dass die Alterung der Bevölkerung weiter zugenommen hat. Kinder und Jugendliche stellen einen immer geringeren Anteil an der Bevölkerung.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Lage hat sich seit 2009 eine fast durchgehend positive Entwicklung ergeben. Die Beschäftigung hat zugenommen, die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen. Hiervon haben Frauen und Ausländer besonders profitiert. Auch die SGB-II-Quoten sind gesunken, allerdings nicht in dem Maße wie dies im Hinblick auf Arbeitslosigkeit der Fall ist. Nach wie vor sind Kinder besonders häufig von Armut betroffen. Auch Alleinerziehende im SGB-II-Bezug scheint die positive Beschäftigungsentwicklung nicht in dem Maße erreicht zu haben, wie dies für andere Gruppen der Fall ist. Ihr Anteil an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II ist seit 2009 angestiegen. Eine positive Entwicklung ist im Hinblick auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch im Bereich der Ganztagsbetreuung

von Kindern festzustellen. In allen Vergleichsringen ist der Anteil der unter wie auch der ab Dreijährigen angestiegen, die mehr als sieben Stunden in Tageseinrichtungen betreut werden.

Im ersten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung wurde der Zusammenhang zwischen sozialstrukturellen Bedingungen und dem Bereich Hilfen zur Erziehung genauer untersucht. Wie sich gezeigt hat, können die Unterschiede, die sich zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Zahl der erbrachten Hilfen zur Erziehung ergeben, nur zu einem relativ kleinen Teil mit sozialstrukturellen Bedingungen erklärt werden.

Als Einflussfaktoren haben sich zum einen soziale Belastungen wie der SGB-II-Bezug erwiesen. Hohe SGB-II-Quoten gehen mit höheren HzE-Quoten einher, auch wenn die Höhe der HzE-Quoten nicht vollkommen darauf zurückgeführt werden kann. Neben diesen sozialen Belastungen spielen aber auch Ressourcen eine Rolle. So gehen hohe sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquoten mit niedrigeren HzE-Quoten einher.

Bedenkt man, dass sich die soziale Belastung seit 2009 verringert hat und gleichzeitig die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gestiegen ist, wäre daher zu erwarten, dass in diesem Zeitraum auch die Zahl der Jugendhilfeleistungen zurückgegangen ist. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, wird im Folgenden untersucht.

Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

2. Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011

Wie hat sich der Bereich Hilfen zur Erziehung seit 2006 entwickelt? Lagen für die Auswertungen des ersten Basisberichts zur Landesjugendhilfeplanung nur Daten der Jahre 2006 bis 2009 vor, können nun Kennzahlenergebnisse zum Bereich Hilfen zur Erziehung bis 2011 ausgewertet werden. Das folgende Kapitel wird der Frage nach der Entwicklung in diesem Zeitraum nachgehen.

Auch der zweite Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung konzentriert sich dabei auf zentrale Kennzahlen, die im Rahmen der IBN zum Bereich Hilfen zur Erziehung erhoben werden. Im Bereich der Auftragserfüllung sind dies die Quoten Hilfen zur Erziehung sowie der Eingliederungshilfen, der Hilfen für junge Volljährige und der Inobhutnahmen. Analog dazu werden im Bereich Wirtschaftlichkeit die Zuschussbedarfe für diese Hilfen in ihrer Entwicklung seit 2006 betrachtet. Auf die Ergebnisse der Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird nur kurz eingegangen.

2.1 Datengrundlage

Grundlage für die Untersuchung der Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe bilden die im Rahmen der IBN erhobenen Daten der Jugendämter zum Bereich Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27ff. SGB VIII. Ausgenommen hiervon sind Leistungen der Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII. Diese Leistungen werden von einem Großteil der Jugendämter an freie Träger delegiert, so dass sie nicht selbst über die entsprechenden Daten verfügen können.

Niedrigschwellige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, wie sie im 2. Abschnitt des SGB VIII in den §§ 16ff. definiert werden, werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht in Kennzahlen abgebildet. Begründet ist dies mit den besonderen Schwierigkeiten der Dokumentation der entsprechenden Leistungsdaten seitens der Jugendämter. Hier lediglich die Leistungen der Jugendämter selbst abzubilden, würde einen beträchtlichen Teil der niedrigschwelligen Beratungen außer Acht lassen, da sie auch von freien Trägern außerhalb der Jugendämter erbracht werden. Da die verwendeten Daten nicht aus der amtlichen Jugendhilfestatistik bezogen werden, sondern von den Jugendämtern nach den in der IBN vereinbarten Definitionen erhoben werden, liegen nur für die an der IBN beteiligten Jugendämter Daten vor.

Da nicht alle Jugendämter Niedersachsens an der IBN beteiligt sind, wurden für die nicht beteiligten Jugendämter im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung einige zentrale Fallzahlen geliefert. Damit

kann zumindest überprüft werden, ob generelle Entwicklungen, die im Kreis der IBN-Jugendämter zu beobachten sind, in ähnlicher Weise auch bei den nicht beteiligten Jugendämtern zu verzeichnen sind.

2.2 Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011

Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der HzE-Quoten von 2006 bis 2011. Hierbei wird jeweils die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ausgewiesen.

Die Graphik verdeutlicht, dass seit 2006 alle Quoten angestiegen sind. Die HzE-Quote insgesamt stieg von 26,2 Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche auf 36,9 Hilfen an. Dies entspricht einer Steigerung um mehr als 40%. Allein von 2009 bis 2011 ist ein Anstieg der HzE-Quote um 7% zu verzeichnen.

Diese Steigerung ist vor allem auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung zurückzuführen. Wurden 2006 noch 14,5 ambulante Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche registriert, waren es 2011 22,9. Dies stellt eine Steigerung um 57% dar. Von 2009 bis 2011 stieg die ambulante HzE-Quote um 8% an.

Erfassung von Hilfen zur Erziehung

Im Rahmen der IBN werden Hilfen und nicht Personen gezählt. D.h., wenn eine Person mehrere Hilfen innerhalb des Erhebungszeitraums erhält, wird dies auch mehrmals erfasst.

Es werden jeweils die laufenden Fälle innerhalb eines Jahres gezählt. Dazu gehören sowohl Hilfen, die innerhalb des Erhebungszeitraums begonnen und geendet haben, als auch Hilfen, die vor dem Erhebungsjahr begonnen haben und am Ende des Erhebungsjahres noch nicht abgeschlossen sind.

Anders als in der amtlichen Jugendhilfestatistik wird in der IBN nicht zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen differenziert, sondern lediglich zwischen ambulanten und stationären. Kriterium für die Zuordnung ist dabei jeweils der Lebensmittelpunkt des Kindes oder Jugendlichen. Entsprechend werden die üblicherweise als teilstationär bezeichneten Hilfen wie die Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII den ambulanten Leistungen zugeordnet, weil der Lebensmittelpunkt in der Familie liegt. Die Betreuung von Jugendlichen in einer eigenen Wohnung, die üblicherweise den stationären Leistungen zugeordnet wird, wird im Rahmen der IBN als ambulante Leistung betrachtet, da der Lebensmittelpunkt nicht innerhalb einer Einrichtung liegt.

Der Anstieg der stationären HzE-Quote verlief dagegen deutlich flacher. 2011 wurden 14,1 stationäre Hilfen zur Erziehung pro 1.000 unter 18-Jährige registriert, 2006 waren es nur 11,6. Die Steigerungsrate lag damit bei 21% innerhalb von fünf Jahren. Zwischen 2009 und 2011 stieg die Quote um 5% an.

Auch die Zahl der Hilfen für junge Volljährige pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige hat im Zeitverlauf zugenommen. 2006 wurden 10,8 Hilfen für junge Volljährige registriert und 2011 15,2. Damit ist diese Quote innerhalb von fünf Jahren um 41% gestiegen. Zwischen 2009 und 2011 lag der Anstieg bei 7%.

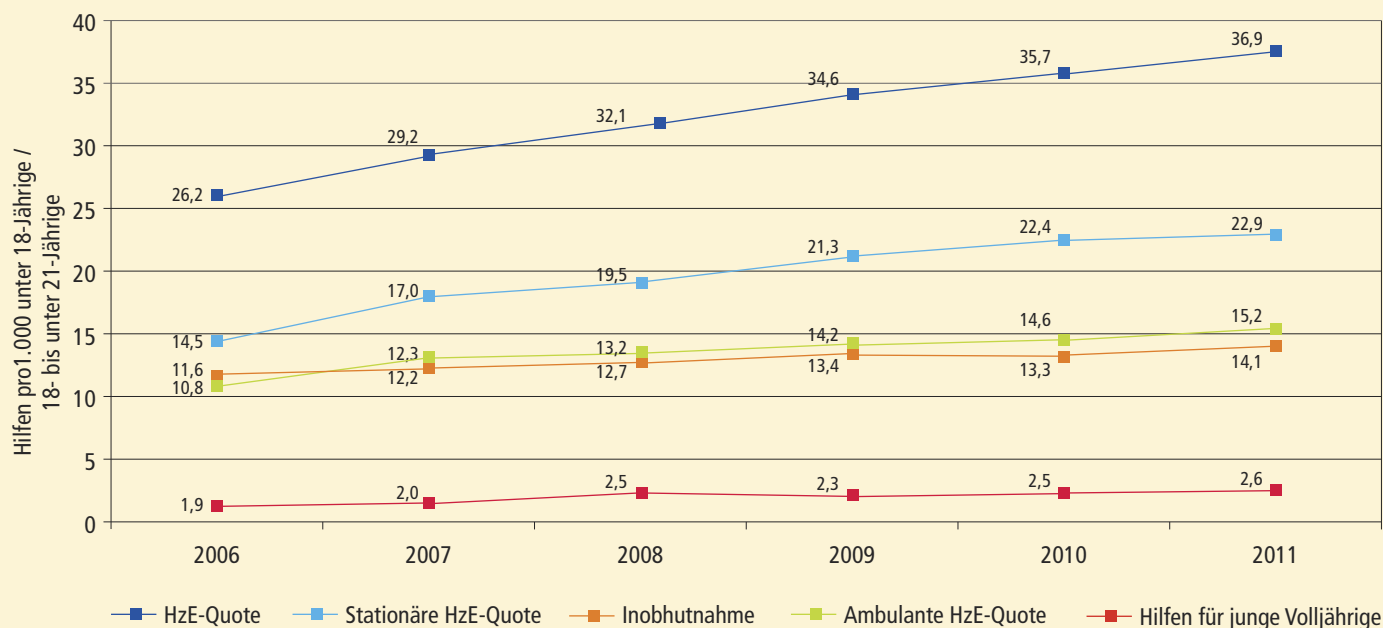
Betrachten wir zum Schluss die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche, ist auch hier ein Ansteigen zu verzeichnen. Während 2006 1,9 Inobhutnahmen erfasst wurden, waren es 2011 2,6. Der Anstieg lag damit ebenfalls knapp unter 40%.

Im ersten Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung wurden die Zusammenhänge zwischen sozialstrukturellen Bedingungen und Jugendhilfeleistungen eingehend untersucht.¹⁴ Wie sich zeigte, war nur ein Teil der Unterschiede zwischen Jugendämtern auf Sozialstrukturmerkmale zurückzuführen.

Im Falle ambulanter Hilfen zur Erziehung zeigte sich ein Zusammenhang mit dem Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Ein hoher Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ging mit niedrigeren ambulanten HzE-Quoten einher. Wie in Kapitel 1.2.2.2 (S. 35f.) und Kapitel 1.3.2 (S. 49f.), ist dieser Anteil seit 2009 weiter angestiegen. Entsprechend wäre auch ein Rückgang der ambulanten HzE-Quoten zu erwarten gewesen. Tatsächlich ist jedoch auch diese Quote gestiegen. Dies belegt noch einmal, dass nur ein Teil der Unterschiede im Hinblick auf die Höhe der ambulanten HzE-Quote tatsächlich auf sozialstrukturelle Bedingungen zurückgeführt werden kann.

Ähnliches gilt für den Zusammenhang zwischen der Höhe der stationären HzE-Quote und dem Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II. Wie im ersten Basisbericht dargestellt, gehen hohe SGB-II-Quoten mit höheren stationären HzE-Quoten einher. Wie in Kapitel 1.2.3.1 (S. 38f.) und 1.3.3 (S. 52f.) dargestellt, ist dieser Anteil seit 2009 gesunken. Gleichzeitig ist ein weiteres Ansteigen der stationären HzE-Quote festzustellen. Auch dies zeigt, dass neben sozialstrukturellen Faktoren auch andere Ursachen für die Höhe dieser Quote verantwortlich sein müssen.

Abbildung 33: Entwicklung der HzE-Quoten, der Quote Hilfen für junge Volljährige sowie Inobhutnahmen in Niedersachsen 2006 bis 2011



¹⁴ Vgl. erster Basisbericht, Kapitel 5.2.

Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

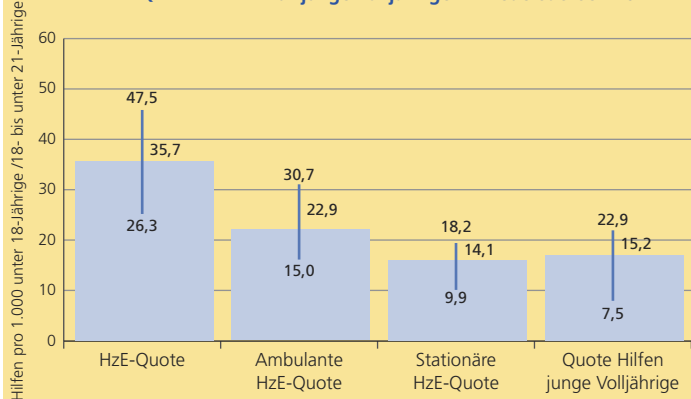
Gemäß der zweiten These, die im ersten Basisbericht diskutiert wurde, ist das besonders starke Ansteigen ambulanter Hilfen eher im Zusammenhang mit der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für die Fälle von Kindeswohlgefährdung zu sehen. Die vermehrte Installierung ambulanter Hilfen wäre demnach als Versuch der Fachkräfte zu interpretieren, eine Eskalation von Problemen in Familien zunächst mit Hilfe von Leistungen mit niedrigerem Interventionscharakter zu verhindern. Sie ist gleichzeitig auch eine Absicherung der Fachkräfte, werden vermeintliche Versäumnisse von Jugendämtern und einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Falle des Bekanntwerdens von Kindeswohlgefährdungen doch schnell Gegenstand der öffentlichen Diskussion (vgl. Kapitel Kinderschutz).

Um der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die verschiedenen Quoten miteinander zusammenhängen, wurden bereits für den ersten Basisbericht Korrelationen zwischen den verschiedenen Quoten berechnet. Die gefundenen Ergebnisse werden auch für die Daten von 2010 und 2011 bestätigt. Demnach hängen auch in diesen beiden Jahren ambulante und stationäre Quoten relativ eng miteinander zusammen. Das bedeutet, dass nach wie vor hohe ambulante HzE-Quoten auch mit hohen stationären Quoten einhergehen bzw. in Jugendämtern mit eher niedrigen ambulanten Quoten auch eher niedrige stationäre Quoten zu finden sind. Die Substitutionsthese, die davon ausgeht, dass durch die vermehrte Gewährung ambulanter Hilfen zur Erziehung stationäre Erziehungshilfen zumindest teilweise vermieden werden können, kann damit – zumindest im Durchschnitt der an der IBN beteiligten Jugendämter – erneut nicht bestätigt werden.

Auch Korrelationen zwischen der Quote Hilfen für junge Volljährige und der HzE-Quote sowie der 2011 festzustellende Zusammenhang zwischen Inobhutnahmequote und HzE-Quoten weisen darauf hin, dass in den Jugendämtern tendenziell in allen Leistungsbereichen ein ähnliches Leistungsniveau vorherrscht. D.h., eine vergleichsweise hohe Zahl ambulanter Leistungen geht tendenziell auch mit einer vergleichsweise hohen Zahl stationärer Hilfen, Hilfen für junge Volljährige oder Inobhutnahmen einher. Eine Substitution von stationären Hilfen oder Inobhutnahmen infolge einer hohen ambulanten Leistungsdichte ist nicht festzustellen. Die bereits im ersten Basisbericht für die Jahre 2006 bis 2009 beobachteten großen Differenzen zwischen den an der IBN beteiligten Jugendämtern, zeigen sich auch bei den neueren Daten. So liegt beispielsweise 2011 die Standardabweichung für die HzE-Quote insgesamt bei 10,6. Standardabweichungen geben die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert an. Zwei Drittel der beobachteten Werte liegen um die Standardabweichung höher bzw. niedriger als der Mittelwert. Bei einem Mittelwert der HzE-Quote von 34,6 im Jahr 2011 bedeutet dies, dass zwei Drittel der Werte zwischen 26,3 und 47,5 liegen. Minimal- und Maximalwert

liegen bei 21,2 bzw. 76,9 Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche. Wie Abbildung 34 zeigt, sind auch bei den übrigen Quoten hohe Standardabweichungen zu finden. Dies bedeutet, dass sich die Quoten der Jugendämter erheblich voneinander unterscheiden. Inwieweit die Unterschiede innerhalb von Vergleichsräumen geringer sind, wird in Kapitel 2.7 (S. 70f.) untersucht.

Abbildung 34: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten und Quoten Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2011



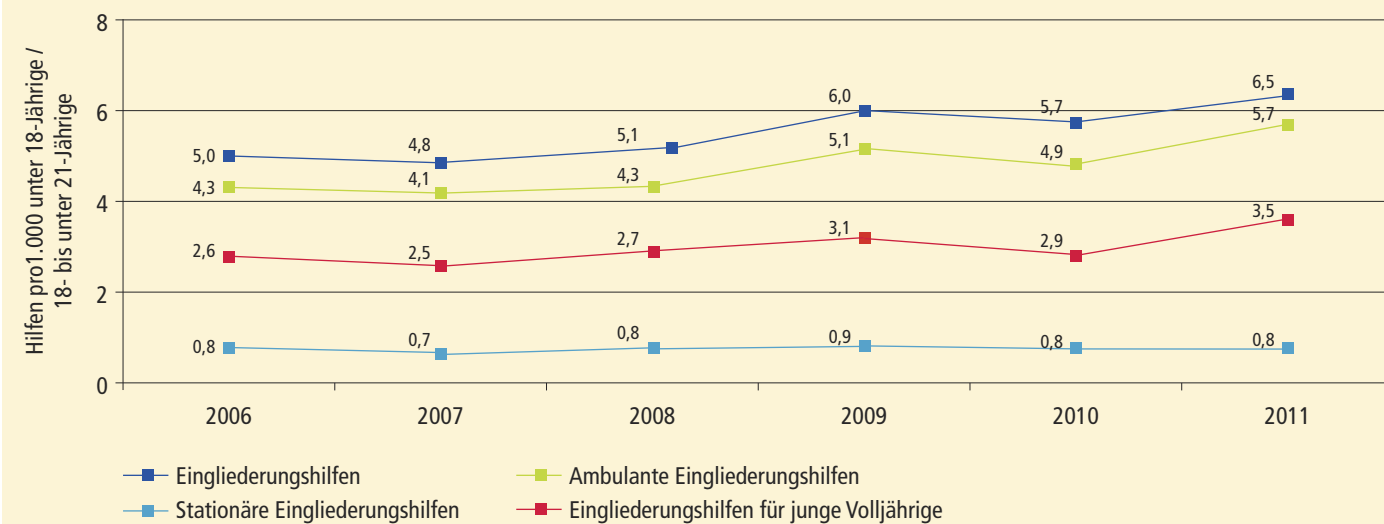
Auch im Hinblick auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII ist im Zeitraum von 2006 bis 2011 eine Steigerung der Quoten zu beobachten wie folgende Abbildung 35 zeigt. Allerdings liegen diese Quoten auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die HzE-Quoten. 2011 wurden pro 1.000 Kinder und Jugendliche 6,5 Eingliederungshilfen nach § 35a registriert, davon 5,7 ambulante und 0,8 stationäre Hilfen. Gegenüber 2006 stellt dies eine Steigerung um 30% dar. Von 2009 auf 2010 sank die Quote zunächst etwas, lag 2011 jedoch über dem Wert von 2009. Insgesamt ist in diesem kurzen Zeitraum eine Steigerung um 8% zu verzeichnen.

Ambulante und stationäre Eingliederungshilfen haben sich dabei etwas unterschiedlich entwickelt. Während bei den ambulanten Leistungen nach § 35a SGB VIII von 2006 bis 2011 eine Steigerung um 33% zu verzeichnen war, lag die Steigerungsrate bei den stationären Eingliederungshilfen in diesem Zeitraum nur bei 2%. Seit 2009 ist diese Quote sogar gesunken.

Auch die Zahl der Eingliederungshilfen für junge Volljährige pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige ist im Zeitraum von 2006 bis 2011 angestiegen. 2011 wurden 3,5 dieser Leistungen pro 1.000 junge Heranwachsende registriert, fünf Jahre zuvor waren es lediglich 2,6. Dies entspricht einer Steigerung um 36%. Allein seit 2009 ist diese Quote um 13% angestiegen.



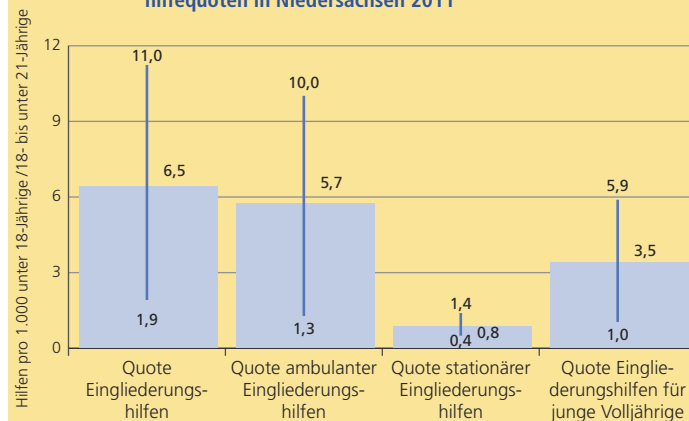
Abbildung 35: Quoten Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011



Korrelationsanalysen für die neueren Daten zeigen wie bereits die Analysen für den ersten Basisbericht, dass ambulante und stationäre Eingliederungshilfequoten sowie Eingliederungshilfequoten und HzE-Quoten unabhängig voneinander variieren. D.h. hohe ambulante Eingliederungshilfequoten gehen nicht unbedingt auch mit einer hohen Zahl stationärer Eingliederungshilfen einher und Jugendämter mit hohen HzE-Quoten weisen nicht unbedingt auch hohe Quoten bei den Eingliederungshilfen auf. Nach wie vor können aber Korrelationen zwischen der Quote für stationäre Eingliederungshilfen und der Quote Eingliederungshilfen für junge Volljährige gefunden werden. Jugendämter, die häufig stationäre Eingliederungshilfen gewähren, registrieren auch häufiger Eingliederungshilfen für junge Volljährige.

In der folgenden Abbildung 36 sind die Mittelwerte und die Standardabweichungen für die Eingliederungshilfen für das Jahr 2011 abgebildet. Die Unterschiede zwischen den Jugendämtern in Niedersachsen sind demnach auch 2011 bei den Eingliederungshilfen noch weitaus größer als bei den Hilfen zur Erziehung. Die Standardabweichungen machen zwischen 70 und 75% des Mittelwertes aus. So erreicht 2011 beispielsweise die Standardabweichung bei der Quote für Eingliederungshilfen insgesamt den Wert von 4,5, während der Mittelwert bei 6,5 pro 1.000 Kinder und Jugendliche liegt. Das bedeutet, dass zwei Drittel der Werte für diese Quote zwischen 1,9 und 11 liegen. Der Höchstwert liegt sogar bei 20,3 Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche. Diese Differenzen zwischen den Jugendämtern haben sich seit 2009 nicht verringert.

Abbildung 36: Mittelwerte und Standardabweichungen von Eingliederungshilfequoten in Niedersachsen 2011



Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

2.3 Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2011

Neben der Zahl der Hilfen werden im Rahmen der IBN auch die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige sowie Eingliederungshilfen berechnet. Hierzu werden die Ausgaben und Einnahmen der Jugendämter für diese Hilfen erfasst und auf die Bevölkerung unter 18 Jahren bzw. im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen. Die Zuordnung einzelner Hilfen zu den Bereichen ambulant und stationär folgt der Systematik der Erfassung der Hilfen (vgl. S. 59).

Die folgende Abbildung 37 gibt die Entwicklung der Zuschussbedarfe seit 2006 wieder. Demnach wurden 2011 pro Kind und Jugendlichen 380 Euro für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung ausgegeben. 2006 lag dieser Betrag noch bei 270 Euro. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsraten in diesem Zeitraum¹⁵, dürfte die Steigerung bei etwa 29% liegen.

Dabei ist sowohl bei den Zuschussbedarfen für ambulante wie für stationäre Hilfen zur Erziehung seit 2006 ein Ansteigen festzustellen. So wurden für ambulante Hilfen pro Kind und Jugendlichen 2011 im Durchschnitt 144 Euro ausgegeben und für stationäre Hilfen 236 Euro.

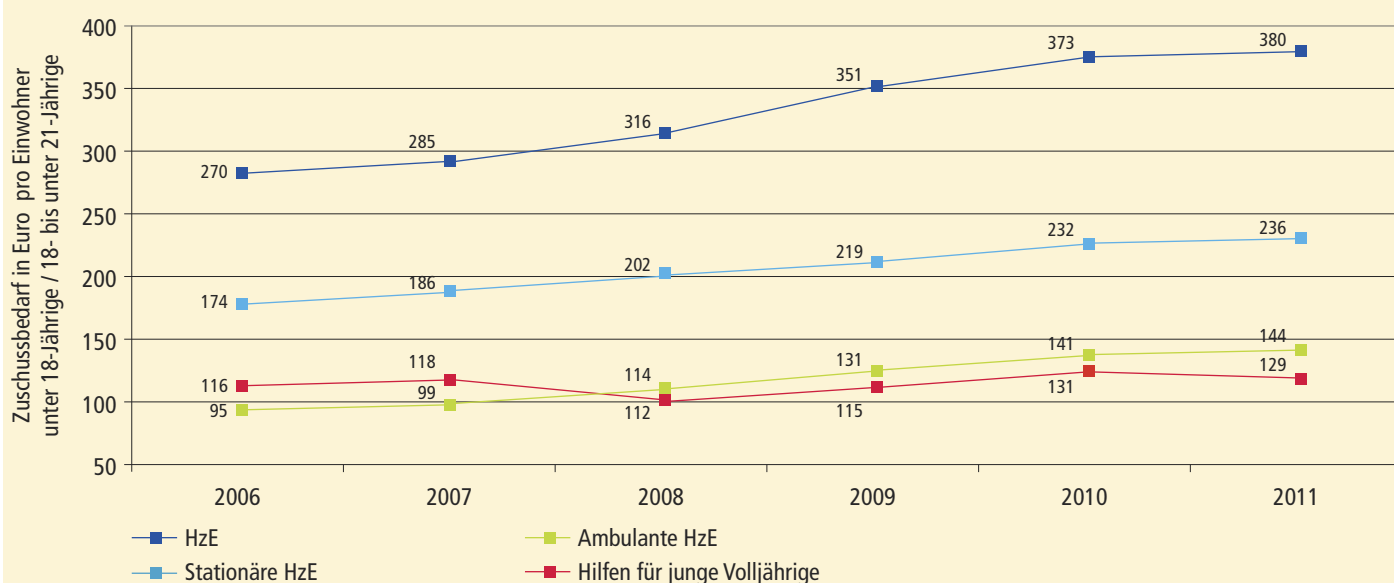
Erfassung von Jugendhilfekosten

Um Zuschussbedarfe zu berechnen, werden im Rahmen der IBN sowohl Ausgaben als auch Einnahmen für die einzelnen Hilfen erfasst. Hierbei werden jedoch lediglich die Zahlungen an die externen Leistungserbringer berücksichtigt, nicht die Personalkosten der Jugendämter, die bei der Hilfestellung selbst entstehen. Im Bereich der Einnahmen werden neben Heranziehungen der Eltern auch Kostenerstattungen anderer Jugendämter berücksichtigt.

Der Zuschussbedarf wird berechnet, indem Einnahmen von den Ausgaben abgezogen werden. Dieser Betrag wird auf die Bevölkerung unter 18 Jahren bzw. im Falle von Hilfen für junge Volljährige auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen.

Im Vergleich zu 2006 sind die Zuschussbedarfe für ambulante Hilfen deutlich stärker angestiegen als die für stationäre Hilfen. Während der Anstieg des preisbereinigten Zuschussbedarfs für ambulante Hilfen 37% beträgt, macht der Anstieg bei stationären Hilfen lediglich 24% aus. Betrachtet man nur den Zeitraum von 2009 bis 2011, zeigt sich, dass der gesamte Zuschussbedarf unter Berücksichtigung der Preisentwicklung um 5% gestiegen ist, der Zuschussbedarf für ambulante Hilfen um 6% und der Zuschussbedarf für stationäre Hilfen um 4%.

Abbildung 37: Zuschussbedarf Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2005 bis 2011

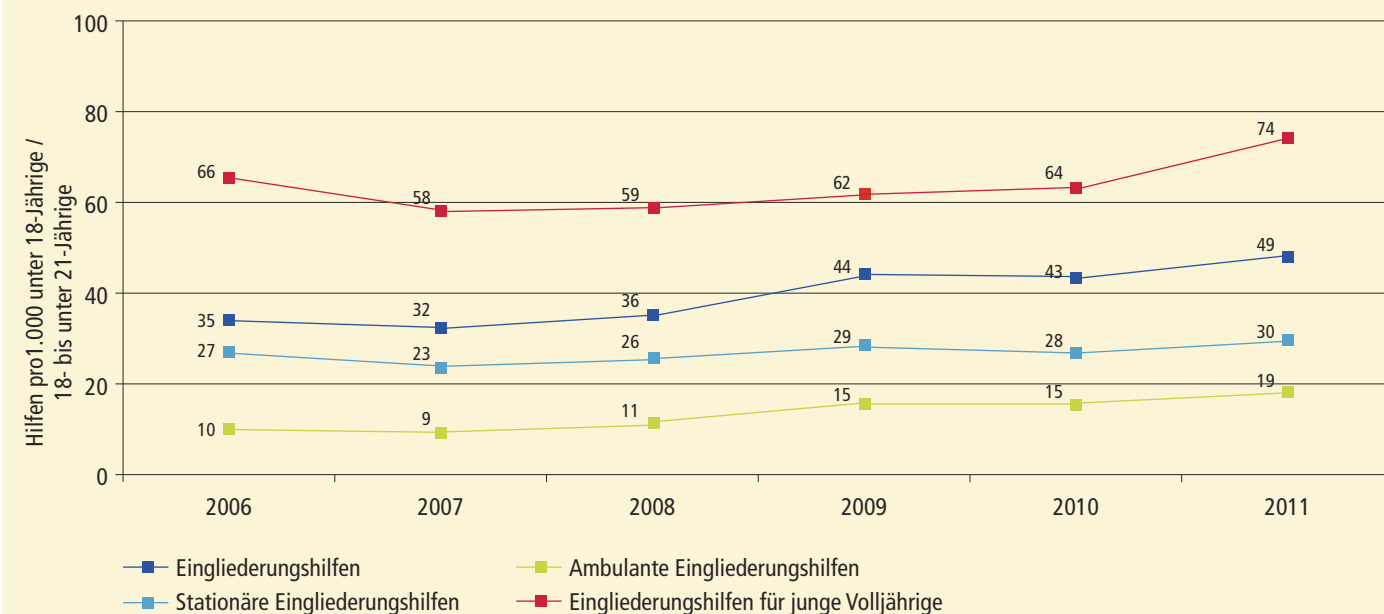


¹⁵ Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes.

Während die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung seit 2006 kontinuierlich angestiegen sind, ist bei Eingliederungshilfen zunächst ein Rückgang der Kosten zu verzeichnen (vgl. Abbildung 38). Der Zuschussbedarf für Eingliederungshilfen insgesamt ist von 2006 bis 2007 zunächst gesunken und erst danach wieder angestiegen. Noch 2010 lag er unter dem Niveau von 2006. Erst 2011 ist ein höherer Zuschussbedarf als 2006 festzustellen. Waren es 2006 66 Euro, die durchschnittlich pro Kind und Jugendlichen für Eingliederungshilfen bezuschusst werden mussten, sind es 2011 74 Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 28%, wenn man die Preissteigerungen berücksichtigt. Von 2009 bis 2011 lag die Steigerungsrate bei 8%.

Wie bei den Hilfen zur Erziehung sind es auch bei den Eingliederungshilfen die ambulanten Leistungen, deren Zuschussbedarf am stärksten angestiegen ist. Von 10 Euro pro Kind und Jugendlichen unter 18 Jahren 2006 stieg der Zuschussbedarf auf 19 Euro im Jahr 2011. Dies entspricht – berücksichtigt man die Preisentwicklung in diesem Zeitraum – einer Steigerung von 77%. Allein von 2009 auf 2011 stieg der Zuschussbedarf für ambulante Eingliederungshilfen um 20% an. Demgegenüber ist nach Berücksichtigung der Preisentwicklung bei den stationären Eingliederungshilfen so gut wie keine Steigerung des Zuschussbedarfs mehr festzustellen. Dies gilt auch für die Eingliederungshilfen für junge Volljährige, wenn man den gesamten Zeitraum von 2006 bis 2011 betrachtet. Seit 2009 ist hier allerdings ein preisbereinigter Anstieg um 16% festzustellen.

Abbildung 38: Zuschussbedarf für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

2.4 Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen in den Bereichen Auftrags Erfüllung und Wirtschaftlichkeit

Wie in den beiden vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, sind sowohl die Zahl der Hilfen als auch die Zuschussbedarfe seit 2006 angestiegen. Schon bei der Betrachtung der Zeitreihe von 2006 bis 2009 zeigte sich im ersten Basisbericht, dass Hilfezahlen und Zuschussbedarfe sich durchaus unterschiedlich entwickelt haben. Wie die folgende Abbildung 39 zeigt, gilt dies auch für den darauf folgenden Zeitraum bis 2011. Bei den Zuschussbedarfen wurden die Preissteigerungsraten in den Folgejahren auch diesmal berücksichtigt, so dass hier der preisbereinigte Nettoeffekt dargestellt wird.

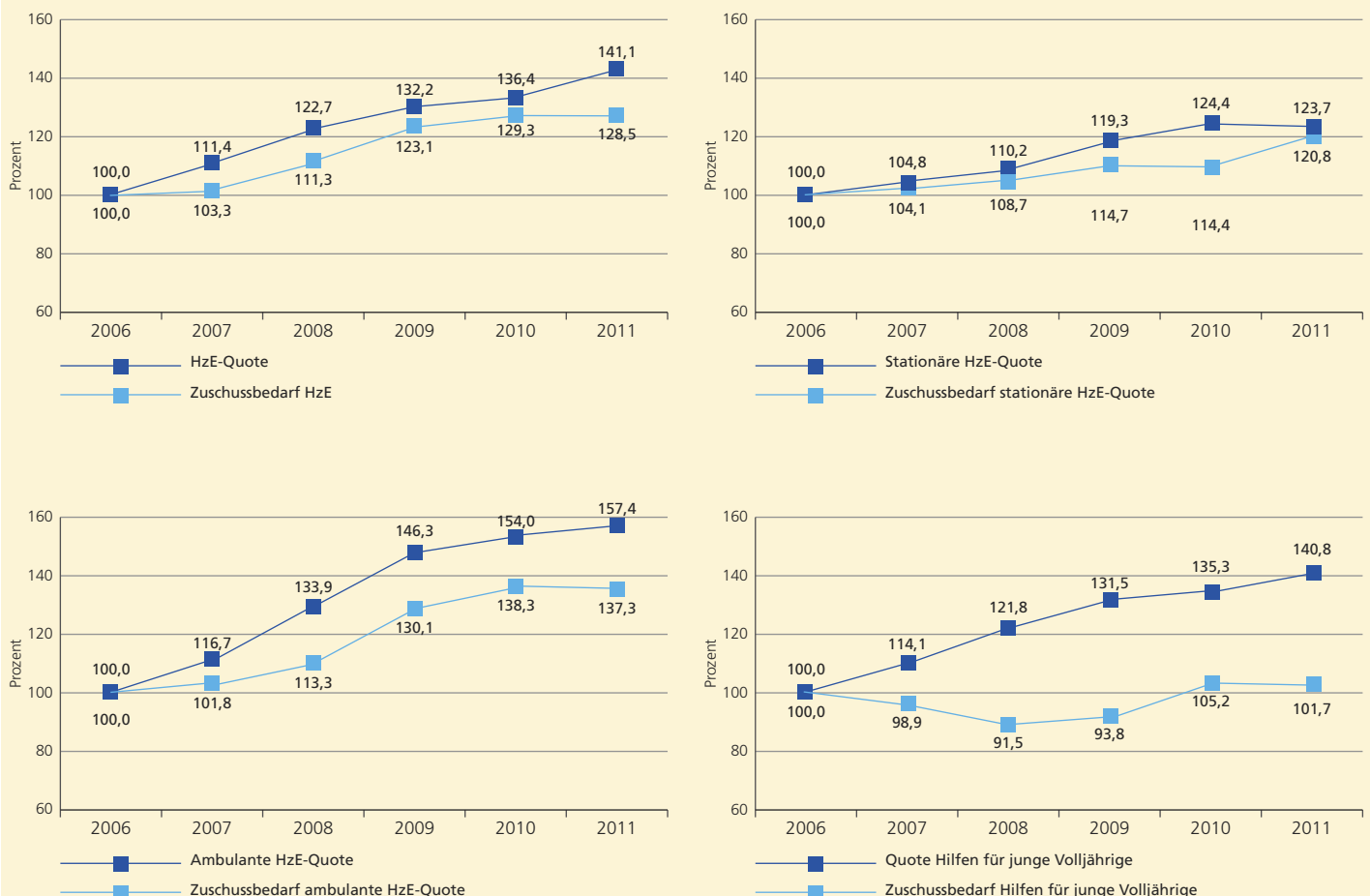
Die HzE-Quote insgesamt ist von 2006 bis 2011 um 41% angestiegen. Der Zuschussbedarf für diese Leistungen stieg im gleichen Zeitraum preisbereinigt um 29%. Ein stärkerer Anstieg der Fallzahlen als des Zuschussbedarfs findet sich dabei vor allem bei ambulanten

Hilfen zur Erziehung. Hier ist die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche um 57% angestiegen, der Zuschussbedarf aber lediglich um 37%. Das bedeutet, dass der Zuschussbedarf für die einzelne ambulante Hilfe 2011 niedriger war als 2006.

Demgegenüber verlaufen die Steigerungsraten der Quoten und Zuschussbedarfe für stationäre Hilfen zur Erziehung fast gleich. 2011 wurden 21% mehr stationäre Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche erbracht als 2006 und der Zuschussbedarf für diese Hilfen ist preisbereinigt um 24% angestiegen.

Der größte Unterschied in der Entwicklung von Hilfezahlen und Zuschussbedarfen findet sich nach wie vor bei den Hilfen für junge Volljährige. Während 2011 41% mehr Hilfen registriert wurden als 2006, ist der Zuschussbedarf preisbereinigt im gleichen Zeitraum nur um 2% gestiegen. Auch für die Hilfen für junge Volljährige bedeutet dies, dass der Zuschussbedarf für die einzelne Hilfe seit 2006 gesunken sein muss.

Abbildung 39: Prozentuale Entwicklung von HzE-Quoten und Zuschussbedarf in Niedersachsen 2005 bis 2011

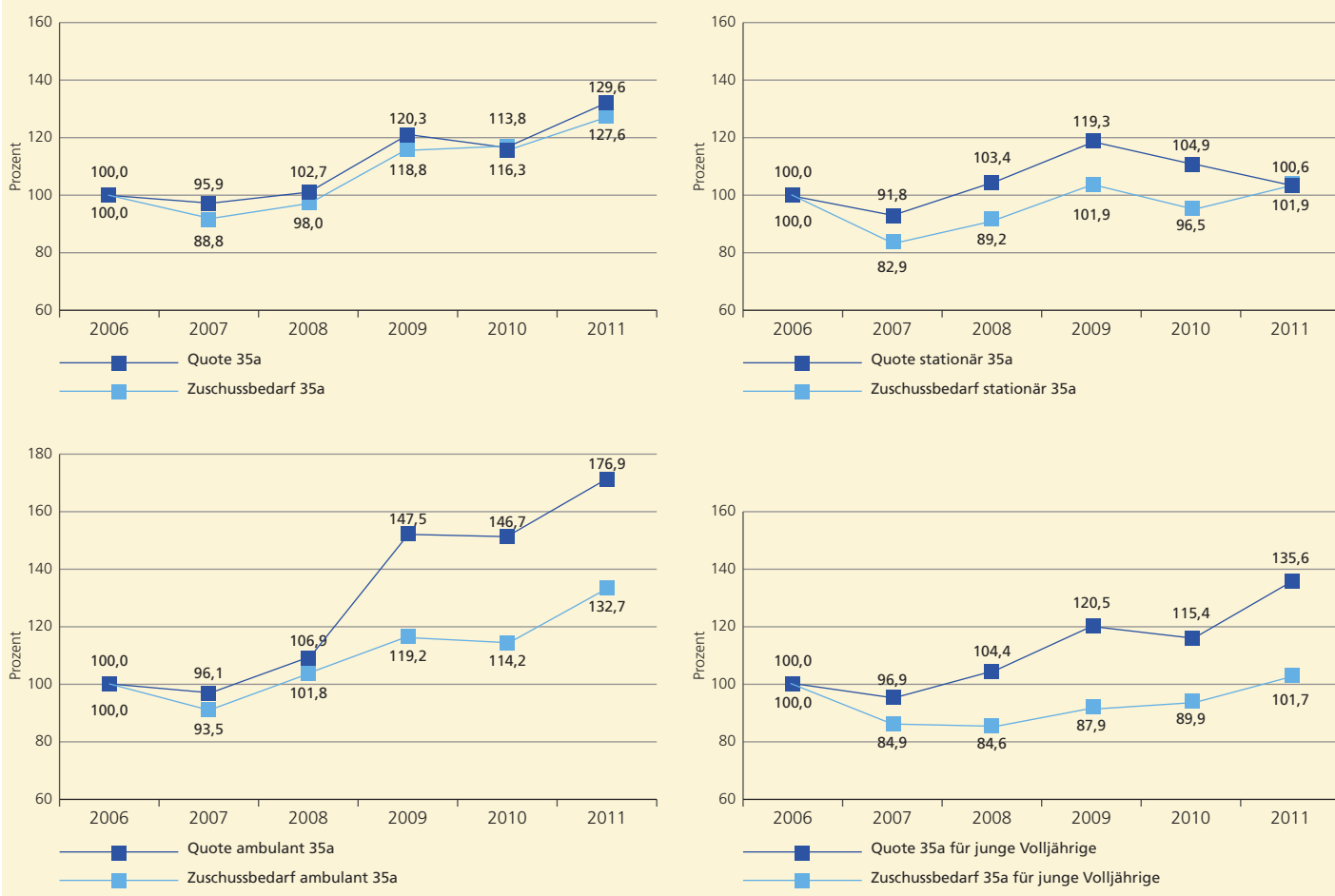


Bei den Eingliederungshilfen insgesamt ist eine größtenteils parallele Entwicklung von Quoten und Zuschussbedarfen festzustellen (Abbildung 40). Von 2006 bis 2011 sind die entsprechenden Quoten um 30% und die Zuschussbedarfe preisbereinigt um 28% angestiegen. Betrachtet man ambulante und stationäre Hilfen getrennt, ergibt sich jedoch ein unterschiedliches Bild. Bei den ambulanten Eingliederungshilfen ist die Quote um 77% angestiegen, der Zuschussbedarf aber lediglich um 33%. Bei den stationären Eingliederungshilfen ist bis 2009 bei den Zuschussbedarfen eine große Steigerung festzustellen, die Quote ist dagegen zunächst sogar

zurückgegangen. Seit 2010 haben sich die beiden Entwicklungslinien wieder angenähert. In der Gesamtbetrachtung von 2006 bis 2011 ist weder bei den Quoten, noch bei den Zuschussbedarfen ein nennenswertes Ansteigen zu verzeichnen.

Bei den Eingliederungshilfen für junge Volljährige ist dagegen wieder ein starker Anstieg der Quote – 2011 lag sie 41% höher als 2006 – und ein Gleichbleiben des Zuschussbedarfs festzustellen. Damit wurde auch hier 2011 für die einzelnen Eingliederungshilfen für junge Volljährige weniger Zuschuss benötigt als fünf Jahre zuvor.

Abbildung 40: Prozentuale Entwicklung von Quoten Eingliederungshilfen und Zuschussbedarf Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011





Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

Zusammenfassend kann also wie bereits 2009 festgehalten werden, dass trotz eines Anstiegs des Kostenvolumens insgesamt bei einigen Leistungen auch ein Kostenrückgang pro einzelner Hilfe festgestellt werden kann. Dies gilt für ambulante Hilfen zur Erziehung sowie Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Volljährige. Ursache hierfür könnte eine geringere Dauer bzw. ein geringerer Einsatz von Fachleistungsstunden pro Hilfe sein. Bei stationären Eingliederungshilfen könnte eine verkürzte Laufzeit von Hilfen dazu führen, dass der aufzubringende Zuschussbedarf langsamer ansteigt als die Zahl der Hilfen. Da im Rahmen der IBN keine Daten zur Dauer oder zum Umfang der Hilfen erfasst werden, kann diese Frage hier aber nicht abschließend beantwortet werden.

Im Falle ambulanter Eingliederungshilfen ist der umgekehrte Effekt zu beobachten: Hier steigt der eingesetzte Zuschussbedarf deutlich stärker an als die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche, d.h. für die einzelne Leistung wird mehr ausgegeben. Eine Ursache für diese Entwicklung könnte in der Anbieterstruktur vor Ort liegen. Im Bereich ambulanter Eingliederungshilfen sind weniger Anbieter am Markt, sodass der einzelne Anbieter eine stärkere Position in den Preisverhandlungen mit dem Jugendamt erhält. Auch diese These kann jedoch anhand von IBN-Daten bisher nicht überprüft werden.

2.5 Veränderungen im Bereich Kundenzufriedenheit 2006 bis 2011

Die Zufriedenheit der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familienangehörigen mit den Leistungen der Jugendämter ist neben Auftragsbefriedigung, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit ein wichtiger Bestandteil der Balanced Scorecard, nach der die IBN aufgebaut ist.

Die „Dienstleistung Kinder- und Jugendhilfe“ ist – wie die Erbringung aller persönlichen Dienstleistungen – auf die Interaktion und Kommunikation zwischen „Kunden“ und Fachkräften in den Jugendämtern angewiesen. Persönliche Dienstleistungen können generell nicht „ohne“ den jeweiligen Abnehmer dieser Leistung erbracht werden. Dieses sogenannte Uno-actu-Prinzip¹⁶ legt es daher nahe, bei der Betrachtung der Dienstleistung Kinder- und Jugendhilfe auch die Sicht der Kinder, Jugendlichen und Sorgeberechtigten mit in den Blick zu nehmen. Die wahrgenommene Qualität der Beziehung zu den Fachkräften ist von großer Bedeutung für das Gelingen von Jugendhilfeleistungen. Das Wissen um die Zufriedenheit der „Kunden“ hat damit auch steuerungsrelevanten Charakter. Kundenzufriedenheit ist deshalb einer der vier Bereiche, die auf der Balanced Scorecard abgebildet wird.

Alle Daten zur Kundenzufriedenheit werden im Rahmen von Befragungen erhoben. Da nicht alle Jugendämter jährlich solche Befragungen durchführen, ist die zugrunde liegende Zahl der Fälle bei den Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit geringer als bei den Kennzahlen zur Auftragsbefriedigung und Wirtschaftlichkeit.

Wie die folgende Abbildung 41 zeigt, sind Jugendliche und Sorgeberechtigte mit der Arbeit der Jugendämter auch 2011 relativ zufrieden. 82% der Befragten fühlen sich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendämter wertgeschätzt. Jeweils drei Viertel der Befragten fühlen sich beteiligt und haben den Eindruck, dass das Jugendamt ihnen geholfen hat. Dieser Anteil ist allerdings seit 2009 etwas gesunken.

Geringer fällt 2011 auch die Zustimmung zur Aussage „Ich kann die Entscheidungen des Jugendamtes verstehen“ aus. Nur 60% der Jugendlichen und Sorgeberechtigten stimmen dieser Aussage 2011 ganz oder überwiegend zu. Auch die Zustimmung zu dieser Aussage hat seit 2009 abgenommen.

Kundenzufriedenheit

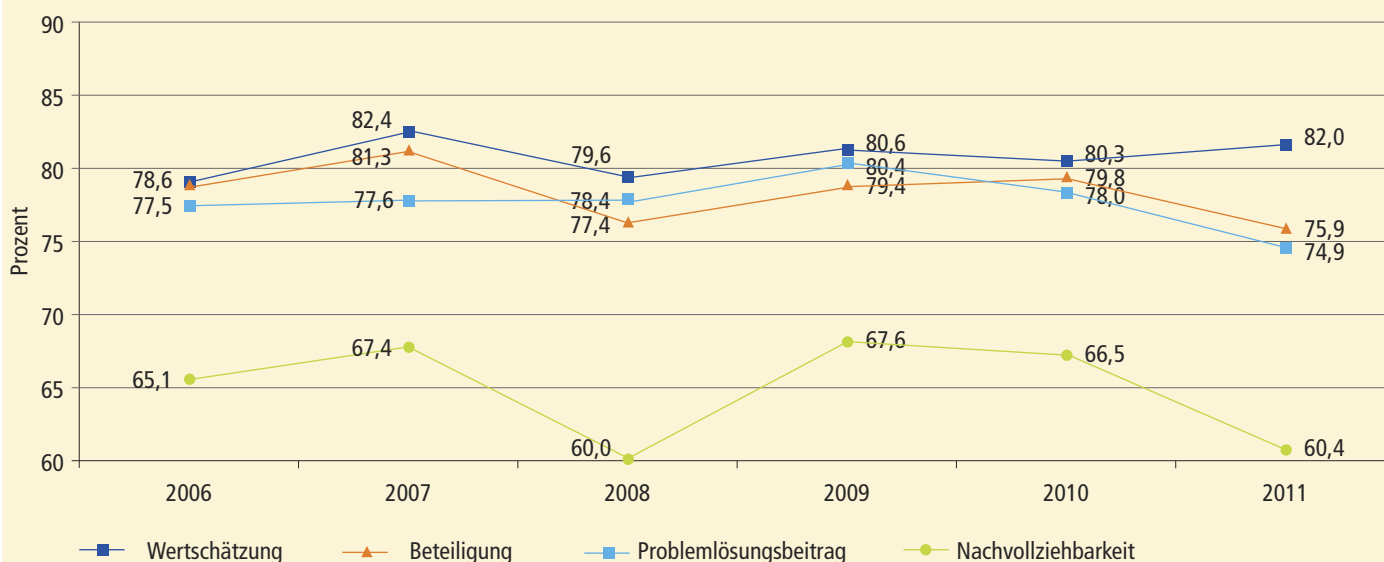
Jugendlichen und Sorgeberechtigten werden die folgenden Aussagen vorgelegt, zu denen sie auf einer vierstufigen Skala den Grad ihrer Zustimmung angeben sollen:

- „Ich fühle mich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes ernst genommen.“
- „Meine Vorstellungen kann ich in den Gesprächen im Jugendamt einbringen.“
- „Das Jugendamt hat mir geholfen.“
- „Ich kann die Entscheidungen des Jugendamtes verstehen.“

Die Kennzahl gibt jeweils den Anteil der Befragten an, die diesen Aussagen ganz oder überwiegend zugestimmt haben.

¹⁶ Gross und Badura (1977).

Abbildung 41: Kundenzufriedenheit 2006 bis 2011



2.6 Veränderungen im Bereich Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2011

Ebenso wie die Kundenzufriedenheit ist auch die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern relevant für das Gelingen von Jugendhilfeleistungen. In der Mitarbeiterzufriedenheit kommen innerorganisatorische Aspekte zum Ausdruck, die im engen Zusammenhang mit Leitung stehen. Insofern stellt sich hier die Frage, inwieweit sich ein bestimmtes Organisationsklima und ein bestimmter Führungsstil auch auf die Erbringung von Jugendhilfeleistungen auswirkt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Allgemeinen Sozialen Dienst oder der wirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe über Hilfen zur Erziehung entscheiden, werden im Rahmen der IBN daher zur Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten ihrer Arbeit befragt. Die folgende Abbildung 42 zeigt die entsprechenden Ergebnisse. Auch hier stehen die Prozentwerte für den Anteil der Befragten, die den einzelnen Aussagen voll oder überwiegend zugestimmt haben.

Ihren Aufgaben im Jugendamt fühlen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut gewachsen. Die große Mehrheit ist motiviert bei der Arbeit, fühlt sich ausreichend persönlich und fachlich qualifiziert und kann diese Qualifikationen auch in die Arbeit einbringen.

Die Beziehungen zu Kolleginnen und Kollegen sowie zur Leitung werden dagegen schlechter beurteilt. Nur noch 62% sehen 2011

ihr fachlich begründetes Handeln auch anerkannt. Eine offene Kommunikation im Jugendamt sehen nur noch etwa 40% der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und nur für 41% sind die Leitungsentscheidungen transparent und nachvollziehbar. Veränderungen haben sich seit 2006 insgesamt kaum ergeben.

Mitarbeiterzufriedenheit

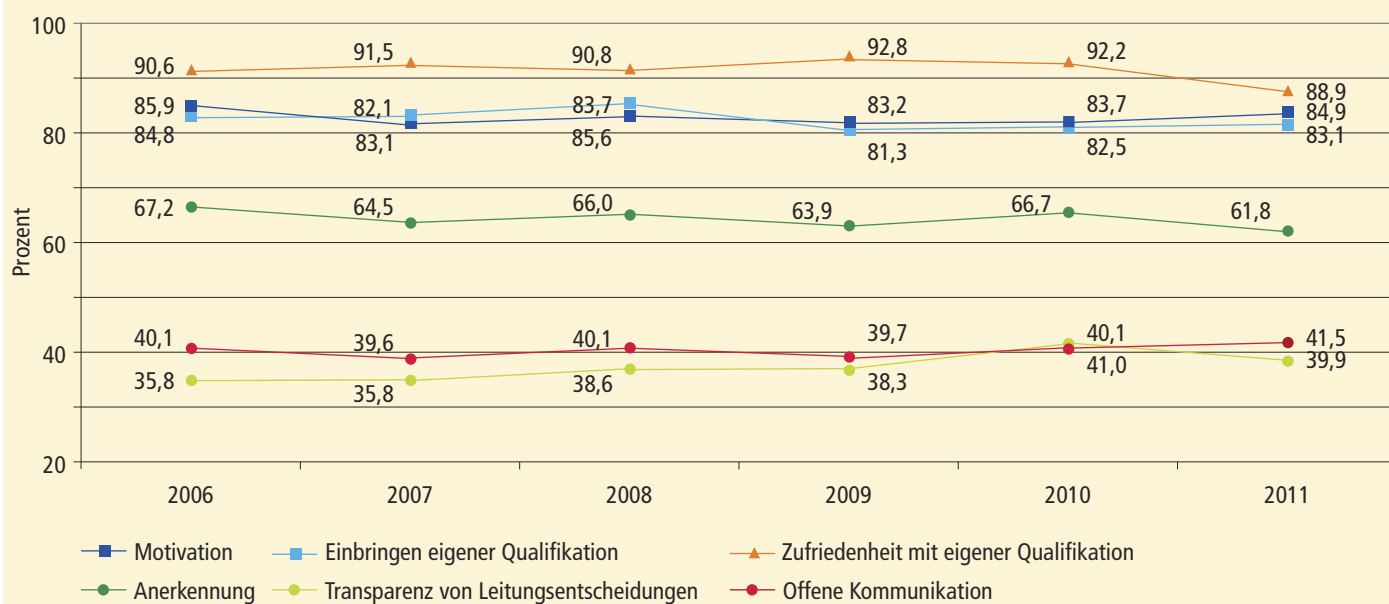
Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ASD sowie der wirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe werden die folgenden Aussagen vorgelegt, zu denen sie auf einer vierstufigen Skala den Grad ihrer Zustimmung angeben sollen:

- „Ich arbeite motiviert.“
- „Ich kann meine persönliche und fachliche Qualifikation in meine Arbeit einbringen.“
- „Ich fühle mich für meine Arbeit persönlich und fachlich qualifiziert.“
- „Mein fachlich begründetes Handeln wird anerkannt.“
- „Für mich sind Leitungsentscheidungen transparent und nachvollziehbar.“
- „Bei uns im Jugendamt wird offen miteinander gesprochen.“

Die Kennzahl gibt jeweils den Anteil der Befragten an, die diesen Aussagen voll oder überwiegend zugestimmt haben.

Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

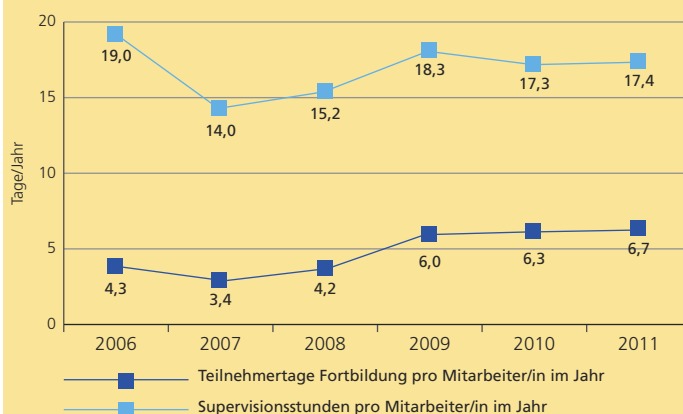
Abbildung 42: Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2011



Neben den Befragungsdaten zur Mitarbeiterzufriedenheit werden in diesem Bereich auch Daten zur Fortbildung und Supervision erhoben. Abbildung 43 zeigt die Ergebnisse der entsprechenden Kennzahlen für die Jahre 2006 bis 2011. Die Zahl der Fortbildungstage ist von 2007 bis 2009 zunächst angestiegen. Wurden 2007 noch durchschnittlich 14 Fortbildungstage pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter registriert, waren es 2009 18,3. Am Ende der Zeitreihe, 2011 lag die durchschnittliche Zahl der Fortbildungstage bei 17,5.

Die Zahl der Supervisionsstunden hat dagegen seit 2007 durchgängig zugenommen. Waren es 2007 noch durchschnittlich 3,4 Supervisionsstunden pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiterin, stieg diese Zahl bis 2011 auf 6,7.

Abbildung 43: Fortbildung und Supervision 2006 bis 2011



2.7 Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2005 bis 2011

Nachdem die Entwicklung in Niedersachsen in den Jahren 2006 bis 2011 dargestellt wurde, wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche Unterschiede zwischen den einzelnen Vergleichsringen im Hinblick auf die Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung bestehen.

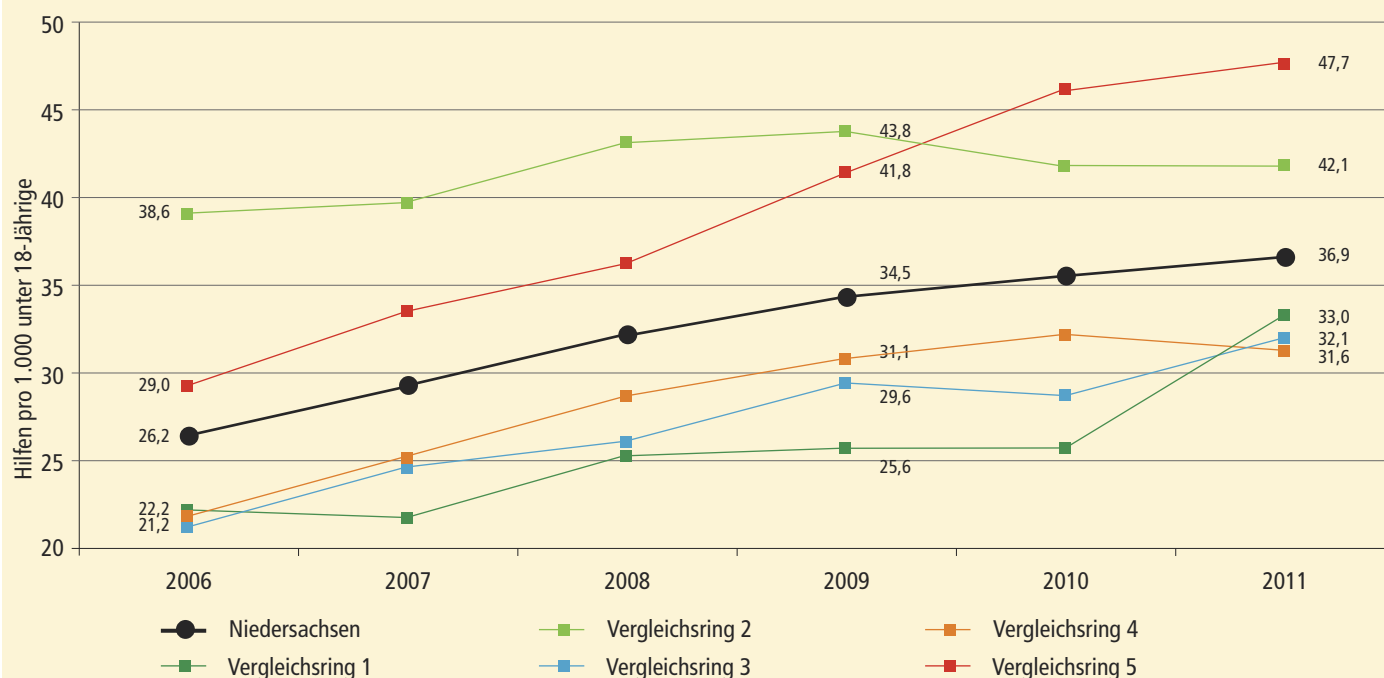
2.7.1 Veränderungen im Bereich Auftrags Erfüllung Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen

Die folgende Abbildung 44 gibt einen Überblick über die Entwicklung der HzE-Quote insgesamt in den Vergleichsringen. Hierbei ist zu beachten, dass für Vergleichsring 1 in den Jahren 2010 und 2011 lediglich die Werte für drei der sieben Jugendämter vorliegen. Die Mittelwerte für diesen Vergleichsring sind seit 2010 daher wenig aussagekräftig und nicht mehr mit den Vorjahren zu vergleichen. Auf diese Ergebnisse wird daher im Folgenden nicht näher eingegangen.

Bis 2009 ist in allen Vergleichsringen ein Ansteigen der HzE-Quote festzustellen, die Höhe der Quote ist in den verschiedenen Vergleichsringen jedoch recht unterschiedlich. Während die Durchschnittswerte für die Vergleichsringe 1, 3 und 4 unter dem IBN-Mittelwert lagen, lagen die Werte in den Vergleichsringen 2 und 5 darüber. Dies gilt auch für die Entwicklung nach 2009. Allerdings ist seither in einzelnen Vergleichsringen auch ein Sinken der HzE-Quote festzustellen.

So sank die HzE-Quote im städtischen Vergleichsring 2 von 43,8 Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Jahr 2009 auf 42,1 Hilfen 2011. Da die Quote in Vergleichsring 5 von 41,8 auf 47,7 anstieg, wurden 2011 nicht mehr in Vergleichsring 1, sondern in Vergleichsring 5 die meisten Hilfen zur Erziehung registriert. In Vergleichsring 4 ist die Quote seit 2009 etwa gleich geblieben.

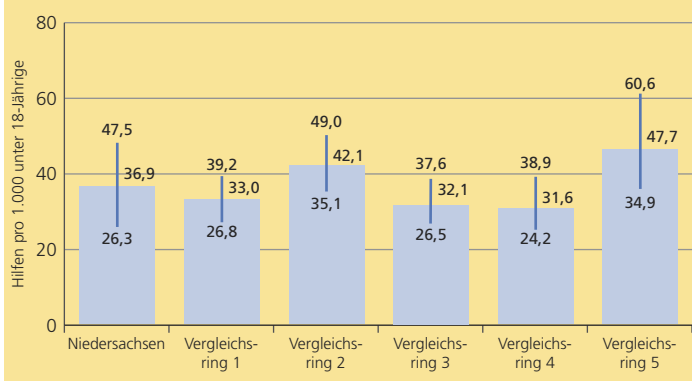
Abbildung 44: Entwicklung der HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

Auch 2011 verbirgt sich hinter den Mittelwerten der Vergleichsringe eine große Bandbreite von Werten in den einzelnen Jugendämtern. Dies zeigt die folgende Abbildung 45.¹⁷ Die geringsten Unterschiede zwischen Jugendämtern finden sich in Vergleichsring 3, die größten Differenzen sind dagegen in Vergleichsring 5 zu finden. Bei einem Mittelwert von 47,7 Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche liegt die Standardabweichung bei 12,8, d.h. zwei Drittel der Werte liegen zwischen 34,9 und 60,6.

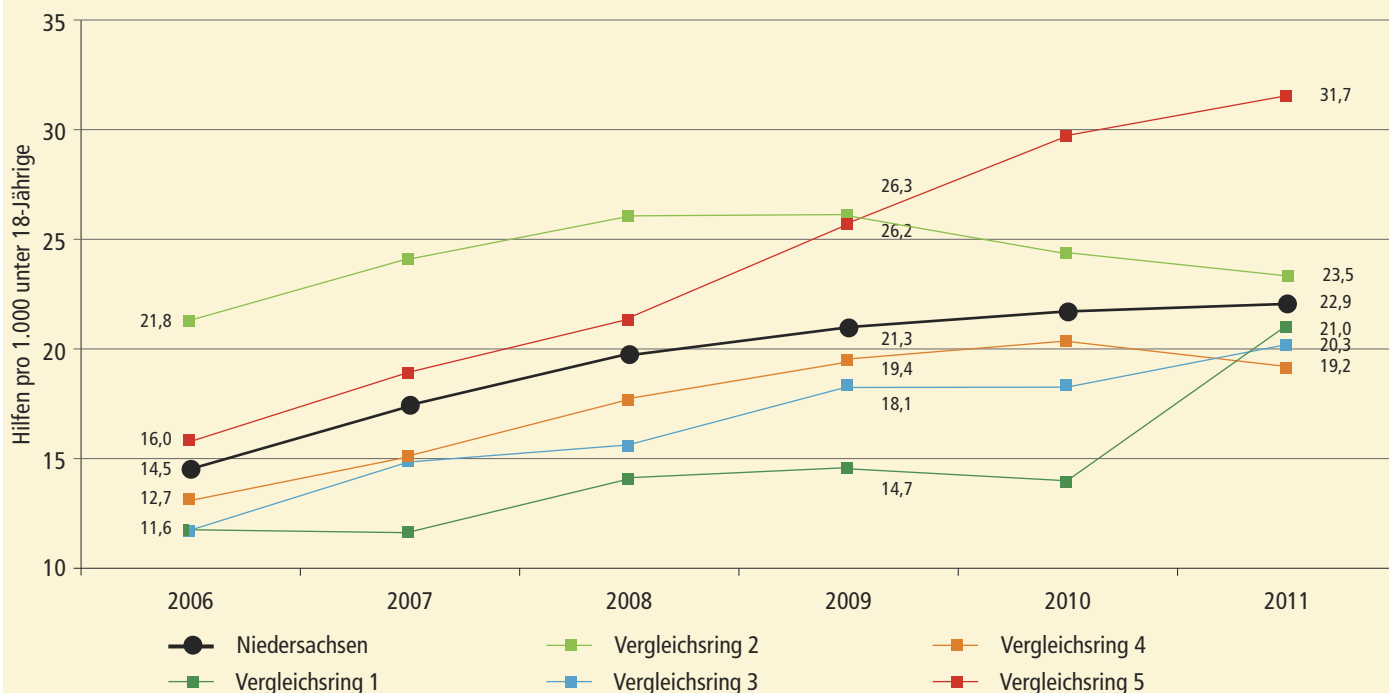
Abbildung 45: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2011



Ein Blick auf die Entwicklung der ambulanten Hilfen zur Erziehung zeigt ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der HzE-Quoten insgesamt (vgl. Abbildung 46). Auch hier liegen die Werte in Vergleichsring 2 und 5 über dem niedersächsischen Durchschnitt, die Werte in den übrigen Vergleichsringen darunter. Die geringste Zahl ambulanter Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche ist 2011 in Vergleichsring 4 festzustellen. Hier wurden 19,2 ambulante Erziehungshilfen pro 1.000 unter 18-Jährige registriert.

Der stärkste Anstieg der ambulanten HzE-Quote ist erneut in Vergleichsring 5 zu finden. Die Quote des Jahres 2011 liegt 98% höher als die des Jahres 2006 und gegenüber 2009 ist ein Ansteigen um 21% festzustellen. Gleichzeitig ist die ambulante HzE-Quote in Vergleichsring 2 in diesem kurzen Zeitraum um 10% gesunken. Wurden 2009 in Vergleichsring 2 und 5 noch fast gleich viele ambulante Hilfen erbracht, sind es 2011 in Vergleichsring 5 also deutlich mehr.

Abbildung 46: Entwicklung der ambulanten HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



¹⁷ Auch hier gilt, dass die Werte für Vergleichsring 1 aufgrund der geringen Zahl von Jugendämtern, für die Daten vorliegen, nicht interpretierbar sind.

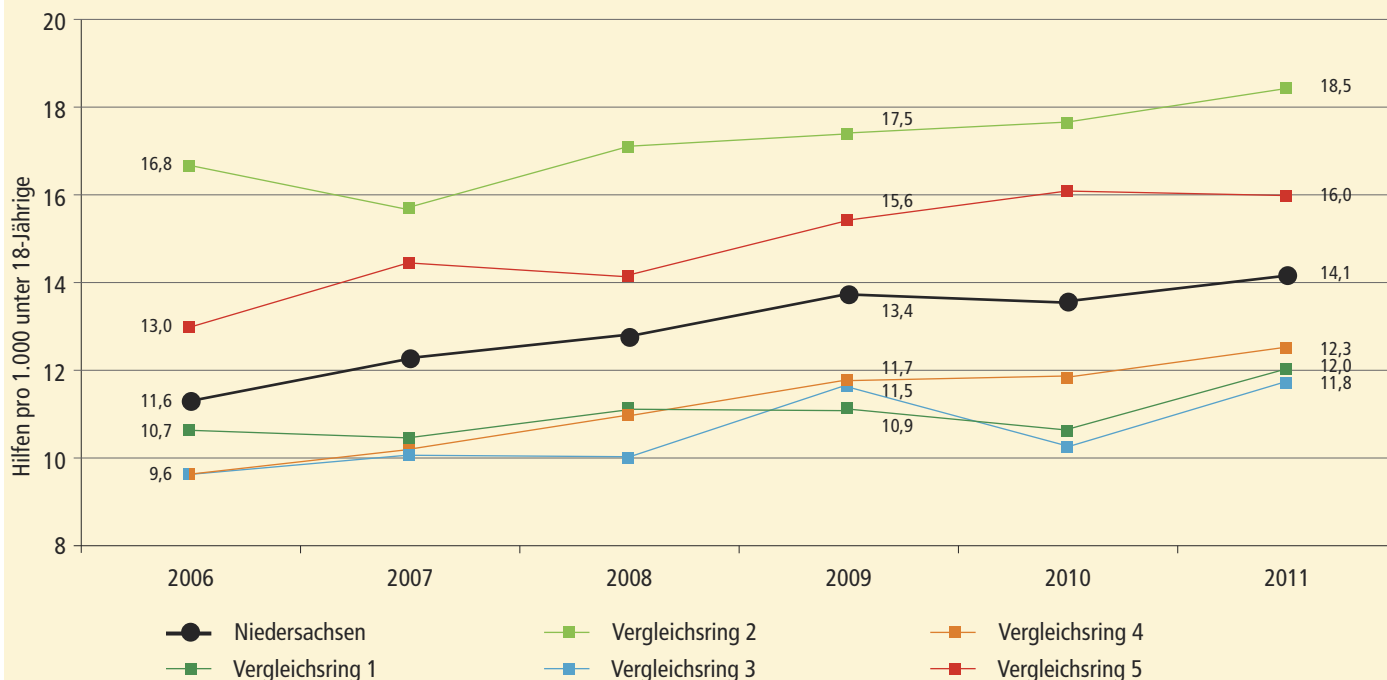
Auch bei den ambulanten HzE-Quoten finden sich 2011 große Unterschiede zwischen den Jugendämtern einzelner Vergleichsringe. Die größten Differenzen sind erneut in Vergleichsring 5 festzustellen, während sich die Jugendämter in Vergleichsring 3 im Hinblick auf die Höhe der ambulanten HzE-Quote am wenigsten voneinander unterscheiden.

Im Hinblick auf die Entwicklung der stationären HzE-Quoten in den Vergleichsringen zeigt sich ein etwas anderes Bild (vgl. Abbildung 47). Hier findet sich die höchste Quote nach wie vor im städtischen Vergleichsring 2, wo 2011 18,5 stationäre Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche registriert wurden. An zweiter Stelle folgt Vergleichsring 5 mit 16 stationären Hilfen. Alle übrigen Vergleichsringe weisen recht nahe beieinander liegende Mittelwerte unterhalb des Landesdurchschnitts auf.

Betrachtet man die Entwicklung seit 2006, stellt man fest, dass der Anstieg der stationären HzE-Quote in Vergleichsring 2 am geringsten ausgefallen ist. 2011 wurde dort nur eine um 10% höhere stationäre HzE-Quote registriert als 2006. Die höchste Steigerungsrate findet sich mit 30% in Vergleichsring 4. Auch für den Zeitraum 2009 bis 2011 ist in Vergleichsring 4 mit einer Steigerung der stationären HzE-Quote um 20% der stärkste Anstieg zu verzeichnen. Die Quote liegt jedoch nach wie vor unter dem Landeswert.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zahl ambulanter Hilfen stärker angestiegen ist als die stationärer. Allerdings bestehen im Hinblick auf diese Steigerung bei den ambulanten Hilfen sehr große Unterschiede zwischen den Vergleichsringen. Im Hinblick auf die Entwicklung der stationären HzE-Quote sind sich die Vergleichsringe relativ ähnlich. Dem entspricht, dass innerhalb der Vergleichsringe die Unterschiede zwischen den einzelnen Jugendämtern bei den ambulanten Hilfen ebenfalls deutlich größer sind als bei den stationären.

Abbildung 47: Stationäre HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

Auch bei den Hilfen für junge Volljährige sind in Vergleichsring 5 die höchsten Werte wie auch die höchsten Steigerungsraten zu verzeichnen (vgl. Abbildung 48). 2011 wurden dort 21,7 Hilfen pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige registriert. 2006 waren es lediglich 11,8. Dies stellt einen Anstieg um 84% dar. Gegenüber 2009 stieg die Quote um 24%.

Die entsprechenden Werte in Vergleichsring 2 liegen bereits seit 2009 unter denen des Vergleichsring 5. Von 2008 bis 2010 ist die Quote hier jährlich gesunken, bis 2011 aber wieder etwas ange-

stiegen. Sie lag 2011 12% über dem Wert von 2006 und 15% über dem Wert von 2009. In Vergleichsring 2 sind im Hinblick auf Hilfen für junge Volljährige auch die größten Unterschiede zwischen den Jugendämtern zu beobachten (vgl. Abbildung 49).

Auch die Quote Hilfen für junge Volljährige liegt in den Vergleichsringen 3 und 4 unter dem Landeswert, im Falle von Vergleichsring 4 jedoch erst seit 2010. Sie ist in diesem Vergleichsring von 2009 bis 2011 um 16% zurückgegangen.

Abbildung 48: Entwicklung der Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009

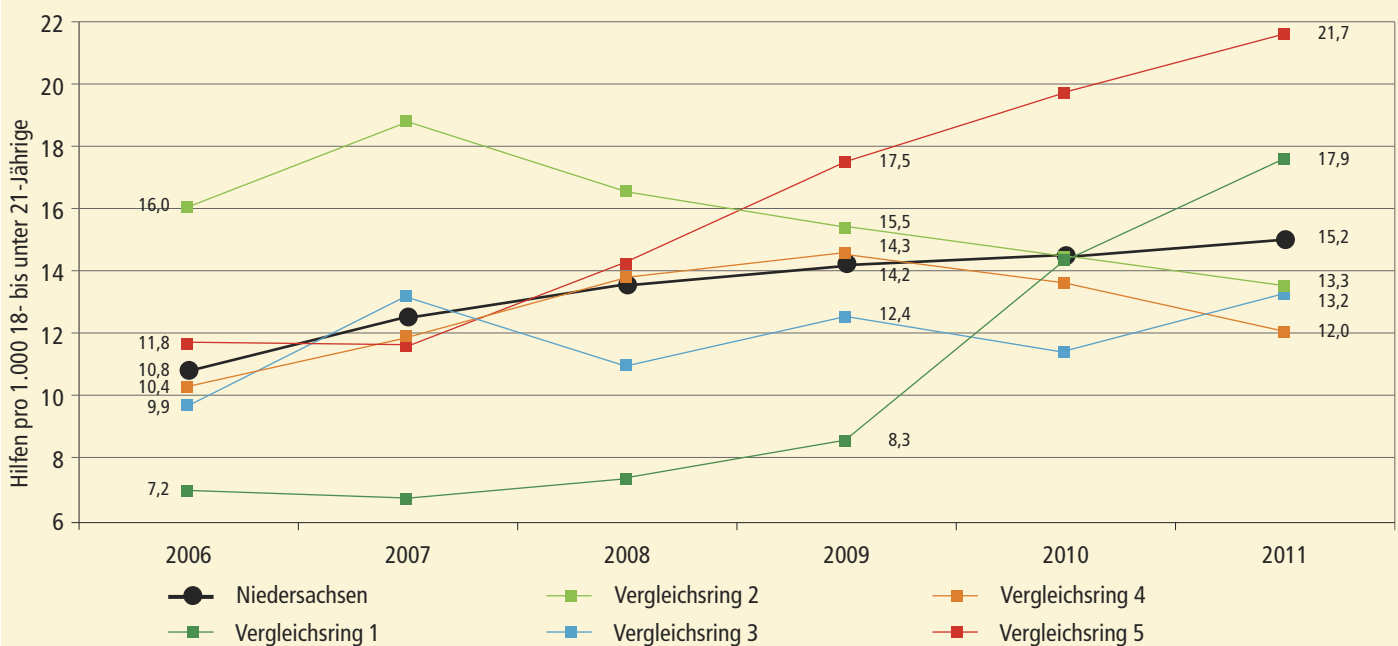


Abbildung 49: Mittelwerte und Standardabweichungen von Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2011

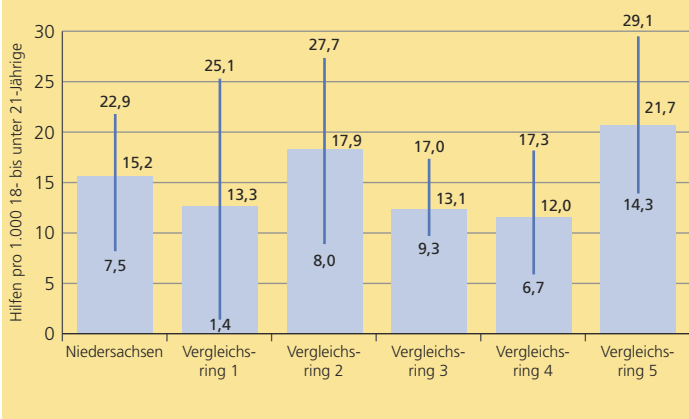
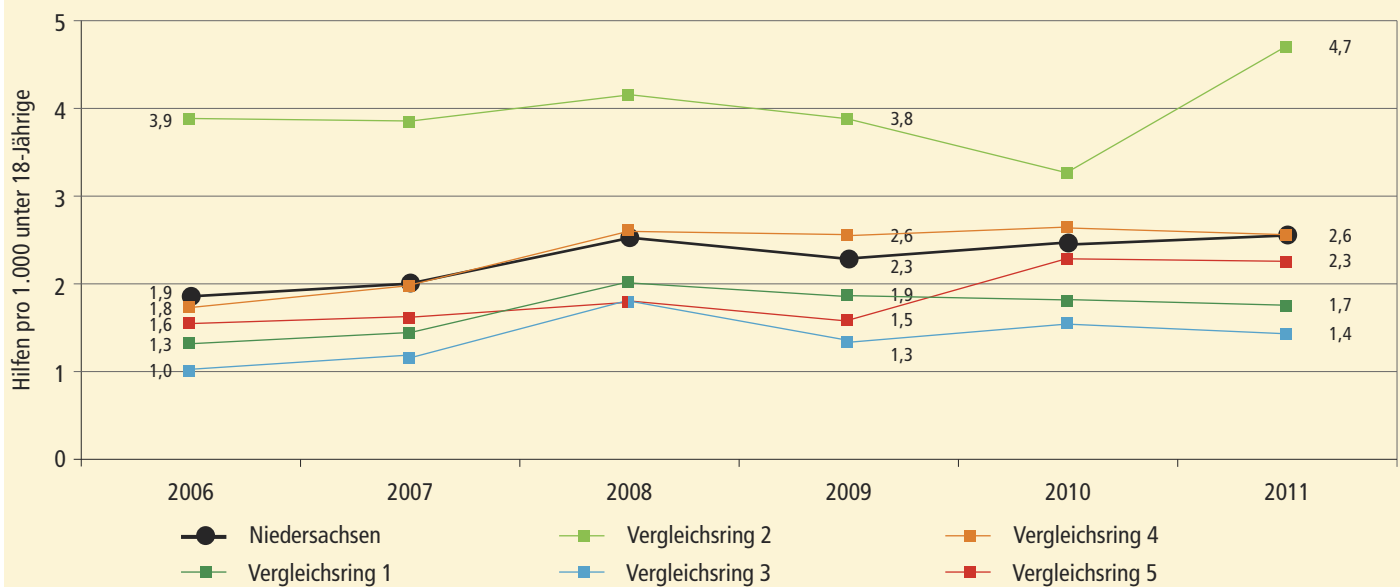


Abbildung 50: Entwicklung der Quoten für Inobhutnahmen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Noch einmal ein anderes Bild zeigt die Entwicklung der Inobhutnahmen in den Vergleichsringen (vgl. Abbildung 50). Die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche ist bis 2008 überall angestiegen, danach jedoch wieder gesunken. Im städtischen Vergleichsring 2 sind über den gesamten Zeitraum die höchsten Quoten zu verzeichnen. Betrachtet man die Entwicklung der Quote im Zeitverlauf, zeigt sich aber, dass sie 2009 und 2010 sogar niedriger lag als 2006. Danach stieg die Quote in diesem Vergleichsring jedoch an. Waren 2006 im Durchschnitt des Vergleichsrings 3,9 Inobhutnahmen erfolgt, waren es 2011 4,7. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 20%.

In den anderen Vergleichsringen lag die Steigerungsrate noch höher. In Vergleichsring 4 ist die Quote der Inobhutnahmen von 2006 bis 2011 um 42% angestiegen. 2008 bis 2010 waren hier Werte über dem Landesdurchschnitt zu verzeichnen, 2011 entsprach die Inobhutnahmequote diesem Durchschnittswert. In Vergleichsring 5 stieg die Quote bis 2011 um 38% an und in Vergleichsring 3 um 40%. Sie liegt jedoch in beiden Vergleichsringen nach wie vor unter dem Landesdurchschnitt.

Betrachtet man den kürzeren Zeitraum von 2009 bis 2011, stellt man allerdings fest, dass die Quote in Vergleichsring 3 und 4 gleich geblieben ist. In Vergleichsring 2 ist ein Anstieg um 22% festzustellen und in Vergleichsring 5 stieg die Inobhutnahmequote von 1,5 pro 1.000 Kinder und Jugendliche auf 2,3. Dies stellt ein Ansteigen um 48% dar. In diesem Vergleichsring ist allerdings auch die größte Standardabweichung festzustellen, d.h., die Jugendämter dieses Vergleichsrings unterscheiden sich besonders

stark voneinander. Im Vergleich dazu steht eine niedrige Standardabweichung in Vergleichsring 2 für eine stärkere Ähnlichkeit der zugehörigen Jugendämter.

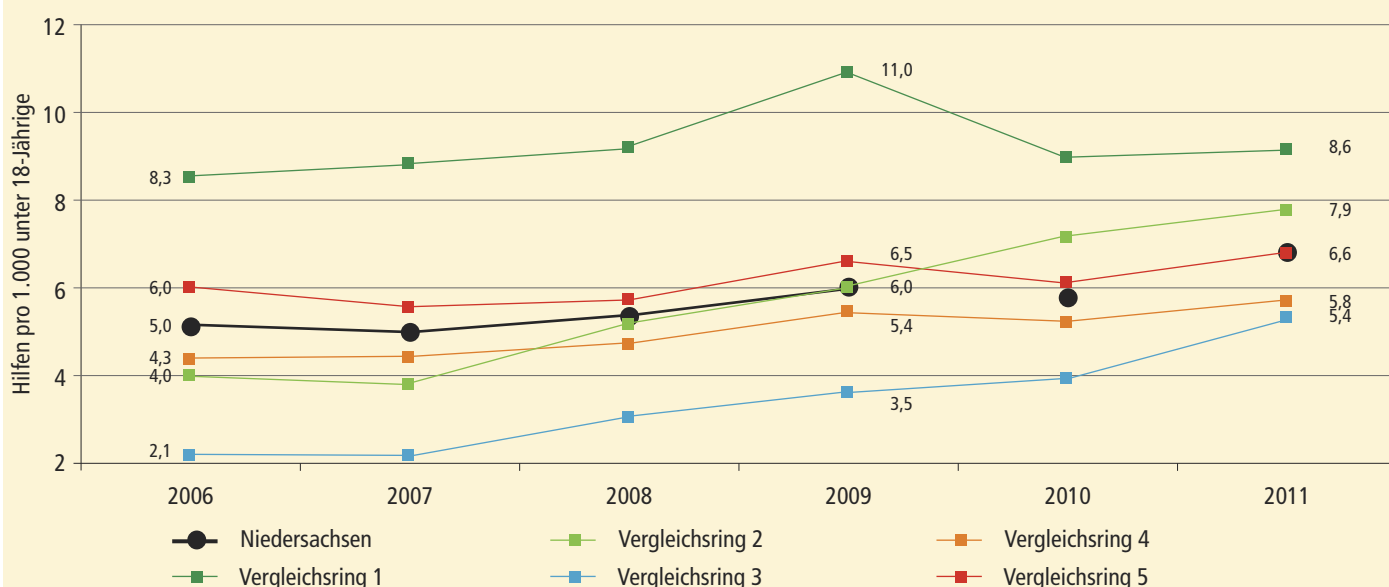
Sieht man von Vergleichsring 1 ab, wurden Eingliederungshilfen 2011 am häufigsten in Vergleichsring 2 gewährt (vgl. Abbildung 51). Die Quote pro 1.000 Kinder und Jugendliche lag in diesem Jahr bei 7,9, während 2006 nur vier Hilfen nach § 35a SGB VIII registriert wurden. Die Quoten in Vergleichsring 3 und 4 lagen auch 2011 unter dem Landeswert, während die Quote in Vergleichsring 5 etwa dem Landeswert entsprach.

In allen Vergleichsringen ist seit 2006 ein Ansteigen der Zahl der Eingliederungshilfen festzustellen. Besonders stark fiel der Anstieg in Vergleichsring 3 aus. Zwar liegt die Quote auch 2011 noch unter dem Landesdurchschnitt, sie ist jedoch um 160% höher als 2006. In Vergleichsring 2 ist die Quote um 96% gestiegen. Demgegenüber fällt der Anstieg in Vergleichsring 4 mit 35% und in Vergleichsring 5 mit 10% relativ niedrig aus.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Zeitraum von 2009 bis 2011. Der Anstieg ist auch hier am stärksten in Vergleichsring 3 mit 57%.

Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

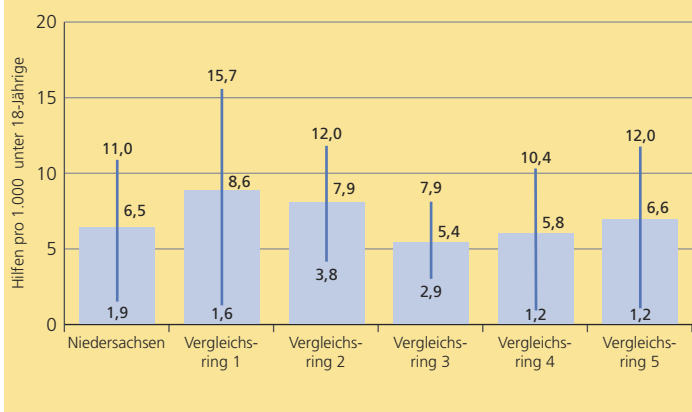
Abbildung 51: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Die folgende Abbildung 52 macht deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Jugendämtern eines Vergleichsrings im Hinblick auf Eingliederungshilfen außerordentlich hoch sind. Sowohl in Vergleichsring 4 als auch in Vergleichsring 5 macht die Standardabweichung etwas mehr als 80% des Mittelwertes aus. In Vergleichsring 2 und 3 ist es immerhin um die 50%. Bedenkt man, dass mit dem Bereich der Standardabweichung nur der Bereich angegeben wird, in dem sich die Werte von zwei Drittel der Jugendämter befinden, also noch höhere und noch niedrigere Werte zu verzeichnen sind, wird die große Unterschiedlichkeit noch einmal klar.

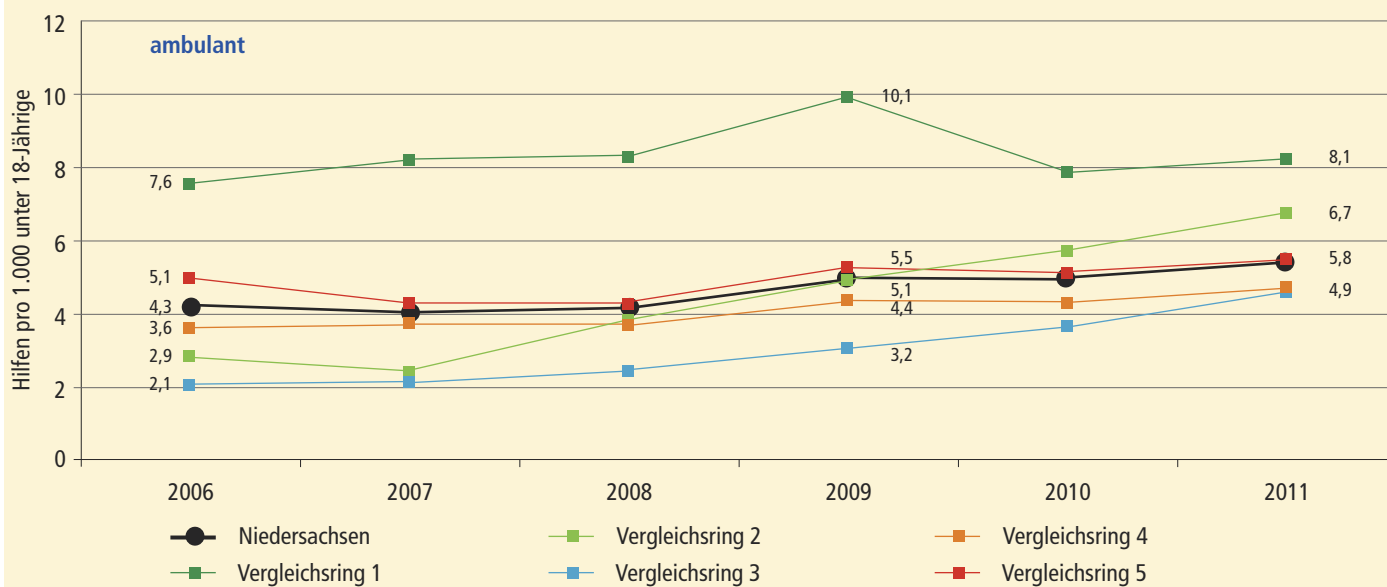
Eingliederungshilfen werden vor allem als ambulante Leistungen gewährt (vgl. Abbildung 53). Sieht man von Vergleichsring 1 ab, werden 2011 sowohl ambulante als stationäre Leistungen nach § 35a SGB VIII am häufigsten in Vergleichsring 2 registriert. Mit 1,2 stationären Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Jahr 2011 liegt hier ein Wert vor, der deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Während die durchschnittliche Quote für stationäre Eingliederungshilfen in Vergleichsring 4 und 5 nah am Landeswert von 0,8 liegt, werden in Vergleichsring 3 lediglich 0,3 stationäre Eingliederungshilfen pro 1.000 unter 18-Jährige gewährt.

Abbildung 52: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2011



Im Zeitverlauf ist seit 2006 bei allen Vergleichsringen ein Anstieg der ambulanten Eingliederungshilfequote zu verzeichnen, wobei der stärkste Anstieg von über 100% in Vergleichsring 3 festzustellen ist. Nach wie vor ist die Quote hier aber besonders niedrig. In Vergleichsring 5 liegt der Anstieg gegenüber 2006 lediglich bei 13%. Ähnliches gilt auch für die Entwicklung seit 2009.

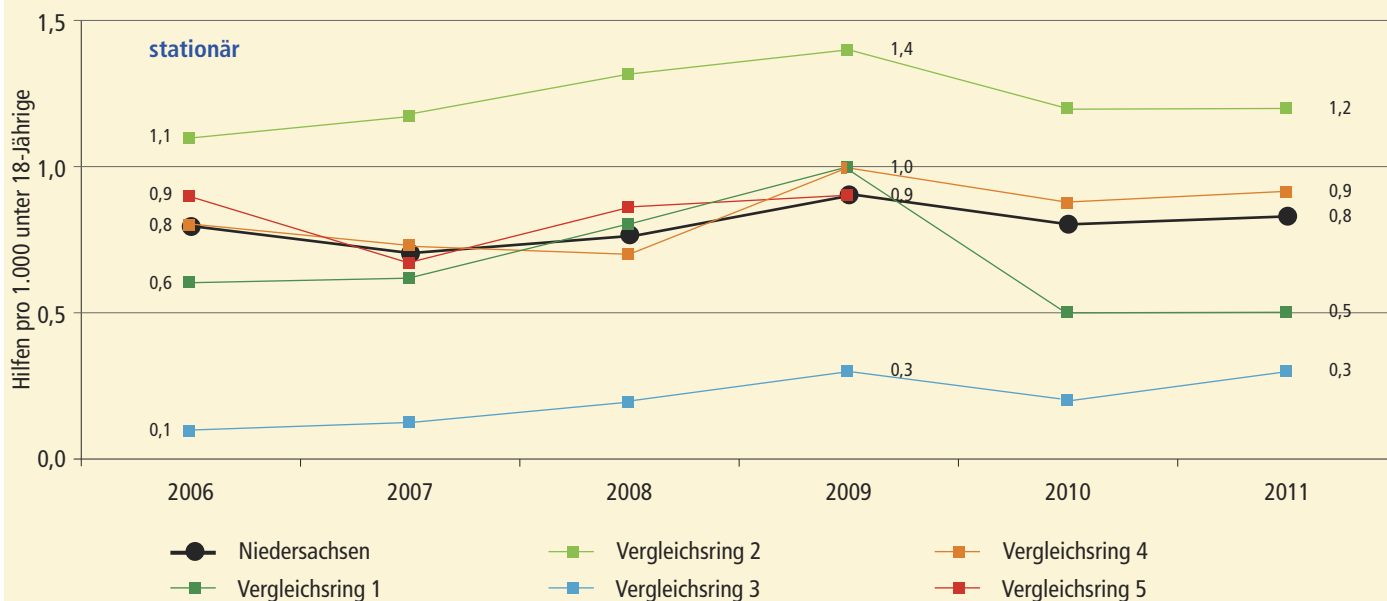
Abbildung 53: Quoten ambulante Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Dagegen ist bei den stationären Eingliederungshilfequoten in einzelnen Vergleichsringen auch ein Absinken der Quote festzustellen (vgl. Abbildung 54). So macht die Quote für stationäre Eingliederungshilfen in Vergleichsring 5 2001 nur noch 82% des Wertes

von 2006 aus. Gegenüber 2009 ist sogar in drei Vergleichsringen ein Zurückgehen der Quote zu beobachten. Lediglich in Vergleichsring 3, der insgesamt niedrige Quoten zu verzeichnen hat, ist ein Anstieg festzustellen.

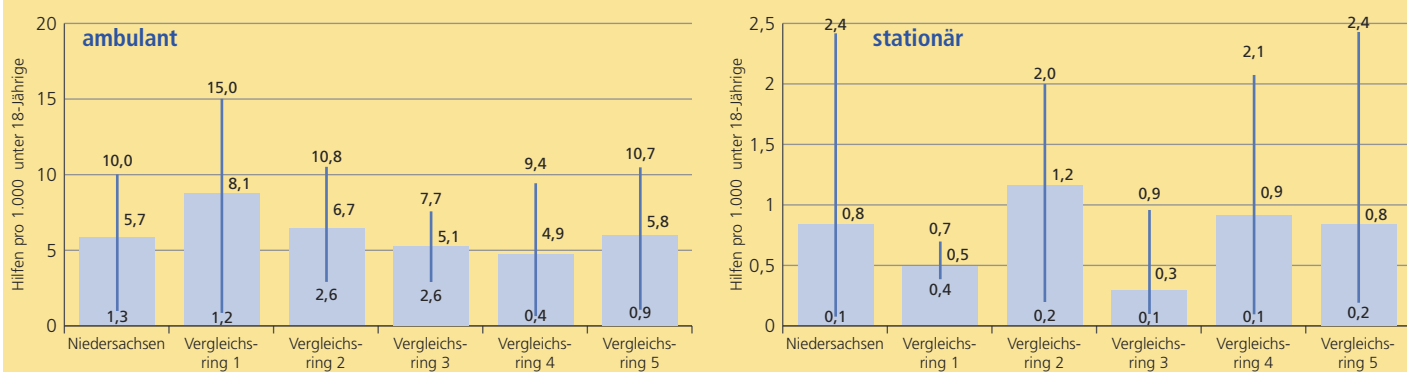
Abbildung 54: Quoten stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

Die bereits beschriebenen Unterschiede zwischen den Jugendämtern eines Vergleichsrings sind sowohl bei ambulanten wie bei stationären Eingliederungshilfen zu finden, wie Abbildung 55 zeigt.

Abbildung 55: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2011



Auch Eingliederungshilfen für junge Volljährige werden am häufigsten in Vergleichsring 2 registriert. 2011 waren es 4,6 Hilfen pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige. In Vergleichsring 4 liegt diese Quote mit 3,9 Hilfen ebenfalls über dem Landesdurchschnitt. Wie bereits bei den Eingliederungshilfen für unter 18-Jährige werden auch Eingliederungshilfen für junge Volljährige in Vergleichsring 3 besonders selten gewährt. Mit 1,9 Hilfen pro 1.000 jungen Volljährigen liegt diese Quote deutlich unter dem Landeswert von 3,5.

Wie Abbildung 56 verdeutlicht, sind die Unterschiede zwischen den Jugendämtern auch bei den Eingliederungshilfen für junge Volljährige sehr groß. In Vergleichsring 4 macht die Standardabweichung 2011 75% des Mittelwertes aus. Auch in den anderen Vergleichsringen liegt dieser Wert über 50%.

Abbildung 56: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2011

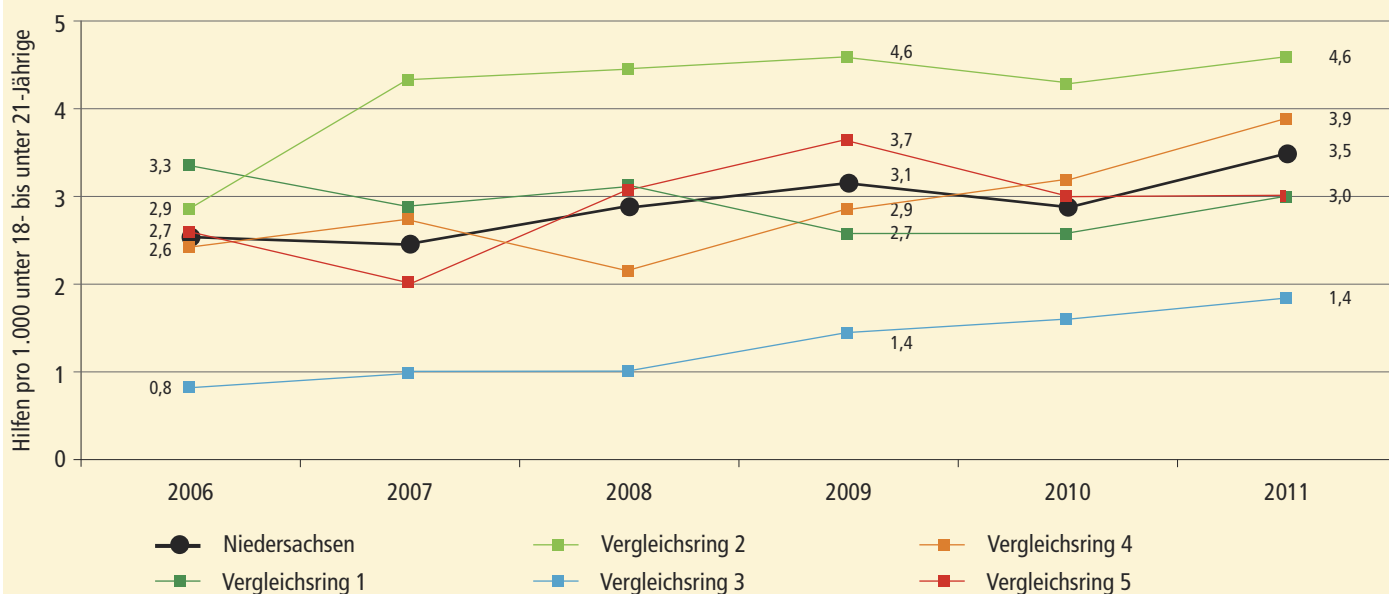
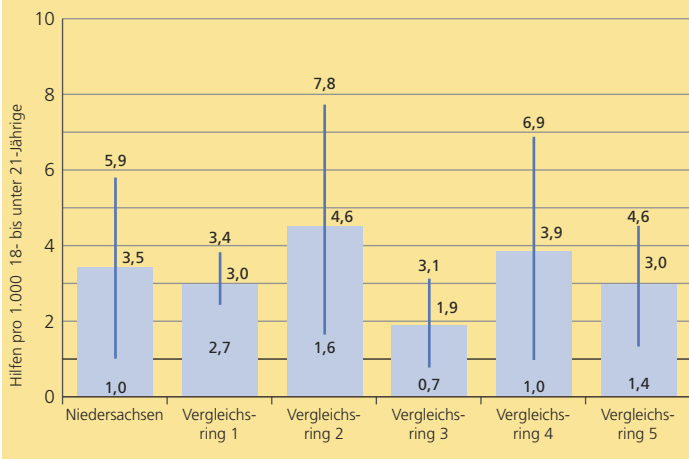


Abbildung 57: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2011



Wie die folgende Abbildung 58 zeigt, ist der höchste Zuschussbedarf für Hilfen zur Erziehung in Vergleichsring 1 zu verzeichnen. Die HzE-Quote in diesem Vergleichsring liegt allerdings nur an zweiter Stelle (vgl. Abbildung 44, S. 70). D.h. obwohl 2011 in Vergleichsring 1 weniger Hilfen zur Erziehung registriert werden als in Vergleichsring 5, wird hier der höchste Zuschussbedarf für diese Hilfen benötigt. Entsprechend müssen die einzelnen Hilfen in Vergleichsring 1 mehr Zuschussbedarf erfordern als in Vergleichsring 5.

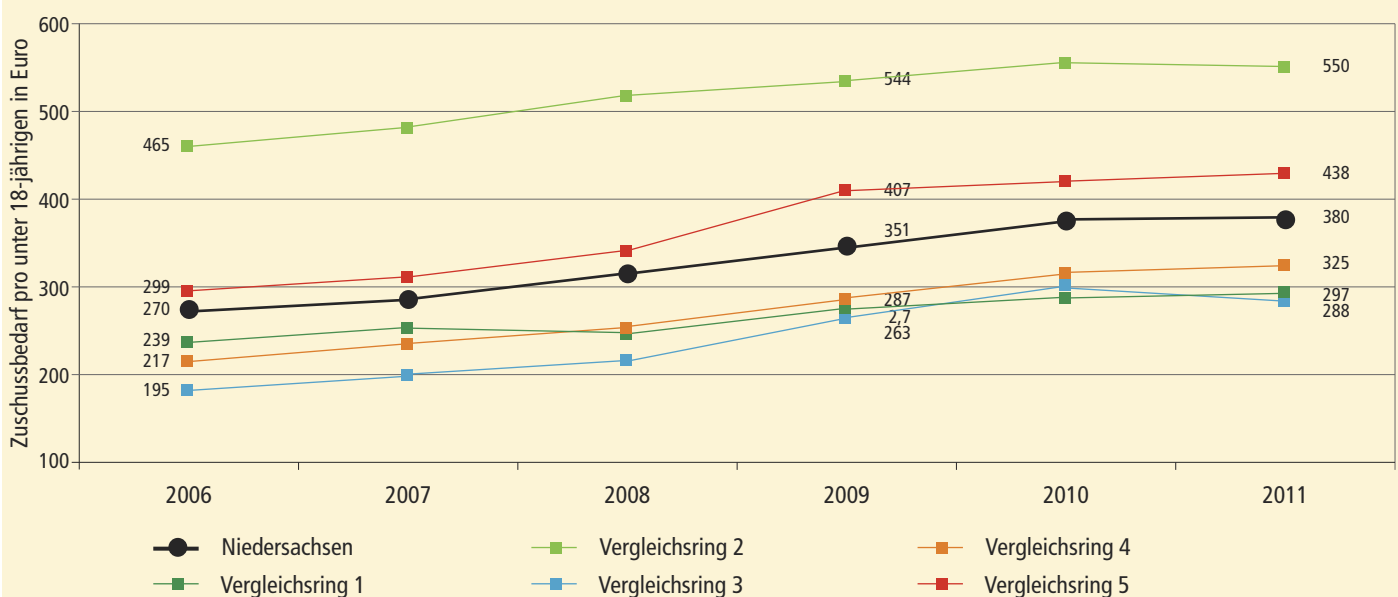
Betrachtet man die Entwicklung des Zuschussbedarfs seit 2006 und berücksichtigt dabei die Preisentwicklung, zeigt sich, dass in Vergleichsring 1 aber die niedrigsten Steigerungsraten zu verzeichnen sind. Preisbereinigt stieg der Zuschussbedarf für Hilfen zur Erziehung von 2006 bis 2011 hier nur um 8%, während es im Landesdurchschnitt 29% waren. Gegenüber 2009 ist in diesem Vergleichsring sogar ein – wenn auch geringes – Absinken des Zuschussbedarfs festzustellen. Dies entspricht einem Rückgang der Quote, der in diesem Zeitraum ebenfalls zu beobachten ist.

2.7.2 Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen

Generell entspricht die Höhe der Zuschussbedarfe in den Vergleichsringen etwa der Höhe der Quoten. D.h. in Vergleichsringen mit hohen HzE-Quoten werden entsprechend hohe Zuschussbedarfe verzeichnet und umgekehrt gehen vergleichsweise niedrige HzE-Quoten auch mit niedrigeren Zuschussbedarfen einher.

In den Vergleichsringen 3, 4 und 5 ist der Zuschussbedarf seit 2006 preisbereinigt um mehr als 30% angestiegen. In diesen Vergleichsringen ist gleichzeitig auch ein stärkerer Anstieg der HzE-Quoten festzustellen. Trotz dieses Anstiegs sind jedoch in Vergleichsring 3 und 4 nach wie vor unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe zu verzeichnen.

Abbildung 58: Zuschussbedarf für Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2006 bis 2011





Langfassung: erster Hauptteil – Hilfen zur Erziehung

Niedrige Standardabweichungen in Vergleichsring 2 und 3 weisen darauf hin, dass sich die jeweils zugehörigen Jugendämter im Hinblick auf die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung relativ ähnlich sind. Besonders große Unterschiede bestehen dagegen zwischen den Jugendämtern, die Vergleichsring 5 angehören. Hier macht die Standardabweichung 75% des Mittelwertes aus.

Grundsätzlich zeigen sich für die Zuschussbedarfe für ambulante und stationäre Hilfen ähnliche Entwicklungen in den Vergleichsringen. Auch hier findet sich in Vergleichsring 1 ein besonders geringer Anstieg der Kosten, die sich allerdings auf einem sehr hohen Niveau befinden. Umgekehrt sind die Zuschussbedarfe für ambulante wie stationäre Erziehungshilfen z.B. in Vergleichsring 3 besonders stark angestiegen, befinden sich aber nach wie vor auf einem Niveau unterhalb des Landesdurchschnitts.

Die Zuschussbedarfe für Hilfen für junge Volljährige sind in Niedersachsen seit 2006 so gut wie nicht angestiegen, wenn man die Preisentwicklung berücksichtigt. Hinter diesem Landeswert verbirgt sich ein Rückgang des Zuschussbedarfs in Vergleichsring 2 um 23% und in Vergleichsring 4 um 10%. In den übrigen Vergleichsringen ist dagegen ein Anstieg des Zuschussbedarfs für Hilfen für junge Volljährige festzustellen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Zuschussbedarfen für Eingliederungshilfen für junge Volljährige. Während er in Vergleichsring 2 und Vergleichsring 5 seit 2006 etwas gesunken ist, ist in Vergleichsring 3 und 4 für diese Hilfe 2011 ein höherer Zuschuss notwendig als 2006.

Die Zuschussbedarfe für Eingliederungshilfen für unter 18-Jährige sind seit 2006 ebenfalls gestiegen und zwar insbesondere bei den ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII. Auch hier ist in Vergleichsring 1, wo der höchste Zuschussbedarf für ambulante Eingliederungshilfen zu finden ist, gleichzeitig die geringste Steigerungsrate festzustellen. Die auch 2011 sehr niedrigen Zuschussbedarfe für ambulante Eingliederungshilfen in Vergleichsring 3, sind dagegen mehr als doppelt so hoch, wie fünf Jahre zuvor.

2.8 Zusammenfassung: Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2005 bis 2011

Trotz der positiven Entwicklung im Bereich der Sozialstruktur, ist die Zahl der HzE-Leistungen seit 2009 weiter angestiegen. Betrachtet man den Fünfjahreszeitraum seit 2006, ist ein Anstieg der HzE-Quote um mehr als 40% festzustellen. Von 2009 bis 2011 ist die Quote um 7% angestiegen. Der Anstieg hat sich also verlangsamt, ist jedoch weiter fortgeschritten. Dies gilt für alle im Rahmen der IBN in den Blick genommenen Leistungsbereiche, also auch für Eingliederungshilfen oder Hilfen für junge Volljährige.

Besonders stark hat erneut die Zahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung zugenommen. Hatten die Analysen für den Ersten Basisbericht gezeigt, dass die Höhe der ambulanten HzE-Quote u.a. von der Beschäftigungsentwicklung abhängig ist, wäre angesichts der positiven Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eher ein Rückgang der Quote zu erwarten gewesen. Auch der Zusammenhang zwischen der Höhe der stationären HzE-Quote und der Höhe der SGB-II-Quote führte bei sinkender Zahl von SGB-II-Leistungsempfängern nicht zu einem Rückgang dieser Quote. Zwar stieg die Zahl der stationären Erziehungshilfen nicht in dem Maße wie die Zahl der ambulanten, jedoch ist auch diese Quote weiter gestiegen.

Dies belegt erneut, dass sozialstrukturelle Bedingungen zwar Einfluss auf die Jugendhilfe nehmen, dass die Leistungsdichte aber nicht vollständig damit erklärt werden kann. Diese fehlende Erklärung durch sozialstrukturelle Bedingungen bestätigt von Neuem, dass Spielräume der Steuerung in der Jugendhilfe existieren.

Auch das Ergebnis des Ersten Basisberichts, dass tendenziell in allen Leistungsbereichen ein ähnliches Niveau der Quoten zu beobachten ist, konnte in der Fortschreibung bestätigt werden. Die sogenannte Substitutionsthese, wonach der Ausbau ambulanter Leistungen einen Rückgang stationärer Hilfen nach sich ziehen könnte, kann demnach auch nach den neueren Daten nicht bestätigt werden. Vielmehr werden in Jugendämtern mit hohen ambulanten HzE-Quoten tendenziell auch besonders viele stationäre Hilfen oder Hilfen für junge Volljährige gewährt und es sind besonders viele Inobhutnahmen zu verzeichnen.

Ein dritter Punkt, der sich in den Analysen für diesen zweiten Basisbericht erneut bestätigt hat, sind die großen Unterschiede zwischen den Jugendämtern. Dies zeigt sich auch, wenn man die Quoten der einzelnen Jugendämter innerhalb der Vergleichsringe betrachtet. Trotz ähnlicher sozialstruktureller Bedingungen innerhalb eines Vergleichsringes, bestehen im Hinblick auf Jugendhilfeleistungen dennoch große Unterschiede.

Besonders groß sind diese Differenzen im Bereich der Eingliederungshilfen nach §35a SGB VIII, im Übrigen ein Leistungsbereich, der mit sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort kaum in Zusammenhang steht. Inwieweit das Modellprojekt der IBN zum Thema Eingliederungshilfen, das 2012 mit einer Handreichung für die Jugendämter abgeschlossen wurde, zu einer Verringerung dieser Unterschiede beitragen kann, bleibt abzuwarten.

Erwartungsgemäß geht der Anstieg der Zahl der Leistungen auch mit einem Anstieg der Kosten einher. Allerdings stiegen die Kosten in den meisten Bereichen nicht in dem Maße an wie dies angesichts der Steigerungsraten der Quoten zu erwarten gewesen wäre. Während die HZE-Quote insgesamt seit 2009 um mehr als 40% gestiegen ist, liegt der Anstieg beim Zuschussbedarf preisbereinigt lediglich bei etwa 29%.

Betrachtet man die verschiedenen Leistungsbereiche, zeigt sich, dass bei ambulanten Leistungen und Hilfen für junge Volljährige der Zuschussbedarf pro Leistung tatsächlich gesunken sein muss. Die entsprechenden Quoten sind hier weitaus stärker angestiegen als die Kosten. Bei stationären Leistungen entspricht dagegen der Anstieg des Zuschussbedarfs dem Anstieg der entsprechenden Quote. Damit wären die Kosten pro Leistung also in etwa gleich geblieben. Insgesamt bedeutet dies, dass die Kostensteigerungen in der Jugendhilfe auf die zunehmende Zahl der Leistungen zurückzuführen sind und nicht darauf, dass dem Einzelnen teurere Leistungen gewährt wurden.

Langfassung: erster Hauptteil – Kinderschutz

3. Kinderschutz

2008 wurden im Rahmen der IBN Kennzahlen zum Kinderschutz entwickelt, die 2009 erstmals erfasst wurden. Neben der Anzahl der Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung wird auch die Zahl der festgestellten Kindeswohlgefährdungen erfasst. Des Weiteren sollten die Jugendämter jeweils angeben, wie häufig aufgrund der Feststellung einer Kindeswohlgefährdung Hilfen zur Erziehung eingeleitet wurden, Inobhutnahmen erfolgten oder familiengerichtliche Verfahren in die Wege geleitet wurden. Zusätzlich wird erhoben, wie häufig Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdungen aufgrund der Nicht-Teilnahme an U-Untersuchungen eingeleitet wurden. Die Abbildung 59 verdeutlicht die Systematik der Erhebung.

In den ersten beiden Jahren war die Zahl der Jugendämter, die die Daten zu diesen Kennzahlen liefern konnten, noch relativ gering. Daher werden hier lediglich die Ergebnisse aus dem Jahr 2011 vorgestellt. In diesem Jahr wurden pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Durchschnitt 5,4 Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung eingeleitet. 6,6% dieser Verfahren wurden aufgrund einer Meldung über versäumte U-Untersuchungen eingeleitet. Aufgrund der insgesamt eingeleiteten Verfahren wurden schließlich 1,6 Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche festgestellt. In 23,5% dieser Fälle wurde daraufhin eine Hilfe zur Erziehung eingeleitet, in 10,3% der Fälle eine Inobhutnahme vorgenommen und bei 12,7% ein familiengerichtliches Verfahren eingeleitet.

Betrachtet man die Zahlen für die einzelnen Vergleichsringe, ergeben sich erhebliche Differenzen. Aber nicht nur zwischen den Vergleichsringen, auch zwischen den einzelnen Jugendämtern innerhalb eines Vergleichsringes, bestehen sehr große Unterschiede wie die folgende Abbildung 60 verdeutlicht. In mehreren Vergleichsringen ist die Standardabweichung höher als der Mittelwert. Insgesamt liegt die Standardabweichung für die Anzahl der Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung pro 1.000 Kinder und Jugendliche bei 7,1. Der Mittelwert beträgt lediglich 5,4. Innerhalb eines Vergleichsringes wurden in einem Jugendamt 0,6 Verfahren pro 1.000 unter 18-Jährige registriert, während in anderen 42,2 Verfahren pro 1.000 gezählt wurden. Ähnliche Differenzen ergeben sich auch bei den übrigen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung.

Auffällig sind die Differenzen zwischen der Zahl der eingeleiteten Verfahren und der Zahl der festgestellten Kindeswohlgefährdungen. Während die Zahl der Verfahren und die Zahl der letztendlich festgestellten Kindeswohlgefährdungen in einigen Jugendämtern recht nahe beieinander liegen, ist in anderen Jugendämtern die Zahl der Verfahren um ein mehrfaches höher als die Zahl der daraus erkannten Gefährdungen des Kindeswohls.

Abbildung 59: Systematik der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung

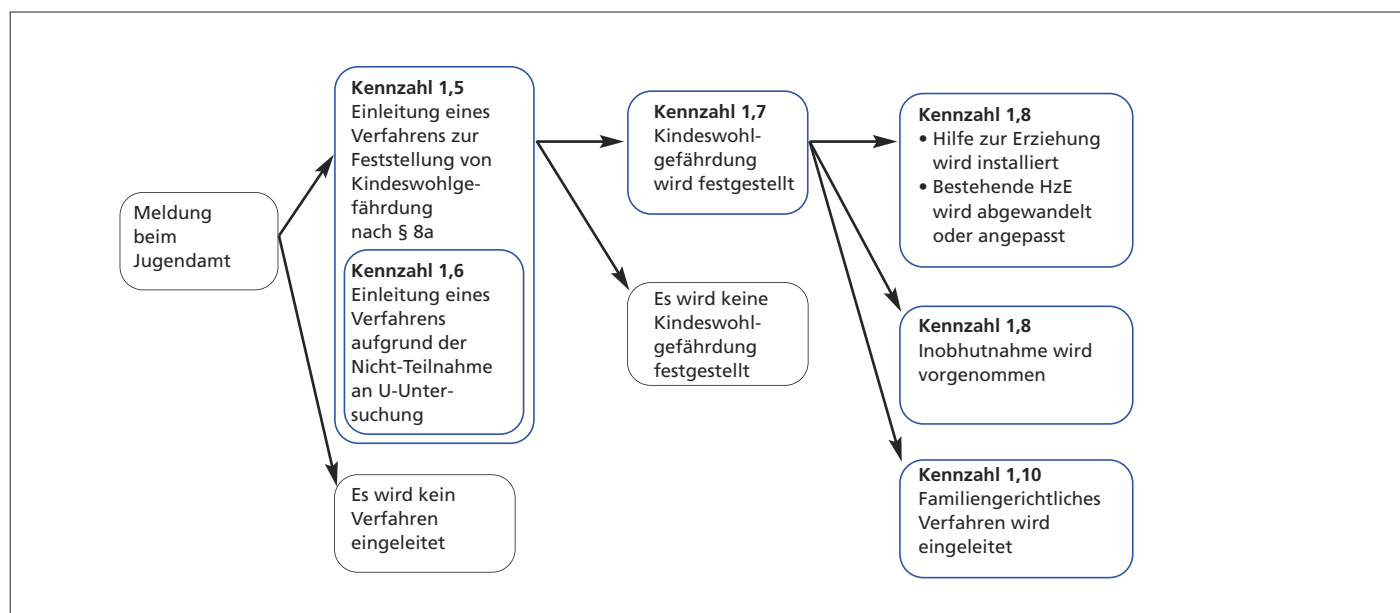
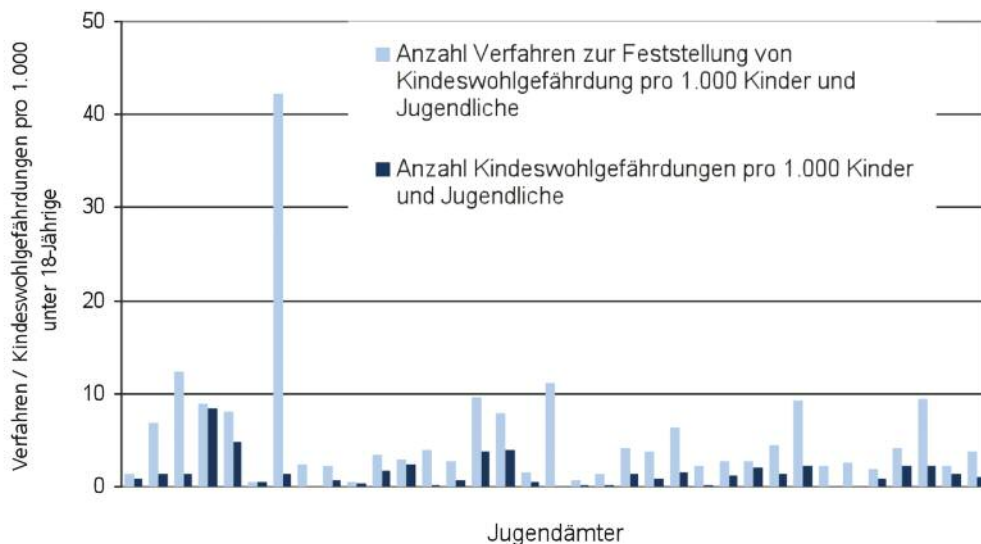


Abbildung 60: Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdungen und festgestellte Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche in den Jugendämtern 2011



Sehr unterschiedlich ist der Anteil der Verfahren, der auf Meldungen aufgrund Nicht-Teilnahme an U-Untersuchungen zurückgeht. Insgesamt sind dies 6,6 % der Verfahren. Während aber einzelne Jugendämter aufgrund der Nicht-Teilnahme an U-Untersuchungen gar kein Verfahren eingeleitet haben, gehen in anderen Jugendämtern 93,5% der Verfahren auf eine solche Meldung zurück.

Auch im Hinblick auf die Einleitung von Maßnahmen nach Feststellung einer Kindeswohlgefährdung bestehen erhebliche Differenzen. Im Durchschnitt wurde in knapp 50% der Fälle, in denen eine Kindeswohlgefährdung festgestellt wurde, entweder eine Hilfe zur Erziehung, eine Inobhutnahme oder ein familiengerichtliches Verfahren eingeleitet. Auch dieser Mittelwert ist jedoch wenig aussagekräftig. Der niedrigste Anteil liegt bei 5,4%, d.h. in über 90% der Fälle von Kindeswohlgefährdung wurden keine oder andere Maßnahmen eingeleitet. In einem anderen Jugendamt liegt der Anteil bei 125% der Fälle. D.h. hier wurden teilweise mehrere der drei unterschiedenen Maßnahmen gleichzeitig eingeleitet.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Aussagekraft des Mittelwertes für Niedersachsen insgesamt, aber auch für die Vergleichsräume sehr gering ist. Vielmehr weisen diese großen Differenzen zwischen den Jugendämtern auf eine große Unterschiedlichkeit im Umgang mit Meldungen und Verfahren zur Kindeswohlgefährdung hin. Instrumente wie auch Handlungsstrategien im Umgang mit dem Verdacht auf Kindeswohlgefährdung scheinen in den Jugendämtern trotz der Verständigung auf Empfehlungen zur Umsetzung des NFrüherkUG sehr unterschiedlich zu sein. Die Kennzahlenergebnisse könnten ein Anlass sein, in den Vergleichsräumen die Diskussion über unterschiedliche Vorgehensweisen zu vertiefen.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung	46
Tabelle 2: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur wirtschaftlichen Lage	49
Tabelle 3: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur sozialen Lage	52

Abbildungen

Abbildung 1: Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung 2005 bis 2011	31
Abbildung 2: Jugend- und Altenquotient 2005 bis 2011	32
Abbildung 3: Ausländeranteil an der Bevölkerung 2006 bis 2011	33
Abbildung 4: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Wirtschaftssektoren 2005 bis 2011	35
Abbildung 5: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2011	35
Abbildung 6: Anteil geringfügig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2009 bis 2011	36
Abbildung 7: Kaufkraft pro Kopf in Euro 2005 bis 2011	36
Abbildung 8: Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner 2009 bis 2011	37
Abbildung 9: Anteil Empfänger von Leistungen nach dem SGB II 2006 bis 2011	39
Abbildung 10: Armutsgefährdungsquote 2006 bis 2011 in Niedersachsen	39
Abbildung 11: Anteil Alleinerziehender an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II 2007 bis 2011	39
Abbildung 12: Arbeitslosenquoten 2005 bis 2011	40
Abbildung 13: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2011	40
Abbildung 14: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2011	41
Abbildung 15: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2011	41
Abbildung 16: Kriminalitätsraten 2005 bis 2011	42
Abbildung 17: Haushalte mit Kindern und Einpersonenhaushalte in den Vergleichsringen 2005 bis 2011	47
Abbildung 18: Ausländeranteil in den Vergleichsringen 2005 bis 2011	48
Abbildung 19: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2005 bis 2011	50
Abbildung 20: Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen und Männer an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2011	50
Abbildung 21: Prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigung von 2006 bis 2011 in den Vergleichsringen	51
Abbildung 22: Prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigung von Frauen und Männer von 2006 bis 2011 in den Vergleichsringen	51
Abbildung 23: Anteil ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009 bis 2011	51
Abbildung 24: Arbeitslosenquoten in den Vergleichsringen 2005 bis 2011	53
Abbildung 25: Anteil SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2011	53
Abbildung 26: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009	54
Abbildung 27: Anteil SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009	55
Abbildung 28: Anteil SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009	55
Abbildung 29: Anteil Alleinerziehende an den Empfängern von Leistungen nach SGB-II in den Vergleichsringen 2007 bis 2009	56
Abbildung 30: Entwicklung der Kriminalitätsrate (Straftaten pro 10.000 Einwohner) in den Vergleichsringen 2005 bis 2009	56
Abbildung 31: Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011	57

Abbildung 32: Ganztagsbetreuung ab Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2011	58
Abbildung 33: HzE-Quoten, Quote Hilfen für junge Volljährige sowie Inobhutnahmen in Niedersachsen 2006 bis 2011	60
Abbildung 34: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten und Quoten Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2011	61
Abbildung 35: Quoten Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011	62
Abbildung 36: Mittelwerte und Standardabweichungen von Eingliederungshilfequoten in Niedersachsen 2011	62
Abbildung 37: Zuschussbedarf Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2005 bis 2011	63
Abbildung 38: Zuschussbedarf für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011	64
Abbildung 39: Prozentuale Entwicklung von HzE-Quoten und Zuschussbedarf in Niedersachsen 2005 bis 2011	65
Abbildung 40: Prozentuale Entwicklung von Quoten Eingliederungshilfen und Zuschussbedarf Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2011	66
Abbildung 41: Kundenzufriedenheit 2006 bis 2011	68
Abbildung 42: Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2011	69
Abbildung 43: Fortbildung und Supervision 2006 bis 2011	69
Abbildung 44: HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	70
Abbildung 45: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2011	71
Abbildung 46: Ambulanten HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	71
Abbildung 47: Stationäre HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	72
Abbildung 48: Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009	73
Abbildung 49: Mittelwerte und Standardabweichungen von Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2011	73
Abbildung 50: Quoten Inobhutnahmen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	74
Abbildung 51: Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	75
Abbildung 52: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2011	75
Abbildung 53: Quoten ambulante Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	76
Abbildung 54: Quoten stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	76
Abbildung 55: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2011	77
Abbildung 56: Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	77
Abbildung 57: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	78
Abbildung 58: Zuschussbedarf für Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2006 bis 2011	78
Abbildung 59: Systematik der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung	81
Abbildung 60: Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdungen und festgestellte Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche in den Jugendämtern 2011	82

The background is a vibrant, abstract composition. It features a dark teal base with vertical columns of white and light blue binary digits (0s and 1s) that appear to be floating or falling. Interspersed among the binary code are various mathematical symbols and numbers in a light green or yellowish hue, including percentages like '5%', '4%', and '52%', as well as numbers like '64' and '2'. A bright, glowing yellow and orange light source, resembling a sun or a star, is positioned in the lower-left quadrant, casting a strong, warm glow across the scene. In the center-left, a hand is visible, holding a transparent, three-dimensional cube that glows with the same warm light. The overall effect is one of digital energy and intellectual pursuit.

Zweiter Hauptteil
Fachliche Vertiefung der Hilfen zur Erziehung





Langfassung: zweiter Hauptteil

2.	Fachliche Vertiefung der Hilfen zur Erziehung	85
2.1	Zielsetzung der fachlichen Vertiefung	88
2.2	Die Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung	89
2.3	Die Relevanz der Diskussion um Wirkungsorientierung	107
2.4	Der sozialräumliche Aspekt	117
2.5	Das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung	137

Kapitel 2.1

Zielsetzung der fachlichen Vertiefung

Wie eingangs erwähnt, hat der zweite Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung zwei Zielsetzungen und gliedert sich daher in Teil eins und Teil zwei. Im ersten Teil wird die beschreibende und analysierende Darstellung der Entwicklung der sozialen Lage der Bevölkerung und der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen bis zum Jahr 2011 fortgeschrieben. Im zweiten Teil des Berichts werden ausgewählte inhaltlich fachliche Fragestellungen und Konzepte vorgestellt, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben.

Das Kapitel „Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung“ steht am Anfang des fachlichen Vertiefungsteils, da es als inhaltliche Fragestellung „quer“ zu den fachlich-methodischen Ansätzen liegt, die in den folgenden Kapiteln diskutiert werden.

Im weiteren fachlich-methodischen Teil werden drei Ansätze und Diskussionsstränge vorgestellt, die für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung relevant sind und die auch einen Bezug zur Praxis der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen aufweisen. Das sind die Themen 2.3 „Relevanz der Diskussion um Wirkungsorientierung“, 2.4 „Der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe“ und 2.5. „Das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung“.

Für alle drei fachlich-methodischen Ansätze ist der Weg gewählt worden, die Ansätze ausführlich in ihrem historischen Kontext, ihren theoretischen Grundlagen und ihren grundlegenden Stärken und Schwächen darzustellen. Die Beiträge beziehen sich in unterschiedlicher Weise auf die aktuellen fachlichen Diskussionen und Entwicklungen der letzten Jahre in Niedersachsen. Das Ziel ist dabei, die dem methodischen Handeln zugrunde liegenden konzeptionellen Ansätze klar herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Das Ziel ist nicht, einen bestimmten Ansatz zu favorisieren.

Die Diskussion um Wirkungsorientierung, insbesondere auch um die Wirkungen präventiver Hilfen, hat hohe Bedeutung für das fachliche Handeln der Kinder- und Jugendhilfe und wird beispielsweise im Rahmen der IBN-Vergleichsringe intensiv geführt. Der Beitrag zur Debatte um die Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe greift die grundlegenden Fragestellungen dieses Ansatzes auf – einschließlich der Schwierigkeiten der Wirkungsforschung.

Im Kapitel zum sozialräumlichen Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe werden sowohl die konzeptionellen Grundlagen des Konzepts, als auch die Erörterung des Begriffs der Lebenswelt dargestellt, der häufig dem Sozialraum gegenüber gestellt wird. Interessant ist der Befund, dass es so viele Sozialraumkonzepte wie Jugendämter gibt, d.h. die Umsetzung erfolgt in unterschiedlicher Ausprägung. Folglich wird in diesem Kapitel der Versuch unternommen, die grundlegenden Paradigmen sozialräumlichen Arbeitens theoretisch darzustellen, zu charakterisieren und zur Diskussion zu stellen.

Dies gilt auch für den Beitrag zum Case Management im Kontext der Hilfen zur Erziehung. Das Konzept des Case Managements wird in diesem Vertiefungsbericht theoretisch aufbereitet und zur Diskussion gestellt, weil es zentrale Fragestellungen der Praxis aufgreift und systematisch beantwortet. Dies ist beispielsweise die Frage nach der Durchführung einer „systematischen, einheitlichen und strukturierten Fallsteuerung – „wann ist ein Fall ein Fall“?. Da dieser Beitrag auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Computergestütztes Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe“¹⁷ beruht, ist er theoretisch ausgerichtet und als Diskussionsanregung und „Material“ für die Praxis zu verstehen.

Als inhaltliche Fragestellung wird die Auswirkung der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung im Kapitel 2.2 untersucht. Schon im Basisbericht 2011 war deutlich geworden, dass die Entwicklungen im Kinderschutz erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben. In diesem Jahr ist es zum ersten Mal möglich, datenbasiert Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung, Sozialstruktur und den Reaktionen der Jugendämter in den Blick zu nehmen.

¹⁷ Vgl. Arnold, Jens; Hermen, Thomas; Lörcherbach, Peter; Mennemann, Hugo; Poguntke-Rauer, Markus (Hg.) 2011: Erfolgreiche Hilfestellung im Jugendamt. Softwarebasiertes Case Management auf dem Prüfstand. St Ottilien/Oberbayern: EOS Verlag

Kapitel 2.2

Die Auswirkungen der Kinderschutzdebatte auf die Hilfen zur Erziehung

Friedrich-Wilhelm Meyer / Delia Kraemer

Inhalt

1	Kinderschutz im Kontext der Hilfen zur Erziehung	90
2	Die Entwicklung des Kinderschutzes	91
3	Kinderschutz im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle	92
4	Konzeptionelle Überlegungen zur Abbildung von Kindeswohlgefährdungen durch ein Kennzahlenset	93
4.1	Aktivitäten der Jugendämter im Rahmen des Kinderschutzes	93
4.2	Diagnosen zur Kindeswohlgefährdung	94
4.3	Fachliche Reaktionen auf Kindeswohlgefährdungen	94
5	Erste Erkenntnisse über Kindeswohlgefährdungen und ihre Bezüge zu sozialstrukturellen Bedingungen, personeller Ausstattung und zu den Hilfen zur Erziehung.	95
5.1	Deskriptive Verteilung von Aktivitäten der Jugendämter, Diagnosen und Reaktionen auf die Diagnose von Kindeswohlgefährdung.	95
5.2	Erste Überprüfung von Zusammenhängen zwischen Kindeswohlgefährdung und anderen Merkmalen	98
5.2.1	Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung und Sozialstruktur	100
5.2.2	Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung und personeller Ausstattung von Jugendämtern	100
5.2.3	Zusammenhänge zwischen Verfahrensweise, Diagnose und Reaktionen auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung und ihr Bezug zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe	101
5.2.3.1	Zusammenhänge zwischen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung	101
5.2.3.2	Zusammenhänge zwischen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe	102
6	Ausblick	103
7	Literaturverzeichnis	104



1 Kinderschutz im Kontext der Hilfen zur Erziehung

Die Schicksale von Jessica, Kevin und Lea Sophie und all den anderen Kindern, die in den Jahren 2005 bis 2007 aufgrund massiver Vernachlässigung und Misshandlung zu Tode kamen und deren Geschichte in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit erhielt, haben seither das Wächteramt der Jugendämter verstärkt in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt.

Die Sensibilität für Kinderschutz bzw. Kindesmisshandlung ist in den letzten Jahren sowohl in der Öffentlichkeit, als auch in der Politik auf Landes- und Bundesebene erheblich gewachsen. Insbesondere die aktuellen gesetzgeberischen Aktivitäten mit Blick auf den Kinderschutz haben zu deutlichen Veränderungen in der alltagspraktischen Arbeit von Jugendämtern geführt. Bereits im ersten Basisbericht wird in Kapitel 6.1 das Thema Kinderschutz behandelt. So heißt es dort:

Kinderschutz ist als ein zentraler Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII festgehalten. Mit Einführung des § 8a SGB VIII im Oktober 2005 ist dieser Auftrag noch präzisiert worden. Alle Fachkräfte, die mit der Erbringung von Leistungen nach diesem Gesetz befasst sind, wurden in den Schutzauftrag eingebunden.¹⁸ Diese Präzisierung des Schutzauftrages beinhaltet gleichzeitig auch eine Garantenpflicht der einzelnen Mitarbeiterin und des einzelnen Mitarbeiters im Jugendamt, dem Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdung bekannt werden. Unter Umständen kann sie bzw. er sogar strafrechtlich belangt werden, wenn Versäumnisse festgestellt werden sollten.¹⁹

Die Aufmerksamkeit für Kinderschutz bzw. Kindesmisshandlung ist damit sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Ämtern in den letzten Jahren erheblich gewachsen. Deutlich wird dies in der Entwicklung der registrierten Straftaten gegen Kinder. So ist die Zahl der registrierten Opfer von Misshandlungen unter 14 Jahren in Deutschland von 2000 bis 2009 um 70% angestiegen. Von 2005 bis 2009 ist ein Anstieg von 21% zu verzeichnen.²⁰ Besonders stark war dabei der Anstieg der registrierten Opferzahlen bei den unter 6-Jährigen.²¹ Experten sind sich einig, dass hier aber nicht von einer Zunahme von Kindesmisshandlungen, sondern von einer Zunahme der Wahrnehmung von Kindesmisshandlung auszugehen ist. Insofern können steigende registrierte Opferzahlen auch als Erfolg des Kinderschutzes im Sinne einer besseren Ausleuchtung des Dunkelfeldes betrachtet werden. Die Zahl der Tötungen von Kindern ist seit Jahren rückläufig.²¹ (S. 113)

Die Diskussion um den Kinderschutz hat zu deutlichen Veränderungen in der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe geführt. Der Wandel hat sich auf unterschiedlichen Ebenen vollzogen. Er betrifft sowohl konzeptionelle Veränderungen des Arbeitens insbesondere im Umgang zwischen Fachkräften des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe und ihren Adressaten, als auch Arbeitsabläufe innerhalb des Jugendamtes. Dies gilt vor allem für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Verändert haben sich aber auch die subjektiv mit dieser Arbeit verbundenen psychischen Belastungen auf Seiten der Fachkräfte des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe. Seit den o.g. Ereignissen empfinden Fachkräfte zunehmend eine hohe psychische Belastung ihrer Tätigkeit.

Zugleich stellt sich die Frage, inwieweit dieser Wandel insbesondere in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung auf objektiven Ursachen im Sinne des Anstiegs von Gefährdungssituationen von Kindern basiert. Ungeachtet dieser Frage haben die Aktivitäten der letzten Jahre zu deutlichen Veränderungen der Jugendhilfepraxis geführt. Um die aktuellen Prozesse besser verstehen und nachvollziehen zu können, erfolgt zunächst ein kurzer historischer Abriss der Entwicklung des Kinderschutzes.

¹⁸ Vgl. Kinderschutz-Zentrum Berlin e.V. (2009).

¹⁹ Deutscher Städtetag (2003).

²⁰ Polizeiliche Kriminalstatistik 2009.

²¹ Rauschenbach und Pothmann (2010).

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

2 Die Entwicklung des Kinderschutzes

Gewalt gegen Kinder ist kein neues Phänomen. Neu ist die Bewertung dieses Verhaltens. Das, was heute als *Misshandlung* oder *Vernachlässigung* gewertet wird, ist historisch betrachtet eine relativ neue Entwicklung. Die Verwendung des Begriffs ‚*Misshandlung*‘ entspricht unserer heutigen Vorstellung und lässt sich in der Vergangenheit so nicht finden. Kindesmisshandlung existierte in frühen Zeiten weder als Begriff, noch als Konzept.

Anfänge der Bemühungen um Kinderschutz entstanden im 19. Jahrhundert. Bis in die Zeit der Aufklärung hinein galten Kinder als Besitz der Eltern und nicht als eigenständige Subjekte. Im Mittelalter galten Kinder noch als ‚kleine‘ Erwachsene. Sie mussten selbstverständlich zum Familienunterhalt beitragen, ohne jedoch eine eigene Rechtsposition inne zu haben. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts können erste Ansätze einer Kinderschutzbewegung wahrgenommen werden²².

Die Wende zum Kinderschutz erfolgte in Deutschland durch eine juristische Reform des Bürgerlichen Gesetzbuches im Jahr 1900. Es führte erstmals Strafen für Eltern ein, die ihre Kinder vernachlässigen oder misshandeln. Die Unversehrtheit von Kindern wurde 1919 Teil der Weimarer Verfassung²³. Der Völkerbund veröffentlichte 1924 in der sogenannten Genfer Erklärung die ‚Children’s Charta‘, in der grundlegende Rechte für Kinder formuliert sind. Sie wurde schließlich 1959 durch die Vereinten Nationen in eine Erklärung der Rechte des Kindes überführt und 1989 durch die UN-Generalversammlung zu einer inzwischen von fast allen Staaten der Welt²⁴ unterzeichneten Konvention über die Rechte des Kindes umgesetzt.

Das Konzept des ‚Neuen Kinderschutzes‘ stellte eine Wende in der Kinder- und Jugendhilfe dar. An die Stelle von Maßnahmen und Kontrolle trat der Aufbau eines demokratischen, an Solidarität und Verständnis orientierten Hilfeangebots, das sich an Kinder und an Eltern wendet. Die Qualität des Hilfesystems, der Zugang zur Klientel sowie methodische Ansätze der Hilfestellung und Beratung rückten in den Mittelpunkt der Hilfediskussion, aber auch das Scheitern am ‚unfreiwilligen‘ Klienten.

Heute ist das Thema Kinderschutz als zentraler Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII normiert – ergänzt durch das zum 01.01.2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz.

Aktuelle Entwicklungen zum Kinderschutz

Am 01.10.2005 trat das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK – Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz) in Kraft. Durch dieses Gesetz kam es zu substantiellen Änderungen im SGB VIII, die insbesondere den Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe bei Gefährdungen des Kindeswohls betreffen. Ein effektiverer Schutz des Kindeswohls sollte insbesondere durch

- die Konkretisierung des Schutzauftrags des Jugendamtes (§ 8a SGB VIII),
- die Neuordnung der vorläufigen Maßnahmen bei Krisenintervention (§ 42 SGB VIII),
- eine stärkere Berücksichtigung des Kindeswohls beim Sozialdatenschutz (§§ 61 ff SGB VIII) und
- die verschärfte Prüfung von Personen mit bestimmten Vorstrafen (§ 72a SGB VIII)

erreicht werden.

Durch das KICK wurde der Paragraph 8a in das SGB VIII eingefügt, um eine gesicherte Rechtsgrundlage für das Handeln der Fachkräfte zu schaffen.

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr Wohl – das sogenannte staatliche Wächteramt – wurde durch die Einführung dieses Paragraphen konkretisiert. Das Jugendamt ist verpflichtet, bei gewichtigen Anhaltspunkten einer drohenden Kindeswohlgefährdung diesen Hinweisen nachzugehen, sich die erforderlichen Informationen zur Klärung der Gefährdung zu verschaffen und dann in einer Risikoabwägung zu entscheiden, ob und wie das gefährdete Kind oder der gefährdete Jugendliche geschützt werden kann.

²² 1874 wurde Gewalt an Kindern in New York erstmalig von einer größeren Öffentlichkeit wahrgenommen und eine Kindesmisshandlung erstmals vor Gericht gestellt. Aufgrund der erheblichen öffentlichen Resonanz wurde 1875 die *New York Society for Prevention of Cruelty to Children* gegründet.

²³ „... jedes deutsche Kind [hat das] Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit...“.

²⁴ Ausnahmen bilden die USA und Somalia.

Die Konkretisierung und Weiterentwicklung des Schutzauftrags des Familiengerichts erfolgte durch das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls (KiWoMaG)²⁵ mit einer Neufassung der Eingriffsvoraussetzungen. Ziel des Gesetzes war eine grundlegende Neuordnung des familiengerichtlichen Verfahrens, das den praktischen Bedürfnissen der Verfahrensbeteiligten gerecht werden soll. Im Rahmen des FamFG (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) wurde insbesondere das beschleunigte Verfahren festgelegt.

Kinderschutz mit dem Bundeskinderschutzgesetz (BKISchG)

Das Bundeskinderschutzgesetz (BKISchG) ist zum 01.01.2012 in Kraft getreten. Kern des Gesetzes ist das durch Artikel 1 neu geschaffene Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG).

Das KKG regelt, dass und wie Eltern über Unterstützungsangebote in Fragen der Kindesentwicklung informiert werden. Es schafft Rahmenbedingungen für verbindliche Netzwerkstrukturen im Kinderschutz. Zudem regelt das KKG die Beratung und die Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger (z. B. Ärzte und Ärztinnen sowie Lehrerinnen und Lehrer) bei Gefährdungen des Kindeswohls.

Das Bundeskinderschutzgesetz enthält damit im Wesentlichen Änderungen im Hinblick auf die Verantwortungsgemeinschaft und Aufgaben anderer durch die Verpflichtung zur Bildung von Netzwerken für den Kinderschutz. Gleichzeitig wird die Prävention verstärkt, insbesondere durch das System der Frühen Hilfen, die verstetigt werden sollen.

3 Kinderschutz im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle

Wie bereits im ersten Basisbericht vermutet, scheint das starke Ansteigen sämtlicher Hilfen zur Erziehung seit 2006 um ca. 40% auch im Zusammenhang mit der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für die Fälle von Kindeswohlgefährdung zu stehen. Gleichzeitig weist insbesondere der Anstieg der ambulanten Hilfen darauf hin, dass seitens der Fachkräfte versucht wird, Eskalationen in Familien durch frühzeitige Leistungen mit niedrigem Interventionscharakter zu verhindern. Die zunehmende Implementierung dieser Hilfen dient vermutlich auch der Absicherung der Fachkräfte und stellt somit den „Sicherheitsboden“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere des ASD dar.

In der öffentlichen Diskussion der medial stark aufbereiteten Kinderschutzfälle steht das jeweilige Jugendamt häufig in der Kritik, entweder zu spät eingegriffen zu haben, oder aber Familien auseinanderzureißen. Auch in der internen Reflexion des eigenen Handelns steht das Jugendamt vor dem Spagat, einerseits nicht verfrüht und nicht mit zu hoher Intensität in elterliche Befugnisse einzugreifen, auf der anderen Seite aber Gefährdungen des Kindeswohls rechtzeitig und effektiv zu erkennen und abzuwehren. Im Prozess der Entscheidungsfindung der Jugendämter besteht gleichzeitig die „Gefahr der Traumatisierung durch Trennung“ (Zenz 1979, 258 ff.) wie auch die Gefahr einer fortwährenden Kindeswohlgefährdung. „Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass mit einer zu sehr in elternrechtliche Positionen eingreifenden Maßnahme in der Regel zugleich Vorentscheidungen im Hinblick auf künftige Handlungsalternativen getroffen werden: Häufig wird in diesem Fall eine Zusammenarbeit zwischen Behörde und Eltern bzw. die Wahrnehmung von Hilfeangeboten erschwert“ (Heilmann 2000, 41 ff.). Es besteht zwar einerseits immer die Gefahr der verfrühten Herausnahme des Kindes aus der Herkunftsfamilie. Gleichwohl darf andererseits nicht der Fehler begangen werden, Problemfamilien immer wieder neue Chancen zu geben und das Kind dabei zum Spielball staatlicher Familienrehabilitierung werden zu lassen. Unter Beachtung verfassungsrechtlich gebotener Kindeswohlorientierung im staatlichen Handeln ist beides nicht zu rechtfertigen (vgl. Heilmann 2000).

Anzunehmen ist, dass sich diese ‚Gratwanderung‘ der Entscheidungsfindung und des Handlungskorridors in dem Anstieg der stationären oder ambulanten Hilfen zur Erziehung seit 2006 zeigt.

²⁵ Das Gesetz trat am 12.07.2008 in Kraft.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

Gleichwohl ist die Entwicklung der ambulanten bzw. der stationären Hilfen zur Erziehung in den verschiedenen Vergleichsringen sehr unterschiedlich. Das deutet darauf hin, dass die Bewertung der Handlungsnotwendigkeit bis hin zur Eingriffsnotwendigkeit in der Betrachtung von Familiensituationen in der Mitarbeiterschaft des ASD in den einzelnen Kommunen eine große Bandbreite erfährt.

Die Daten der Kinderschutzfälle sind bislang so unterschiedlich, dass keine evaluierte Aussage getroffen werden kann. Gerade die Bandbreite der Kennzahlen zum Kinderschutz lässt den Schluss zu, dass es keine gemeinsame Definition von „Kinderschutzfall“ gibt, bzw. wann ein Fall als Kinderschutzfall mit dem entsprechenden Verfahrensablauf durchgeführt bzw. gezählt wird. Beispielfaßt zeigt sich das an der Diskussion in verschiedenen IBN-Vergleichsringen, ob die Meldung des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie über eine Nicht-Inanspruchnahme einer U-Untersuchung als Meldung im Rahmen des Kinderschutzes gewertet wird oder nicht. Hier besteht weiterer Diskussions- und Definitionsbedarf an.

4 Konzeptionelle Überlegungen zur Abbildung von Kindeswohlgefährdungen durch ein Kennzahlenset

Wie bereits im ersten Hauptteil in Kapitel zwei dargestellt, haben die Jugendämter in Niedersachsen auf die veränderten Bedingungen ihrer Arbeit reagiert und Verfahren, Abläufe und Strukturen der Arbeit qualitativ und quantitativ verändert. Beispielsweise haben die an der IBN beteiligten Jugendämter ein Set von Kennzahlen entwickelt, mit dem Ziel, die veränderten Arbeitsweisen und Verfahren im Kinderschutz quantitativ erfassen zu können.

Die im folgenden Text vorgestellten quantitativen Auswertungen beziehen sich folglich auf die an der IBN beteiligten Jugendämter, da nur für diese Jugendämter entsprechende Kennzahlen vorliegen, die zur Auswertung zur Verfügung stehen. Für nicht an der IBN beteiligte Jugendämter wären zukünftig entsprechende Erfassungen möglich, allerdings bedürfen diese der vorherigen Abstimmung und Vereinbarung.

Die Definition, Implementation und Qualifizierung des Kennzahlensets nahm einige Zeit in Anspruch, so dass erstmalig für das Jahr 2011 entsprechende Daten aufbereitet werden können.

Die bereits im Überblick im ersten Hauptteil in Kapitel zwei dargestellten Ergebnisse zum Kennzahlenset Kindeswohlgefährdungen werden im folgenden Kapitel differenzierter analysiert.

Die Intention der Jugendämter zum Zeitpunkt der Definition und Einführung des Kennzahlensets zur Kindeswohlgefährdung war darauf ausgerichtet, zum einen Entwicklungen im Kontext von Kinderschutz, im Rahmen des § 8a SGB VIII abzubilden und dabei die veränderten Modalitäten des Arbeitens aufzuzeigen, als auch daraus abgeleitet die zusätzliche arbeitsmäßige Beanspruchung sichtbar werden zu lassen. Des Weiteren geht es um die Dokumentation der Reaktion auf die Verfahren zur Klärung von Kindeswohlgefährdungen.

4.1 Aktivitäten der Jugendämter im Rahmen des Kinderschutzes

Die ersten beiden Kennzahlen dieses Kennzahlensets zu Kindeswohlgefährdungen richten sich auf die Dokumentation von eingeleiteten **Verfahren** zur Überprüfung von Kindeswohlgefährdungen. Lediglich der Anlass, der zur Einleitung von Verfahren führt, wird hierbei unterschieden. Während die erste Kennzahl „Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII pro 1.000 Kinder und Jugendliche“ ihren Ausgangspunkt bei Meldungen nimmt, die das Jugendamt aus der Bevölkerung heraus oder aber über einen anderen Zugang, etwa Beobachtungen von Fachkräften aus ihrer Arbeit heraus erreichen, handelt es sich bei der zweiten Kennzahl „Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung gemäß § 8a SGB VIII aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung“ um die expliziten Mitteilungen, die das Jugendamt über das Niedersächsische Landesamt für Soziales von den Kinderärzten erreicht.

Abgebildet werden über diese beiden Kennzahlen die von den Jugendämtern *eingeleiteten Verfahren zur Prüfung des Kindeswohls*. Abgebildet werden also nicht die *Meldungen*, die das Jugendamt erreichen, sondern deren Reaktion darauf im Sinne eines definierten Verfahrens. So kann es sein, dass mehrere Personen dem Jugendamt zeitnah eine Verdachtssituation melden, woraufhin das Jugendamt das Verfahren zur Prüfung einleitet. Zumeist reagiert dabei das Jugendamt bereits auf eine einzelne Meldung. Dennoch bedarf es des Hinweises, dass ein Unterschied zwischen *Meldung* und *Verfahren* besteht.

Somit bilden diese beiden Kennzahlen zu von Seiten des Jugendamtes eingeleiteten *Verfahren* den Grad des Tätigwerdens von Jugendämtern aufgrund von Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen ab. Die dargestellte Relation – jeweils pro 1.000 Kinder und Jugendliche – ermöglicht indirekt zu erkennen, in welcher intensiver Weise personelle und zeitliche Ressourcen des Jugendamtes zur Prüfung derartiger Hinweise in Anspruch genommen werden.

Wie bereits im ersten Hauptteil im zweiten Kapitel angedeutet, gibt es offenbar eine hohe Streuung hinsichtlich der Verfahrensensitivität, die von den Jugendämtern bezüglich der Klärung von Kindeswohlgefährdungen initiiert wird.

Nachfolgend werden die Aktivitätsmuster der Jugendämter bezüglich dieser beiden Kennzahlen genauer dargestellt und untersucht.

4.2 Diagnosen zur Kindeswohlgefährdung

Mit der dritten Kennzahl zur Kindeswohlgefährdung vollzieht sich die Hinwendung zu den **Diagnosen** einer Kindeswohlgefährdung, die sich aus den Verfahren ergeben. Abgebildet wird dieser Sachverhalt über die Kennzahl „Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche“. Anders als die ersten beiden Kennzahlen werden hier also nicht die *Verfahren*, sondern die sich aus den Verfahren ergebenden relativen Anteile einer bestätigten „Diagnose Kindeswohlgefährdung“ pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren abgebildet. Damit besteht die Möglichkeit, zwischen dem Aktivwerden der Jugendämter einerseits, und den daraus resultierenden Ergebnissen ihrer Aktivitäten im Sinne von getroffenen Diagnosen zu unterscheiden. Insofern lässt sich über diese Kennzahl eine erste Näherung bezüglich der „tatsächlichen“ Kindeswohlgefährdungen im Einzugsgebiet eines Jugendamtes, als auch auf Ebene des Landes Niedersachsen insgesamt ermitteln.

4.3 Fachliche Reaktionen auf Kindeswohlgefährdungen

Ist die Diagnose einer Kindeswohlgefährdung getroffen, stellt sich die Frage, welche Interventionsmöglichkeiten sich aus dieser Diagnose für den öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe ergeben. Abgebildet werden im Folgenden über das Kennzahlenset drei alternative Möglichkeiten, die auch im Einzelfall in Kombination oder nacheinander erfolgen können. Jede dieser drei Handlungsmöglichkeiten wird über eine eigene Kennzahl abgebildet. Im Einzelnen sind dies:

1. die Einleitung von Hilfen zur Erziehung. Dieser Aspekt wird über die Kennzahl „Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen die Feststellung einer Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HZE führt“ abgebildet.
2. Nicht jede Diagnose muss zwangsläufig zu einer Hilfe zur Erziehung führen. Eine andere Möglichkeit kann darin bestehen, zunächst eine *Inobhutnahme* durchzuführen. Der Anteil dieser Form der Reaktion auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung wird über die Kennzahl „Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen die Feststellung Kindeswohlgefährdung zu Inobhutnahme führt“ abgebildet.
3. Eine weitere mögliche Reaktion stellt die Einleitung familiengerichtlicher Verfahren dar. Auch dieser Aspekt der Reaktion auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung wird über eine eigene Kennzahl abgebildet: „Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen die Feststellung Kindeswohlgefährdung zu familiengerichtlichen Verfahren führt.“

Damit sind keineswegs alle möglichen Reaktionen auf die Diagnose einer Kindeswohlgefährdung erfasst. Dennoch wird ein aus Sicht der Jugendämter für wichtig gehaltenes Set an infrage kommenden Reaktionsweisen abgebildet.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

5 Erste Erkenntnisse über Kindeswohlgefährdungen und ihre Bezüge zu sozialstrukturellen Bedingungen, personeller Ausstattung und zu den Hilfen zur Erziehung.

Ausgehend von der Schwerpunktthematik dieses zweiten Berichts zur Landesjugendhilfeplanung werden wir uns nachfolgend insbesondere auf das Verhältnis von Kindeswohlgefährdungen zum Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung im weiteren Sinne konzentrieren. Darüber hinaus werden einführend Analysen der Kennzahlen vorgenommen. Dabei geht es im ersten Schritt darum, die im ersten Hauptteil in Kapitel zwei deutlich gewordene Heterogenität weitergehend zu untersuchen, um daran anknüpfend Analysen bezüglich möglicher Zusammenhänge von Kindeswohlgefährdungen inklusive der Aktivitätsmuster der Jugendämter zu anderen relevanten Bereichen zu überprüfen.

5.1 Deskriptive Verteilung von Aktivitäten der Jugendämter, Diagnosen und Reaktionen auf die Diagnose von Kindeswohlgefährdung

Betrachtet man die zu Grunde liegenden Verteilungen der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung, so ergibt sich für das Jahr 2011 folgendes Bild:

Deskriptive Statistik

Kennzahl	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche	36	,00	42,16	5,3579	7,10296
Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung	31	,00	93,48	6,5825	18,60151
Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche	33	,00	8,36	1,5777	1,66590
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HzE führt	34	2,32	67,57	23,4663	15,97132
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu Inobhutnahme führt	33	,00	46,67	10,3099	9,90873
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu familiengerichtliche Verfahren führt	34	1,65	37,50	12,7387	11,17204

Diese Tabelle macht die zuvor bereits benannte große Streubreite zwischen den verschiedenen Jugendämtern in Niedersachsen deutlich. So wird sichtbar, dass bei der Grundverteilung der Mittelwert allein nicht zur Interpretation herangezogen werden kann. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung eines zweiten Maßes der Statistik, dem der Standardabweichung. Hierbei handelt es sich um ein Maß für Homogenität bzw. Heterogenität eines Merkmals.

So zeigt insbesondere die zweite Kennzahl eine große Differenz in der Verfahrensintensität zwischen verschiedenen Jugendämtern auf.

Bei der dritten Kennzahl wird dagegen deutlich, dass es hinsichtlich der Entscheidung über eine Diagnose der Kindeswohlgefährdung keineswegs vergleichbar große Differenzen zwischen den Jugendämtern gibt.

Bemerkenswert ist im Weiteren, in welcher unterschiedlicher Weise gegenwärtig Jugendämter auf die Diagnose einer Kindeswohlgefährdung mit Blick auf die Einrichtung einer Hilfe zur Erziehung reagieren. Diese Art der Intervention wird über die vierte Kennzahl

abgebildet und zeigt, dass es offenbar gegenwärtig noch keine verbindlichen Verfahrensstandards zu geben scheint, unter welchen Bedingungen eine Hilfe zur Erziehung die angemessene Reaktion auf die Diagnose ist.

Auch bezüglich der anderen beiden möglichen Interventionsformen als Reaktion auf die Diagnose der Kindeswohlgefährdung werden gegenwärtig große Differenzen sichtbar. Die große Streubreite der Intervention als Reaktion auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung führt zu der Frage, worin diese begründet ist.

Als einen ersten Ansatz zur Aufklärung der Differenzen zwischen den Jugendämtern ist es hilfreich, die Vergleichsringe in den Blick zu nehmen. Nachfolgend werden daher sowohl die Mittelwerte, als auch die Standardabweichungen zum Kennzahlenset Kindeswohlgefährdung in Abhängigkeit von der Zugehörigkeit von Jugendämtern zu einem Vergleichsring dargestellt.

Deskriptive Statistik

Art der Kennzahl	Mittelwert Gesamt	Mittelwert VR_1	Mittelwert VR_2	Mittelwert VR_3	Mittelwert VR_4a	Mittelwert VR_4b	Mittelwert VR_5
Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche	5,3579	6,8617	12,4459	2,6620	4,5764	3,8118	4,4228
Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung	6,5825	,0000	23,8082	,9746	1,1778	,1312	15,8537
Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche	1,5777	1,2133	3,7533	,9824	1,4618	1,2212	1,4568
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HzE führt	23,4663	31,5826	19,0699	28,6458	17,8871	19,7617	27,1754
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu Inobhutnahme führt	10,3099	13,4868	7,9488	9,7733	5,3492	14,9270	10,6531
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu familiengerichtlichen Verfahren führt	12,7387	17,4281	11,1396	12,9336	10,7752	11,4085	14,7175

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

Ein erster Blick auf diese Verteilung zeigt, dass sich die Situation in den Vergleichsringen keineswegs einheitlich darstellt. So ist zu erkennen, dass insbesondere in Vergleichsring zwei, in dem sich Städte mit einer entsprechend verdichteten Wohnbevölkerung befinden, die Verfahrensintensität zur Prüfung von Kindeswohlgefährdungen besonders hoch ist. Demgegenüber liegt sie in den ländlich strukturierten Vergleichsringen drei bis fünf deutlich niedriger.

Allerdings zeigt sich am Beispiel der zweiten Kennzahl, den Verfahren infolge der Nichtinanspruchnahme der U-Untersuchungen, am Beispiel des Vergleichsrings fünf, dass auch in ländlich strukturierten Regionen eine hohe Verfahrensintensität infolge dieses Ereignisses zu beobachten ist.

Bezüglich der tatsächlichen Diagnose „Kindeswohlgefährdung“ variieren die Mittelwerte zwischen den Vergleichsringen in deutlich geringerem Maße. Allerdings zeigt sich hier, dass der relative Anteil Kindeswohlgefährdungen in Vergleichsring zwei ebenfalls deutlich höher liegt als in den übrigen, eher ländlich strukturierten Vergleichsringen des Landes Niedersachsen.

Wie uneinheitlich sich gegenwärtig noch die Reaktionsmuster auf eine Kindeswohlgefährdung in den verschiedenen Jugendämtern auch der verschiedenen Vergleichsringe darstellen, wird anhand der Mittelwerte der drei entsprechenden Kennzahlen deutlich. So variieren die Mittelwerte zwischen den Vergleichsringen sowohl bei der Möglichkeit, eine Hilfe zur Erziehung einzurichten, als auch Inobhutnahmen durchzuführen sowie gegebenenfalls gleichzeitig oder parallel dazu familiengerichtliche Verfahren einzuleiten.

Auch der Blick auf die Standardabweichungen der Vergleichsringe macht deutlich, dass es gegenwärtig offenbar noch recht große Unterschiede sowohl hinsichtlich der Intensität der Überprüfungen von Kindeswohlgefährdungen, als auch hinsichtlich der Reaktionen auf eine derartige Kindeswohlgefährdung zwischen den verschiedenen Jugendämtern der Vergleichsringe gibt.

Deutlich wird dies in der folgenden Übersicht:

Kennzahl	Standardabw. Gesamt	Standardabw. VR_1	Standardabw. VR_2	Standardabw. VR_3	Standardabw. VR_4a	Standardabw. VR_4b	Standardabw. VR_5
Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche	7,10296	5,52746	16,99327	1,13513	4,72265	1,38286	3,12366
Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung	18,60151	,00000	46,45410	1,70219	2,35123	,32146	16,83812
Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche	1,66590	,25416	3,58733	,86563	1,87682	,56226	,84522
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HzE führt	15,97132	27,62393	17,36030	6,63836	11,09180	7,90772	24,63407
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu Inobhutnahme führt	9,90873	14,71333	7,62355	7,44143	6,36175	15,43415	6,65817
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu familiengerichtlichen Verfahren führt	11,17204	12,61998	14,99593	12,62669	6,85272	9,41660	14,11220

Betrachtet man die Standardabweichung für die erste Kennzahl für die Gesamtgruppe, so liegt der Wert bei 7,10. Im Unterschied dazu beträgt dieses Streuungsmaß für die Jugendämter des Vergleichsringes 2, den der städtischen Verdichtungsräume in Niedersachsen 16,99. Er signalisiert damit eine wesentlich größere Unterschiedlichkeit in dieser Gruppe von Jugendämtern gegenüber den Jugendämtern insgesamt, besonders aber gegenüber den Jugendämtern aus Landkreisen der Vergleichsringe 3 bis 5. Diese Verteilung lässt auf deutliche Verfahrensunterschiede schließen.

5.2 Erste Überprüfung von Zusammenhängen zwischen Kindeswohlgefährdung und anderen Merkmalen

Die zuvor beschriebenen Verteilungen von Mittelwerten und Standardabweichung führen unmittelbar zu der Frage, ob sich bedeutende Unterschiede hinsichtlich Kindeswohlgefährdungen bzw. den diesbezüglichen Verfahren ihrer Feststellung, zwischen städtischen Jugendämtern und kreisangehörigen Jugendämtern zeigen. Diese Frage wurde anhand des statistischen Prüfverfahrens T-Test für unabhängige Stichproben ²⁶ geprüft. Als Ergebnis zeigt sich, dass Unterschiede zwischen Stadt- und Landkreisjugendämtern bei zwei Kennzahlen bestehen. Die Unterschiede stellen sich wie folgt dar:

	Stadt- / Landkreisjugendamt	N	Mittelwert
Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	8 26	11,6362 3,6395
Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	6 23	15,5797 4,5503
Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	8 24	2,6537 1,2556
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HzE führt	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	8 24	19,1115 25,2173
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu Inobhutnahme führt	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	8 23	6,9311 11,6403
Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zu familiengerichtlichen Verfahren führt	Stadtjugendamt Landkreisjugendamt	8 24	10,6746 14,1388

²⁶ Hierbei handelt es sich um ein statistisches Prüfverfahren, bei dem die Mittelwerte zweier Gruppen auf Unterschiedlichkeit überprüft werden. Die Grundannahme lautet dabei stets, „die Unterschiede sind zufällig“. Kann diese Aussage zurückgewiesen werden, spricht man von „Signifikanz“. D.h. man darf bis auf Weiteres davon ausgehen, dass die Mittelwertunterschied nicht (!) zufällig entstanden sind.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

Unterscheidet man wiederum zwischen der *Verfahrensintensität*, der *Diagnose* und den aus der Diagnose abgeleiteten unterschiedlichen *Interventionen*, so zeigt sich auf den ersten Blick, dass in städtischen Jugendämtern eine deutlich höhere Verfahrensintensität besteht. Dies gilt sowohl für Verfahren, die aufgrund von Mitteilungen aus der Bevölkerung bzw. durch andere Dienste oder Fachkräfte ausgelöst werden, als auch für Verfahren, die aufgrund der Nichtinanspruchnahme der U-Untersuchungen veranlasst werden.

Diese Differenzen in den Mittelwerten zwischen städtischen Jugendämtern und den Jugendämtern in Landkreisen und der Region Hannover sind bezogen auf die erste Kennzahl statistisch betrachtet signifikant. Das bedeutet, diese Verteilung ist nicht zufällig.

Im Hinblick auf die tatsächliche Diagnose einer Kindeswohlgefährdung zeigt sich ebenfalls ein statistisch bedeutsamer Unterschied zwischen städtischen Jugendämtern und den Jugendämtern der Landkreise/Region Hannover. Dies heißt, dass Kindeswohlgefährdungen häufiger in städtischen Lebensräumen als in eher ländlichen Lebensräumen von den Jugendämtern diagnostiziert werden.

Die übrigen Differenzen erweisen sich statistisch betrachtet als nicht signifikant unterschiedlich. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass die Basis für die Überprüfung auf Signifikanz bei der geringen Anzahl der zu Grunde liegenden Messwerte Zurückhaltung in der Interpretation dieser Verteilung erfordert. Es bedarf daher weiterer Überprüfungen dieser Entwicklungen in den nächsten Jahren.

Bezieht man zusätzlich die Verteilung der Standardabweichungen in die Betrachtung von Verfahren zur Kindeswohlgefährdung mit ein, bleibt auffällig, dass besonders in städtischen Jugendämtern die Verfahrensintensität der Verfahren deutlich unterschiedlicher ausgeprägt ist, als in Landkreisen/Region Hannover.

	Stadt- / Landkreisjugendamt	Standardabweichung
Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche	Stadtjugendamt	12,82331
	Landkreisjugendamt	2,87866
Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung	Stadtjugendamt	38,16234
	Landkreisjugendamt	10,63621

Aufgrund der Erörterung der Thematik der Kindeswohlgefährdung ist der Eindruck entstanden, dass die Frage, unter welchen Bedingungen ein Verfahren zur Kindeswohlgefährdung einzuleiten ist, in den einzelnen Jugendämtern fachlich unterschiedlich beantwortet wird.

Wie bereits im ersten Hauptteil in Kapitel zwei angedeutet, erweisen sich insbesondere die hohen Streuungswerte als Indikatoren dafür, dass gegenwärtig ein hohes Maß an Verfahrensunsicherheit in den Jugendämtern zu verorten ist, unter welchen Ausgangsbedingungen man mit einem offiziellen Verfahren zur Prüfung von Kindeswohlgefährdung reagieren muss. So gibt es Jugendämter, die diese Verfahrensweise quasi zur allgemeinen Verfahrensweise zur Klärung von Situationen in den Familien mit Kindern erhoben haben, um möglichen Vorwürfen, nicht frühzeitig auf eine drohende Kindeswohlgefährdung zu reagieren, zu entgehen.

Damit wird deutlich, dass die spezielle Situation einer öffentlichen wie politischen Aufmerksamkeit auf Kinderschutz und deren Thematisierung zu einem teilweise drastisch veränderten Interventionsverhalten von Jugendämtern geführt hat.

Diese veränderte Aufmerksamkeit für das Thema Kinderschutz und die Unsicherheit, wie adäquat zu handeln ist, führt bei den Fachkräften zu einer hohen psychischen Belastung, die häufig als subjektiv gefühlte „Überlastung“ erlebt und benannt wird. Sehr gut sichtbar wird dies, wenn die subjektiven Wahrnehmungen von Fachkräften mit den im Rahmen der Arbeitszeit anfallenden tatsächlichen zeitlichen Belastungen verglichen werden. Im Gegensatz zur „gefühlten zeitlichen Belastung“ durch Verfahren zum Kinderschutz und die Reaktion darauf ist der „objektiv ermittelte zeitliche Faktor“ erkennbar geringer.

Besondere Kritik wird seitens der Jugendämter an der von ihnen als „unverhältnismäßig“ erlebten *Verfahrensintensität* einerseits und der tatsächlichen *Diagnose* Kinderschutz andererseits geäußert.



5.2.1 Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung und Sozialstruktur

Sucht man nach ersten Antworten auf die Unterschiedlichkeiten in den Verteilungen, so ermöglichen die Kennzahlen sozialstrukturelle Aspekte und die personelle Ausstattung der Jugendämter, nicht aber die unterschiedlichen fachlichen Konzepte, die in den Jugendämtern vorherrschen, quantitativ abzubilden. Insofern kann im Folgenden nur ein Teil der möglichen Ursachen für die unterschiedlichen Verteilungen quantitativ und damit statistisch in den Blick genommen werden. Andere Aspekte, insbesondere die der Unterschiedlichkeit der Konzepte des Reagierens auf externe Informationen in den Jugendämtern müssen in diesem Bericht und zu diesem Zeitpunkt noch unberücksichtigt bleiben. Die Klärung derartiger Fragestellungen bleiben dem nächsten Bericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung mit dem Schwerpunktthema Kinderschutz/ Frühe Hilfen vorbehalten.

Ungeachtet dessen sollen mögliche Verbindungen aber bereits in diesem Bericht aufgrund des verfügbaren Datenmaterials in den Blick genommen werden.

Um die Relevanz sozialstruktureller Unterschiede hinsichtlich der Verteilung von Verfahrensweisen, Diagnosen und Reaktionen auf Kindeswohlgefährdungen zu prüfen, wurden entsprechende statistische Analysen durchgeführt²⁷.

Im ersten Untersuchungsschritt wurden Merkmale der Sozialstruktur, wie etwa der demographische Aufbau der Wohnbevölkerung, die Beschäftigungssituation, die Inanspruchnahme von Sozialleistungen oder auch die Bildungs- und Betreuungssituation hinsichtlich der Möglichkeit überprüft, daraus die Verfahrensintensität, die Diagnose oder die Reaktionen auf die Diagnose Kindeswohlgefährdungen vorherzusagen. Als Ergebnis zeigt die Analyse, dass die ersten beiden Kennzahlen, „Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche“ und „Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung“ aufgrund der Kenntnis der Verteilung des Jugendquotienten als dem einzigen sozialstrukturellen Merkmal vorhergesagt werden können.

So zeigt sich für die erste Kennzahl, dass sich der Zusammenhang zwischen der Verfahrensintensität und dem *Jugendquotienten* über den Korrelationskoeffizienten eine negative Korrelation von $R = -.535$ ausweist. Übersetzt bedeutet dies, dass dort, wo es in der Wohnbevölkerung ein relativ geringen Jugendquotienten gibt, wo also der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die von Personen

im erwerbsfähigen Alter unterhalten werden müssen besonders gering ist, die Verfahren gemäß § 8a aber besonders häufig vorzufinden sind.

In die gleiche Richtung weist der Zusammenhang zwischen dem Jugendquotienten und der Verfahrensintensität aufgrund der Nichtinanspruchnahme von U-Untersuchungen. Auch hier besteht ein negativer korrelativer Zusammenhang der Stärke $R = -.430$

Dies bedeutet, dass der Jugendquotient einem Anteil an der anzu-treffenden Varianz dieser beiden Kennzahlen von etwa 25 Prozent bei der ersten Kennzahl und 18,5 Prozent bei der zweiten Kennzahl zu „erklären“ vermag.

Alle übrigen Kennzahlen zur Sozialstruktur, seien sie Kennzahlen zur Beschäftigung, zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen oder zur Bildung und Betreuung weisen **keinen** Beitrag zur Vorhersage von Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung auf.

Die Identifikation des Jugendquotienten als ein Merkmal zur Vorhersage von Verteilungen bezieht sich dabei auch nur auf die beiden ersten Kennzahlen, also die Verfahrensintensität, mit der Jugendämter Kindeswohlgefährdungen prüfen. Weder die *Diagnose* noch die *Reaktionsmuster auf die Diagnose* lassen sich aus sozialstrukturellen Merkmalen zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorhersagen.

5.2.2 Zusammenhänge zwischen Kindeswohlgefährdung und personeller Ausstattung von Jugendämtern

Ein weiterer Aspekt, der in die Überprüfung einbezogen wurde, ist die personelle Ausstattung von Jugendämtern. Auch in diesem Prüfprozess lautet die Grundfrage, ob sich aus der Kenntnis der Verteilung der personellen Ausstattung von Jugendämtern statistische Vorhersagen bezüglich der Verteilung der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung identifizieren lassen. Als Ergebnis dieser Prüfung lassen sich folgende Zusammenhänge benennen:

Verfahren infolge Nichtinanspruchnahme von U-Untersuchungen

Bezüglich der Kennzahl zur Verfahrensintensität infolge der Nichtinanspruchnahme von U-Untersuchungen erweist sich die Kennzahl „Anzahl Einwohner unter 18 Jahren pro Vollzeitäquivalenten (VZÄ) Hilfeplanung“ als Vorhersage relevant.

Das Zusammenhangsmaß weist einen Korrelationskoeffizienten von $R = .532$ aus. Dies bedeutet, dass statistisch gesehen ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl der Einwohner,

²⁷ Hierbei handelt es sich um lineare Regressionsanalysen in denen der Versuch unternommen wird, aus der Kenntnis der Verteilung von Merkmalen – etwa der Sozialstruktur – ein zu prognostizierendes Merkmal – etwa die Anzahl der Verfahren zur Kindeswohlgefährdung – vorherzusagen.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

die eine Vollzeitkraft in einem Jugendamt zu betreuen hat und dieser Kennzahl besteht.

Inhaltlich zeigt die Richtung des Koeffizienten an, dass je mehr Einwohner eine Vollzeitkraft im Kontext von Hilfeplanung zu betreuen hat, desto höher die Kennzahl der Verfahren ist, die infolge von Nichtinanspruchnahme von U-Untersuchungen in einem Jugendamt eingeleitet werden.

Einleitung von Hilfen zur Erziehung

Diese Kennzahl steht auch in Beziehung zur personellen Ausstattung von Jugendämtern. Damit erweist sich die Art der Reaktion auf die Diagnose einer Kindeswohlgefährdung zumindest in statistischer Hinsicht als nicht unabhängig von der personellen Ausstattung von Jugendämtern. Als prognostisch relevantes Merkmal der personellen Ausstattung für den Grad der Einleitung von Hilfen zur Erziehung erweist sich die Kennzahl „Anzahl VZÄ Leitung in Hilfeplanarbeit“.

Damit wird ein methodisch/konzeptioneller Aspekt des Personaleinsatzes von Leitungskräften in Jugendämtern als relevantes Merkmal identifiziert, das Auswirkungen in statistischer Hinsicht auf die Intensität hat, mit der Jugendämter Hilfen zur Erziehung aufgrund von Kindeswohlgefährdung einrichten. Das Maß für den Zusammenhang zur Kennzahl „Einleitung von Hilfen zur Erziehung“ beträgt $R = .405$

Inhaltlich bedeutet dies: Je intensiver sich die Sachgebietsleitung in die Entscheidungsfindung über Hilfen zur Erziehung zeitlich einbindet, desto eher wird eine Hilfe zur Erziehung als Reaktion auf eine Kindeswohlgefährdung eingeleitet.

Auch eine weitere Reaktion von Jugendämtern auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung weist eine Verbindung zur personellen Ausstattung auf.

Einleitung familiengerichtlicher Verfahren

Diese Reaktion in Jugendämtern auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung steht in Beziehung zur Kennzahl „VZÄ Sozialer Dienst gesamt inklusive Jugendgerichtshilfe“.

Auch hier ist der Zusammenhang positiv. Die Intensität des Zusammenhanges liegt bei $R = .367$ und erweist sich damit als weniger stark ausgeprägt als die zuvor beschriebenen Zusammenhänge. Inhaltlich sagt dieser Wert, dass je besser die personelle Ausstattung der sozialen Dienste ist - gedanklich inklusive Kinder- und Jugendhilfe - desto häufiger werden familiengerichtliche Verfahren eingeleitet.

Zusammenfassung

Aus den Analysen wird deutlich, dass sich auf der Basis der bisher verfügbaren Kennzahlen unter den sozialstrukturellen Merkmalen nur der Jugendquotient als statistisch relevant für die Verfahrensintensität erweist, weitere Faktoren jedoch nicht.

Zugleich ergeben sich erste Zusammenhänge zur personellen Ausstattung bzw. zur konzeptionellen Arbeit von Jugendämtern, die sich sowohl auf eine Kennzahl zur Interventionsdichte, als auch auf die Art der Reaktion auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung beziehen.

Damit werden erste Ansatzpunkte zur Vertiefung und Qualifizierung von Fragestellungen aufgezeigt, die zu diesem Zeitpunkt auf der Basis des verfügbaren Materials keinesfalls eine vollständige oder gar abschließende Analyse des Themas Kinderschutz darstellen, sondern diese erst erforderlich machen.

5.2.3 Zusammenhänge zwischen Verfahrensweise, Diagnose und Reaktionen auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung und ihr Bezug zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

An dieser Stelle wird in einem ersten Schritt der Frage nachgegangen, inwieweit die verschiedenen Kennzahlen zum Kinderschutz miteinander in Beziehung stehen. Es ist in einem weiteren Schritt zu klären, welche statistisch gesicherten Zusammenhänge es zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Schwerpunkt der Hilfen zur Erziehung im weiteren Sinne gibt.

5.2.3.1 Zusammenhänge zwischen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung

Prüft man die Frage des Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung, so weisen die beiden Kennzahlen zur Verfahrensintensität einen hohen statistisch gesicherten signifikanten Zusammenhang auf.²⁸

Die Kennzahl „Anzahl Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a pro 1.000 Kinder und Jugendliche“ und die Kennzahl „Anteil Verfahren zur Feststellung Kindeswohlgefährdung nach § 8a aufgrund Nicht-Teilnahme U-Untersuchung“ korrelieren hoch positiv miteinander. Dies kommt in dem entsprechenden Zusammenhangsmaß von $r = .713$ zum Ausdruck.

Das heißt, immer dort, wo eine hohe Verfahrensintensität aufgrund von Mitteilungen festzustellen ist, findet sich auch eine hohe Verfahrensintensität infolge der Nichtinanspruchnahme von U-Untersuchungen. Dies bedeutet, dass offenbar entsprechende

²⁸ Um den Zusammenhang zwischen Merkmalen zu klären, wurde eine partielle Korrelation gerechnet, die den zuvor als bedeutsam ermittelten Jugendquotienten bezüglich seines Effekts „kontrolliert“.

Reaktionsmuster in den Jugendämtern ausgeprägt sind, die sich bezüglich der Verfahrensintensität unabhängig von den beiden denkbaren Gruppen von Anlässen als sehr ähnlich erweisen.

5.2.3.2 Zusammenhänge zwischen Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Gehen wir der Frage nach, inwieweit sich direkte statistische Bezüge zwischen den verschiedenen Aspekten der Kindeswohlgefährdung und bestimmten Leistung der Kinder- und Jugendhilfe darstellen, ergibt sich ein differenziertes Bild.

Inobhutnahmen

Die erste Überprüfung bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen den Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung und den von den Jugendämtern durchgeführten Inobhutnahmen im Jahr 2011. Hierbei zeigt sich, dass zwischen diesen Merkmalen und zwei Merkmalen der Kindeswohlgefährdung Zusammenhänge bestehen. Dies sind:

- erstens die „Anzahl Kindeswohlgefährdungen pro 1.000 Kinder und Jugendliche“ ($r = .433$) und
- zweitens „Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung von HzE führt“ ($r = -.400$).

Anhand der erstgenannten Beziehung zwischen Inobhutnahmen und der Diagnose Kindeswohlgefährdung zeigt sich, dass in Jugendämtern mit einer hohen Quote von Inobhutnahmen auch zugleich eine relativ hohe Quote der Diagnose Kindeswohlgefährdung gestellt wird. Diese Beziehung ist im statistischen Sinne signifikant.

Der Korrelationskoeffizient für die Beziehung zwischen der Inobhutnahmen und der Einleitung von Hilfen zur Erziehung zeigt eine andere Richtung auf. Demzufolge werden dort, wo eine hohe Inobhutnahmequote festzustellen ist, eher in relativ geringerem Maße Hilfen zur Erziehung infolge der Diagnose Kindeswohlgefährdung gemäß § 8a eingeleitet.

Ambulante HzE pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren

Lediglich zur ambulanten Quote der Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren lässt sich eine statistisch gesicherte Beziehung zu den verschiedenen Aspekten der Kindeswohlgefährdung nachweisen. Sie betrifft wiederum nur einen Aspekt der Reaktion auf die Diagnose Kindeswohlgefährdung, nämlich den „Anteil Verfahren nach § 8a, bei denen Feststellung Kindeswohlgefährdung zur Einleitung v. HzE führt“.

Zwischen beiden Merkmalen besteht eine positive Korrelation von $r = .401$.

Dies bedeutet, dass in den Jugendämtern, in denen eine hohe ambulante Quote der Hilfen zur Erziehung vorzufinden ist, zugleich auch ein höherer Anteil von Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Diagnose von Kindeswohlgefährdung installiert wird.

Alle übrigen Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die im Rahmen dieser Untersuchung in den Blick genommen wurden, wie die Quote der stationären Hilfen zur Erziehung, die Leistungen gemäß § 35a und die Leistungen für junge Volljährige gemäß § 41, erweisen sich als unabhängig von den Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

6 Ausblick

Diese ersten Ausführungen zum Thema Kinderschutz unter der besonderen Berücksichtigung des Bezuges zu den Hilfen zur Erziehung lässt erkennen, dass dieses Thema einer weitergehenden Vertiefung und Differenzierung bedarf.

Das Thema Kinderschutz kann nicht nur als ein „Appendix“ der Hilfen zur Erziehung betrachtet werden. Es bedarf vielmehr einer umfassenden Darstellung der Aktivitäten des Bundes, des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen. Zugleich werden in dieser Darstellung erste Verbindungslinien zu demographischen Aspekten, der personellen Ausstattung der Jugendämter sowie der Rolle von Leitung für den Kontext Kinderschutz erkennbar. Beziehungen zwischen Inobhutnahmen und ambulanten Hilfen zur Erziehung erweisen sich als bedeutsam. Diesen Aspekten und Phänomenen gilt es im Folgebericht nachzugehen. Die hier sichtbar gewordenen Beobachtungen gilt es zu validieren. Darüber hinaus aber bedürfen die gerade in den letzten Jahren initiierten Bemühungen, den Kinderschutz zu verbessern, einer weitergehenden Betrachtung. Das Thema Kinderschutz erweist sich damit als zukünftig besonders relevant für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Der bereits zu Beginn der Landesjugendhilfeplanung getroffene Beschluss, dieses Thema zum Gegenstand eines eigenständigen dritten Berichts zu machen, bestätigt sich durch die hier gefundenen Ergebnisse.

Umso bedeutsamer wird das präventive Bemühen durch den Ausbau Früher Hilfen und das Bestreben des Landes, diese Informationen ihren potentiellen Nutzerinnen und Nutzern als auch den Fachkräften durch den Aufbau des Fachinformationssystems Früher Hilfen (FIS) zur Verfügung zu stellen. Zudem ergeben sich daraus planerische Möglichkeiten, die Verteilung des Angebotes Früher Hilfen und darüber hinaus auch deren „Wirkung“ empirisch/statistisch zu überprüfen. Durch die Dokumentation von Angeboten Früher Hilfen eröffnet sich aus planerischer Sicht die Möglichkeit, die Verteilung und die „Dichte“ der Angebote mit Sozialstrukturdaten als auch mit den bisher behandelten Fachdaten der Kinder- und Jugendhilfe in Verbindung zu bringen. Damit wird eine neue Dimension der Analyse eröffnet.

Als Aufgabe verbleibt zugleich die Notwendigkeit der Verständigung über Verfahrensweisen zur Überprüfung von Kindeswohlgefährdungen im Verdachtsfall, als auch über die geeigneten Reaktionen auf eine eingetretene Kindeswohlgefährdung. Diese Verständigung unter den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe zu ermöglichen, ist ein Vorhaben, das das Land Niedersachsen auch zukünftig unterstützt.

7 Literaturverzeichnis

- AFJ (2011): Kinderschutz. Dokumentation der fachlichen Weiterentwicklung im Spiegel der AGFJ-Tagungen von 1997-2011. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin
- AGJÄ (2010): Arbeitshilfe Zur Umsetzung des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen (NFrüherkUG), Eigenverlag, Oldenburg
- Aries, P. (1975): Geschichte der Kindheit. dtv Wissenschaft, München
- Bange, D. (2005) Gewalt gegen Kinder in der Geschichte. In: Deegener, G, Korner, W. (Hrsg.) Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Hogrefe, Göttingen u.a., S. 13–18
- Bastian/Diepholz/Lindner (2008): Frühe Hilfen für Familien und soziale Frühwarnsysteme. Waxman, Münster u.a.
- de Mause/Anhagen/Beier/Herborth (1980): Hört ihr die Kinder weinen: Eine psychogenetische Geschichte der Kindheit. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Berlin
- DIJuF (2011): Rechtsfragen zur Umsetzung des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen (NFrüherkUG), In: Das Jugendamt Heft 08 / 2011, S. 395 ff.
- Fieseler/Busch (2005): Änderungen der Jugendhilfe durch KICK - Ein Überblick zu den wesentlichen Änderungen. In: Jugendhilfe, Heft 43, 5/2005, S. 254-258
- Fieseler (2004): »Jahrhundertgesetz« SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Änderungen stehen erneut bevor. In: Sozialextra 2004, Heft 12, S. 41–45
- Fischer/Buchholz/Merten (2011): Kinderschutz in gemeinsamer Verantwortung von Jugendhilfe und Schule. VS Verlag, Heidelberg
- Autor fehlt (2011): Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BkiSchG). In: Das Bundesgesetzblatt, Jg. 2011, Nr.70
- Hammer, W. (2010): Kinderschutz – Spannungsverhältnisse gestalten. In: Autor (2010): KINDERSCHUTZ Risiken erkennen, Spannungsverhältnisse gestalten. Klett-Cotta, Stuttgart, S. 13-24
- Heilmann, S. (2000): Hilfe oder Eingriff? Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Verhältnis von staatlichem Wächteramt und Jugendhilfe, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 2, S. 41-50
- Herrmann/Dettmeyer (2010): Kindesmisshandlung, Medizinische Diagnostik, Intervention und rechtliche Grundlagen. Springer, Hamburg
- Kroner H.-P. (2008): Kindesmisshandlung in historischer Perspektive. In: Jacobi G (Hrsg.) Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Epidemiologie, Diagnostik und Vorgehen. Huber, Bern, S. 21 – 44
- Kunkel P.C.(2012): Das Bundeskinderschutzgesetz - „Meilenstein“ oder „Mühlstein“? Diskussionspapiere Nr. 2012-01, Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl
- Matschke J. (2007): Der Fall Mary Ellen und die medizinische Entdeckung der Kindesmisshandlung. Kinder- und Jugendarzt 38. Ort und Verlag fehlen S. 688–690

Langfassung: zweiter Hauptteil – Kinderschutz

Meysen, Dr. T. (2011): HINWEISE zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 26. September 2011, DIJUF, Heidelberg

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): Koordinierungszentren Kinderschutz - Kommunale Netzwerke Früher Hilfen in Niedersachsen. Abschlussbericht 2011, Hannover

Nyssen F. (1984): Die Geschichte der Kindheit bei L. de Mause. Europäische Hochschulschriften. Reihe XI: Pädagogik, Band 233, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main

Polligkeit W. (1917): Die Kriegsnot der aufsichtslosen Kleinkinder. In: Schriften des Deutschen Ausschusses für Kleinkinderfürsorge, Heft 1, Leipzig/Berlin

Sann, A. (2009): Perspektiven Früher Hilfen in Deutschland, Vortrag auf der Fachkonferenz der Koordinierungszentren Kinderschutz in Niedersachsen vom 18.11.2009, Oldenburg, 2009

Schone R. (2008): Kindeswohlgefährdung – Handlungsansätze aus sozialpädagogischer Sicht und Anforderungen an die Kooperation mit medizinischen Diensten. Präsentation im Rahmen der Fachtagung „Frühe Hilfen bei Kindeswohlgefährdung“, Borken, 13.02.2008

Suess/Hammer (2010): Kinderschutz. Risiken erkennen, Spannungsverhältnisse gestalten. Klett-Cotta, Stuttgart

Ten Bense/Rheinberger/Radbill (2002) Kinder in einer Welt der Gewalt: Misshandlung im geschichtlichen Rückblick. Suhrkamp, Frankfurt, S. 10–48

Thyen/Meysen/Dörries (2010): Kinderschutz im Spannungsfeld ärztlichen Handelns.. In: Suess/Hammer): Kinderschutz. Risiken erkennen, Spannungsverhältnisse gestalten. Klett-Cotta, Stuttgart, S. 126 ff

Wygold T (2007): Rede im Rahmen der Eröffnung des Koordinierungszentrums Kinderschutz am 09.11.2007 in Oldenburg

Zenz G. (1979): Kindesmisshandlung und Kindesrechte. Suhrkamp, Frankfurt am Main



Kapitel 2.3

Die Relevanz der Diskussion um Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

Friedrich-Wilhelm Meyer / Nadja Kaemper

Inhalt

1	Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe	108
1.1	Warum Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe? Hintergründe wirkungsorientierter Steuerung	108
1.2	Woher kommt der Wirkungsdiskurs? Standortbestimmung der deutschen und internationalen Diskussion	110
1.3	Auflösung des Technologiedefizits – Soziale Dienstleistungspraxis als „Sozialtechnologie“?	111
2	Vorläufiges Fazit zum Wirkungsdiskurs	113
3	Ausblick	113
4	Literaturverzeichnis	114



1 Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Frage nach den Wirkungen insbesondere von Hilfen zur Erziehung erfährt innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe eine zunehmende Bedeutung. Auch in anderen Ländern geht man dieser Frage nach, dies gilt insbesondere für den angloamerikanischen Sprachraum. In Deutschland wird diese Frage insbesondere seit den 90er Jahren zunehmend behandelt. Einer der wesentlichen Gründe für diese Entwicklung ist der zunehmende Kostendruck der Kommunen und die damit verbundene notwendige Legitimation des effizienten Einsatzes der öffentlichen Gelder. Zudem lässt sich innerhalb der sozialen Arbeit ein Wandel des Vertrauens in die Steuerung durch *Professionalität* erkennen. Zweifel werden formuliert, ob die Steuerung durch Professionalität ausreicht, um insbesondere die Ziele, die mit der Gewährung von Hilfen zur Erziehung verbunden sind, auch tatsächlich zu erreichen.

Wie im ersten Basisbericht dargestellt, sind auch in Niedersachsen die Aufwendungen für Jugendhilfeleistungen in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Dieser Trend setzt sich gegenwärtig weiter fort – siehe dazu ausführlich die Darstellung im ersten Hauptteil in diesem Bericht.

Dieser Trend gilt aber nicht nur für Niedersachsen, sondern lässt sich für die Bundesrepublik insgesamt aufzeigen. Dies hat zur Folge, dass nach alternativen Steuerungsmöglichkeiten gesucht wird: Debatten um die *Qualität sozialer Dienstleistung*, um die *Neuen Steuerungsmodelle* und um *Verfahrensstandards* erhalten zunehmend Aufmerksamkeit. Der Diskurs um *wirkungsorientierte Steuerung* kann als Fortführung dieser Debatten verstanden werden.

Wirkungsorientierung meint dabei primär, die *proklamierten Ziele von Maßnahmen sozialer Dienstleistungserbringung sicherzustellen*. Ein entsprechendes theoretisches Konzept für die wirkungsorientierte Ausgestaltung sozialer Arbeit bildet der Ansatz einer *Evidence-Based Practice*. Dieser Ansatz hat sich zum Ziel gesetzt, die professionelle Entscheidungsfindung auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen. Insofern bietet er Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Jugendhilfepraxis insbesondere bei der Überprüfung ihrer Wirkungen.

Derzeit rücken Fragen nach der Wirkung von Interventionen, Maßnahmen und Hilfeleistungen in verschiedenen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens ins Zentrum der Aufmerksamkeit. So werden im Gesundheitswesen Therapien, Verfahren und Medikamente, in der Arbeitsmarktpolitik berufliche Integrationsmaßnahmen und in der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere die Hilfen zur Erziehung auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

Die international geführte Debatte um eine Evidence-Based Practice in der Kinder- und Jugendhilfe stellt die Identifikation von Wirkungen in den Mittelpunkt ihres Forschungsparadigmas. Dabei verfolgt sie das Ziel, die Praxis auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen anzuleiten (vgl. Albus et al. 2008: 65). Der Einsatz solcher wirkungsgeprüfter Maßnahmen kann zwar keine Garantie im Einzelfall geben, erhöht aber die Erfolgswahrscheinlichkeit und kann somit zu einem Merkmal professioneller sozialer Dienstleistung werden (vgl. Struzyna 2007: 11). Mit der Beantwortung der Frage, ob die intendierte Wirkung einer Maßnahme erreicht wurde, ist der Schritt von der guten Tat zu einer effektiven Sozialleistung getan (vgl. Struzyna 2007: 8). Ferner bietet der Wirkungsdiskurs die Möglichkeit, dieses Profil einer an den Wirkungen ausgerichteten Form der Gewährung von Leistungen zu stärken (vgl. Eberitzsch/ Frese/ Nüsken: 12).

Was aber meint *Wirkung* bezogen auf sozialpädagogisches Handeln? Hier soll unter dem Begriff »Wirkung« sozialer Dienstleistung das empirisch messbare Ergebnis am Ende einer sozialpädagogischen Intervention oder Unterstützung verstanden werden (vgl. Otto et al. 2007: 7). Damit kann *Wirkung* am *Grad der Zielerreichung* bestimmt werden.

1.1 Warum Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe? Hintergründe wirkungsorientierter Steuerung

Seit Anfang der 90er Jahre hat mit der Einführung der Neuen Steuerung in die Verwaltung der Kommunen ein Paradigmenwechsel von der Input- zur Outcome-Steuerung stattgefunden. Die Versuche wirkungsbasierter Steuerung lassen sich vornehmlich als Gegenmodell zu einer Steuerung durch Professionalität und damit vor allem als eine Weiterentwicklung der Neuen Steuerungsmodelle oder aber auch

„als logische Fortführung einer Debatte um Qualität (...), die von Beginn an mit dem (...) Programm des Managerialismus verknüpft war, dessen zentrale Werte ‚Effizienz, Flexibilität, Qualität, Wettbewerb, Effektivität, Kundenorientierung und ‚value for money‘, lauten“ (Ziegler 2009: 180)

auffassen (vgl. Otto et al. 2007: 29 und Albus et al. 2008: 66).

Auch der Qualitätsdiskurs folgt der Annahme einer Effektivitätssteigerung. Dies kommt insbesondere im Begriff der *Ergebnisqualität* zum Ausdruck. Die Dimension der Ergebnisqualität im Rahmen

Langfassung: zweiter Hauptteil – Wirkungsorientierung

der Qualitätsdiskussion wurde jedoch im Gegensatz zur einfach zu operationalisierenden Struktur- und Prozessqualität eher vernachlässigt. Mit der expliziten Forderung nach Wirkungsorientierung verschafft sich die Ergebnisqualität Nachdruck (vgl. Otto et al. 2007: 17 und Eberitzsch/ Frese/ Nüsken: 10f).

In den früheren „alten“ Steuerungsmodellen des Wohlfahrtsstaats herrschte die Vorstellung von pädagogischen Interventionen als kaum routinisierbares Handeln vor. Argumentiert wurde dabei mit dem Hinweis auf die Bearbeitung komplexer, sozialer Problemlagen und ein spezifisches Subjekt-Subjekt-Verhältnis in der Beziehung zwischen Fachkräften und Adressat der Leistung. Dieses Verhältnis, so der argumentative Ansatz, lässt sich am ehesten durch Professionalisierung steuern (vgl. Otto et al. 2007: 29 und Ziegler 2009: 180f). So herrschte noch bis in die frühen 90er Jahre hinein die Ansicht vor, dass die effektivste und effizienteste Form der Steuerung solch unbestimmter Aufgaben darin bestehe, die Professionellen in ihren Problemlösungsfähigkeiten zu stärken. Dieses sollte auf der Basis einer wissenschaftlich fundierten Ausbildung sichergestellt werden. Den Professionellen wurde dabei eine weitreichende Wissensgrundlage unterstellt, welche die Basis ihrer Entscheidungskompetenz bilden sollte. Das Entscheidende an diesem Modell ist, dass das wissenschaftlich fundierte Reflexions- und Erklärungswissen personengebunden, also in den Köpfen der Professionellen verortet war. Dabei kommt den professionalisierten Erbringern sozialer Leistungen ein breiter Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu. Die Gewährung von Leistungen wurde in die Entscheidungskompetenz und in das Ermessen von professionellen Fachkräften verwiesen, die auf Basis ihrer eigenen fachlichen Kriterien bestimmen, wie mit ihren Klienten zu verfahren ist (vgl. ebd.).

Im Kontext wirkungsorientierter Debatten wird diese professionstheoretische Betonung des Ermessens und die Entscheidungskompetenz der Professionellen wie folgt kritisiert.

„Die (unstrukturierten, und konsensusbasierten) Ermessensurteile von Professionellen seien in der Regel nicht sonderlich zuverlässig und valide [...] und der Spielraum von Professionellen stelle keine gegenstandsangemessene Notwendigkeit dar, sondern eine Strategie der Kritikimmunsierung und Privilegien Sicherung einer anmaßenden, im Wesentlichen ‚authority-based Profession‘“ (Otto/ Polutta/ Ziegler 2010: 10).

Weiter führen die Autoren aus, dass valide Wirkungsevaluationen Ergebnisse bereitstellen, die drängende praktische Probleme lösen und eine effektive Praxis anzuleiten vermag (vgl. ebd. 2010: 11).

Als wesentliche Entwicklungsschübe der Idee wirkungsorientierter Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe lassen sich die mit Inkrafttreten des SGB VIII eingeführte bundesgesetzlich geregelte Ver-

pflichtung zur Jugendhilfeplanung Anfang der 90er und die Modernisierungsinitiativen innerhalb der Verwaltungen Mitte der 90er Jahre mit den Schlüsselbegriffen »Kontraktmanagement«, »Produktorientierung« und »Neue Steuerung« sowie die Reform der §§ 78a-g des SGB VIII zum 01.01.1999 festmachen, die „zu einem rationaleren Umgang mit öffentlich zur Verfügung gestellten Ressourcen“ (Begemann/ Liebig 2008: 45) aufgefordert haben. Im Zuge dieser Entwicklungen geht es um Vereinbarungen über den Nachweis von Wirkung und Qualität sowie um Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Angebote (vgl. auch Eberitzsch/ Frese/ Nüsken: 12).

Durch die Problematisierung der Finanzierung sozialer Leistungen wurden diese Neuerungen im deutschen Sozial- und Gesundheitswesen entscheidend vorangetrieben. Ebenso hat der Ausgabenanstieg bei den Hilfen zur Erziehung mit Einführung des SGB VIII 1991 wesentlich zu einer kritischen Betrachtung der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen. Von Seiten der Sozialpolitik wird seither nach Möglichkeiten der Kostendämpfung im Bereich der Hilfen zur Erziehung gesucht. Fragen betriebswirtschaftlicher Effizienz und einer adäquaten Steuerung der Erziehungshilfen rücken mehr und mehr in den Vordergrund. Ein effektiverer Einsatz der beschränkten Mittel wird angemahnt (vgl. ebd.). Im Rahmen dessen wächst der Druck innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, sich mit dem Nachweis von intendierten Wirkungen auseinanderzusetzen.

„Will die Kinder- und Jugendhilfe die Steuerung der Erziehungshilfen nicht völlig aus der Hand geben, muss sie in der Lage sein, Wirkungsnachweise zu präsentieren und effektive Steuerungsinstrumente einzusetzen“ (Struzyna 2007: 6).

In Anbetracht des Ausgabenanstiegs der Hilfen zur Erziehung ist die Frage nach der Wirksamkeit von Jugendhilfeleistungen nahelegend und legitim. Ohne Nachweis von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit setzt sich die Kinder- und Jugendhilfe dem Vorwurf aus, Ressourcen zu verschwenden. Überdies trägt die uneingelöste Bringschuld dazu bei, dass politische Entscheidungen bei Mittelkürzungen umso leichter unabhängig von der Qualität sozialer Dienstleistungen erfolgen können. Denn ohne gesicherte Wirksamkeitsnachweise fehlen die Kriterien für eine gezielte und vernünftige Verteilung der begrenzten Ressourcen (vgl. Meng 2006: 39f).

Der Legitimationsdruck für die öffentlich finanzierte Kinder- und Jugendhilfe erhöht sich jedoch nicht allein vor dem Hintergrund knapper Ressourcen. Vielmehr gibt es eine vermehrte Skepsis, ob Soziale Dienste grundsätzlich wirksam sind (vgl. Otto et al. 2007: 26). So gibt es Zweifel, ob eine Steuerung durch die professionellen Leistungsanbieter erfolgen kann, da ein Interesse an der Hilfeerbringung selbst, aber nicht an deren erfolgreicher Beendigung belohnt wird (vgl. 2007: 7f). Im Zuge der Wirkungsdebatte findet

„eine direkte Verkopplung der wissenschaftlichen Agenda einer validen Wirksamkeitsprüfung mit der praktischen Agenda einer angemessenen Leistungserbringung“ (Otto/ Polutta/ Ziegler 2010: 8) statt. Eben hier unterscheidet sich die Idee einer wirkungsorientierten Steuerung und Erbringung sozialer Dienstleistung von dem bisherigen Legitimationsmodell der Professionalisierung sozialer Arbeit (vgl. ebd.).

Dabei schließen sich diese beiden Modelle nicht gegenseitig aus. So gibt es Überlegungen, die Steuerung sozialer Dienstleistung wieder bei der Fachkraft anzusiedeln. Dazu muss diese aber mit Wirkungswissen ausgestattet sein und dieses mit den Adressaten der Leistung teilen. So wird Wirkung über ein Wissen von Wirkmechanismen gewährleistet, welches fallangemessen angewendet wird (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe 2008). Hierbei kommt die Notwendigkeit der Partizipation des Leistungsempfängers in den Blick.

Im Vergleich zum Jugendwohlfahrtsgesetz sieht das SGB VIII die Stärkung der Partizipation der Leistungsempfänger am Hilfeprozess vor. Es ist konstitutiv für die Kinder- und Jugendhilfe, dass die Adressatinnen und Adressaten an der Gestaltung und Auswahl der Hilfe beteiligt werden. Dies setzt allerdings die Möglichkeit „zur dezidierten Aufklärung über Zweck, intendierte Wirkung und Nebenwirkungen voraus“ (vgl. Eberitzsch/ Frese/ Nüsken: 10). Die Frage nach der Wirksamkeit sozialpädagogischer Leistungen ist damit eine zentrale Frage der leistungsberechtigten Personen, die Aufklärung und Mitsprache über die erwartbaren Wirkungen sowie über eventuelle Nebenwirkungen einer Maßnahme vor der Einwilligung eines Hilfearrangements erwarten. Die Leistungsempfänger haben ein Recht zu erfahren, auf welcher Grundlage die Fachkräfte ihre Entscheidungen treffen (vgl. Meng 2006: 45).

Im Rahmen von wirkungsorientierter Praxis erhält die Partizipation der Klienten ein besonderes Gewicht. Professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit unterscheidet sich von anderer human-dienstlicher Praxis dadurch, dass es auf eine offene Kommunikation unter den Beteiligten angewiesen ist. Es reicht nicht, dass die Klientin oder der Klient mit einer vorgeschlagenen Maßnahme einverstanden ist. Es geht vor allem um die Selbstsorge der Klientin oder des Klienten in Verbindung mit der gestellten Bewältigungsaufgabe. Was sich in dieser Kooperation leisten lässt, hängt maßgeblich von der Beteiligung der Leistungsempfänger ab (vgl. Wendt 2005: 171). Wirkungsorientierte Praxis verspricht eine solide Begründung und Argumentation der professionellen Entscheidungsfindung und kann so zu einem gestärkten Vertrauen gegenüber der professionellen Kompetenz der Fachkraft und damit zu einem vertrauensvollen Verhältnis zwischen HelferIn oder Helfer und Adressatin bzw. Adressaten beitragen (vgl. ebd.: 141f).

Die Überlegungen zur Wirkungsorientierung stellen somit eine logische Fortführung der Diskussionen um die Steuerungslogik der Kinder- und Jugendhilfe dar.

1.2 Woher kommt der Wirkungsdiskurs? Standortbestimmung der deutschen und internationalen Diskussion

Im angelsächsischen Raum sind neben neueren Fach- und Handbüchern sowie Beiträgen in Fachzeitschriften die Gründung einer eigenen Fachzeitschrift sowie zahlreiche Online-Datenbanken Zeugnis des Entwicklungsstandes einer wirkungsorientiert ausgestalteten Praxis (vgl. Meng 2006: 25). Hierzulande geben neben der Zunahme an Literatur und Zeitschriftenbeiträgen zahlreiche Forschungsprojekte sowie Fachtagungen und Kongresse zum Thema Wirkung, Hinweise auf die allmähliche Einbeziehung der Kinder- und Jugendhilfe in die Entwicklungen wirkungsorientierter Praxis. In den Gesetzestexten des SGB VIII sind allerdings keinerlei Hinweise auf die Direktive der Begründung der Wirksamkeit von Interventionen zu finden. Jedoch stellt bereits der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 11. November 2005 folgende Forderung:

„Jugendhilfe sollte sich auch unter Effizienzgesichtspunkten entsprechend weiterqualifizieren; dringend muss die Lücke im Bereich der Jugendhilfe-Wirkungsforschung geschlossen werden; Jugendhilfe muss ihre Erfolge auch mit ‚harten Fakten‘ beweiskräftiger machen“ (Bundesregierung 2005: 107).

Die Diskussion um Wirkungen und Ergebnisse in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ist stark von der internationalen Diskussion geprägt. Literatur aus dem angelsächsischen Raum bietet nicht nur aufgrund fortgeschrittener Theorie- und Modellentwicklung einen hilfreichen Reflexionsrahmen. Auch die politische, professionelle und empirisch-wissenschaftliche Entwicklung ist in diesen Ländern bereits in klaren Konturen erkennbar (vgl. Otto et al. 2007: 7). Ebenso die Etablierung einer Evidence-Based Practice hat im angelsächsischen Raum bereits Einzug erhalten. Dabei geht es vor allem um die methodisch-praktische Gestaltung der Leistungserbringung. Diese soll gezielt auf empirisch-wissenschaftlichen Wirkungsnachweisen der einzelnen Maßnahmen gegenüber spezifischen Adressatengruppen respektive Problemkonstellationen aufbauen (vgl. ebd. 2007: 12).

Wie bereits ausgeführt, wird Wirkungsorientierung in Deutschland stattdessen zumeist mit Konzepten einer wirkungsorientierten Finanzierung gleichgesetzt (vgl. Otto et al. 2007: 11). Vor allem das Bundesmodellprogramm »Wirkungsorientierte Kinder- und Jugendhilfe« spiegelt diese Bemühungen wieder. Es bestehen allerdings Zweifel daran, ob die Wirksamkeit von Maßnahmen ins-

Langfassung: zweiter Hauptteil – Wirkungsorientierung

gesamt erhöht werden kann, wenn Wirkungsorientierung auf Management- und Finanzierungsfragen reduziert wird:

„Vor allem die Modelle zu einer wirkungsorientierten Finanzierung sind bislang eher als eine Belohnung jener Maßnahmen konzipiert, die effektiver als die anderen erscheinen. Dies geschieht insbesondere auf der Grundlage von vermuteten oder ‚gesetzten‘ Wirkungsindikatoren, die durchaus plausibel oder von Erfahrungswissen geleitet sein können. Sie implizieren aber überwiegend keine Formen der Steuerung, die von Beginn an auf der Sicherstellung eines systematischen Einsatzes jener Maßnahmen mit der je höchsten Wirkungswahrscheinlichkeit beruhen. Daher kann eine solche auf Finanzierungs- und Managementaspekte abstellende Form der Wirkungsorientierung zwar eine Verteilung der Mittel an jene Institutionen erleichtern, die den zur Wirkungsbestimmung herangezogenen Indikatoren am ehesten entsprochen haben. Man weiß dann allerdings noch nicht, ob eine bestimmte Maßnahme die wirksamste ist“ (ebd.).

Durch eine solche Form der Wirkungsorientierung kann demnach nicht sichergestellt werden, dass die Effektivität und Effizienz sozialpädagogischer Maßnahmen faktisch erhöht wird.

Primär meint Wirkungsorientierung, sicher zu stellen, dass die proklamierten Ziele der eingesetzten Maßnahmen und Programme erreicht werden. Es sollen nur die Maßnahmen zur Anwendung kommen, die sich als wirksam für eine bestimmte Adressatengruppe bzw. Problemkonstellation herausgestellt haben. Wirkungsorientierte Steuerung versucht die Finanzierung von nachweislich ineffektiven Maßnahmen einzuschränken und die Einführung von Maßnahmen zu vermindern, welche nicht auf ihre Wirksamkeit hin geprüft worden sind (vgl. Meng 2006: 110). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass messbare Wirkungsgrade der zu erbringenden Leistung optimiert und somit die öffentlichen Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden (vgl. Otto et al. 2007: 9 und Ziegler 2009: 180). Dabei kann der Einsatz wirkungsgeprüfter Methoden zwar keine Garantie im Einzelfall geben, die Erfolgswahrscheinlichkeit wird dabei aber erhöht. Nicht zuletzt kann dies zu einem Merkmal professioneller sozialer Dienstleistung werden (vgl. Struzyna 2007: 11). In der Bundesrepublik spielt ein Aspekt allerdings bislang eine eher untergeordnete Rolle, der im Vergleich sehr bedeutsam ist: Es fehlt an einem „systematischen Einsatz von Wirkungsforschung in Planung, Organisation und Durchführung sozialer Dienstleistungserbringung“ (Otto et al. 2007: 9). In Großbritannien hingegen besteht ein wesentliches Moment wirkungsorientierter Steuerung in der Herstellung eines direkten Einflusses von Sozialforschung auf die praktische Gestaltung und Erbringung sozialer Dienstleistungen und sozialpolitischer Entscheidungen. Hierzu ist eine empirische Datenbasis von Nöten, die sich in Deutschland bislang nur sehr eingeschränkt finden lässt. Es lassen sich

zwar einige Forschungsarbeiten aufzeigen, welche sich der Themen Wirkung, Effektivität und Effizienz in der Kinder- und Jugendhilfe annehmen. Systematisch betriebene Forschung, welche eine Basis für die Steuerung und Erbringung sozialer Dienstleistungen liefern kann, steht allerdings bislang aus.

In den USA reicht die Tradition systematischer Wirkungsevaluation in Form von Kontrollexperimenten weit zurück. Auch in Großbritannien und Schweden haben sich diese Forschungen in den letzten Jahren stark ausgeweitet. Das Sozial-, Gesundheits- und Innenministerium in Großbritannien unterhält zahlreiche Forschungsinstitute, die sich mit systematischer Wirkungsevaluation befassen. Ziel und Aufgabe dieser Institute ist neben systematischer Wirkungsforschung und Evaluation die Verbreitung wissenschaftlich basierter Leitlinien (practice guidelines) (vgl. ebd. 2007: 10) und der Aufbau und die Pflege von Online-Datenbanken, über die sich Studien und Forschungsprojekte abrufen lassen. Demgegenüber ist der Diskurs um Wirkungsorientierung in der Bundesrepublik noch weitgehend entkoppelt vom systematischen Einsatz der Ergebnisse wissenschaftlicher Wirkungsevaluation. So finden sich nur wenige Hinweise, dass Wirkungsorientierung in Deutschland primär als eine Neuausrichtung von Praxis formuliert wird, deren Grundlage die gezielte Erzeugung und Verwendung von empirisch geprüftem Wirkungswissen sein soll (vgl. ebd. 2007: 11). Meng führt an, dass sich die Soziale Arbeit insgesamt weniger als andere Professionen um die Entwicklung einer forschungsbasierten Wissensbasis für ihre Aktivitäten bemüht hat. Hinsichtlich einer systematischen Wirkungsforschung, welche die Basis einer evidence-basierten Praxis respektive wirkungsorientierten Steuerung darstellt, befindet sich die Sozialpädagogik – und damit die Kinder- und Jugendhilfe als deren Anwendungsbereich – in der Bundesrepublik entsprechend noch in den Anfängen. Bisher fehlt es an diesem wesentlichen Element der Wissensbasis (vgl. Otto et al. 2007: 12f und Albus/Micheel/ Polutta 2010: 231).

1.3 Auflösung des Technologiedefizits – Soziale Dienstleistungspraxis als „Sozialtechnologie“?

Vielen Vertretern sozialer Arbeit erscheint die Möglichkeit fremd, dass spezifische Interventionen einer spezifischen Erfolgswahrscheinlichkeit bei einer spezifischen Problem-Konstellation zuzuordnen sind. Sie greifen stattdessen auf das Argument „jeder Fall ist anders“ zurück und behaupten, dass sich die Prozesse sozialarbeiterischen Handelns nicht objektivieren lassen. Diese Rechtfertigung ist jedoch weder richtig noch legitimatorisch zureichend. Ein solches Argument liefert allenfalls die ideelle Begründung für vollständige Arbeitsautonomie, aber auch für fachliche Willkür. Wirkungsorientierung fordert hingegen Verantwortlichkeit im professionellen Handeln und liefert dafür die Grundlage in Form inter-

subjektiv nachprüfbarer Wirkungen einzelner fachlicher Versorgungsstrategien (vgl. Meng 2006: 110f).

Die wirkungsorientierte Form der Leistungserbringung ist damit auf den Einsatz eines Wissens angewiesen, das sich aus der unmittelbar verwertbaren Nützlichkeit empirischer Ergebnisse speist. Wissenschaft produziert nach diesem Verständnis kein Erklärungs- und Reflexionswissen, auf dessen Basis die professionellen Fachkräfte Fallkonstellationen definieren und zu begründeten Entscheidungen kommen. Wissenschaft produziert hingegen ein Wissen, das sich unmittelbar auf die Lösung praktischer Probleme richtet und damit ein Wissen darstellt, dass die Fachkräfte zur wirksamsten Vorgehensweise anleiten. Damit fungiert Wissenschaft „als Anbieterin pragmatischer Problemlösungen“ (Otto et al. 2007: 37) und damit als Handlungswissenschaft (vgl. Sommerfeld 2010).

Ein Schwerpunkt von Wirkungsforschung ist die Ermittlung von Faktoren, durch die sich Risikoprofile erstellen lassen. Als wesentlich für die evidence-basierte Arbeit gilt es, über standardisierte Diagnosesysteme zu verfügen, durch die ein Fall der wirksamsten Maßnahme zugeordnet werden kann. Damit wird die Entscheidung, welche Interventionsmaßnahme für welchen Fall am wirksamsten ist, nicht länger der subjektiven Entscheidung der Fachkraft überlassen (vgl. Otto et al. 2007: 37).

„Die Kernidee der Ersetzung des ‚Professionalismus‘ durch den ‚Managerialismus‘ besteht darin, dass anstelle der professionellen Entscheidungsmacht der Professionellen valide und reliable, d.h. mittels ausdifferenzierter Formen von Indikations-, Diagnose- und Assessmentverfahren erstellte, ‚genaue Analysen‘ der ‚Ist-Situation‘ treten sollen. Diese seien die Basis für die Produktion eines gleichsam ‚objektiven‘ und unmittelbar praxisrelevanten Wissens zur Entwicklung jener Handlungsprogramme, die bemessen an S.M.A.R.T. (Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realisierbar, Terminiert) definierten ‚operativen Zielen‘ und ‚Performance-Indikatoren‘ die im probabilistischen Sinne effektivsten und effizientesten Wirkungen zeigen. Eine Konzentration auf die Hervorbringung, Standardisierung und Verbreitung der ‚erwiesenermaßen‘ wirksamsten Programme beinhaltet dabei das politische wie ökonomische Versprechen eines optimalen Zielerreichungsgrades bei minimalem Ressourceneinsatz“ (ebd.: 32).

Solch diagnostische Ansätze verwenden „versicherungsmathematisch“ angelegte Risikoanalysen. Die Referenzgröße bei der Auswahl von wirksamen Maßnahmen bilden dann in Risikokategorien geclusterte Adressatengruppen. Die Kinder- und Jugendhilfeleistungen richten sich dabei auf Adressatencluster (vgl. ebd.: 33), nicht auf Einzelfälle.

Die bislang breit geteilte Auffassung von der Nicht-Standardisierung sozialer Dienstleistungen wird in dieser Reformulierung Sozialer Arbeit grundlegend infrage gestellt. Der Rekurs auf einen definierten „Population-Flow“ scheint präzise kalkulierbare Wirkungen technologischer Handlungsprogramme zu ermöglichen (vgl. ebd.). Evidence-Based Practice kann in diesem Sinne als „Sozialtechnologie“ verstanden werden (vgl. Dahme/ Wohlfahrt 2010: 213) und so einen Beitrag zur Auflösung des lang angeführten »technologischen Defizits« Sozialer Arbeit leisten.

In den USA und Großbritannien findet sich eine verbreitete Tendenz, die soziale Dienstleistungserbringung auf die Basis von versicherungskalkulatorischen Wahrscheinlichkeitsprognosen, statistischen Wirkungsevaluationen und standardisierten Diagnose- und Profilinginstrumenten zu stellen. Innerhalb der Sozialen Arbeit in der Bundesrepublik werden solch technologische Ansätze der Fallarbeit gegenwärtig intensiv diskutiert, vor allem im Bereich Arbeitsmarktintegration und Qualifizierung junger Menschen. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung erscheint diese Steuerung über Fallkategorien derzeit dagegen weder mehrheitsfähig noch gewollt (vgl. Otto et al 2007: 34f). Bislang zeigen sich die Bemühungen um die Entwicklung von standardisierten Assessmentinstrumenten, die eine Fallgruppenzuordnung zulassen, eher verhalten.

Angesichts solch standardisierter Verfahren mag der Einwand aufkommen, dass die Professionalität der Praktikerinnen und Praktiker außer Acht gelassen, ihnen ja sogar abgesprochen wird. Gleichwohl liegt die Kernkompetenz der Fachkräfte gerade in dieser systematischen Erfassung der Situation der jeweiligen Klientin bzw. des jeweiligen Klienten. Der Phase der Bedarfsfeststellung kommt innerhalb wirkungsorientierter Arbeit eine entscheidende Rolle zu. Sie stellt die Weichen für den gesamten Hilfeprozess und verlangt den Fachkräften aus diesem Grund einen hohen Grad an Professionalität und Kompetenz ab.

Auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind gegenwärtig Bestrebungen zu erkennen, Finanzierungssysteme an eine Fallgruppenzuordnung zu koppeln (vgl. ebd.).

„Dass sich daraus tendenziell auch jeweils auf Fallgruppen bezogene Hilfen bzw. Hilfemodule und entsprechende Controlling Systeme ableiten werden, ist hypothetisch möglich und für diese Zwecke der Steuerung auch unabdingbar“ (ebd.: 35).



Langfassung: zweiter Hauptteil – Wirkungsorientierung

Kritiker befürchten daher, dass mit Blick auf die Einführung einer wirkungsorientierten Praxis den Fachkräften ein schematisches Handeln abverlangt wird, in dem nach „Kochbuch-Praxis“ zu verfahren ist (vgl. Wendt 2005: 171). Wendt entgegnet jedoch, dass Evidenz-basierte Leitlinien das Vorgehen gar nicht für den Einzelfall vorschreiben. Jene Leitlinien geben an, was sich auf die diagnostizierten Problem-Komponenten bezogen zu tun empfiehlt. So blieben Leitlinien zwangsläufig allgemein oder aber sie sind so spezifiziert, dass sie nur eng begrenzt Geltung haben (vgl. Wendt 2005: 171). Evidenz kann es nur in Beziehung einer professionellen Intervention auf ein objektiv festgestelltes, isolierbares Problem geben. Soziale Arbeit entdeckt bei ihren individuellen Klienten mindestens so viel Differenz zu klassifizierbaren Problemen und Diagnosen wie Übereinstimmung (vgl. ebd.).

Entlang der Diskussion um standardisierte Assessment- und Diagnoseverfahren zur Fallgruppenzuordnung von Individuen wird deutlich, dass dieses Element ein wesentliches Moment innerhalb der Diskussion um Evidenz-basierte Praxis darstellt. Die Evaluation des Bundesmodellprogramms »Wirkungsorientierte Jugendhilfe« hat u. a. die Standardisierung von Diagnose und Assessment, die Stärkung der Adressatenbeteiligung im Kontext der Hilfeplanung, die Standardisierung der Hilfestellung als auch die Standardisierung von Hilfezielen und Methoden der Zielformulierung als wesentliche Elemente wirkungsorientierter Steuerung von Hilfen zur Erziehung identifiziert (vgl. Albus et al. o.J.: 26).

2 Vorläufiges Fazit zum Wirkungskurs

Das Thema »Wirkung« hat in der Kinder- und Jugendhilfe in den vergangenen Jahren einen enormen Stellenwert eingenommen. Zu den Auslösern zählen die Einführung des SGB VIII samt Erweiterung der §§ 78 ff, der 1999 eingeführte Begriff der sozialen Dienstleistung, mit der eine veränderte Stellung der Leistungsberechtigten einhergeht, und letztlich der Kostendruck der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Haushalte. Als entscheidender Faktor kommt ein reduziertes Vertrauen in die Profession hinzu. Es besteht zunehmend Zweifel daran, ob die Steuerung durch den Modus der Professionalität nutzbringend ist.

Professionalität und Wirkungsorientierung sind nicht zwangsläufig sich gegenseitig ausschließende Konzepte. Die Orientierung an der Wirksamkeit sozialpädagogischen Handelns trägt zu einer gesteigerten Professionalisierung des Aufgabenfeldes der Kinder- und Jugendhilfe bei, wenn sie das Wissen um Wirkungen und deren Zustandekommen fallangemessen zur Anwendung bringt.

Dazu müssen die Fachkräfte nicht allein mit Wirkungswissen, sondern mit erweiterten Kompetenzen in der Diagnosestellung und Zielformulierung ausgestattet werden. Genau hier liegt der Schlüssel zur Professionalität. Ein wesentlicher Kritikpunkt an der gegenwärtigen Praxis der Dienstleistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe ist, dass sich die (Fall-) Steuerung äußerst „beliebig“ oder „konsensabhängig“ darstellt (vgl. 2010).

3 Ausblick

Für eine erfolgreiche Implementierung wirkungsorientierter Ansätze in die Praxis der Allgemeinen Sozialen Dienste der Jugendämter im Rahmen der Gewährung erzieherischer Hilfen sind insbesondere spezifische Voraussetzungen auf organisatorischer und personeller Ebene erforderlich:

- Auf personeller Ebene sollten sich die Fachkräfte hinsichtlich ihrer Qualifikationen insbesondere im Umgang mit Dokumentationssystemen, standardisierten Verfahren der Diagnoseerstellung, der Zielformulierung, der Hilfestellung und Evaluationsverfahren weiterbilden.
- Das Ziel sollte sein, auf der Ebene der Jugendhilfeplanung für die kontinuierliche Weiterentwicklung des Angebotsspektrums auf kommunaler Ebene Sorge zu tragen. Die Angebote, die sich als wirksam herausgestellt haben, sollten in die Versorgungsplanung integriert werden. Angebote, die sich als wirkungslos oder gar schädlich erwiesen haben, sollten in dem Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe aufgegeben werden. Damit wäre ein wichtiger Beitrag für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe geleistet.

4 Literaturverzeichnis

- Albus, S./ Greschke, H./ Klingler, B./ Messmer, H./ Micheel, H.-G./ Otto, H.-U./ Polutta, A. (2008): Der Wirkungsdiskurs in Deutschland. In: ISA Planung und Entwicklung GmbH (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 06. Zwischenberichte der Regiestelle und der Evaluation zum Modellprogramm. Eine Schriftenreihe des ISA zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Münster/ Bielefeld, S. 65-68
- Albus, S./ Greschke, H./ Klingler, B./ Messmer, H./ Micheel, H.-G./ Otto, H.-U./ Polutta, A. (o.J.): Elemente wirkungsorientierter Jugendhilfe und ihre Wirkungsweisen: Erkenntnisse der wissenschaftlichen Evaluation des Bundesmodellprogramms. In: ISA Planung und Entwicklung GmbH (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 09. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Eine Schriftenreihe des ISA zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Münster, S. 24-60
- Albus, S./ Micheel, H.-G./ Polutta, A. (2010): Empirie der Wirkungsorientierung – Perspektiven einer evidenzbasierten Professionalisierung. In: Otto, H.-U./ Polutta, A./ Ziegler, H. (Hrsg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag, S. 231-244
- Begemann, M.-C./ Liebig, R.: Wirkungen als Forschungsgegenstand. In: Sozial Extra, Heft 9/10, 2008, S. 45-48
- Berth, F.: Steigende Ausgaben für Jugendhilfe. Der hohe Preis des Kindeswohls. In: Süddeutsche Zeitung vom 20.12.2010. [online] URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/steigende-ausgaben-fuer-jugendhilfe-der-hohe-preis-des-kindeswohls-1.1038644> [Stand: 04.01.2011, 18:34]
- Bundesregierung (2005): Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD vom 11.11.2005. [online] URL: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf [Stand: 14.01.2011, 19:54]
- Dahme, H.-J./ Wohlfahrt N. (2010): Evidenzbasierte Soziale Arbeit und wettbewerblich gesteuerte Sozialwirtschaft. In: Otto, H.-U./ Polutta, A./ Ziegler, H. (Hrsg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag, S. 203- 216
- Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe (2008): Bericht zur Veranstaltung „Mythos wirkungsorientierte Steuerung“. [online] URL: http://www.fachtagungen-jugendhilfe.de/veranstaltungen/tagungsbericht.phtml?termine_id=1118 [Stand: 14.01.2011, 17:47]
- Eberitzsch, S./ Frese, D./ Nüsken, D. (o.J.): Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung. In: ISA Planung und Entwicklung GmbH (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 09. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Eine Schriftenreihe des ISA zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Münster, S. 10-23
- Hüttemann, M./ Sommerfeld, P. (2007): Forschungsbasierte Praxis. Professionalisierung durch kooperative Wissensbildung. In: ebd. (Hrsg.): Evidenzbasierte soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis. Bd. 17 Grundlagen der Sozialen Arbeit. Baltmannsweiler: Schneider-Verl. Hohengehren, S. 40-57
- Hüttemann, M.: Evidence-based Practice – ein Beitrag zur Professionalisierung Sozialer Arbeit? In: Neue Praxis, Heft 2, 2006, S. 156-167
- Meng, J. (2006): Evidence-Based Social Work Practice. Wissenschaftlich fundierte Versorgungspraxis der Sozialen Arbeit. Bd. 10 Dialog und Diskurs. Zur Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Fachbereich Sozialwesen der FH Erfurt (Hrsg.). Oldenburg: Paulo Freire Verlag
- Otto, H.-U./ Albus, S./ Polutta, A./ Schrödter, M./ Ziegler, H. (2007): Zum aktuellen Diskurs um Ergebnisse und Wirkungen im Feld der Sozialpädagogik und Sozialarbeit. Literaturvergleich nationaler und internationaler Diskussion. Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ). Bielefeld

Langfassung: zweiter Hauptteil – Wirkungsorientierung

Otto, H.-U./ Polutta, A./ Ziegler, H. (2010): Zum Diskurs um evidenzbasierte Soziale Arbeit. In: ebd. (Hrsg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen/ Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag, S. 7-22

Otto, H.-U./ Polutta, A./ Ziegler, H. (2010): Zum Diskurs um evidenzbasierte Soziale Arbeit. In: ebd. (Hrsg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen/ Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag, S. 7-22

Sommerfeld, P.: Von der Notwendigkeit einer Handlungswissenschaft. In: Neue Praxis Sonderheft 2010, S. 43-45

Statistisches Bundesamt (o.J.): Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben Einnahmen. Entwicklung nach Jahren. [online]
URL: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/ Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabelle/Content75/ AusgabenEinnahmenEntwicklung,templateld=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabelle/Content75/AusgabenEinnahmenEntwicklung,templateld=renderPrint.psml) [Stand: 04.01.2011, 18:27]

Struzyna, K.-H. (2007): Wirkungsorientierte Jugendhilfe – Hintergründe, Intentionen und Ziele des Bundesmodellprogramms.
In: ISA Planung und Entwicklung GmbH (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 01. Beiträge zur Wirkungsorientierung von erzieherischen Hilfen. Eine Schriftenreihe des ISA zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Münster, S. 5-13

Wendt, W.R.: Maßgaben für eine gute Praxis. Die Evidenzbasierung Sozialer Arbeit. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 5, 2005, S. 168-173

Ziegler, H.: Zum Stand der Wirkungsforschung in der Sozialen Arbeit. In: Jugendhilfe, Jg. 47, Heft 3, 2009, S.180-187



Kapitel 2.4

Der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe

Friedrich-Wilhelm Meyer

Inhalt

1	Der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe	118
1.1	Wann wird der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe aktuell?	118
1.2	Soziologische Ansätze	119
1.2.1	Stadtsoziologie und Regionalentwicklung	119
1.2.2	Das theoretische Konzept der „Lebenswelt“	121
1.3	Sozialarbeiterische Ansätze	124
1.4	Zwischenfazit und weitergehende Implikationen des sozialräumlichen Ansatzes	126
1.5	Neue Steuerung und Sozialraum	128
2	Zusammenfassende Einschätzung der gegenwärtigen Praxis	132
3	Schlussfolgerungen für den sozialräumlichen Ansatz	132
4	Literaturverzeichnis	134

1 Der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe

Der sozialräumliche Ansatz ist einer der gegenwärtig aktuellen und relevanten methodischen Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe. Zugleich gibt es um diesen Ansatz zahlreiche Kontroversen und Diskussionen, so dass hier der Versuch unternommen wird, einen Überblick über die theoretischen Konzepte und Intentionen dieses Ansatzes und den sich daraus ergebenden konzeptionellen, methodischen und organisatorischen Umsetzungen in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere in den Jugendämtern, zu geben.

Bei der Fülle der Literatur, Materialien und Dokumentationen zum oben genannten Thema empfiehlt es sich, zunächst die theoretisch/konzeptionellen Entwicklungslinien und Ursprünge dieses Ansatzes nachzuvollziehen und dann in weiteren Schritten die gegenwärtige Relevanz, Aktualität und Problematik zu behandeln²⁹.

1.1 Wann wird der sozialräumliche Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe aktuell?

Betrachten wir die Entwicklung der sozialen Arbeit und hier speziell die Kinder- und Jugendhilfe, so erfährt der sozialräumliche Ansatz zunächst insbesondere im Kontext der sich Anfang der Neunzigerjahre entwickelnden Jugendhilfeplanung zunehmende Aufmerksamkeit.

Insbesondere in Verbindung mit der Einführung des SGB VIII und der damit verbundenen sich neu entwickelnden Jugendhilfeplanung stellt das sozialräumliche Paradigma eine Alternative zu den ansonsten in Planungsprozessen der Kinder- und Jugendhilfe favorisierten beiden Planungsansätzen, dem bereichsorientierten Ansatz und dem Zielgruppenansatz, dar. Zu Beginn der sich neu entwickelnden Jugendhilfeplanungen kam es zunächst zu grundsätzlichen Diskussionen um das entsprechende planerische Paradigma, an dem sich Jugendhilfeplanung orientieren sollte. So wurde ein Teil der Fachplanungen zunächst vorwiegend auf der Basis eines bereichsbezogenen Ansatzes oder des zielgruppenbezogenen Ansatzes realisiert. Dementsprechend wurden entweder die verschiedenen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe - Kindertageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung und Jugendarbeit - eigenständig geplant oder aber bestimmte Zielgruppen, zum Beispiel Mädchen einer bestimmten Altersgruppe gesondert zum Planungsgegenstand erhoben.

Demgegenüber verspricht der sozialräumliche Ansatz, die versäulte Sicht der Kinder- und Jugendhilfe (bereichsbezogene Planung) zu überwinden und verschiedene Zielgruppen (zum Beispiel Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund) zugleich berücksichtigen zu können. Insofern stellte sich dieser Ansatz als das weitergehende Planungsparadigma der Kinder- und Jugendhilfe dar.

Aus planerischer Sicht bestand daher für den sozialräumlichen Ansatz insbesondere die Aufgabe darin, entsprechende Sozialräume als geographisch identifizierbare Teilräume einer größeren Gebietskörperschaft Stadt oder Landkreis zu identifizieren, um dann die Eigenschaften der Sozialräume zu beschreiben. Welche Datenbestände erforderlich sind, um ein möglichst vollständiges Bild von Sozialraum zu erhalten, stellte zum damaligen Zeitpunkt eine der wichtigen methodischen Fragen bezüglich dieses Ansatzes dar. Verbunden damit ist die Frage ihrer Beschaffung und Aufbereitung. Beide Aspekte sind nach wie vor relevant in der konkreten Umsetzung sozialräumlicher Planungsprozesse. So gehört es im Rahmen von sozialräumlicher Jugendhilfeplanung zum Beispiel zum „Standard“, den demographischen Aufbau der Wohnbevölkerung eines Sozialraumes, ihre soziale Zusammensetzung, die Wohn- und Arbeitssituation, die Versorgung mit sozialer und Infrastruktur, die Inanspruchnahme von Sozialleistungen und insbesondere die Versorgung mit und Inanspruchnahme von Leistungen sozialräumlich aufzubereiten. Zur Klärung derartiger Fragen wurden bereits zu diesem Zeitpunkt Projekte installiert, die sich speziell mit der Frage der angemessenen Indikatorenauswahl zur Beschreibung von Räumen im Rahmen von Jugendhilfeplanung befassten.³⁰

Sehr unterschiedlich gestalten sich die Ansätze, Methoden und Verfahrensweisen, um die besonderen Bedarfs-/Bedürfnislagen der Menschen im Sozialraum zu identifizieren und ihnen durch entsprechende Leistungen insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe zu entsprechen. Von besonderem Interesse ist dabei, inwieweit es gelingt, die Sichtweisen der – potentiellen – Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe zu erheben und abzubilden.

²⁹ Inzwischen gibt es zahlreiche Handbücher, die sich des Themas Sozialraum annehmen. So kann man die hier nur in Kurzform dargestellten Aspekte ausführlich im „Handbuch Sozialraum“, herausgegeben von Fabian Kessl, Christian Reutlinger, Susann Maurer und Oliver Frey; (Hrsg.), Wiesbaden 2005, nachlesen.

³⁰ Vergleich hierzu: ZENTRUM FÜR ANGEWANDTE SOZIALFORSCHUNG UND PRAXISBERATUNG GMBH; Vertiefende Analyse sozial-räumlicher Daten am Beispiel zweier Städte. Empfehlungen zur Auswahl von Kernindikatoren der Sozialraumanalyse. Dipl.-Soz. Jürgen Postler unter Mitarbeit von Jörg Stickdorn (LJA Münster) Münster, Februar 2004 und: Meyer, F.-W. ; Konzeption zur kleinräumigen Jugendhilfeplanung. Münster 2003

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

Als Themen des sozialräumlichen Planungsprozesses können u. a. folgende Aspekte benannt werden:

1. Wie lassen sich die einzelnen Sozialräume bezüglich objektiver Merkmale der Zusammensetzung der Bevölkerung und ihrer Wohn-/ Lebens-/ Arbeitssituation beschreiben?
2. Welche Besonderheiten treten in den einzelnen Sozialräumen zu Tage - zum Beispiel im Hinblick auf den demographischen Aufbau und die soziale Lage der Menschen zum Beispiel im Hinblick auf Segregation?
3. Wie entwickeln sich die soziale Infrastruktur und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sozialraum?
4. Wie verteilen sich die Jugendhilfeleistungen auf die Sozialräume?
5. Inwieweit entsprechen die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe den Bedürfnis-/ Bedarfslagen der Menschen im Sozialraum?
6. Wer wird von den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erreicht, welche Personen/ Personengruppen werden nicht oder nur in geringem Umfang durch diese Leistungen erreicht?
7. Welche informellen Gruppierungen/ Aktivitäten/ Treffpunkte gibt es im Sozialraum?
8. Welche Personen sind daran wie beteiligt und werden hierdurch wie erreicht?
9. Welche Bedürfnisse/ Bedarfe werden von den Betroffenen selbst oder von Fachkräften, die mit ihnen arbeiten, genannt?
10. Wie kann den Bedürfnissen/ Bedarfslagen durch die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe organisatorisch/ methodisch/ konzeptionell entsprochen werden?
11. Wie können dabei die relevanten Akteure - über die Kinder- und Jugendhilfe hinaus - zum Beispiel die Schule zusammenwirken, um Synergien und Ressourcen im Sozialraum zu schaffen?
12. Wie lassen sich informelle Ressourcen des Sozialraumes aktivieren und in zu schaffende oder bestehende Netzwerke einbinden?

Dies ist nur eine kleine Auswahl der typischerweise im Rahmen von sozialräumlicher Jugendhilfeplanung formulierten Erkenntnisinteressen und Fragestellungen.

Der sozialräumliche Ansatz der Jugendhilfeplanung nimmt dabei Bezug auf soziologische Konzepte und Planungstraditionen, und weniger auf bis dahin originäre sozialpädagogische/ sozialarbeiterische Theorien und Traditionen.

Den soziologischen Ursprüngen dieses Ansatzes wird im folgenden Kapitel kurz nachgegangen.

1.2 Soziologische Ansätze

1.2.1 Stadtsoziologie und Regionalentwicklung

Der sozialräumliche Ansatz kann in seinen Ursprüngen zurückverfolgt werden auf unterschiedliche frühe Schulen der Soziologie, insbesondere die Überlegungen von Max Weber zu einer Soziologie der Stadt³¹.

Im Kontext sozialräumlicher Planungen geht es unter anderem um die Frage, wie sich Raumnutzung innerhalb einer Stadt und die soziale Lage von Menschen und deren Bedürfnisse/ Bedarfslage zueinander verhalten.

Ein Schlüssel für die Beantwortung der Frage dieses Verhältnisses ist die Frage nach der Art der ökonomischen Nutzung des Raumes innerhalb der Stadt. Abbilden lässt sich die Bedeutung und Bewertung der Nutzung des Raumes über den Preis für den Quadratmeter genutzten Raumes. So lassen sich zum Beispiel gewerblich genutzte Areale einer Stadt - etwa innerstädtische Geschäftslagen - von Wohnarealen in einer Stadt unterscheiden. Bezüglich der für Wohnzwecke genutzten städtischen Flächen wiederum lassen sich die Wohngebiete wiederum anhand des gezahlten Quadratmeterpreises in einer Stadt unterscheiden. In Abhängigkeit vom Quadratmeterpreis für den bebauten Boden unterscheidet sich die Art der Bebauung. Fragt man also nach der Art der Wohnbebauung und den zu zahlenden (Miet-)preisen, erhält man erste Hinweise darauf, welche sozialen Gruppen der Wohnbevölkerung vorwiegend in welchen Teilen der Stadt anzutreffen sind. Ist ein Sozialraum durch eine Ein- bis Zwei-Familienhausbebauung oder durch

³¹ Die Stadt. Max Webers Ortsbestimmung; Friedhelm Kröll (Nürnberg/ Wien) SWS-Rundschau (42.Jg.) Heft 1/ 2002: 5–18, sowie die dort enthaltenen Literaturverweise insbesondere auf Weber, Max (1980/ Orig. 1922) Wirtschaft und Gesellschaft. U. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Tübingen. Ausführlich werden die soziologischen Grundlagen von Jens S. Dangschat und Oliver Frey; Stadt- und Regionalsoziologie. In: Fabian Kessl, Christian Reutlinger, Susann Maurer und Oliver Frey; (Hrsg.); Handbuch Sozialraum; a.a.O. S. 143 -164, aufbereitet.



eine verdichtete Miet-Wohnbebauung mit preiswertem Mietraum gekennzeichnet, so sind soziale Unterschiede bezüglich der dort lebenden Menschen sehr wahrscheinlich.

Berücksichtigt man bei der Betrachtung verschiedener städtischer Areale des Weiteren die historische Dimension, nämlich die Frage, wann ist dieser Stadtteil, dieses Quartier entstanden, wird eine zusätzliche Dimension genannt, die Aussagen über die in den jeweiligen Arealen lebenden Menschen ermöglicht. So lassen sich zumeist innerhalb von Städten, aber auch in Ortschaften von Landkreisen historisch gewachsene Wohngebiete von jenen unterscheiden, die erst zu einem späteren Zeitpunkt entstanden sind oder sich gerade in der Entstehung befinden.

Der räumlich/ historische Kontext eines Areals gibt damit zugleich Hinweise darauf, inwieweit die Bewohner eines entsprechenden Raumes - in Abhängigkeit von seiner Größe - über entsprechende soziale Beziehungen und Bezüge zueinander verfügen. Gerade in kleinen und mittleren Städten bestehen „historisch gewachsene“ Verbindungen und Bezüge zwischen den dort alt eingesessenen Bevölkerungsanteilen.

Inwieweit derartige informelle soziale Beziehungen und Bezüge noch intakt sind bzw. durch soziale Organisationen abgelöst oder angereichert werden, unterscheidet und verändert die jeweiligen Situationen in den entsprechenden Arealen. So haben wir es zum Teil mit noch intakten Nachbarschaften zu tun, wohingegen zum Beispiel in neu entstehenden und in der Peripherie angesiedelten Neubaugebieten derartig gewachsene soziale Bindungen und/ oder Bezüge nicht oder kaum anzutreffen sind.

Offenbar verbinden sich mit einem städtischen Areal nicht nur unterschiedliche historische und damit zum Teil auch soziale Bezüge (zum Beispiel etablierte Kernstadtlage versus Neubaugebiet), sondern auch unterschiedliche Grade der Identifikation mit dem jeweiligen Raum.

Damit wechselte die Betrachtung von den rein „objektiven Beschreibungsmerkmalen“ von Räumen und den dort lebenden Menschen hin zu subjektiven Formen der Beziehung zwischen Menschen und Räumen.

Dass es eine räumliche Identität von Menschen als Teil ihrer Identität gibt, lässt sich insbesondere dann sehr gut beobachten, wenn man im Kontext von sozialräumlichen Planungen auf kulturelle und/ oder - in der Regel inzwischen nicht mehr sichtbar - historische Grenzen trifft.

Äußere Ausdrucksformen finden derartige raumbezogene Identitätsmerkmale zum Beispiel über die Zuordnung zu Vereinen oder anderen Organisationen, seien es Kirchengemeinden, Sportvereine, Schützenvereine, Kulturvereine unterschiedlicher ausländischer oder ethnischer Gruppen oder auch Karnevalsvereine, um nur einige Möglichkeiten zu nennen.

Besonders gut sichtbar wird das Vorhandensein einer räumlichen Identität in Prozessen von Verwaltungsreformen. Kommt es zum Beispiel in Städten/ Landkreisen zur Zusammenlegung oder Neugliederung von Gebietskörperschaften, erfährt dieses Anliegen häufig erheblichen Widerstand. Das Beharrungsvermögen von Bewohnern an früheren räumlichen Bezügen in Abgrenzung zu den verwaltungsmäßigen Grenzziehungen ist dabei sehr ausgeprägt und lang andauernd. Insofern können Verwaltungszuschüsse städtischer oder ländlicher Gebiete nicht von vornherein als Sozialräume verstanden werden. Sozialräume als definierte geographische Areale zu identifizieren, ohne den subjektiven Faktor der Identität mit einem Raum zu berücksichtigen bedeutet, einen gravierenden Aspekt zur Kennzeichnung von Sozialräumen auszublenden.

So darf man sich zum Beispiel nicht wundern, wenn bestimmte Einrichtungen in einem Stadtteil von Bürgern eines anderen Stadtteils nicht genutzt werden, da es zwischen beiden Stadtteilen - nicht mehr offenkundig sichtbare – kulturelle, zivilisatorische oder historische Grenzen gibt, die aber im Bewusstsein der Menschen weiterhin Gültigkeit haben und demzufolge für ihr Handeln relevant sind³².

Zugleich hat sich die Stadtsoziologie vielfältig weiter entwickelt³³ und erörtert die Frage des Zusammenhanges zwischen Raum und Menschen in vielfältiger Weise. Im Rahmen von Regional- und Stadtentwicklung ist die Frage der Entwicklung einzelner räumlicher Areale innerhalb von Städten von besonderer Bedeutung für die politisch Verantwortlichen. Hierzu gehört insbesondere die

³² Vgl.: Raumbezogene Identitäten 4. Intensivkurs; Department of Human Geography, Nijmegen, 16.-17.09.1999, Peter Weichhart. Dieses Phänomen konnte der Verfasser im Rahmen von begleiteten Jugendhilfeplanungsprozessen in Niedersachsen ebenfalls direkt und unmittelbar erleben.

³³ Vergleich hierzu auch die Arbeiten der Chicagoer Schule und der von ihr entwickelten Sozialökologie. Dieser Ansatz wurde unter anderem im Rahmen der Kriminalsoziologie Ende der sechziger Anfang der siebziger Jahre innerhalb der deutschen Diskussion rezipiert. Siehe hierzu: F. Sack, R. König; (Hrsg.); Kriminalsoziologie. Frankfurt am Main 1968. Siehe hierzu: Calvin F. Schmid; Verbrechensmorphologie einer Großstadt. In: F. Sack, R. König (Hrsg.) ebd. S. 121 – S. 153.

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

Untersuchung von Zusammenhängen zwischen Lebensstilen, sozialer Lage und Siedlungsstrukturen. Insofern weist der sozialräumliche Ansatz eine hohe Affinität zur Stadt- und Regionalsoziologie allgemeiner Art auf.

Politische Programme, wie z.B. das Programm „Soziale Stadt“, erfordern eine bestimmte Form der Dokumentation und Berichterstattung über bestimmte städtische Areale und deren weitere Entwicklung. So haben zahlreiche Städte im Rahmen einer Sozialberichterstattung entsprechende Dokumentationssysteme aufgebaut, die mehr oder weniger regelmäßig fortgeschrieben werden, um eine gezielte Stadt- bzw. Regionalentwicklung zu ermöglichen. Siehe dazu die Sozialberichterstattungen der Städte Wolfsburg³⁴, Dortmund³⁵ oder Flensburg³⁶.

Die Bedeutung des Aktionsplanes „Soziale Stadt Dortmund“ wird z.B. von den Verantwortlichen für diesen Prozess wie folgt charakterisiert:

- **„Informieren:**

Wir verfügen über umfassende Daten und Informationen zur sozialen Lage in Dortmund.

Diese Daten sind allen Interessierten zugänglich.

- **Im Dialog bewerten:**

Bürgerschaft, Politik und Verwaltung können die Informationen gemeinsam analysieren und bewerten.

- **Konzepte entwickeln:**

Ziel ist die Entwicklung eines abgestimmten, in sich schlüssigen Konzepts, das Politik und Verwaltung als Querschnittsaufgabe versteht. Der Entwurf des Aktionsplans Soziale Stadt ist Diskussionsgrundlage.“

Theoretische Grundlagen und methodische Verfahren des sozialräumlichen Ansatzes der Kinder- und Jugendhilfe verweisen damit auf diesen speziellen Strang der Stadtsoziologie bzw. der Regional-/Stadtentwicklung.

In der Diskussion um den sozialräumlichen Ansatz findet man zudem sehr häufig den Verweis auf ein anderes soziologisches Konzept, das der „Lebenswelt“. Inwieweit beide theoretischen

Konstrukte Bezüge zueinander aufweisen bzw. inwieweit sich die Paradigmen bezüglich ihrer Fragestellungen voneinander unterscheiden, soll nachfolgend betrachtet werden.

1.2.2 Das theoretische Konzept der „Lebenswelt“

Häufig wird im Kontext des sozialräumlichen Ansatzes zugleich der Begriff der **Lebenswelt** als ein weiteres relevantes Konzept, an dem sich die Sozialarbeit im Kontext des sozialräumlichen Ansatzes orientiert, benannt. Gelegentlich werden beide Begriffe auch als Gegensatzpaare benutzt und das Lebensweltkonzept dem sozialräumlichen Ansatz gegenübergestellt.

Das Konzept der „Lebenswelt“ besitzt nach wie vor für sozialarbeiterisches Handeln in Jugendämtern Bedeutung, wenngleich der Begriff vielfach in seiner Bedeutung nur rudimentär bekannt ist³⁷. Verbunden wird der Begriff der **Lebenswelt** in der Regel zumeist mit dem Begriff der „Alltagswelt“ oder des „Alltags“. Als eine Erklärung für die Attraktivität dieser Begriffe wird deren Gleichsetzung mit unmittelbarem Praxiserleben von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern begründet. Anders formuliert: der Kontrast zwischen eigener Erfahrung und dessen Verwissenschaftlichung kommt in der Hinwendung zum „Alltag“ zum Ausdruck. Die Attraktivität der Alltagstheorien in der sozialen Arbeit resultiert aus ihrer vermeintlichen „Nicht-Theoriegeleitetheit“. Es erfolgt offenbar eine unbewusste Gleichsetzung zwischen „Alltag“ und „Alltagstheorien“ und dem was eine Fachkraft in ihrem beruflichen Alltag in der Arbeit mit Klienten erlebt.

Hier kann nur ansatzweise der Versuch gemacht werden, dieses Konzept in seinen Ursprüngen zu skizzieren um dann zu überprüfen, ob und inwieweit es Teil eines sozialräumlichen Paradigmas ist und / oder sein kann / sollte.

Befasst man sich mit dem Konstrukt der **Lebenswelt**, so stellt man sehr schnell fest, dass es sich um ein in hohem Maße „theoretisches Konzept“ zur Erklärung von Welt handelt. Im Mittelpunkt stehen Fragen nach der Möglichkeit von Menschen, sich in der Welt zu orientieren und zu handeln. Der Begriff der Lebenswelt wird in der Wissenschaft keineswegs einheitlich verwendet³⁸.

³⁴ Bericht zur sozialen Lage in der Stadt Wolfsburg im Auftrag der Stadt Wolfsburg, Verfasser: Stadt Wolfsburg und empirica. Projektnummer: 2008111.

³⁵ Aktionsplan „Soziale Stadt Dortmund“. Grundlagen: Bericht zur sozialen Lage Sozialstrukturatlas – Dora. Stand: 05/09

³⁶ Sozialatlas 2011 Datenbasis bis 31.12.2010, Stadt Flensburg. Fachbereich Jugend, Soziales, Gesundheit. Stand: 21.11.2011

³⁷ Dies ist eine Beobachtung, die der Verfasser entsprechender Fortbildungsveranstaltungen von Leitungskräften der Jugendhilfe macht.

³⁸ Sie hierzu die ausgezeichnete Arbeit von Rüdiger Welter; der Begriff der Lebenswelt. Theorien vortheoretischer Erfahrungswelt. München 1986. Diese Arbeit gibt einen Überblick über die Verwendung des Begriffes der Lebenswelt in den unterschiedlichen philosophischen und soziologischen Theorieansätzen, von Kant über Schopenhauer, Nietzsche, Dilthey, bis hin zu Husserl und Schütz.

Ausführlich entwickelt wird das Konzept der „Lebenswelt“ unter anderen von Alfred Schütz und in seiner Tradition nachfolgend stehenden Wissenschaftlern wie Thomas Luckmann³⁹.

Folgt man dieser Definition, so wird Lebenswelt als ein „*ungefragter Boden der natürlichen Weltanschauung*“ verstanden⁴⁰. Lebenswelt kann dabei als eine „... *Grundstruktur der vorwissenschaftlichen, für den - in der natürlichen Einstellung verhandelnden - Menschen selbstverständlicher Wirklichkeit* ..“ verstanden werden.

„Die alltägliche Lebenswelt ist die Wirklichkeitsregion, in die der Mensch eingreifen und die er verändern kann, in dem er in ihr durch die Vermittlung seines Leibes wirkt. Zugleich beschränken die in diesem Bereich vorfindlichen Gegenständlichkeit und Ereignisse, einschließlich des Handelns und der Handlungsergebnisse anderer Menschen, seine freien Handlungsmöglichkeiten. Sie setzen ihm zu überwindende Widerstände wie auch unüberwindliche Schranken entgegen. Ferner kann sich der Mensch nur innerhalb dieses Bereichs mit seinen Mitmenschen verständigen, und nur in ihm kann er mit ihnen zusammenwirken. Nur in der alltäglichen Lebenswelt kann sich die gemeinsame kommunikative Umwelt konstituieren. Die Lebenswelt des Alltags ist folglich die vornehmliche und ausgezeichnete Wirklichkeit von Menschen.

Unter alltäglicher Lebenswelt soll jene Wirklichkeit verstanden werden, die der wache und normale Erwachsene in der Einstellung des gesunden Menschenverstandes als schlicht gegeben vorfindet. Mit schlicht gegeben bezeichnen wir alles, was wir als fraglos erleben, jeden Sachverhalt, der uns bis auf weiteres unproblematisch ist. ...

In der natürlichen Einstellung finde ich mich immer in einer Welt, die für mich fraglos und selbstverständlich 'wirklich' ist. Ich wurde in sie hinein geboren und ich nehme es als gegeben an, dass sie vor mir bestand. Sie ist der ungefragte Boden aller Gegebenheiten sowie der fraglose Rahmen, in dem sich mir die Probleme stellen, die ich bewältigen muss. Sie erscheint mir in zusammenhängenden Gliederungen wohl umschriebener Objekte mit bestimmten Eigenschaften. Die Welt ist für den Menschen in der natürlichen Einstellung niemals eine bloße Ansammlung von Farbflecken unzusammenhängenden Geräuschen oder Zentren von Kalt und Warm. Die Möglichkeit einer Reduktion der Erfahrung auf solche - und sich daraus ergebende Frage, wie sich solches wieder zu Erfahrungsgegenstände rekonstruiert - begegnet mir nicht in der natürlichen Einstellung, sondern stellt ein Problem des spezifisch philosophischen und wissenschaftlichen Denkens dar⁴¹.

Ergänzend wird hinzugefügt:

„Die alltägliche Wirklichkeit der Lebenswelt schließt also nicht nur die von mir erfahrene ‚Natur‘, sondern auch die Sozial- bzw. Kulturwelt, in der ich mich befinde, ein“.

Damit versuchen Schütz/Luckmann die Grundlagen zu beschreiben, wie sich Menschen in der Welt orientieren und wie sie die Welt um sich herum – vortheoretisch – wahrnehmen und in ihr handeln. D.h. sie entwickeln einen theoretischen Ansatz, der zu erklären versucht, wie es Menschen gelingt, die Welt, in der sie leben, handelnd zu bewältigen.

Wie Interpretations- und Deutungsschemata beim Menschen entstehen und wie Fremdverstehen in sozialen Interaktionen möglich wird, entwickelt Alfred Schütz konzeptionell in seiner Arbeit „Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt“⁴². Dabei verdeutlicht er, wie Interpretations- und Deutungsschemata, vermittelt im Prozess der Sozialisation, angereichert durch eigene Erfahrungen und erworbenes Wissen weitgehend vorbewusst eine „Typik-Struktur des Wissens“ konstituieren. Als Bestandteil des „Alltagswissens“ stehen sie Menschen permanent zur Verfügung. Dieses Wissen ermöglicht es, Situationen zu deuten und handelnd bewältigen zu können.

Typisierungen des Wissens bilden die Grundlage für die Wahrnehmung der von vornherein intersubjektiven Sozialwelt. Sie konstituieren das Alltagswissen, das in hohem Maße aus den durch Sprache vermittelten vorausgelegten Erfahrungen unserer Vorfahren und unsere eigenen Erfahrungen bestehen. Wir nehmen demzufolge unsere Welt in Form von „Typen“ und nicht von einzelnen Komponenten oder Elementen wahr. Die Welt wird also nicht als ungeordnete Vielzahl von Gegenständen erlebt, sondern als typisiert d.h. geordnet und mit Sinn versehen, erfahren.

*„Das Alltagswissen des Einzelnen von der Welt ist ein System von Konstruktionen ihrer typischen Aspekte“.*⁴³

Dies bedeutet, dass wir eine konkrete Situation, zum Beispiel „Einkaufen“, von einem Theaterbesuch oder von einem Besuch im Schwimmbad problemlos unterscheiden können.

Um Interaktionen und Situationen erfolgreich bewältigen zu können, verfügen Menschen über zahlreiche Idealisierungen, die ihnen Interaktionen ermöglichen, ohne stets die Bedingungen dafür zu hinterfragen. Dies bedeutet, sowohl die Interpretation als auch in

³⁹ Vergleiche dazu Alfred Schütz, Thomas Luckmann; Strukturen der Lebenswelt Bd. 1. Frankfurt am Main 1979.

⁴⁰ Die nachfolgenden Zitate beziehen sich auf die o.g. Literaturquelle, ebenda S. 5. 25.

⁴¹ Ebd. S. 25f.

⁴² Alfred Schütz; Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt am Main 1992, Erstauflage 1974

⁴³ Alfred Schütz; Gesammelte Aufsätze I, 1971, Seite 8.

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

der Regel die zur Bewältigung der Situation erforderlichen Handlungsmuster stehen Menschen – bis auf weiteres – zur Verfügung. Vereinfacht: Man weiß, wie man sich in einer konkreten Situation zu verhalten hat.

Wichtig in unserem Kontext ist, dass diese Wissensbestände im überwiegenden Maße vermittelte Interpretation und Deutungsschemata beinhalten, die im Verlauf der Sozialisation vermittelt und durch individuelle biografische Erfahrungen, als auch durch gelerntes Wissen, das heißt auch Fachwissen angereichert und vervollständigt werden. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass Fachwissensbestände stets durch Alltagswissensbestände durchdrungen sind.

Des Weiteren bedeutet es aber auch, dass die verfügbaren Wissensbestände der Personen innerhalb einer Gebietskörperschaft wie einer Stadt oder einem Landkreis keineswegs gleich verteilt und inhaltlich identisch ausgestaltet sind. Dies wird unmittelbar einsichtig, berücksichtigt man allein die Individualität einer jeweiligen Biografie, die zu Ausgestaltung des jeweiligen Alltagswissens und der Typikstruktur des Wissens beiträgt. Aber nicht nur die Individualität der Biografie bestimmte die Struktur des Wissens und der Alltags-Wissensbestände, sondern auch die Sozialisationserfahrungen von Menschen in Abhängigkeit von ihrer sozialen Lage. Das bedeutet, durch unterschiedliche soziale Lagen entstehen unterschiedliche Wissensbestände. Hinzu kommen kulturelle Differenzen in der Ausgestaltung der Wissensbestände. Je nach kulturellem Kontext, in dem zum Beispiel ein Kind aufwächst, werden unterschiedliche Interpretations-, Deutungs- und Handlungsmuster vermittelt. Demzufolge unterscheiden sich auch „Normalitätskonstruktionen“ zum Beispiel hinsichtlich der Angemessenheit erzieherischen Handelns. Derartige Unterschiede der Wissensbestände und der damit verbundenen Interpretations- und Deutungsmuster werden in der alltäglichen Interaktion in der Regel jedoch nicht reflektiert oder gar im Kontext einer Interaktion expliziert und thematisiert.

Aufgrund der von Schütz so genannten *Idealisierung* der „**Reziprozität der Perspektiven**“ gehen wir im Normalfall davon aus, dass der jeweils andere die Dinge so sieht, wie wir sie auch sehen und bewerten. In der alltäglichen Interaktion ist dies eine wichtige Bedingung dafür, ohne umfangreiche explizierende Exkurse, Interaktion zu ermöglichen.

Differenzen in den Wissensbeständen bleiben in der Regel so lange unhinterfragt, bis es zu Problemen in der Interaktion oder im Handeln kommt. Erst in der Reflexion und der weiteren Auslegung im Sinne einer Explikation werden bis zu einer bestimmten Tiefe vortheoretische Erfahrungsmuster als differierende Interpretations- und Deutungsmuster überhaupt explizierbar.

Zwar wissen wir zum Beispiel aufgrund unserer Kenntnisse ethnischer Studien, dass es kulturell unterschiedliche Interpretations- und Deutungsmuster gibt. Wie sie jedoch im Detail ausgestaltet sind, wie unterschiedlich die Interpretation und Deutungsmuster verschiedener Kulturen sind, wird in der Regel in der alltäglichen Interaktion und Kommunikation aber nicht zugleich thematisiert.

Weitere Unterschiede bestehen zudem zwischen Fachkräften, die über Spezialwissensbestände verfügen und Personen, denen diese speziellen Wissensbestände nicht vertraut sind. Dies gilt zum Beispiel für Architekten, Ärzte, Lehrer aber auch Sozialarbeiter. Sie alle stellen Berufsgruppen dar, die über Spezialwissensbestände verfügen, die wiederum jedoch zugleich durch Alltagswissensbestände durchdrungen sind.

Gerade in Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und der von ihr im Kern behandelten Frage der Angemessenheit erzieherischen Handelns ist dies ein in hohem Maße relevantes Faktum. Daraus folgt, dass die Explikation der jeweiligen Interpretations-/ Deutungsmuster und der daraus abgeleiteten Handlungsstrategien für erzieherisches Handeln zwischen Fachkräften und Adressaten der Thematisierung d.h. der wechselseitigen Explikation und Erläuterung bedürfen.

Aus diesem Umstand ergibt sich die Notwendigkeit, die Perspektive der Adressaten als eine eigenständige Form der „Konstruktion von Wirklichkeit“ wahrzunehmen und zu akzeptieren und sie neben die durch die Sozialarbeitswissenschaft mitkonstituierte fachwissenschaftliche „Konstruktion von Wirklichkeit“ einzelner Fachkräfte, zum Beispiel des allgemeinen sozialen Dienstes des Jugendamtes, zu stellen. Aus diesem theoretischen Konstrukt der Alltagswelt bzw. der Lebenswelt leitet sich also die Forderung ab, die Selbstdefinition der Situation der Adressaten als deren eigenständige Sichtweise der Dinge zu erheben und in einem gemeinsam kommentierten Prozess bezüglich der sich daraus ableitenden Konsequenzen „verhandelbar“ zu machen.

Dieser wissenschaftstheoretische Ansatz zur Erklärung von Interpretation, Deutung und Handeln von Menschen stellt insofern ein völlig eigenständiges Paradigma dar und weist dennoch Bezüge zu den zuvor behandelten Aspekten des sozialräumlichen Ansatzes auf. Insbesondere das Wissen um die soziale, kulturelle und demographische Zusammensetzung der Menschen, die in einem Sozialraum leben, verweist bereits auf die Notwendigkeit der Kenntnis spezifischer Alltagswissensbestände dieser Bevölkerungsgruppen seitens der Fachkräfte als Voraussetzung für eine gelingende Kommunikation zwischen Fachkräften und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe. Insofern besteht eine mittelbare, aber keine unmittelbare Beziehung zwischen den beiden theoretischen Konstrukten.

Die zuvor formulierte Anforderung an Fachkräfte, die Interpretations-/ Deutungs- und Handlungsmuster ihrer Adressaten in einem ersten Schritt einer gemeinsam zu gestaltenden längeren Interaktion zu kennen und diskursiv zu behandeln, ist eine unabhängig vom sozialräumlichen Paradigma formulierte Anforderung an die Art der Gestaltung der Beziehung zwischen Fachkräften eines Jugendamtes und ihren Adressaten. Sie ist insofern kein Spezifikum des sozialräumlichen Ansatzes, kollidiert aber auch nicht mit ihm.

In dem hier skizzierten Lebensweltkonzept wird ein Zugang zum Verständnis von Welt als ein eigenständiges Paradigma der „Konstruktionen der Wirklichkeit“ beschrieben, das es ermöglicht, zu verstehen, wie es Menschen gelingt, sich in der Welt handelnd zu rechtzufinden.

Zugleich wissen wir, dass diese Wissensbestände und Potenziale der Menschen, die in den verschiedenen Regionen einer Stadt leben, keineswegs gleich sind. Vielmehr verfügen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in Abhängigkeit von ihrer unterschiedlichen sozialen Lage, kulturellen Herkunft, Erfahrung und ihres erworbenen Wissens über entsprechend unterschiedlich ausgeprägte Interpretations- und Handlungsmuster.

Dies bedeutet, so wie Menschen ein Bild vom typischen „Lehrer“, „Postboten“, „Arzt“, „Sozialarbeiter“, „Ausländer“ oder „Kriminellen“, haben, haben sie auch ein typisches Wissen über die Menschen, die in bestimmten Wohngebieten eines Gemeinwesens leben. Dies geht so weit, dass die Benennung einer konkreten Straße und Hausnummer ausreicht, um die in einem Gebäude lebenden Menschen zu typisieren. „Man weiß doch, wer dort lebt“.

Dieses Wissen liefert damit zugleich einen Ansatzpunkt, von dem ausgehend insbesondere Bedürfnisse und Bedarfslagen der Menschen in unterschiedlichen urbanen Arealen benannt werden.

Unter methodischen Gesichtspunkten stellt sich dabei die Frage, wie diese Konstruktionsmechanismen im Kontext des sozialräumlichen Paradigmas nutzbar gemacht werden können. Gemeint sind damit wissenschaftliche Methoden und Techniken des Fremdverstehens, die eben nicht als „bloße Praxiserfahrung“ zu verstehen sind.

Inwieweit das hier skizzierte Wissen für das methodische Handeln von Fachkräften im Kontext des sozialräumlichen Paradigmas in der Interaktion mit Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung wird und inwieweit es sich von anderen methodischen Ansätzen der Kinder- und Jugendhilfe unterscheidet wird an anderer Stelle thematisiert.

In einem weiteren Schritt geht es zunächst darum, aus historischer Perspektive zu prüfen, inwieweit sich Beziehungen zwischen der Profession der Sozialarbeit raumbezogenen Aspekten wie sie zuvor auf der Ebene der Stadt- bzw. Regionalsoziologie thematisiert wurden, ergeben und wie sich diese Beziehungen gestaltet haben.

1.3 Sozialarbeiterische Ansätze

Denkt man an das sozialräumliche Paradigma, stößt man in diesem Kontext unmittelbar auf einen speziellen methodischen Ansatz der Sozialarbeit, die Gemeinwesenarbeit. Damit werden zugleich Bezüge zur Geschichte der Armenfürsorge als Tradition der sozialen Arbeit hergestellt⁴⁴.

Historisch betrachtet kommt es in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts zu ersten methodisch systematischen Arbeitsansätzen, die sich an städtischen Quartieren orientieren. Im Elberfelder System geht es um einen frühen quartiersbezogenen Ansatz zur Bekämpfung von Armut⁴⁵.

Das Elberfelder System lässt sich kurz zusammengefasst wie folgt charakterisieren:

⁴⁴ siehe hierzu die mehrbändigen Werke von Christoph Sachße und Florian Tennstedt; Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, insbesondere Bd. 1. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer 1980.

⁴⁵ Tânia Puschnerat; Die Elberfelder Armenpflege 1800–1919. Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Geschichtswissenschaft. WiSe 2002/2003. Hauptseminar: Bürgertum und Arbeiterschaft im Wuppertal 1780–1870. Bochum 17. März 2003.



Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

„Die Verwaltung bestand nur noch aus vier Stadtverordneten und drei Bürgern. Die Stadt wurde in anfangs 150 Quartiere mit jeweils einem Quartiersvorsteher aufgeteilt, die Quartiere waren unter jeweils einem übergeordneten Vorsteher zu zehn Bezirken zusammengefasst. Die Bewilligung von Hilfsleistungen oblag nicht mehr der Verwaltung, sondern der regelmäßig tagenden Bezirksversammlung, an welcher der Bezirksvorsteher und alle Quartiersvorsteher des Bezirks gemeinsam über die Gewährung von Leistungen entschieden. Neben dieser dezentralisierenden Maßnahme versprach man sich größere Kosteneffizienz dadurch, dass jeder Armenpfleger nunmehr – mit abnehmender Tendenz – maximal zehn ‚Fälle‘ (meist Familien) zu betreuen hatte, die Hilfe nur für zwei Wochen bewilligt wurde und der Anspruch dann erneut zu überprüfen war. Diese ‚Individualisierung‘, die gleichermaßen die Kontrolle als auch die Dichte der Berechtigungsprüfungen erhöhte, wird als maßgeblich für den Erfolg des Elberfelder Systems und dessen Popularität gehandelt.“⁴⁶

Insofern ergeben sich mit dem Verweis auf das Elberfelder System historische Bezüge zu heutigen sozialräumlich Arbeitseinsätzen, bei denen es ebenfalls darum geht, Menschen in ihren Quartieren zu erreichen und ihre Lebenssituation - soweit es die Kinder- und Jugendhilfe angeht - zu verbessern.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es offenkundig eigener methodischer Arbeitsansätze. Geeignet hierfür erscheinen die Handlungsstrategien der Gemeinwesenarbeit. In der heutigen Diskussion stellt sich dabei die Frage: Ist Gemeinwesenarbeit (GWA) ein Qualitätsmerkmal sozialraumorientierter sozialer Arbeit?⁴⁷

Die Gemeinwesen orientierte Arbeit gilt als ein eigenständiges methodisches Standbein der sozialen Arbeit neben Gruppenarbeit und Einzelfallarbeit. Bemüht man Standardwerke der Sozialpädagogik und der Sozialarbeit, so wird das Arbeitsprinzip der Gemeinwesenarbeit wie folgt charakterisiert:

„Mit seinen Analysen und Strategien bezieht sich das Arbeitsprinzip GWA auf ein ‚Gemeinwesen‘, das heißt auf den Ort (und das ist zumeist eine sozialräumliche Einheit: Quartier, Institutionen ...), wo die Menschen samt ihren Problemen aufzufinden sind. Wesentlich ist dabei die ganzheitliche Betrachtungsweise. Es geht um die Lebensverhältnisse, Lebensformen und

-zusammenhänge der Menschen, auch so, wie diese selbst sie sehen (Lebensweltorientierung).“⁴⁸

Übertragen auf den Kontext des Sozialraumes werden folgende Qualitätsmerkmale im Sinne der Anforderung an Gemeinwesen orientierte Arbeitseinsätze formuliert:

„Das Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit erkennt, erklärt und bearbeitet, soweit es möglich ist, die sozialen Probleme in ihrer historischen und gesellschaftlichen Dimension. Dies setzt eine konsequente Sozialraumorientierung der Praxis und sorgfältige Analyse voraus, zum Beispiel über:

1. Stadtgeschichte, Geschichte der sozialen Probleme im regionalen Kontext
2. Segregation, Fluktuation, Aufwertungsdruck oder Entwertungsprozesse
3. Bevölkerungs- und Sozialstruktur in Veränderung
4. Lokale Wirtschaftslagen, Boden- und Immobilienwerte und Investitionstätigkeit im Stadtteil zwischen Sanierung und Modernisierung

Das Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit bezieht sich mit seinen Analysen und Strategien auf bestimmte sozialräumliche Einheiten: Stadtteile, Siedlungen, Quartiere etc., wo Menschen unter erschwerten Bedingungen leben“⁴⁹.

Darüber hinaus werden der Gemeinwesenarbeit weitere Aufgaben im Kontext sozialräumlicher Organisation zugewiesen. Dazu gehören unter anderem die Arbeit von und mit bürgerschaftlichen Organisationen, mit dem Ziel, Interessen zu organisieren, Transparenz und Entscheidungsbefugnisse zu schaffen.

Deutlich formuliert wird die Notwendigkeit von Moderation, Koordination und Steuerung sozialräumlich initiierten Prozessen. Erkennbar wird die Notwendigkeit, die lokalen Akteure unterschiedlicher Provenienz im Sozialraum in den Prozess einer Gesamtentwicklung des Sozialraumes zu integrieren. Dies bedeutet zugleich, klassische administrative Zuschreibungen aufzugeben und sachgebietsübergreifend wie organisationsübergreifend im Sozialraum zu arbeiten.

⁴⁶ Tania Puschnerat; a.a.O. S. 16.

⁴⁷ Tilo Klöck; das Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit als Qualitätsmerkmal von Sozialraum orientierter Sozialer Arbeit, Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement. Quelle:

http://www.nipp.brandenburg.de/nipp_data/pdf/das_arbeitsprinzip_gemeinwesenarbeit_als_qualitaetsmerkmal_k.pdf. S. 1.

⁴⁸ Dieter Oelschlägel, In: Franz Stimmer, Hilde van den Boogaart, Günter Rosen; (Hrsg.). Lexikon der Sozialpädagogik und Sozialarbeit. Zweite Auflage München 1996. S. 201.

⁴⁹ Tilo Klöck; das Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit als Qualitätsmerkmal von Sozialraum orientierter Sozialer Arbeit, Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement. S. 4.

Gemeinwesen orientierte Arbeitsformen im sozialräumlichen Kontext können sich dabei nicht allein an den traditionellen Sachgebiets-/ Organisationsgrenzen orientieren. Dies gilt insbesondere auch für die Einbeziehung von Wohlfahrtsorganisationen als Leistungsanbieter im Sozialraum.

Inwieweit diese Prinzipien tatsächlich realisiert werden, bildet einen der Prüfsteine für die konsequente Nachhaltigkeit der Verfolgung dieses methodischen und organisatorischen Prinzips. Anders formuliert: Eine konsequente sozialräumliche Orientierung überwindet die klassischen Sachgebiets- und Organisationsgrenzen, ohne deren Existenz (und Eigeninteressen) zu negieren bzw. zu ignorieren.

Dies bedeutet, „das Arbeitsprinzip GWA zielt ab auf eine integrierte Quartierspolitik Soziale Stadt auf integrierte Handlungskonzepte politiksektorübergreifend zum Beispiel für Regional- und Stadtentwicklung, Gesundheitsversorgung und Wirtschaftsförderung etc.. Eine so verstandene Gemeinwesenarbeit kann nicht im Alleingang gelingen. Sie braucht Partnerinnen und Partner der Politik, wenn ihre Innovation nicht an institutionellen Verkrustungen und Konkurrenzen hängen bleiben soll. Für konzertiertes Handeln mit Kommunalpolitik gegen verweigerte Planungs Kooperation.“⁵⁰

Hier zeigt sich also die Notwendigkeit einer eigenständigen Arbeitsform als Voraussetzung für die Realisierung der sozialräumlichen Intentionen. Gemeinwesen orientierte Arbeitsformen können offenkundig hierzu Beiträge leisten. Allein genommen können sie jedoch nicht den Erfolg sozialräumlicher Konzeptionen gewährleisten. Hierzu bedarf es des Zusammenwirkens weiterer Akteure.

1.4 Zwischenfazit und weitergehende Implikationen des sozialräumlichen Ansatzes

Fassen wir die bisherigen Ausführungen zusammen, so zeigt sich, dass das sozialräumliche Paradigma verschiedene Bezüge zu entsprechenden fachlichen Konzepten und theoretischen Konstrukten aufweist, die es bei dessen Umsetzung zu bedenken gilt.

So können wir für die Gebietskörperschaften in Niedersachsen festhalten, dass sowohl Städte und die in der Verantwortung von Landkreisen liegenden Gemeinden mit wenigen Ausnahmen⁵¹ auf eine lange historische Tradition seit ihrer Gründung zurückblicken können. Die Zeiten reichen hier etwa 800 bis 1.000 Jahre seit ihrer Gründung oder erstmaligen Erwähnung zurück. In dieser Zeit

haben sich Städte und Gemeinden allmählich entwickelt und weisen heute entsprechend historisch gewachsene und gegenwärtig unterschiedlich genutzte Räume auf.

Die historische Kenntnis der Stadtentwicklung wie der Entwicklung von Ortschaften stellt dabei eine erste relevante Dimension für die Binnendifferenzierung derartiger Gebietskörperschaften dar.

Unter Bezug auf die Stadt- und Regionalsoziologie zeigt sich zugleich in der Art der räumlichen Nutzung, wie sich insbesondere Areale in Städten wie Ortschaften entwickelt haben. Verbunden mit der historischen Dimension können demzufolge „historisch gewachsene“ Wohngebiete von Wohngebieten unterschieden werden, die zu späteren Zeiten erschlossen worden sind. Verbunden mit der Kenntnis über die Art der Bebauung und unter Einbeziehung des Mietspiegels oder die Kenntnis der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung und der Verteilung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen, ergeben sich weitere Hinweise auf die soziale Zusammensetzung der jeweiligen Wohnbevölkerung eines Quartiers. Dabei müssen administrativ gezogene Grenzen keineswegs die Grenzen sein, die im subjektiven Erleben der Bewohner – siehe Typikstruktur des Wissens im Sinne von Lebenswelt – bedeutsam sind. D.h., die Bildung von Sozialräumen muss sich nicht notwendigerweise an den aktuellen administrativen Grenzziehungen orientieren.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll und zulässig, räumliche Areale in Städten oder auch Landkreisen zu identifizieren und bezüglich ihrer objektiven wie subjektiven Merkmale zu beschreiben. Im Rahmen des Planungsgeschehens sozialräumlicher Jugendhilfepflege bedeutet dies, Informationen sowohl über die objektiven Merkmale und Eigenschaften, angefangen bei Aspekten wie Arbeit, Wohnen und soziale Versorgung zu erhalten, als auch die subjektive d.h. lebensweltliche Interpretation und Deutung durch die Menschen dieses Areals als Teil ihrer Lebenswelt zu dokumentieren.

Deutlich geworden ist zugleich, dass der Begriff der Lebenswelt nicht gleichzusetzen ist mit einem bestimmten Wohn-/ Stadtgebiet. Ungeachtet dessen verfügen die Menschen, die in einem Sozialraum leben, über Sichtweisen und Erfahrungen, wie aus ihrer Perspektive sich das Zusammenleben der Menschen gestaltet und welche Bedürfnisse sie für sich als relevant erleben.

Der Verweis auf Gemeinwesenarbeit als eine bestimmte methodische Arbeitsform bedeutet, dass es eigener methodischer Verfahrensweisen bedarf, derartige Erkenntnisse zu gewinnen.

⁵⁰ Ebd. S. 8.

⁵¹ so zum Beispiel die Stadt Wolfsburg.

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

Insofern ist Gemeinwesenarbeit nicht nur auf den Aspekt der Kinder- und Jugendhilfe und Sozialarbeit begrenzt, sondern, denkt man aus der Perspektive des Gesamtsystems Stadt, auch auf die anderen planungsrelevanten Aspekte eines Quartiers/ Stadtteils zu übertragen. Insofern stellen Gemeinwesen orientierte Arbeitsweisen ein wichtiges methodisches Handlungsinventar für die Ausgestaltung eines Stadtteil-/ Quartiersmanagements dar. Dies bedeutet zudem, dass Erkenntnisse der Veränderung sich nicht nur auf das System der Kinder- und Jugendhilfe beziehen, sondern dass hier Erkenntnisse entstehen, die darüber hinaus reichen. Seien es Bedürfnisse/ Bedarfslagen im Hinblick auf die Versorgung mit Arbeit, Ausbildung oder Verkehrsinfrastruktur. An dieser Stelle verbleiben wir im Weiteren jedoch in der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe.

In Folge dessen muss eine Analyse des Sozialraums als subjektive wie objektive Bestandsaufnahme organisations- und systemübergreifend angelegt sein. Mit anderen Worten, sie beschränkt sich nicht nur auf das System der Kinder- und Jugendhilfe, sondern betrachtet alle relevanten Akteure in einem Sozialraum. Dazu gehören zum Beispiel die Akteure aus dem Bereich Schule genauso wie aus dem Bereich Arbeit oder Polizei.

Durch die umfassenden Kenntnisse der Analyse des Sozialraums können die für den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe notwendigen konzeptionellen und organisatorischen Ableitungen vorgenommen werden.

Eng damit verbundenen ist die Vorstellung, auf diese Weise auf die Problem- und Bedürfnislagen von Adressaten möglichst frühzeitig aufmerksam zu werden und dementsprechende Hilfeangebote zu konzipieren und im Sozialraum zu implementieren. Daraus leitet sich eine weitere Vorstellung ab, nämlich präventiv wirksam zu werden und die Eskalation von Problemlagen möglichst zu verhindern. Eine derartige Verfahrensstrategie hat zugleich finanzielle Konsequenzen. Argumentiert wird dabei in der Regel, dass das frühzeitige Erkennen von Problemen und die ebenfalls frühzeitige, niedrigschwellige Form der Problemlösung sich zugleich finanziell vorteilhaft für den Träger der Kinder- und Jugendhilfe auswirken. Begründet wird dies damit, dass die in der Regel späte Reaktion auf Problemlagen und deren Bearbeitung in Form einer Hilfe zur Erziehung sich als kostenintensiver erweist als eine frühzeitige niedrigschwellige präventive Leistung.

Damit erhält der sozialräumliche Ansatz zugleich eine fiskalische Bedeutung. So wird zumindest implizit das Ziel formuliert, durch eine konsequente sozialräumliche Arbeit die Kosten der Kinder-

und Jugendhilfe - speziell der Hilfen zur Erziehung - begrenzen zu können. Damit besteht zugleich jedoch potentiell die Gefahr, den sozialräumlichen Ansatz unter rein fiskalischen Zielsetzungen zu betrachten.

Zugleich muss man jedoch davon ausgehen, dass eine gute Kenntnis der Bedarfs- und Problemlagen der Menschen im Sozialraum zu einer Aufdeckung des bisherigen Dunkelfeldes derartiger Bedarfs- und Problemlagen führt, was wiederum zu einer Ausweitung der Leistungsgewährung führen könnte.

Eine weitere potenzielle Gefahr besteht darin, den sozialräumlichen Ansatz aus der Perspektive eines – konventionellen – Verständnisses der Gewährung von Hilfen zur Erziehung zu funktionalisieren, ihn also als vorgeschaltete Prävention eines ansonsten gleich bleibenden Systems der Hilfen zur Erziehung zu betrachten⁵². So ist in einigen Jugendämtern zu beobachten, dass insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) der Auffassung sind, die anderen Akteure - in der Regel Jugendarbeit - hätten einen Auftrag zu erfüllen, der sich primär auf die Reduzierung der HzE-Quote bezieht, indem sie intensive präventive niedrigschwellige Arbeit im Sozialraum leisten. Diese durchaus häufig anzutreffende Haltung führt unmittelbar zu Abgrenzung und Konkurrenz verschiedener Teilsysteme des Kinder- und Jugendhilfesystems als auch anderer Akteure im Sozialraum. Sie erweist sich als kontraproduktiv. Folglich bedarf es der Ziel- und Interessenklärung, wenn von sozialräumlicher Arbeit die Rede ist.

Nimmt man den sozialräumlichen Ansatz ernst, ergeben sich daraus Anforderungen an die Veränderung organisatorischer Zuschnitte beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe als auch in der Methodik des Arbeitens, wobei der Anspruch auf individuelle Hilfen zur Erziehung nicht aufgehoben ist. Zugleich folgt aus den Intentionen des sozialräumlichen Ansatzes eine andere Perspektive gegenüber den Klienten einzugehen sowie eine Veränderung der Handlungskonzepte. Zugleich verändert sich auch die Rolle der freien Träger als Leistungsanbieter in einem Sozialraum.

⁵² aber durch den Verfasser real erlebte

1.5 Neue Steuerung und Sozialraum

Ende der achtziger, Anfang der Neunzigerjahre erreicht auch die Kinder- und Jugendhilfe die Diskussion um die „Neue Steuerung“. Unter dieser Bezeichnung wird eine fachliche Diskussion und Veränderung der Verwaltungspraxis eingeleitet, die in unterschiedlicher Tiefe und Geschwindigkeit die kommunalen Verwaltungen durchdringt. Sie trifft damit zugleich die Kinder- und Jugendhilfe, die nunmehr unter Steuerungsgesichtspunkten, d.h. vor allem im Hinblick auf Zielsetzungen und erreichte Wirkungen ihres Handelns in den Blick genommen wird⁵³. Es ist daher nahe liegend, dass insbesondere im Kontext der sich verschärfenden kommunalen Finanzkrise die Möglichkeiten und Potenziale des sozialräumlichen Ansatzes auch unter Steuerungsgesichtspunkten betrachtet werden. Damit verbunden entsteht potenziell die Gefahr, diesen Ansatz primär unter fiskalischen Aspekten kommunaler Haushalte zu sehen und ihn mit dieser Intention zu funktionalisieren. Entsprechende Befürchtungen, es handle sich beim sozialräumlichen Ansatz um ein reines Sparprogramm, durchziehen seit Jahren die fachliche Diskussion.⁵⁴

Die „Ökonomisierung der Kinder- und Jugendhilfe“ wird dabei grundsätzlich problematisiert. Andererseits macht die Diskussion um die neue Steuerung deutlich, dass es sich bei der Erbringung von Jugendhilfeleistungen um ein Marktgeschehen handelt. Dieses Marktgeschehen weist zwar spezifische Besonderheiten auf, die sogenannte Dreiecksbeziehung (Adressat als Empfänger der Leistung, das Jugendamt als beauftragende Organisation der Leistung und der Leistungsanbieter - sei er privatwirtschaftlich oder freier Träger - als Erbringer der Leistung), muss aber als solche verstanden werden.⁵⁵

Unter Steuerungsgesichtspunkten stellt die *Budgetierung* eine Möglichkeit der Steuerung von Organisationen dar⁵⁶. Konzepte

der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe im sozialräumlichen Kontext konzentrieren sich dabei insbesondere auf die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und führen in diesem Kontext zu Formen der Budgetierung, die sich jedoch zwischen den einzelnen Jugendämtern deutlich unterscheiden⁵⁷. Dies wird auch im Rahmen der Erörterung der IBN deutlich, wenn es um die organisatorische, methodische konzeptionelle und finanzielle Realisierung der sozialräumlichen Ansätze in den unterschiedlichen Jugendämtern des Landes Niedersachsen geht.

Die Frage der Umsetzung des sozialräumlichen Ansatzes ist im Rahmen der Arbeit der Vergleichsringe der IBN thematisiert worden. Dabei geht es um Fragen der methodisch konzeptionellen wie organisatorisch und finanziellen Umsetzung dieses Handlungsansatzes von Jugendämtern. In der fachlichen Erörterung dieser Fragen zeigen sich deutliche Unterschiede in der praktischen Umsetzung des sozialräumlichen Ansatzes sowohl bei den städtischen Jugendämtern, die dem sozialräumlichen Paradigma folgen, als auch bei Landkreisen, die ihre Arbeit im Kern sozialräumlich ausgerichtet haben.

Betrachtet man die gegenwärtige Praxis der Umsetzung sozialräumlicher Arbeitsansätze in den Jugendämtern in Niedersachsen, zeigen sich Unterschiedlichkeiten im Hinblick auf:

- die fachliche Tiefe und Breite der Umsetzung, das heißt welche Aufgabenbereiche der Kinder- und Jugendhilfe werden sozialräumlich gestaltet,
- die organisatorische Umsetzung - wie verändern sich Aufbau- und Ablauforganisation des Jugendamtes,
- wie gestaltet und verändert sich die Trägerlandschaft und das Zusammenwirken von Leistungsanbietern und öffentlichem Träger der Kinder- und Jugendhilfe,

⁵³ Vergleich dazu ausführlich das Kapitel zu Wirkungen in diesem Band.

⁵⁴ siehe dazu unter anderem die Beiträge von Hubertus Schröder, zur Notwendigkeit sozialräumlicher Orientierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt, Regionale Kinder- und Jugendhilfeplanung in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut und der Fachhochschule München, Fachbereich Sozialwesen; Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung in der Münchner Kinder- und Jugendhilfe München 2005. Seite 24 – 67, insbesondere Seite 35ff.

Ebenso: Mechthild Wolff; Sozialraumorientierung - sozialpädagogische Zauberformel oder nur ein kostengünstiges Programm? In der gleichen Dokumentation, Seite 14 -23.

⁵⁵ Vergleich dazu die Expertise von Ernst-W. Luthé; Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe. NDV 2001, 247.

⁵⁶ Vgl. Staehle, Wolfgang H.; Management, Verlag Vahlen, München 1994, 7. Auflage

⁵⁷ siehe dazu exemplarisch die verschiedenen Modelle, wie sie zum Beispiel in Düsseldorf, Augsburg, Berlin oder Nordfriesland praktiziert werden. Auch in den niedersächsischen Jugendämtern, die sich sozialräumlich organisiert haben, unterscheiden sich die Finanzierungs- und Budgetierungsmodelle deutlich voneinander. Bezüglich der verschiedenen Möglichkeiten siehe zum Beispiel Thomas Klein; Jürgen Burmeister; Bildung und Handhabung von Sozialraumbudgets. In: Verein für Kommunalwissenschaftsumgebung (Hrsg.). Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 27; Sozialarbeit im Sozialraum. Dokumentation der Fachtagung vom einunddreißigsten und zwei zwanzigsten September in Berlin. Seite 167 – 185. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.); Sozialraum Orientierung in der Berliner Jugendhilfe. Ein Positionspapier zur Diskussion. Zweite Auflage Berlin 2002 und die darin enthaltenen Darstellungen zur Budgetierung. Birgit Stephan; Steuerung der Hilfen zur Erziehung im Landkreis Nordfriesland. Fachbeitrag zur Tagung des EREV; F O R U M 4 3 - 2 0 1 2, 19. – 21. September 2012 in Kassel-Wilhelmshöhe. Werner Schneider; das Modell „Trägerbudgetierung“. Stadt Augsburg und St. Gregor Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Augsburg. - Exposé - Augsburg 2007.

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

- die methodische Umsetzung, das heißt was bedeutet dies für die methodische Arbeit mit den Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe im Sozialraum,
- die Finanzierung, d.h. wie erfolgt die Finanzierung der Leistungen, gibt es Budgets und wenn ja, sind es Teilbudgets für bestimmte Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe und umfassen sie den gesamten Sozialraum und
- die Steuerung, d.h. wie und durch wen werden Quantität und Qualität von Jugendhilfeleistungen und die Ermittlung des Bedarfs an Leistungen gesteuert?

Die in Niedersachsen anzutreffende Unterschiedlichkeit in der Realisierung des sozialräumlichen Konzeptes unterscheidet die niedersächsischen Jugendämter nicht von anderen Jugendämtern in der Bundesrepublik Deutschland. Die Art und Weise, wie der sozialräumliche Ansatz in der alltäglichen Praxis von Jugendämtern umgesetzt wird, kann unterschiedlicher nicht sein⁵⁸.

Diese Unterschiedlichkeit in der alltagspraktischen Umsetzung führt zu dem Problem, dass zwar häufig das Etikett „sozialräumlich“ oder „Sozialraum“ verwendet wird, dies jedoch keinerlei Gewährleistung dafür ist, dass sich unter diesem Etikett vergleichbare Realisierungen der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe vollziehen.

Die Unterschiedlichkeit beginnt bereits bei der Frage: „Wie werden Sozialräume definiert?“ Hier findet sich die ganze Bandbreite definitorischer Verfahren, von der Orientierung an der öffentlichen verwaltungsmäßigen Einteilung einer Stadt oder des Kreisgebietes in Stadtteile oder Ortschaften - also offizielle verwaltungsmäßige Gliederungen der Gebietskörperschaft - bis hin zur Strategie, Sozialräume nach Budgeterfordernissen zu bilden⁵⁹.

Weitere wichtige Fragen sind die methodische und organisatorische Bereitstellung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, wobei auffällt, dass dies vor allem ein Aspekt bei der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung ist, der das Zusammenwirken von öffentlichen und freien Trägern betrifft. Unmittelbar damit in Beziehung steht die Frage der Budgetierung bzw. Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe im Sozialraum. Der Slogan „vom Fall zum Feld“ kennzeichnet dabei einen Perspektivenwechsel in der Art der Entwicklung von Jugendhilfeleistungen, ohne dass die Einzelfallarbeit damit komplett substituiert aber deutlich verändert wird⁶⁰.

Für München gilt zum Beispiel: *„Verbindlichkeit organisieren, Budgets verhandeln, Partnerschaftlichkeit im Wettbewerb erhalten. Diese Stichworte sind wesentliche Aufgaben des sozialräumlichen Steuerungsprogramms „Umbau statt Ausbau“ der Hilfen zur Erziehung. Sie sind eng verbunden mit den Qualitätsmerkmalen der Niedrigschwelligkeit und des Empowerments.“*⁶¹

Neben den oben genannten Zielsetzungen der Niedrigschwelligkeit in Form „Fallunspezifischer Arbeit“ (FuA) werden zugleich häufig präventive Aspekte und sozialräumliche Ressourcenaktivierung benannt. Mit Empowerment sind Aktivitäten gemeint, die dazu dienen, dass Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit haben, „aktiv an der Verbesserung ihrer Lebenswelt zu arbeiten: Selbst zu entscheiden, wie diese gestaltet wird, die Durchführung (in Teilen) zu übernehmen und sich für das weitere Gelingen verantwortlich zeigen.“⁶²

Insbesondere bezüglich der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung erweist sich der sozialräumliche Ansatz als relevant für die Neugestaltung der Beziehung und Organisation zwischen dem örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe und den freien Trägern bzw. den Leistungsanbietern für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

⁵⁸ siehe dazu auch die veröffentlichten Konzepte verschiedener Jugendämter, so von Berlin und München oder Stuttgart als auch kleinere Jugendämter wie Rosenheim, die sich am sozialräumlichen Paradigma orientieren.

⁵⁹ so zum Beispiel der Ansatz des Landkreises Nordfriesland. Siehe den Beitrag von Birgit Stephan, a.a.O. S. 1.

⁶⁰ Vgl. dazu u.a.: Wolfgang Budde, Frank Früchtel, Wolfgang Hinte: Sozialraumorientierung – Wege zu einer veränderten Praxis, VS-Verlag 2006. Praxishandbuch für sozialraumorientierte interkulturelle Arbeit, Hrsg.: Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin, Stiftung MITARBEIT, Bonn 2008. Des Weiteren exemplarisch für den Umbau der Jugendhilfe: Senat für Bildung und Wissenschaft des Landes Berlin (Hrsg.); Abschlussbericht zum Projekt Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe (Projekt SRO) Berlin 9.Juli 2008. Ferner: Kreis Nordfriesland Amt für Jugend, Soziales, Arbeit und Senioren, Marktstraße 6, 25813 Husum (Hrsg.): Frischer Wind für die Jugendhilfe - Das Sozialraum-Projekt im Kreis Nordfriesland. Husum 2008.

Maria Kurz-Adam; Den Sozialraum nutzen! – Den Sozialraum nutzen? Anmerkungen zu den Perspektiven der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendhilfe in München. In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt Leitung / Steuerungsunterstützung Priemayerstraße 1, 80335 München In Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut und der Hochschule München - Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften (Hrsg.); Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen München 2008. S. 39 – 47.

⁶¹ Maria Kurz-Adam; a.a.O. 2008, S. 43.

⁶² **Vergleich dazu exemplarisch für München:** Eva Bruns, Anja Huber; Macht – nein danke? Welche Bedingungen braucht Empowerment? In: In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt Leitung / Steuerungsunterstützung Priemayerstraße 1, 80335 München In Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut und der Hochschule München - Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften (Hrsg.); Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen München 2008. S. 91.

Vielfach werden sozialräumlich ausgerichtete Trägerverbünde gebildet, die im Sinne einer ganzheitlichen Leistungserbringung sowohl für niedrigschwellige Leistungen, fallunspezifische Angebote aber in der Regel auch ambulante Hilfen zur Erziehung verantwortlich gemacht werden und dafür ein entsprechendes Budget erhalten.

Mit dieser Art der Projektion der Leistungserbringer der Kinder- und Jugendhilfe verbinden sich nun einige klärungsrelevante Aspekte. Sie beziehen sich auf:

- Die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen örtlichen Trägern und Leistungsanbietern. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Frage, wer die Fallzuständigkeit besitzt und damit den Fall steuert.
- Die Frage der Organisation der Leistungsanbieter, seien sie anerkannte freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe oder Privatanbieter. Damit verbunden ist die Frage nach der Legitimität einer durch den örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommenen Zuschneidung von Marktsegmenten.
- Formen der Budgetierung, d.h. welche Leistungsbereiche werden nach welchem Verfahren abgerechnet und
- rechtliche Fragen an die formale Legitimität verschiedener Organisationsmodelle.

Je nach Art der Ausgestaltung des sozialräumlichen Ansatzes kommt es in den Jugendämtern

- zur Bildung von Jugendhilfestationen, in denen der örtliche und freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam für einen Sozialraum zuständig sind.
- zur Bildung von Trägerverbünden, die jeweils für einen oder mehrere Sozialräume die Bereitstellung der Leistung übernehmen.
- zur Bildung von Budgets für die Vergütung von Leistungen, wobei sich hier die Frage stellt, inwieweit eine Deckelung von Leistungen durch die Festlegung eines Budgets rechtlich zulässig ist.

So werden vielfach Trägerverbünde aus mehreren Leistungsanbietern gebildet, die ein definiertes Leistungspaket in der Regel unter Einbeziehung ambulanter Hilfen zur Erziehung aber zumeist unter Ausschluss stationärer Hilfen zur Erziehung vorhalten und realisieren und dafür ein entsprechendes Budget bereitgestellt bekommen. Dieses Verfahren erfordert zum einen eine Klärung der Be-

ziehung zwischen dem öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe und einem derartigen Trägerkonsortium, insbesondere bezüglich der Frage der Fallverantwortung, als auch eine Klärung der Frage der Kartellbildung bzw. des Marktausschlusses anderer Leistungsanbieter.

Mit dem erstgenannten Aspekt verbindet sich die Frage, wie sich das Dreiecksverhältnis von Adressat, öffentlichem Träger der Kinder- und Jugendhilfe und Leistungsanbieter verhält. In dieser Marktbeziehung ist der Adressat der unmittelbare Nutzer und Ko-Produzent der Leistung. Dabei hat er ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Leistungserbringung. Leistungserbringer wiederum offerieren ihre Leistungen am Markt, das heißt sie erbringen Dienstleistungen gegen eine entsprechende Vergütung. Der örtliche Träger zahlt für die Erbringung der Dienstleistung. Er wählt und beauftragt den Leistungserbringer in Abstimmung mit dem Adressaten. Damit obliegt ihm die Verantwortlichkeit für die Gestaltung und Steuerung der Leistungserbringung. Die Diagnose und damit die Entscheidung über die Angemessenheit der Leistungserbringung obliegen im Normalfall dem örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Beauftragt er einen anderen Träger mit der Erstellung der Diagnose als Voraussetzung für die Entscheidung über die Leistung, gehört es zu den Grundsätzen der Arbeit, dass die diagnostizierende Einrichtung nicht zugleich die Umsetzung einer empfohlenen Leistung betreibt.

Im Rahmen sozialräumlicher Ansätze wird dieses Prinzip jedoch des Öfteren besprochen und infrage gestellt. Damit kommt es zu Konstellationen, bei denen Leistungserbringer mit über die Art der Leistungserbringung entscheiden und damit die Trennung zwischen Beauftragung der Leistung und Leistungserbringung zumindest partiell aufgehoben wird. Ob eine derartige Verfahrensweise zulässig ist, wurde rechtlich geprüft.

Betrachtet man die ebenfalls anzutreffende Form der Bildung von Trägerverbünden zur Erbringung von Jugendhilfeleistungen für bestimmte Sozialräume, so ergibt sich auch daraus eine rechtliche Thematik, die vor allem unter dem Aspekt der Marktaufteilung und Kartellbildung problematisch ist.

Folgt man der umfassenden juristischen Prüfung unter Berücksichtigung der bisher genannten Aspekte des Wunsch- und Wahlrechts, der Budgetierung als auch des Marktzugangs und des Wettbewerbs, so ergibt sich folgendes Ergebnis:



Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

Zu Wunsch- und Wahlrecht

In einer ausführlichen rechtlichen Expertise kommt Luthe zu folgender Erkenntnis:

„Im Ergebnis lässt sich somit feststellen, dass die gesetzlichen Leistungsansprüche und auch das Wunsch- und Wahlrecht derzeit keine unüberwindbaren Hürden für sozialräumliche Konzepte darstellen, wenn gesetzgeberisch entsprechend nachgebessert wird.“⁶³

Zu Budgetierung

Der allgemeine Sparsamkeitsgrundsatz für die Verwaltung gilt auch für die Kinder- und Jugendhilfe:

„Das Kindeswohl als objektives Verfassungsprinzip statuiert jedoch einen prinzipiellen Vorrang gegenüber Ressourcenargumenten, statuiert mithin besondere Begründungspflichten auf Behördenseite, wenn von den Individualschutzziele des Gesetzes zu Gunsten haushaltswirtschaftlicher oder planerischer Belange abgewichen werden soll.“⁶⁴

Zur Bildung von Trägerverbänden und der damit verbundenen Marktaufteilung für Jugendhilfeleistungen

Dieses Thema erweist sich als juristisch vielschichtig, zielt im Kern jedoch auf das Wettbewerbsrecht und dabei auf die entsprechende auch für Deutschland gültige europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung. Dabei ist festzustellen, dass es sich bei der Gewährung und Vergabe von Jugendhilfeleistungen um Marktbeziehungen von Marktakteuren handelt:

„Dabei ist völlig unbedeutend, ob die Leistung im Verhältnis zwischen Staat und Einrichtung öffentlich-rechtlich definiert wird, solange ein Austausch von Leistungen gegen Entgelt stattfindet, selbst dann, wenn, wie in der Jugendhilfe Dreiecksbeziehung, die Produktdefinition, die Produkterstellung, die Entgeltzahlung und der Verbrauch sich auf mehrere Beteiligte verteilt. Damit wird grundsätzlich jedwede von privaten Sozialunternehmen betriebene Koordinierung eines Marktverhaltens sowie jeglicher Miss-

brauch von Marktmacht von den nationalen und europäischen Wettbewerbsregeln erfasst.“⁶⁵

Dies bedeutet für die Kinder- und Jugendhilfe: *„Wir haben es insofern also mit drei Gruppen von Unternehmen zu tun: dem Jugendamt, dem so genannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen des Trägerverbundes sowie dem privaten Leistungserbringer.“⁶⁶*

Die Fragestellung von Kartellbildung rückt dabei in den Mittelpunkt der Betrachtung, wobei „Kartell“ wie folgt formal definiert wird: *„... aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen mit Wettbewerbs verzerrender Wirkung.“⁶⁷*, wobei unterschiedliche Kartelltypen unterschieden werden.

Übertragen auf die Situation der Kinder- und Jugendhilfe unter sozialräumlichen Ansätzen folgt daraus - bezogen auf die o. g. Kartelltypen: *„Derartige Kartelltypen sind letztlich Konkretisierungen der allgemeinen Generalklausel des § 1 GWB, wonach ein Zusammenwirken von Unternehmen, das eine Wettbewerbsbeschränkung bezweckt und bewirkt, verboten ist. Im Sozialraum ist ein solches Zusammenwirken geradezu Wesensmerkmal des verfolgten Gesamtkonzepts und Konsequenz gedeckelter Finanzvolumina. Wenn ein entsprechendes Zusammenwirken der beteiligten Sozialunternehmen im ‚Sozialraum‘ also darauf zurückzuführen ist, dass ein begrenztes Gesamtbudget vom Jugendhilfeträger zur Verfügung gestellt wird, wodurch sich die betreffenden Einrichtungsträger dazu veranlasst sehen, die verfügbaren Mittel im Rahmen vertraglicher Bindungen oder abgestimmter Verfahrensweisen unter sich aufzuteilen, so erfolgt dies zwangsläufig in der Absicht die Marktverhältnisse zu regeln.“⁶⁸*

Da die Kinder- und Jugendhilfe als ein Dienstleistungsmarkt anzusehen ist, auch wenn es sich um einen Regionalmarkt handelt, gilt europäisches Wettbewerbsrecht und ein Verbot der Aufteilung der Märkte. Daraus folgt: *„Dem jeweiligen Jugendhilfeträger ist also untersagt, Sozialunternehmen zu einer Zusammenarbeit aufzufordern, die den Wettbewerb beeinträchtigt.“⁶⁹* Dies bedeutet, dass alle Anbieter von Jugendhilfeleistungen eine Zugangsmöglichkeit zum jeweiligen regionalen Markt haben müssen.

⁶³ Ernst-Wilhelm Luthe; Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe, In: NDV 2001, 247, S. 6

⁶⁴ Derselbe; a.a.O. S. 4

⁶⁵ Derselbe; a.a.O. S. 8

⁶⁶ Derselbe; a.a.O. S. 9

⁶⁷ Derselbe; a.a.O. S. 10

⁶⁸ Derselbe; a.a.O. S. 10. Siehe dazu auch die aktuellen Urteile am Beispiel des Landkreises Osnabrück und der dort geplanten Sozialraumbudgetierung. Hierzu haben das Verwaltungsgericht Osnabrück im Januar 2011 und das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg im September 2012 eindeutige Urteile gefällt, die exklusive Kooperationsverträge zwischen dem öffentlichen Träger der

Jugendhilfe und einzelnen Trägern der freien Jugendhilfe unter Bezug auf die Berufsfreiheit der anderen Träger, untersagen. Siehe dazu: u.a. die Berichte der Neuen Osnabrücker Zeitung vom 1.2.2011 und vom 14.9.2012. Sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg; Beschluss vom 5.8.2004 - 13E2873/04, mit gleichem Ergebnis. Weitere Urteile zu dieser grundlegenden Thematik wurden bereits vor einigen Jahren gefällt. Siehe dazu auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und des Obergerverwaltungsgerichts Lüneburg: BVerwG, info also 1985, 24, 26; BVerwG, NDV 1985, 204, 206; OVG Lüneburg, info also 1987, 203, 205; BVerwG, Urteil vom 05.05.8, 5 C 112.81.

⁶⁹ Derselbe; a.a.O. S. 12



2 Zusammenfassende Einschätzung der gegenwärtigen Praxis

Zusammenfassend muss also aus formaljuristischer Sicht zur gegenwärtig anzutreffenden Praxis festgehalten werden, dass im Hinblick auf die Frage der Zuordnung von Leistungsanbietern zu Sozialräumen Eindeutigkeit besteht und zwar wie folgt:

„Das Kinder- und Jugendhilfegesetz sieht eine Beschränkung des Bewerberkreises aus Gründen sozialräumlicher Gestaltung nicht vor und bietet deshalb auch keinen Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlungen. Bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit des Amtsinhabers kann die grundsätzlich im Außenverhältnis gegen den Bürger haftende Körperschaft den Schädiger im Innenverhältnis in Regress nehmen (Art. 34 Grundgesetz).“⁷⁰

Luthe stellt daher auch mit Blick auf die gegenwärtige Praxis resümierend fest: *„Zweifelsohne ist die derzeit noch vorherrschende Ruhe an der Front ein soziologisches Phänomen, das in der Rechtsordnung seinesgleichen sucht.“⁷¹*

Sowohl den Jugendämtern als auch den Leistungsanbietern ist diese grundsätzliche Problematik des Wettbewerbsrechts bewusst. Es wird daher zumeist versucht, Vereinbarungen zu treffen, die den o. g. Forderungen zumindest partiell entsprechen.

Für den sozialräumlichen Ansatz ist dieser Aspekt der Gestaltung der Geschäftsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien/privaten Trägern im Hinblick auf den Marktzugang von besonderer Bedeutung. Diese Problematik stellt sich bei anderen methodischen Ansätzen im Bereich der Hilfen zur Erziehung in dieser Form nicht.

3 Schlussfolgerungen für den sozialräumlichen Ansatz

Fasst man die bisherigen Ausführungen zusammen, so ergeben sich einige Besonderheiten bei der Realisierung des sozialräumlichen Ansatzes. Dies beginnt damit, Entscheidungen darüber zu treffen, ob regional abgegrenzte Gebiete als Sozialraum eines Gemeinwesens betrachtet werden sollen. Erfolgt eine derartige räumliche Abgrenzung, definiert als Sozialräume, und wird dieses Prinzip für die Kinder- und Jugendhilfe in einem Jugendamt verbindlich gemacht, verbinden sich damit methodische, konzeptionelle, organisatorische und finanzielle Erfordernisse. Im Hinblick auf die Hilfen zur Erziehung erweisen sich dabei folgende Aspekte von besonderer Relevanz:

- die Bildung angemessener Sozialräume,
- die Gestaltung der Beziehung zu relevanten Akteuren im Sozialraum,
- die Gestaltung der Beziehung zu Leistungsanbietern und Adressaten,
- die Klärung der Rolle, Aufgaben und Funktionen zwischen öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und freien Trägern/Leistungsanbietern,
- das Wissen um die Bedarfslagen der Menschen im Sozialraum, aber auch um die sozialräumlichen Ressourcen,
- die Aktivierung der Menschen im Sozialraum,
- die Schaffung niedrigschwelliger Angebote im Sinne fallunspezifischer Arbeitsansätze im Sozialraum,
- die Vermittlung einer sozialräumlichen Haltung/ Methodik in der Arbeit der sozialen Dienste,
- die Definition sozialräumlicher Arbeitsanteile und deren methodische Ausgestaltung für die sozialen Dienste,
- die Steuerung der sozialräumlichen Arbeit wie der Fallarbeit und
- die Überprüfung der Effekte im Sinne einer Evaluation der sozialräumlichen Arbeit auf die Hilfen zur Erziehung.

⁷⁰ Derselbe; a.a.O. S. 24

⁷¹ Derselbe; a.a.O. S. 24. In einer weiteren ausführlichen rechtlichen Expertise kommt Mündler 2001 zu einer ähnlichen Einschätzung. Vergleich dazu: Johannes Mündler; Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS Kinderdorf e.V.; in: sozialpädagogisches Institut des SOS Kinderdorf (Hrsg.); Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. Frankfurt am Main 2001. S. 6 – 124. Ferner: Albert Krölls; Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilfepolitischer und jugendhilferechtlicher Sicht. Ein rechtswidriges Sparprogramm mit fragwürdigem jugendhilfepolischem Nutzen*. Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 09.07.2001 im Rahmen der Fachtagung der Fachhochschule Nordostniedersachsen, Fachbereich Sozialwesen „Sozialraumorientierung: Neue Perspektiven für die Soziale Arbeit?“

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

Diese Anforderungen werden gegenwärtig in der Praxis in den einzelnen Jugendämtern sehr unterschiedlich gelöst⁷².

Nimmt man die Perspektive der Landesjugendhilfeplanung ein, so gibt es gegenwärtig noch keinen verlässlichen Datenbestand, vergleichbar dem der im Rahmen der IBN aufbereiteten Daten für die Hilfen zur Erziehung. Dies bedeutet, dass es gegenwärtig nicht möglich ist, für Niedersachsen Erkenntnisse aus der Art der Gestaltung der sozialräumlichen Ansätze für die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung abzuleiten, zu unterschiedlich ist die Praxis. Der Hinweis eines Jugendamtes, man arbeite nach dem sozialräumlichen Ansatz ist keine Gewähr dafür, dass die gleiche Aussage eines zweiten Jugendamtes eine vergleichbare Praxis beschreibt. Solange dies so ist, wird es schwer fallen, empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Wirkungen sozialräumlicher Arbeit auf Landesebene zu gewinnen.

Andererseits besteht für das Land die Möglichkeit, die oben genannten Aspekte sozialräumlichen Arbeitens im Rahmen von Fortbildungsangeboten zu thematisieren.

Anders als bei den Hilfen zur Erziehung gibt es gegenwärtig auf Landesebene noch keine Qualitätsstandards sozialräumlichen Arbeitens, die von den Jugendämtern selbst entwickelt und akzeptiert sind. Hierüber eine Verständigung herbeizuführen und Rahmenbedingungen zu beschreiben, die als eine qualifizierte Form sozialräumlichen Arbeitens anzusehen sind, stellt ein erstrebenswertes Vorhaben auf Landesebene dar.

Dies bedeutet zugleich, dass im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung und speziell dieses Berichts keine abschließende Bewertung im Sinne von „richtig“ oder „falsch“ sozialräumlichen Handelns vorgenommen werden kann. Das Ziel ist vielmehr, die relevanten Aspekte sozialräumlichen Arbeitens zu identifizieren um sie gemeinsam durch öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe und freie Träger/Leistungsanbieter bearbeitbar zu machen. Dies bedeutet auch, diesen Arbeitseinsatz in der Kinder- und Jugendhilfe vor „Verkürzungen“, „nicht Konzept gerechter Implementation“ und „Funktionalisierung durch andere Interessen“

zu bewahren. Allzu groß ist die Gefahr, ein anspruchsvolles Konzept wie den sozialräumlichen Ansatz nicht sachgerecht umzusetzen und dadurch das Konzept zu diskreditieren. Allzu leicht kann dann behauptet werden, „der Ansatz taugt nicht für die praktische Arbeit“.

So gilt es die unterschiedlichen Interessenlagen auf der politischen, organisationspezifischen und persönlichen Ebene zu berücksichtigen, wenn man sich dem sozialräumlichen Ansatz zuwendet. Vorbehalte und Widerstände aufzunehmen und zu überwinden, die Bereitschaft zu wecken, Arbeit anders zu gestalten als bisher, gehört zu den besonderen Herausforderungen, denen sich Protagonisten sozialräumlicher Arbeit und insbesondere Leitungskräfte stellen müssen. Diesen Herausforderungen angemessen fachlich begegnen zu können, könnte bei Bedarf durch das Land unterstützt werden, indem entsprechende Angebote zur Qualifizierung und zum fachlichen Austausch angeboten werden.

⁷² siehe dazu die unterschiedlichen Berichte und Konzepte verschiedener Jugendämter, zum Beispiel Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport Berlin-Mittel (Herausgeber); soziale Orientierung in der Berliner Jugendhilfe. Ein Positionspapier zur Diskussion, zweite Auflage Berlin 2002, sowie Maria-Kurz-Adem, den Sozialraum nutzen! - Den Sozialraum nutzen? Anmerkungen zu den Perspektiven der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendhilfe München in: Landeshauptstadt München Sozialreferat / Stadtjugendamt, In Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut und der Hochschule München - Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften (Hrsg.); Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen. 15. Februar 2008.

4 Literaturverzeichnis

- Budde, W./ Früchtel, F./ Wolfgang Hinte, W. (2006): Sozialraumorientierung – Wege zu einer veränderten Praxis. Wiesbaden: VS-Verlag
- Bruns, E./ Huber, A. (2008): Macht – nein danke? Welche Bedingungen braucht Empowerment? In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt Leitung / Steuerungsunterstützung/ Deutsches Jugendinstitut/ Hochschule München - Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften (Hrsg.): Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen. München. S. 91-94
- Dangschat, J. S./ Frey, O. (2005): Stadt- und Regionalsoziologie. In: Kessl, F./ Reutlinger, C./ Maurer, S./ Frey, F. (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 143 -164
- Kessl, F./ Reutlinger, C./ Maurer, S./ Frey, O. (2005): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Klein, T./ Burmeister, J. (2001): Bildung und Handhabung von Sozialraumbudgets. In: Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.): Sozialarbeit im Sozialraum. Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 27. Dokumentation der Fachtagung vom 21. und 22. September in Berlin. Berlin. S. 167-185.
- Klöck, T.: Das Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit als Qualitätsmerkmal von Sozialraumorientierter Sozialer Arbeit, Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement. Quelle: http://www.nipp.brandenburg.de/nipp_data/pdf/das_arbeitsprinzip_gemeinwesenarbeit_als_qualitaets-merkmal__k.pdf
- Kreis Nordfriesland, Amt für Jugend, Soziales, Arbeit und Senioren (Hg.) (2008): Frischer Wind für die Jugendhilfe - Das Sozialraum-Projekt im Kreis Nordfriesland. Husum
- Kröll, F.: Die Stadt. Max Webers Ortsbestimmung. In: SWS-Rundschau 42 (2002) 1. S. 5-18
- Krölls, A. (2001): Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilfepolitischer und jugendhilferechtlicher Sicht. Ein rechtswidriges Sparprogramm mit fragwürdigem jugendhilfepolitischem Nutzen. Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 09.07.2001 im Rahmen der Fachtagung der Fachhochschule Nordostniedersachsen, Fachbereich Sozialwesen „Sozialraumorientierung: Neue Perspektiven für die Soziale Arbeit?“
- Kurz-Adam, M. (2008): Den Sozialraum nutzen! – Den Sozialraum nutzen? Anmerkungen zu den Perspektiven der Sozialraumorientierung der Kinder- und Jugendhilfe in München. In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt Leitung / Steuerungsunterstützung/ Deutsches Jugendinstitut/ Hochschule München - Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften (Hrsg.): Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen. München. S. 39-47
- Luthe, E.-W.: Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, 81 (2001) 8, S. 247-257.
- Meyer, F.-W. (2003): Konzeption zur kleinräumigen Jugendhilfeplanung. Münster
- Münder, J. (2001): Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS Kinderdorf e.V.; In: Sozialpädagogisches Institut des SOS Kinderdorf (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. Frankfurt am Main. S. 6-124.
- Stimmer, R./ van den Boogaart, H./ Rosen, G. (Hrsg.): Lexikon der Sozialpädagogik und Sozialarbeit. 2. Auflage. München/Wien: Oldenbourg

Langfassung: zweiter Hauptteil – der sozialräumliche Ansatz

- Sachße, C./ Tennstedt, F. (1980): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer
- Sack, F./ König, R. (1968): Kriminalsoziologie. Frankfurt am Main: Akademische Verlagsgesellschaft
- Schmid, C.F. (1968): Verbrechensmorphologie einer Großstadt. In: Sack, F./ König, R. (Hrsg.) Kriminalsoziologie. Frankfurt am Main: Akademische Verlagsgesellschaft. S. 121-153
- Schneider, S. (2007): Das Modell „Trägerbudgetierung“. Stadt Augsburg u. St. Gregor Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Augsburg. - Exposé – Augsburg
- Schröer, H. (2005): Zur Notwendigkeit sozialräumlicher Orientierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt, Regionale Kinder- und Jugendhilfeplanung/ Deutsches Jugendinstitut/ Fachhochschule München, Fachbereich Sozialwesen (Hrsg.): Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung in der Münchner Kinder- und Jugendhilfe. München. S. 24-41
- Schütz, A. (1971): Das Problem der sozialen Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze I. Den Haag: Nijhoff
- Schütz, A. (1992): Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Schütz, A./ Luckmann, T. (1979): Strukturen der Lebenswelt. Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Senat für Bildung und Wissenschaft des Landes Berlin (Hg.) (2008): Abschlussbericht zum Projekt Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe (Projekt SRO). Berlin
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (2002): Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe. Ein Positionspapier zur Diskussion. 2. Auflage, Berlin
- Staehle, W. H. (1994): Management, München: Verlag Vahlen, 7. Auflage
- Stephan, B. (2012): Steuerung der Hilfen zur Erziehung im Landkreis Nordfriesland. Fachbeitrag zur Tagung des EREV; F O R U M 4 3 - 2 0 1 2, 19. – 21. September 2012 in Kassel-Wilhelmshöhe.
- Straßburger, G./ Bestmann, S. (2008): Praxishandbuch für sozialraumorientierte interkulturelle Arbeit, Nr. 36, hrsg. von Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bonn: Verlag Stiftung MITARBEIT
- Weber, M. (1980/ Orig. 1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Welter, R. (1986): Der Begriff der Lebenswelt. Theorien vortheoretischer Erfahrungswelt. München: Willhelm Fink
- Wolff, M. (2005): Sozialraumorientierung - sozialpädagogische Zauberformel oder nur ein kostengünstiges Programm? In: Landeshauptstadt München, Sozialreferat / Stadtjugendamt, Regionale Kinder- und Jugendhilfeplanung/ Deutsches Jugendinstitut/ Fachhochschule München, Fachbereich Sozialwesen (Hrsg.): Tagungsdokumentation Sozialraumorientierung in der Münchner Kinder- und Jugendhilfe. München. S. 14-23.
- Zentrum für angewandte Sozialforschung und Praxisberatung GmbH (2004): Vertiefende Analyse sozialräumlicher Daten am Beispiel zweier Städte. Empfehlungen zur Auswahl von Kernindikatoren der Sozialraumanalyse. Dipl.-Soz. Jürgen Postler unter Mitarbeit von Jörg Stickdorn (LJA Münster) Münster



Kapitel 2.5

Das Konzept des Case Managements im Kontext der Hilfen zur Erziehung

Markus Poguntke-Rauer

Inhalt

1	Case Management im Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung	138
1.1	Grundverständnis von Case Management	139
1.2	Handlungsebenen und Leistungskette des Case Managements	139
2	Case Management im Allgemeinen Sozialdienst des Jugendamtes	142
2.1	Der Case Management-orientierte Hilfeplanprozess im ASD	142
2.2	Falleingangsphase (Intake)	146
2.3	Situationsaufnahme und Bedarfsfeststellung (Assessment / Sozialpädagogische Diagnose)	147
2.3.1	Eckpunkte zum Assessmentinstrument	149
2.3.2	Aufbau des Assessmentinstruments	150
2.4	Hilfeplanung	152
2.5	Linking	154
2.6	Prozesssteuerung (Monitoring)	154
2.7	Evaluation	155
3	Resümee	156
4	Literaturverzeichnis	158

1 Case Management im Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung

Auf den ersten Blick scheint das Konzept des Case Managements mit der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen wenig zu tun zu haben. Schaut man etwas genauer hin, stößt man im Rahmen der Integrierten Berichterstattung auf mindestens zwei immer wiederkehrende Thematiken, die für die Jugendämter bei der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung eine wichtige Rolle spielen. Das ist einmal die Frage nach der „richtigen“ Personalbemessung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und zum anderen nach dem Aufbau eines „Fach- und Finanzcontrollings“ im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung. Hieraus resultieren viele praktische Problemstellungen und immer wiederkehrende typische Thematiken, die in der Praxis die Fragestellung aufwerfen, wie eine „systematische, einheitliche und strukturierte Fallsteuerung“ erfolgen kann. Will man diese beantworten, wird man zurück zur Grundfrage geführt, nach welchem Konzept die Fallführung im ASD erfolgt. Gibt es im ASD eine einheitliche Vorgehensweise? Mit welchem Selbstverständnis auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden im ASD die Fälle geführt? Wie systematisch und mitarbeiterunabhängig erfolgt die Fallführung durch die Schritte: Fallaufnahme, Sozialpädagogische Diagnostik, Hilfeplanung und Fallevaluation? Spätestens bei diesen Fragestellungen kann ein Bezug zum Case Management hergestellt werden, da der Case Management-Ansatz hierauf eindeutige Antworten bietet einschließlich eines Standards zur effektiven Fallführung.

Hilfen zur Erziehung sind ein komplexes Handlungsfeld, in dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD in vielerlei Hinsicht hohen Anforderungen ausgesetzt sind. In der Konfrontation im Einzelfall sind es die heterogenen Problemlagen und das immer wiederkehrende Spannungsverhältnis zwischen „selbstbestimmter Hilfe“ und „Kontrolle“, das Erarbeiten von Zielen und Maßnahmen, die „wirklich“ helfen. Auf der organisatorischen Ebene arbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig an der Grenze zur Überlastung und sind einem hohen Kostendruck ausgesetzt. Hinzu kommen erhöhte Anforderungen durch die Umsetzung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen, wie zuletzt dem Bundeskinder-schutzgesetz.

Dieses Kapitel soll die Möglichkeiten des Case Managements im Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung theoretisch fundiert zur Diskussion stellen. Das Ziel ist dabei, das Konzept des Case Managements auf das Handlungsfeld des ASD im Jugendamt zu übertragen. Die Basis dieses Beitrags bildet ein dreijähriges bundesweites Forschungsprojekt.⁷³ Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden die Prinzipien des Case Management auf den Handlungskontext des ASD und der Hilfen zur Erziehung bezogen und zugleich im Rahmen der Evaluation in acht Jugendämtern an 175 Fällen Effekte von Case Management Strukturen untersucht.

Der Beitrag orientiert sich dabei grundständig sowohl an den Standards der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (2011), als auch an einschlägigen Konzepten zur Sozialpädagogischen Diagnostik und Hilfeplanung, die sozusagen „state of the art“ in der Diskussion der Kinder- und Jugendhilfe sind.

Der Beitrag soll eine erste Orientierung über das Konzept, dessen Einsatzmöglichkeiten und Chancen geben. Er erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellt eine mögliche Form der Adaptierung dar. Die Ausführungen haben den Anspruch, einen praxisorientierten theoretisch fundierten Grundstein für die Fallsteuerung im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung vorzustellen.

Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe ist ein vielversprechendes Konzept, da es die vielfältigen Probleme der jungen Menschen und Familien identifizieren und eine bedarfsgerechte Versorgungsstruktur „managen“ kann, ohne dabei den wichtigen Beziehungsaspekt zum Menschen in der pädagogischen Arbeit zu verlieren.

⁷³ Die Ergebnisse dieses Aufsatzes basieren auf dem Forschungsprojekt „Computergestütztes Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe“, das in den Jahren 2005 bis 2008 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms zur Förderung angewandter Forschung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft durchgeführt worden ist (vgl. Arnold u.a. 2011.: Erfolgreiche Hilfestellung im Jugendamt. St. Ottilien). Die GEBIT Münster nahm als Wirtschaftspartner an der wissenschaftlichen Erarbeitung dieses Projektes teil.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

1.1 Grundverständnis von Case Management

Unter Case Management wird ein Verfahren verstanden, in dem die von einer Vielfalt von Diensten sowie Fachkräften erbrachten Leistungen für eine Adressatin bzw. einen Adressaten geplant, ausfindig gemacht und steuernd begleitet werden. In der Systematik seines Verfahrens zielt das Case Management auf eine integrierte Versorgung von Hilfebedürftigen bei Nutzung relevanter formeller und informeller Ressourcen.

Vereinfacht ausgedrückt könnte man sagen, dass sich Case Management auf die Art und Weise bezieht, wie soziale Unterstützung für Menschen mit vielfältigen Problemen in einer komplexen Umwelt organisiert, abgesprochen und durchgeführt wird.

Case Management beschränkt den Blick nicht auf den Einzelfall und jene Bezugsgruppen, die mit den entsprechenden Klientinnen und Klienten im Rahmen ihrer Lebenswelt in Interaktion treten, sondern betrachtet zugleich die primären und sekundären Netzwerke in der Lebenswelt der Familien, die darin unterstützenden Ressourcen sowie die institutionellen Vernetzungsoptionen.

Case Management kommt zur Anwendung, „bei Vorliegen einer komplexen Bedarfslage, bei der Beteiligung von mehreren Leistungsanbietern, die aufeinander abgestimmt werden müssen (...), bei Nicht-Greifen von Regelversorgungspfaden in dem besonderen Einzelfall, bei fehlenden Ressourcen des Adressaten-/ Klientensystems, sodass professionelle Hilfe notwendig ist (Subsidiarität), bei (Herstellung der) Einwilligung seitens des Adressaten-/ Klientensystems zum Case Management.“ (Deutsche Gesellschaft für Care- und Case Management 2011, S. 3)

Im Falle der Gewährung von Hilfen zur Erziehung treffen i.d.R. mehrere, wenn nicht oft alle fünf genannten Indikationskriterien zu. Es gibt Ausnahmen im Bereich von z.B. Beratungsleistungen des ASD oder im Bereich der Krisenintervention im Fall von Kindeswohlgefährdung. Aber auch in diesen Fällen ist eine Klärung im ersten Schritt nach den Prinzipien der Case Management-Leistungskette für die Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe sinnvoll (s. u.); erfolgt doch eine bewusste, kriteriengeleitete Auswahl des bestmöglichen Interventionsweges. Sie berücksichtigt die Ursachen und die Ausgangslage und vermeidet „schnell gedachte“ Lösungen i. S. v. „hier ist Beratung ausreichend“ oder „hier machen wir mal eine sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH), das ist unserer Erfahrung entsprechend das „Richtige““.

Case Management bietet

- auf der Ebene des Fallmanagements eine zielorientierte Koordination in der Bearbeitung von Mehrfachproblemen in Form der Bereitstellung eines logisch strukturierten Verfahrensablaufs,
- zeitgemäße Arbeitsprinzipien, wie zum Beispiel Ressourcen- und Sozialraumorientierung, Adressaten- und Nachfrageorientierung, Verbindlichkeit in den Kooperationsbeziehungen und Teamorientierung,

sowie

- auf der Ebene des institutionellen Netzwerkes eine methodische Neuorientierung für die soziale Arbeit in öffentlichen Sozialdiensten und ambulanten Tätigkeitsfeldern in Form eines bestimmten Rollenrepertoires für die Funktionen der Case Managerinnen und Case Manager (z.B. bedarfsgerechte Auswahl und Steuerung von Dienstleistungen, Vermittlung und Kontrolle von Diensten, Vertretung der Interessen von sowie Aufbau von Unterstützungssystemen mit und für Adressatinnen und Adressaten);
- die Bereitstellung eines Verfahrens, das Interdisziplinarität, Vernetzung und Bündelung der Ressourcen im Interesse der Optimierung von Geschäftsprozessen erzwingt und damit einen wesentlichen Beitrag leistet zur Effizienzsteigerung sozialer Hilfe bei gleichzeitiger sinnvoller Verwendung öffentlicher Gelder.

1.2 Handlungsebenen und Leistungskette des Case Managements

Aus den Definitionsansätzen zum Case Management lassen sich die beiden wichtigsten Handlungsebenen des Case Managements erschließen:

- die Orientierung am individuellen Bedarf einerseits und
- die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebotes andererseits.

Case Management basiert damit auf zwei wichtigen Fundamenten: So steht einerseits die persönliche Interaktion – ebenso wie in der klassischen Einzelfallhilfe – als ein zentrales Instrument im Vordergrund. Andererseits beinhaltet Case Management in gleicher Form die Koordination von Sach- und Dienstleistungen. Hilfe wird insofern nicht direkt erbracht, sondern eher vermittelt. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter konzentrieren ihre Tätigkeit nicht mehr auf die Verhaltensänderung ihrer Klientinnen und Klienten mittels psychosozialer und methodischer Interventionstechniken, sondern sie finden den Kern ihrer Aufgabe in Ermittlung, Konstruktion und Überwachung eines problemadäquaten Unterstützungsnetzwerkes, zu dem sowohl die informellen sozialräumlichen Ressourcen (Familie, Nachbarn, Freundeskreis, vorhandene Infrastruktur etc.) gehören als auch die formellen Angebote des (sozialen) Dienstleistungssektors.

Damit diese Vermittlung optimal erfolgen kann, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der die Case Managerinnen und Case Manager befähigt, sowohl die Binnenperspektive der Klientinnen und Klienten als auch die Außenperspektive (des Versorgungssystems) einzunehmen sowie beide Perspektiven zu vermitteln. Dies beinhaltet eine umfassende planerische und sozialräumliche Ausrichtung, die allerdings stets rückbezogen sein muss auf die Bedarfslage im Einzelfall. Die Case Managerinnen und Case Manager übernehmen auf diese Art und Weise die intermediäre Rolle einer Schlüsselperson zwischen den Bedürftigen und den potenziellen Hilfsquellen.

Die Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management hat hierzu Rahmenempfehlungen erarbeitet, die folgende spezifischen Qualitätsmerkmale eines Case Managementprozesses benennen:

1. Kinder, junge Menschen und Familien werden entsprechend ihres Bedarfs beraten, unterstützt und mit HzE-Dienstleistungen versorgt. Der Bedarf im Case Managementverständnis umfasst sowohl den subjektiven als auch den objektiven Bedarf. Sowohl das Adressatensystem als auch die fachlich-professionelle Sicht auf „das Problem“ bestimmen den Ausgangspunkt der Interventionsplanung.
2. Die Hilfeplanung, -durchführung und -beendigung erfolgt durch aufeinander abgestimmte Leistungen, die subsidiär erbracht werden und nach Möglichkeit aus dem Nahraum der Adressatinnen und Adressaten erfolgen. Der Prozess wird transparent vollzogen und unterliegt einer kontinuierlichen Sicherung der bedarfsgerechten Versorgung (vgl. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management 2011, S. 2).

Case Management findet somit sowohl auf der Einzelfallebene als auch auf der institutionellen Netzwerkebene statt. Während unter letzterer der Auf- und Ausbau eines lokalen, regionalen, formellen und informellen Netzwerkes an Leistungsanbietern von Hilfen zur Erziehung zu verstehen ist, meint die Ebene des Einzelfalles ein umfangreiches, aufeinander aufbauendes Vorgehen, das die auf der institutionellen und sonstigen Systemebene vorhandenen Ressourcen für die Familie erschließt.

Für beide Ebenen liegen seit 2011 Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Care- und Case Management vor (vgl. ebd.). Sie erleichtern die Ausarbeitung eines „eigenen“ Case Management-Konzepts enorm und sollen im Folgenden in die Überlegungen zur Übertragung auf das Handlungsfeld der erzieherischen Hilfen einfließen.

Das Konzept des Case Managements basiert bekanntermaßen auf folgender Leistungskette, deren einzelne Prozessphasen jeweils einer eigenen Handlungslogik folgen:

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

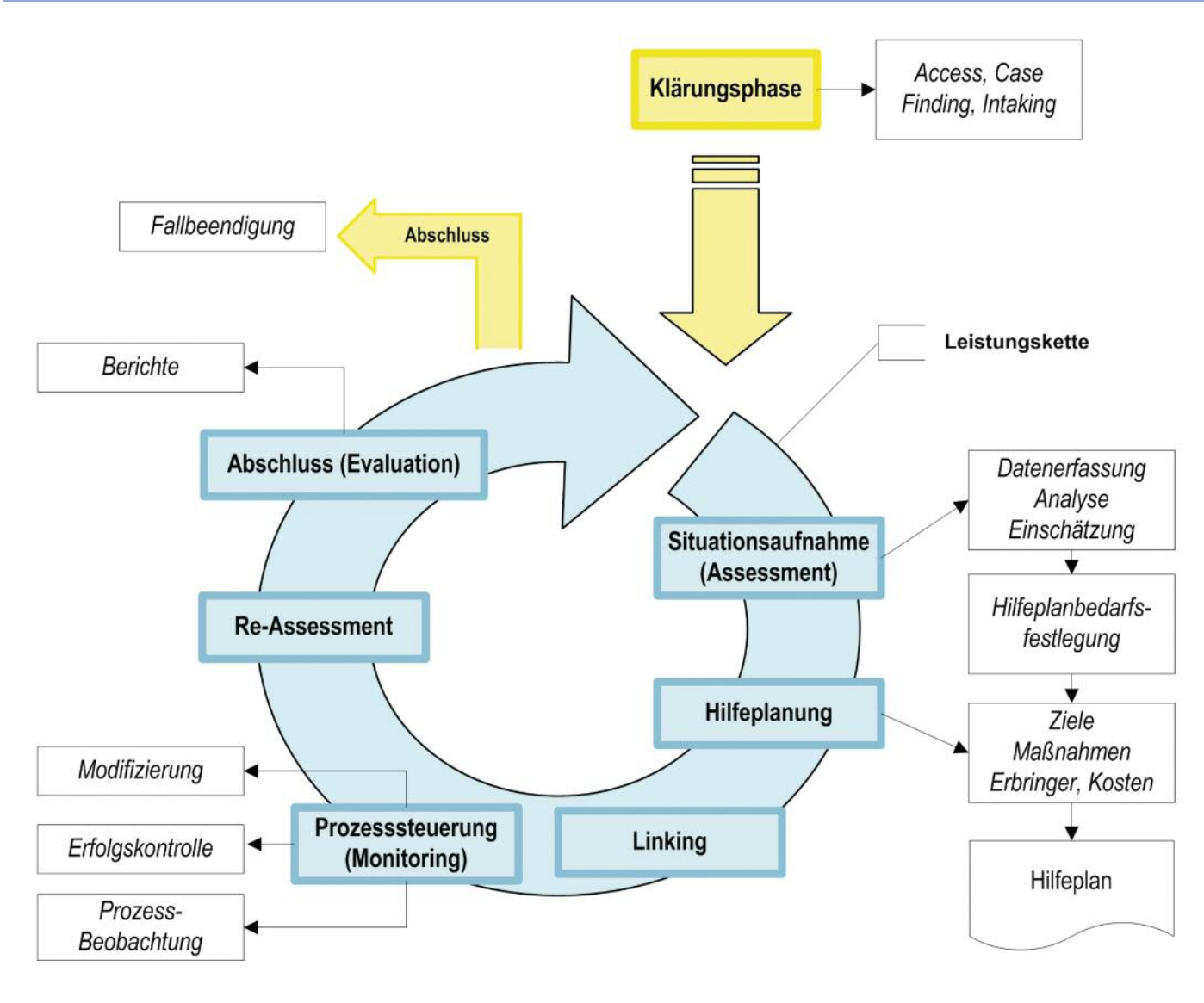


Abbildung 1: Leistungskette Case Management (modifiziert nach Arnold et. al 2011, S. 88)

2 Case Management im Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes

Die nachfolgend erarbeiteten Ergebnisse sind im Rahmen des dreijährigen Forschungsprojektes „Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe“ erarbeitet worden (vgl. Löcherbach et al. 2009).

2.1 Der Case Management-orientierte Hilfeplanprozess im ASD

Der nachfolgend erarbeitete Hilfeplanprozess erhebt nicht den Anspruch, den einzig möglichen und richtigen Ansatz abzubilden. Es handelt sich um eine exemplarische Darstellung eines Hilfeplanprozesses, die sich an den Case Managementstandards der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management orientiert.

Hilfeplanprozess im Allgemeinen Sozialen Dienst– Standardverlauf nach Case Management			
Phase	Hauptprozess	Inhalt	verantwortlich ⁷⁴ :
Falleingangsphase (Case Finding und Intake)	1. Fallbestimmung	Klärung Fallinhalt / Checkliste Vorabklärung der Zuständigkeit, Vermittlung an andere Leistungsträger bei Nichtzuständigkeit Krisenintervention/Kindeswohlgefährdung (§§ 8a, 42 SGB VIII), falls § 8a, gesondertes Verfahren Verweis auf Selbsthilfe oder andere Hilfen weitere Leistungen JA: § 16, 17, 18 – 27ff SGB VIII, Sonstige ggf. Screening nach Bedarfsgruppen	CM
	2. Arbeitsvereinbarung	Kontrakt inklusive Auftragsklärung (schriftliche) Vereinbarung zur Zusammenarbeit ⁷⁵	CM

Tabelle 1: Hilfeplanprozess

⁷⁴ CM = Case Managerin bzw. Case Manager. Die Case Managerin bzw. der Case Manager ist die fallführende Fachkraft im Allgemeinen Sozialen Dienst / Kommunalen Sozialdienst. Fachteam: Das Fachteam kann sehr unterschiedlich zusammen gesetzt sein. Es besteht aus einer oder mehreren Person(en). Das Fachteam setzt sich aus internen oder externen Fachkräften zusammen, die in verschiedenen Settings und mithilfe unterschiedlicher Methoden die CM-Fachkräfte beraten oder an Fallentscheidungen beteiligt sind.

⁷⁵ Inklusive Datenschutzerklärung und Hinweis auf Mitwirkungspflicht.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Hilfeplanprozess im Allgemeinen Sozialen Dienst– Standardverlauf nach Case Management			
Phase	Hauptprozess	Inhalt	verantwortlich ⁷⁴ :
Situationsaufnahme und Bedarfsfeststellung (Assessment)	3. Information/ Beratung/ ggf. Antrag	a) Informations- und Beratungsgespräche § 36, 1 SGB VIII b) Antragstellung auf Wunsch d. Sorgeberechtigten auf Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII)	CM
	4. Aufnahme der Hilfesituation; Ermittlung des erzieherischen Bedarfs und der Hilfebereiche	a) Kurzassessment oder ausführliches Assessment Ermittlung erzieherischer und weiterer/anderer Bedarf aa) Wahrnehmen, Beobachten, Informations-sammlung⁷⁶ Professionelles Wahrnehmen der Kontakte mit den Adressatinnen und Adressaten, ihren Systemen und Dritten anhand verbindlicher Vorgehensweisen und festgelegter Instrumente ab) Verstehen, Erklären, Bewerten Die gesammelten Informationen werden strukturiert und systematisch anhand von Problemen und Ressourcen mehreren Dimensionen/Lebensbereichen zugeordnet. Dies erfolgt getrennt nach Sicht der Adressatinnen und Adressaten sowie Fachsicht der Fachkräfte (CM) Die Fachkraft (CM) erklärt Beobachtetes und Erkanntes mit Hilfe von Fachwissen Beschreibungen und Deutungen der Fachsicht werden gesondert von den Beschreibungen der Adressatinnen und Adressaten festgehalten und zueinander in Beziehung gesetzt ac) Schlussfolgerung: Feststellung erzieherischer und ggf. weiterer Hilfebedarf Erfolgt je nach Fallkonstellation⁷⁷ durch CM allein oder innerhalb des Fachteams Ggf. Bildung von Hypothesen (je nach Methodik d. Fachteamberatungen) Feststellung erzieherischer und weiterer Hilfebedarf durch Fachteamberatung wird über Fachteamvorlage durch CM vorbereitet Fachliche Reflexion – ggf. unter Hinzuziehung externer Fachkräfte Fachliche und rechtliche Beurteilung des Bedarfs ggf. Berücksichtigung externer Diagnosen (Psychologen, Ärzte, Gutachten)	CM Fachteam

⁷⁶ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005): Die sozialpädagogische Diagnose im Kommunalen Sozialdienst. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. S. 19ff

⁷⁷ Fallkategorien sind Unterteilungen der Fälle in unterschiedliche Konstellationen. Ob eine Entscheidung über einen Hilfebedarf durch die Case Managerin bzw. den Case Manager alleine oder im

Fachteam getroffen wird, ist nach fachlichen Kriterien zu entscheiden. Grundsätzlich werden aber besonders komplexe und kostenintensive Fallkonstellationen durch das Fachteam entschieden. Hinweise zur Einteilung und Unterscheidung von Fallkategorien werden ausführlich in den Rahmenvorgaben des Deutschen Vereins zur Sozialpädagogischen Diagnose gegeben (vgl. ebd., S. 25ff).

Hilfeplanprozess im Allgemeinen Sozialen Dienst– Standardverlauf nach Case Management			
Phase	Hauptprozess	Inhalt	verantwortlich ⁷⁴ :
		b) Antragstellung d. Sorgeberechtigten auf Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) c) Dokumentation des Hilfebedarfs	CM
Hilfeplanung und Erschließung von Hilfsquellen (Serviceplan/ Planning)	5. Entwicklung möglicher Lösungsansätze	Fachteamberatung(en): Entwicklung von möglichen Lösungsansätzen Austausch über mit Adressatinnen und Adressaten abgestimmte Ziele Entwicklung von möglichen, grundsätzlich geeigneten Hilfeangeboten unter Fach- und Kostengesichtspunkten	Fachteam
	6. Ermittlung bedarfsgerechter Hilfsangebote	Bedarfsorientierte Hilfen ausfindig machen Ressourcencheck im Sozialraum Unterscheidung: HzE und/oder erweiterte Hilfen	CM
	7. Auswahl der Hilfen und Leistungsbringer	Fachteamberatung(en), Formulierung eines gemeinsamen Hilfeangebots Ggf. unter Beteiligung der Leistungserbringer Auswahl des Leistungserbringers und Kosten Beteiligung /Berücksichtigung der Adressatinnen und Adressaten	Fachteam
	8. Vorstellung des Hilfsangebotes bei Familie / KIND/JUGENDLICHER (§§ 5/ 8/ 9/ 36, 2 SGB VIII)	a) Einigung auf Hilfe mit Adressatinnen u. Adressaten Hilfe wird angenommen: <i>Leistungszusage § 31 SGB X (Bescheid an Adressatinnen und Adressaten sowie Kostenzusage an Leistungserbringer)</i> → weiter mit I.8.b) ENTSCHEIDUNG Dissens: <i>Erneute Beratung im Fachteam</i> → weiter mit 0 b) Entscheidungsbegründender und anspruchsbegründender Bericht Beschreibung der geeigneten, notwendigen Hilfen u. deren Ausgestaltung c) Leistungszusagen (§ 31 SGB X) der Jugendämter Bescheid an Adressatinnen und Adressaten Auftrag und Kostenzusage an Leistungserbringer	CM

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Hilfeplanprozess im Allgemeinen Sozialen Dienst– Standardverlauf nach Case Management			
Phase	Hauptprozess	Inhalt	verantwortlich ⁷⁴ :
Implementierung	9. Vereinbarungen und Koordination der Hilfen	Erste Hilfeplankonferenz (§§ 8 / 9 / 36,2 / 37 SGB VIII) Detailfestlegung der Hilfen mit Adressatinnen und Adressaten, Jugendamt sowie Leistungsempfänger Dokumentation des Hilfeplans n. § 36, 2 SGB VIII (Festhalten der Hilfeinhalte, deren Ausgestaltung und Vereinbarungen)	Fachteam
	10. Überprüfung (Monitoring) der Hilfen	a) Fortschreibende Hilfeplankonferenzen (§§ 8 / 9 / 36,2 / 37 SGB VIII) Regelmäßige Überprüfung und ggf. Änderung des Hilfeplanes b) Änderung der Hilfeart keine Änderung d. Hilfeart <i>Fortsetzung oder Abschluss der Hilfe</i> → weiter mit I.11. a) ENTSCHEIDUNG Änderungen: <i>Gründe können sein: Wechsel der Hilfeart, neue Bedarfslage, Wechsel d. Trägers bei gleicher Hilfeart</i> → weiter mit 0 oben	Fachteam
Abschluss und Bewertung (Evaluation)	11. Beendigung	a) Beendigung (§§ 8 / 9 / 36,2 / 37 SGB VIII) Planmäßige Beendigung der Hilfe Abbruch durch Adressatin bzw. Adressat (Familie Kind/Jugendlicher) Abbruch Jugendamt oder Einrichtung/Dienst Wechsel der Zuständigkeit b) Einstellungsbescheid (§ 31 SGB X)	CM
	12. Bewertung	Überprüfung Effektivität und Effizienz einzelfallbezogen einzelfallübergreifend Systembezogen: beteiligte Dienste	CM

2.2 Falleingangsphase (Intake)

Ziel der ersten Fallsteuerungsphase im Case Management ist die Klärung der Fallsituation und die Entscheidung, ob es sich um einen „Case Management-Fall“ handelt. Die Fallsteuerung nach Case Management erfolgt grundsätzlich bei komplexen Fällen mit Mehrfachproblemlagen. Hiervon kann ausgegangen werden, wenn die bisherigen Lösungsansätze aus Selbsthilfe und ggf. bisherigen externen Hilfen der Familien nicht mehr ausreichend sind. Eine Fallsteuerung über Case Management ist angezeigt, wenn zu erwarten ist, dass mehrere Dienste beteiligt sein werden, deren Leistungen gezielt aufeinander bezogen und abgestimmt werden müssen (vgl. Greuß; Mennemann 2006).

Voraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen CM-Fachkräften und Adressatinnen sowie Adressaten ist die Bildung einer tragfähigen Arbeitsbeziehung. Sie erfordert von den Fachkräften auf der Beziehungsebene Maßnahmen der Vertrauensbildung, Rollenklärung und der gegenseitigen Erwartungsklärung. Auf der Sachebene ist ihre Aufgabe, über das Leistungsspektrum der erzieherischen Hilfen, die Möglichkeiten des ASD und die Vorgehensweise im Falle einer Zusammenarbeit zu informieren und beraten. Methodisch wird dies insbesondere durch ausführliche Erstkontaktgespräche und eine entsprechende Dokumentation gewährleistet. Die Bedeutung der Falleingangsphase für den ASD hat das Bundesmodellprojekt „Hilfeplanung als Kontraktmanagement“ am Modellstandort Düsseldorf gezeigt:

„Einzelfallanalysen zeigen, dass in einem Fall bereits ganz früh die entscheidenden Weichen gestellt und der Aufmerksamkeitsfokus für die weitere Bearbeitung festgelegt werden. Bereits der eigentliche „Eingang eines Falls“ nimmt, egal ob bewusst und reflektiert oder eher unbewusst „agiert“, durch unterschiedliche Zugänge (telefonisch oder persönlich, Selbstmelder oder Hinweise von der Schule/ eines Nachbarn etc.) und Ausgangssituationen (z.B. aktuelle Arbeitsbelastung der Fachkraft oder Situation im Amt) in entscheidender Weise Einfluss auf den weiteren Verlauf einer Hilfesgeschichte. Beim ersten Aufeinandertreffen von Fachkräften mit Eltern und Kindern, ganz gleich wie sich dieser erste Kontakt auch gestaltet, gewinnt die Fachkraft einen ersten persönlichen Eindruck, und damit auch eine Anfangs-Idee über mögliche Zusammenhänge und Begründungen. Dieser erste Eindruck und die daraus gewonnen Anfangsvermutungen sind bedeutsam und folgenreich, denn sie lenken im Weiteren den Blick der Fachkraft.“ (Schrappner, Pies 2003, S. 34)

In der Falleingangsphase sind alle Informationen zum Fall zu berücksichtigen, die die Case Management-Fachkraft vorliegen hat. In der Falleingangsphase sollen das Vorwissen über den Fall, die Vorannahmen und Ersteindrücke explizit gemacht werden. Sie bilden für die weitere Arbeit in der Assessmentphase die Grundlage des weiteren Vorgehens der Informationssammlung und fachlichen Analyse.

Die Entscheidung darüber, ob für den ASD „ein Fall überhaupt ein Fall“ wird (bzw. bleibt), wird durch mindestens vier verschiedene Kriterien beeinflusst:

„(1) formale, rechtlich-administrative Kriterien, wie sozialrechtliche Ansprüche, gerichtliche Aufträge, finanzielle Rahmenbedingungen etc.,

(2) fachliche Kriterien, also z.B. defizitäre Lebenssituationen, Entwicklungsrückstände, Verdacht auf Missbrauch, Vernachlässigung, Ressourcen im sozialen Umfeld,

(3) subjektive Kriterien und Maßstäbe der Fachkräfte geprägt durch persönliche Werte/Vorstellungen, eigene biographische Erfahrungen, aktuelle Arbeitsbelastung etc. sowie

(4) Kriterien und Erwartungen Dritter, beispielsweise nach Hinweisen aus Kindergarten, Schule, von der Polizei, von Nachbarn oder der Familie, Überweisungen durch Ärzte.“ (Universität Koblenz 2004, S. 5.)

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

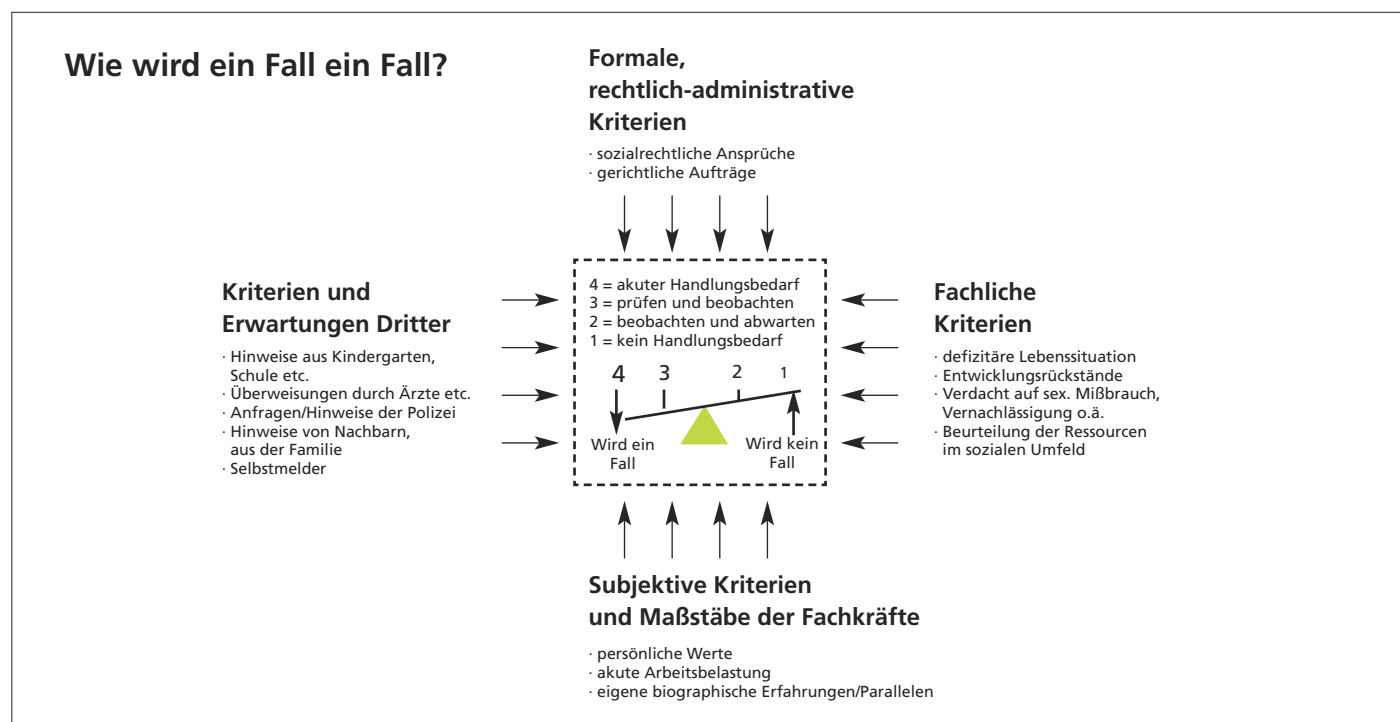


Abbildung 2: Wie wird ein Fall ein Fall? (Universität Koblenz 2004, S. 5)

Im Verlauf der Falleingangsphase sollte die weitere Zusammenarbeit zwischen der Case Management-Fachkraft und der Adressatin bzw. dem Adressaten konkret im Rahmen eines Kontraktes vereinbart werden. Der Kontrakt bildet die Grundlage der weiteren Zusammenarbeit und die Legitimation der Fachkraft für die Fallsteuerung, die sich mit der Situationsanalyse respektive dem Assessment anschließt.

2.3 Situationsaufnahme und Bedarfsfeststellung (Assessment / Sozialpädagogische Diagnose)

Nachdem der Fall im ASD „Eingang“ gefunden hat, haben die Case Managerinnen und Case Manager die Aufgabe, eine detaillierte Situationsaufnahme durchzuführen und festzustellen, ob ein (erzieherischer) Hilfebedarf vorliegt. Die Hilfebedarfsfeststellung im ASD ist gleichzeitig mit der Antragstellung auf Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII verbunden. Pädagogisch relevant sind der Umfang und die Bereiche, für die der Hilfebedarf festgestellt wird. In der Sozialen Arbeit wie in der Kinder- und Jugendhilfe gibt es für diesen grundlegenden pädagogischen Handlungsschritt keine eindeutige Bezeichnung und eine Vielzahl an Methoden zur Ermittlung des Hilfebedarfs. Wird in der Literatur zur Sozialpädagogik je nach Ansatz von „*Psychosozialer Diagnose*“, „*sozialpädagogischer Diagnose*“, „*Indikation*“ oder nur „*Diagnose*“ gesprochen (vgl. Heiner 2004), hat sich im Case Management der Begriff Assessment herausgebildet.

„Das Assessment beinhaltet die Erhebung, Bewertung und Dokumentation der subjektiven Einschätzungen, Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche des Adressaten-/Klientensystems („subjektiver Bedarf“) sowie der fachlich-professionell festgestellten individuellen Ressourcen- und Problemlage („objektiver Bedarf“) hinsichtlich der Versorgungs- und Lebenssituation des Adressaten-/ Klientensystems. Das Assessment schließt das soziale, örtliche und institutionelle Umfeld ein.“ (Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management 2011, S. 18)

Im Vordergrund steht die Informationsbeschaffung und Erstgesprächsführung mit den Adressatinnen und Adressaten. Hierbei ist die Aufmerksamkeit auf ihre Stärken, auf die Analyse ihres Umfelds und den erforderlichen Unterstützungsbedarf zu legen.

Im Fokus der Phase der Informationsgewinnung stehen folgende Kernfragen:

- Welche der Probleme oder Belastungssituationen bereiten den Betroffenen am meisten Schwierigkeiten bzw. bedeuten für sie das größte Risiko?
- In welchen Teilbereichen zeigen sie eigene Stärken und Fähigkeiten?



- Welche Ressourcen (persönlich, familiär, sozioökologisch, sozioökonomisch, kulturell) lassen sich aktivieren, was kann noch selbst geleistet und welche Belastungen können eigenständig bewältigt werden (coping)?
- Welche Lösungsmöglichkeiten sind im gegebenen Stadium am besten geeignet und entsprechen zugleich den Wertvorstellungen, der Gefühlswelt und dem ganzen Hintergrund der Unterstützungsbedürftigen?
- Welches natürliche Unterstützungsnetzwerk haben die Betroffenen zur unmittelbaren und mittelbaren Verfügung, und wie werden die Bezugspersonen im Netzwerk reagieren?
- Welche Kosten-Nutzen-Relationen lassen sich vor diesem Hintergrund ermitteln und prognostizieren?

Zu den Zielen und Aufgaben im Assessment gehören somit die

- ganzheitliche systemische Analyse der Situation (individuelle, familiäre und umfeldbezogene Faktoren),
- Ermittlung und Analyse der in der Situation und in den Personen liegenden Ressourcen,
- Erfassung biographischer Aspekte der Problemsituation und bereits erfolgte Lösungsversuche,
- die gemeinsame Einschätzung der Situation, der Beziehungen, der personalen und institutionellen Netzwerke durch die Adressatinnen und Adressaten, durch die Beteiligten im Umfeld und bereits tätigen Institutionen sowie durch die CM-Fachkraft (Neuffer 2002).

Funktional betrachtet geht es in dieser Phase immer darum, Problemlagen der Betroffenen als solche zu erkennen, ihre Ursachen und Verknüpfungen zu identifizieren und in Bezug zum Ziel der Dienstleistung zu setzen. Ein Assessment stellt einen zielgerichteten Beratungs- und Aushandlungsprozess dar, getragen von einer Gesprächsführung, die den Adressatinnen und Adressaten hilft, sich auf die belastete Lebenssituation einzulassen. Die in diesem Prozess gesammelten und dokumentierten Informationen bilden die notwendige Voraussetzung für die Erstellung eines bedarfsorientierten individuellen Hilfeplans.

Aufgabe der CM-Fachkraft im Assessment ist eine zielführende, umfassende und systematische Situationsaufnahme des „Falls“. Ihr Blick ist hierbei auf die Lebenssituation der Betroffenen gerichtet, um festzustellen, welche Ressourcen vorhandenen sind und welcher Unterstützungsbedarf vorliegt. Diese Aufnahme und Einschätzung erfolgt beim Assessment zunächst phänomen-nah, d.h. im Wortlaut des Klientensystems⁷⁸. Anschließend werden wichtige Inhalte mit Hilfe eines standardisierten und mehrdimensionalen Instruments und unter aktiver und gleichberechtigter Mitwirkung der Adressatin bzw. des Adressaten aufgenommen. Das Assessment bildet den Grundstein für den weiteren Hilfeprozess (Maßnahmenplanung, Durchführung und Evaluation der Hilfen). Während des Case Management-Prozesses kommt es immer wieder zu einem dialogischen Rückfluss, bei dem man sich noch einmal mit dem „Klientensystem“ zur Situation bespricht. Das Zusammenspiel bzw. Wechselspiel zwischen der Aufnahme von Informationen und dialogischem Rückfluss ist in der Praxis dynamisch⁷⁹.

Im Rahmen des Forschungsprojekts CM4Ju ist ein Assessmentinstrument für den ASD entwickelt worden, das bei der Feststellung des Hilfebedarfs unterstützt (vgl. Löcherbach et al. 2009, ausführlich: Poguntke-Rauer et al. 2007). Hierzu erfolgte zunächst eine umfangreiche theoretische Auseinandersetzung mit den vorhandenen sozialpädagogischen Ansätzen in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. u. a. Heiner 2004; Bayrisches Landesjugendamt 2005). Das entwickelte Assessmentinstrument ist zudem in enger Zusammenarbeit mit den acht projektbeteiligten Jugendämtern erarbeitet worden, da Assessmentinstrumente nach Möglichkeit aus der Praxis entstehen sollten, um den Denkstrukturen der Handelnden vor Ort zu entsprechen.

Im Rahmen der Einzelfallbearbeitung in der Kinder- und Jugendhilfe bezieht sich Assessment auf die Phase der Situationsaufnahme und Bedarfsfeststellung als Grundlage für die Hilfeplanung. Case Management greift bei komplexen, partizipativen Beratungssituationen, nicht bei notwendigen intervenierenden Maßnahmen, wie z.B. der Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII). Kindeswohlgefährdung verlangt aus fachlicher Sicht ein eigenes Handlungsprogramm, das ggf. in einen eigenständigen Case Management-Prozess überführt wird.

⁷⁸ Ein Klientensystem umfasst mindestens die bedürftige Person (Kind-Jugendlicher) selbst, die ratsuchende Person und andere in die problematische Situation eingebundene Personen. So wird neben dem Empfinden des Betroffenen in der problematischen Situation auch die Situation der Familienangehörigen, Freundinnen und Freunde sowie anderer Beteiligter aus dem sozialen Netzwerk eingeordnet und abgewogen, was sie unter bestimmten Bedingungen zur Bewältigung der problematischen Situation beitragen können und wollen.

⁷⁹ In der Theorie wird der Ablauf der Phasen und ihrer Inhalte zwar voneinander getrennt formuliert. In der Praxis erfolgt die Umsetzung dynamisch. So kann es im Prozess immer wieder zu einem dialogischen Rückfluss oder erneuter Aufnahmen der Situation kommen, da neue Informationen oder Rahmenbedingungen vorliegen.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Ziel ist, in der Assessmentphase alle Bestandteile zu identifizieren, die zur Aufnahme der komplexen Hilfsituation dienen. Unterschieden werden Gegenstand (was alles bzw. was nicht?), Aufgaben und Ziele (für wen oder was?) sowie Prozess (wie?) und Instrumente (womit?). Case Management ist dabei offen für die Pluralität der konzeptionellen Ansätze; Assessment hat sich als gemeinsame sprachliche Klammer bewährt.

Das Assessmentinstrument orientiert sich an den Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sozialpädagogischen Diagnose im Allgemeinen / Kommunalen Sozialdienst (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005) und entspricht dem Qualitätsstandard CM2 der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (ebd., S. 18f). Es unterstützt das systematische und strukturierte Festhalten und Bewerten des diagnostischen Prozesses von Wahrnehmen, Sammeln, Informieren über Bewerten und Schlussfolgern hin zur Entscheidung über die relevanten Hilfebedarfe. Es ist offen für die verschiedenen methodischen Verfahren, die in Theorie und Praxis zur Informationssammlung, Bewertung und Entscheidungsfindung im Kontext der erzieherischen Hilfen Anwendung finden. Das Assessment ist klar durch eine Standardisierung der möglicherweise relevanten Inhalte der Situationsaufnahme, der Dokumentation und der Art der Bedarfsfeststellung strukturiert. Die Standardisierung ermöglicht es, dass die Ergebnisse der unterschiedlichen fachlichen Vorgehensweisen festgehalten werden.

2.3.1 Eckpunkte zum Assessmentinstrument

Sozialökologische und multiperspektivische Ausrichtung: Inhaltliche Orientierung an Lebenslagen und Lebensbereichen der Kinder, Jugendlichen und deren Familien

Aufgabe des Assessments ist es, Ressourcen und die problematische Situation zu beschreiben sowie den daraus resultierenden Hilfebedarf festzustellen. Das Assessmentinstrument ermöglicht im Ergebnis eine Beschreibung der komplexen Lebenssituation, in der Kinder, Jugendliche und Familien leben. Hierbei sollen sowohl die sozialpädagogische Perspektive als auch die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen einbezogen werden. Das Assessmentinstrument orientiert sich dabei an ihrer Biographie, ihrem Familiensystem, ihren individuellen Beziehungsmustern innerhalb und außerhalb der Familie, den inner- und außerfamilialen Unterstützungspotenzialen sowie den strukturellen Faktoren der Lebenswelt. Als relevante Bestandteile können aber auch individuelle Faktoren des Kindes, Jugendlichen und der erwachsenen Bezugspersonen berücksichtigt werden, für die der Rückgriff auf Diagnoseergebnisse anderer Disziplinen wie der Psychologie oder der Medizin erforderlich ist.

Das Assessment berücksichtigt bei der Analyse sowohl die Problematik als auch gleichwertig die Beschreibung von Ressourcen. Entsprechend einer multiperspektivischen Ausrichtung erfolgt diese unter Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten. Die Ergebnisse werden standardisiert mit der Möglichkeit der Kommentierung und einer zusammenfassenden fachlichen Bewertung festgehalten. Zentral ist, dass diese fachliche Bewertung den die Ausgangslage bestimmenden Bedarf festlegt, der anschließend zu priorisieren ist.

Partizipative und reflexive Ausrichtung

In der Kinder- und Jugendhilfe wird der Erfolg des Beratungs- und Hilfeprozesses von Beginn an entscheidend durch die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der CM-Fachkraft und der Adressatin bzw. dem Adressaten bestimmt. Hierfür ist eine Vorgehensweise erforderlich, die beteiligungsorientiert ausgerichtet ist. Erkenntnisse über die individuellen Lebenslagen und die Formulierungen von Zielsetzungen für mögliche Hilfen erfordern die Abstimmung, Verständigung und Rückkoppelung mit den Betroffenen. Unterschiede in der Wahrnehmung dessen, was als problematisch und hilfreich erkannt wird, soll nicht durch Expertensicht nivelliert oder gar ignoriert werden. Vielmehr sind die Betroffenen selbst als Expertinnen und Experten ihrer eigenen Lebenssituation zu verstehen, mit denen gemeinsam die Ausgangslage erörtert und die Auswahl für hilfreiche Interventionen festzulegen ist. Die eigenen und die durch die Beteiligten gewonnenen Erkenntnisse bedürfen der ständigen Reflexion, die wiederum in das Assessment einfließt.

Praxisrelevanz

Um zu gewährleisten, dass das Assessmentinstrument in der Praxis akzeptiert und angewandt werden kann, erfolgte eine Gliederung auf drei Ebenen, sodass das Instrument überschaubar und somit handhabbar ist. Zusätzlich ist ein Glossar zur Unterstützung der Informationssammlung erstellt worden, das jedes Merkmal beschreibt. Ein wesentliches praxisbezogenes Kennzeichen des Assessmentinstruments ist, dass die Bedarfe kenntlich gemacht werden und damit für die weitere Hilfeplanung eindeutig identifizierbar sind.

2.3.2 Aufbau des Assessmentinstruments

Das Assessmentinstrument gliedert sich in 3 Ebenen. Ebene 1 bildet den Aufbau in Lebensbereiche ab, anhand derer die Einschätzung der Lebenssituation der Adressatinnen und Adressaten erfolgt. Ebene 2 beschreibt die Unterteilung und Zuordnung dieser Merkmale zu den Kategorien *Probleme / Ressource*, die aus unterschiedlicher Perspektive benannt werden. Die letzte Ebene befasst sich mit der Bedarfsfestlegung als Grundlage für die Hilfeplanung.

Strukturebene 1:

Merkmalsbereiche, Merkmale und Untermerkmale

Die Grundordnung des Assessmentinstruments leitet sich aus den folgenden *vier Dimensionen* ab: Person, Interaktion, sozialökonomische und sozialökologische Dimension.

Die vier Dimensionen wurden differenziert in *neun Merkmalsbereiche*, welche die erste Gliederungsebene für ein Assessment bilden: Kind/Jugendlicher, Personensorgeberechtigte, Familie, Schule/Ausbildung, Peer/Freizeit/ Hobby, Arbeit/Finanzen, Wohnen, Soziales Netz, Versorgungssystem. Jedem dieser neun Merkmalsbereiche werden Hauptmerkmale (2. Ebene) und ggf. Untermerkmale (3. Ebene) zugeordnet. Der vollständige Aufbau ergibt sich aus der nachstehenden Tabelle, wobei die dritte Ebene aus Gründen der Übersichtlichkeit in Fußnoten dargestellt wird.

Die Ableitung der Merkmale erfolgt auf Basis der Analyse bestehender Instrumente. Im Vordergrund der Festlegung stehen dabei pragmatische Kriterien: das Assessment soll insbesondere die ASD-relevanten Bereiche abdecken und in sich schlüssig und klar gegliedert sein, sodass eine schnelle Zuordnung für die CM-Fachkraft möglich ist.

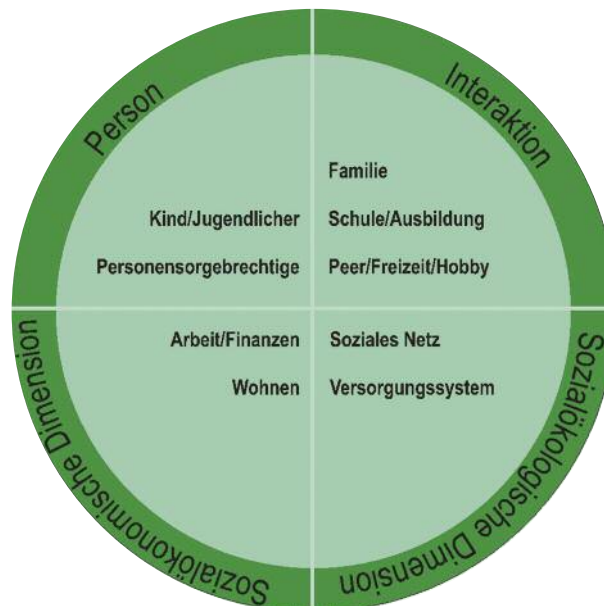


Abbildung 3: Dimensionen und Merkmalsbereiche des Assessments (Arnold et al. 2011, S. 130)

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Person		
I Kind/Jugendlicher 1. Körperliche Gesundheit ⁸⁰ 2. Psychische Gesundheit 3. Spracherwerb 4. Motorische Entwicklung 5. Kognitive Entwicklung 6. Emotionale Entwicklung 7. Sexuelle Entwicklung 8. Sozialverhalten ⁸¹ 9. Sucht ⁸² 10. Delinquenz		II Personensorgeberechtigte 1. Körperliche Leistungsfähigkeit 2. Kognitive Leistungsfähigkeit 3. Psychische Stabilität 4. Partnerschaft 5. Sonstiges
Interaktion		
III Familie 1. Familienstruktur 2. Emotionale Beziehungen 3. Erziehungsverhalten 4. Instrumentelle Unterstützung 5. Verbaler Umgang 6. Versorgung/Verantwortung 7. Kritische Lebensereignisse 8. Sonstiges	IV Schule/Ausbildung 1. Kiga/Kita 2. Schule 3. Ausbildung 4. Erwerbsarbeit 5. Sonstiges	V Peer/Freizeit/Hobby 1. Beziehungen zu Peers 2. Freizeitaktivitäten 3. Hobby 4. Sonstiges
Sozialökonomische Dimension		
VI Arbeit/Finanzen 1. Eink. aus Erwerbsarbeit 2. Eink. aus Transferl. 3. Schulden 4. Beruf/Arbeitslosigkeit 5. Sonstiges	VII Wohnen 1. Wohnausstattung 2. Kindgerechte Wohnung 3. Wohnraumbedrohung 4. Quartier 5. Sonstiges	
Sozialökologische Dimension		
VIII Soziales Netz 1. Verwandtschaft 2. Freunde 3. Beziehungen im Wohnumfeld 4. Interkulturelles Netz 5. Sonstiges	IX Versorgungssystem 1. Geeignete DL-Angebote 2. Zugang zu DL-Angeboten 3. Nutzung von DL-Angeboten 4. Sonstiges	

Tabelle 2: Merkmalsbereiche, Merkmale und Untermerkmale (Arnold et al. 2011, S. 131)

Ausführlichere Hinweise zum Instrument mit praktischen Anwendungshinweisen sind den Veröffentlichungen Löcherbach et al. (2009) und Poguntke-Rauer et al. (2007) zu entnehmen.

⁸⁰ Relevante Erkrankung(en) / Ernährung / Hygiene / Körperliche Entwicklung

⁸¹ Soziale Integration / Soziale Attraktivität / Sozial-kommunikative Kompetenz / Selbstständigkeit / Funktion in der Familie bzw. Gruppe

⁸² Alkohol / Drogen / Medikamente / Nikotin / Andere illegale Drogen

2.4 Hilfeplanung

Nachdem der (erzieherische) Hilfebedarf festgestellt ist, müssen durch die Case Managerinnen und Case Manager mögliche Lösungsansätze entwickelt, geplant, aufeinander abgestimmt und initiiert werden.

„Im Kontext von Case Management ist Planung ein systematischer Prozess, in dem bedeutsame Ziele identifiziert und Aktivitäten und Dienstleistungen entwickelt werden, die zu den identifizierten Zielen hinführen.“⁸³ (Moxley 1989, S. 59)

Die Umsetzung des Assessments in den Hilfeplan geschieht in aller Regel über die gemeinsame Formulierung von Zielen mit den Betroffenen und gezielte Zuordnung von Maßnahmen vor dem Hintergrund des Wissens aller grundsätzlich in Frage kommenden Hilfemöglichkeiten. Die zugrunde liegende Leitfrage lautet: *Wer* (Adressatin bzw. Adressat, informelle Helferinnen und Helfer, professionelle Dienstleister) *macht was* (in Bezug auf die Bedarfslage), *wo*, *wann*, *wie* (mit welchen Maßnahmen/Methoden) und *mit welchem Ziel*? Zur Standardisierung dieses Arbeitsschrittes bieten sich systematische Ziel- und Maßnahmenkataloge an, aus denen für den Einzelfall die adäquaten Inhalte bestimmt werden können. Einheitliche Kataloge tragen dazu bei, bei vergleichbaren Adressatengruppen einheitliche Vergleichsmaßstäbe zu finden und Hilfeverläufe zu optimieren. Im Forschungsprojekt hat sich gezeigt, dass in der Jugendhilfepraxis des ASD häufig zunächst die geeignete Hilfeform bzw. Jugendhilfemaßnahme ausgewählt wird und erst im Anschluss an diese Auswahl ein Zielkatalog erstellt und die Detailmaßnahmenplanung für den Hilfeplan erfolgt.

Die Hilfeplanung dient insgesamt der gemeinsamen Bestimmung und Festlegung von Zielen und dazu gehörigen Maßnahmen. Dabei werden auch Zeitrahmen und Kosten bestimmt. Verantwortlichkeiten werden verteilt und eine die Leistung erbringende Person festgelegt. In dieser Phase werden auch die Einzelheiten für das Monitoring in den Blick genommen. Um die besprochenen und abgestimmten Vereinbarungen verbindlich werden zu lassen, können die CM-Fachkraft und die betroffene Person miteinander einen Kontrakt schließen (vgl. van Riet; Wouters 2002).

Damit geht Case Management mit zentralen fachlichen Qualitätsstandards konform, wie sie in der Kinder- und Jugendhilfe zur Hilfeplanung seit Einführung des KJHG 1991 entwickelt worden sind (vgl. Schmid 2004; Schwabe 2008). Für die Hilfeplanung zu nennen sind hier insbesondere die

- Partizipation der Adressatinnen und Adressaten,
- Zielorientierung,
- Kooperation zwischen öffentlichem und freien Träger,
- Verbindlichkeit bei Absprachen und Erledigung von Aufgaben,
- die Dokumentation.

Die *Partizipation der Adressatinnen und Adressaten* sollte bereits bei der Aufnahme der Hilfesituation in besonderer Weise Geltung haben und wird mit Beginn der Hilfeplanung fortgesetzt. Insbesondere bei der Aufstellung von Zielpyramiden und einer adressatenorientierten Zielformulierung (vgl. von Spiegel 2000), der Abstimmung der durch das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vorgeschlagenen Hilfen und Maßnahmen mit den Familien und Jugendlichen sowie bei der gemeinsamen Erarbeitung des vor der Durchführung zu erstellenden Hilfeplans ist stets das Leitbild der Adressatenorientierung und -beteiligung zugrunde zu legen und methodisch durch Gestaltung unterschiedlicher Formen der Partizipation zu berücksichtigen.

Die *Zielorientierung* sollte auf drei Ebenen explizit werden:

- oberste Zielebene: Wirkungsziel, Leitziel oder Grundsatzziel, Rahmenziel
- zweite Zielebene: Mittler- oder Bereichsziele,
- unterste Zielebene: Handlungsziele, operative Ziele oder Ergebnisziele. Diese erlauben die Zuordnung von Maßnahmen bzw. Handlungsschritten.

Ziele sind als erreichbare Zustände verständlich, positiv, ethisch und fachlich vertretbar sowie überprüfbar formuliert (vgl. ebd.). Die Formulierung von Zielen folgt den SMART-Kriterien:

- **S**pezifisch-konkret: klar und eindeutig definiert
- **M**essbar: d.h. möglichst mit entsprechenden Kriterien
- **A**kzeptabel, attraktiv und motivierend
- **R**ealistisch und erreichbar
- **T**erminiert, zeitlich eingegrenzt.

Die Aufstellung von Zielen erweist sich in der Praxis als äußerst komplex und setzt Übung, Erfahrung und strukturiertes Denken voraus (vgl. Greuß; Mennemann 2006). Somit sind für die Umset-

⁸³ Zitat aus dem Englischen: „In the context of case management, planning is a systematic process of identifying meaningful goals, and of developing activities and services to respond to these identified goals“ (Moxley 1989, S.59).

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

zung einer konsequenten Zielorientierung entsprechende Fort- und Weiterbildungsangebote vorzuhalten. Besonders wichtig ist zudem, dass diese methodischen Kompetenzen Grundlage der Arbeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD-Teams sind.

Die *Kooperation zwischen öffentlichem und freiem Träger* resultiert aus der Zuständigkeit von Jugendamt und Leistungserbringer. Nach Case Management erfolgt die Fallsteuerung durch das Jugendamt, die Maßnahmen im Hilfeplan selbst verweisen aber auf die Systemebene, wo sie vom Leistungserbringer durchgeführt werden. Die Einzelfall- und Systemebene verschränken sich optimal miteinander, vorausgesetzt, das Support-Netz ist ausreichend groß. Fehlende oder unzureichende Angebote sollten aufgelistet und in der Jugendhilfeplanung berücksichtigt werden. Die Benennung der Maßnahmen setzt bei den Case Managerinnen und Case Managern umfangreiche Kenntnisse über die Angebote und das Leistungsspektrum der Einrichtungen voraus.

„Das Gelingen der Abstimmung der unterschiedlichen Hilfeleistungen hängt von der Stellung des Case Managers im Netz ab; je klarer die autorisierte Stellung im Netz ist, desto größer ist der Einflussbereich des Case Managers. Mit Blick auf den Einzelfall zeigt sich, inwiefern die Einrichtungen im Hilfenetz fachlich zusammenarbeiten. Die Hauptleistung der vernetzten Zusammenarbeit wird auf der Systemebene möglicherweise exemplarisch am Einzelfall, aber im Grundsatz von diesem unabhängig, erarbeitet. Je stärker strukturiert und standardisiert die Übergänge zwischen am Einzelfall beteiligten Professionen und Einrichtungen gestaltet sind, desto weniger Koordinationsarbeit fällt für den Case Manager im Einzelfall an. Der Grad der Intensität der Koordinationsarbeit während der Durchführung ist ein Indikator für die Verlässlichkeit und fachlich ausgestaltete Struktur des Netzes.“ (Greuel; Mennemann 2006)

Bei der Kooperation zwischen Leistungssteuerer und Leistungserbringer ist die Vereinbarung von Informationsstandards für eine effektive Zusammenarbeit unerlässlich: Welche Informationen fließen zu welchem Zeitpunkt von der CM-Fachkraft zum Jugendamt sowie zu den Betroffenen und umgekehrt? Welche Formen der Informationsübermittlung (Hilfeplandokumente, mündlicher Austausch, verschriftlichte Berichte, Fragebögen zur Zufriedenheit mit der Umsetzung) liegen zugrunde? Sind diese in entsprechenden Arbeitsgemeinschaften auf Systemebene (z.B. Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII) abgestimmt?

Grundlage zur Sicherung der Qualitätsstandards *Verbindlichkeit bei Absprachen und Erledigung von Aufgaben* ist das Hilfeplangespräch (HPG) als zentrales Hilfeplanungsinstrument und die Überprüfung der Vereinbarungen durch das Monitoring. Durch das Hilfeplangespräch werden die zwischen der CM-Fachkraft, der Adressatin bzw. dem Adressaten sowie dem Leistungserbringer getroffenen Festlegungen zur Zielsetzung und zu den Maßnahmen kontraktiert. Das Ergebnis wird gemäß § 36 SGB VIII als Hilfeplan *dokumentiert*. Um eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Umsetzung des Hilfeplanes zu erreichen, sollte dieser schriftliche Hilfeplan als Kontrakt von allen Beteiligten unterschrieben sein. Spitzl et al. (2003, S. 9f.) geben folgende Empfehlungen für die Struktur des Hilfeplans:

- *„Nennung der Beteiligten und der Beteiligungsform, Darstellung, wie die Personensorgeberechtigten und das Kind/ der (die) Jugendliche in den Beratungsprozess involviert wurden und welche Vorstellungen sie geäußert haben;*
- *Konkretisierung des erzieherischen Bedarfs;*
- *Darstellung der bisher geleisteten Hilfen;*
- *Überlegungen und Vorschläge für geeignete Hilfen, jeweils aus Sicht der Beteiligten;*
- *Hinweis, ob eine geeignete und notwendige Hilfeform nicht gewählt wurde, weil sie nicht bedarfsgerecht zur Verfügung steht.*
- *Ziele und konkrete Aufgaben;*
- *Beginn, voraussichtliche Dauer, ggf. zeitliche Intensität sowie Anlässe oder Zeitpunkt für die regelmäßige Überprüfung*
- *Aussage über perspektivische Planungen bei Hilfen außerhalb der eigenen Familie.“*

Der Hilfeplan stellt demnach eine zentrale, verlässliche, überprüfbare und revidierbare Grundlage dar, um die Maßnahmen koordiniert einzuleiten. (vgl. Greuel; Mennemann 2006)

Die CM-Fachkraft übernimmt sowohl Verantwortung für die Initiierung der Hilfemaßnahmen als auch für die Steuerung der Umsetzung gemäß des Hilfeplanes.

2.5 Linking

„Linking ist ein Prozess, der die Vermittlung des Adressaten/ Klienten an passende formelle und informelle Angebote umfasst. Dazu gehören neben der Ermittlung der richtigen Leistungsanbieter und ökonomisch vertretbarer Angebote auch die Vorbereitung zur Kontaktaufnahme und gegebenenfalls die Begleitung des Adressaten/Klienten zum Angebot.“ (Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management 2011, S. 26)

Die Vermittlung geeigneter Hilfsangebote im ASD erfolgt im rechtlichen Rahmen häufig pragmatisch, erfahrungswissenbasiert und nach Kostengesichtspunkten. Eine konzeptionell fachliche Abstimmung zwischen Leistungsanbieter, fallbezogenen Assessmentergebnissen und Zielen sowie der gleichzeitige Einbezug der Adressatinnen und Adressaten erfolgt selten. Anzustreben ist in jedem Fall, die sorgfältige und passgenaue Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters. Es ist denkbar, dass in Form von Fallkonferenzen Träger unter Beteiligung der Betroffenen ihr Konzept der Hilfen und dessen Passgenauigkeit vorstellen. Im Anschluss könnte eine fundierte Entscheidung über das „richtige“, effizienteste Angebot getroffen werden (vgl. Tenhaken 2009).

2.6 Prozesssteuerung (Monitoring)

Das Monitoring ist das entscheidende Steuerungsinstrument im Einzelfall. Monitoring kann definiert werden als Oberbegriff für alle Arten der unmittelbaren systematischen Erfassung, Beobachtung oder Überwachung des Hilfedurchführungsprozesses mittels geeigneter Beobachtungssysteme. Die Funktion des Monitorings besteht darin, bei einem beobachteten Ablauf bzw. Prozess steuernd einzugreifen, sofern dieser nicht den gewünschten Verlauf nimmt bzw. bestimmte Schwellwerte unter- bzw. überschritten sind. Die CM-Fachkraft hat die Aufgabe, die Durchführung des Hilfeplans darauf hin zu prüfen, ob die vereinbarten Ziele bearbeitet werden, die vereinbarten Handlungsschritte eingehalten und die Zufriedenheit bei der Durchführung auf Seiten der Adressatinnen und Adressaten gewährleistet ist.

Die im Verlauf der Durchführung mit Blick auf die Einzelmaßnahmen vorgenommene Kontrolle hat für die Leistungssteuerung durch die Case Managerin bzw. den Case Manager große Bedeutung. Der Hilfeplan kann entweder wie vereinbart fortgesetzt werden oder es kommt zur Modifikation. Hierbei ist zu prüfen, ob sich Veränderungen an der Ausgangssituation ergeben haben, so dass u. U. ein Re-Assessment vorzunehmen ist und/oder ob die Hilfeplanung überarbeitet werden muss.

In der Regel fehlen der Jugendhilfepraxis geeignete Monitoringinstrumente. Die Frage, nach welchen Kriterien die Hilfeplankonzepte von wem in welcher Form überprüft werden, ist meistens nicht beantwortet. Bei der Entwicklung von Monitoringinstrumenten ist es empfehlenswert, dass bestimmte Struktur- und Prozessstandards sowohl für das Jugendamt als auch für die Leistungserbringer festgelegt werden. So sollten klare Kriterien erarbeitet sein, mithilfe derer der erfolgreiche Hilfeverlauf überprüfbar ist, auf Basis welcher Informationsgrundlage dies in welchem festen Zeitrahmen geschieht, wobei die Verantwortung für die Überprüfung jeweils bei der CM-Fachkraft liegt. Im Handlungsfeld der erzieherischen Hilfen hat sich zur Überprüfung und Steuerung der Hilfen das *Hilfeplanfortschreibungsgespräch* etabliert. Es findet in regelmäßigen Abständen zur Reflexion und Fortschreibung der bisher durchgeführten Maßnahmen mit den Adressatinnen und Adressaten sowie den Leistungserbringern statt.

Ein sinnvolles Kernelement zur Vorbereitung der Hilfeplanfortschreibungsgespräche stellen Berichte des Leistungserbringers an die CM-Fachkraft dar, wenn sie in Zusammenarbeit mit den Adressatinnen und Adressaten erstellt worden sind, sich zudem an den im Hilfeplan festgelegten Ergebniszielen bzw. den diesen zugeordneten Indikatoren orientieren und konstruktiv in das Hilfeplangespräch einfließen. Ergänzt werden müssen die Berichte um notwendige persönliche Kommunikation. Schwabe (2008, S. 327ff) hat folgende Aufgaben zur Vorbereitung auf das Hilfeplangespräch – getrennt nach Jugendamt und Leistungserbringer – zusammen gefasst:

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Case Manager	Leistungserbringer
• Die Klärung des Termins, des Ortes sowie der Zusammensetzung des TeilnehmerInnenkreises des Hilfeplangesprächs, am besten im Rahmen eines Aushandlungsprozesses. • Vorbereitung des HPG anhand des Berichts und der persönlichen Kontakte • Durchführung eines Abstimmungsgesprächs mit dem Leistungserbringer vor dem HPG • Ggf. Vorgespräch mit der Familie / dem Kind/Jugendlichen • Organisatorisches (Versendung Einladung, Bereitstellung Raum etc.)	• Ein Reflexionsgespräch mit den Adressaten vor dem HPG (Hilfeverlauf, Zufriedenheit mit Verlauf, Zusammenarbeit und Zielerreichung, Themen, Probleme) • Erstellung Bericht für Jugendamt • Ein Reflexionsgespräch im Team (Fallverlauf, Zielerreichung, Themen, Gestaltung des weiteren Hilfeverlaufs) • Bei zu erwartenden Konflikten Rücksprache / Austausch mit Case Manager

Tabelle 3: Aufgaben zur Vorbereitung auf das Hilfestgespräch (Arnold et al. 2011, S. 151)

2.7 Evaluation

Nach Beendigung des geplanten Hilfeprozesses wird der Gesamtprozess im Rahmen einer Evaluation bewertet. Effektivität und Effizienz des Gesamtprozesses werden eingeschätzt und Vorzüge und Fehler bzw. Schwächen des Handelns ausgewertet. Somit erreicht man zum einen die Verbesserung des Handelns bei einer Fortführung des bestimmten Falls und/oder für neue Prozessabläufe, zum anderen ist die Evaluation ein Nachweis für geleistete Qualität und somit auch Legitimationsgrundlage für die Zukunft (vgl. Greuß; Mennemann 2006, S.106).

Die Evaluation kann sich auf unterschiedliche Inhalte beziehen: die Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten, die Effektivität der Zusammenarbeit der einzelnen Dienste auf Systemebene, die Zufriedenheit der Einrichtungen und der Adressatinnen und Adressaten mit dem Case Manager, das Verhältnis Aufwand-Ergebnis auf Seiten der CM-Fachkraft sowie die Bewertung der angewandten Arbeitsinstrumente in der Zusammenarbeit mit Blick auf ihre Effektivität in dem konkreten Einzelfall.

Die Evaluation auf Einzelfallebene ist, als letzter Schritt des Case Managements, im Gesamtablaufprozess zu verorten und schließt diesen ab. Die Ergebnisse der Evaluation fließen in die Auswertung aller Einzelfälle, zielen auf die Reflektion und Verbesserung der angewandten Methoden und Maßnahmen ab und geben Hinweise auf der Ebene der Systemsteuerung für die Sozial- und Ju-

gendhilfeplanung. Im Unterschied zum Monitoring, das während des Prozesses stattfindet und für die stetige Weiterentwicklung und Differenzierung der Hilfen sorgt, ist die Evaluation für die Bewertung des Fall Erfolgs insgesamt durchzuführen. So erhalten die Case Managerinnen und Case Manager Hinweise, ob die Fallbearbeitung „erfolgreich“ i. S. folgender Kriterien war:

- Verlauf der Zielerreichung aller vereinbarten Ziele aus Sicht der Adressatinnen und Adressaten, des Jugendamtes und der Leistungserbringer
- Kosten und Dauer der Hilfe
- Art der Beendigung der Hilfen (geplante Beendigung, Abbruch, Wechsel der Hilfeart)
- Zusammenarbeit mit dem Jugendhelfeträger
- Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten.

Daher sind im Rahmen der Arbeit der Case Management-Fachkraft im ASD folgende Schwerpunkte zu evaluieren: die Veränderung der Hilfebedarfe in Bezug auf positive oder negative Veränderungen einzelner Merkmale im Assessment, die Hilfeplanung in Bezug auf die erreichten Ziele und Resultate, die eingesetzten

Maßnahmen und die Verhältnismäßigkeit der entstandenen Kosten, die Qualität der Durchführung der Hilfen durch die Leistungserbringer sowie die Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten.

Allerdings liegt der Fokus auf der Betrachtung der Einzelfallebene; eine Analyse der Systemebene erfolgt im Arbeitsfeld des ASD nicht im Schwerpunkt durch die Case Managerinnen und Case Manager. Hierfür sind in den Jugendämtern i. d. R. spezialisierte Fachkräfte (Planerinnen und Planer oder Controlling-Fachkräfte) mit den Schwerpunkten eines Fach- und Finanzcontrollings zuständig.

3 Resümee

Der Beitrag stellt die wichtigsten Elemente dar, die zum Ablauf des Case Managements auf Fallebene zu berücksichtigen sind. Er beschäftigt sich nicht mit dem Auf- und Ausbau der Netzwerkebene und sagt auch nichts zu den Bedingungen einer Implementierung von Case Management im Jugendamt aus. Hier sei auf die weiterführende Literatur hingewiesen (Löcherbach et al. 2009; Rammel-Faßbender et al. 2012).

Fest steht, dass nach aktuellem Forschungs- und Literaturstand der Einzug von Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe allgemein und im Jugendamt im Besonderen noch am Anfang steht. Dabei sind die Wirkungen von Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe unbestritten. Im Rahmen des bisher einzigen Forschungsprojektes in Deutschland (vgl. Arnold et al. 2011), das anhand von 175 Fällen aus acht Jugendämtern Effekte von Case Management nahen Strukturen untersucht hat, sind folgende Ergebnisse festzuhalten:

- Case Management-Strukturen begünstigen effektivere und effizientere Hilfen.
- Die durchschnittlichen Kosten von Hilfen zur Erziehung können reduziert werden.
- Die Netzwerkdichte bei Jugendämtern mit Case Management-Strukturen ist höher.
- Die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jugendamt wird erhöht.
- Die Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten wird erhöht.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Zusammenfassend sprechen folgende Thesen für ein Arbeiten auf der Basis des Konzepts des Case Managements:

1. Case Management gibt einen klaren Rahmen vor, der genügend methodische und individuelle „Freiheiten“ der Fachkräfte zulässt.
2. Eine sozialpädagogische Diagnostik / ein Assessment mit dem Ziel der Festlegung des (erzieherischen) Hilfebedarfs erhöht die Effektivität der Hilfeleistung. Werden Hilfen ohne ausreichende Diagnostik gewährt, besteht die Gefahr, dass der Bedarf nicht vollständig erkannt wird und ungeeignete Hilfen eingesetzt werden, die u.U. weitere Hilfen erforderlich machen und den Hilfeprozess damit insgesamt verteuern. Wird rechtzeitig eine passgenaue Hilfe eingesetzt, erhöht sich deren Wirksamkeit und es können voraussichtlich Kosten eingespart werden.
3. Case Management unterstützt die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers. Das institutionelle Netzwerk an Hilfen ist häufig schwer überschaubar. Case Management sorgt für einen systematischen Angebotsaufbau und Überblick und fördert eine Angebotsstruktur, die bedarfs- und nicht maßnahmenorientiert ist.
4. Die Steuerung der vom Jugendamt beauftragten Hilfen wird effektiver, wenn sie sich nicht an Zeitabständen orientiert, sondern am Hilfeverlauf. („Wir machen alle 6 Monate die Hilfeplanfortschreibung“). Eine ausreichende Überwachung und Steuerung der Hilfen, die sich an fachlichen Indikatoren wie Bedarfs-, Ziel- oder Adressatenorientierung ausrichtet, ist erfolgversprechender.
5. Im Rahmen der Anwendung von Case Management findet eine Evaluation des Einzelfalles statt, wodurch sie in der gängigen Praxis entfällt. Wertet man die Fallzahlen nach fachlichen und kostenproduzierenden Gesichtspunkten aus, ist festzustellen, dass mittels Case Management eine Reduzierung der Kosten pro Hilfeleistung bei zumindest gleichen Effekten oder gleiche Kosten pro Hilfeleistung bei höheren Effekten erwartbar ist. Mit der gesteigerten Nachhaltigkeit können Anschlusshilfen entfallen, reduziert oder verkürzt werden.
6. Case Management führt zu einer höheren Partizipation und in der Folge zu einer höheren Kooperation der Hilfeadressatinnen und Hilfeadressaten (junger Mensch, Personensorgeberechtigte).

7. Case Management unterstützt die Netzwerkarbeit, da die Angebotssteuerung ein zentraler Bestandteil des Konzepts ist. Gerade die Interessenvertretung der Adressatinnen und Adressaten bei den Leistungserbringern, die Koordination der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen von den verschiedenen informellen wie formellen Erbringern kann den Erfolg der Hilfen zur Erziehung steigern. Das Ziel, das bedarfsgerechteste, inhaltsstärkste und effizienteste Versorgungsangebot zu vermitteln wird durch Case Management unterstützt.
8. Die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nimmt voraussichtlich zu, da Case Management positive Effekte hinsichtlich der Identifikation und Motivation mit der Arbeit sowohl auf der Ebene der Betreuung der Klientinnen und Klienten als auch hinsichtlich einer teamorientierten Koordination mit den zu beteiligenden Einrichtungen mit sich bringt.

Case Management im Bereich der Hilfen zur Erziehung kann ein sinnvolles und erfolgversprechendes Konzept sein, wenn es orientiert an den Rahmenempfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Care- und Case Management erfolgt.

4 Literaturverzeichnis

- Arnold, Jens; Hermsen, Thomas; Löcherbach, Peter; Mennemann, Hugo; Poguntke-Rauer, Markus (Hg.) (2011): Erfolgreiche Hilfestellung im Jugendamt. Softwarebasiertes Case Management auf dem Prüfstand. St Ottilien/ Oberbay: EOS Verlag.
- Bayrisches Landesjugendamt (2005): Sozialpädagogische Diagnose. Arbeitshilfe zur Feststellung des erzieherischen Bedarfs. Sozialpädagogische Diagnose-Tabellen, Formulare zum Hilfeplan und Vordrucke zur Erfassung der Hilfen zur Erziehung für die Jugendhilfeplanung auf beigelegter CD. 5. Aufl. Unter Mitarbeit von Hans Hillmeier und Gertraud Huber.
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (Hg.) (2011): Rahmenempfehlungen zum Handlungskonzept Case-Management. Verabschiedet vom Vorstand am 14. Januar 2008 in Mainz. 2. Aufl. Heidelberg: medhochzwei Verl.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005): Die sozialpädagogische Diagnose im Kommunalen Sozialdienst. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Greuß, Marius; Mennemann, Hugo (2006): Soziale Arbeit in der integrierten Versorgung. München: Reinhardt (Soziale Arbeit im Gesundheitswesen, 10).
- Heiner, Maja (Hg.) (2004): Diagnostik und Diagnosen in der Sozialen Arbeit. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Löcherbach, Peter; Mennemann, Hugo; Hermsen, Thomas (Hg.) (2009): Case Management in der Jugendhilfe. München: Reinhardt.
- Moxley, David P. (1989): The practice of case management. Newbury Park: Sage Publications (Sage human services guide, v. 58).
- Neuffer, Manfred (2002): Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim/München: Juventa.
- Poguntke-Rauer, Markus; Mennemann, Hugo; Löcherbach, Peter (2007): Hilfeplanprozess und Assessment im Allgemeinen Sozialen Dienst durch EDV-Unterstützung. In: NDV (3), S. 75–84.
- Schmid, Heike (2004): Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Schwabe, Mathias (2008): Methoden der Hilfeplanung. Zielentwicklung, Moderation und Aushandlung. Frankfurt/Main: IGFH-Eigenverlag.
- Schräpper, Christian und Silke Pies, (2003): Hilfeplanung als Kontraktmanagement? Erster Zwischenbericht des Forschungs- und Entwicklungsprojekts „Hilfeplanung als Kontraktmanagement?“ Koblenz.
- Spiegel, Hiltrud von (2000): Methodische Hilfen für die Gestaltung und Evaluation des Prozesses der Zielfindung und Zielformulierung im Hilfeplanverfahren. Ergebnisse im Rahmen des Modellprogramms Fortentwicklung des Hilfeplanverfahrens. Herausgegeben von DJI. Online verfügbar unter <http://www.dji.de/hpv/cd/pdf/2.0/2.6.pdf>, zuletzt geprüft am 27.02.2008.
- Spitzl, M.; Kretschmer, S.; Schwarz, B. (2003): Hilfeplan in der Jugendhilfe im europäischen Vergleich. Ergebnisse im Rahmen des Modellprogramms Fortentwicklung des Hilfeplanverfahrens. Herausgegeben von DJI. Online verfügbar unter http://www.dji.de/hpv/cd/pdf/2.0/2.5_d.pdf, zuletzt geprüft am 27.02.2008.
- Rommel-Faßbender, Ruth; Löcherbach, Peter.; Schmid, Martin (Hg.) (2012): Beratung und Steuerung im Case Management. St. Ottilien: EOS Verlag.

Langfassung: zweiter Hauptteil – Case Management

Riet, v. Nora; Wouters, Harry (2002): Case Management. Ein Lehr- und Arbeitsbuch über die Organisation und Koordination von sozialen Dienstleistungen. Luzern: Verlag für Soziales und Kulturelles.

Tenhaken, Beate (2009): Case Management – Integration: Beispiel Jugendamt Greven. In: Löcherbach, Peter; Mennemann, Hugo; Hermen, Thomas (Hg.): Case Management in der Jugendhilfe. München: Reinhardt. S. 100-123

Universität Koblenz (2004): Vom Falleingang bis zur Kollegialen Beratung – Grundsätze und Arbeitshilfen. Handreichung des Modellstandortes Rheinland-Pfalz im Rahmen des Modellprojektes „Hilfeplanung als Kontraktmanagement?“. Bundesmodellprojekt „Hilfeplanung als Kontraktmanagement?“. Herausgegeben von DJI. Universität Koblenz-Landau. Online verfügbar unter http://www.dji.de/hpv/cd/pdf/4.0/4.1_3.pdf, zuletzt geprüft am 27.02.2008.

Wendt, Wolf R. (2001): Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung. Freiburg i.Br.: Lambertus.



Kapitel 3

Fazit

Inhalt

3.1	Die wichtigsten Ergebnisse der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Überblick	162
3.2	Aktuelle Entwicklungen auf Jugendamtsebene	164
3.3	Ausblick	165



3.1 Die wichtigsten Ergebnisse der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Überblick

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse der im ersten Hauptteil dargestellten Untersuchungen im Überblick dargestellt. Unter der Fragestellung „Wie hat sich der Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung seit 2006 entwickelt und wie wirken sich sozialstrukturelle Gegebenheiten auf die Hilfen zur Erziehung aus?“ wurde der erste Basisbericht entwickelt und nun bis 2011 fortgeschrieben.

Auch der zweite Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung konzentriert sich dabei auf zentrale Kennzahlen, die im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) zum Bereich Hilfen zur Erziehung erhoben werden. Im Bereich der Auftragserfüllung sind dies

- die Quoten Hilfen zur Erziehung sowie
- der Eingliederungshilfen,
- die Hilfen für junge Volljährige und
- die Inobhutnahme.

Hinzugekommen sind Kennzahlen zum Kinderschutz, die von den Jugendämtern seit 2009 erfasst werden. Diese umfassen die Feststellungen der Kindeswohlgefährdungen und die darauf von den Jugendämtern eingeleiteten Maßnahmen wie Hilfen zur Erziehung, Inobhutnahmen oder familiengerichtliche Maßnahmen.

Im Bereich Wirtschaftlichkeit werden die Zuschussbedarfe für diese Hilfen in ihrer Entwicklung seit 2006 betrachtet. Auf die Ergebnisse der Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird im zweiten Basisbericht nur kurz eingegangen.

Die Ergebnisse im Überblick:

1. Seit 2006 sind alle Quoten angestiegen.

Die HzE-Quote insgesamt stieg von 26,2 Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche auf 36,9 Hilfen an. Dies entspricht einer Steigerung in dem Fünfjahreszeitraum um mehr als 40%. Allein von 2009 bis 2011 ist ein Anstieg der HzE-Quote um 7% zu verzeichnen. Der Anstieg hat sich also verlangsamt, ist aber weiter fortgeschritten. Besonders stark angestiegen ist erneut die Anzahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung.

Aber:

2. Der Zuschussbedarf für ambulante und stationäre HzE-Leistungen stieg im gleichen Zeitraum preisbereinigt um 29%. Ein stärkerer Anstieg der Fallzahlen als des Zuschussbedarfs findet sich dabei vor allem bei ambulanten Hilfen zur Erziehung.

Hier ist die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche um 57% angestiegen, der Zuschussbedarf aber lediglich um 37%. Das bedeutet, dass der Zuschussbedarf für die einzelne ambulante Hilfe 2011 niedriger war als 2006.

In Zahlen ausgedrückt wurden für ambulante Hilfen pro Kind und Jugendlichen 2011 im Durchschnitt 144 Euro ausgegeben und für stationäre Hilfen 236 Euro. Im Vergleich zu 2006 sind die Zuschussbedarfe für ambulante Hilfen deutlich stärker angestiegen als die für stationäre Hilfen.

Dies bedeutet, dass die Kostensteigerungen auf die zunehmende Anzahl der Leistungen zurückzuführen ist und nicht darauf, dass dem Einzelnen teurere Leistungen gewährt wurden.

Zusammenfassend kann also wie bereits 2009 festgehalten werden, dass trotz eines Anstiegs des Kostenvolumens insgesamt bei einigen Leistungen auch ein Kostenrückgang pro einzelner Hilfe festgestellt werden kann. Dies gilt für ambulante Hilfen zur Erziehung sowie Erziehungs- und Eingliederungshilfen für junge Volljährige.

Mögliche Ursachen hierfür könnten die Verkürzung der Laufzeit von Hilfen sein, also eine geringere Dauer oder ein geringerer Einsatz von Fachleistungsstunden pro gewährter Hilfe.

3. Entwicklungen der Eingliederungshilfen

Wie bei den Hilfen zur Erziehung sind es auch bei den Eingliederungshilfen die ambulanten Leistungen, deren Zuschussbedarf am stärksten angestiegen ist. Von 10 Euro pro Kind und Jugendlichen unter 18 Jahren 2006 stieg der Zuschussbedarf auf 19 Euro im Jahr 2011.

Dies entspricht einer Steigerung von 77%. Allein von 2009 auf 2011 stieg der Zuschussbedarf für ambulante Eingliederungshilfen um 20% an. Demgegenüber ist nach Berücksichtigung der Preisentwicklung bei den stationären Eingliederungshilfen

Langfassung: Fazit

so gut wie keine Steigerung des Zuschussbedarfs mehr festzustellen.

Bei den Eingliederungshilfen für junge Volljährige ist dagegen wieder ein starker Anstieg der Quote – 2011 lag sie 41% höher als 2006 – und ein Gleichbleiben des Zuschussbedarfs festzustellen. Damit wurde auch 2011 für die einzelnen Eingliederungshilfen für junge Volljährige weniger Zuschuss benötigt als fünf Jahre zuvor.

Im Falle ambulanter Eingliederungshilfen ist der umgekehrte Effekt zu beobachten: Hier steigt der eingesetzte Zuschussbedarf deutlich stärker an als die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche, d.h. für die einzelne Leistung wird mehr ausgegeben. Eine Ursache für diese Entwicklung könnte in der Anbieterstruktur vor Ort liegen.

4. Entwicklungen in den Vergleichsringen

Auch die Auswertung der Vergleichsringe zeigt, dass die Zahl ambulanter Hilfen stärker angestiegen ist als die der stationären. Allerdings bestehen im Hinblick auf diese Steigerung bei den ambulanten Hilfen sehr große Unterschiede zwischen den Vergleichsringen. Im Hinblick auf die Entwicklung der stationären HzE-Quote sind sich die Vergleichsringe relativ ähnlich. Dem entspricht, dass innerhalb der Vergleichsringe die Unterschiede zwischen den einzelnen Jugendämtern bei den ambulanten Hilfen ebenfalls deutlich größer sind als bei den stationären. Gemäß der zweiten These, die im ersten Basisbericht diskutiert wurde, ist das besonders starke Ansteigen ambulanter Hilfen im Zusammenhang mit der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für die Fälle von Kindeswohlgefährdung zu sehen.

Die schon im ersten Basisbericht festgestellten großen Unterschiede zwischen den Jugendämtern bestätigen sich in der Fortschreibung. Die Unterschiede zeigen sich auch in den Quoten innerhalb der Vergleichsringe. Im Hinblick auf die Gewährung von Eingliederungshilfen sind die Unterschiede zwischen Jugendämtern eines Vergleichsringes außerordentlich hoch. Dies belegt erneut die Erkenntnis des ersten Basisberichts, dass sozialstrukturelle Bedingungen zwar Einfluss auf die Jugendhilfe nehmen, diese aber die tatsächliche Leistungsdichte nicht erklären. Insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII können Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort kaum nachgewiesen werden.

Grundsätzlich zeigen sich für die Zuschussbedarfe für ambulante und stationäre Hilfen ähnliche Entwicklungen in den Vergleichsringen.

5. Veränderungen der Sozialstruktur seit 2009

Die demographischen Veränderungen sind niedersachsenweit weiter vorangeschritten. Kinder und Jugendliche stellen einen immer geringer werdenden Anteil an der Bevölkerung.

Im Hinblick auf die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Lage hat sich seit 2009 der positive Trend fortgesetzt. Die Beschäftigung hat zugenommen, die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen. Hiervon haben Frauen und Ausländer besonders profitiert. Auch die SGB-II-Quoten sind gesunken, allerdings nicht in dem Maße, wie dies im Hinblick auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre.

Nach wie vor sind Kinder besonders häufig von Armut betroffen.

Auch Alleinerziehende im SGB-II-Bezug scheint die positive Beschäftigungsentwicklung nicht in dem Maße erreicht zu haben, wie dies für andere Gruppen der Fall ist. Ihr Anteil an den Empfängern von SGB-II-Leistungen ist seit 2009 gestiegen.

6. Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung

Auch die Auswertung der Kennzahlen zur Kindeswohlgefährdung zeigt große Differenzen zwischen den Jugendämtern im Umgang mit Meldungen und Verfahren. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Aussagekraft des Mittelwertes für Niedersachsen insgesamt, aber auch für die Vergleichsringe sehr gering ist. Instrumente wie auch Handlungsstrategien im Umgang mit dem Verdacht auf Kindeswohlgefährdung scheinen in den Jugendämtern sehr unterschiedlich zu sein.

Die Kennzahlenergebnisse könnten ein Anlass sein, in den Vergleichsringen die Diskussion über die unterschiedlichen Vorgehensweisen zu eröffnen und auf diesem Weg hin zu einer stärkeren Angleichung der Verfahren zu kommen.

7. Der Einfluss sozialstruktureller Faktoren auf die Hilfen zur Erziehung

Im Hinblick auf die grundsätzliche Fragestellung des ersten Basisberichts, inwieweit sozialstrukturelle Faktoren die Ausgestaltung der erzieherischen Hilfen beeinflussen und wie sich die Steuerungsspielräume der Kinder- und Jugendhilfe darstellen, bleibt auch im zweiten Basisbericht festzuhalten, dass der Einfluss sozialstruktureller Merkmale relativ begrenzt ist.

Als Einflussfaktoren haben sich zum einen soziale Belastungen (z.B. die SGB-II-Quote) und zum anderen soziale Ressourcen (z.B. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) erwiesen. Nachgewiesen werden kann, dass hohe SGB-II-Quoten mit höheren HzE-Quoten einhergehen, auch wenn die Höhe der HzE-Quote nicht vollständig darauf zurückgeführt werden kann.

Auch der Zusammenhang von hohen sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigungsquoten mit niedrigeren HZE-Quoten lässt sich statistisch nachweisen.

Es wäre anzunehmen gewesen, dass sich im Berichtszeitraum bis 2011 - bei der Verringerung der sozialen Belastung und einer Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung - ein Rückgang der Kinder- und Jugendhilfeleistungen zeigt. Dies war nicht der Fall. Wie eingangs beschrieben sind alle Quoten im Berichtszeitraum angestiegen.

Zusammenfassend kann das Ergebnis des ersten Basisberichts bestätigt werden. Neben sozialstrukturellen Faktoren gibt es weitere Faktoren, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung haben, wie beispielsweise die Entwicklungen im Kinderschutz oder die Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen in den Jugendämtern.

3.2 Aktuelle Entwicklungen auf Jugendamtsebene

Die Jugendämter in Niedersachsen begegnen den Herausforderungen, die sich aus den steigenden Fallzahlen ergeben, mit unterschiedlichen Ansätzen.

An dieser Stelle werden exemplarisch vier Ansatzpunkte vorgestellt, mit denen Jugendämter auf aktuelle Herausforderungen reagieren. Diese sind die fachliche Verständigung, die Bereitstellung von Fachwissen, die Optimierung von Steuerung und die Verbesserung von Auswertungsmöglichkeiten.

A. Fachliche Verständigung

1. Modellprojekt zur Personalbemessung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)

Seit mehreren Jahren lassen sich konkrete Bemühungen der Jugendämter erkennen, die Qualität der Hilfen zur Erziehung durch eine Weiterentwicklung der Fallarbeit zu qualifizieren. Sichtbar wurde dieser Prozess unter anderem im Kontext des Modellprojekts zur Personalbedarfsbemessung im ASD im Rahmen der IBN aus dem Jahr 2008/2009. Ausgehend von der Frage nach der notwendigen personellen Ausstattung wurde sehr deutlich, dass diese Frage nur dann qualifiziert beantwortet werden kann, wenn zuvor die fachlichen Anforderungen an die Arbeit mit den Adressaten aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung definiert sind. Denn ohne eine fachliche Verständigung

zur Qualität der Arbeit in diesem Aufgabenfeld ist die Bemessung des erforderlichen Personals nicht möglich. Im Rahmen des Modellprojekts hat eine Arbeitsgruppe bestehend aus acht Jugendämtern dies zum Anlass genommen, sich über die methodischen Grundlagen des Arbeitens im Rahmen der Fallarbeit zu verständigen. Damit wurde ein Orientierungsrahmen zur fachlich methodischen Ausgestaltung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen in Niedersachsen entwickelt. Weitere Jugendämter haben individuelle Prozesse zur angemessenen Personalausstattung durchgeführt. Das gemeinsame Kennzeichen dieser Vorhaben besteht darin, sowohl die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation zu ermitteln, als auch die Qualifizierung des Hilfestellungsprozesses durch fachliche Vereinbarungen zu vertiefen. Dieser Prozess setzt sich auch 2012 noch in vielfältiger Weise fort.

2. Handlungsempfehlungen zur Gewährung von Hilfen nach § 35a SGB VIII

In einem eigenen Modellprojekt haben sich die Jugendämter der IBN hinsichtlich fachlicher Verfahrensweisen bezüglich der Gewährung von Hilfen gemäß § 35a SGB VIII verständigt. Ausgangspunkt war die im Rahmen der IBN empirisch festgestellten, erheblichen Unterschiede bei der Gewährung von Leistungen nach § 35a SGB VIII. Erarbeitet wurden umfangreiche Handlungsempfehlungen, die die Durchführung der Gewährung von Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII in Niedersachsen fachlich unterstützen und qualifizieren. Die Handlungsempfehlungen stehen allen Jugendämtern zur Verfügung.

3. Handreichungen für die Gewährung von Hilfen nach § 41 SGB VIII

Ebenfalls aus dem Kontext der IBN heraus werden gegenwärtig fachliche Handreichungen entwickelt, die sich mit der Vermittlung von Handlungskompetenzen beschäftigen, die im Rahmen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung junge Menschen dazu befähigen, mit dem Erreichen der Volljährigkeit ein eigenständiges Leben führen zu können. Dies bedeutet konkret, bereits frühzeitig Prozesse der Entwicklung von Selbständigkeit als Zielsetzung im Hilfeplan in den Blick zu nehmen. Zudem sollen die Handreichungen als Entscheidungsunterstützung für die Gewährung von Hilfen gemäß § 41 SGB VIII dienen.

B. Bereitstellung von Fachwissen

Seit 2012 erproben die Jugendämter Möglichkeiten, erarbeitete fachliche Unterstützungen direkt am Arbeitsplatz von Fachkräften verfügbar zu machen. Erprobt wird hier eine Art „Fall-Wiki“, in dem die gemeinsamen Vereinbarungen aufbereitet werden, aber

Langfassung: Fazit

auch örtliche Modifikationen und Differenzierungen enthalten sind. Dadurch wird es möglich, fachlich qualifizierte Anleitungen und Unterstützungen mittels Web-Technologie direkt in den konkreten Arbeitssituationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Jugendamtes verfügbar zu machen.

C. Optimierung von Steuerung

Im Rahmen der IBN hat sich auf der Ebene der Steuerung ein Arbeitskreis von Jugendämtern zum Thema *Fach- und Finanzcontrolling* mit dem Ziel einer methodisch konzeptionellen Verständigung gebildet. Dieser Arbeitskreis arbeitet an der Definition und konkreten Beschreibung von Verfahrensweisen und Analysen für ein fachliches wie finanzielles Controlling der Fallarbeit im Bereich der Hilfen zur Erziehung innerhalb eines Jugendamtes. Damit wird die Idee der Steuerung auf die jugendamtsinterne Ebene übertragen und vervollständigt und ergänzt damit den Steuerungsgedanken, der sich mit der IBN verbindet.

D. Verbesserung der Auswertungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Parallel zur Verständigung über jugendamtsspezifische Formen eines Fach- und Finanzcontrollings erfolgt gegenwärtig eine Verständigung einer Gruppe von ca. 20 Jugendämtern zur verbesserten Nutzung der bereits gesammelten Daten im Rahmen der IBN für individuelle Steuerungszwecke innerhalb von Jugendämtern. So haben diese Jugendämter für sie relevante differenziertere Analysen des gegenwärtigen Datenbestandes der IBN miteinander vereinbart, die über einen entsprechenden Web-Zugang unmittelbar am Arbeitsplatz der zuständigen Personen für das Fach- und Finanzcontrolling des Jugendamtes verfügbar gemacht werden. Dadurch erhöht sich der Nutzwert der IBN auf der Ebene der einzelnen Jugendämter. Die Bereitstellung derartiger Analysen dient der weiteren qualifizierten Orientierung und Entscheidungsfindung auf Leitungsebene. Zugleich werden Möglichkeiten zur weitergehenden Nutzung von relevanten Datenbeständen außerhalb des Systems IBN eröffnet, die die Qualität der Steuerung insgesamt erhöhen können.

Anhand der Aktivitäten von Jugendämtern in Niedersachsen im Rahmen der IBN, aber auch darüber hinausgehend kann festgestellt werden, dass sowohl Prozesse der fachlichen Qualifizierung der Arbeit, als auch Prozesse der Unterstützung von Steuerung aktiv vorangetrieben werden.

3.3 Ausblick

Der Basisbericht hat zum Ziel, die Aktivitäten zur zukunftsorientierten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe sowohl im Hinblick auf die Bereitstellung empirischer Daten, als auch im Hinblick auf die Aufbereitung relevanter methodisch konzeptioneller Ansätze zu unterstützen.

Insbesondere mit dem Vertiefungsteil soll eine Grundlage zur fachlichen Diskussion der weiteren Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen zur Verfügung gestellt und der fachliche Diskurs angeregt werden.

Die Umsetzung der sich aus dem Basisbericht ergebenden Themen, wie beispielsweise die Unterstützung der Diskussion in den Vergleichsräumen über die unterschiedlichen Vorgehensweisen zum Themenkomplex Kinderschutz und Kindeswohlgefährdung oder die Verständigung über sozialräumliche Ansätze bzw. die Diskussion um wirkungsorientierte Ansätze oder Case Management ist in enger Abstimmung der jeweils zuständigen Stellen zu vereinbaren.

Das Land nimmt dazu gerne Anregungen auf und unterstützt die Förderung entsprechender Prozesse beispielsweise im Rahmen der landesweiten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, der weiteren Förderung und Unterstützung der IBN und der Durchführung von landesweiten Fachveranstaltungen zu einzelnen Themenschwerpunkten.

Neben den angesprochenen Themen rückt aktuell ein Bestandteil der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Vordergrund: die Betreuung, Erziehung und Bildung von unter dreijährigen Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Am 16.12.2008 trat das Kinderförderungsgesetz (KiföG) in Kraft, das den Ausbau von Betreuungsplätzen für Kleinkinder zwischen einem und drei Jahren forciert und die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. August 2013 für alle Kinder in dem betreffenden Alter einführt. Beides ist eine große gesellschaftliche Herausforderung und zugleich ein sehr wichtiges Ziel der niedersächsischen Politik. Das Land und insbesondere die niedersächsischen Kommunen haben in den letzten Jahren erhebliche Mittel in die Schaffung zusätzlicher Betreuungsangebote investiert. Seit dem Jahr 2008 konnte das Betreuungsangebot sowohl in den Krippen wie auch in der Tagespflege für unter Dreijährige mit inzwischen zusätzlich 30 000 Plätzen deutlich ausgeweitet werden. Gleichwohl, die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stellt sich in den Kommunen sehr unterschiedlich dar. Hier gilt es, mit planerischer Unterstützung ein ausreichendes und dauerhaftes Betreuungsangebot vor Ort zu schaffen. Die Berichterstattung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung könnte diesen Prozess unterstützen.



Das Fach- und Familieninformationssystem Frühe Hilfen (FIS) ist als erstes Projekt der Landesjugendhilfeplanung soweit entwickelt, dass es im März 2013 starten kann. Für das Jahr 2013/2014 ist ein Vertiefungsbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung zum Themenschwerpunkt „Frühe Hilfen“ geplant, der sich insbesondere mit dem Stand und der Entwicklung der Frühen Hilfen in Niedersachsen befassen wird. Durch die Bearbeitung des Themenkomplexes der Frühen Hilfen wird die dahinter stehende Fragestellung nach den Wirkungen präventiven Arbeitens mit bearbeitet, ebenso die Gestaltung der Anbieterstruktur und die Netzwerkarbeit seitens der örtlichen Träger.

Ein spannendes Vorhaben!

Stellungnahme des Landesbeirats für Kinder- und Jugendhilfe und Familienpolitik

Grundsätzlich unterstützt der Landesbeirat das Bemühen des Landes, die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in Niedersachsen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung allgemein und mit einzelnen thematischen Vertiefungsteilen spezifischer zu untersuchen sowie die im Rahmen der IBN beteiligten Jugendämter bei der Auseinandersetzung mit handlungsorientierten Fachfragen zu unterstützen und so Impulse für eine fachlich fundierte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und fachverwandter Helfefelder zu initiieren.

Positiv bewerten wir den Aufbau des Berichtes, der neben der Darstellung und Interpretation der Entwicklungskennzahlen der Jahre 2009-2011 und der Übersicht über den Verlauf seit 2005/2006 auch eine gute Übersicht über die wissenschaftliche und fachliche Diskussion zu den Themen „Kinderschutz“, „Wirkungsorientierung“, „Sozialräumliche Konzepte“ und „Case-Management“ beinhaltet.

Leider werden an keiner Stelle des Berichtes Hinweise darauf gegeben, ob und wie die Anregungen und Empfehlungen des Landesbeirats zum ersten Basisbericht aufgenommen wurden. Insbesondere die notwendige Einbindung der Freien Träger als wichtige Anbieter und Akteure im Bereich der Hilfen zur Erziehung wird nur vereinzelt erwähnt.

Zu ausgewählten Berichtsteilen im Einzelnen:

Der zweite Basisbericht bestätigt die Erkenntnisse aus dem ersten Bericht, dass eine hohe Quote ambulanter Hilfen nicht einhergeht mit einer niedrigen Quote stationärer Hilfen. Es zeigt sich erneut, dass es zwischen den Jugendämtern bei gleicher Sozialstruktur große Abweichungen bei der Gewährung von ambulanten und stationären Hilfen gibt. Hier bedarf es weiterer Untersuchungen im Hinblick auf das dem jeweiligen Handeln der Jugendamtsmitarbeitenden zugrundeliegende Selbstverständnis.

Bemerkenswert ist der starke Anstieg der HzE-Quote zwischen 2006 und 2011 um 41% (preisbereinigt: 29%), allerdings verbunden mit einer großen Differenz zwischen Quotenanstieg und Kostenanstieg bei den ambulanten Hilfen. Als mögliche Ursachen werden eine kürzere Laufzeit/Dauer oder geringere Anzahl von Fachleistungsstunden genannt. Der rapide Anstieg bei den ambulanten Hilfen um 57% lässt sich nach Aussage der Verfasser möglicherweise mit dem subjektiv empfundenen Druck der Sozialarbeiter/innen erklären, zumal auch die Inobhutnahmen zwischen 2006 und 2011 eine Steigerung von rd. 40% aufweisen, wobei eine hohe Quote der Diagnose Kindeswohlgefährdung mit einer hohen Quote von Inobhutnahmen korreliert.

Hier wird deutlich, dass auch die mediale Aufmerksamkeit und die begründete Befürchtung, immer „mit einem Bein im Gefängnis“ zu stehen, eine Verhaltensänderung bei den Mitarbeitenden bewirkt (hat).

Dass dieses Vorgehen jedoch keine einheitliche Entwicklung aufweist, zeigt sich in den großen Unterschieden bei Verfahren zur Feststellung von Kindeswohlgefährdung durch die Jugendämter und der großen Bandbreite bei der festgestellten Kindeswohlgefährdung im Verhältnis zu den eingeleiteten Verfahren. Dies ist umso erstaunlicher, da es in Niedersachsen Empfehlungen zur Umsetzung des Niedersächsischen Gesetzes über das Einladungs- und Meldewesen für Früherkennungsuntersuchungen von Kindern (NFrüherkUG) gibt.

Im Bericht heißt es dazu im 2. Hauptteil, Kapitel 3, S. 93: „Gerade die Bandbreite der Kennzahlen zum Kinderschutz lässt den Schluss zu, dass es keine gemeinsame Definition von „Kinderschutzfall“ gibt, bzw. wann ein Fall als Kinderschutzfall mit dem entsprechenden Verfahrensablauf durchgeführt bzw. gezählt wird. Beispielhaft zeigt sich das an der Diskussion in verschiedenen IBN-Vergleichsringen, ob die Meldung des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie über eine Nicht-Inanspruchnahme einer U-Untersuchung als Meldung im Rahmen des Kinderschutzes gewertet wird oder nicht“

Dieses unterschiedliche Verständnis und die sich daraus ergeben Handlungsweisen sind weder für die betroffenen Kinder hilfreich, noch für deren Eltern akzeptabel und können einem voreiligen Verdacht auf Kindesvernachlässigung oder -misshandlung Vorschub leisten. Welche Auswirkungen dies auf Kinder hat, die im Einzelfall vorschnell aus der Familie genommen wurden, und wie die Eltern damit umgehen, ist bisher nur unzureichend untersucht.

Der Landesbeirat hält es für erforderlich, dass bei diesem sensiblen Thema auch die bisherigen Erfahrungen der Jugendämter und deren Kritik an der von ihnen als „unverhältnismäßig“ erlebten Verfahrensintensität einerseits und der tatsächlichen Diagnose Kinderschutz andererseits aufgegriffen werden.

Wir plädieren dafür, in den Vergleichsringen die Untersuchungsergebnisse zum Kinderschutz zum Anlass zu nehmen, eine grundlegende Diskussion zu führen mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis über die Indikatoren und Verfahren zu erreichen. Da im Rahmen von Vereinbarungen vor Ort auch die freien Träger in den Kinderschutz eingebunden sind, wären diese in geeigneter Weise einzubeziehen.

Wir halten es darüber hinaus für erforderlich, dass das Land parallel dazu Fort- und Weiterbildungsangebote und Fachtagungen/Workshops anbietet.

Positiv bewertet der Landesbeirat, dass im Rahmen der IBN aus den Vergleichsringen heraus bereits fachliche Eckpunkte zur Personalbemessung im ASD und zur Gewährung von Hilfen nach § 35a und § 41 erarbeitet wurden.

Zu den weiteren Ausführungen im Bericht ist festzustellen:

a. Wirkungsorientierung:

Da eindeutige Ursache-Wirkungszusammenhänge schwer zu ermitteln sind, bedarf es weiterer differenzierterer Studien.

b. Sozialräumliche Konzepte:

Die in Jugendämtern in Niedersachsen praktizierten sozialräumlichen Ansätze sind breit gefächert und weisen wenige Vergleichsmerkmale bezüglich Inhalte und Struktur auf. In der Konsequenz ist es für freie Träger der Jugendhilfe schwer, sich konzeptionell und im Hinblick auf die Finanzierung der angebotenen Leistungen darauf einzustellen, insbesondere, wenn sie ihre Angebote in Einzugsbereichen verschiedener Jugendämter erbringen. Da es auf der Landesebene noch keine Qualitätsstandards sozialräumlichen Arbeitens gibt, empfiehlt der Landesbeirat, diese mit Unterstützung des Landes zu erarbeiten.

c. Case-Management-Ansatz:

In den Ausführungen werden die konzeptionellen Eckpunkte und zu berücksichtigenden (Erfolgs) Faktoren differenziert und detailliert dargestellt und beschrieben. Allerdings fehlen der konkrete Bezug zu bisherigen Diskussionen in den Vergleichsringen und Empfehlungen, wie diese Thematik sinnvoll in die nächsten Schritte einbezogen werden könnte.

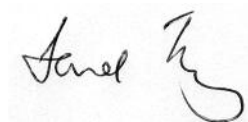
Weitere Planungen und Schritte:

- Bei den Überlegungen, das Thema Kindertagesbetreuung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung und der IBN aufzugreifen, ist zu berücksichtigen, dass der größte Teil der Plätze durch die Kirchen und Freien Träger angeboten wird. Die Behandlung im Rahmen von IBN wäre wesentlich komplexer als die bisherigen Schritte, wobei eine Einbeziehung der freien Träger möglicherweise ein von der bisherigen IBN abgekoppeltes Verfahren erfordern würde, das nicht durch die Jugendämter geprägt ist.

Abschließende Bemerkungen:

Der Landesbeirat hält es für erforderlich und unabdingbar, dass die bisher im Rahmen der IBN und der Landesjugendhilfeplanung gewonnen Erkenntnisse nunmehr zeitnah mit den freien Trägern diskutiert werden. Es wäre weder sachgerecht noch zielführend, wenn die nächsten Schritte weiterhin als „closed-shop-Verfahren“ praktiziert würden. Schließlich tragen die freien Träger der Jugendhilfe wesentlich dazu bei, dass in Niedersachsen ein breites fachlich und qualitativ hochwertiges Angebot für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern bereitsteht. Unsere Erwartung richtet sich dabei sowohl an das Land als auch an die in der IBN mitwirkenden Jugendämter.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Heimberg
Vorsitzender

8. Anhang



Rahmenkonzept für die Landesjugendhilfeplanung



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Präambel

1. Ziele der Landesjugendhilfeplanung
2. Grundlegende Rahmenbedingungen der Landesjugendhilfeplanung
3. Bestandteile der Landesjugendhilfeplanung
 - 3.1 Kommentierte Basisberichte
 - 3.2 Schwerpunktberichte
 - 3.3 Datenbank
4. Prozess- und Beteiligungsstruktur
 - 4.1. Landesjugendhilfeplanung als fortlaufender Prozess
 - 4.1.1 Arbeitsgruppe Evaluation
 - 4.1.2 Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe
 - 4.1.3 Abstimmungskonferenz
5. Wissenschaftliche Begleitung

Rahmenkonzept für die Landesjugendhilfeplanung

Präambel

Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe⁸⁴ strebt an, gemeinsam mit den örtlichen Trägern die Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht und zukunftsorientiert weiter zu entwickeln und zu diesem Zwecke die Landesjugendhilfeplanung aufzubauen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe verantwortet die Landesjugendhilfeplanung. Die öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe werden partnerschaftlich in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung eingebunden. Im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung werden als Service für die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe landesweit zuverlässige, standardisierte Daten für Planungszwecke zur Verfügung gestellt. Die im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) zur Verfügung stehenden Daten werden in aggregierter Form in die Landesjugendhilfeplanung einbezogen. In diesem Kontext ist die Beteiligung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung in der vorgestellten Form.

Die Landesjugendhilfeplanung ist den Zielen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verpflichtet. Das Land setzt bei diesem Vorhaben die enge und vertrauensvolle Kooperation mit den Trägern der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe voraus, um die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben im Sinne des SGB VIII wahr zu nehmen.

1. Ziele der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung dient insbesondere folgenden Zielsetzungen:

- einer Optimierung der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis qualifizierter Daten,
- der Verbesserung der Abstimmungen der Planungen der örtlichen und der überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (§ 80 Abs. 4 SGB VIII),
- der Anregungs-, Förderungs- und Weiterentwicklungsfunktion des überörtlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe nach zu kommen (§ 82 Abs. 1 SGB VIII und § 85 SGB Abs. 1 SGB VIII),
- der Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Bereitstellung und Sicherstellung bedarfsgerechter, landesweit gleichmäßig ausgebauter Angebote zum Wohle von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien.

2. Grundlegende Rahmenbedingungen der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird unter Einbeziehung aggregierter⁸⁵ Daten der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) aufgebaut, wobei die IBN nur eine Datenquelle darstellt, weitere Datenquellen werden entsprechend der zu bearbeitenden Themenschwerpunkte zukünftig erschlossen und nutzbar gemacht.

Die IBN ist ein eingeführtes Ziel- und Kennzahlensystem für die Jugendämter in Niedersachsen mit dem Ziel, die Steuerungsmöglichkeit der Jugendämter zu erhöhen und fachliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Jugendhilfe zu erhalten und deren Weiterentwicklung zu unterstützen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt die Durchführung der IBN mit finanziellen Mitteln und der Bereitstellung von 1,6 Personalstellen, auch die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe beteiligen sich an der Finanzierung der IBN.

Für die Durchführung der Landesjugendhilfeplanung unter Einbeziehung der IBN-Daten ist die Zustimmung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich. Das detaillierte Verfahren wird in der zwischen dem LS und den öffentlichen Trägern der

⁸⁴ Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist gemäß § 9 Abs. 1 AG KJHG das Land. Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe des Landes obliegen dem MS mit dem zum Geschäftsbereich gehörenden Landesamt für Soziales, Jugend und Familie mit Ausnahme der Aufgabe „Tageseinrichtungen für Kinder“, die mit Beschluss d. LReg v. 12.3.2003 –StK-201-01432/01-1 – zum MK verlagert wurde.

⁸⁵ Unter „aggregierten“ Daten versteht man die Zusammenfassung von Einzelwerten zu größeren Einheiten, d.h. in einem landesweiten Bericht werden keine Einzeldaten einzelner Träger der Kinder- und Jugendhilfe abgebildet.

Kinder- und Jugendhilfe (Jugendämter) geschlossenen „Rahmenvereinbarung über die Teilnahme an der Integrierten Berichterstattung Niedersachsens“ sowie in der zwischen dem MS und den Kommunalen Spitzenverbänden geschlossenen „Rahmenvereinbarung zur Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung“ geregelt.

Die Durchführung und wissenschaftliche Begleitung der Landesjugendhilfeplanung erfolgt durch die „Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie – GEBIT“, Münster. Die GEBIT führt auch die wissenschaftliche Begleitung der IBN durch. Die Landesjugendhilfeplanung ist zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren konzipiert und verlängert sich – sofern keine grundsätzlichen oder haushaltsrechtlichen Bedenken bestehen – jeweils um ein weiteres Kalenderjahr.

3. Bestandteile der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird aus einem jährlich erscheinenden „Kommentierten Basisbericht“, aus Schwerpunktberichten und aus einer Datenbank bestehen.

3.1 Kommentierter Basisbericht

Der Kommentierte Basisbericht stellt einen Überblick über die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfeleistungen in Niedersachsen auf der Basis sozialstruktureller Daten zur Verfügung. In dem Basisbericht können sowohl die Entwicklung von einzelnen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe in Zeiträumen dargestellt werden, als auch räumliche bzw. regionale Differenzierungen vorgenommen werden. Anhand statistischer Analysen können im Basisbericht Aussagen zur Überprüfung der häufigsten Hypothesen über den Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gegeben werden.

Derzeit liegen im Rahmen der IBN konsolidierte Datenbestände zu den „Hilfen zur Erziehung“ inklusive Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahme (§ 27 ff SGB VIII) und zur Jugendgerichtshilfe vor.

Der Kommentierte Basisbericht soll einmal pro Jahr erscheinen und veröffentlicht werden. Die Datenbasis wird web-basiert zur Verfügung gestellt.

3.2 Schwerpunktberichte

Ergänzend zu dem Basisbericht sollen aktuelle Schwerpunktberichte zu relevanten Themen der Kinder- und Jugendhilfe erstellt und veröffentlicht werden.

Die Schwerpunktberichte beschreiben ein Feld der Kinder- und Jugendhilfe detaillierter. Die Rahmenbedingungen, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und deren Wirkungen werden im Schwerpunktbericht dargestellt und analysiert, mögliche Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe daraus abgeleitet.

Pro Jahr wird voraussichtlich ein Schwerpunktbericht erarbeitet werden können. Die Schwerpunktberichte werden veröffentlicht – in schriftlicher Form und via Internet – und der Fachöffentlichkeit präsentiert.

3.3 Landesweite Datenbank

Eine landesweite Datenbank, die sozialstrukturelle Daten und Daten der Kinder- und Jugendhilfe via Internet zur Verfügung stellt, soll aufgebaut werden. Darüber hinaus ist eine landesweite web-basierte Anbieter- und Angebotsdatenbank der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen in Planung. Die Nutzung und Vernetzung weiterer Datenquellen zum Zwecke der Landesjugendhilfeplanung wird in einem einheitlichen System angestrebt.

4. Prozess- und Beteiligungsstruktur der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung beruht auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit der beteiligten Organisationen und Institutionen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe – vertreten durch das MS – trägt die Gesamtverantwortung für die Landesjugendhilfeplanung. Das MS verpflichtet sich, die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe – die die Kinder- und Jugendhilfe im eigenen Wirkungskreis durchführen – und die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe partnerschaftlich in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung einzubinden.

4.1 Landesjugendhilfeplanung als fortlaufender Prozess

Die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung ist ein fortlaufender und kontinuierlich zu entwickelnder Prozess. Für die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung ist es erforderlich, die Prozesse der Beratung und Abstimmung sowie der konzeptionellen Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung mehrstufig und prozessorientiert zu entwickeln und durchzuführen.

Dazu sind drei Schritte⁸⁶ vorgesehen:

Im ersten Schritt wird in der „Arbeitsgruppe Evaluation“ eine Abstimmung bezüglich der zu verwendenden Datenbasis herbeigeführt sowie die weitere Planung der Einbeziehung von Datenbeständen zur Erarbeitung von thematischen Schwerpunkten vorgenommen und die Erstfassung der Berichte für die weitere Beratung freigegeben.

Im zweiten Schritt erfolgt die fachliche Beratung und die Erörterung der konzeptionellen Weiterentwicklung der Landesjugendhilfeplanung durch den Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe.

Im dritten Schritt fließen die Ergebnisse der „Arbeitsgruppe Evaluation“ und die Beratungsergebnisse des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe in die „Abstimmungskonferenz“ ein, die ihrerseits Zielsetzungen wie beispielsweise zukünftige Themenschwerpunkte der Landesjugendhilfeplanung festlegt.

4.1.1. Arbeitsgruppe Evaluation

An der Arbeitsgruppe Evaluation nehmen regelmäßig die Kommunalen Spitzenverbände sowie gegebenenfalls weitere Organisationen und Verbände teil, die im konkreten Fall aggregierte Daten für die Landesjugendhilfeplanung zur Verfügung stellen, sowie die wissenschaftliche Begleitung der Landesjugendhilfeplanung und die obersten Landesjugendbehörden.

Die Arbeitsgruppe Evaluation setzt sich zusammen aus:

- 4 (5) Vertreterinnen/Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände für die an der IBN beteiligten Jugendämter
- 1 (2) Vertreterin/Vertreter MS
- 1 Vertreterin/Vertreter MK
- 1 Projektverantwortlicher für die IBN des LS
- 1 Vertreterin/Vertreter der GEBIT

Die Arbeitsgruppe Evaluation wird vom MS einberufen und tagt, sobald die Erstfassung eines „Kommentierten Basisberichtes“ oder eines „Schwerpunktberichtes“ vorliegt.

Die Arbeitsgruppe Evaluation

- sichtet die vorliegenden Datenbestände und erörtert die möglichen thematischen Schwerpunkte und Kommentierungen, die sich aus den Berichten ergeben,
- erarbeitet Vorschläge bezüglich der weiteren Erschließung von Datenbeständen für die Landesjugendhilfeplanung im Hinblick auf die Bearbeitung thematischer Schwerpunkte,
- erarbeitet Vorschläge für die Priorisierung von Themen, die sich aus der Aufbereitung der Daten ergeben,
- gibt die Erstfassungen der Berichte für den weiteren Prozess der Beratung und Abstimmung frei,
- arbeitet bei der Entwicklung der landesweiten Datenbank mit,
- leitet das Beratungsergebnis an das MS weiter.

Im Prozess der Landesjugendhilfeplanung ist die Arbeitsgruppe Evaluation dem eigentlichen Beratungsprozess im Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe vorgelagert. Die Auswertung und Kommentierung von Berichten erfolgt im Hinblick auf die festgelegte Themenstellung, da die Auswahl und Aufbereitung von Datenbeständen von den zuvor erarbeiteten handlungsleitenden Fragestellungen abhängt, die in der Abstimmungskonferenz erörtert werden.

4.1.2. Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe

Der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe befasst sich gem. RdErl. vom 20.12.2006, Punkt 4.1 „mit allen Angelegenheiten der überörtlichen Jugendhilfeund der Landesjugendhilfeplanung“. Das MS setzt den „Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe“ als beratendes Gremium für die Landesjugendhilfeplanung ein.

Der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe

- berät den überörtlichen Träger bei der fachlichen Schwerpunktsetzung der Landesjugendhilfeplanung und beim Aufbau der Datenbank,
- stellt konzeptionelle Überlegungen vor, wie Themenschwerpunkte in der Landesjugendhilfeplanung aufbereitet werden können und erarbeitet Vorschläge für die Konzeption der Schwerpunktberichte,

⁸⁶ Der hier beschriebene Planungsprozess ist idealtypisch zu verstehen. In der Praxis wird voraussichtlich sowohl der Prozess der Evaluation als auch der fachlichen Beratung i.d.R. parallel erfolgen und bedingt sich gegenseitig. Auch die Diskussion und Priorisierung von Schwerpunktthemen ist eng verknüpft mit den zur Verfügung stehenden Datenbeständen und kann nicht ohne die Berücksichtigung und Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten erfolgen.

- erörtert zukünftige fachliche Themen der Landesjugendhilfeplanung,
- entwickelt Fragestellungen für die entsprechenden Themenfelder und Vorschläge für die Kommentierung der Berichte,
- trägt dazu bei, dass die Abstimmungen der öffentlichen und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung erfolgen,
- leitet das Beratungsergebnis an das MS weiter.

Das MS bezieht den Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe eng in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung ein und stellt die entsprechenden Unterlagen zeitnah zur Verfügung. Ein/e Vertreter/in der GEBIT sowie der Projektverantwortliche für die IBN beim LS kann bei Bedarf zu den Beratungen des Landesbeirates hinzugezogen werden. Der Vorsitzende und die Stellvertretende Vorsitzende des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe sowie zwei weitere Mitglieder der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe vertreten das Gremium in der Abstimmungskonferenz.

4.1.3. Abstimmungskonferenz

Vor Veröffentlichungen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung lädt das MS zu einer Abstimmungskonferenz ein. Das MS stellt der Abstimmungskonferenz die notwendigen Unterlagen zur Verfügung und bereitet die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe Evaluation und die Beratungsergebnisse des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe für die Abstimmungskonferenz vor.

An der Abstimmungskonferenz nehmen teil:

- 4 (5) Vertreter/ Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände
- der Vorsitzende und die stellvertretende Vorsitzende des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe, sowie zwei weitere gewählte Mitglieder des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe
- 1 Projektverantwortlicher für die IBN des LS
- 1 Vertreter/ Vertreterin des MK
- 1 Vertreter/Vertreterin des MS
- 1 Vertreterin/ Vertreterin der GEBIT.

Die Abstimmungskonferenz hat die Aufgaben

- der Erörterung und Abstimmung der Berichte zur Landesjugendhilfeplanung und der Inhalte der Datenbank vor der Veröffentlichung;

- der Planung der Schwerpunktberichte in Bezug auf die Relevanz und Reihenfolge der zu bearbeitenden Themen;
- der Priorisierung von Themenschwerpunkten, zu denen Datenbestände erhoben werden sollen;
- der Überprüfung der Zielerreichung durch die vorliegenden Maßnahmen und durchgeführten Aktivitäten;
- der Anregung von Veranstaltungen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung.

Grundsätzlich wird vom MS angestrebt, die Landesjugendhilfeplanung im Konsens mit den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe durchzuführen. Sollten im Einzelfall in der „Arbeitsgruppe Evaluation“ bzw. in der „Abstimmungskonferenz“ konsensuale Entscheidungen nicht erreicht werden können, behält das MS sich die Letztentscheidung vor. Bei Entscheidungen, die die Datenbasis einer Organisation bzw. eines Verbandes betreffen, wird der entsprechenden Organisation bzw. dem Verband ein Veto-recht eingeräumt.

5. Wissenschaftliche Begleitung und Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird von der „Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie – GEBIT“ im Auftrage des MS umgesetzt.

Die GEBIT ist in der „Arbeitsgruppe Evaluation“ und in der „Abstimmungskonferenz“ der Landesjugendhilfeplanung vertreten und unterstützt durch fachlichen Input die Entwicklung und Durchführung der Landesjugendhilfeplanung. Die Bereitstellung der Daten und Berichte erfolgt entsprechend der einzelvertraglichen Regelung.

