

1. Vorbemerkung

Es gibt in der Kinder- und Jugendhilfe wenige Bereiche, die in den vergangenen 20 Jahren derart häufig Ziel gesetzlicher Reformbemühungen waren, wie die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach §35a SGB VIII³. Es gibt kaum einen Bereich, über den so viel Literatur existiert. Und trotzdem begegnet man vermutlich auch in keinem anderen Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe so vielen Unsicherheiten und Halbwahrheiten.

In Niedersachsen werden seit 2005 über die „Integrierte Berichterstattung Niedersachsen (IBN)“ Fachdaten der Jugendämter sowie Sozialstrukturdaten erfasst und in Vergleichsringen gemeinsam mit den Jugendämtern⁴ besprochen und analysiert. In allen Vergleichsringen gab es große Differenzen in der Inanspruchnahme von Hilfen nach §35a SGB VIII, die dort und seit 2005 immer wieder diskutiert und problematisiert wurden, um dann wieder ob der riesigen Differenzen in der Inanspruchnahme meist bis zum nächsten Jahr vertagt zu werden. Diese scheinbare Ratlosigkeit hat ihre Ursache in einem relativ einfach zu erklärenden Phänomen: Die Daten der einzelnen Jugendämter sind – trotz der sozialstrukturellen Vergleichbarkeit der Jugendämter in den jeweiligen Vergleichsringen – weder erklär- noch wirklich miteinander vergleichbar. Die statistischen Auswertungen im Rahmen der IBN haben ergeben, dass bei den Eingliederungshilfen nach §35a SGB VIII von fast 90% ungeklärter Varianz auszugehen ist, d.h. ca. 90 % der Unterschiede in der Inanspruchnahme der Jugendämter stehen nicht im Zusammenhang mit der Sozialstruktur. Und genau an diesem Phänomen haben sich die Jugendämter in den Vergleichsringen über die gesamte bisherige Laufzeit der IBN buchstäblich „die Zähne ausgebissen“.

Vor diesem Hintergrund wurde 2010 ein IBN-internes Projekt zur „Erarbeitung standardisierender Empfehlungen zu §35a SGB VIII“ ins Leben gerufen, das sich mit den jeweiligen Prozessschritten einer Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII auseinandersetzen sollte.

2. Erkenntnisse der IBN zur Praxis der Hilfestellung in Niedersachsen

Wie schon angedeutet, ergeben die niedersächsischen Daten zur Inanspruchnahme der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII, die im Rahmen der IBN auf Jugendamts-, Vergleichsrings- und Landesebene vorliegen, kaum verwertbare Hinweise zur Ursache der großen Unterschiede in der Inanspruchnahme der Leistungen der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII.

¹ Dipl. Päd. Sabrina Langenohl ist Mitarbeiterin der GEBIT, Münster

² Dipl. Soz.-Arb. Joachim Glaum ist Mitarbeiter des Nds. Landesamtes f. Soziales, Jugend und Familie

³ Die wesentlichsten Änderungen: Die Eingliederungshilfe f. seelisch behinderte junge Menschen war bis 1996 in § 27 Abs. 4 SGB VIII geregelt. Mit dem In-Kraft-Treten des SGB IX 2001 wurde der für alle Raha-Träger verbindliche Behinderungsbegriff auch im § 35a eingeführt, mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)“ veränderte sich zum 01.10.2005 die Definition der drohenden seelischen Behinderung und der Auftrag des Arztes/Psychotherapeuten nach Abs. 1 a wurde genauer definiert.

⁴ Im Jahr 2012 sind 51 von 59 niedersächsischen Jugendämtern an der IBN beteiligt

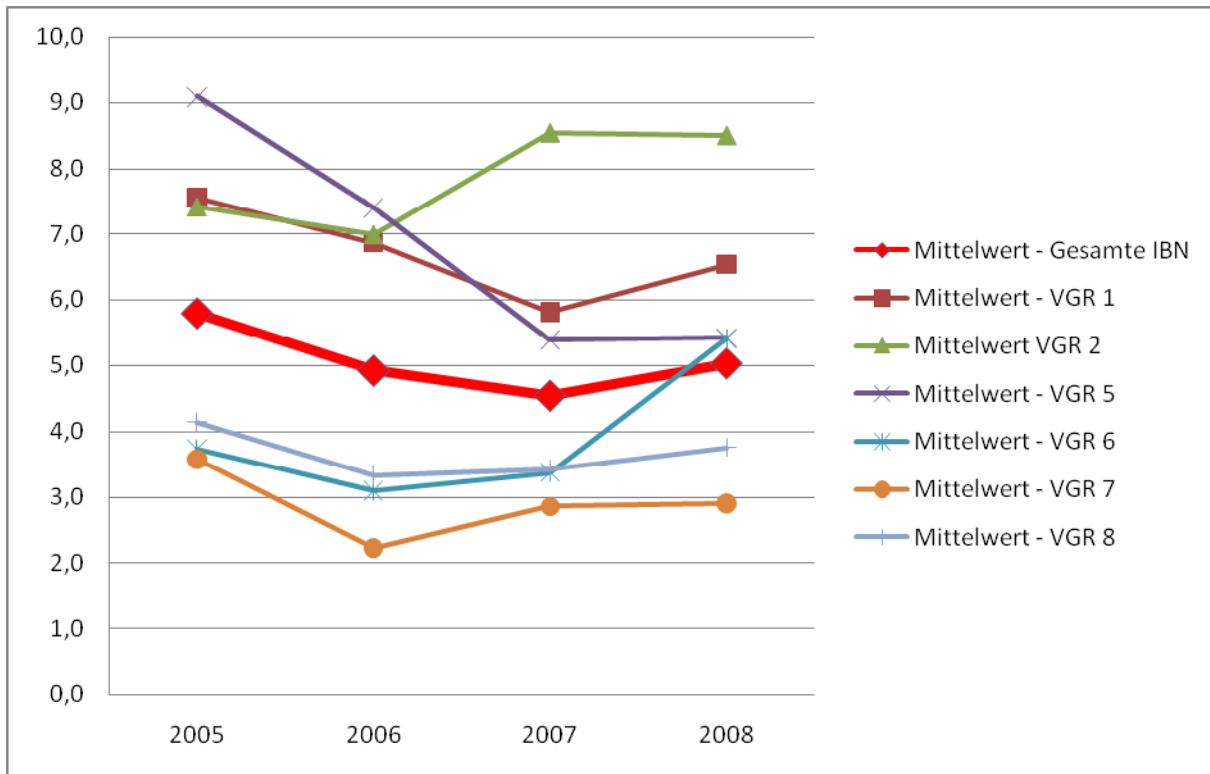


Abbildung 1: Hilfen nach §35a pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Vergleich der Mittelwerte der Vergleichsringe (VGR) von 2005 bis 2008⁵

Die Abbildung 1 zeigt deutlich die Unterschiede zwischen den einzelnen Vergleichsringen in den Quoten für Hilfen nach §35a. Da die Vergleichsringe über die Sozialstrukturdaten gebildet werden, könnte man davon ausgehen, dass dies der Grund für die Unterschiedlichkeit der Mittelwerte ist. Dies kann allerdings noch nicht die – teilweise sprunghaften und gegenläufigen – Entwicklungen erklären (z.B. die Mittelwerte der Vergleichsringe 2 und 5 in den Jahren 2006 und 2007).

Die Quoten in Bezug auf Hilfen nach §35a lassen sich aber auch nicht vorrangig auf die Sozialstruktur zurückführen. Ein Beispiel aus dem Vergleichsring 5 soll dies untermalen (vgl. Abbildung 2). Hier werden die Unterschiede zwischen zwei Gebietskörperschaften aus ein und demselben Vergleichsring deutlich. Während die eine sich konstant auf einem sehr niedrigen Niveau hält, ist bei der anderen ein sehr hoher Wert im Jahr 2005 zu sehen, der kontinuierlich bis auf den Mittelwert des Vergleichsrings sinkt.

⁵ Hier sind die Zahlen der „alten“ Vergleichsringe abgebildet. Seit 2010 wurden die Vergleichsringe neu gebildet.

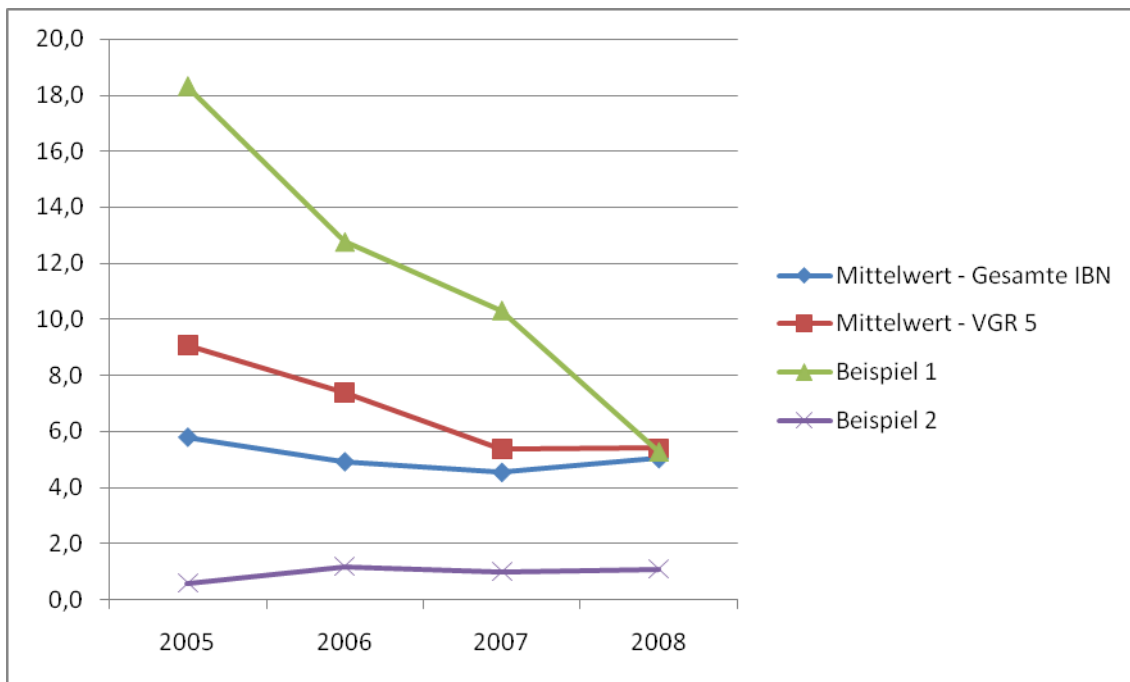


Abbildung 2: Hilfen nach §35a pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Vergleich zweier Gebietskörperschaften aus dem Vergleichsring 5 von 2005 bis 2008

Dies spiegelt sich auch in den Unterschieden in Bezug auf ambulante und stationäre Eingliederungshilfen sowie die Hilfen für junge Volljährige wieder, wie Abbildung 3 darstellt:

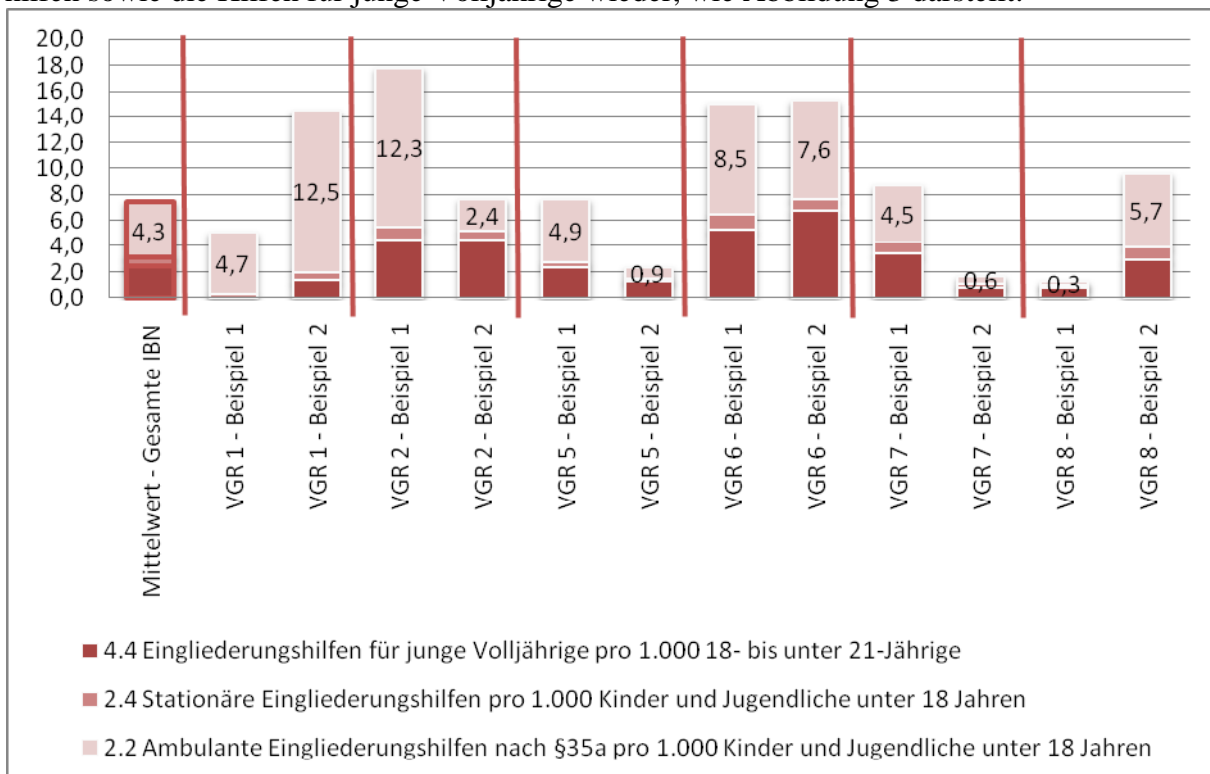


Abbildung 3: Vergleich ambulanter und stationärer Eingliederungshilfen und Hilfen für junge Volljährige im Vergleich von Gebietskörperschaften (2008)

Diese unterschiedlichen Zahlen gaben Anlass zu Diskussionen innerhalb der Vergleichsringe – wenn nicht die Sozialstruktur die Quoten erklären kann, was sind dann die Ursachen? Schnell wurde deutlich, dass die Bearbeitungsstandards für eine Eingliederungshilfe in den einzelnen Jugendämtern auf vielen Ebenen differieren. Dies bezieht sich auf strukturelle und inhaltlich-fachliche sowie auf die Rahmenbedingungen.

Die Organisationsstrukturen für die Bearbeitung von Eingliederungshilfen zeigt eine hohe Vielfalt. Teilweise erfolgt die Eingangssachbearbeitung in der wirtschaftlichen Jugendhilfe, im ASD oder in Spezialdiensten. Die Diagnostik wiederum kann im ASD, bei Spezialdiensten, internen anderen Stellen (wie z.B. Beratungsstellen, psychologische Dienste, Gesundheitsamt) oder externen Fachstellen liegen. Die Hilfestuerung liegt entweder in Spezialdiensten oder im ASD, wobei insbesondere bei Spezialdiensten die Binnendifferenzierung bei kombinierten Hilfen unterschiedlich gehandhabt wird. Außerdem sind die Zuständigkeiten häufig nach Teilleistungsstörungen, sonstigen ambulanten und stationären Eingliederungshilfen aufgeteilt.

Auch die fachlich-inhaltlichen Standards und Positionen sind in den einzelnen Jugendämtern sehr unterschiedlich. Zum einen zeigt sich, dass in der Diagnostik die Unterscheidung in „seelische Störung“ und „Teilhabebeeinträchtigung“ teilweise unscharf ist. Welche Diagnoseverfahren für die Teilhabebeeinträchtigung gewählt werden, differiert ebenso stark. Hier zeigen sich auch große Unterschiede im fachlichen Selbstverständnis der sozialpädagogischen Fachkräfte im Verhältnis zu Ärzten und Therapeuten. Ob und bei welchen Eingliederungshilfen ein Hilfeplanverfahren nach §36 oder ein „vereinfachtes Verfahren“ durchgeführt wird und wie insgesamt eine Hilfestuerung – insbesondere bei ambulanten Hilfen – durchgeführt wird, ist ebenfalls von Jugendamt zu Jugendamt verschieden.

Gerade im Bereich der Eingliederungshilfen sind auch die örtlichen Rahmenbedingungen sehr wichtig. Die geforderte Einbindung von Schule und Gesundheitswesen sowohl in die Diagnostik als auch in die Umsetzung der Hilfen ist hier besonders ausgeprägt und vom Gesetzgeber gefordert. So ist auch die Qualität der eingebrachten Gutachten zur seelischen Gesundheit regional unterschiedlich, ebenso die Vielfalt und Ausgestaltung der Angebote zur Therapie. Einen Einfluss scheinen ebenfalls die jeweiligen Angebote der Einrichtungen vor Ort zu haben, ebenso wie die Haltung der Schulen, insbesondere bei den Teilleistungsstörungen.

Welchen Einfluss jeder dieser genannten Faktoren auf die Hilfequoten hat, war ebenso wenig Gegenstand des Projekts wie die Frage danach, was denn eine „gute“ Quote ist. Ziel war die Entwicklung von Empfehlungen zur qualitativ hochwertigen Bearbeitung von Eingliederungshilfen innerhalb der Jugendämter. Es galt, eine Position der Jugendhilfe zur Orientierung zwischen dem eigenen Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe mit Blick auf die anderen beteiligten Institutionen im Bildungs- und Gesundheitssystem zu entwickeln.

3. Projektbildung und -verlauf

Bildung und Zusammensetzung der Projektgruppe

Das Projekt wurde im Mai 2010 innerhalb der an der IBN beteiligten Jugendämter ausgeschrieben und war mit einem Kostenbeitrag von 750 € pro Jugendamt zur Abdeckung eines Teiles der Projektkosten versehen. Die Projektsteuerung und –leitung erfolgte durch die „Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie (GEBIT)“ aus Münster sowie durch das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie aus Hannover.

9 Jugendämter sowie eine Fachstelle für Diagnostik (eine von vier Kommunen gemeinsame getragene Einrichtung) haben sich auf Grund dieser Ausschreibung an dem Projekt beteiligt. Die Zusammensetzung der Projektgruppe deckte ein breites Spektrum bezüglich der Größe und Organisationsstruktur der niedersächsischen Jugendämter ab. Sowohl kleine Kommunen ohne eigene Spezialdienste als auch langjährig erfahrene Fachdienste mit einem hohen Maß an Spezialwissen und -kenntnissen beteiligten sich an der nun folgenden insgesamt ca. 2-jährigen Arbeit der Projektgruppe.

Ziele des Projekts

Im ersten Workshop wurden zunächst die Erwartungen der teilnehmenden Jugendämter erhoben sowie die Ziele des Projekts festgelegt. Dazu gehörten u.a.

- Verbesserung der Rechtssicherheit
- Einheitlichere Vorgehensweise der Kommunen
- Empfehlungen zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung entwickeln
- Standards entwickeln für
 - ärztl. Stellungnahme
 - Anerkennung von Legasthenie und Dyskalkulie
 - Ambulante und stationäre Hilfsangebote
- Instrumente entwickeln für die Falleingangsphase und –steuerung
- Bessere Informationen für Eltern und Schule
- Klärung des Verhältnisses zur Schule

Neben diesen inhaltlich geprägten Zielen wurde geklärt, dass die zu entwickelnden Handreichungen an den Anforderungen der Praxis in den Jugendämtern orientiert sein sollten. Damit verbunden waren u.a. ein breit angelegtes Formularwesen sowie ein umfangreicher Anhang zur gesamten Themenpalette der Eingliederungshilfe nach §35 a SGB VIII.

Vorgehensweise der Projektgruppe

In der ersten Projektphase erfolgte zunächst eine Sammlung und Überprüfung der jeweils in den Jugendämtern aktuell verwendeten Materialien und Unterlagen. Diese wurden aufbereitet und zu einem späteren Zeitpunkt durch die Projektleitung wieder in den Prozess zurückgeführt. Außerdem wurde im November 2010 eine zweitägige Veranstaltung ausschließlich für die Mitglieder der Projektgruppe durchgeführt, in deren Mittelpunkt Fachgespräche mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie, Diagnostik, Legasthenie/Dyskalkulie im schulischen Bereich sowie Verwaltungsgerichtsbarkeit waren.

In den sieben ganztägigen Sitzungen der Projektgruppe wurden während des gesamten Prozesses immer wieder inhaltlich-fachliche Fragen diskutiert, Positionen erarbeitet, wieder verworfen und nach erneuter Diskussion wieder aufgenommen. Dazu gehörten Fragen nach der Diagnostik von Teilleistungsstörungen, danach wie sich die Kinder- und Jugendhilfe gegenüber dem Bildungssystem positioniert aber auch im Verhältnis zu den Gutachterinnen und Gutachtern, die die seelische Gesundheit diagnostizieren. Es wurden Fragen diskutiert wie: Muss man jede Stellungnahme akzeptieren, auch wenn sie mit veralteten Methoden erstellt wurde, bzw. zur Vorgehensweise gar keine Angaben enthält? Wie soll man sich verhalten, wenn deutlich wird, dass die Schule bei Teilleistungsstörungen bisher keinerlei eigene Fördermaßnahmen in die Wege geleitet hat?

Neben dem Blick nach außen war aber insbesondere der Blick nach innen wichtig. Hier wurden vor allem Haltungen als auch Ziele diskutiert. Das gemeinsam entwickelte Verfahren gibt keine Empfehlungen zu einer Organisationsstruktur ab. Ob die Bearbeitung innerhalb von Spezialdiensten oder im ASD erfolgt, ist aus unserer Sicht nicht entscheidend. Wichtig ist, dass das notwendige Wissen um das Verfahren und die inhaltlichen Standards vorhanden ist. Geleitet hat die Diskussionen in der Projektgruppe vor allem, ein Verfahren zu entwickeln, das allen Anspruchsberechtigten Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Hilfe gewährleistet; aber auch die Position, dass die Jugendhilfe in diesem Zusammenhang als eigenständiger Akteur auftritt; und der immer wieder notwendige Verweis darauf, dass ALLE beteiligten Akteure im Sinne des Kindes mit einer Teilhabebeeinträchtigung zusammenwirken sollten.

Diese, die Arbeit der Projektgruppe leitenden Grundsätze führten zu einem Arbeitsverfahren, das durch die mehrmalige Be- und Verarbeitung der einzelnen Teile der Empfehlungen geprägt war:

- Zunächst wurden durch die Projektleitung erstellte bzw. aufbereitete inhaltliche Kapitel, Formulare und andere Anlagen in die Projektsitzungen eingespeist.
- Diese wurden – wenn möglich – in der jeweiligen Sitzung in Kleingruppenarbeit einer ersten Prüfung unterzogen.
- Nach Einarbeitung der durch die Kleingruppen vorgenommenen Änderungen wurden die einzelnen Kapitel wieder den Kleingruppen und erst daran anschließend
- der Gesamtheit der Gruppe zur erneuten Überarbeitung zugeleitet und abschließend in der jeweils nächsten Sitzung in der Gesamtgruppe diskutiert und verabschiedet.

Dieses mehrstufige Verfahren führte letztlich zu einer hohen Identifikation innerhalb der Projektgruppe und erleichterte anschließend die Kommunikation in den Jugendämtern und mit den Spitzenverbänden. Parallel wurden zunächst einzelne Kapitel der Empfehlungen auch den jeweils zuständigen Ministerien zugeleitet, um gerade in bestimmten Rechtsfragen die notwendigen Beteiligungsprozesse herzustellen und auch die jeweils aktuellste Rechtsauffassung abzubilden.

4. Das Ergebnis

Die in dem dargestellten Verfahren erarbeiteten Handreichungen zu §35a SGB VIII bestehen aus einem Textteil, zahlreichen Vorlagen zu Formularen rund um das Hilfeplanverfahren sowie einem umfangreichen Anhang, bestehend aus Gesetzestexten und Gerichtsurteilen sowie Material zu den rechtlichen, fachlichen und medizinischen Hintergründen der Eingliederungshilfe nach §35a SGB VIII. Die Handreichung ist interaktiv aufgebaut, d.h. Text und Anhänge sind elektronisch miteinander verknüpft. Die Handreichung wurde als komplettes Produkt zunächst ausschließlich auf CD gefertigt und wird in einem zweiten Schritt im Rahmen eines derzeit in der Erprobung befindlichen „IBN-Wiki“ Teil eines internet-basierten arbeitsplatz-zugänglichen Wissensmanagementsystems für die niedersächsischen Jugendämter.

Inhaltlich enthalten die Handreichungen neben Beiträgen zu den rechtlichen Voraussetzungen einer Eingliederungshilfe nach §35 a SGB VIII, der Diagnostik einer seelischen Störung sowie der Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung auch Beiträge zu den Anforderungen an die Leistungserbringer sowie Exkurse zu den Aufgaben der Schule und zu den Ergebnissen wissenschaftlicher Studien zur seelischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen.

Ein wesentliches Kapitel behandelt das Verwaltungsverfahren im Jugendamt und ist mit den jeweiligen Merkblättern, Unterlagen und Formularen im Anhang direkt verknüpft.

5. Übertragbare Erkenntnisse zur Entwicklung und Anerkennung von Fachstandards in der Kinder- und Jugendhilfe

Nach den „Anregungen und Empfehlungen zur Vollzeitpflege“ ist es jetzt in Niedersachsen zum zweiten Mal gelungen, zu einem Teilgebiet des Tätigkeitsbereiches der Jugendämter fachliche Empfehlungen zu erarbeiten, die ob ihrer Entwicklungsgeschichte eine hohe Akzeptanz bei den niedersächsischen Kommunen genießen. Als wichtige Parameter für diese Vorgehensweise sind folgende Punkte zu nennen:

- Voraussetzung dieses Prozesses ist und bleibt natürlich die uneingeschränkte kommunale Selbstbestimmung hinsichtlich der Wirksamkeit der in einer Handreichung formulierten Fachstandards. Jede Kommune trägt weiterhin die volle alleinige Verantwortung über die Anwendung (und auch die Nichtanwendung) der jeweiligen Empfehlungen. Obwohl grundgesetzlich

garantiertes Rechtsgut kann es durchaus sinnvoll sein, zu Beginn des Prozesses oder in der Planungsphase darauf ausdrücklich hinzuweisen.

- Fachliche Handreichungen und Empfehlungen bilden immer den jeweiligen Ist-Stand bezüglich der rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen des gewählten Fachgebietes ab. Um zu verhindern, dass sie in den Schubladen oder Regalen verschwinden, sollte sowohl die Form der Veröffentlichung als auch die anschließende „Betreuung“ so gewählt werden, dass in regelmäßigen Abständen eine Aktualisierung möglich und ohne großen Zeit- und Geldaufwand zu realisieren ist.
- Die wichtigste Voraussetzung für ein solches Projekt zwischen Land und Kommunen ist eine stabile Basis gegenseitigen Vertrauens hinsichtlich der Erarbeitung landesweiter Handreichungen oder Empfehlungen in einem für eine derartige Zusammenarbeit zunächst ungeschützten Umfeld.
- Die Projektgruppe wird am besten über eine offene Ausschreibung oder Interessensabfrage gebildet und sollte die unterschiedlichen Strukturen der kommunalen Gemeinschaft abbilden, d.h. Vertretung der verschiedenen Regionen, städtische und Landkreisjugendämter sowie die verschiedenen Größenordnungen der Gebietskörperschaften sollten annähernd vertreten sein.
- Ziele des Projekts und Vorgehensweise der Projektgruppe sollten gemeinsam erarbeitet werden.
- Eine wissenschaftliche Begleitung durch ein außerhalb der Landes- und Kommunalverwaltung angesiedeltes Institut mit dem notwendigen fachlichen Hintergrund ist für den Entstehungsprozess und die Akzeptanz fachlicher Empfehlungen unerlässlich.
- Die Projektleitung übernimmt neben der Moderation auch die fachliche Hintergrundrecherche sowie die Vor- und Aufbereitung des Materials. Entsprechende Vorerfahrungen sollten vorhanden sein.
- Fachliche Handreichungen sind keine wissenschaftlichen Untersuchungen! Sie stützen sich im Wesentlichen auf schon bekanntes Material.
- Die Ausstattung der Jugendämter in den Kommunen ist in einem Flächenland wie Niedersachsen höchst unterschiedlich. Dabei verfügen die Jugendämter in ihrer Gesamtheit über einen immens großen Fundus an Wissen, Erfahrung und überaus qualifiziertem Personal. Für die Entwicklung von Fachstandards auf Landesebene ist der Zugang zu diesen Fachkräften ein Garant für die Qualität und die Akzeptanz des Produkts.
- Für das Gelingen der Projektarbeit muss die Balance zwischen der „Exklusivität“ der erarbeitenden Ergebnisse einerseits und der Beteiligung der Ministerien und Spitzenverbände andererseits gewahrt werden.

6. Fazit

Standardisierungsprozesse in einer kommunal organisierten Kinder- und Jugendhilfe entziehen sich zunächst außerhalb der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern weitgehend dem staatlichen Einfluss. Die Diskussion um die Hereinnahme oder Streichung bzw. anschließend um die Ausgestaltung des §79 a SGB VIII im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Bundeskinderschutzgesetz hat deutlich gezeigt, dass hier schwieriges Terrain zu betreten ist. Es wird interessant sein, zu beobachten, wie sich die vom Gesetzgeber intendierte Qualitätsentwicklung gestalten wird.

In den kommunalen Jugendämtern gibt es ungeachtet der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen schon immer relevante Strömungen, die sich vor dem Hintergrund fachlicher Erwägungen Handreichungen, Empfehlungen und Fachstandards wünschen. Die auftretenden Probleme bei Fallabgaben und –übernahmen in bzw. aus anderen Jugendamtsbezirken, der hohe Einsatz von Ressourcen bei der Entwicklung von Jugendamts-internen Fachstandards u.v.m. lassen immer wieder die Frage

aufkommen, ob es bei der Knappheit der Personalkapazitäten wirklich sinnvoll ist, wenn jede Kommune immer wieder „das Rad für sich neu erfindet“.

In Niedersachsen hat sich vor allem durch die Integrierte Berichterstattung (IBN) eine Ebene des fachlichen Austauschs und der Fachdiskussion entwickelt, die zu einem größeren gegenseitigen Vertrauen innerhalb der kommunalen Gemeinschaft aber auch zwischen Land und Kommunen geführt und Prozesse wie den oben beschriebenen wesentlich erleichtert hat. Durch die IBN gibt es jetzt seit sieben Jahren regelmäßige, wissenschaftlich begleitete Fachdiskurse in Vergleichsringen und Sonderprojekten, die neben der hier thematisierten Handreichung zu § 35a auch schon Fachstandards zur Fallbearbeitung im Bereich der erzieherischen Hilfen oder ein System zur Personalbemessung im ASD hervorgebracht hat. Jedes Jugendamt entscheidet für sich über die Intensität der Mitwirkung und der Umsetzung der gelieferten Informationen. Aber immer vor dem Hintergrund, dass für einen wachsenden Bereich der Leistungen des Jugendamtes Fachstandards zur Verfügung stehen, die einen breit angelegten Entwicklungs- und Abstimmungsprozess durchlaufen haben und entsprechend anerkannt sind.

Die Implementierung von Fachstandards in der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt ohnehin immer prozesshaft und niemand sollte der Illusion erliegen, dass die Arbeit mit der Verabschiedung oder Veröffentlichung einer Handreichung erledigt ist. Die darauf folgende wesentliche und im Sinne einer wirklichen Implementierung wichtigste Phase erfolgt natürlich in den Jugendämtern selbst und sollte wenn möglich durch flankierende Maßnahmen (Fortbildungen, Veröffentlichungen etc.) begleitet werden. Zu einer wirkungsvollen Implementierung gehört abschließend: Mit der Veröffentlichung beginnt der Prozess der Evaluation und der Aktualisierung. D.h. schon zu Beginn des Prozesses sollte man mit Auftrags- und Geldgebern die Zielstellung eines „atmenden Systems“ klären, um „Schubladenproduktionen“ möglichst zu vermeiden!