

April 2017

**Konzept für ein Projekt zur Praxisforschung und Praxisentwicklung der Fachhochschule Münster  
Entscheidungen zu Erziehungshilfen im Jugendamt: Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten im ASD**

**1. Ausgangssituation und inhaltliche Ausrichtung des Projekts**

Sowohl zwischen Jugendämtern als auch innerhalb von Jugendämtern zwischen unterschiedlichen Regionen sind markante Unterschiede bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung (§§ 27 bis 35a und 41 SGB VIII) zu konstatieren. Interkommunale aber auch viele intrakommunale Betrachtungen und Vergleiche kommen immer wieder zu dem Ergebnis, dass sich erhebliche Differenzen zwischen verschiedenen Bezirken und Arbeitsteams ergeben, und zwar auch dann, wenn Sie unter ähnlichen Bedingungen innerhalb eines Jugendamts arbeiten. Solche Divergenzen betreffen insbesondere

- die Häufigkeit von Hilfen pro 10.000 Minderjährige,
- die Verteilung zwischen ambulanten und stationären Hilfeformen,
- die Eingriffsdichten im Kontext einer Kindeswohlgefährdung (Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren nach §§ 8a und 50 SGB VIII).

Häufig herangezogene Erklärungen für solche Differenzen sind äußere Faktoren:

- Sozialraumfaktoren, die unterschiedliche Belastungen von Lebenslagen thematisieren (z.B. Belastung durch Armut oder Alleinerziehenden-Status) und damit unterschiedliche Hilfeanforderungen begründen könnten;
- Infrastrukturfaktoren, die den Zugang und die eingeschätzte Qualität der jeweils verfügbaren Angebote der Erziehungshilfen zur Begründung unterschiedlicher Hilfeentscheidungen heranziehen.

Jedoch zeigen Untersuchungen und Erfahrungen der Praxis (z.B. Auswertungen im Jugendamt Kreis Borken), dass solche sozialräumlichen Bedingungen Unterschiede in der Hilfedichte und in der Verteilung der Hilfearten nicht hinreichend erklären können. Eindeutige Zusammenhänge zwischen sozialräumlichen Faktoren und damit verbundenen Lebenslagen von Familien und spezifischen Leistungs- und Interventionsstrukturen der Jugendhilfe lassen sich zumeist ebenso wenig belegen wie Zusammenhänge mit einer je spezifischen unterschiedlich verfügbaren Infrastruktur.

Der Blick richtet sich somit verstärkt auf die Entscheidungsprozesse: Nach welchen Gesichtspunkten die einzelnen ASD-Teams ihre „Fälle“ interpretieren und entsprechende Entscheidungen treffen. Gefragt ist also die Art, in der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) vollzogen

wird und wie sich diese in konkrete Entscheidungen im Einzelfall niederschlägt. Viele Jugendämter versuchen, die Hilfeplanung dadurch stärker zu strukturieren, dass sie Verfahrensvorgaben für die einzelnen ASD-Teams machen und dadurch die Hilfeplanungen in den ASD-Teams einander anzugleichen – in der Erwartung: Wenn wir gleiche Verfahrensbedingungen konstituieren und darauf achten, dass alle Teams ihre Hilfeplanung nach diesen Verfahrensvorgaben gestalten, werden sich auch die Entscheidungen zwischen den verschiedenen Teams einander angleichen.

Diese Erwartung trifft jedoch nicht in dem gewünschten Ergebnis-Ausmaß zu. Denn die Hilfeplanung ist kein technisch zu konzipierender Verfahrensablauf, den man primär durch eine Vorgabe von Verfahrensschritten einigermaßen verlässlich steuern könnte. Das liegt zu einem an der Art, in der die Rechtsansprüche im SGB VIII konstituiert sind („Zweckprogrammierung“), und zum anderen an den damit einhergehenden Spezifika sozialpädagogischer Entscheidungen. „Zweckprogrammierung“ bedeutet, dass der Gesetzgeber keine exakten Kriterien festlegen kann, anhand derer objektiv über das Vorliegen eines Rechtsanspruchs auf Hilfe entschieden werden kann bzw. muss. Der Gesetzgeber muss auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen (das „nicht gewährleistete“, § 27 SGB VIII, und das „gefährdete“, § 8a SGB VIII, Kindeswohl) als Auslöser für einen Rechtsanspruch auf Hilfe, und kann nur den Zweck einer Hilfe angeben, ohne jedoch genau benennen zu können, bei welcher Ausgangslage welche Hilfeform die richtige sein soll. Was „die richtige Hilfe“ („notwendig und geeignet“, § 27 SGB VIII) ist, muss ebenfalls immer unter den besonderen fallbezogenen Konstellationen (Familiensituation, Umfeld des Kindes, bisherige Erfahrungen des Kindes und der Elternteile, persönliche und soziale Ressourcen des Kindes und der Elternteile etc.) betrachtet und entschieden werden. Sozialpädagogisch ausgerichtete Entscheidungen müssen also immer den Einzelfall in den Blick nehmen, also die Konstellationen des Einzelfalls umfänglich zu verstehen versuchen und dann auf dieser Verstehensgrundlage die beste, Wirksamkeit versprechende Hilfemodalität zu finden. Entscheidungen „von der Stange“ nach dem Motto „Immer wenn Konstellation A vorliegt, ist Hilfeform X die richtige, und bei Konstellation B muss Hilfeform Y genommen werden“ passen nicht; sie würden dem Einzelfall nicht gerecht, darüber hinaus wären sie viel zu grob und unspezifisch und daher mit wenig Wirkungsaussichten verbunden. Soziale Arbeit – und als Teil davon: Hilfen zur Erziehung – ist angesichts ihrer Zweckprogrammierung und der Notwendigkeit einer individuellen Betrachtung der „Fälle“ auf professionelle Deutungen, auf Methoden der fachlich kompetenten Interpretation angewiesen ist und benötigt dafür entsprechende Freiräume, um individuellen Lebenslagen und Bedarfskonstellationen für jeden Einzelfall gerecht werden zu können.

Verfahrensvorschriften bzw. Standardisierungen, die fachkräfte- und teamübergreifend die Entscheidungspraxis steuern sollen, können lediglich einen Rahmen abstecken, der die Variabilität des Vorgehens etwas eingrenzt; die fachlichen Entscheidungen maßgeblich in dem Sinn prägen, dass Unterschiede im Entscheidungsverhalten weitgehend eingegeben würden, können sie nicht.

Wenn man an den Unterschieden in der Entscheidungspraxis in Jugendämtern „arbeiten“ will, sind zwei Anforderungen bedeutsam:

- (1) Man muss systematisch beobachten und erkunden, was in den verschiedenen ASD-Teams an Haltungen, Interpretationsmuster, Arbeitsweisen bei der Herbeiführung von Entscheidungen aktualisiert wird. Also: wie Hilfeplanung konkret gehandhabt wird, welche Haltungen sich im Team herausbilden, welche theoretischen und persönlichen Annahmen die Interpretation eines „Falls“ bestimmen, von welchen Wahrnehmungen zur Lebenssituation eines Kindes und/ oder zu den Leistungsmöglichkeiten von Regelangeboten der Jugendhilfe (Kindertageseinrichtungen, Beratungsstellen, Offene Kinder- und Jugendarbeit etc.) sowie zu den spezifischen Angeboten der Erziehungshilfe sich die Fachkräfte leiten lassen etc. Im Mittelpunkt steht also das Bemühen, zu erkennen, wie die einzelnen Fachkräfte und Teams ihre Form der Hilfeplanung jeweils – unter Verarbeitung der für das gesamte Jugendamt geltenden Verfahrensvorgaben – konstituieren.
- (2) Auf einer solchen Grundlage können Differenzen bezüglich der Entscheidungskriterien und des Entscheidungsverhaltens angesprochen und bewusst gemacht sowie gemeinsam mit den Teams erörtert werden – allerdings nicht mit der weitgehenden, aber unrealistischen Erwartung, dass dadurch solche Unterschiede abgeschafft werden könnten, sondern in der Hoffnung, dass durch Thematisieren und gemeinsame Erörtern der Bedeutung solcher Unterschiede genauer auf bestimmte Aspekte der Entscheidungspraxis geachtet wird und sich durch das Bewusst-Machen die Unterschiede im Prozess ggf. reduzieren.

Um solche Unterschiede beobachten und Erklärungen für die Unterschiede finden zu können, ist ein „Blick von außen“ angemessen. Die Personen innerhalb des Jugendamtes (Jugendamtsleitung, ASD-Leitung, Fachkräfte als Teammitglieder) haben zum einen keine ausreichende Distanz zum Alltag, um mit einem „fremden Blick“ die Entscheidungsprozesse im ASD beobachten und analysieren zu können; zum anderen kann ihnen von den jeweils anderen potentiell immer unterstellt werden, dass sie mit ihrem Urteil und mit ihren Wahrnehmungen bestimmte eingegrenzte Interessen verfolgen. Ein „fremder Blick“ von Personen, die außerhalb des Jugendamtes stehen, denen jedoch zugetraut wird, dass sie von der Sache (Hilfeplanung und Entscheidungsprozesse im ASD) etwas verstehen, können eher ungewohnte Wahrnehmungen einbringen und diese in einer an die bestehenden Kommunikationsmodi anschlussfähigen Weise vermitteln.

## 2. Fragestellungen für das Projekt

Das hier skizzenartige charakterisierte Praxisforschungs- und Praxisentwicklungsprojekt richtet sich auf die konkreten Entscheidungsprozesse und -begründungen im Einzelfall und auf die Teamdynamiken, in die diese Entscheidungen eingebunden sind. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich in einzelnen Teams bestimmte Werthaltungen und damit verbunden Teamkulturen ausprägen und verselbständigen. Die **erkenntnisleitende Frage** lautet:

***Können die in den ASD-Teams entwickelten Wahrnehmungsweisen, Interpretationsmuster, Werthaltungen, Teamkulturen als Faktoren zur Erklärung der Differenzen in den Entscheidungen bei den Hilfen zur Erziehung zwischen den verschiedenen Teams herangezogen werden?***

Damit verbunden ist ein **praktisches Interesse**:

***Mit Hilfe welcher Steuerungsimpulse lassen sich die Differenzen in der Entscheidungspraxis in den ASD-Teams reduzieren?***

Die Bewertungs- und Fallbearbeitungsprozesse in den ASD-Teams sollen vornehmlich unter vier Leitfragen untersucht werden:

- (1) Wie werden einerseits Defizite und Versagen bei den Eltern und andererseits deren Fähigkeiten und Ressourcen im Kontext des Fallverstehens wahrgenommen und thematisiert?
- (2) Wie werden konkrete soziale Lebenslagen (Alleinerziehend, SGB II-Bezug etc.) als Grundlage der Hilfeplanung interpretiert und verarbeitet? Welche Bedeutung haben solche Faktoren für die Hilfeplanung und die Hilfe-Entscheidung?
- (3) Wie werden konkrete Bedarfssituationen wahrgenommen und interpretiert? Wie verläuft der Prozess der Überführung von individuellen Bedürfnissen der Adressat/innen in vom Amt anerkannte und damit entscheidungsrelevante erzieherische Bedarfsdefinitionen? Hierin eingelagert: Welche Argumente sind ausschlaggebend für welche Hilfen?
- (4) Wie wird die vorhandene Angebotspalette im Kontext der Hilfen zur Erziehung wahrgenommen? Wem wird warum in welchen Fällen eine spezifische zielgerichtete Hilfenkompetenz zugeschrieben? Für welche Probleme werden welche Hilfen als gute Lösung gesehen? Mit welchen Attributen werden welche freien Träger von den ASD-Fachkräften versehen?

Im Mittelpunkt stehen dabei nicht primär die individuellen Interpretations- und Handlungsmuster der einzelnen Fachkräfte, sondern es wird davon ausgegangen, dass die individuellen Muster eingebettet sind und stark mitgeprägt werden von den kollektiv entwickelten und aufrechterhaltenen Deutungsmustern des Teams. Zielpunkt der Untersuchung sind also solche kollektiven Deutungsmuster im Team.

### 3. Projektvorgehen

Methodisch sind drei Zugänge vorstellbar, die brauchbare Erkenntnisse zu den o.g. Fragen ermöglichen und die dann im Projektverlauf gut zu einem informativen Gesamtbild miteinander verknüpft werden können:

- (1) Analyse der Hilfepläne für einen festgelegten Zeitraum, insbesondere hinsichtlich folgender Fragen:
  - Beschreibung des erzieherischen Bedarfs (Kriterien, Begründungen)
  - Abbildung der Dynamik von Hilfeplanungsprozessen (kollegiale Beratung; Beteiligung der Adressat/innen)
  - Thematisierung von sozialen Belastungsfaktoren (Sozialraumfaktoren)
  - Thematisierung individueller Belastungsfaktoren
  - Art der Hilfeentscheidung und spezifische Begründung für diese Wahl (Infrastrukturfaktoren)
  
- (2) Beobachtung kollegialer Beratungsprozesse, insbesondere zu folgenden Prozesselementen:
  - Formen und Arten kollegialer Beratung
  - Kontexte/Rahmenbedingungen
  - Art der beratenen Fälle
  - Art der Beratungsfragen/-anliegen
  - Anteil unterschiedlicher diagnostischer Elemente in der Hilfeplanung
  
- (3) Befragung von Sozialarbeiter/innen bezüglich ihrer Einstellung zu
  - Erfahrungen der Fachkräfte mit der Hilfeplanung
  - Rahmenbedingungen der Hilfeplanung
  - Aufgabenzuschnitt
  - Fragen des Kinderschutzes
  - Ursachenhypothesen zur Entstehung von erzieherischen Problemen (soziale Begründungen vs. individueller Beeinträchtigungen als Ursache)

Für das Projekt ist eine Dauer von insgesamt einem Jahr (12 Monate) vorgesehen. Das Projekt sollte spätestens zum 01.10.2017 beginnen. Die Laufzeit lässt sich in drei Phasen einteilen:

#### (1) Vorbereitungsphase (2 Monate)

Die Vorbereitungsphase kann relativ kurz gehalten werden. Wichtig sind in dieser Vorbereitungsphase folgende Elemente:

- Kontaktaufnahme mit den zu beteiligenden Teams und Abschluss von Kooperationsvereinbarungen
- Sekundärstatistische Auswertungen
- Entwicklung von Forschungsinstrumenten
- Durchführung von Pretests

#### (2) Durchführungsphase (7 Monate)

In dieser Phase werden die Erhebungen durchgeführt. Wichtig sind in dieser Phase folgende Elemente:

- Durchführung der Hilfeplananalysen (max. 40 Hilfepläne))
- Durchführung der Sozialarbeiterbefragung (quantitativ und qualitativ)
- Durchführung und Dokumentation der Fallberatungen (max. 20 Fallberatungen)

#### (3) Abschlussphase (3 Monate)

- Abschließende Interpretationen
- Fertigstellung des Forschungsberichtes
- Präsentationen in den beteiligten Kommunen

Am Ende dieser Phase wird der Forschungsbericht als **Endbericht** vorgelegt, und es erfolgen Erörterungen zu den Schlussfolgerungen, die aus den Erkenntnissen des Projekt abgeleitet werden können und zu den möglichen Handlungsschritten, mit deren Hilfe möglicherweise zu einer Reduktion der Unterschiede in den Entscheidungen der ASD-Teams hingeführt werden kann.

Monat 1	Monat 2	Monat 3	Monat 4	Monat 5	Monat 6	Monat 7	Monat 8	Monat 9	Monat 10	Monat 11	Monat 12	
Projektvorbereitung		Feldphase								Abschlussbericht		
Instrumentenentwicklung										Präsentationen		

**4. Personalausstattung; Kosten- und Finanzierungsplan**

Das Projekt soll mit einer halben Stelle (wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in) und mit wissenschaftlichen Hilfskräften (BA-Absolventen im Masterstudium) umgesetzt werden:

- wissenschaftliche Mitarbeiter/in 0,5 Stelle
- studentische/wissenschaftliche Hilfskräfte (2 x 8 Stunden-Stelle)

**Kosten- und Finanzierungsplan** für 12 Monate (Berechnung 2017 und 2018):

<b>Kostenplan</b>	<b>Gesamt</b>
Wissenschaftl. Mitarbeiter/innen (0,5 Stelle, E 13, Stufe 2 (=2.750,- mtl.))	<b>33.000</b>
Wissenschaftliche Hilfskräfte (2x32 Stunden mtl. = 64 h)	<b>16.000</b>
Kosten für entlastende Lehraufträge (4 SWS/in 2 Semestern)	<b>1.200</b>
Gesamte Bürokosten (u. a. Miete, Bürobedarf, Telefon, Literatur, Auswertungssoftware etc.)	<b>4.000</b>
Transkriptionskosten	<b>2.000</b>
Reisekosten	<b>2.000</b>
<b>Gesamtkosten</b>	<b>58.200</b>

**Finanzierungsplan:**

- **FH (allgemein) (Räume und Arbeitsmaterial)** 4.000 €
- **FH (aus Drittmitteln und Drittmittelrückfluss)** 24.200 €
- **durch Zuwendungsgeber/Projektpartner** 30.000 €