

DEUTSCHES INSTITUT
FÜR JUGENDHILFE UND
FAMILIENRECHT e. V.



FORUM FÜR FACHFRAGEN

Postfach 10 20 20
D-69010 Heidelberg

Fon 0 62 21/98 18-0
Fax 0 62 21/98 18-28

institut@dijuf.de
www.dijuf.de

Qualitative Interviews zu Schwierigkeiten mit der Klärung der örtlichen Zuständigkeit und von Kosten- erstattungsfällen in der Kinder- und Jugendhilfe

Abschlussbericht

Dr. Axel Philipps

UNTER MITARBEIT VON:

Diana Eschelbach

Marion Küfner

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Forschungsdesign und Methode	4
2.1	Auswahlprozess	4
2.2	Leitfäden.....	9
2.3	Probeinterviews.....	11
2.4	Durchführung der Interviews	12
2.5	Auswertung der Interviews.....	13
3.	Merkmale der ausgewählten Organisationen	15
4.	Örtliche Zuständigkeit	20
4.1	Erfahrungen mit und Stellungnahmen zu den §§ 86 ff. SGB VIII.....	21
4.2	Bestätigung und Bewährtheit	21
4.3	Schwierigkeiten und kritische Darstellungen.....	23
4.3.1	Häufigkeit der Schwierigkeiten	23
4.3.2	Ausmaß der Schwierigkeiten.....	24
4.3.3	Rechtliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen.....	24
4.3.4	Tatsächliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen	28
4.3.5	Rahmenbedingungen bei der Anwendung der Regelungen.....	34
4.4	Berichtete Auswirkungen durch Klärung und Wechsel der örtlichen Zuständigkeit	54
4.5	Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII.....	59
5.	Kostenerstattung	61
5.1	Erfahrungen und Stellungnahmen zu den §§ 89 ff. SGB VIII	61
5.2	Bestätigung und Bewährtheit	61
5.3	Schwierigkeiten und kritische Darstellungen.....	62
5.3.1	Häufigkeit der Schwierigkeiten	62
5.3.2	Ausmaß der Schwierigkeiten.....	63
5.3.3	Rechtliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen.....	63
5.3.4	Tatsächliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen	65
5.3.5	Rahmenbedingungen bei der Anwendung der Regelungen.....	67
5.4	Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 89 ff. SGB VIII.....	69
6.	Empfundene Ungerechtigkeiten aufgrund der gesetzlichen Regelung	70
7.	Streitigkeiten vor Gericht	71
8.	Das Für und Wider zu einzelnen Alternativmodellen	73
8.1	Vereinfachung	73
8.2	Statische Zuständigkeit	74
8.3	Anbindung an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes	77
8.4	Ausweitung des § 86 Abs. 6 SGB VIII auf Heime	79
8.5	50-km-Klausel.....	80
9.	Wünsche und Anregungen	80
10.	Schlussfolgerung	86
ANHANG A		90

1. Einleitung

Die aktuelle gesetzliche Regelung der örtlichen Zuständigkeit ist darauf ausgerichtet, die räumliche Nähe zwischen der Lebenswelt der Familie und dem Jugendamt herzustellen. Dieser Anspruch bedeutet, dass im Fall der Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe die örtliche Zuständigkeit mit räumlichen und sorgerechtlichen Veränderungen in den Lebensverhältnissen der Familien wechselt. Ein Wechsel führt aber nicht nur zu neuen Kontakten mit den Beschäftigten in den Jugendämtern und teilweise mit den Leistungserbringern, sondern das neue Jugendamt übernimmt oft auch die weiterhin entstehenden Kosten. Zugleich gilt aber ein besonderer Schutz für Einrichtungen und Pflegefamilien, um bei einem Jugendamtsbezirk mit Pflegefamilien und Heimunterbringungsmöglichkeiten erhöhte Kosten zu vermeiden. Kostenerstattungen sollen daher zu einer „gerechteren“ Kostenverteilung zwischen den kommunalen Jugendämtern beitragen.

Diese Regelungen sind ausführlich in den §§ 86 bis 89 h SGB VIII niedergeschrieben. Ein Blick in die Bundesverwaltungsgerichtsurteile und in die Anfragen nach Rechtsgutachten vom DIJuF in Heidelberg zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung zeigen jedoch, dass sich in der Jugendamtspraxis Probleme bei der Umsetzung auftun. Schwierigkeiten treten vor allem durch unklare Zuständigkeitsregelungen und beim Wechsel der Zuständigkeit auf. Sie können dann zulasten der damit betrauten Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter gehen, insbesondere in Fällen, die zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen oder auch Mehrkosten in den Jugendämtern bedingen (z. B. durch Klagen und weitere Personalkosten).

Es ist daher das Anliegen des vom BMFSFJ an das DIJuF vergebenen Forschungsprojekts, Vorschläge für eine gesetzliche Neuordnung zu erarbeiten. Die Grundlage dazu bilden Analysen der alltäglichen Umgangsweisen mit den o. g. gesetzlichen Regelungen, der sozialpädagogischen Ansprüche, der Konfliktstrukturen und der Gründe für Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Im Einzelnen erfolgten Gespräche mittels offener Fragestellungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugendämter, der freien Träger und mit Hilfeadressat/inn/en, während die Auswahl der Jugendamtsbezirke auf bestimmten Auswahlkriterien beruht. Den Schwerpunkt bilden jedoch die Aussagen und Sichtweisen der Beschäftigten beim Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH) in den Jugendämtern.

Das Forschungsprojekt lässt sich damit in den Arbeitsschwerpunkt der Implementationsforschung einordnen. Nach Raiser¹ betrachtet dieser Ansatz das Gesetz als Mittel der Sozialgestaltung und sieht seine wissenschaftliche Aufgabe darin, „prospektiv oder retrospektiv die beim Gesetzesvollzug drohenden oder bereits eingetretenen

¹ Raiser, Grundlagen der Rechtssoziologie, 4. Aufl. 2007.

Störungen zu untersuchen und weiter danach zu fragen, wie diese vermieden oder beseitigt werden können“.² Die Forschung stellt jedoch bis heute kein „allgemein anerkanntes und verwendbares Modell der Faktoren“ bereit, „von denen die Wirksamkeit des Rechts“³ in ihrer relativen Stärke und ihrer wechselseitigen Durchdringung abhängen. Als Wirkungsfaktoren im Bereich der Verwaltungsbehörden zur Realisierung sozialgestaltender Gesetze nennt *Raiser* zumindest die unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume bei Entscheidungen der Behörden, die unterschiedliche Regelungen wahrscheinlich machen.⁴ Weitere Faktoren und Zusammenhänge im Rahmen der untersuchten Vorschriften und Tatbestände, die diese regeln, sollen daher die Auswertungen der Forschungsliteratur und der Interviews erbringen.

2. Forschungsdesign und Methode

Das Forschungsdesign zur Untersuchung von Schwierigkeiten bei der alltäglichen Anwendung der §§ 86 bis 89 h SGB VIII ist auf eine qualitative Befragung ausgerichtet. Der Feldzugang und die Durchführung qualitativer Interviews erfordern dabei ebenso wie bei einer repräsentativen Untersuchung mit einem standardisierten Fragebogen einen bestimmten Ablaufplan, der vorgibt, welche Schritte erfüllt sein müssen, um Interviews entsprechend der Forschungsfrage auszuwählen und passende Methoden anzuwenden.

Dieser Teil des Berichts stellt daher die Vorgehensweise und einzelne Schritte der Untersuchung vor.

2.1 Auswahlprozess

Entgegen einer quantitativen Untersuchung kann eine qualitative Herangehensweise keine Repräsentativität über eine erforderliche Zahlenmenge an Probanden erreichen. Dagegen sprechen schon die Offenheit der Fragestellung und der zeitliche Aufwand zur Auswertung qualitativer Daten. Eine gewisse theoretische Sättigung des qualitativen Datenmaterials kann aber über einen qualitativen Stichprobenplan erreicht werden. Die Fallauswahl erfolgt dabei über relevante Merkmale, die anhand der Untersuchungsfrage auszuwählen sind. Damit können theoretisch bedeutende Merkmalskombinationen und eine maximale Variation der Fälle Berücksichtigung finden.

Dieses Vorgehen setzt voraus, dass sich über Vorkenntnisse der Forschungsliteratur Fallbedingungen und -konstellationen definieren lassen, die eine breite Differenzierung der Ausgangsfälle ermöglichen und damit einflussreiche Strukturmerkmale einbeziehen. Ansonsten können aber auch erste Interviews ohne Auswahlplan geführt

² *Raiser* (Fn. 1), S. 248.

³ *Raiser* (Fn. 1), S. 255.

⁴ Vgl. *Raiser* (Fn. 1), S. 258.

werden, um im Anschluss weitere Fälle auszuwählen. Dieses Verfahren wird „theoretisches Sampling“⁵ genannt und sieht eine prozessuale Annäherung und Konkretisierung des Forschungsgegenstands vor, d. h., ausgehend von einer bestimmten kontrastierenden Fallgruppe werden nach ersten Grobauswertungen und Analysen weitere kontrastierende Fälle ausgewählt und untersucht. Zugleich erfolgen weitere Interviews mit vergleichbaren Fallkonstellationen zu den bereits geführten, um auf diese Weise ein möglichst umfassendes Bild von den Bedingungen und Ausprägungen des Felds zu bekommen. Zu einer theoretischen Sättigung kommt es schließlich, wenn sich keine neuen Erkenntnisse durch weitere Variationen bzw. weitere Interviews ergeben.

Zur Untersuchung der Arbeitsweise von freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe sind bereits wichtige einflussreiche Unterschiede aus der Literatur bekannt, was eine bewusste Vorauswahl nahelegt. Im Folgenden werden daher die Gründe für eine Auswahl der Fallregionen angeführt, um konkrete Jugendamtsbezirke zu benennen. Da die Forschungsliteratur aber keine Aussagen über Entscheidungsprozesse und Praktiken der örtlichen Träger der Jugendhilfe zu den Themen örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung macht, sondern nur Erkenntnisse aus anderen Feldern der Jugendhilfe (Hilfe zur Erziehung, Organisation der Jugendämter etc.) bereitstellt, ist die Untersuchung auszuweiten, wenn sich weitere relevante Variationen aus den ersten Grobauswertungen ergeben. Diese Offenheit ist erforderlich, um die für die Fragestellung relevanten Fälle zu berücksichtigen.

So heißt es in rechtlichen Kommentaren zum SGB VIII allgemein und speziell zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung sowie in der Forschungsliteratur zur Jugendhilfe, dass es Unterschiede in der Jugendhilfe auf struktureller Ebene gibt. Konkret sind es zumeist Differenzen zwischen Stadt und Land oder zwischen Ost- und Westdeutschland, die sich auf die Möglichkeiten der Aufgabenerledigung durch die Jugendämter auswirken. Dazu zählen das erhöhte Krisenmanagement in Großstädten,⁶ Variationen in Größe, organisatorischem Aufbau, Zahl und Qualifikation der Beschäftigten und Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter⁷ oder die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.⁸

⁵ Strauss, Grundlagen qualitativer Sozialforschung, 1994; Strauss/Corbin, Grundlagen qualitativer Sozialforschung, 1996.

⁶ Vgl. Wiesner, SGB VIII, 3. Aufl. 2006, § 89 b Rn. 1.

⁷ Vgl. Fendrich/Pothmann, in: Rauschenbach/Schilling, Kinder- und Jugendhilfereport 2. Analysen, Befunde und Perspektiven, 2005, S. 85 bis 107; Hildebrand SFB-Mitteilungen 2004, 13 bis 26; Jordan, Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftliche Problemlagen, 2. Aufl. 2005, S. 85 f., 244; Mamier/Seckinger/Pluto/van Santen/Zink, in: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht, Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme, 2003, S. 265 (313); Pluto/Grager/van Santen/Seckinger, Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse, 2007, S. 314; Rauschenbach/Züchner, in: Münder/Wiesner, Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch, 2007, S. 42 (62 ff.); Thole/Pothmann, in: Rauschenbach/Schilling, S. 65 bis 84.

⁸ Vgl. für Nordrhein-Westfalen Pothmann FORUM Jugendhilfe 2007, 32 bis 36.

Daher erfolgten die ersten Interviews in Jugendamtsbezirken der *neuen und alten Bundesländer* (BL) sowie in *Großstädten* (mit mindestens 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) und *ländlichen Regionen* (mit einer Bevölkerungsdichte von unter 100 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer). Die Größenordnung der Städte richtet sich nach den Angaben des Deutschen Städtetags und den Zugangsbedingungen zur Konferenz der Großstadtjugendämter. Da diese Auswahlgrößen jedoch keine konkreten Benennungen bestimmter Jugendamtsbezirke ermöglichen, sondern mehrere Jugendamtsbezirke darunterfallen, hat das Projektteam eine dritte Variable hinzugezogen, um konkrete Bezirke einzukreisen.

In der Jugendhilfeforschung und den juristischen Kommentaren werden keine konkreten Faktoren des Umgangs der Jugendämter mit dem Thema örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung genannt. Daher wurde auf die Erfahrungen mit einer der kostenintensivsten Jugendhilfeleistungen, der Heimerziehung bzw. allgemein der Fremdunterbringung, zurückgegriffen.⁹ Ergebnisse aus solchen Untersuchungen sind aus zweierlei Gründen für die angestrebte Analyse interessant: Erstens hat es dazu eine intensive Forschung gegeben (gerade auch wegen der Reduzierung von Unterbringungen zur Kosteneinsparung) und zweitens können Themen wie Fremdunterbringung oder Schutz des Einrichtungsorts für Fragen der örtlichen Zuständigkeit bzw. Kostenerstattung relevant sein.

Aus dem Forschungsinteresse heraus, wie örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung in den Jugendämtern gehandhabt werden, dürften insbesondere solche Jugendämter von Bedeutung sein, in deren Bezirken häufiger Fremdunterbringungen erforderlich sind bzw. in deren Zuständigkeitsbereich eine solche Einrichtung liegt. Gegenüber ambulanten Leistungen steigt nämlich bei Fremdunterbringungen die Chance, dass sich mit dem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit auch das Jugendamt verändert, das die Kostenerstattung leisten muss. Diverse Untersuchungen können zumindest Aufschluss über Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit von Heim- bzw. Fremdunterbringung und bestimmten Variablen geben. So weisen Studien in einzelnen Bundesländern nach, dass bspw. soziale Belastungsindikatoren in einem Zusammenhang mit der Anzahl von Fremdunterbringungen stehen (dazu zählen die Quote der Sozialleistungsempfängerinnen und -empfänger, die Quote der minderjährigen Sozialleistungsempfängerinnen und -empfänger, die Arbeitslosenquote, die Bevölkerungsdichte, die Ausländerquote, die Wohnfläche pro Einwohnerin bzw. Einwohner, die Quote der Alleinerziehenden oder die Quote der Stieffamilien). Diese sozialen Belastungsindikatoren korrelieren mehr oder weniger deutlich mit der Häufigkeit von Fremdunterbringungen.¹⁰

⁹ Vgl. Überblick bei *Gabriel*, in: ders./Winkler, Heimerziehung, 2003, S. 167 bis 195.

¹⁰ *Heimunterbringung*: für Westdeutschland siehe *Ames/Bürger*, Untersuchung der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet Württemberg-Hohenzollern (Teilbericht I), 1996; *Janze KOMDAT Jugendhilfe 1999*, 1 bis 2; *Fremdunterbringung*: für Württemberg-Hohenzollern siehe *Ames/Bürger*, Untersuchung der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet Württemberg-Hohenzollern (Teilbericht II), 1998; *Bürger Soziale Praxis 1999*, 9 bis 34; für Schleswig-Holstein siehe *Jordan/Stankat*, Modellberechnungen für eine Neugestaltung der Jugendhilfekostenerstattung des Landes Schleswig-Holstein, 1998; für Nordrhein-

Gegen eine Übertragung auf das gesamte Bundesgebiet spricht aber, dass teilweise der Einfluss und die Stärke des Zusammenhangs dieser Sozialindikatoren zwischen den einzelnen Bundesländern stark variieren. Besonders deutlich wird dies bspw. zwischen Ost- und Westdeutschland, wo sich vereinzelt die Beziehungen zwischen den Variablen umkehren.¹¹ Insgesamt heben diese Einwände die Bedeutung der genannten Zusammenhänge nicht auf, jedoch lassen sie sich nicht über einzelne Sozialindikatoren abbilden, sondern bedürfen aufgrund unterschiedlicher Einflussfaktoren und nichtlinearer Zusammenhänge eines komplexeren Modells (z. B. multivariate Regressionen).

Weiterhin hebt *Bürger*¹² hervor, dass Fremdunterbringungen nicht nur von Veränderungen in den Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien abhängen, sondern ebenso vom verfügbaren Gesamtleistungsspektrum der Jugendhilfe sowie von den Definitions- und Entscheidungsprozessen zur Notwendigkeit der Fremdunterbringung in den Jugendämtern.¹³ So muss gerade bei den Aushandlungsprozessen berücksichtigt werden, dass die Entscheidungen zur Heimunterbringung zumeist bei den Fachkräften in den sozialen Diensten und seltener bei den Hilfeadressatinnen und -adressaten liegen, wodurch in die Ermessensüberlegungen auch organisatorische Belange (z. B. Kenntnis einer Fachkraft für Sozialarbeit von kommunalen Einsparungsabsichten) mit einfließen. Demnach spielen kommunale finanzpolitische Entscheidungen und Aushandlungsprozesse sowie Strategien der Jugendämter selbst eine entscheidende Rolle bei der Fremdunterbringung. Ähnlich kann vermutet werden, dass die Jugendämter auch bei Entscheidungen bezüglich örtlicher Zuständigkeit und Kostenerstattung kommunale Handlungsspielräume (aufgrund finanzieller Möglichkeiten) und organisatorische Strategien nutzen. Darum soll als ein weiterer Differenzierungsgrad für eine kontrastierende Fallauswahl unter Jugendämtern der *Grad der Kommunalverschuldung* hinzugenommen werden, weil einerseits bei hoher kommunaler Verschuldung von eingeschränkten finanziellen Spielräumen auszugehen ist und andererseits durch zunehmende gerichtliche Streitigkeiten der Jugendämter untereinander (im Rahmen örtlicher Zuständigkeit und Kostenerstattung) weitere Ausgaben entstehen. Auf die eine oder andere Art könnte sich die Verschuldung der Kommunen also insgesamt auf die Jugendhilfeentscheidungen auswirken.

Westfalen siehe Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Entwicklung und Stand der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, HzE Bericht 1999, 2001; für Rheinland-Pfalz siehe MASFG, 1. Landesbericht Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, 2004; für Nordrhein-Westfalen siehe *Pothmann* (Fn. 8); für die Quote der Alleinerziehenden und Stieffamilien siehe insbesondere *Menne* ZfJ 2004, 327 bis 332; ZfJ 2005, 290 bis 305; ZfJ 2005, 350 bis 357.

¹¹ Vgl. *Pluto/Pothmann/van Santen/Seckinger* Soziale Praxis 1999, 35 bis 61; *Pluto/Grager/van Santen/Seckinger* (Fn. 7), S. 315.

¹² Soziale Praxis 1999, 9 bis 34.

¹³ Vgl. auch *Pluto/Grager/van Santen/Seckinger* (Fn. 7), S. 316 f.

Anhand der o. g. Kriterien wurden schließlich vier Jugendamtsbezirke ausgewählt, die entweder in den alten oder in den neuen Bundesländern liegen, in einer Großstadt (mindestens 200.000 Einwohner) oder in einem ländlichen Raum (Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohner pro Quadratkilometer) angesiedelt und zu einem je unterschiedlichen Grad auf kommunaler Ebene verschuldet sind. Bei der Verschuldung sind die Unterschiede recht deutlich, wobei beachtet werden muss, dass den Großstädten ganz andere finanzielle Spielräume (größere Kreditrahmen, weitere Fördermittel, höhere Steuereinnahmen etc.) offenstehen als den Landkreisen, was letztendlich einen Einfluss auf die Arbeit und Möglichkeiten der Jugendämter in den jeweiligen Bezirken haben kann. Zusätzlich konnte ein weiteres Jugendamt für Interviews gewonnen werden, um den Leitfaden zu testen und fertigzustellen.

Die abschließende Überprüfung und Absicherung der örtlichen Zuständigkeit und der Kostenerstattung obliegt i. d. R. den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in der WJH. Der Klärungsprozess und die Folgen eines Wechsels der örtlichen Zuständigkeit wirken sich aber auch auf andere Personenkreise im Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendhilfe aus. Bspw. liefern die Beschäftigten im ASD notwendige Informationen, um die örtliche Zuständigkeit festzustellen. Die Fachkräfte in den sozialen Diensten führen die Bestimmung und Zuordnung der örtlichen Zuständigkeit selbst durch, wenn sie den Aufenthaltsort und die Lebensumstände der Eltern sowie die Sorgerechtsregelungen festhalten. Die Feststellung eines erforderlichen Wechsels der örtlichen Zuständigkeit kann zu einem Abbruch der sich anbahnenden Hilfebeziehung zwischen der Fachkraft in den sozialen Diensten und den Hilfeadressatinnen oder -adressaten führen. Die Leistungserbringer, die ein Kind in ihrem Heim versorgen, müssen sich stets erneut gegenüber dem nächsten Jugendamt positionieren und Leistungsumfänge aushandeln. Schließlich sollen die Hilfeadressatinnen und -adressaten von den Wechseln der örtlichen Zuständigkeit wenig mitbekommen, weil gesetzlich eine fortdauernde bzw. vorläufige Leistungserbringung garantiert ist. Mit dem Wechsel des Jugendamts verändern sich jedoch die Ansprechpersonen, zu denen erst wieder ein Verhältnis aufgebaut werden muss. Ein Wechsel der örtlichen Zuständigkeit erfolgt also nicht nur zwischen den Jugendämtern, sondern hat auch in anderen Bereichen Auswirkungen.

Die zu betrachtenden §§ 86 bis 89 h SGB VIII beziehen also in konzentrischen Kreisen von der WJH aus weitere Personengruppen mit ein. Die konkreten Berührungspunkte mit diesen Paragrafen nehmen dabei von der WJH bis zu den Hilfeadressatinnen und -adressaten stetig ab. Jenseits dieses Personenkreises bleibt die Regelung bedeutungslos und beschäftigt höchstens noch eine Gruppe von Expertinnen und Experten. Ziel des Forschungsprojekts war daher auch, die Erfahrungen und Sichtweisen dieser verschiedenen Personengruppen zu berücksichtigen. Konkret führte ein Pro-

jektmitarbeiter also Gespräche mit Beschäftigten der Bereiche WJH und ASD in den Jugendämtern auf den Ebenen der Leitung und der Sachbearbeitung bzw. mit sozialpädagogischen Fachkräften, mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern freier Träger (Heime, Erziehungsberatungen, SPFH, Pflegestellen, Vormundschaften) sowie mit Hilfeempfängerinnen.

Nach den ersten Interviews in den fünf o. g. Jugendämtern hat sich gezeigt, dass der Grad der Kommunalverschuldung für die Gesprächspersonen keinen Einfluss auf die Anwendung des Gesetzes im Zusammenhang mit örtlicher Zuständigkeit und Kostenerstattung hat. Selbst in hoch verschuldeten Landkreisen können Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter frei agieren, wenn ihre Arbeit die Unterstützung im kommunalen Haushalt findet. Einen Einfluss auf die Arbeitsweise und die alltägliche Handhabung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit haben eher andere Faktoren wie Arbeitsbelastung, Haltung der Jugendamtsleitung gegenüber Kostendruck, Vertrautheit mit dem SGB VIII oder die Größe des Jugendamts. Daher wählte das Projektteam in einer zweiten Erhebung zwei Jugendämter aus, die sich deutlich in den Wohnbevölkerungs-, Hilfefall- und Personalzahlen sowie im Aufbau des Jugendamts unterscheiden. Für die weiteren Interviews erfolgten somit Interviews in einer Großstadt und in einer kreisangehörigen Stadt mit etwas mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die jedoch ein eigenes Jugendamt hat. Das Großstadtjugendamt verfügt über eine dezentrale Amtsstruktur, dagegen gibt es im kleinen Jugendamt nach der Amtsleitung keine weiteren Hierarchieebenen.

Während sich die angeschriebenen Jugendämter und die angesprochenen Leistungserbringer ohne Ausnahme zur Teilnahme an dem Forschungsprojekt bereit erklärten, erwies sich die Rekrutierung von Hilfeadressatinnen und -adressaten, die zudem Erfahrung mit dem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit haben sollten, als schwierig. Das anvisierte Vorgehen setzte auf Kontaktvermittlungen über die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter in den Jugendämtern oder über Leistungserbringer. Es gab aber verschiedene Hürden bei der Vermittlung. So meldeten teilweise die angesprochenen Jugendämter zurück, dass sie aufgrund von Personalmangel keinen Kontakt herstellen können. Konnten dagegen Hilfeadressatinnen oder -adressaten gefunden werden, mussten weitere Kontakte nach Schwierigkeiten im Hilfeprozess abgebrochen werden oder die Vermittlungen gingen über den ersten Kontakt nicht hinaus. Den Gesprächen mit Hilfeadressatinnen im Rahmen dieses Projekts gingen also verstärkte Mühen und ein hoher Aufwand voraus.

2.2 Leitfäden

Über die alltägliche Handhabung der Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung und deren Auswirkungen ist wenig bekannt. Die meisten Kenntnisse beruhen auf Erzählungen und den oft speziellen Problemkonstellationen in Gutachtenanfragen und Gerichtsurteilen. Untersuchungen in Jugendämtern beschäftigen sich dagegen eher mit anderen Themen wie den Auswirkungen von Umstrukturierungen oder der Umsetzung der Hilfeplanvorgaben.

Aufgrund dieses lückenhaften Wissens über die Anwendung und Wirkung der §§ 86 bis 89 h SGB VIII liegt es also nahe, eine offene und interessierte Erkundung zu diesem Themenbereich durchzuführen. Zur Grundlage für die Erkenntnisgewinnung hat das Projektteam das leitfadengestützte Interview gewählt. Es bietet gegenüber teilnehmenden Beobachtungen und narrativen Interviews die Möglichkeit, sich gezielt und thematisch begrenzt dem Gegenstand anzunähern. Der Leitfaden enthält also Themen und Fragen, die auf das spezifische Forschungsinteresse abgestimmt sind.

Zugleich ist davon auszugehen, dass im Kontext und Themenspektrum dieser Befragung die unterschiedlichen Personengruppen verschiedene Zugänge und Kenntnisse im Zusammenhang mit der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung haben. Daher wurden für die einzelnen Gruppen Leitfäden entwickelt, die sich im Umfang und in den Schwerpunkten unterscheiden.

Der umfangreichste Leitfaden liegt für die Gespräche mit den Beschäftigten in der WJH vor. Neben einer Einstiegsfrage, die nach dem Arbeitsalltag und den Aufgaben fragt, um einen Zugang zu einem allgemeinen und vertrauten Thema zu ermöglichen, setzt der Leitfaden bei den Berührungspunkten mit den Fragen der örtlichen Zuständigkeit an. Es geht also darum, wie oft, in welchen Zusammenhängen und wann die örtliche Zuständigkeit bei der Arbeit zum Thema wird. Im Anschluss zielt die Frage nach den Klärungsweisen der örtlichen Zuständigkeit auf das Vorgehen bei neuen Hilfefällen und bei Fallabgaben bzw. -übernahmen ab: Welche Angaben werden über die Hilfeadressatinnen und -adressaten eingeholt, welche Quellen werden genutzt und in welchem Umfang erfolgt dieser Klärungsprozess? Gibt es bspw. Vorgaben und Richtlinien? Entsprechende Nachfragen sollen einen umfassenden Eindruck gewährleisten. Losgelöst von der konkreten Anwendung der Regelung zielt die Frage nach der Einschätzung der aktuellen gesetzlichen Regelung darauf ab, etwas über die Sichtweise und Haltung der befragten Person zu erfahren. Welche Erfahrungen machen die Befragten mit dem Gesetz? Wie stehen sie diesem gegenüber? In den sich anschließenden Fragen werden dann die Gesprächspartnerinnen und -partner mit spezifischen Aspekten der Regelungen konfrontiert und über Schwierigkeiten befragt. Als ein Einflussfaktor wird die Zusammenarbeit mit dem Bereich ASD und den Hilfeadressatinnen sowie -adressaten vermutet, so dass es dazu eine gesonderte Frage gibt. Dieser ganze Fragekomplex soll schließlich offenlegen, wo die konkreten Probleme liegen und wie mit ihnen im behördlichen Alltag umgegangen wird. In einem eigenen Frageblock wird weiterhin die Kostenerstattung angesprochen, um ebenfalls verschiedene Aspekte (Berührungspunkte, Bearbeitungsweisen, Schwierigkeiten) zu thematisieren. Ein besonderes Gewicht liegt dabei auf den Beziehungen zwischen den Jugendämtern. Welche Vorstellungen existieren hier von Gerechtigkeit und welche Strategien kommen zur Anwendung, um bestimmte Interessen durchzusetzen? Am Ende des Fragebogens werden noch einmal Fragen gestellt, die sich in die o. g. Komplexe nicht einordnen lassen, aber von Bedeutung

für die Umsetzung der Regelung sein können. Dazu zählen die Relevanz und Art der Amtshilfe, die Entscheidung über Hilfestellung und die Aktenführung. Schließlich eröffnet die letzte Frage den Befragten den Raum für eigene Anmerkungen und Themen, die im übrigen Leitfaden unberücksichtigt bleiben.

Der Leitfaden für ASD-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter folgt weitgehend diesem Aufbau. Die Fragen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung bleiben jedoch beschränkt, da die Befragten kaum mit diesen Themen in Berührung kommen. Wichtiger ist hier vielmehr, die Sichtweisen und die Erfahrungen der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter zu erfassen.

Auch der Leitfaden für Gespräche mit Leistungserbringern geht weniger detailliert auf die §§ 86 bis 89 h SGB VIII ein, sondern rückt die Haltungen und Erfahrungen in diesen Tätigkeitsbereichen ins Zentrum. Der Leitfaden soll also ermöglichen, einen Eindruck und Kenntnisse über Auswirkungen und Einschätzungen der Regelungen außerhalb des Jugendamts zu bekommen.

Schließlich thematisiert der Leitfaden für Gespräche mit den Hilfeadressatinnen und -adressaten nur marginal örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung. Im Fokus stehen die Erfahrungen und Erlebnisse der Hilfeadressatinnen und -adressaten mit den Jugendämtern selbst. Im Nachfrageteil kommen Auswirkungen und Wahrnehmungen des Wechsels von zuständigen Jugendämtern zur Sprache sowie das Verhältnis zu den Fachkräften in den sozialen Diensten. Somit sollen Kenntnisse über Eindrücke aufseiten der Betroffenen gewonnen werden.

Die Leitfadeninterviews bilden schließlich die Grundlage für eine Beschreibung der Schwierigkeiten bei der alltäglichen Anwendung der Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung. Es soll dadurch ein möglichst umfassender Eindruck von Wechselverhältnissen und Praktiken in den Jugendämtern und in deren näherem Umfeld entstehen.

2.3 Probeinterviews

Zur Entwicklung der Leitfäden für die Interviews gehörte die Erprobung des Leitfadens bei Gesprächen mit Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. In einem Jugendamt, das dem DIJuF nahesteht und bereits in früheren Projekten mitwirkte, konnten zwei Personen für Probeinterviews aus den Bereichen ASD und WJH gewonnen werden. In diesen Gesprächen war es möglich zu überprüfen, ob die Fragen inhaltlich verstanden wurden, ob sie Aussagen zum Forschungsgegenstand anregten und welche Nachfragen bzw. weiteren Fragen erforderlich waren, um das Themengebiet umfassend zu erschließen. In dieser Phase zeigte sich bspw., dass die Fragen zur Kostenerstattung im Bereich ASD weniger detailliert ausfallen können, da es hier nur wenige Berührungspunkte gibt.

2.4 Durchführung der Interviews

Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 38 Personen in Jugendämtern, bei freien Trägern und als Hilfeadressat/inn/en interviewt. Das Sample unterscheidet sich dabei in verschiedenen Merkmalen (vgl. Tabelle 1). Nach Geschlecht getrennt wurden 23 Frauen und 15 Männer interviewt. Diese Ungleichverteilung deckt sich mit den Verhältnissen im zweitgrößten Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfe zur Erziehung), da in diesem Bereich weibliche Beschäftigte dominieren.¹⁴ Die interviewten Personen auf Experten- und Fachberatungsstellen waren dagegen alle männlich. Weiterhin erfolgten mehr Gespräche in den alten als in den neuen Bundesländern. Nach der vergleichenden Erhebung in der ersten Phase wurden vor allem in Westdeutschland die weiteren Jugendämter (Großstadt, kreisangehörige Stadt) rekrutiert. Insgesamt wurden 23 Interviews in Städten und 15 in ländlichen Regionen geführt. Hier spielt auch der Umstand eine Rolle, dass die meisten interviewten Vertreterinnen und Vertreter freier Träger leichter in städtischen Gebieten erreichbar waren. Bei der Verteilung von Personen in Leitungspositionen und in ausführenden Tätigkeiten konnte eine annähernde Gleichverteilung umgesetzt werden: 18 : 20. Dieses Verhältnis konnte das Projektteam auch bei der Verteilung nach Tätigkeitsfeldern verwirklichen, wobei 18 interviewte Personen im Bereich des Sozialen Diensts und 19 in der Verwaltung arbeiten. Erhebliche Unterschiede gibt es dagegen bei den Qualifikationen für die ausübende Tätigkeit und den Berufsjahren. Die auffallend hohe Zahl an qualifizierten und seit mehr als fünf Jahren in ihrem Tätigkeitsbereich Beschäftigten bei den Interviews geht auf die Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Jugendämter selbst zurück. Diese hatten für die angefragte Thematik zumeist Personal bereitgestellt, welches sich der Fragestellung gewachsen fühlte. Zugleich zeichnet sich darin aber schon eine Problemdimension ab, die sich in der alltäglichen Anwendung der §§ 86 bis 89 h SGB VIII eröffnet. Nicht alle Beschäftigten in den Jugendämtern fühlen sich mit diesem Thema vertraut. Eine gewisse Erfahrung kann bereits etwas Sicherheit geben, ist zugleich aber kein Garant für die Vermeidung von Verständnis- und Auslegungsrisiken. In der zweiten Erhebungswelle wurden daher gezielt weitere Interviews mit Personen, die erst wenige Jahre in der Jugendhilfe arbeiten, durchgeführt. Insgesamt decken sich die Verteilungen nach Qualifikationen aber auch mit den tatsächlichen Verhältnissen in den Jugendämtern. So hat in den letzten Jahrzehnten – vor allem in Ostdeutschland – eine Akademisierung des Jugendamtspersonals im Bereich der Beratung stattgefunden¹⁵ und Aufgaben der wirtschaftlichen Jugendhilfe setzen i. d. R. eine Befähigung für den höheren Dienst voraus.

Einzelne Informationen über die Befragten sind bereits im Kürzel der Gesprächspartnerin oder des Gesprächspartners enthalten. Dieses Kürzel umfasst verschiedene Be-

¹⁴ Vgl. Fendrich/Pothmann (Fn. 7), S. 99.

¹⁵ Vgl. Fendrich/Pothmann (Fn. 14).

zeichnungen und ist wie folgt aufgebaut: z. B. W-S01-SGL-WJH. In diesen Angaben sind enthalten: W steht für Westdeutschland, S für Stadt, 01 für die Nummer des Interviews, SGL für Sachgebietsleitung und WJH für Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese und weitere Angaben befinden sich aufgeschlüsselt am Ende des Berichts (siehe Anhang A).

Tabelle 1: Merkmalsausprägungen des Interviewsamples

Merkmalsausprägung	insgesamt	JA	FT	HA	
Geschlecht	W	23	17	4	2
	M	15	12	3	–
Bundesgebiet	West	28	21	5	2
	Ost	10	8	2	–
Region	Stadt	23	16	5	2
	Land	15	13	2	–
Hierarchie	Leitung	18	11	7	–
	keine Leitung	20	18	–	2
Qualifikation für Tätigkeit	Studium	25	17	7	1
	Weiterbildung	6	6	–	–
	Ausbildung	6	6	–	–
Tätigkeitsfeld	Sozialer Dienst	18	13	4	1
	Verwaltung	19	16	3	–
Berufsjahre im Tätigkeitsfeld	< fünf Jahre	6	5	–	1
	fünf Jahre und mehr	31	24	7	–
insgesamt	38¹⁶				

2.5 Auswertung der Interviews

Die Auswertung erfolgte in mehreren Schritten. Die erste Grobauswertung führte das Projektteam im Anschluss an die erste Erhebungswelle anhand von Mitschriften, Notizen und Gedanken durch. Diese waren während und nach den Gesprächen angefertigt worden, wobei der Fokus der Grobauswertung auf der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und weniger auf der der Kostenerstattung lag. Diese erste Auswertung reflektierte den Auswahlprozess und vermittelte einen ersten Eindruck von den Ergebnissen der Interviews. Bei einem Treffen mit Expertinnen und Experten wurden schließlich die Resultate diskutiert und die weitere Ausrichtung der qualitativen Befragung besprochen.

Der zweite Auswertungsschritt basiert auf den angefertigten Protokollen und Transkriptionen der Interviews. Der Großteil der Interviews liegt in transkribierter Form vor. Nur für einen kleinen Teil von Gesprächen mit Leistungserbringern bzw. Hilfeadressatinnen (n=3) sind keine kompletten Abschriften angefertigt worden. Diese

¹⁶ Für die Merkmale „Qualifikation für Tätigkeitsfeld“, „Tätigkeitsfeld“ und „Berufsjahre im Tätigkeitsfeld“ liegen für eine Hilfeadressatin keine Angaben vor.

Interviews wurden aufgrund ihrer wenigen Aussagen zum Forschungsgegenstand paraphrasiert wiedergegeben und nur an wenigen relevanten Stellen wortwörtlich festgehalten. Von einem Gespräch existiert jedoch ein Protokoll, weil der Interviewer aufgrund der Umstände auf eine Aufzeichnung verzichtete. In diesem Fall erfolgte das Gespräch mit einer Hilfeadressatin, die eine sehr leise Stimme hatte, in einem Café mit Hintergrundmusik.

Die in Texte übertragenen Interviews hat das Team in die Auswertungssoftware „MaxQDA2007“ eingelesen und mittels Kodierungen einzelner Textstellen ausgewertet. Die verwendete Software ermöglichte eine systematische Verwaltung und Kodierung des Materials.

Für die Auswertung verwendete die Projektgruppe kein fertiges Kodierschema, sondern entwickelte dieses aus dem Material und anhand der forschungsleitenden Fragen. Aus dem Interviewmaterial wurden in drei Schritten die Aspekte, Merkmale und ihre Ausprägungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung erarbeitet.

In der ersten Phase wurden zehn Interviews, die möglichst kontrastierende Kontexte (Stadt vs. Land, öffentlicher vs. freier Träger, Leitung vs. Sachbearbeitung) widerspiegeln, ausgewählt und in einem offenen Verfahren von einem Projektmitarbeiter kodiert. Offenheit meint, möglichst alle Aussagen der Befragten, die von Relevanz für die Forschungsfrage sein können, unter Schlagworten oder verdichteten Beschreibungen zu sammeln. Dadurch kann ein umfassender Katalog entwickelt werden, der die Variation und Breite der Aussagen festhält. Im Gegensatz zum offenen Kodieren nach *Strauss/Corbin*,¹⁷ das sich dem Text oder Beobachtungsprotokoll möglichst ohne geleiteten Blick annähert, orientierte sich das Kodieren von Anfang an am Aufbau des Leitfadens und damit an den Bedeutungssetzungen durch die Forschungsfragen.

Erst in der zweiten Phase hat die Projektgruppe versucht, die ersten gebildeten Kategorien stärker zu systematisieren, d. h., die gefundenen Schlagworte, Paraphrasen, Beschreibungen von Gesprächsthemen etc. wurden weiter in abstraktere, übergeordnete Kategorien umgewandelt. Der Kodeplan richtete sich jedoch stark nach der Struktur des Leitfadens.

Anhand des nun entwickelten Kodebaums wurden die Interviews der WJH-Beschäftigten von allen drei Projektmitgliedern kodiert. Das gemeinsame Kodieren beschränkte sich auf den Bereich der WJH, weil bei diesen Befragten das größere juristische Verständnis und die breiteste Thematisierung von Anwendungen des Gesetzes zu erwarten war.

¹⁷ Siehe Fn. 5.

In der dritten Phase erfolgte in einer gemeinsamen Diskussion im Projektteam eine Neuausrichtung des Kodebaums. Die Umstellung orientierte sich stärker an der Forschungsfrage und an relevanten Aspekten im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes. In den Mittelpunkt rückte eine mögliche Neuregelung der §§ 86 bis 89 h SGB VIII und damit wurden die Relationen der Codes untereinander neu ausgerichtet. Bspw. unterscheidet dieser Schritt deutlich zwischen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten sowie nicht-gesetzlichen Einflüssen und Wirkungen bzw. stellt Sichtweisen auf das aktuelle Gesetz, Wünsche und Anregungen zu gesetzlichen Neuregelungen und die Diskussion von Alternativmodellen heraus. Diese Struktur der Auswertung bildet auch die Grundlage für die Darstellung der Ergebnisse.

3. Merkmale der ausgewählten Organisationen

Die Durchführung der Interviews erfolgte bewusst in verschiedenen Bedingungsgefügen und Kontexten. Einerseits wurden Personen in Jugendämtern, bei freien Trägern und Hilfeadressat/inn/en befragt, andererseits fanden verschiedene Arten von Leistungserbringern und Jugendamtsstrukturen Berücksichtigung.

Insgesamt erfolgten Gespräche in sieben Jugendämtern. Diese Jugendämter unterscheiden sich darin, dass sie entweder für eine ländliche Region oder für eine (Groß-)Stadt zuständig sind, was zugleich bedeutet, dass sie unterschiedlich große Abteilungen haben und entsprechend personell anders aufgestellt sind. Diese Differenzen können einen Einfluss auf die Arbeitsweise haben, da die Größe eines Jugendamts mit darüber entscheidet, ob informelle Gespräche möglich sind und Beziehungen zwischen den Abteilungen bestehen. Es kann sich aber auch auf die Hilfefälle auswirken, da sich Pflegefamilien eher in ländlichen Regionen finden lassen und Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen eher in Großstädten erfolgen. Bei den Städten wird zwischen kleinen, mittelgroßen und Großstädten unterschieden. Wenn der Bericht auf diese Differenzen Bezug nimmt, dann sind damit folgende Größenordnungen gemeint: Die Kleinstadt hat eine Einwohnerzahl von etwas mehr als 20.000, die mittelgroße Stadt mehr als 100.000 und die Großstädte mehr als 200.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Um einen Eindruck von den verschiedenen Jugendämtern und den Leistungserbringern zu geben, werden die Strukturen der Einrichtungen auf den nächsten Seiten näher beschrieben. In die Darstellung ist auch das Jugendamt einbezogen, das in enger Zusammenarbeit mit dem Institut bei der Entwicklung des Leitfadens und darüber hinaus mitgewirkt hat. Die dort geführten Gespräche können in die Auswertung einbezogen werden, da sie vollständig vorliegen und unter vergleichbaren Bedingungen entstanden sind.

Jugendamt A

Unabhängig von den Auswahlkriterien erfolgten erste Gespräche zur Entwicklung des Leitfadens in einem Jugendamt, das in den alten Bundesländern liegt und für eine

mittelgroße kreisfreie Stadt zuständig ist. Genaue Zahlen über die Beschäftigten beim ASD und in der WJH liegen nicht vor. Alle Personen haben für ihre Arbeitsgebiete jedoch die entsprechenden Qualifikationen. Einige Beschäftigte haben Teilzeitarbeitsverhältnisse. Die Zusammenarbeit zwischen dem ASD und der WJH ist durch eine gegenseitige Verständigung geprägt. So sind spontane Rückfragen und informelle Gespräche auf dem gemeinsamen Flur möglich und es konnte ein formelles „Prüfraster“ für die Einleitung von Neufällen beim ASD eingeführt werden. Dieses Formblatt, das die Fachkräfte in den sozialen Diensten im Vorfeld einer Hilfeleistung während eines Gesprächs mit den Hilfeadressatinnen oder -adressaten für die WJH ausfüllen sollen, liefert damit nicht nur wesentliche Informationen zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit und zur Berechnung des Kostenbeitrags, sondern erleichtert auch die reibungslose Zusammenarbeit zwischen den beiden Jugendamtsbereichen. Ansonsten übernimmt der ASD die Planung und Gewährung der Hilfe und die WJH leistet die verwaltungstechnische Abwicklung.

Jugendamt B

Der zweite Jugendamtsbezirk liegt in einer ländlichen, ostdeutschen Region. In dem Bereich ASD arbeitet die doppelte Anzahl an Personen als in der WJH. Von den Beschäftigten in der WJH bearbeitet ein Großteil nur Unterhaltsvorschüsse. Die Anstellungen im Jugendamt sind unbefristet und entsprechen in allen Bereichen den geforderten Qualifikationen. Aufgrund seiner geringen Größe sind die einzelnen Bereiche und Abteilungen des Jugendamts in einem Gebäude auf einer Etage untergebracht. Es ist aber nicht nur dieser Umstand, der dazu führt, dass es einen informellen Austausch und Gespräche zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ASD und der WJH gibt. Förderlich wirkt auch eine interne Politik des Jugendamts, die auf eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Abteilungen achtet. Damit verbunden sind gemeinsame Besuche von Weiterbildungen (jeweils von Beschäftigten des ASD und der WJH) und der gegenseitige Austausch über die Aufgaben und Tätigkeiten der einzelnen Bereiche. Für den alltäglichen Umgang mit der Regelung der örtlichen Zuständigkeit ist ebenfalls relevant, dass nur wenige problematische Fälle auftreten. Durch gute Kontakte zu einem Jugendamt in einer Großstadt besteht zudem die Möglichkeit, sich bei schwierigen Rechtsfällen an die dortige Expertin zu wenden.

Jugendamt C

Ein weiterer Jugendamtsbezirk liegt in einer ländlichen, dünn besiedelten Region in den alten Bundesländern. Das dortige Jugendamt hat fast zehn Stellen im Bereich Sozialer Dienst und neun Honorarkräfte für die Sozialpädagogische Familienhilfe. Im Bereich WJH sind es nur halb so viele Stellen. In der WJH verteilen sich die Stellen auf die Buchhaltung, den Bereich Hilfen zur Erziehung, Jugendhilfeplanung und Kindertagesbetreuung. Die dort Tätigen haben die jeweiligen Qualifikationen für die Stellen und stehen in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen. Aufgrund seiner geringen Größe ist das Jugendamt ebenfalls mit seinen Abteilungen auf einem Flur untergebracht. Dadurch sind informelle Gespräche zwischen den Abteilungen des ASD und der WJH möglich, wenn es Bedarf für Rücksprachen oder Fragen gibt. Der Informati-

onsaustausch und die persönliche Nähe zwischen den Beschäftigten sind zudem durch die gemeinsame Teilnahme von Beschäftigten des ASD, der WJH und der Jugendamtsleitung bei der Fachkräftekonferenz gegeben. Charakteristisch für die Fallregion ist, dass sie einerseits nur wenige problematische Fälle im Zusammenhang mit der Regelung der örtlichen Zuständigkeit hat und andererseits in der Region viele Pflegefamilien leben.

Jugendamt D

Das Jugendamt gehört zu einer kreisfreien Großstadt in den neuen Bundesländern. Unter den Angestellten sind mehr als 30 beim ASD und fünf bei der WJH beschäftigt. Entsprechend der Sozialraumbudgets und -einteilung der Teams verteilen sich die Beschäftigten auf fünf Arbeitsgruppen. Jedem Team gehören dabei an: vier Personen aus dem ASD, eine Person als Teamleitung und eine aus dem Bereich WJH. Eine Sachgebietsleitung gibt es nur noch bei der WJH, wobei die Leitung ebenfalls eigenständig einen Sozialraum betreut. Acht weitere Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sind für die Jugendgerichtshilfe zuständig bzw. arbeiten als Fachberaterinnen und -berater. Bei allen Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich jeweils um unbefristete Anstellungen. Zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gibt es aufgrund der gemeinsamen Unterbringung in einem Gebäude über verschiedene Etagen einen persönlichen Austausch. Im Gegensatz zu den befragten ländlichen Jugendämtern beschäftigt die Stadt einen Experten für allgemeine Fragen der Fachkräfte in den sozialen Diensten. Dies schließt auch Fragen der örtlichen Zuständigkeit ein, da die ASD-Angestellten die örtliche Zuständigkeit bei Neufällen eigenständig klären. Unterstützt werden sie dabei durch ein Computerprogramm, das über die Abfrage von einzelnen Merkmalen das zuständige Jugendamt ausweist. Voraussetzung ist die korrekte Eingabe der Daten. Für Unklarheiten können sich die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter an den Experten wenden bzw. suchen den Kontakt zur WJH.

Jugendamt E

Dieses Jugendamt ist für eine Großstadt in einem städtischen Ballungsraum in den alten Bundesländern zuständig. Im Bereich Kinder- und Jugendhilfe gibt es in den Bezirkssozialdiensten (BSD) insgesamt fast 50 Stellen. Von diesen Stellen haben ca. zehn ein Teilzeitarbeitsverhältnis und ungefähr die gleiche Zahl an Stellen nur eine Befristung. Die Bezeichnung Bezirkssozialdienste deutet bereits an, dass das Jugendamt für seine Aufgabenbewältigung in mehrere Untergruppen eingeteilt ist. Die dezentrale Organisation führt dazu, dass neben der Hauptverwaltung die einzelnen BSD in verschiedenen Stadtgebieten liegen. Zugleich arbeiten die Beschäftigten des ASD und der WJH des jeweiligen BSD gemeinsam vor Ort. Die Zusammenarbeit ist aber nur räumlich, da die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der WJH nicht an den Fachkräftekonferenzen teilnehmen. Für spezielle Fragen bei Schwierigkeiten wird zzt. noch ein Experte in der Hauptverwaltung beschäftigt, der sich auf dem neuesten Stand in der Forschung und bei den gesetzlichen Regelungen hält. Im Prozess einer Umstrukturierung verschwindet jedoch die Stelle in naher Zukunft.

Jugendamt F

Dieses Jugendamt liegt in der bevölkerungsreichsten Großstadt unter den untersuchten Jugendämtern. Genaue Zahlen über Beschäftigungsverhältnisse konnte das Projektteam für diesen Jugendamtsbezirk in den alten Bundesländern jedoch nicht erhalten. Das Jugendamt ist aber in sieben Bezirke unterteilt, die jeweils eine eigene Abteilung der WJH und einen ASD-Bereich haben. In der Zentrale befinden sich dagegen Bereiche für bestimmte Hilfefälle wie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) oder eine Abteilung für Grundsatzfragen und gesetzliche Regelungen. Der zuletzt genannte Bereich übernimmt auch die Vertretung bei Rechtsstreitigkeiten der städtischen Bezirksjugendämter vor Gericht. Die Beschäftigten in den Bezirken sind damit weitgehend von den Vorbereitungen und Durchführungen von Klagen befreit. Die Bezirksstellen und ihre Abteilungen des ASD und der WJH sind unterschiedlich groß. So gibt es Bezirke mit wenigen Jugendamtsbeschäftigten, das eine informelle Kommunikation und einen Austausch „über den Flur“ ermöglicht. Andere Bezirke sind dagegen so groß, dass die Bereiche ASD und WJH in unterschiedlichen Gebäuden untergebracht sind.

Jugendamt G

Das kleinste untersuchte Jugendamt liegt in einer ländlichen Region in den alten Bundesländern. Das Jugendamt ist jedoch nicht für den Landkreis, sondern für eine kreisangehörige Stadt zuständig. Es beschäftigt im ASD nur wenige Personen und insgesamt eine in der WJH. Hierarchisch gibt es unter der Jugendamtsleitung keine weiteren Abstufungen. Trotz der Größe sind aber nicht alle Beschäftigten in einem Gebäude untergebracht. Weitere Beschäftigte des ASD arbeiten außerhalb in einem Stadtteilbüro. Für die anderen Personen sind die Wege zwischen dem ASD und der WJH jedoch kurz und es besteht ein gutes Verhältnis untereinander. Die Jugendamtsleitung ist ein gutes Beispiel für persönliche Befähigung zur Mittelbeschaffung und Positionierung gegenüber einem kleinen Finanzhaushalt. Über Budgetgrenzen müssen sich die Beschäftigten zumindest bei der Jugendhilfearbeit keine Gedanken machen.

Freie Träger/Leistungserbringer

Ein Gespräch wurde mit einer selbstständig arbeitenden Familienhelferin geführt. Sie bietet spezialisierte Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII für behinderte Eltern und Kinder an. Verschiedene Jugendämter vermitteln ihr die Fälle.

Es erfolgten zwei weitere Interviews mit Personen aus Vereinen, die Aufgaben im Bereich Vormundschaften übernehmen. Die eine Stelle leistet die rechtliche Betreuung und Vormundschaft von Kindern und Jugendlichen allgemein und die andere ist auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge spezialisiert.

Bei einem freien Träger handelt es sich um eine Erziehungsberatungsstelle mit fünf Fachkräften. Für die Beratungstätigkeit erhält der freie Träger einen pauschalen Geldbetrag vom ansässigen Jugendamt.

Zwei Gespräche erfolgten mit Personen, die für freie Träger arbeiten, welche Kindergarten- und Heimplätze anbieten. Bei diesen Leistungserbringern übernimmt das Jugendamt die Kosten für die Belegungen.

Ein Interview machte der Interviewer mit einer Vertreterin eines freien Trägers, der Aufgaben im Bereich der ambulanten Hilfen, der Prävention, der Krisenintervention und als Beratungsstelle für die Einwohnerschaft eines gesamten Stadtgebiets, für Familien mit (kleinen) Kindern und für Alleinerziehende übernimmt. Die Fälle werden zumeist durch das Jugendamt zugewiesen und von dort erfolgt auch die Kostenübernahme.

Aus den Beschreibungen der Jugendämter und freien Träger in den ausgewählten Jugendamtsbezirken wird bereits deutlich, dass es im Zusammenhang mit der Klärung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung einen Unterschied macht, ob es sich um ein Jugendamt in einer ländlich geprägten Region oder in einer Stadt handelt. Während in den Städten teilweise einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren Aufgabenfeldern damit betraut sind, sich über gesetzliche Neuerungen zu informieren und diese an die anderen Jugendamtsbeschäftigten weiterzuleiten bzw. bei Schwierigkeiten beratend tätig zu werden, können sich die ländlichen Jugendämter nur auf die (langjährigen) Erfahrungen ihrer Belegschaft stützen. Zwar stehen allen regionalen Jugendämtern juristische Fachkräfte in den Landesjugendämtern oder bei Fachorganen zur Verfügung, aber die Möglichkeit zu einer schnellen und persönlichen Beratung durch eine ausgewiesene Kollegin oder einen Kollegen als Fachkraft verkürzt die Bearbeitungszeiten und baut Hemmschwellen ab. Gegen die Stelle einer Fachkraft, eigens für die Aneignung und Weitergabe von Spezialwissen, in kleineren bzw. ländlichen Jugendämtern spricht, dass diese Stelle in keinem Verhältnis zum geringen Personalbestand und den wenigen problematischen Fällen steht.

Ein anderer Unterschied, nämlich zwischen alten und neuen Bundesländern, ist weniger deutlich in den Fallregionen ausgeprägt. Während es in der Forschungsliteratur für Anfang des Jahrtausends noch heißt, dass in den ostdeutschen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland der weitaus größere Teil der Beschäftigten in der Jugendhilfe (außerhalb der Tageseinrichtungen für Kinder) ein befristetes Arbeitsverhältnis hat,¹⁸ trifft dies für die ausgewählten Bereiche und Interviewpersonen in diesem Forschungsprojekt nicht zu. Ebenso wenig lassen sich Beobachtungen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ bestätigen. Die Studie hatte festgestellt, dass in Ostdeutschland die Verfahren „innerhalb eines Bundeslands einheitlicher angewandt (werden) und eine enge Orientierung an den Gesetzestexten“ ausgeprägter ist.¹⁹ Die dort genannten Verfahren beziehen sich jedoch auf die Einrichtung von Jugendhilfeausschüssen und die Umsetzung von Hilfeplänen. In Fragen der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung findet dagegen in beiden Teilen der Bundesrepublik eine intensive Auseinandersetzung bei internen Gesprächen und in

¹⁸ Vgl. Rauschenbach/Schilling (Fn. 7); Thole/Pothmann, in: Rauschenbach/Schilling (Fn. 7).

¹⁹ Pluto/Grager/van Santen/Seckinger (Fn. 7), S. 22.

überregionalen Arbeitsgruppen statt. Die Beobachtung von *Pluto* u. a.²⁰ bestätigt sich aber in umgekehrter Weise für die alten und neuen Bundesländer im Zusammenhang mit der Darstellung von Fehlern und abweichenden Praktiken bei der Anwendung bzw. im Zusammenhang mit den Regelungen der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung. Die ostdeutschen Befragten sind gegenüber ihren westdeutschen Kolleginnen und Kollegen in diesem Bereich zurückhaltender. Über Fehleinschätzungen, unzureichende Absicherungen angegebener Verhältnisse der Eltern oder die Überschreitung gesetzlicher Vorgaben berichteten vorwiegend interviewte Personen aus den alten Bundesländern.

Auch die fachliche Differenz zwischen WJH und ASD verändert den Blick auf Fragen der örtlichen Zuständigkeit oder Kostenerstattung. Die Interviews machen deutlich, dass aufgrund der Auseinandersetzung mit Ausgaben und Einnahmen des Jugendamts die WJH-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine erhöhte Sensibilität für Informationen bezüglich der örtlichen Zuständigkeit haben, um ihre Aufgabe gewissenhaft zu erfüllen. Der ASD ist zwar z. T. in die Feststellung und Klärung der örtlichen Zuständigkeit einbezogen, aber fehlende oder falsche Daten zum gewöhnlichen Aufenthalt der Eltern oder eines Elternteils haben keine Konsequenzen für die *sozialpädagogische* Arbeit. Zwar sollten Beratungen und Unterstützungen Bedürftiger nur durch das jeweils zuständige Jugendamt erfolgen, grundsätzlich kann aber jedes Jugendamt diese sozialpädagogischen Leistungen bieten. Die gesetzlichen Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung haben also einen unterschiedlichen Stellenwert in den beiden Bereichen.

4. Örtliche Zuständigkeit

Im siebten Kapitel des SGB VIII regelt der zweite Abschnitt die örtliche Zuständigkeit für Leistungen (§§ 86 ff.), für andere Aufgaben (§§ 87 ff.) und bei Aufenthalt im Ausland (§ 88).

Ein Unterpunkt des Unterabschnitts „Örtliche Zuständigkeit für Leistungen“ im § 86 SGB VIII ist bei den Befragten sehr präsent. Es handelt sich dabei um den Absatz 6, der den Wechsel der örtlichen Zuständigkeit nach zwei Jahren an den gewöhnlichen Aufenthalt der Pflegeeltern regelt, wenn die Unterbringung in der Pflegefamilie auf Dauer zu erwarten ist. Die häufige Nennung ist gepaart mit positiven Stellungnahmen zum § 86 Abs. 6 SGB VIII, obwohl in den Interviews gar nicht danach gefragt wurde bzw. das Hauptaugenmerk auf Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes lag. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass § 86 Abs. 6 SGB VIII im Vergleich zu den anderen Paragraphen und Absätzen erst kürzlich Gegenstand einer öffentlichen Debatte und eines Entscheidungsprozesses war, der letztendlich zum Verbleib des Absatzes im Gesetz führte. Viele Befragte greifen diese Diskussion unaufgefordert auf, erzählen von ihren Erfahrungen und positionieren sich zur Entscheidung.

²⁰ *Pluto/Gragerl/van Santen/Seckinger* (Fn. 7).

4.1 Erfahrungen mit und Stellungnahmen zu den §§ 86 ff. SGB VIII

Ein Anliegen der Untersuchung ist die Erfassung und Beschreibung von Sichtweisen, die das Gesetz und dessen Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit betreffen. Von besonderem Interesse sind die Sichtweisen derjenigen Personen, die in ihrer alltäglichen Arbeit örtliche Zuständigkeiten zu klären haben bzw. mit der Regelung mehr oder weniger in Berührung kommen. Es geht also um ihre Erfahrungen und Einschätzungen, wann sich die jetzige Regelung der örtlichen Zuständigkeit bewährt hat und in welchen Zusammenhängen sie Schwierigkeiten bereitet.

Die Sichtweisen sind jedoch nicht frei vom Kontext zu betrachten, in dem sie vorgebracht werden bzw. in dem sie sich herausbilden. Bspw. hat die Regelung in der WJH einen anderen Stellenwert als im Sozialen Dienst. In der WJH arbeiten Personen mit dem Gesetz, die eine Ausbildung bzw. ein Studium für Verwaltungstätigkeiten durchlaufen haben, deren Aufgabe es ist, Kosten zu berücksichtigen, und die vielleicht schon in anderen Ämtern tätig waren. Im Sozialen Dienst sind dagegen Personen mit der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit beschäftigt, die Sozialarbeit oder Sozialpädagogik studierten, deren vordergründiges Ziel die Bereitstellung von Hilfe und Schutz der Bedürftigen ist und die diese Aufgabe oft über Fragen der Verwaltung stellen. Ebenso haben Beschäftigte bei freien Trägern oder die Leistungsberechtigten einen anderen Blick auf die Jugendamtsarbeit, auch wenn die Klärung der örtlichen Zuständigkeit nicht zu ihren Aufgaben gehört. Sie erleben aber die Auswirkungen eines Wechsels der örtlichen Zuständigkeit und teilweise die sich daran anschließenden Streitigkeiten außerhalb des Jugendamtskontexts.

Daher werden Besonderheiten und Eigenheiten der Sichtweisen ausgewiesen, d. h., bei Zitaten werden die Berufsbezeichnungen oder die Arbeitgeber genannt und wenn bestimmte Merkmale mit der Haltung oder der Aussage einhergehen, werden diese gesondert hervorgehoben.

4.2 Bestätigung und Bewährtheit

Im Rückblick auf 18 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz kann dieser Bericht eine positive Bilanz aus den Gesprächen mit Beschäftigten in Jugendämtern und bei freien Trägern ziehen. Obwohl das Forschungsprojekt in seiner Ausrichtung gezielt nach den Schwierigkeiten bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII fragt und in seinen Ankündigungen von einer Neuregelung spricht, tragen fast die Hälfte der Befragten (n=15) Sachverhalte im Zusammenhang mit diesen Regelungen vor, die für die aktuelle Fassung des Gesetzes sprechen.

Grundsätzlich heißt es bei den Interviewten, die das Gesetz bereits seit der Einführung bzw. schon seit vielen Jahren kennen, dass sich die Regelung der örtlichen Zuständigkeit für die meisten Fälle in der Praxis bewährt habe. Diese Regelung sei aufgrund gesammelter Erfahrungen und einer langjährigen Vertrautheit gut handhabbar – jedoch erst nach einer langjährigen Berufserfahrung. Eine Sachgebietsleiterin der WJH drückt es so aus:

„Die meisten Sachen finde ich schon, wenn man lange Zeit damit beschäftigt ist, man gut eingearbeitet ist oder gute Fortbildungen hat, dann ist man schon an sich, weiß man, wenn man es prüft so, sind die Regelfälle schon, sagen wir mal, einfacher.“ (W-S13-SGL-WJH, 24)

Diese Feststellung wird auch durch die Aussagen der anderen Befragten zu den Häufigkeiten und dem Ausmaß der Schwierigkeiten unterstützt, dass nämlich die einfachen, aber i. d. R. häufigeren Fälle keine Probleme bereiten würden.

Hervorhebenswert finden die Gesprächspartnerinnen und -partner ebenfalls die Ausrichtung der örtlichen Zuständigkeit an den (sorgeberechtigten) Eltern anstatt am Kind. Damit würde die Nähe zu den Hilfeadressatinnen und -adressaten „recht gut gelöst“ (W-S05-E-WJH, 72) bzw. ihr Sinn zeige sich bei der Elternarbeit oder bei einer möglichen Rückkehroption:

„Macht Sinn, macht wirklich Sinn für die Fälle, wo wirklich noch Elternarbeit angesagt ist und wo das Kind entweder noch bei den Eltern lebt oder eine ganz klare Rückkehroption besteht, da macht es Sinn, macht es wirklich Sinn, bei der ambulanten ist sowieso klar und wenn ich jetzt stationäre habe mit Rückkehroption, dann macht es auch Sinn.“ (O-S02-FB-ASD, 94)

Zugleich deutet der Fachberater in seiner Aussage an, dass die Regelung nur für diejenigen Hilfefälle sinnvoll sei, bei denen Elternarbeit noch möglich ist. Für Fälle mit Kindern in stationären Einrichtungen, deren Eltern keinen Kontakt zu ihnen suchen und viel umziehen, könne die Regelung jedoch dazu führen, dass es außerhalb des Heims keinen festen Ansprechpartner gäbe.

Zusätzlich zu einer verhältnismäßig häufigen Erwähnung des § 86 Abs. 6 SGB VIII im Vergleich zu den anderen Absätzen haben einige Befragte auch ungefragt explizit zu diesem Absatz Stellung bezogen und die positive Seite dieser Regelung hervorgehoben. Sie betonen vor allem den Gewinn für die Pflegeeltern, wenn die örtliche Zuständigkeit nach zwei Jahren zu einem Jugendamt in ihrer Nähe wechselt. Damit kehre für die Pflegefamilie eine gewisse Kontinuität ein und der Kontakt vor Ort sei möglich. Die Aussage eines Sozialpädagogen macht auch deutlich, dass dieser Vorteil für Pflegeeltern vertreten wird, selbst wenn der Wechsel der Zuständigkeit dann mehr Arbeit für das Jugendamt mit den Pflegeeltern bedeute:

„Aus Sicht der Pflegeeltern ist es die ideale Lösung, wenn das Kind zwei Jahre bei ihnen lebt, dann ist das örtliche Jugendamt zuständig, die wissen, wer ist zuständig, die können da anrufen, also wir kennen uns dann einfach zehn Jahre oder jetzt elf Jahre, das gibt eine Sicherheit, manche Pflegeeltern haben in den ersten zwei Jahren mehrere Wechsel mitgemacht, die sagen dann ganz klar, bis man da weiß, wer zuständig ist, wer Ansprechpartner ist, [...] also aus Sicht der Pflegeeltern ist der § 86 Abs. 6 sicherlich ein Riesenvorteil, für uns ist es natürlich mehr Arbeit, weil alle Familien, die hierher ziehen, für die werden wir halt zuständig.“ (W-L05-SB-ASD, 42)

Insgesamt ist also festzustellen, dass sich nach Auffassung eines Teils der Befragten die aktuelle Regelung der örtlichen Zuständigkeit für Leistungen bewährt hat. Zugleich wird aber auch deutlich, dass die Aussagen differenziert zu betrachten sind, da von einer gesetzlichen Bewährtheit vor allem gut eingearbeitete und langjährig erfahrene Beschäftigte sprechen und diese Personengruppe das positive Urteil auf die große Gruppe der Hilfefallkonstellationen bezieht, bei denen klare Familienverhältnisse vorliegen.

4.3 Schwierigkeiten und kritische Darstellungen

Die Regelung der örtlichen Zuständigkeit in ihrem Umfang, ihrem Aufbau und ihrer Tiefe wird nicht von allen Befragten positiv aufgenommen. In den Darstellungen und Äußerungen einer Vielzahl von interviewten Personen kommt auch eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Anwendung in der alltäglichen Praxis zur Sprache. Die nächsten Abschnitte widmen sich daher eingehend diesen angesprochenen Problemen.

4.3.1 Häufigkeit der Schwierigkeiten

In den Interviews werden teilweise Aussagen über die Zahl der problematischen Fälle im Vergleich zu allen Fällen gemacht. Dabei zeigt sich, dass in allen Jugendämtern die Befragten nur von wenigen problematischen Fällen ausgehen. Nach den Interviews zu urteilen, gäbe es also nur bei einzelnen Hilfefällen – „so Extremsachen“, wie eine Befragte der WJH (W-L07-SB-WJH, 73) sagt – Schwierigkeiten bei der Klärung der örtlichen Zuständigkeit.

Die Angaben in den Interviews sind aber mit Vorsicht zu behandeln, da sie auf reinen Schätzungen der Befragten beruhen und teilweise sehr vage ausfallen. Hinzu kommt, dass es verschiedene Ursachen und Gründe für wenige oder viele problematische Fälle geben kann. Bspw. erwähnt eine Befragte (W-S13-SGL-WJH, 34), die in der Verwaltung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe beschäftigt ist, dass es bei ambulanten Fällen nur sehr wenige schwierige Fälle gäbe, da die Eltern i. d. R. vor Ort beim Kind leben. Dies wird auch durch die Aussage einer anderen Sachbearbeiterin (O-S04-SB-WJH, 28) bestärkt, wenn sie berichtet, dass sie „im Prinzip“ keine auffälligen oder problematischen Fälle im Zusammenhang mit der Klärung der örtlichen Zuständigkeit habe. Wenn Probleme aber auftreten, dann betreffe es zumeist die Fälle in Vollzeitpflege oder Heimerziehung.

Nach Aussage der Interviewten würden die meisten Hilfefälle in den Jugendämtern – wenn man zwischen „eher unproblematisch“ und „eher problematisch“ unterscheidet – als eher unproblematisch gelten. Solche Fälle ließen sich nach ihrer Einschätzung leicht den jeweiligen Paragrafen zuordnen, da die Familien- und Lebensverhältnisse eindeutig seien. Problematische Fälle assoziieren sie dagegen mit den Leistungen Vollzeitpflege und Heimunterbringung. Hier treten nach Meinung der Befragten eher mal Schwierigkeiten und ein erhöhter Aufwand auf, weil es in diesen Fallkonstellationen eher unklare Verhältnisse oder weniger eindeutige Informationen gäbe.

Diese groben Einschätzungen anhand der Häufigkeiten und dem Ausmaß der Schwierigkeiten zeigen bereits eine Tendenz in allen Interviews auf. Der gemeinsame Tenor aller Interviews geht in die Richtung, dass die meisten Probleme auftreten, wenn die Fallkonstellationen an Komplexität und Vielschichtigkeit zunehmen. Bei solchen Fällen kämen – nach eigener Aussage – die Befragten schnell an ihre Grenzen bei der Auslegung der gesetzlichen Regelung zur örtlichen Zuständigkeit.

Insgesamt machen die Gespräche deutlich, dass das Jugendamtspersonal keine auffällig hohe Zahl an schwierigen Fällen durch Unklarheiten oder den Wechsel der Zuständigkeit nennt, sondern die Befragten durchgehend von einer verhältnismäßig geringen Zahl im Vergleich zur Gesamtzahl der Hilfefälle ausgehen. Eine genaue Überprüfung der Verhältnisse steht noch aus.

4.3.2 Ausmaß der Schwierigkeiten

Das Ausmaß der Schwierigkeiten lässt sich dagegen kaum an der Häufigkeit von Problemen bemessen. I. d. R. berichten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter eher von nur wenigen Fällen, die ihnen größere Schwierigkeiten bereiten und einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten. Durch die Komplexität und Vielschichtigkeit eines Hilfefalls aufgrund mehrfacher Umzüge der Eltern, mehrerer Kinder von verschiedenen Vätern, wechselnder Sorgerechtsregelungen oder unterschiedlicher Auslegungen des Gesetzes bei Fallübergaben können sich jedoch Situationen ergeben, die die Befragten als schwierig einschätzen, weil hier eine genaue Fallaufarbeitung erforderlich sei und neben dem Gesetzestext aktuelle Gerichtsentscheidungen und Kommentare gelesen werden müssten.

4.3.3 Rechtliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen

In diesem Abschnitt werden verschiedene rechtliche Probleme bei der Anwendung der Regelungen genannt. Diese Schwierigkeiten ergeben sich für die alltägliche Praxis in den Jugendämtern unmittelbar aus dem Gesetz. Die §§ 86 ff. SGB VIII geben eine gewisse Prüfungsreihenfolge für die Feststellung der örtlichen Zuständigkeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern vor. Jedoch können Schwierigkeiten entstehen, wenn die Beschäftigten mit den Regelungen nicht zu-rechtkommen (z. B. Verständnis oder Auslegung) oder wenn das Gesetz keine (eindeutigen) Lösungen bereithält (Regelungslücken).

In einer groben Einteilung lassen sich vier unterschiedliche rechtliche Schwierigkeiten identifizieren. So würden sich für die Befragten rechtliche Probleme 1) aufgrund der Komplexität und der Kasuistik des Gesetzes, 2) aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, 3) durch Regelungslücken oder 4) aufgrund des § 86 Abs. 6 SGB VIII ergeben.

- 1) *Komplexität und Kasuistik des Gesetzes:* Zur ersten Kategorie der Schwierigkeiten gehören nach Aussage der Befragten die vielen Dimensionen der Regelungen, die bei der Feststellung der örtlichen Zuständigkeit zu berücksichtigen sind. Man müsse nicht nur ein Kriterium beachten, sondern eine ganze Reihe

von Faktoren (z. B. Aufenthalt, Sorgerecht etc.) mit je unterschiedlichen Ausprägungen (z. B. kein/alleiniges/gemeinsames Sorgerecht, gewöhnlicher/tatsächlicher Aufenthalt). Eine Sachgebietsleiterin beschreibt dies recht anschaulich:

„Ach, ich finde das, man muss manchmal von hinten durch die Brust in das Knie, also Sorgerecht dann noch und gemeinsames Sorgerecht und letzter Aufenthalt und dann sechs Monate und g. A. und tatsächlicher Aufenthalt, also, man muss sehr konstruieren, aber man kommt zum Ergebnis, ich wüsste jetzt wenige Fälle, wo man zu keinem Ergebnis kommt.“ (W-S17-SGL-UMF, 288)

Die örtliche Zuständigkeit und ihre gesetzliche Regelung würde demnach schnell zu einem „Wust an Vorschriften“ (O-L02-SGL-WJH, 60) und halte verschiedene „Fallstricke“ (W-S04-SB-WJH, 58) bereit.

- 2) *Unbestimmte Rechtsbegriffe*: In die zweite Gruppe rechtlicher Schwierigkeiten gehören die unbestimmten Rechtsbegriffe. Das Gesetz enthält im Zusammenhang mit der örtlichen Zuständigkeit einige offen formulierte Vorgaben wie den „gewöhnlichen Aufenthalt“, um besser auf die situativen Verhältnisse der für die Zuständigkeit maßgeblichen Eltern(teile) in der Praxis eingehen zu können. Aus der Sicht der Befragten wachsen sich aber diese vom Gesetzgeber bewusst unbestimmt gehaltenen Rechtsbegriffe in der konkreten Fallarbeit und Bearbeitung der Akten zu Problemen aus, da sie Reibereien und Streitigkeiten zwischen den Jugendämtern oder einen erhöhten Personal- und Zeitaufwand aufgrund von divergierenden Auslegungen hervorriefen. Insgesamt bildet diese Problematik den Schwerpunkt unter den kritischen Anmerkungen, denn diese Art der Schwierigkeiten wird in fast jedem Gespräch erwähnt.

Häufig kommen die Gesprächspartnerinnen und -partner auf die unbestimmten Rechtsbegriffe zu sprechen, wenn sie ihnen in der täglichen Arbeit Probleme bereiten. Eine Darstellung eines Jugendamtsexperten fasst die unterschiedlichen Problemfelder anschaulich zusammen:

„[D]ie letzte Schwierigkeit, die es gibt, ist die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe dieser komplexen Vorschrift, es sind zu viele Rechtsbegriffe drin, die ausgelegt werden müssen, und wo man in der Anwendung Unsicherheiten erzeugt, und das sind eben *tatsächlicher Aufenthalt, gewöhnlicher Aufenthalt, Beginn der Hilfe, teilweise Sorgerechtsentzug, kompletter Sorgerechtsentzug*, also diese in den Begriffen drinstehen, oder hier § 86 Abs. 6, *Dauerpflege, Prognose*, da muss, der Fall wird übergeben, wenn zu erwarten ist, dass das Pflegekind auf Dauer in dieser Pflegestelle bleiben kann und auch eine entsprechende Prognose ist, also, da muss irgendwie ausgelegt werden diese Vorschrift mit diesen Dingen, was ist auf Dauer, was ist eine günstige Prognose, und das macht sich wieder fest daran, dass Eltern, Pflegeeltern bereit und in der Lage sind bis zum 18. usw., so ein Kind, das ist alles nicht bekannt, diese unbestimmten

Rechtsbegriffe, die machen die Vorschrift für uns schwierig.“ (W-S05-E-WJH, 74; *Hervorhebung A. P.*)

Insbesondere die Auslegung des gewöhnlichen Aufenthalts und die damit verbundenen Unklarheiten machen viele Interviewte zu ihrem Thema, da sowohl die Ermittlung als auch die Bewertung zu viel Spielraum lasse:

„Ja, immer wieder taucht natürlich auf der gewöhnliche Aufenthalt, der nicht einfach zu handhaben ist, sowohl von dem was sozusagen tatsächlich ermittelt worden ist, um bewerten zu können, als auch letztendlich von der, wenn man was ermittelt hat, von der Bewertung des Ganzen, und vieles kann man im Zweifel so oder so sehen.“ (W-S16-FB-WJH, 30)

In diesen Bereich fallen auch Ausführungen zur Anknüpfung an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ bei Aufenthalten in Einrichtungen. Anstatt den „gewöhnlichen Aufenthalt“ an den Wohnsitz zu binden, könne der „gewöhnliche Aufenthalt“ bspw. auch in einer Justizvollzugsanstalt begründet werden, was jedoch in einigen Fällen zu enormer zusätzlicher Arbeit führe:

„Gründung eines gewöhnlichen Aufenthalts und Rechtsprechung [zum; A. P.] BSHG hat immer gesagt, in einer Einrichtung wird ein gewöhnlicher Aufenthalt nicht begründet, d. h., Zuständigkeit richtet sich nach Wohnort, wenn jemand in eine Klinik geht ist der Klinikort geschützt, [...] in der Jugendhilfe wird sowohl z. B. im Knast gesagt, dass da ein g. A. begründet wird, und die große Frage, wann ist ein g. A. begründet, der dann entsprechend kostenerstattungsrelevant ist, ist spannend, die Verbindung mit Sorgerecht, die Verbindung mit Aufenthalt, mit Einrichtungen, da kann es im Einzelfall ganz schön kompliziert werden, vor allem mit JVA's, für mich ist nicht wirklich inhaltlich richtig, dass der Zuständigkeitswechsel jedes Mal erfolgt, mit der anhängenden Kostenerstattung, wenn der Vater die JVA wechselt, Mutter gibt es nicht mehr, Vater ist in der JVA, zwei Kinder in Einrichtungen, und wir wandern jedes Mal von Jugendamt zu Jugendamt, wo der Vater hinverlegt wird, im Fall einer lebenslangen Haft, das ist nicht richtig vom Sinngehalt her.“ (W-S03-LT-BSD, 70)

Bei einer Vielzahl an Hilfefällen treten keine Schwierigkeiten bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII auf, da es sich um mehr oder weniger eindeutige Fallkonstellationen handelt. Von Unklarheiten in den Regelungen oder durch einzelne unbestimmte Rechtsbegriffe berichten die Interviewten erst dann, wenn sich bestimmte Situationen ergeben. In den Worten einer Sachgebietsleiterin heißt es dazu:

„Also, vom Grundsatz, wie gesagt, auch dass die Eltern das jetzt sind, finde ich eigentlich relativ übersichtlicher, gut, am Anfang ist der Absatz 1 [im § 86; A. P.], sehr übersichtlich und irgendwann, wenn man weiter reinsteigt, wird es natürlich komplizierter, was mich manchmal ein bisschen stört ist so, was auch die Eltern betrifft, ist dieser Ab-

satz 5, diese Spezialregelung, das ist vielleicht manchmal auch nicht so einfach zu erkennen.“ (W-S13-SGL-WJH, 52)

Auch andere Befragte sehen eher Schwierigkeiten ab dem § 86 Abs. 5 und allen folgenden Absätzen (W-S07-SB-WJH, W-S16-FB-WJH).

- 3) *Regelungslücken*: Als eine Regelungslücke kann die Eingrenzung und Definition unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) gelten. Es handelt sich hierbei um eine verhältnismäßig kleine Gruppe an Hilfeadressatinnen und -adressaten, die jedoch den Jugendämtern zunehmend Schwierigkeiten bereitet, da die formulierten Regelungen den gegebenen Verhältnissen vor Ort nicht entsprechen würden. Dazu gehören die fehlenden Vorgaben, wie das Alter der UMF zu bestimmen sei und die zu eng gefasste Bezugsgruppe des § 86 Abs. 7 SGB VIII, die sich nur auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber beziehe. Eine Befragte verdeutlicht diesen Umstand recht anschaulich, wenn sie darauf verweist, dass die Zahl der Asylbewerber zurückgegangen sei und ihr Jugendamt es heute vermehrt mit jungen Zuwanderern aus dem gesamten EU-Gebiet zu tun habe:

„[E]s gibt kaum Asylantragsteller mehr, der § 86 Abs. 7 regelt so schön die Asylbewerber, die haben wir nicht [...] im Rahmen der Globalisierung werden das mehr Fälle, [...] das sind Jungs, überwiegend Jungs, die seit Jahren in Spanien, in Frankreich auf der Straße gelebt haben und im Rahmen von, weiß ich nicht, Touristen, Sextourismus oder sonst was, mittlerweile halt hoch oder auf dem Weg nach Dänemark sind, das hat nichts mit minderjährigem Flüchtling zu tun, der vor dem Krieg oder Zwangsverheiratung oder Wehrdienst oder so abhaut, das ist so eine europäische, nordafrikanische Gesamtverwahrlosung, und die haben den Fokus, die leben dann teilweise auch hier in so marokkanischen, türkischen Cafés, können da mal übernachten, die sich dann hier in unserer Zuständigkeit wiederfinden, weil wir für Flüchtlinge zuständig sind, und da hätte ich ein großes Anliegen, dass das geregelt wird, ein sehr großes.“ (W-S17-SGL-UMF, 134, 240)

- 4) § 86 Abs. 6 SGB VIII: Zu den unbestimmten Rechtsbegriffen zählen für einige Befragte auch die Unklarheiten mit der Abgrenzung von Pflege- und Erziehungsstellen. Die jüngsten gerichtlichen Urteile hätten hier eine Unterscheidung aufgehoben, die zuvor klar zwischen Pflege- und Erziehungsstellen trennte. Aus Sicht einer Sachgebietsleiterin der WJH macht das Kriterium „familienähnliche Bindungen“ die Anwendung nur kompliziert:

„[D]ass man aber jetzt so weit geht in der Rechtsprechung, dass man gar nicht mehr entscheidet, ob es § 34 oder § 33 ist und einfach sagt generell, wenn es Erziehungsstelle ist, dann guckt er drauf, ob das Kind in der Familie so eine Bindung hat wie quasi ein Pflegekind und guckt gar nicht mehr [...], ob es eine richtige Pflegefamilie ist oder eine Erziehungsstelle, ob die Erziehungsstelle jetzt so quasi fast autark da handelt,

nach § 33 Abs. 2 oder ob die jetzt eine besondere Erziehungsstelle quasi Pflegestelle ist oder ob es nur eine Erziehungsstelle ist, die an das Heim angebunden ist und das finde ich irgendwie kompliziert.“ (W-S13-SGL-WJH, 76)

4.3.4 Tatsächliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen

Tatsächliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII können immer dann entstehen, wenn die rechtlichen Regelungen und Begriffe auf die Fälle in der Praxis angewendet werden. Im Gesetz können bspw. bestimmte Vorgehensweisen oder spezifische Kriterien formuliert sein, die jedoch bei der praktischen Handhabung Probleme bereiten, da die tatsächlichen Gegebenheiten und Verhältnisse eine genaue Umsetzung des Gesetzes erschweren.

Die tatsächlichen Probleme lassen sich auf der Grundlage der Interviews in mehrere Einzelaspekte auflösen. Zu diesen Gruppen zählen

- die tatsächliche Ermittlung der jeweils relevanten Anknüpfungspunkte unter Berücksichtigung des Verhaltens der Hilfeadressatinnen und -adressaten,
- die tatsächliche Ermittlung des Sorgerechts unter Berücksichtigung des Verhaltens der Hilfeadressatinnen und -adressaten,
- die tatsächliche Ermittlung des Sorgerechts im Jugendamt,
- die Prüfindensität von Zuständigkeitsfragen bei den Jugendamtsbeschäftigten,
- die schnelle Fallübergabe bei konfusen Jugendamtspraktiken und
- eine ganze Reihe weiterer Situationen und Handlungsrouninen.

Tatsächliche Ermittlung der jeweils relevanten Anknüpfungspunkte unter Berücksichtigung des Verhaltens der Hilfeadressatinnen und -adressaten

Die tatsächliche Ermittlung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ hängt vom Verhalten der für die Zuständigkeit maßgeblichen Personen ab, da in vielen Fällen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Informationen der Hilfeadressatinnen und -adressaten angewiesen sind. Die vorliegenden Informationen können jedoch zu falschen Entscheidungen bei der örtlichen Zuständigkeit führen, wenn die für die Zuständigkeit maßgeblichen Personen ungenaue Angaben machen, über einen vollzogenen Wohnortwechsel nicht unterrichten, keine Auskunft geben wollen oder auf Schreiben nicht reagieren. Fehlerhafte Aussagen müssen dabei nicht immer von den Eltern gewollt sein.

Insgesamt darf aus dieser Darstellung des Verhaltens einiger maßgeblicher Personen nicht auf alle Hilfeadressatinnen und -adressaten geschlossen werden, die mit dem Jugendamt in Berührung kommen. Genauso gibt es Eltern, die sich kooperativ bei der Unterrichtung des Jugendamts über Änderungen ihrer tatsächlichen Verhältnisse zeigen. So berichtet eine Jugendamtsmitarbeiterin von Eltern,

„die mir jede Veränderung hertragen, wenn das ALG II um 2 EUR jetzt erhöht wurde, kommen sie, ‚ich hab einen neuen Bescheid hier‘ und so“ (O-L01-SB-WJH, 135).

Um sich daher gegen mögliche Fehlentscheidungen zu wappnen, müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern die angegebenen Informationen bestätigen lassen oder selbst recherchieren. Gerade Verweigerungen oder falsche Auskünfte über die Lebensverhältnisse oder den „gewöhnlichen Aufenthalt“ würden andere Wege der Nachprüfung erforderlich machen, was Arbeitskraft binde oder einen weiteren Zeitaufwand bedeute, weil der Weg über Amtshilfeersuchen oder Auskunftersuchen gewählt werden müsse.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Ermittlung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ kann sich aus der räumlichen Mobilität der Hilfeadressatinnen und -adressaten ergeben. Schon mehrere Umzüge in kurzer Zeit und fehlende Kenntnisse von Weg- und Zuzügen erschweren die genaue Feststellung und führen zu erhöhtem Arbeitsaufwand sowie Unsicherheiten.

Die Gründe für die Mobilität der sorgeberechtigten Elternteile sind ganz verschiedenartig. Ein oft genannter Umzugsgrund ist das Kennenlernen neuer Partnerinnen oder Partner. Aus Sicht der Befragten ist für ihre Hilfeadressatinnen und -adressaten die Schwelle, für jemand Neues den Wohnort zu wechseln, allgemein sehr niedrig. Zwar gebe es auch Hinweise darauf, dass die Eltern wegen einer Arbeitsstelle den Ort wechseln, oft sei es aber schlicht „ein Partnerwechsel“ (O-L01-SB-WJH, 76). Eine andere Befragte (W-L09-LT-JA, 44) beobachtet zudem, dass die Möglichkeit des Internetchats die Bereitschaft verstärkt habe, den Wohnort für eine neue Partnerschaft zu ändern. Durch das Kennenlernen über die Foren im virtuellen Raum vergrößere sich schließlich auch der geografische Raum, den die Hilfeadressatinnen und -adressaten dann für einen Umzug überwinden würden. In der Folge könne das Scheitern der neuen Beziehung zu erneuten Umzügen oder zu sozialer Isolation führen.

Ein weiteres Motiv der Eltern sei die „Flucht“ (W-L06-LT-FT, 22) vor den Jugendämtern, um sich dem Zugriff oder den Anforderungen zu entziehen. Im Einzelnen berichtet eine Gesprächspartnerin, dass Eltern, denen bspw. sexueller Missbrauch vorgeworfen wird, systematisch umziehen würden, „wenn das Jugendamt kurz vor der Handlung ist“ (W-S17-SGL-UMF, 179). Eine andere Interviewperson erzählt, Eltern versuchten, ihr Neugeborenes zu behalten, indem sie dahin ziehen, wo man sie nicht kennt (W-S13-SGL-WJH, 60). Eltern würden teilweise aber auch den Wohnort wechseln, weil sie mit den Fachkräften nicht zurechtkämen. Die Befragten zählen zu diesen Beweggründen die „ständigen Auseinandersetzungen“, die Gegenwart eines „ständig schlechten Gewissens“ (W-L09-LT-JA, 44) oder die fehlende Courage der Eltern, sich an die Jugendamtsleitung zu wenden, wenn bereits die Zusammenarbeit mit der Fachkraft problematisch sei, was schließlich dazu führe, dass Eltern die Flucht vorziehen. Es muss jedoch nicht immer das Ausweichen vor dem Jugendamt sein, sondern manche zogen auch ständig um, „weil sie sich der Staatsanwaltschaft entziehen wollen und sobald eine Behörde schreibt, sind die da nicht mehr zu erreichen“ (W-S05-E-WJH, 36).

Weiterhin könne der Umzug in eine andere Stadt oder Region auch bewusst gewählt sein, um einen Neuanfang zu machen. Der Beobachtung einer Sachgebietsleiterin der WJH (W-S13-SGL-WJH) zufolge seien dafür besonders Großstädte sehr beliebt – möglicherweise aufgrund der Anonymität in denselben. Innerhalb der Städte könne dagegen der Umzug auch durch die SGB II-Regelungen bedingt sein. So seien ALG II-Empfängerinnen und -Empfänger teilweise gezwungen, in kleinere Wohnungen umzuziehen, weil sich die Familienverhältnisse geändert haben (vgl. O-S03-SGL-ASD, 30).

Eine Befragte nennt als Grund auch bessere Zuschüsse. Demnach würden manche Pflegeeltern den Kreis wechseln, um die höheren Zuschüsse in einem anderen Jugendamtsbezirk erhalten zu können (vgl. W-S12-LT-FT, 60). In manchen Fällen könne dies sogar ein Drittel mehr Auszahlungen bedeuten, was jedoch oft durch höhere Kosten für Unterhaltung der Wohnungen und für andere Kosten begründet sei.

Tatsächliche Ermittlung des Sorgerechts unter Berücksichtigung des Verhaltens der Hilfeadressatinnen und -adressaten

Zum Thema Verhalten der maßgeblichen Personen zählt weiterhin die Handhabung des Sorgerechts. Ähnlich wie bei der Ermittlung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ können die Beschäftigten der Jugendämter zu falschen Entscheidungen kommen, wenn die Hilfeadressatinnen oder -adressaten zu den Sorgerechtsverhältnissen oder zu Änderungen des Sorgerechts keine Angaben machen. Damit muss keine Absicht verbunden sein, da die Hilfeadressatinnen und -adressaten in manchen Fällen auch einfach die Zusammenhänge nicht nachvollziehen können – bspw. der Unterschied zwischen sich verändernden Sorgerechtsverhältnissen zu Beginn der Leistung und zum aktuellen Zeitpunkt.

Ermittlung des Sorgerechts im Jugendamt

Die Klärung des Sorgerechts ist auch in anderen Interviews ein Beispiel für tatsächliche Schwierigkeiten aufgrund der Komplexität der gesetzlichen Regelungen. Das Gesetz bereitet den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendämter insbesondere immer dann Probleme, wenn die Fälle komplexer werden, weil für solche Konstellationen auch die Kasuistik umfangreicher wird. In der Folge würden Hilfefälle, die bspw. in ihrer Fallstruktur mehrere Sorgeberechtigte für verschiedene Kinder haben, bei denen die Eltern verschiedene gewöhnliche Aufenthalte haben, sehr schnell kompliziert werden und einen enormen Verwaltungsaufwand verursachen:

„Ich finde es ein bisschen schwierig, dass das immer mit dem sorgeberechtigten Elternteil festgemacht ist, weil man muss immer erst prüfen, ist das wirklich so mit dem Sorgerecht, dann muss man prüfen, wo wohnt der andere, wo wohnt der eine, ist der weggezogen, wer ist zuerst weggezogen, so ungefähr.“ (O-S05-SB-WJH, 58)

Prüfintensität

Aufgrund unterschiedlicher Relevanzsetzungen bei der Klärung örtlicher Zuständigkeiten kann es zu unterschiedlichen Prüfintensitäten kommen. Diese graduellen Diffe-

renzen bei der Aufwendung von Personal und Arbeitszeit zur Überprüfung ergeben sich aus der Einschätzung der Hilfefälle als „Regelfälle“ mit klarer Fallstruktur oder komplizierten Fallgeschichten bzw. aus der Kostenintensivität der Fälle. Gerade in der Verbindung von Klärungsbedarf der Zuständigkeit und schwierigen oder besonderen Fällen können sich jedoch Fehler und Ungenauigkeiten bei scheinbar „normalen“ Fällen einschleichen, da sich das Problembewusstsein auf einen bestimmten Kreis von Hilfefällen – die schwierigen – begrenzt.

Ein weitgehend großes Vertrauen in die gemachten Angaben der Eltern oder der ASD-Beschäftigten wird zumeist im Zusammenhang mit sog. Regelfällen angeführt. Eine genaue bzw. intensive Prüfung setze dagegen erst ein, wenn man Fälle von anderen Jugendämtern übernehmen sollte oder sich die Fallkonstellationen als kompliziert und verwickelt erweisen würden. So berichten einige Befragte von Überprüfungen, wenn es „um viel Geld“ gehe (O-L02-SGL-WJH, 34) oder man sich nicht auf die Angaben anderer verlassen möchte (O-S04-SB-WJH, 36). Gerade bei Fallübernahmen seien die Beschäftigten in den Jugendämtern besonders vorsichtig:

„Wenn ich jetzt einen Fall übernehmen soll, dann überprüfe ich auch intensiv, ich lasse mir lieber einmal mehr Unterlagen schicken, als dass ich einen Fall übernommen habe, wo letzten Endes es nicht stimmte oder wo sich doch die Umstände anders ergeben haben.“ (O-S05-SB-WJH, 64)

Diese besondere Aufmerksamkeit bei Fallübernahmen wird auch von anderen interviewten Personen bestätigt. Sie geben dann unterschiedliche Erfahrungen an, warum sie bei Übernahmen intensiver prüfen. Bspw. seien Begründungen für Fallabgabe und Darstellungen in den Hilfeplänen auseinandergefallen (W-L02-SB-WJH, 54) oder der gewöhnliche Aufenthalt hätte sich nicht exakt bestimmen lassen (W-S05-E-WJH, 40).

Die Nachweisprüfung der Sorgerechtsverhältnisse gehört für viele befragte Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zum Standard, um die örtliche Zuständigkeit zu klären. Gegenüber der Überprüfung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ hat das Sorgerecht jedoch den Vorteil, dass es klar definiert ist und der (Teil-)Entzug des Sorgerechts aus einer gerichtlichen Entscheidung hervorgeht.

Die regelmäßige Überprüfung der örtlichen Zuständigkeit für bereits laufende Fälle gehört scheinbar nicht zu den Standards der befragten Jugendämter. Nur drei Befragte hatten Wiedervorlageroutinen ausgebildet, bei denen sie sich ihre Hilfefälle in bestimmten Abständen vornehmen und durchsehen, ob sich etwas verändert hat und was das für die örtliche Zuständigkeit bedeutet. Als Motivation nennen sie die Einsparung von Kosten sowie die Befürchtung, Fallabgaben zu verpassen.

Konfuse Fallübergabe

Die Fallabgaben und -übernahmen nach einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit bilden die letzte Gruppe tatsächlicher Schwierigkeiten. Vonseiten des Gesetzes ist bei einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit nur geregelt, dass das bisher zuständige Jugendamt zur fortdauernden Leistung verpflichtet ist (§ 86 c SGB VIII) und das Jugendamt, in dessen Bereich sich das Kind oder der Jugendliche aufhält, vorläufig tätig werden muss (§ 86 d SGB VIII). Um diese Zwischenphase jedoch kurz zu halten, sollten die Jugendämter für einen schnellen und ungehinderten Übergang des Hilfefalls von einem Jugendamt zum anderen sorgen. In der Praxis gestaltet sich dieser Wechsel aber oft als schwierig, da die Jugendämter teilweise Akten unvollständig verschicken, Hilfeplangespräche nicht nachvollziehbar sind oder es Streitigkeiten wegen der Zuständigkeit zwischen den Jugendämtern gibt.²¹

Das größte Problem sind unvollständige Akten oder knappe Anschreiben, die erneute Anfragen erforderlich machen. Legt man die Darstellungen der Befragten zugrunde, handhaben die Jugendämter eine Übergabe recht unterschiedlich. Es besteht also keine Einigkeit darüber, welche Unterlagen bis wann von einem Jugendamt an ein anderes verschickt werden. Exemplarisch sei hier die Aussage einer Sachgebietsleiterin der WJH angeführt:

„[D]a haben wir neulich grad mal einen Fall gehabt, daraus geht ja gar nichts hervor, nicht einmal der Name der Mutter von den Kindern, also hab ich gesagt/ bin ich zu meinem Kollegen hingegangen, hab ich gesagt, ‚sag mal, habt ihr den schon bearbeitet, wisst ihr davon?‘, weil da war gar nichts weiter an Unterlagen, irgendwas, also das sind manchmal so die Sachen, mit denen man kämpft, wo man sich fragt, warum geben die das nicht gleich ordentlich her, ja jetzt bohren wir noch fünfmal, das brauch ich noch und das brauch ich noch und dann zieht sich das ja ewig hin.“ (O-L02-SGL-WJH, 40)

In diesem Zusammenhang erwähnt ein Sozialpädagoge (W-L05-SB-ASD, 46), dass er ein Ausdünnen der Akten über mehrere Wechsel eines Hilfefalls zwischen den Jugendämtern beobachtet. Die Zahl der Unterlagen würde also mit jedem neuen Jugendamt nicht zu-, sondern abnehmen. Diese Verschlankung habe natürlich zur Folge, dass es immer schwieriger sei, die Hilfefallgeschichte nachzuvollziehen. Dieser Aspekt kann sich auch auf die Klärung der örtlichen Zuständigkeit auswirken, wenn aus den Akten die Rekonstruktionen des Hilfeverlaufs, der gewöhnliche Aufenthalt der Eltern, der Sorgerechtsverhältnisse etc. nur schwer bis gar nicht möglich sind.

Es sind nicht nur unvollständige Akten oder Angaben, die zu verzögerten und konfuse Fallübergaben führen können. Zum Streitpunkt einer Fallübergabe könne auch schon mal ein Pflegekind werden, bei dem nach zwei Jahren die Zuständigkeit an das Jugendamt am Wohnort der Pflegeeltern wechseln soll. In einem Fall berichtet eine Sachbearbeiterin, dass sich die Jugendämter über die Feststellung eines auf

²¹ Vgl. auch Degener/Reisch, Änderung der Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung, unveröffentlichtes Schreiben v. 16. Juni 2006, Punkt 1.

Dauer angelegten Pflegeverhältnisses gestritten hätten (O-S05-SB-WJH, 28). In diesem Zusammenhang kann die Uneindeutigkeit bei der Auslegung des Gesetzes ein Problem sein (vor allem bei kostenintensiven stationären Hilfen wird teilweise die für das Jugendamt günstigste, nicht unbedingt richtige, Auslegung gesucht; siehe dazu auch „Budgetierung“ auf S. 39).

Die Gespräche machen damit recht deutlich, dass in den befragten Jugendämtern z. T. Unklarheit besteht über den Umfang und die Art der Angaben in den Akten bei Fallabgaben und -übernahmen. Die unterschiedliche Handhabung beim Versenden von Akten oder Unsicherheiten der o. g. Art lassen konfuse Situationen entstehen, die Arbeitszeit und Personal aufseiten beider Jugendämter binden.

HilfeEinstellung statt Fallübergabe bei ambulanten Fällen

Einige Befragte haben über Hilfefälle berichtet, die mit einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit bzw. Fallabgabe eingestellt würden. Das andere Jugendamt setze also den Hilfefall nicht einfach fort, sondern es müsse erst ein Neuantrag gestellt werden, damit die Maßnahme wieder beginne.

Bspw. hat eine Befragte die Erfahrung gemacht, „dass bei ambulanten Maßnahmen eigentlich fast nie Fallübernahmen oder Zuständigkeitswechsel gemacht werden, sondern dass die eine Stadt einstellt und die andere Stadt dann einen Neuantrag aufnimmt“ (W-L07-SB-WJH, 87). Diese Praxis wird auch von einem anderen Interviewten bestätigt, wenn er aussagt:

„Üblicherweise werden diese Ambulanten, die nicht so super intensiv sind, wo da nur ein paar Stunden Strukturierung, Clearing oder was auch immer, das kann man evtl. in anderen Städten übernehmen, aber üblich ist eben, das dann einzustellen, [...] mit dem Hinweis an das neue Jugendamt, da kommt was, da müsst ihr nachsehen, müsst ihr im Auge behalten.“ (W-S04-SB-WJH, 64)

Im weiteren Verlauf des Gesprächs betont der Befragte, dass sie „natürlich“ das andere Jugendamt informieren würden, sie Erfahrungen austauschen würden und es zu einem Übergabegespräch käme.

Der gleiche Gesprächspartner berichtet aber auch von einem Fall, wo ein Jugendamt eine stationäre Hilfe eingestellt hätte, weil beide Eltern verzogen waren und jetzt die Möglichkeit bestand, einen Wechsel der Zuständigkeit herbeizuführen. Dazu hätten sie den Fall regulär abgeschlossen, aber tatsächlich wäre eine „Gefahr für das Kind“ durch „Missbrauch des Stiefvaters“ gegeben gewesen. Von der Einstellung des Hilfefalls für mehr als drei Monate hätte sich das Jugendamt aber versprochen, die Voraussetzungen zu erfüllen, den Fall an ein neues Jugendamt abzugeben. Das Risiko, dass in der Zwischenzeit doch etwas passiert, würde einkalkuliert, um hohe Kosten auf ein anderes Jugendamt abzuwälzen (W-S04-SB-WJH, 110).

4.3.5 Rahmenbedingungen bei der Anwendung der Regelungen

Während die Abschnitte zu rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes Probleme aufzeigen, die sich direkt aus der Regelung bzw. aus der Praxisanwendung abhängig von den gesetzlichen Vorgaben ergeben, geht es in diesem Abschnitt um Bedingungen, Verhältnisse und Praktiken in den Jugendämtern, die nicht durch die gesetzliche Regelung zur örtlichen Zuständigkeit geprägt sind, aber Anwendungsprobleme verstärken oder abmildern können. Bspw. können sich bestimmte Handlungsroutinen verfestigt haben, die dem Beschäftigten eine pragmatische Arbeitsbewältigung ermöglichen, aber die gesetzlichen Regelungen nur bedingt und minimal berücksichtigten. Für den Regelfall können solche Routinen unproblematisch sein und Arbeitsschritte vereinfachen. Die Schwierigkeiten treten jedoch dann auf, wenn sich ein Fall im Verlauf der Hilfemaßnahme als komplizierter herausstellt oder eine Fallabgabe vollständige und genau geprüfte Unterlagen erfordert. Umgekehrt kann es auch routinisierte Prüfverfahren geben, die durch ihre Regelmäßigkeit Veränderungen schneller aufspüren und damit potenzielle Schwierigkeiten gering halten. Es sind aber nicht nur individuelle Praktiken, die Anwendungsprobleme steigern oder verringern können. Ebenso erschweren strukturelle Eigenheiten der Jugendämter oder bestimmte Organisationsstrategien die Umsetzung des Gesetzes, da Personalfuktuation, Personalmangel, Kostensenkung etc. eine gründliche Fallbearbeitung erschweren und somit zu Informations-, Vertrauens- und Betreuungsverlusten führen können.

Dieser Abschnitt unterteilt sich in zwei Unterabschnitte. Der erste Teil zeigt strukturelle Besonderheiten und Strategien der Jugendämter. Der zweite Teil geht dagegen auf verschiedene Handlungsweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, die sich auf die Anwendung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung auswirken können.

A. *Struktur und Strategien der Organisation*

Verhältnis von ASD und WJH

Im Jugendamt stehen sich zwei Mentalitäten gegenüber. Während die WJH um eine verwaltungstechnisch ordnungsgemäße Bearbeitung der Fälle bemüht ist, gehen für den ASD die Hilfeleistungen und die Bedürfnisse der Hilfeadressatinnen und -adressaten vor. In den Worten einer Sachgebietsleiterin der WJH:

„[W]ir haben [...] zwei Qualifikationen von Mitarbeitern [...], wir haben einfach den Tatbestand, dass es so ist, das eine ist der Soziale Dienst und das andere ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe, das sind Sozialpädagogen und Verwaltungsleute, und wenn wir zwei Qualifikationen zusammen in einem Bereich haben, dann gibt es da immer Reibungspunkte, das ist einfach so.“ (W-S01-SGL-WJH, 52)

Gerade bei der Klärung der örtlichen Zuständigkeit kommen die beiden Bereiche jedoch oft in Berührung, da den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der WJH Angaben fehlen oder eine Nachprüfung andere Resultate bringt.

Reibereien und Konflikte zwischen den Bereichen ASD und WJH können deren Zusammenarbeit erschweren und die Anwendung des Gesetzes behindern. Gerade die WJH ist oft auf die Angaben des ASD über die für die örtliche Zuständigkeit maßgeblichen Personen angewiesen, da nur diese zumeist ein persönliches Gespräch führen und die Lebensverhältnisse dieser Menschen (aus eigener Anschauung) kennen. Funktioniert jedoch die Zuarbeit vom ASD zur WJH nicht oder kollidieren zwei Arbeitsauffassungen, muss die WJH entweder in unklaren Sachlagen nachfragen, teilweise wiederholt bzw. es erfordert dann „Fingerspitzengefühl“, um den Konflikt nicht weiter zu verschärfen, oder der ASD handelt „unbürokratisch“, um eine schnelle Entscheidung (z. B. Inobhutnahme) herbeizuführen und verlässt dabei die gesetzlichen Regelungen der örtlichen Zuständigkeit.

Aus der Sicht eines Experten der WJH würden manchmal die Fachkräfte in den sozialen Diensten ohne Rücksicht auf die gesetzlichen Bestimmungen wie im Fall einer Inobhutnahme handeln. In diesem Fall habe das Engagement der Fachkräfte in den sozialen Diensten den Sachzwang des Gesetzes der örtlichen Zuständigkeit übergangen anstatt das zuständige Jugendamt aufzufordern, das Kind in Obhut zu nehmen:

„Fehler, die passiert sind, sind in der Vergangenheit oft geschehen, wenn zu schnell und unbedacht gearbeitet wurde, im Bereich der Inobhutnahmen, dass also dadurch falsche Zuständigkeiten gefestigt wurden, also meine Sozialarbeiterkollegen sind nach K oder sonst irgendwo in die Kinderklinik gefahren und haben das Kind in Obhut genommen, weil sie gedacht haben W [Ortsname; A. P.] Mädchen kriegt ein Kind in einer Klinik in K, aber die soll das Kind nicht behalten dürfen, weil alles Mögliche dagegen spricht, sind dann dahingefahren, und haben das Kind aus der Klinik heraus in Obhut genommen und dann in ein Heim gebracht, und das dürften sie nicht, weil die Inobhutnahme ja ausschließlich gebietsbezogenen Zuständigkeit macht, da ist es also häufiger zu Konflikten gekommen, weil diese Trennung zwischen Eltern und örtliche Zuständigkeit hier vielen nicht klar ist, wo man dann sagen muss, ja, ich weiß, wer du bist, ich weiß, dass du ein Kind hast, das du nicht behalten darfst, aber du bist jetzt in einer Klinik in einer anderen Stadt und dann muss ein anderes Jugendamt, muss ich jetzt involvieren und sagen, nimm du bitte da in Obhut erst mal, man kann ja nicht von vornherein Jugendhilfe machen, direkt an einem Tag ohne Antrag, ohne alles, man muss u. U. auch ein Familiengerichtsverfahren erst mal initiieren, aber man ist allerdings gezwungen, jetzt in dem Fall ein anderes Jugendamt, was überhaupt den Menschen nicht kennt, das Kind nicht kennt, die Hintergründe nicht kennt, zu sagen, hör mal, da ist, glaube ich, jemand zur Entbindung bei Dir, nimm du in Obhut.“ (W-S05-E-WJH, 74)

Kontraproduktiv ist für die WJH aber auch die fehlende Berücksichtigung ihrer Anliegen (Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, unnötige Kosten vermeiden) bei den

Sozialarbeiterinnen und -arbeitern. Also immer dann, wenn die erforderlichen Informationen nicht eingeholt werden, um eine verwaltungstechnisch erfolgreiche Abwicklung zu gewährleisten. So klagt eine Sachgebietsleiterin der WJH über ihre Sozialarbeiterinnen und -arbeiter:

„[S]o ein Blatt, das sieht dann so aus als Beispiel, die werden dann im Team besprochen, [...] dann sind hier unten, sieht man hier, dann sollen die an sich den Paragraphen der Zuständigkeit [eintragen; A .P.] und die haben dann ihre Vorlagen und die gucken da gar nicht so drauf, da steht meistens Paragraf 86, ist es fast immer, aber dann sollen die an sich auch den richtigen Absatz schreiben, da steht mal eins, mal zwei, aber das nehmen die nicht so wichtig, ob das nun stimmt oder nicht stimmt, die gucken da nicht so genau.“ (W-S13-SGL-WJH, 26)

Die Verallgemeinerung verweist auf das Konfliktpotenzial zweier Professionen, die unterschiedlich an die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe herangehen. Während die einen verwalten, wollen bzw. sollen die anderen direkt, schnell und umfassend helfen. In solchen Situationen lässt manchmal die Dringlichkeit des Hilfebedarfs wenig Zeit für klärende Fragen nach Lebensumständen und Sorgerecht. Es gibt aber auch Haltungen unter den Fachkräften in den sozialen Diensten, die sich der Verwaltung und deren Anliegen gegenüber verschließen.

Eine gewisse Ignoranz oder Vorbehalte bzw. Barrieren bestünden in manchen Fällen aber nicht nur auf der Seite des ASD. In einem Interview beschreibt ein Befragter auch die umgekehrten Verhältnisse:

„[I]ch habe aber in dem jetzigen Bereich, in der Wirtschaftliche Jugendhilfe sind auch Personen, die diese Teamarbeit nicht bisher gemacht haben und die sehr vorurteilsbehaftet sind gegenüber Sozialarbeit grundsätzlich.“ (W-S05-E-WJH, 80)

Darin deutet sich auch schon eine andere Konfliktlinie an, die weniger auf die strukturellen Differenzen zwischen dem ASD und der WJH zurückgehen, sondern vielmehr auf die einzelnen Personen, die in den Jugendämtern arbeiten. In vielen Gesprächen wird das Gelingen einer Zusammenarbeit zwischen ASD und WJH von den Einstellungen und dem Auftreten der einzelnen Kolleginnen und Kollegen abhängig gemacht. Es unterscheidet sich „immer von Person zu Person, ob die miteinander können oder nicht miteinander können“ (W-S16-FB-WJH, 96).

Weniger Schwierigkeiten scheint es bei Jugendämtern zu geben, die auf eine enge Zusammenarbeit zwischen dem ASD und der WJH setzen und in denen beide Bereiche räumlich nahe beieinander liegen. Es ermöglicht nicht nur Einsicht in die Arbeitsfelder und Anforderungen des jeweils anderen, sondern gibt auch Gelegenheit für informelle Gespräche und kurzfristige Rückfragen. Gerade die „kurzen Wege“ (O-L03-SB-ASD, 116) würden eine gute Zusammenarbeit bewirken, da ein schneller und unkomplizierter Austausch möglich sei. Die „kurzen Wege“ finden sich dabei nicht nur in kleinen Jugendämtern. Aus der Darstellung einer Sozialarbeiterin in einem

städtischen Jugendamt wird auch deutlich, dass kleinräumige Strukturen ebenso durch eine Dezentralisierung entstehen, die dann „bessere Kommunikationsmöglichkeiten und kürzere Wege“ bedingen würde (W-S06-SB-ASD, 88).

Für eine unkomplizierte und schnelle Handhabung und Anwendung des Gesetzes kann ein offenes, aufgeschlossenes Arbeitsverhältnis zwischen den Bereichen des ASD und der WJH förderlich sein. Kurze Wege, Verständnis und Respekt für die Aufgaben der jeweils anderen Abteilung sowie persönliche Gespräche können Hindernisse bei Schwierigkeiten, Fragen und Unklarheiten abbauen.

In einigen Interviews kommt zum Ausdruck, dass sich diese Situation in den letzten Jahren gewandelt hat. Das Verhältnis hätte sich zwischen den Bereichen verbessert. Aus Sicht einer Jugendamtsleiterin habe dazu bspw. die Einführung des SGB VIII beigetragen, da es die Bereiche bei Hilfefallkonferenzen zusammenführe:

„[D]as hängt mit der Umstellung JWG, KJHG zusammen, dass dieses Instrument, also, man darf ja nicht nur über Personen das führen, das ist schön, wenn es funktioniert, aber es muss ja auch institutionalisiert werden, und da ist das Instrument der Erziehungskonferenz ein gutes gewesen, ein unterstützendes, weil wir sitzen da an einem Tisch, es sind die Sozialarbeiter und es ist die Wirtschaftliche Erziehungshilfe.“ (W-L09-LT-JA, 48)

Die gleiche Interviewperson führt aber auch die Einführung von Budgetierung aufgrund von Haushaltskonsolidierungen als Faktor an, der die Bereiche zusammengebracht hätte. Durch die Umstellung kämen der ASD und die WJH näher zusammen:

„[W]ir hatten ja ein Haushaltssicherungskonzept und Haushaltskonsolidierung, also, diese finanziellen Nöte, die wir ja auch viele Jahre hatten, und die ja noch nicht zu Ende sind, die hat aber die verschiedenen Disziplinen auch mehr zusammengebracht, früher haben die Sozialarbeiter hochherrschaftlich entschieden, diese Maßnahme wird jetzt gemacht und die Wirtschaftliche hat das umgesetzt, durch diese einmal natürlich im Haushalt bindend, aber andererseits natürlich auch durch die Vergleiche, durch die Vergleichsringe der Städte hat man immer mehr auch durch die Steuerungsverantwortlichkeit in der Jugendhilfe, dadurch ist entstanden, dass Sozialarbeiter und Wirtschaftliche näher zusammengerückt sind, aus einem Zwang heraus, man musste, das einfache Verfahren, diese Maßnahme kriegt das Kind, du hast zu finanzieren, die ist nicht mehr, man musste zusammenarbeiten und das hat, wenn es dann noch auch auf der persönlichen Ebenen funktioniert, ist das einfach schön und bereichernd, weil man sich so gegenseitig helfen kann.“ (W-L09-LT-JA, 48)

Einen anderen Vorteil für die Zusammenarbeit sehen einige Befragte in einer gemeinsamen Aktenführung. Den Gesprächspartnerinnen und -partnern seien dabei die rechtlichen Bedenken bewusst, aber sie sehen dadurch gewährleistet, dass alle Beteiligten ein „Gefühl“ für den Fall bekämen:

„[W]ir haben gemeinsame Akten, wir haben keine getrennten Akten, Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe, [...] das ist sicherlich rechtlich auch nicht ganz unproblematisch, sag ich mal, wenn jetzt auch die Kollegen in der Wirtschaftlichen Abteilung da über alle Details sozusagen informiert sind, aber bei uns hat sich das einfach bewährt, weil einfach auch die Mitarbeiter, die Kolleginnen und Kollegen von der Wirtschaftlichen Abteilung, das Gefühl haben, sie sind dann auch dichter dran, sie haben auch eine Vorstellung darüber, was da jetzt läuft und sie sind nicht nur die, die jetzt halt die Kosten da geltend machen usw., zumal die ja dann auch z. T. mit den Eltern in Kontakt kommen, persönlich auch und so, und von daher, wenn die dann gewisse Informationen haben auch so aus dem Fallverlauf raus, ist das für die natürlich auch noch mal hilfreich, also von daher hat sich das eigentlich bei uns gut bewährt.“ (W-S02-LT-ASD, 80)

*Personalfluktuat*ion

Neben dem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit, der durch den Umzug der für die Zuständigkeit maßgeblichen Personen oder durch Sorgerechtsänderungen bedingt sein kann, wird von einer teilweise hohen Personalfluktuat

Sozialarbeiter wechseln und bedingen Neubesetzungen bzw. Stellen, die manchmal ewig vakant bleiben,

- weil sie in Rente gingen (W-S18-HA, 8),
- weil sie schwanger würden (W-S15-SB-ASD, 106),
- weil sie umzögen (W-S12-LT-FT, 62) oder
- weil sie in andere Bereiche oder auf eine Leitungsebene wechseln würden (W-S15-SB-ASD, 108).

Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter in der WJH wechseln und werden oft durch Personen ersetzt, die keine Kenntnis vom zu bearbeitenden Sachgebiet haben. Ein Wechsel der Fachkraft findet statt,

- weil sie in der Gehaltsgruppe weiterkommen wollen und innerhalb der Verwaltung aufsteigen (W-S13-SGL-WJH, 86),
- weil zu lange auf einer Stelle bleiben bedeute, man sei ein Kandidat, der eigentlich nicht weiterkommt (W-S13-SGL-WJH, 86) oder
- weil die Wirtschaftliche Erziehungs-/Jugendhilfe der einzige Bereich sei, von dem man sich für den gehobenen Dienst weiter bewerben könne (W-L09-LT-JA, 30).

Während die Gründe für Personalfluktuat

Verbleib auf einer Stelle negativ auf die Inhaberin oder den Inhaber zurückwirke, weil die Befragten eine langjährige Tätigkeit in einem Gebiet mit einem „Abstumpfungsprozess“ (vgl. Bericht zur teilnehmenden Beobachtung 2007: 4 f.) gleichsetzen. Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung hatten die Seminar Teilnehmerinnen und -teilnehmer berichtet, dass die Sozial- und Jugendämter gegenüber anderen Verwaltungsbereichen keinen hohen Stellenwert genießen würden, so dass ein Wechsel in diese Bereiche als Abwertung empfunden werden kann und umgekehrt ein neuer Arbeitsbereich in anderen Verwaltungen als Aufwertung.

Die Folge personeller Fluktuationen in den Ämtern kann für die Bearbeitung der Hilfefälle bedeuten, dass Informationen über die Fälle verloren gehen und sich Unsicherheiten in der Anwendung des Gesetzes ergeben (siehe „Geringe Vertrautheit mit dem Gesetz“ auf S. 51). Gerade in der Verwaltung seien daher bei neuen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern besondere Vorsichtsmaßnahmen und Einarbeitungszeiten erforderlich, um finanzielle Schäden vom Jugendamt abzuwenden.

Der Wechsel aus einem Jugendamt ins nächste kann aber auch dazu führen, dass Auslegungsweisen und Praktiken mitgebracht werden, die in einem anderen Kontext erprobt und eingeübt wurden und im neuen Arbeitsfeld zu Irritationen führen. So berichtet eine Bezirksozialdienstleiterin von ihren Verwirrungen mit der Auslegung des gewöhnlichen Aufenthalts in Einrichtungen im SGB VIII, der an ihrem früheren Arbeitsplatz (Sozialamt) anders geregelt war:

„[W]as mich immer irritiert ist, dass es in den Rechtssystemen unterschiedlich bewertet wird, [...] BSHG es anders definiert hat als SGB VIII, und da stolpere ich drüber, die Begründung eines g. A. in einer Einrichtung bspw. ist ein Punkt, wo ich, werde ich noch nicht verinnerlichen können.“ (W-S03-LT-BSD, 64)

Schließlich zeigt eine Studie der Universität Kassel,²² dass besonders schwierige Hilfefälle ein gemeinsames Merkmal haben: häufiger Wechsel der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter. Die Fluktuation kann dabei unterschiedliche Gründe und Ursachen haben wie Krankheit, Berentung, Neueinteilung der Verwaltung oder der Umzug der Hilfeadressatinnen und -adressaten. Eine kontinuierliche Fallarbeit ist damit nicht gegeben und mit jedem Wechsel gehen Informationen verloren, Eltern ziehen sich aus Hilfeprozessen zurück und Hilfeadressatinnen und -adressaten verlieren ihr Vertrauen in die Jugendämter (siehe „Berichtete Auswirkungen durch Klärung und Wechsel der örtlichen Zuständigkeit“ auf S. 54).

Budgetierung

Die Budgetierung der Jugendhilfe hat sich in den Jugendämtern insbesondere durch einen Rechtfertigungsdruck gegenüber den kommunalen Haushalten niedergeschlagen. Die Ausgaben müssen in allen befragten Jugendämtern begründet und

²² Henkel/Schnapka/Schrappner, Was tun mit schwierigen Kindern?, 2002.

verteidigt werden. Es gibt aber unterschiedliche Umgangsweisen mit den Budgetvorgaben. In einem Teil der Ämter schlägt sich dieser Druck nur äußerlich auf die Arbeit durch. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in diesen Fällen angehalten, ihre Maßnahmen gut zu begründen und zu belegen („extrem sauberes, gutes Hilfeplanverfahren“ [W-S10-LT-FT, 42]), aber ansonsten gehen sie ihrem Auftrag i. S. d. SGB VIII weiter ungehindert nach. Ein anderer Teil der Jugendämter hat diesen Druck in der Hierarchie nach unten weitergegeben, indem die Amtsleitungen bspw. die anfallenden Kosten auf das nächste Jahr verschieben würden (O-L01-SB-WJH, 143), nach Möglichkeiten suchen ließen, die Ausgaben durch Wechsel der Heimeinrichtung zu senken (O-L01-SB-WJH, 83) oder sich darum bemühen würden, dass man die Heimerziehung für die Volljährigen „nicht zu weit ausdehnt“ (W-S13-SGL-WJH, 16). Die Beschäftigten der Jugendämter müssen also nach Möglichkeiten suchen, Kosten zu senken oder umzuverteilen.²³ Im Konkreten sind es dann vor allem die teuren Maßnahmen (z. B. Heimunterbringungen), bei denen die Suche nach Möglichkeiten zu Einsparungen ansetzt. Es geht dann mehr um die Finanzierung der Jugendhilfe als um die Bereitstellung der bestmöglichen Hilfe und Unterstützung für die betroffenen Kinder und Jugendlichen.

„[M]an sieht, manche Ziele kann eben man so nicht erreichen, da braucht man eben ein bisschen mehr Geld und das muss ja dann im Haushalt praktisch angemeldet und vorgeplant werden, es sind aber auch dieses Jahr wieder neue Ziele dazugekommen, dass man guckt, auf welche Bereiche kann man sich konzentrieren, [...] weil man eben nicht alles im Blick haben kann, aber überwiegend sind das so die Bereiche, also, die teuer sind, das sind Heimerziehung, ist halt das teuerste, was wir haben, und man versucht auch so bei dem jungen Volljährigen, dass man das nicht zu weit ausdehnt, sondern versucht, dass man da ein bisschen möglichst die auch vorbereitet, dass die besser oder schneller in die Verselbstständigung kommen.“ (W-S13-SGL-WJH, 16)

Dieses Bewusstsein für Einsparungsmöglichkeiten muss dabei nicht immer direkt eine Auflage sein, die über sozialpädagogische Erwägungen hinweggeht. Budgetierungen können aber dazu führen, dass bei einem Hilfefall nicht nur nach sozialpädagogischen Gründen gefragt wird, sondern ebenso nach Potenzial für Kostensenkungen. Bspw. rücken dann Überlegungen in den Vordergrund, ob sich mit einer Verlegung des Kindes oder Jugendlichen in eine „billigere“ Einrichtung (Heime in den neuen Bundesländern, Pflegestellen etc.) nicht Ausgaben reduzieren lassen:

„[W]enn wir es [Hilfefall; A. P.] übernehmen, muss der ASD sich natürlich angucken, ob wir es in dieser kostenintensiven Hilfe lassen, welche Gründe hat es, kann man da was ändern, kann man/ meinetwegen soll man/ die Heime in den alten Bundesländern sind ja im Allgemeinen erheblich teurer als bei uns, aber man muss natürlich auch gucken, ob man das Kind da wegnehmen kann, und wir müssen zwar bezahlen, aber letztendlich über die Einrichtung ent-

²³ Vgl. exemplarisch *Berth*, Zurück ins Elend. Aus Kostengründen sollen Heimkinder wieder nach Hause, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 9. Oktober 2007.

scheidet der ASD, und wenn die sagen, auf keinen Fall, das muss so eine Hilfe sein, dann muss es das.“ (O-L01-SB-WJH, 83)

Gerade solche Überlegungen zur Kosteneinsparung bei Fallübernahmen wirken sich nicht nur als Kostendruck in den Jugendämtern aus, sondern verunsichern Leistungserbringer genau wie Hilfeadressatinnen und -adressaten.

„[E]s ist leichter für den Mitarbeiter des ASD zu prüfen [...], wo kann ich denn eher einen Jugendhilfefall reduzieren oder beenden, um mich wieder ins Budget zurückzudrängen [...], und wenn ich dann diese drei neuen Kinder übernehme aus H, und eines dieser Kinder schon auf eine deutlich sichtbare Spur der Besserung kommt, dann sind wir damit konfrontiert, dass dieser Mitarbeiter versucht, die Hilfe hin zu einer kostengünstigeren Hilfe zu verändern, und das bringt die Kontinuität der Hilfe erheblich ins Wanken, der Jugendliche, das Kind ist verunsichert, die Eltern sind verunsichert, weil bisherige Ziele und Vereinbarungen nicht mehr gelten, unsere Arbeit, die auf eine bestimmte Zeit angelegt ist, wird zunächst mal ins Wanken geraten, meinetwegen läuft eine therapeutische Hilfe, die über einen bestimmten Zeitraum läuft, die ist infrage gestellt, wenn plötzlich die Rückführung ins Elternhaus ansteht, auch schulische Perspektiven, was weiß ich, man hat vorher vereinbart, der bleibt bis zum Hauptschulabschluss bei uns, ist jetzt Ende achte Klasse, und plötzlich wird das um ein Jahr verkürzt, das macht, an allen Stellen führt das zu einer erheblichen Irritation.“ (W-S09-LT-FT, 40)

Kosteneinsparungen betreffen aber nicht nur die „teuren“ Maßnahmen, sondern sind auch bei ambulanten Hilfeleistungen spürbar. Hier ist es z. B. die Setzung einer Obergrenze bei der Stundenzahl für eine ambulante Hilfe. In einem Fall berichtet eine Sozialarbeiterin vom erhöhten Begründungsbedarf, um einen höheren Stundensatz durchzusetzen:

„Meine Familie M kommt mit sieben Stunden nicht hin, weil sieben Kinder, weil Vernachlässigung etc. pp., da musste ich das begründen, [...] ich musste die Runde hier im Haus überzeugen, dass ich trotzdem 15 Stunden brauche, und musste mir noch mal die separate Genehmigung der Zentrale einholen.“ (W-S15-SB-ASD, 66)

Im Zusammenhang mit der Klärung der örtlichen Zuständigkeit haben Budgetierungen ebenfalls den Druck erhöht, auch hier nach Möglichkeiten der Kostenreduktion zu suchen. Es geht also in den Jugendämtern nicht mehr allein um die Feststellung des gewöhnlichen oder tatsächlichen Aufenthalts der Eltern(teile) bzw. der Kinder, sondern die Jugendämter sind z. T. angehalten, kostenintensive Fälle abzugeben bzw. nicht zu übernehmen (W-S05-E-WJH, 54, 62 oder W-L01-SB-ASD, 68) und das z. T. über die Manipulation des gewöhnlichen Aufenthalts maßgeblicher Personen (siehe Ortswechsel anregen oder Fallübernahmen zurückweisen).

Die Umsetzung des Gesetzes bezüglich der örtlichen Zuständigkeit kann zu Problemen auf der kommunalen Ebene führen, insbesondere wenn es um Budgetgrenzen und Haushaltsmittel für die Jugendhilfe geht. Die §§ 86 ff. SGB VIII regeln nämlich nur

die örtliche Zuständigkeit, können aber zugleich keine gleich verteilten Kosten garantieren, so dass kostenintensive Hilfefälle (z. B. mehrere Kinder in Heimen untergebracht) in einen Jugendamtsbezirk wechseln können, der bereits seine vorgegebenen Haushaltsmittel für das laufende Jahr ausgeschöpft hat. Inwiefern dadurch ein Kostendruck für das Jugendamt entsteht, hängt nach Aussage der Befragten jedoch weitgehend von der Jugendamtsleitung und deren Kostenbewusstsein ab. Bspw. sagt eine Befragte dazu:

„[A]lso, ich erlebe es so, dass es auch ein Stück personenabhängig ist, Leitungsabhängig, ganz klar, das ist meine Wahrnehmung, da gibt es Leitungskräfte, die sind dann eher besorgt, wenn sich das Budget dem Ende zuneigt und andere nehmen das auch ernst, sind aber nicht ganz so nervös.“ (W-S15-AB-ASD, 40)

Amtshilfe

Die Amtshilfe ist eine feste Institution der Unterstützung von Amt zu Amt. Im Alltag der befragten Jugendämter kommt die Amtshilfe jedoch eher selten vor. Die Mehrheit der interviewten Personen aus den Bereichen der WJH und des ASD (n=19) geht davon aus, dass Amtshilfe zwischen den Jugendämtern „vereinzelt“ (O-S03-SGL-ASD, 84) sei. Sie „kommt nicht so oft vor“ (W-L10-SB-ASD, 72). Beschäftigte der WJH betonen zudem, dass die Amtshilfe „für uns weniger als für die Sozialarbeiter“ (W-S05-E-WJH, 90) eine Rolle spiele, was auch andere bestätigen, wenn sie sagen: „Bei uns hier in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gibt's eigentlich keine Amtshilfe oder hab ich jetzt noch nie gebraucht, muss ich sagen“ (W-L02-SB-WJH, 116), oder „Wir hier in der Wirtschaftlichen haben ganz, ganz wenig mit Amtshilfe“ (O-S05-SB-WJH, 94) zu tun. Im Bereich der WJH wird Amtshilfe weniger zwischen den Jugendämtern und mehr zwischen den verschiedenen Behörden (z. B. Anfragen bei der ARGE, Einwohnermeldeamt, Sozialamt etc.) verortet. In diesen Fällen gehe es vor allem um Nachfragen zum gemeldeten Wohnsitz oder zur Einkommenssituation.

Über die Qualität der Amtshilfe zwischen den Jugendämtern gehen die Erfahrungen und Meinungen auseinander. Ein Teil der Befragten berichtet von guter und problemloser Zuarbeit. Insbesondere bei der Elternarbeit oder bei der Klärung der Lebensverhältnisse der Eltern oder eines Elternteils in weiter entfernten Jugendamtsbezirken sei es selbstverständlich, dass Amtshilfe geleistet würde. Die Jugendämter müssen jedoch auch mit Einschränkungen rechnen. Zwar funktioniert nach Aussage eines Fachberaters im ASD die Amtshilfe „i. d. R. unkompliziert“, aber man müsse

„eine gewisse Zeit einplanen, logisch, [...] also Amtshilfe wird gemacht, keine Frage, machen wir auch, machen andere Jugendämter auch, das ist unkompliziert, aber da geht schon ein bisschen Zeit ins Land“ (O-S02-FB-ASD, 110).

Größere Einschränkungen bei der Amtshilfe beobachten dagegen einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner in bestimmten Jugendämtern. Zu den angeführten Gründen für die Nichtbearbeitung von Anfragen würden zählen: die Entfernung des

anfragenden Jugendamts, häufige Anfragen in JVA-Einrichtungen oder die Arbeitsbelastung im angefragten Jugendamt. Weiterhin seien Hilfeplangespräche „nicht amthilfefähig“ (W-S16-FB-WJH, 98). Hinter dem Argument „Personalmangel“ vermutet ein Befragter aber auch eine Strategie. Gerade bei der Anfrage auf Überprüfung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ hätte er die Erfahrung gemacht, dass hinter der Ablehnung aufgrund „nicht mehr vorhandenem Personal“ die Absicht steckt, einem „positiven Ergebnis“ aus dem Wege zu gehen und damit zu unterbinden, dass das andere Jugendamt „u. U. den Fall übernehmen“ (W-S05-E-WJH, 90).

Hohe Arbeitsbelastung

Die Arbeitsauslastung bezieht sich auf die Fülle und den Umfang an Aufgaben, die Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter bearbeiten müssen. In den Interviews kommt dieser Aspekt eines enormen Arbeitsaufkommens in den Jugendämtern nur an wenigen Stellen direkt zur Sprache. Besonders dramatisch ist die Schilderung einer Hilfeadressatin zu ihren Erfahrungen mit einem Großstadtjugendamt:

„Teilweise (werden) die Hilfepläne zur Unterzeichnung per Post zugesendet, für Einzelgespräche gibt es aufgrund hoher Fallzahlen oft keine Zeit.“ (W-S19-HA, 24)

Weniger dramatisch, aber ein Hinweis auf das hohe Arbeitspensum in den Jugendämtern sind die Erwähnungen von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der WJH bezüglich ihrer Akten, dass diese wegen anderer Aufgaben (z. B. Kostenabrechnung) liegen blieben und nicht zeitnah abgearbeitet werden könnten.

Eine erhöhte Arbeitsbelastung führt zur Vernachlässigung einzelner Aufgaben bzw. zu vermehrten Fehlern. In den Interviews lassen sich zwei konkrete Beispiele für solche Konsequenzen finden. Zum einen berichtet eine Sachgebietsleiterin einer WJH, dass bei Hilfeadressatinnen und -adressaten, die oft die Maßnahmen wechseln, sich Praktiken bei den Beschäftigten in den Jugendämtern einschleichen würden, die zu weniger gründlichen Fallbearbeitungen führen. Gerade weil die Rekonstruktion der Änderungen einen hohen Arbeitsaufwand bedeute und man es „nicht anders schafft“, ist man „verleitet [...] nicht mehr so sauber und genau zu machen und ein bisschen, ja, abkürzen praktisch diesen Fall halt“ (W-S13-SGL-WJH, 86).

Ein Leiter einer Heimeinrichtung erwähnt eine andere Auswirkung der Überlastung der Jugendämter. Nach seiner Schilderung würde keine Elternarbeit aufgrund der Mehrarbeit in den Jugendämtern erfolgen:

„Jugendämter arbeiten ja nicht mit den Eltern, die sind da völlig überfordert, wenn ein Kind in einem Heim untergebracht ist, dann hören im Grunde die Besuche des Jugendamts bei der Familie auf, [...] die meisten Sachbearbeiter treffen die Eltern alle sechs Monate bei uns und zwischendrin findet nichts statt.“ (W-S09-LT-FT, 50)

Zeitdruck

Allgemein sind die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nach eigener Angabe aufgrund einer hohen Arbeitsauslastung einem enormen Zeitdruck ausgesetzt, um die Akten ordnungsgemäß zu bearbeiten. Nach Aussage einer Sachgebietsleiterin der WJH müsse man sich bei der wenigen Zeit selbst verpflichten, auch mal in die Akten zu schauen und nicht nur die Post abzuarbeiten. Die gleiche befragte Person fügt dieser Aussage etwas später hinzu:

„Dann mache ich das, was so nach außen hin wirkt, wo ich weiß, jemand wartet auf irgendwas, meistens halt diese Zahlungen, dann mache ich das eben und lasse andere Sachen liegen.“ (W-S13-SGL-WJH, 90)

Die Reihenfolge der Bearbeitung der Hilfefälle wird also durch die sichtbare Außenwirkung der Arbeit geprägt.

Ortswechsel anregen

§ 86 SGB VIII bedingt den Wechsel der örtlichen Zuständigkeit, wenn die maßgebliche Person umzieht, wenn nach zwei Jahren absehbar ist, dass das Kind oder der/die Jugendliche dauerhaft in einer Pflegefamilie verbleibt, wenn das Sorgerecht entzogen wird etc. Diese Regelung kann aber auch im Interesse eines Jugendamts genutzt werden, um bestimmte Hilfefälle abzugeben. Die Entlastung des zugewiesenen Budgets oder Zerwürfnisse mit den Hilfeadressatinnen und -adressaten können die Motivation sein, der Hilfeadressatin oder dem Hilfeadressaten eine Option anzubieten, die für diese einen Vorteil verspricht und zugleich einen Wechsel der örtlichen Zuständigkeit bewirkt.

Die Befragten berichten über andere Jugendämter, dass diese eine Hilfeadressatin oder einen Hilfeadressaten über die Landkreisgrenze gebracht (W-L04-SGL-ASD, 58), eine Fahrkarte bezahlt (W-S17-SGL-UMF, 221) oder einen Umzug organisiert hätten (O-S02-FB-ASD, 54), um eine Zuständigkeitsänderung herbeizuführen. Für manche bleiben solche Fälle „auch nur Gerüchte“, da sie „das persönlich nicht gehabt“ hätten (O-S05-SB-WJH, 64). Andere dagegen haben nicht nur „oft den Eindruck, dass andere Jugendämter darauf hinarbeiten“, eine Gegend schönzureden, sondern sie „wägen“ selbst mal ab und suchen das Gespräch mit den Hilfeadressatinnen und -adressaten, um über die Situation vor Ort zu sprechen und bessere Optionen woanders aufzuzeigen:

„Also, bei uns im [...] Bereich haben wir sehr, sehr viele Zugereiste, also sehr viele aus Ostdeutschland, sehr viele Ausländer, sehr viele aus sonst wo aus Deutschland, und da ist es so, die kommen her und haben niemanden, [...] und dann heißt es immer, das Jugendamt soll tun, wo man sagt, in anderen Gegenden, wo sie eigentlich aufgewachsen sind, wo sie herkommen, wo sie soziale Netze, Familie, sonst was haben, da hätte es diese Situation gar nicht gegeben, und dann versuche ich das mit den Leuten auch manchmal zu erarbeiten, was für Vorteile und Nachteile diese ganzen Geschichten haben, und dann manchmal entscheiden

sich auch Leute zu sagen, o. k., ich gehe wieder zurück, da, wo ich hergekommen bin, da habe ich eben mehr familiäre Unterstützung.“ (W-L01-SB-ASD, 54)

Das Zitat macht recht deutlich, dass das Anregen eines Ortswechsels sowohl wirtschaftliche als auch sozialpädagogische Gründe haben kann. Auf den ersten Blick (z. B. aus Sicht des fallübernehmenden Jugendamts) erscheint eine Empfehlung, die zum Wechsel der Zuständigkeit führt, vor allem das abgebende Jugendamt zu entlasten. Diese Motivlage mag in einigen Fällen zutreffen, aber es ist auch möglich, dass ein solches Gespräch im Interesse der Hilfeadressatin oder des Hilfeadressaten erfolgt (z. B. um soziale Anbindungen wieder herzustellen).

Fallübernahme zurückweisen

Die „Fallübernahme zurückweisen“ bedeutet in den Darstellungen der Befragten, dass andere Jugendämter oder man selbst Anfragen einer Fallübernahme erst einmal ablehnt. Die Deutungen des Verhaltens anderer Jugendämter beruhen dabei oft auf einem „Gefühl“ (O-L02-SGL-WJH, 78), dass man versuche,

„erst mal zu gucken, wo kann man da noch was rausschlagen und wenn das eben paar 100 EUR sind“ (O-L02-SGL-WJH, 86)

oder wenn andere eingestehen, dass sie

„gehalten (sind), nach Möglichkeit sich verklagen zu lassen, also die haben die Anweisung, nach Möglichkeit nichts zu nehmen, es eher abzulehnen und trotzdem warten, bis man klagt“ (W-S01-SGL-WJH, 103).

Der häufigste Streitpunkt sei nach Aussage der Befragten die Frage des Wechsels des gewöhnlichen Aufenthalts und der damit verbundenen Änderung der örtlichen Zuständigkeit. Gerade bei schwierigen Fällen ist das abgebende Jugendamt im Zugzwang und muss einen Nachweis liefern, dass ein „gewöhnlicher Aufenthalt“ im neuen Jugendamtsbezirk begründet wurde, wenn dieser Sachverhalt nicht vom aufnehmenden Jugendamt anerkannt wird. In solchen Fällen würden sich die Jugendämter dann weiterhelfen mit schriftlichen Stellungnahmen der Eltern zu ihrem Lebensmittelpunkt, ihren Perspektiven und deren Unterschriften.

„[W]ir versuchen, diese Fälle, die Frage des Lebensmittelpunkts und der Perspektive in Form einer schriftlichen Erklärung aufzunehmen, als Nachweispflicht gegenüber anderen Jugendämtern, dass wir sagen können, hier, also das hat die Mutter gesagt, [...] aber das ist wirklich nur ein kleiner Teil der Fälle, wo das dann notwendig wird, in anderen Fällen sind wir halt auf die melderechtlichen Dinge erst einmal angewiesen.“ (W-S05-E-WJH, 40)

Im Austausch zwischen den Jugendämtern bei Fallabgaben bzw. -übernahmen spielen schriftliche Nachweise oft eine entscheidende Rolle. Insbesondere bei der Feststellung eines neuen „gewöhnlichen Aufenthalts“ in einem anderen Jugendamtsbezirk hängt die Anerkennung von den Aussagen der Eltern oder des Elternteils ab, die verzogen sind. Dazu behelfen sich die Jugendämter bei Anerkennungsschwierigkeiten i. d. R. mit schriftlichen Erklärungen zum „gewöhnlichen Aufenthalt“, die von den für die örtliche Zuständigkeit maßgebliche/n Person/en unterschrieben sind. Einem Teil der Jugendämter genügt die schriftlich festgehaltene Erklärung, dass jemand den „gewöhnlichen Aufenthalt“ woanders begründet hat – vielleicht noch mit Beleg der Anmeldung beim Einwohnermeldeamt (siehe Abbildung 1) –, und andere versuchen als Nachweispflicht gegenüber anderen Jugendämtern,

„die Frage des Lebensmittelpunkts und der Perspektive in Form einer schriftlichen Erklärung aufzunehmen, [...] dass wir sagen können, hier, also das hat die Mutter gesagt, weil das dann schon mal notwendig wird, da reicht eben melderechtliche Sachen, das ist zwar ein Indiz, aber nicht mehr“ (W-S05-E-WJH, 40).

Vor Gericht hat letztlich nur eine detaillierte Darstellung und Begründung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ Bestand, da die Aussage, einen „gewöhnlichen Aufenthalt“ begründet zu haben, allein keine genauen Angaben über die Vorstellungen und Absichten der für die örtliche Zuständigkeit maßgeblichen Person enthält.

Eine andere Form ist die Verzögerung von Fallübernahmen. Als Gründe für das Hinausschieben oder Verschleppen von Übernahmen nennen die Befragten genaue Prüfungen und Nachforderungen von Unterlagen. Man wolle alle erforderlichen Nachweise und Bescheide erst zusammengestellt wissen und

„wenn dann die Abgabereife festgestellt wurde, dann wird erst übergeben, und da lassen sich also die Jugendämter schon Zeit, die den Fall übernehmen, also da gehören wir auch dazu, uns eilt das jetzt nicht so, also das ist halt dann so, dass man dann möglicherweise noch einen längeren Zeitraum Kostenerstattung leisten muss, das ist ja klar“ (W-L03-SGL-WJH, 88).

Eine andere befragte Sachgebietsleiterin der WJH führt aber auch aus, dass Verzögerungen bei Fallübernahmen aufgrund gemachter Fehler (z. B. bei der Klärung der örtlichen Zuständigkeit) in den letzten Jahren rückläufig seien:

„Also, die meisten sind da schon sehr dahinter, grad in den letzten Jahren ist es vermehrt so gewesen, dass wir so diese gegenseitigen Fehler nicht mehr gefunden haben, aber das Gesetz gilt ja jetzt seit 15 Jahren und so die ersten fünf Jahre ist es häufig vorgekommen, also da hat man wirklich überall etwas gefunden, hat dann auch die Übernahme von Fällen hinausgezögert und wollte erst das und das und das noch haben und das hat sich jetzt so ein bisschen verbessert, also es gibt nicht mehr das System, erst alle Fehler aufarbeiten und dann nehmen wir es, das war am Anfang so, das ist nicht mehr der Fall.“ (W-S01-SGL-WJH, 101)

Abbildung 1: Schriftlicher Nachweis über den gewöhnlichen Aufenthalt

_____ _____ _____ (Name, Anschrift)	
Erklärung über den gewöhnlichen Aufenthalt	
Ich erkläre hiermit, dass mein gewöhnlicher (tatsächlicher) Aufenthalt seit _____	
in _____	ist. Zuvor war mein gewöhnlicher Aufenthalt in _____ (genaue Anschrift)

In _____	bin ich polizeilich gemeldet: ja seit: _____ / nein
Telefonisch bin ich zu erreichen unter: _____	
_____	_____
(Ort, Datum)	(Unterschrift)
<u>zurück an</u>	

Sorgerecht ändern

Der Wechsel der örtlichen Zuständigkeit bietet nicht in jedem Fall die Möglichkeit, unliebsame Hilfefälle abzugeben. Insbesondere wenn die Elternteile ihren gemeinsamen gewöhnlichen Aufenthalt aufgeben und unterschiedlich verziehen, egal, ob sie das gemeinsame Sorgerecht haben oder es keiner hat. Die Zuständigkeit bleibt in diesen Fällen beim bisher zuständigen Jugendamt (§ 86 Abs. 5 S. 2 SGB VIII). Allein ein (schneller) Sorgerechtsentzug könnte in diesen Konstellationen neue Verhältnisse

schaffen, die zu einer Abgabe des Hilfefalls berechtigen. Die Anwendung solcher Praktiken bleibt jedoch auf Vermutungen und Schlussfolgerungen eines befragten Experten der WJH beschränkt. Nach seiner Aussage würden sich auf diese Art und Weise einige Jugendämter ihrer Fälle entledigen:

„[W]ir erleben andere Familiengerichte, die sehr schnell urteilen können und welche, die sehr langsam urteilen können, und bei manchen muss man unterstellen, dass die Jugendämter aus Kostengründen das Sorgerecht verändern, weil je nachdem, wie man es lässt oder nicht lässt, muss der eine zahlen oder der andere, also, es fällt schon mal auf, dass gerade zusammen mit dem Antrag auf Fallübernahme auch so ein Sorgerechtswechsel ganz schnell über die Bühne geht, da denkt man sich, aha, das haben die aber geschickt hingekriegt, klasse, [...] wenn das passiert, hat das andere Jugendamt in dem Fall der Mutter das Sorgerecht übertragen, alleine, dem Vater entzogen, die Mutter in [...], und schon sind wir zuständig, das erlebt man schon mal, da denkt man sich auch, klasse hingekriegt.“ (W-S05-E-WJH, 84)

Absprachen

Die Regelungen der örtlichen Zuständigkeit im SGB VIII lassen nur in wenigen Fällen (z. B. unbestimmte Rechtsbegriffe) Spielräume für die Auslegung und Anwendung offen. Ansonsten sieht es das Gesetz nicht vor, dass es neben den Regelungen weitere Absprachen unter den Jugendämtern geben kann.

In den Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der befragten öffentlichen und freien Träger werden jedoch auch Absprachen genannt, die teilweise von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen. In diesem Sinne sind weniger die Treffen und Absprachen benachbarter Jugendämter gemeint, die dem Kennenlernen dienen (W-L03-SGL-WJH, 96) oder um die örtlichen Leistungssätze aufeinander abzustimmen (W-S05-E-WJH, 88). Bedeutender sind Absprachen, wenn im Interesse eines (fast volljährigen) Jugendlichen ein Jugendamt einen Hilfefall nicht abgibt, sondern diesen bspw. zu Ende führt:

„[E]s gab ein, zwei Einzelfälle, wo wir auch schon mal gesagt haben, o. k., wir behalten die Begleitung hier, das war in Abstimmung mit einem anderen Jugendamt dann so gelaufen, gut, zu sagen, es ist absehbar, dass ein Ende bald folgt, das Kind war dann fast volljährig, und warum soll man da noch eine andere Begleitung reingeben.“ (O-L03-SB-ASD, 84)

Diese Vereinbarung hat keine Auswirkungen auf die Jugendamtsarbeit, zumindest werden Folgeprobleme nicht benannt. Anders sieht es bei einer lokalen Regelung der örtlichen Zuständigkeit im Zusammenhang mit einer Aufnahmeestelle aus. In diesem Fall hat ein Großstadtjugendamt das Gelände, auf dem die Aufnahmeestelle in der Nähe eines Flughafens steht, zu seiner Zuständigkeit erklärt, obwohl die Einrichtung in einem Landkreis außerhalb der Stadt liegt. Diese Abmachung ermöglicht der Stadt die Errichtung der Aufnahmeestelle in einem Landkreis, aber zugleich entstünden dadurch auch spezifische Schwierigkeiten – wie ein Vormund erzählt –, da es besonderer Regelungen für die Wohnsitzauflagen bedürfe, denn die Aufnahmeestelle

im Landkreis ist außerhalb der Großstadt und die Vormünder sowie Behörden befinden sich aber in der Stadt. Zudem sei die Aufnahmestelle bundesweit tätig, so dass es Fälle aus anderen Jugendamtsbezirken gebe, die dann von den Vormündern „in geeigneten Jugendhilfemaßnahmen für unsere Kinder“ (W-S10-LT-FT, 53) in der Nähe untergebracht würden, was jedoch „immer wieder wirklich ganz heftige Auseinandersetzungen“ (ebd.) bedinge, da die umliegenden Jugendämter diese Fälle nicht wollen.

Orientierungshilfen nutzen

Ein Jugendamt hat für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Arbeitshilfe „Wirtschaftliche Jugendhilfe: Handbuch für Sachbearbeiter“ des Kommunalen Bildungswerks e. V. von *Karl-Ernst Degener* angeschafft:

„Das hat jeder Mitarbeiter persönlich in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, wo er die Fälle, wie die zu lösen sind, nachlesen kann, und mit Beispielfällen sogar belegt sind.“ (W-S05-E-WJH, 50)

Dieses Handbuch habe den Vorzug, dass es beständig aktualisiert würde und damit auf dem neuesten Stand der Rechtsprechung bliebe.

Zu den Handlungsroutinen, die dagegen eine Umsetzung gesetzlicher Regelungen erschweren können, zählt die Konsultation alter Fälle zur Bearbeitung neuer. Zwar erleichtert es die Fallabwicklung, wenn man sich an einem vermeintlich bewährten Schema orientieren kann, aber diese Vorgehensweise lässt neue Entscheidungen und Urteile der Gerichte unberücksichtigt und kann zu einer Fehleinschätzung führen.

Auffällig bei diesen beiden Orientierungshilfen – Handbuch oder alte Fälle – ist, dass die Vorgehensweisen mit bestimmten Merkmalen der Jugendämter einhergehen. Das Jugendamt mit dem Handbuch liegt in einer Großstadt und hat die Stelle eines Experten eingerichtet, der sich auf dem aktuellen rechtlichen Stand hält und andere Beschäftigte berät. Das andere Jugendamt ist dagegen sehr klein und für einen dünn besiedelten Landkreis verantwortlich. Hinzu kommt, dass die besetzten Stellen in der WJH im Verhältnis zu den Planstellen sogar unterbesetzt sind.

Aufgrund der wenigen untersuchten Jugendämter lässt sich dieser Zusammenhang nicht verallgemeinern. Die mögliche Beziehung gilt es, in einem weiteren Forschungsprojekt zu überprüfen.

Fortbildung nutzen

Qualifizierungsmaßnahmen geben nach Aussage der Befragten Anwendungssicherheit und die Möglichkeit, sich über schwierige Fälle auszutauschen. Damit würde eine Weiterbildung zum Thema örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung dann zu einer Art Supervision, die wieder Klarheit und Gewissheit verschaffe. Eine Befragte drückt es in ihren Worten so aus: dass

„jeder [...] froh ist, wenn er einmal im Jahr so ne Fortbildung besucht und mal wieder so dieses Schema und das Raster im Kopf klar wird“ (O-L02-SGL-WJH, 40).

In diesem Sinne können Weiterbildungen einen positiven Effekt auf den Umgang mit den Regelungen haben, da sie helfen, Schwierigkeiten aufzuklären und abzufangen.

Diese Erfahrungen und Einschätzungen teilen interviewte Personen der WJH genauso wie vom ASD. In einigen Jugendämtern fahren bewusst Beschäftigte aus beiden Bereichen zu solchen Veranstaltungen, damit auch die Fachkräfte in den sozialen Diensten einen Einblick in die rechtlichen Regelungen bekämen. Vom Vorteil dieser Maßnahme berichtet bspw. eine Sachgebietsleiterin des ASD:

„[I]ch denke, dass fast alle Kollegen schon bei einer Fortbildung gewesen sind, in Verbindung mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, weil das wird zusammen auch angeboten [...] und das macht auch Sinn, weil man kann sich dann gut austauschen, und man kann sowohl den Bereich § 86 als auch § 89 ein bisschen verbinden, insofern ist es nicht so losgelöst mit örtlicher Zuständigkeit, sondern jeder Sozialarbeiter weiß auch, welche Konsequenzen hat es letztendlich, was für uns ja auch wichtig ist.“ (O-L04-SGL-ASD, 24)

Im Zitat klingt neben der Möglichkeit, für die Beschäftigten des ASD einen Einblick in das Gesetz zu geben, auch die Sensibilisierung für die Kostenfrage bei der Arbeit an. Dadurch würde zugleich auch unter den Fachkräften in den sozialen Diensten das Bewusstsein für notwendige Informationen und Angaben, die für die Klärung der örtlichen Zuständigkeit erforderlich sind, geschärft.

WJH-Vordrucke für die Fachkräfte in den sozialen Diensten

In einigen der befragten Jugendämter hat der Bereich WJH für die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter einen Vordruck angefertigt, der alle wichtigen Daten für die Bearbeitung eines Hilfefalls aus Sicht der Wirtschaftlichen Jugendhilfe enthält. Für eine Sachgebietsleiterin der WJH gäbe dieses „Prüfraster“ den Fachkräften in den sozialen Diensten eine Hilfe an die Hand, die erforderlichen Daten abzufragen, und es hätte den Vorteil, dass Kostenbeiträge angesprochen würden, weil sie im Formular thematisiert werden:

„[I]m Endeffekt haben wir ja immer wieder gesagt: ‚Wir brauchen das und wir brauchen das und wir hätten das gern gewusst und das gern gewusst‘, aber das haben wir dem einen Mitarbeiter gesagt und der andere hat das dann auch wieder nicht mitgekriegt oder der hat es wieder vergessen, also es war ein ständiges – wie so ein Wasserrad, das immer wieder von vorne angefangen hat und mit dem Prüfraster ist das keine Diskussion mehr, außerdem hat es den Vorteil, dass die Kostenbeitragsberechnung ab teilstationär, [...] dass das zumindest mal ein Thema ist, das war früher auch ein Problem, dass die Sozialpädagogen das nicht gerne mit den Eltern sprechen wollen, weil das der negative Teil da dran ist.“ (W-S01-SGL-WJH, 52)

B. Handlungsweisen der Beschäftigten im Jugendamt

Geringe Vertrautheit mit dem Gesetz

Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelung bestehen, wenn die Rechtsanwenderinnen und -anwender in den Jugendämtern wenig Übung oder Kenntnisse im Umgang damit haben. Die Unsicherheit und geringe Vertrautheit mit dem Gesetz geht auf verschiedene Gründe zurück. Nach Aussage der Befragten könne dies mit der Berufsqualifizierung der Fachkräfte in den sozialen Diensten zusammenhängen, da oft die älteren Jahrgänge keine juristischen Einführungen bekommen hätten. Ebenso seien nicht eingearbeitete Neuzugänge aus anderen Bereichen der Verwaltung oder direkt von den Verwaltungsfachhochschulen wenig mit den gesetzlichen Regelungen vertraut.

Weiterhin werden die weniger qualifizierten Neuzugänge, die durch interne Rekrutierung oder fehlende Auswahlverfahren auf den Arbeitsplatz kommen, durch die komplizierten Vorschriften verunsichert. Solche Versetzungspraktiken in den Kommunen werden von den Befragten beklagt, da die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die entsprechenden Kenntnisse nicht mitbrächten und erst zeitaufwändig eingearbeitet werden müssten:

„[U]nd wenn ich jemanden bekomme, dann ist es oft so, dass derjenige dann nicht eingearbeitet ist oder aus ganz anderen Bereichen kommt und dann muss man eigentlich, hat man nicht mehr so diese Riesenauswahl, muss nehmen, was man kriegt sozusagen, früher gab es so großartige Auswahlverfahren, wo es wirklich eine Auswahl gab, aber jetzt ist man froh, wenn man überhaupt jemanden bekommt sozusagen, weil ja insgesamt gespart wird, es wird ja von außen, extern wird sowieso i. d. R. fast nie, außer jetzt Erzieher, da muss natürlich nach außen hin, das hat eine Außenwirkung, der wird natürlich eingestellt, aber sonst in sehr großen Ausnahmefällen wird wirklich ausgeschrieben, dass man sich extern dann da bewerben könnte.“ (W-S13-SGL-WJH, 86)

Generell stellen nach Aussage der Interviewten die §§ 86 ff. SGB VIII einige Anforderungen an die Personen, die sich damit neu auseinandersetzen und diejenigen, die es vermitteln müssen. So berichtet ein Experte der WJH:

„Ja, genau, die Zuständigkeitsvorschriften machen dann Probleme, wenn man frisch dazukommt, die sind alle von Anfang an nicht leicht zu lösen, weil es stecken eben zu viele Begriffe in den Vorschriften drin, die erst mal, ja, nicht ausgelebt, die man erst mal für sich geklärt haben muss.“ (W-S05-E-WJH, 76)

Das Zitat spricht zudem eine Problematik an, die nicht nur auf diejenigen zutrifft, die „frisch“ dazukommen, sondern auch für einen Großteil der langjährigen Beschäftigten in den Jugendämtern gilt. Gerade Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nur sehr unregelmäßig zum Gesetz greifen müssen (z. B. alle zwei bis drei Monate), können die Regelung kaum verinnerlichen. So berichten auch langjährige Jugendamtsbeschäft-

figte, dass der Gesetzestext ihnen immer wieder entfallt: „Man hat es nicht so parat im Kopf“ (O-L04-SGL-ASD, 64) und „man muss natürlich jedes Mal wieder reingucken in den § 86er, jedes Mal wieder jeden Satz durchlesen“ (O-S05-SB-WJH, 28).

Aus Sicht einer Befragten käme noch erschwerend hinzu, dass mit der seltenen Nutzung der §§ 86 ff. SGB VIII für komplexere Fallkonstellationen eine unzureichende Befassung mit der aktuellen Rechtsprechung einhergehe (O-L02-SGL-WJH, 32). Insbesondere das Arbeitspensum und der Zeitdruck würden teilweise dazu führen, dass man die erforderliche Lektüre neuer Urteile und Gutachten vernachlässige.

Auffällig ist – und dies gilt es bei einer Neuregelung der §§ 86 ff. SGB VIII zu berücksichtigen –, dass unter den Befragten mit geringer Vertrautheit mit den Paragraphen und deren richtiger Auslegung schneller der Wunsch nach einer Vereinfachung aufkommt. Während Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der WJH mit langjähriger Erfahrung oder Schulung in der Handhabung des SGB VIII oft keine oder weniger Probleme mit den Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung haben und zumeist auch keine radikalen Vereinfachungen wünschen, werden grundlegende Kürzungen bei den Paragraphen von denjenigen gefordert, die schnell an ihre Grenzen bei der Auslegung des Gesetzes kommen.

Melderegistereintragung oder Ausweis als Beleg für den „gewöhnlichen Aufenthalt“

In den befragten Jugendämtern wird i. d. R. zur Bestimmung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ die Wohnanschrift im Personalausweis oder die Eintragung im Einwohnermelderegister herangezogen. Gerade bei Neufällen, die zudem eine (scheinbar) einfache Fallkonstellation darstellen (beide Eltern am gleichen Ort und gemeinsames Sorgerecht), wird auf eine weiterführende Informationssuche verzichtet, auch wenn man damit keine Kenntnisse über den Lebensmittelpunkt oder über die Zukunftsperspektive der Hilfeadressatinnen und -adressaten bekommt. Im alltäglichen Bearbeiten der Hilfefälle hat sich diese Praxis aber bewährt, da sie oft genug auch später keine Probleme produziert. Die Aufmerksamkeit für eine genaue Prüfung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ steigt dagegen mit der Zunahme an Besonderheiten bei der Hilfefallkonstellation (getrennt lebend, Sorgerecht verschieden verteilt). In diesen Fällen und bei Fallübernahmen erfolgt dann zumeist eine intensivere Überprüfung, die dann persönliche Gespräche mit den Hilfeadressatinnen und -adressaten einschließt, um die Frage des „gewöhnlichen Aufenthalts“ zu klären (siehe „Prüfintensität“ auf S. 30).

Unter den Befragten gibt es auch einen Fachberater (O-S02-FB-ASD, 52), der für sein Jugendamt berichtet, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Überprüfung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ bei allen Hilfefällen umgesetzt würden. In seiner Darstellung erzählt er jedoch nicht von der Vorgehensweise, sondern zählt auf, was (gesetzlich) erforderlich ist: „Der Sozialarbeiter muss ...“ vor Ort gewesen sein und muss sich in einem „glaubhaften Gespräch“ über den Lebensmittelpunkt versichert haben. Der sprachliche Gebrauch des Worts „müssen“ deutet an, dass dies zumindest der An-

spruch im Jugendamt ist. Die Gespräche mit den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern desselben Jugendamts relativieren schließlich die ideale Anwendung des Gesetzes in diesem Jugendamt, da sie es selbst oft beim Blick ins Einwohnermeldeamtsregister zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit belassen. So berichtet eine Befragte von dort:

„Da gehen wir auch nach Einwohnermeldeamtseintragung, da schicke ich auch nicht jedes Mal einen Sozialarbeiter hin und sage, guck mal nach, ob der auch wirklich dort wohnt, sondern da ist wirklich Indiz Einwohnermeldeamt ist quasi gleich Beweis.“ (O-S05-SB-WJH, 38)

Diese Handlungsroutine erleichtert die Überprüfung und Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit. Eine ungenaue Prüfung kann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich etwa der Hilfeverlauf ändert (Herausnahme des Kindes aus der Familie, Fallabgabe etc.), unterschiedliche Konsequenzen haben. Bspw. kann sich eine angezeigte neue Fallzuständigkeit bei einem anderen Jugendamt als fälschlich erweisen, da das andere Jugendamt intensiv prüft und zu einer anderen Einschätzung kommt. In diesem Fall wird unnötigerweise Arbeitskraft und -zeit absorbiert, die von anderen Aufgabenerledigungen abgezogen werden muss. Bei ungenauer Kenntnis der Ausgangsbedingungen – z. B. oberflächliche Prüfung einer früher zuständigen Fachkraft – kann es zudem zu verzögerten Fallübergaben und Rechtsstreitigkeiten kommen, wenn das abgebende Jugendamt sich (vorerst) auf seine Feststellungen beruft und daran festhält.

Andere Personen oder Einrichtungen konsultieren

Bei Fragen zum Gesetz und dessen Auslegung greifen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf verschiedene Quellen zurück. Dazu gehören neben den Kolleginnen und Kollegen die Rechtsberatungen im eigenen Jugendamt, beim Landesjugendamt, bei Fachforen, externe Rechtsanwälte, die speziell dazu beschäftigten Fachberaterinnen und -berater, das Gespräch in der Teambesprechung oder mit Personen in anderen Jugendämtern. Teilweise sind diese Hilfewege bewusst von den Einrichtungen und Ämtern eingeführt worden (Experten, Rechtsberatung), um möglichen Schwierigkeiten zu begegnen. So sollen Personen mit besonderem Wissen ihre Kolleginnen und Kollegen beraten und „die fachinhaltlichen Fragen lösen“ (W-S05-E-WJH, 12). Es gibt aber auch Lösungswege – in den Interviews als häufigste Option genannt –, in denen man auf erfahrene Kolleginnen und Kollegen („so alte Hasen“ O-L02-SGL-WJH, 18) zurückgreift. Gegen eine solche Vorgehensweise ist grundsätzlich nichts einzuwenden, sie birgt jedoch die Gefahr von Interessenkonflikten und Machtspielen innerhalb der Belegschaft.²⁴

²⁴ In der Organisationsforschung wird dieses Problem im Zusammenhang mit Macht thematisiert, die „als potenzielle Fähigkeit“ definiert ist, „Verhalten zu beeinflussen, den Verlauf von Ereignissen zu verändern und Personen dazu zu bringen, Dinge zu tun, die sie sonst nicht tun würden“ (Pfeffer, in: Miebach, Organisationstheorie, 2007, S. 77). Das Vermögen der Machtanwendung geht dabei auf den Zugriff auf Ressourcen (z. B. Wissen) (Pfeffer/Salancik, The External Control of Organizations, 2003, S. 45 f.) oder auf die Kontrolle von Ungewissheitszonen (Crozier/Friedberg, Die Zwänge kollektiven Handelns, 1993, S. 17) zurück. Quellen für Ungewissheiten sind u. a. spezifisches Sachwissen und funktionale Spezialisierung oder die Kontrolle über Informationen und Kommunikationskanäle

Fehlerhafte Prüfung

Einige Befragte erzählen von Fehlentscheidungen oder -einschätzungen bei der Prüfung der örtlichen Zuständigkeit. In diesen Fällen hätten sie etwas vergessen, falsch eingetragen oder vernachlässigt, was dann im Rahmen von Fallabgaben durch ein anderes Jugendamt bei der Prüfung auffiel.

Für die örtliche Zuständigkeit kann es Folgen haben, wenn eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter, aus welchen Gründen auch immer, eine falsche Entscheidung aufgrund falsch eingeschätzter oder nicht berücksichtigter Informationen trifft. Solche Fehler müssen nicht in jedem Fall auf die Fähigkeit der Person, die den Fall bearbeitet, zurückgehen, sondern können auch durch eingeschlifene Handlungsroutinen in den Jugendämtern verursacht werden. Wenn bspw. der bereitgestellte Fragebogen der WJH für die sozialen Dienste nur wenig Platz für die Sorgerechtsklärung bereithält, die Prüfung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ sich auf den Eintrag im Einwohnermelderegister beschränkt oder der Zeitdruck eine ungenaue Nachprüfung wechselnder „gewöhnlicher Aufenthalte“ und Sorgerechtsverhältnisse bedingt, verstärken solche Umstände die Gewohnheiten.

4.4 Berichtete Auswirkungen durch Klärung und Wechsel der örtlichen Zuständigkeit

Im Zusammenhang mit der Darstellung der Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes bezüglich der örtlichen Zuständigkeit wurde bereits eine Reihe von Auswirkungen auf die Arbeit des Jugendamts genannt. Im Folgenden fasst dieser Abschnitt die in den Interviews explizit benannten Konsequenzen eines Wechsels der örtlichen Zuständigkeit zusammen.

Personal- und Zeitaufwand

Die Mehrheit der befragten Personen nennt als Folge der Klärung bzw. des Wechsels der örtlichen Zuständigkeit den erhöhten Personal- und Zeitaufwand. Bereits in den oben angeführten Schwierigkeiten haben die Befragten immer wieder den großen

(Crozier/Friedberg S. 50). Aus der Kontrolle der Situation durch spezifisches Wissen entstehen somit Machtungleichgewichte, die schließlich zu Abhängigkeiten unter den Beschäftigten führen können und sich auf deren Arbeit auswirken. So können Personen mit Schwierigkeiten bezüglich der relevanten Vorschriften, die in einem problembehafteten Verhältnis zu einer Person mit besonderem Wissen stehen (z. B. Scham über Unwissen, erfahrene Erniedrigungen, Zurückweisungen etc.), Probleme haben, auf die erfahrene/n Kollegin und den Kollegen zuzugehen und bleiben dann mit ihrer Unsicherheit allein. Die ungelöste Problemstellung müssen sie jedoch durch Mehrarbeit und erhöhten Stress eigenständig bewältigen.

Es ist zu erwarten, dass diese potenziellen Konflikte weitaus seltener in Jugendämtern mit speziell ausgewiesenen Expertinnen und Experten auftreten, da Letztere den Auftrag haben, sich spezifisches Wissen anzueignen und an die anderen Beschäftigten weiterzugeben. Ihre Position und Aufgabe ist im Jugendamt definiert und für alle einsichtig. Der offensichtlichen Ausnutzung der Machtposition ist eine Grenze gesetzt, da ein Missbrauch der Arbeitsplatzbeschreibung widerspricht und dadurch öffentlich gemacht werden kann. Problematischer sind eher ungleiche Wissensverteilungen unter gleichgestellten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, die auf unterschiedliche Ausbildungen und Berufsjahre zurückgehen können. In diesen Konstellationen können Ängste bestehen, Wissen weiterzugeben, um die eigene Position nicht zu schwächen. Die implizite Machtasymmetrie lässt sich in diesen Fällen jedoch nur schwerlich offenlegen bzw. Missbrauch nachweisen.

Zeitumfang und die vermehrte Arbeitskraftbindung im Zusammenhang mit der Bearbeitung der örtlichen Zuständigkeit erwähnt. Genauer betrachtet lassen sich diese Auswirkungen nach Darstellung der interviewten Personen auf drei Gründe zurückführen.

Als erster Grund wird die Komplexität und umfangreiche Kasuistik des Gesetzes angeführt. Gerade bei komplizierten Einzelfällen bedinge dieser Umstand einen hohen Arbeits- und Zeitaufwand, der nach Aussage einer Sachgebietsleiterin der WJH ganze „Völkerstämme“ (O-L02-SGL-WJH, 60) beschäftige bzw. aus Sicht eines Fachberaters „ungemein viel Verwaltungskraft bindet“ (W-S16-FB-WJH, 40).

Ein zweiter Grund sei die tatsächliche Ermittlung des gewöhnlichen Aufenthalts der für die örtliche Zuständigkeit maßgeblichen Person/en. In den Darstellungen der Befragten sei die Feststellung und Filterung der Umstände und Verhältnisse, die auf den „gewöhnlichen Aufenthalt“ eines Elternteils oder der Eltern schließen lassen, sehr aufwändig und binde Arbeitszeit und Personal. Eine Sachbearbeiterin der WJH drückt es so aus:

„Also es ist sehr umfassend, das ist sehr umfangreich, also man ist doch sehr viel damit beschäftigt, die örtlichen Zuständigkeiten zu prüfen, und es ist, ja, es ist sehr viel Arbeit.“ (W-S08-SB-WJH, 66)

Der dritte und letzte angeführte Grund für einen hohen Personal- und Zeitaufwand geht nach Aussage der Befragten auf den Wechsel der örtlichen Zuständigkeit zwischen den Jugendämtern und dem damit verbundenen Übersenden und Prüfen der Unterlagen zurück. Gerade bei Hilfefällen mit Elternteilen, die viel umziehen, würde ein „großer Verwaltungsaufwand“ entstehen, weil „man muss immer die Unterlagen kopieren, hinschicken“ (O-S05-SB-WJH, 28). Der erhöhte Arbeitsaufwand resultiere also aus diesem Hin und Her der Unterlagen und der permanenten Prüfung der Lebensorte besonders umzugsfreudiger Elternteile.

Informations-, Vertrauens- und Betreuungsverluste durch Fallabgaben

Viele der Gesprächspartnerinnen und -partner äußern sich insbesondere zu den Auswirkungen der Fallübergaben bzw. -übernahmen zwischen den Jugendämtern. Sie beobachten vor allem drei Folgen der Fallabgaben, die auf einen Wechsel der örtlichen Zuständigkeit zurückgehen.²⁵ In grobe Kategorien unterteilt, handelt es sich um Verluste an Informationen, an Vertrauen und bei der Betreuung. Eine scharfe Trennung ist jedoch nur zwischen Informationen auf der einen Seite und Vertrauen/Betreuung auf der anderen möglich, weil Informationen generell für die Fallbearbeitung durch die Beschäftigten in den Jugendämtern wichtig sind und die Verluste

²⁵ In einigen Interviews werden in diesem Zusammenhang nicht nur die Fallabgaben von einem Jugendamt an ein anderes aufgrund des Wechsels der örtlichen Zuständigkeit thematisiert, sondern auch die Fallübergaben bzw. -übernahmen innerhalb eines Jugendamts durch Personalfluktuationen.

des Vertrauens und der Betreuungskontinuität eher im Rahmen der Beziehungen zwischen den Fallbearbeiterinnen bzw. -bearbeitern und den Hilfeadressatinnen und -adressaten auftreten.

Im Abschnitt „Konfuse Fallübergaben“ im Zusammenhang mit tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung gesetzlicher Regelungen wurde bereits die Aussage eines Sozialpädagogen (W-L05-SB-ASD, 46) angeführt, in der er über das Ausdünnen der Akten über mehrere Wechsel eines Hilfefalls zwischen den Jugendämtern berichtet. Demnach nehme die Zahl der Unterlagen mit jedem neuen Jugendamt stetig ab. Allgemeiner verweisen andere Befragte auf den Umstand, dass mit jeder Übergabe von Unterlagen Informationen verloren gehen würden. Um solche Verluste so gering wie möglich zu halten, sei

„ein persönliches Übergabegespräch [...] oft sehr hilfreich [...], weil da auch Dinge transportiert werden können, die sonst oft, sage ich mal, zwischen den Zeilen nicht erkennen oder man vermuten kann“, aber „wenn es [das andere Jugendamt; A. P.] weiter entfernt ist, kommt es selten zu einem persönlichen Übergabegespräch, das hat was mit Zeit und Kosten zu tun, ganz simpel, ich denke, wenn hier eine Kollegin aus W, H oder B [kommt; A. P.], 20 Kilometer, das ist machbar“ (W-S15-SB-ASD, 96).

Das Zitat hebt zum einen die Bedeutung von Übergabegesprächen hervor. Zum anderen wird in der Aussage deutlich, dass solche Gespräche ihre Grenzen haben, da ein Informationsverlust bei Fallabgaben an weiter entfernte Jugendämter nicht aufgefangen werden kann.

Für die sozialpädagogische Fallbearbeitung bilden Informationen über den Hilfeprozess die Grundlage für Einschätzungen und Entscheidungen. In den Darstellungen der Befragten hängen die Arbeit mit den Hilfeadressatinnen und -adressaten und der Fortgang des Hilfeprozesses aber auch von den Beziehungen zwischen Fachkraft in den sozialen Diensten und Hilfeadressatinnen sowie -adressaten ab. So würden abgebrochene Betreuungsverhältnisse oder Vertrauensbrüche eine fortgesetzte Hilfeleistung stören bzw. erschweren.

Laut einer Befragten könne bspw. „dieses Hickhack mit der Zuständigkeit“ dazu führen,

„dass Jugendliche schon sehr auf der Strecke bleiben, weil jeder versucht so: ‚ich bin aber nicht zuständig und vorläufig will ich auch nicht tätig werden‘ und die sind doch in der Verpflichtung, diese ganze Auseinandersetzung auf so einer Behördenebene führt letztendlich dazu, finde ich, aus dem Erleben heraus, dass da der Jugendliche ein Stück weit nicht adäquat eine Hilfestellung bekommt“ (W-S17-SGL-UMF, 137).

Ein Fachberater hält die Wechsel der örtlichen Zuständigkeit sogar für

„kontraproduktiv, weil sie die Kontinuität möglicherweise infrage stellen [...] also die Eltern, Heime oder wer immer sich am Hilfefall beteiligt, muss sich auch mit neuen Leuten, mit neuen Ämtern erst einstellen, die müssen sich kennenlernen, das ist immer etwas Unruhe“ (W-S16-FB-WJH, 48).

Hinzu komme, dass das Abwägen der Jugendämter im Zusammenhang mit bereits installierten Hilfen nach der Übernahme auch das Vertrauensverhältnis nachhaltig belasten könne oder es zu Verweigerungen aufseiten der Hilfeadressatinnen und -adressaten kommen würde. In den Worten einer Sozialarbeiterin über solche Prozeduren bei Fallübernahmen und ihre Auswirkungen auf den Hilfeprozess heißt es, dass dadurch bedingte Abbrüche „noch mal einiges, ja, einfach kaputt machen wieder oder das Ganze noch sehr wieder zurückwerfen“ oder „auch eine Bereitschaft dadurch verloren geht, die Hilfe in der Form noch mal oder in einer ähnlichen Form anzunehmen“ (W-L10-SB-ASD, 26, 60). Neue zuständige Bearbeiterinnen oder Bearbeiter würden aber auch ein Vertrauensverhältnis auf die Probe stellen, weil sie Hintergründe und Verläufe der Hilfeprozesse thematisieren und neu bewerten, was auf der Seite der Hilfeadressatinnen und -adressaten zu emotionalen Belastungen durch Verunsicherungen führen könne. Ein Leiter einer Heimeinrichtung beschreibt es so:

„[D]er neue Mitarbeiter, die neue Mitarbeiterin vom Amt bewertet den pädagogischen Prozess, die Leistungsfähigkeit der Eltern, die Problemlage bei den Eltern, die Problemlage in der Schule noch mal mit einer anderen Nuance sozialpädagogischen Denkens, und das kann dazu führen, dass Vereinbarungen, die getroffen sind, langfristige Vereinbarungen, plötzlich neu infrage gestellt werden, das kann hilfreich sein, kann aber auch ein Problem bedeuten, [...] dass dieser Mitarbeiter versucht, die Hilfe hin zu einer kostengünstigeren Hilfe zu verändern, und das bringt die Kontinuität der Hilfe erheblich ins Wanken, der Jugendliche, das Kind ist verunsichert, die Eltern sind verunsichert, weil bisherige Ziele und Vereinbarungen nicht mehr gelten.“ (W-S09-LT-FT, 40)

Umgekehrt ermögliche der Wechsel der zuständigen Fallbearbeiterin oder des Fallbearbeiters aber auch einen Ausweg aus festgefahrenen Situationen, in denen das Verhältnis zwischen der Fachkraft in den sozialen Diensten und den Hilfeadressatinnen und -adressaten auf Eis liegt. Es könne also ebenso eine Chance für einen Neuanfang bedeuten.

Fehlende Kenntnisse über die lokalen Bedingungen an anderen Orten

Das Problem der fehlenden Kenntnisse über die lokalen Bedingungen und Möglichkeiten in einem Jugendamtsbezirk im Zusammenhang mit dem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit greifen nur Fachkräfte in den sozialen Diensten und Vertreterinnen bzw. Vertreter freier Träger auf. Es handelt sich dabei um spezielle Aufgabenbereiche des Sozialen Diensts wie Hilfeplangespräche, die Bewilligung von Leistungen oder die Belegung von Einrichtungen im Interesse des Hilfeprozesses. Die Änderung der örtlichen Zuständigkeit kann dann dazu führen, dass das zuständige Jugendamt weit entfernt von einem Kind in einem Heim oder bei Pflegeeltern ist. Die räumliche Entfernung

bringe die Beschäftigten im ASD nach Aussage einiger Befragten in die Situation, Beurteilungen von Einrichtungen oder Entscheidungen für die Hilfeadressatin oder den Hilfeadressaten ohne genaue Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort beim Kind oder Jugendlichen abzugeben. Eine Sachgebietsleiterin für den Bereich unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge einer Großstadt und ein Sachgebietsleiter der WJH beschreiben das damit verbundene Gefühl der Hilflosigkeit:

„Das ist mein Thema, wie blöd das ist, da in der Zuständigkeit zu sein, ich kenne mich in der Trägerstruktur da unten vor Ort nicht aus [...] und ich fühle mich wie so ein Entchen, was auf dem Rücken liegt, ich fahre da runter, sehe, dass da Probleme sind, hier, wenn der Hilfsfall hier wäre, wüsste ich, die Einrichtung kann ich anfragen, mit dem kann ich mich kurzschließen.“ (W-S17-SGL-UMF, 173)

„[E]in Kollege von uns, da ist die sorgeberechtigte Mutter hier zugezogen, und das Heim ist in E, [...] und in solchen Fällen dann, manchmal macht man das dann auch, dass man auch mal eine weitere Fahrt in Kauf nimmt, oder eben, dass dann das vor Ort zuständige Jugendamt im Rahmen der Amtshilfe da gebeten wird, die Hilfeplanung zu übernehmen, das wird i. d. R. auch dann, denke ich schon, gemacht, aber man hat halt dann keinen Einfluss mehr oder kaum Einfluss, weil das dann eigentlich alles aus der Hand genommen wird, das Heim ist weit weg, das andere Jugendamt ist weit weg, und deshalb könnte es mal ein bisschen schwierig werden, dass man halt nicht mehr den Einfluss hat, den man vielleicht sonst wahrnehmen könnte, um eben auch im Heim zu sagen, nee, also so läuft das nicht richtig, wir meinen, das ist so besser, das kann man halt dann da schlecht machen, weil man die Leute auch gar nicht kennt.“ (W-L03-SGL-WJH, 60)

Verzögerte Antragsbearbeitung

Eine andere Auswirkung des Wechsels der örtlichen Zuständigkeit mache sich nach Aussage der Befragten erst außerhalb der Jugendämter bemerkbar. Es handelt sich dabei um verzögerte Entscheidungen und Leistungsbewilligungen, die Hilfeadressatinnen und -adressaten oder freie Träger für die zu betreuenden Kinder und Jugendlichen beantragen. Die Verzögerungen entstünden vor allem, weil durch die Übergabe des Falls von einem Jugendamt zum anderen die Anträge nicht bearbeitet bzw. eine neue Bewertung durch das neue Jugendamt erfahren würden. Sowohl für die Leistungserbringer als auch für die Eltern(teile) würde diese Prüfung Warten bzw. Auseinandersetzungen mit verschiedenen Jugendämtern bedeuten, um eine Entscheidung oder Bewilligung herbeizuführen. Zur Veranschaulichung dieser Problematik werden hier die Aussagen einer Hilfeadressatin und ihre Querelen zur Bewilligung einer Hilfeleistung, die jedoch nur als Mitschrift des Interviewers vorliegen, und eines freien Trägers zu einem ähnlichen Sachverhalt vor dem Hintergrund eines Wechsels der örtlichen Zuständigkeit zitiert:

„Das Problem trat schließlich mit dem Umzug von K nach N auf, weil damit das Jugendamt wechselte und es zu einer Fallübergabe kam. Mit dem Wechsel kam es nämlich zu einem Streit zwischen den Jugendämtern, der über ein Jahr dauerte. Gegenstand des Streits war die

Vorgehensweise und Aktenführung des abgebenden Jugendamts. Das Jugendamt K gab nach Aussage der Interviewten den Fall ohne die Bewilligung der Hilfeleistung ab, wobei das Jugendamt in N von geleisteten Zahlungen ausging, bis Frau B sich beim Jugendamt N wegen ausbleibender Leistungen beschwerte. Daraufhin schickte N die Akte zurück an K und bat um Abschluss der Akte durch Bewilligung der Hilfemaßnahme. Es kam dann zu einem Streit zwischen den Jugendämtern, der erst durch die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts vonseiten der Leistungsberechtigten zur Klärung führte." (aus mitgeschriebenen Protokoll zu W-S19-HA, 16)

„[S]obald wir eine Leistung für notwendig erachten und für fachlich geeignet, beantragen wir die sofort, und zwar bei dem Jugendamt, das für uns zu dem Zeitpunkt eben zuständig ist, nur was wir eben am laufenden Band erleben, dass ein Anruf kommt, ja, ihren Antrag haben wir, die Akte geht jetzt gerade an das Jugendamt, was weiß ich was, K, wir leiten das weiter, sie hören dann von denen, dann muss man erst mal warten, bis die Akte dort ist, bis dann der Sachbearbeiter die Akte mal durchgearbeitet hat oder überhaupt auf dem Tisch hat, [...] dann hat er vielleicht noch Rückfragen, dann fehlen Teile der Akte, dann muss er wieder in M anfragen, und so ziehen Wochen ins Land, bis wir zu einer Entscheidung kommen, so die Antragstellung, weil die ja in unserer Hand liegt, die verzögert es eigentlich nicht, aber die Abarbeitung, die Entscheidung über den Antrag.“ (W-S11-LT-FT [Vormund], 48)

Unterlassene Zahlungen

Ebenso berichten Leistungserbringer von unterlassenen Bezahlungen ihrer Leistungen bei Auseinandersetzungen zwischen zwei Jugendämtern. Zwar regelt das Gesetz die Kostenübernahme der Hilfeleistungen durch die zuständigen Jugendämter. So heißt es im § 86 c SGB VIII, dass der bisher zuständige örtliche Träger zur Sicherstellung der Leistungen verpflichtet ist. Aber bei Streitigkeiten zwischen den Jugendämtern bei Zuständigkeitswechsel komme es nach Aussage einer Anbieterin von Erziehungshilfen auch vor, dass die erbrachte Leistung nicht bezahlt würde, weil sich die Jugendämter untereinander nicht einig seien. Sie müsse sich daher manchmal überlegen, ob sie eine Familie übernehme, weil von den Jugendämtern gebe „es so einen kleinen Hinweis: ‚aber die Kostenfrage ist noch nicht geklärt, die sind ja gerade erst umgezogen‘“. Aus ihrer Beobachtung gehe diese rechtswidrige Praxis auf eine Haltung in der WJH zurück, wonach „die sagen, ‚gibt kein Geld, die Zuständigkeit ist noch nicht geklärt‘“ (W-S12-LT-FT, 22).

4.5 Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII

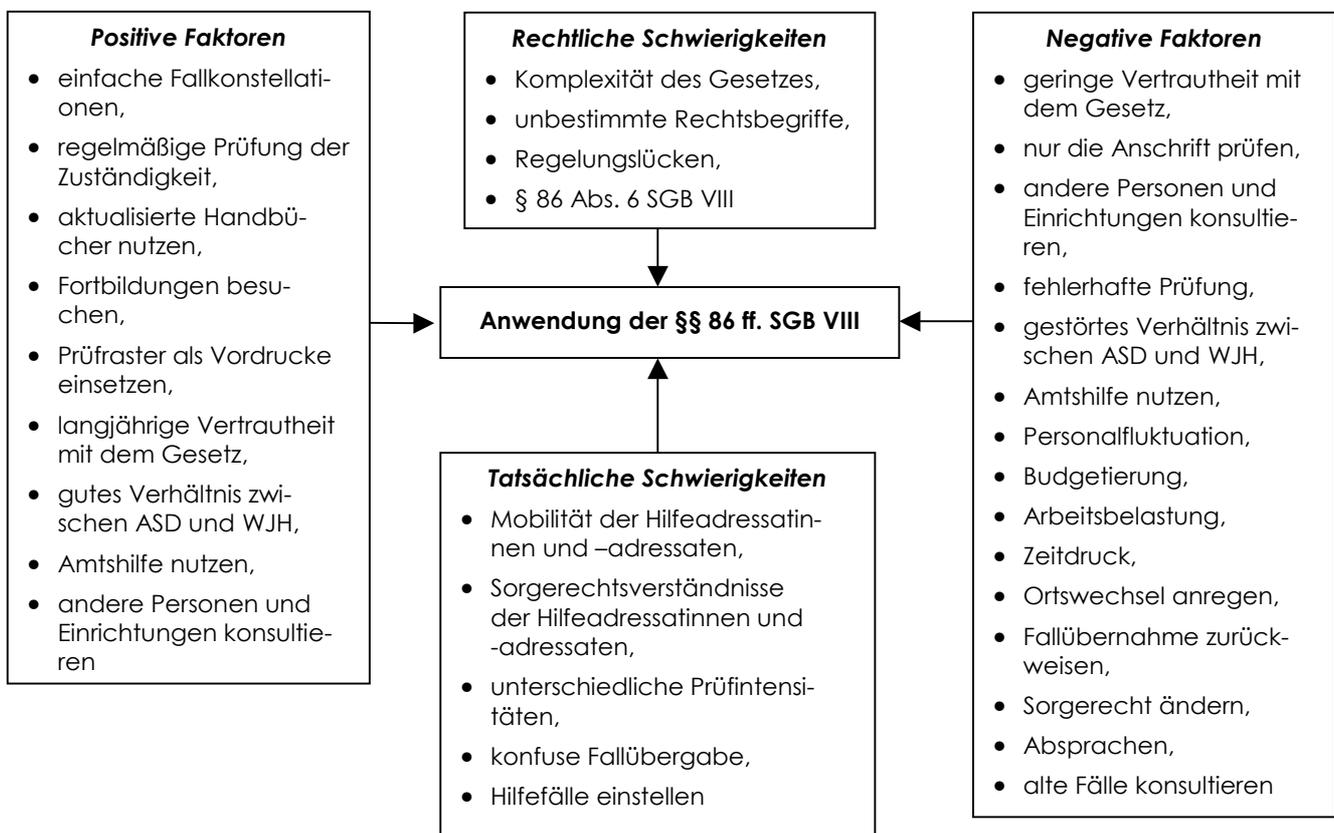
Die folgende Übersicht fasst die oben von den Befragten genannten Schwierigkeiten und hilfreichen oder behindernden Bedingungen zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit schematisch zusammen. Es handelt sich dabei um Zusammenhangsbeschreibungen, die auf den Aussagen und Perspektiven der interviewten Personen beruhen, und es wird damit ein Blickwinkel rekonstruiert, der aus der alltäglichen Praxis mit dem Gesetz hervorgeht. Kausale Beziehungen zwischen der Anwendung des Gesetzes

und positiv bzw. negativ beeinflussenden Faktoren beruhen also auf dem vermittelten Bild der Befragten und nicht auf objektiv gewonnenen Kriterien.

Im Zentrum der Darstellung steht der Akt der Feststellung und Prüfung der örtlichen Zuständigkeit, um den sich erleichternde und erschwerende Faktoren gruppieren. Aufgrund der Konzentration der Untersuchung auf Schwierigkeiten und Probleme mit der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII dominieren erschwerende Zusammenhänge. Sie sind unterteilt in rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten sowie Faktoren der Organisation. Die wenigen intervenierenden Bedingungen, die die Anwendung der Regelungen der örtlichen Zuständigkeit erleichtern, sind in einem eigenen Kasten zusammengefasst.

Anhand der Übersicht wird auf einen Blick deutlich, dass die Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII in ein breites Spektrum intervenierender Bedingungen – wie sie aus Sicht der Befragten existieren – eingebettet ist. Eine Neuregelung des Gesetzes wird in einigen Bereichen Veränderungen erreichen können. Andere Faktoren bleiben jedoch unberührt und werden weiterhin einen Einfluss auf die Anwendung und Umsetzung der örtlichen Zuständigkeit haben. Es kann aber hilfreich sein, bei Überlegungen zu einer Neuregelung zu schauen, welche möglichen Faktoren einen Einfluss ausüben und welche Auswirkungen auf diese Bereiche zu erwarten sind.

Abbildung 2: Zusammenhangsmodell bei Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII



5. Kostenerstattung

Direkt an den zweiten Abschnitt des siebten Kapitels des SGB VIII schließen die Paragraphen zur Kostenerstattung an. Während die Zuständigkeitsvorschriften eine fachlich sinnvolle Verteilung beabsichtigen, soll die Regelung der Kostenerstattung eine möglichst gerechte Verteilung der Kosten gewährleisten. In den §§ 89 ff. SGB VIII sind Vorgehensweisen und Ansprüche geregelt, die sich aus dem Schutz der Einrichtungen, aus Zuständigkeitswechseln etc. ergeben.

5.1 Erfahrungen und Stellungnahmen zu den §§ 89 ff. SGB VIII

Eine weitere Fragestellung des Forschungsprojekts ist die Erfassung und Beschreibung der Sichtweisen auf die gesetzlichen Regelungen zur Kostenerstattung. Die Erstattung von Kosten zwischen den Jugendämtern fällt dabei in den Bereich von Aufgaben, die die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe prüfen und bearbeiten. Aus diesem Grund erfolgten detaillierte Fragen zu diesem Thema nur mit Beschäftigten in der WJH. Es war kein ausführlicher Gegenstand der Gespräche mit Fachkräften in den sozialen Diensten, mit Vertreterinnen bzw. Vertretern freier Träger oder mit den Hilfeadressat/inn/en. Auf die Frage nach Berührungspunkten mit Fragen der Kostenerstattung machten die letztgenannten auch deutlich, dass sie mit diesem Thema wenig bis gar nichts zu tun haben. Darum ist das Forschungsinteresse vor allem auf Sichtweisen derjenigen Personen gerichtet, die in ihrer alltäglichen Arbeit Kostenerstattungsansprüche prüfen, bearbeiten und anweisen. Es geht also um ihre Erfahrungen und Einschätzungen, wann sich die Regelungen der Kostenerstattung bewährt haben und in welchen Zusammenhängen sie Schwierigkeiten bereiten.

Die Frage der Kostenerstattung betrifft einen speziellen Bereich von Regelungen, die in enger Verbindung mit den §§ 86 bis 88 SGB VIII stehen. Daher beziehen sich viele Beobachtungen und Aussagen zu den Kostenerstattungen ebenfalls auf Erfahrungen mit den genannten Paragraphen. Der Bericht verzichtet auf eine wiederholte Darstellung solcher Bezüge, um Redundanzen zu vermeiden. Die Abschnitte zur Kostenerstattung stellen also nur Themen der Interviews vor, die in einem direkten Bezug zu den §§ 89 ff. SGB VIII stehen.

5.2 Bestätigung und Bewährtheit

Im Gegensatz zum hohen Anteil an positiven Aussagen zur Regelung der örtlichen Zuständigkeit benennen weitaus weniger Befragte die Vorteile in den aktuellen Regelungen der Kostenerstattung. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass nur 16 Interviewte direkt und ausführlich zu diesem Thema Stellung nahmen und zudem unter diesen Interviewpersonen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter waren, die in ihren Arbeitsbereichen nur marginal mit Fragen der Kostenerstattung in Berührung kommen.

Aus Sicht derjenigen Befragten, die sich näher zu der Frage der Kostenerstattung äußern, lassen sich einige Punkte benennen, die für die aktuelle Regelung sprechen. So

gelten die Regelungen grundsätzlich als gerecht, weil sie einseitige Kostenbelastungen verhindern. Gegenteilige Ansichten beziehen sich auf bestimmte Bereiche und Konstellationen und werden an entsprechender Stelle weiter unten besprochen.

Seine Berechtigung habe bspw. der Schutz von Einrichtungsorten. Dadurch könne verhindert werden, dass denjenigen Jugendämtern Kosten entstehen, die Einrichtungen wie JVA, Psychiatrien, Krankenhäuser etc. in ihrem Bezirk haben. In den Worten einer Sachbearbeiterin der WJH heißt es konkret:

„Schutz der Einrichtungsorte hat irgendwo eine Berechtigung, denn sonst hätte jemand mit einer JVA, denk ich mal, ganz schön Kosten immer an den Hacken oder wir hier haben im Kreis mehrere Pflegeheime – nicht nur Altenpflegeheime –, sondern auch für psychisch Kranke, für Alkoholiker, wo natürlich auch unser Klientel ein- und auswandert und auch aus anderen Kreisen ein- und auswandert, und wenn das nicht wäre, hätten wir diese Kosten.“ (O-L01-SB-WJH, 163)

Positiv bewertet wird die Regelung der Kostenübernahme durch den überörtlichen Träger in den Fällen, in denen es zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit für eine Leistung auf den tatsächlichen Aufenthalt der maßgeblichen Person ankommt. Der § 89 SGB VIII entlastet nämlich auf diese Weise Großstädte, die ein erhöhtes Aufkommen solcher Fälle (z. B. Flüchtlinge) haben. So findet eine Sachgebietsleiterin für den Bereich unbegleitete minderjährige Flüchtlinge diese Regelung gerecht, weil es der Versuch ist, die Kosten

„irgendwie bundesweit zu verteilen, damit nicht so belebte Stellen wie Großstädte oder so dann eben auch die ganzen Flüchtlinge finanzieren müssen – wir reden ja von 5.000 EUR im Monat pro Fall – und so gesehen wird damit den Großstädten schon der Rücken freigehalten“ (W-S17-SGL-UMF, 302).

5.3 Schwierigkeiten und kritische Darstellungen

Die Kostenerstattungsregelungen weisen aus Sicht der Befragten in einigen Punkten Nachteile und Probleme auf. Die nächsten Abschnitte widmen sich daher eingehend diesen angesprochenen Schwierigkeiten.

5.3.1 Häufigkeit der Schwierigkeiten

Kostenerstattungsfälle nehmen im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nur einen geringen Anteil ein. Die Häufigkeit der Kostenerstattungen lässt sich innerhalb der Interviews mit Beschäftigten der WJH (n=16) nach den einzelnen Paragraphen des § 89 SGB VIII einteilen. Demnach sind Fälle nach § 89 a SGB VIII am häufigsten (n=10). Von den Erwähnungen der Befragten ausgehend werden diese gefolgt von Fällen nach § 89 c SGB VIII (n=6). Seltener werden Kostenerstattungen nach den § 89 b SGB VIII (n=3), § 89 d SGB VIII (n=2) und § 89 e SGB VIII (n=3) genannt. Die Zahlen beruhen jedoch auf Auszählungen der Nennungen in den Interviews. In der Gesprächssituation konnten die Befragten keine genauen Anga-

ben zu den Fallzahlen der Kostenerstattung machen – ebenso wenig wie zum Anteil schwieriger Kostenerstattungsfälle.

5.3.2 Ausmaß der Schwierigkeiten

Allgemeine Aussagen zum Ausmaß der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Kostenerstattungen fallen zurückhaltend aus. In den Interviews betonen die Befragten, dass die Vorschriften zur Kostenerstattung selbst „normalerweise keine Probleme“ (W-L03-SGL-WJH, 82) bereiten würden, weil die Kostenerstattung „ziemlich eindeutig“ (W-L02-SB-WJH, 114) sei. Schwierigkeiten würden sich dagegen ergeben, wenn für die Abwicklung der Kostenerstattung nicht alle erforderlichen Informationen vorlägen bzw. wenn es im Rahmen von Fallübergaben Streitigkeiten gäbe.

Aus Sicht der Befragten seien die Regelungen zur Kostenerstattung i. d. R. übersichtlich und nachvollziehbar strukturiert. Da die Bearbeitung von Kostenerstattungsfällen aber auch immer die Paragraphen zur örtlichen Zuständigkeit mit einbeziehe, schlage sich die Komplexität der rechtlichen Regelungen in den §§ 86 ff. SGB VIII auch auf die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen nieder. Mehrarbeit stehe insbesondere zu Beginn eines Wechsels an. Weiterhin würden komplizierte Fälle der Kostenerstattung eine besondere Aufmerksamkeit erfordern:

„Also, dann gibt es [...] schon mehr Schwierigkeiten, als wenn es jetzt so ein 08/15-Fall ist.“ (W-S08-SB-WJH, 112)

Gerade bei einem Wechsel der Einrichtungen sei

„die Klärung [...] Aufenthalt, Sorgerechte Vater, Mutter, die Sachverhaltsaufklärung [...] mitunter nicht einfach und die Verfolgung in der Vergangenheit“ (W-S03-LT-BSD, 154).

Deshalb würden solche Fälle auch Arbeitskraft und Zeit kosten, da man sich eben durch die verschiedenen Fallstricke der Hilfefallkonstellation arbeiten müsse.

5.3.3 Rechtliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen

Im Folgenden geht es um verschiedene rechtliche Probleme bei der Anwendung der Regelungen. Diese Schwierigkeiten ergeben sich für die alltägliche Praxis in den Jugendämtern aus dem Gesetz und der jüngeren Rechtsprechung. Die §§ 89 ff. SGB VIII regeln die Voraussetzungen für Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen Jugendämtern oder den überörtlichen Trägern. Probleme in rechtlicher Hinsicht bereiten vor allem die unbestimmten Rechtsbegriffe.

Im Rahmen der §§ 89 ff. SGB VIII haben die Befragten drei unbestimmte Rechtsbegriffe genannt, die ihnen Schwierigkeiten bereiten:

- Auswahloffenheit von Pflegestellen,
- Einrichtung und
- Einreisestichtag von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.

In Bezug auf das Kriterium der Auswahloffenheit von Pflegestellen, die der Begriff der „anderen Familie“ nach der jüngeren Rechtsprechung fordert, sehen einige Befragte neue Probleme aufkommen. Ein Fachberater drückt dies bspw. so aus:

„[A]uch Verwandte können ja sagen: grundsätzlich würde ich jedes Pflegekind nehmen, aber wenn es natürlich meine eigene Verwandtschaft [ist; A. P.], dann nehme ich es direkt doppelt so gerne, ist da auswahloffen, weil sie auch ein anderes genommen hätte oder ist sie es nicht, und Pflegestellen, die sagen, ich möchte eigentlich nur, ich sage mal, vielleicht nur Kinder in einer bestimmten Altersklasse aufnehmen, sind die dann auswahloffen oder sind sie es nicht, also.“ (W-S16-FB-WJH, 66)

Ein anderer Begriff im Zusammenhang mit Kostenerstattungen, der Unklarheiten für die Befragten aufweist, ist „Einrichtung“. Nach Aussage einer Sachbearbeiterin der WJH sei die Definition des Begriffs Einrichtung

„ein bisschen verwaschen, da kann man eigentlich alles reinschieben, wenn man es gut begründet, dann [kommt man; A. P.] mit ‚Einrichtungsort‘ immer durch“ (O-L01-SB-WJH, 199).

Daher plädiere sie für genauer definieren und kommentieren.

Eine weitere Schwierigkeit entsteht nach Aussage einiger Befragter durch die Regelung des § 89 d SGB VIII. Der Paragraph regelt zwar die Kostenerstattung bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise und die dabei einzuhaltenden Fristen, aber die Regelung bestimme nicht genau genug, auf welcher Grundlage das Einreisedatum festzustellen sei. In den angeführten Fällen würde die Problematik dadurch entstehen, dass unklar bliebe, wann und wodurch der Aufenthalt im Inland erstmals festzustellen sei. Die Jugendämter würden sich daher öfter mit dem übergeordneten Träger über die Kostenerstattung nach § 89 b oder § 89 d SGB VIII streiten.

„[F]ast alle [UMF; A. P.] (laufen) innerhalb eines Monats nach Einreise [...] auf, ein Problem ist, wenn die schon länger hier sind, dann versuchen wir es über § 89 b bei unserem überörtlichen Träger und der kommt dann immer und sagt, klärt erst mal § 89 d ab, [...] ist es eben dieser § 89 b- und § 89 d-Konflikt, was gilt wirklich als Ersteinreise, die erste Vorsprache beim Jugendamt, die Vorstellung bei der Polizei oder beim Ausländeramt oder die Dokumentation in irgendwelchen BKA-Führungsdaten, Ausländerzentralregister oder so.“ (W-S17-SGL-UMF, 296)

5.3.4 Tatsächliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Regelungen

Bei der Anwendung der rechtlichen Regelungen und Begriffe der §§ 89 ff. SGB VIII auf die Fälle in der Praxis können tatsächliche Schwierigkeiten entstehen, etwa wenn das Gesetz bestimmte Vorgehensweisen oder spezifische Kriterien formuliert, die aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten und Verhältnisse schwer feststell- bzw. ermittelbar sind.

Der Bericht hat bereits eine ganze Reihe von tatsächlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Regelung der örtlichen Zuständigkeit genannt, die sich auf die Kostenerstattung auswirken können. Diese werden hier nur kurz angesprochen, wenn sie in einem direkten Bezug zu Problemen bei der Kostenerstattung stehen. Die Darstellung konzentriert sich ansonsten auf spezifische Probleme, die bei der Kostenerstattung auftreten. Dies sind:

- räumliche Mobilität der Hilfeadressatinnen und -adressaten,
- Unterschiede in Art und Höhe der Leistungen und
- unvollständige Angaben zu den Hilfefällen.

Räumliche Mobilität der Hilfeadressatinnen und -adressaten

Kostenerstattungspflichtig wird ein Jugendamt gegenüber einem anderen Jugendamt bspw., wenn die Eltern bzw. der maßgebliche Elternteil von einem Jugendamtsbezirk in einen anderen zieht, die Zuständigkeit aber – etwa nach § 86 Abs. 6 SGB VIII – weiterhin fortbesteht. Bei Eltern oder Elternteilen, die über die Jugendamtsgrenze umziehen, wechselt damit die Pflicht der Kostenerstattung von einem Jugendamt zum nächsten, wobei jeweils neu festgestellt werden muss, wo die im Rahmen des § 89 a SGB VIII maßgebliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt neu begründet. Für die Jugendämter, die die Kosten zurückerstattet bekommen, könne es nach Aussage der Befragten bei unklaren Kenntnissen des Aufenthaltsorts der Eltern oder des Elternteils bedeuten, dass sie auf den entstandenen Kosten sitzen bleiben.

„[B]ei einem § 86 Abs. 6-Fall [...] kommt es halt hin und wieder vor, dass einer sagt: ‚Die Frau Sowieso war bei uns bis zum 30.10., und danach nicht mehr, ich ziehe meine Kostenerstattung, mein Anerkenntnis ab 01.11. zurück‘, so, dann ist das klar, dann weiß ich, o. k., dem schick ich die Rechnung bis zum 31.10., aber was mach ich dann ab 01.11., dann such ich einen Neuen [der die Kosten erstattet; A. P.], also wo ist die hingezogen, dann muss ich ja wieder ermitteln, und das ist oft das Schwierige, und das kommt schon hin und wieder vor, dass man da einfach niemanden findet momentan, der jetzt seine Kostenerstattungspflicht anerkennt.“ (W-L03-SGL-WJH, 32)

Unterschiede in Art und Höhe der Leistungen

Die Kostenerstattung richtet sich nach den Leistungen, die vor Ort beim örtlich zuständigen Jugendamt zur Zeit des Tätigwerdens angewandt werden (§ 89 f SGB VIII). Dabei sind die zusätzlich zu den monatlich gewährten Leistungen gezahlten Zuschüsse der Jugendämter nicht einheitlich. Sie würden sich teilweise von Jugendamt zu

Jugendamt unterscheiden, was zu Ungleichverteilungen bei den Hilfeempfängern führe, die sich im Unmut der Hilfeempfänger oder in der Erklärungsnot freier Träger zeige.

„Ja, immer dann, in einem Punkt auf alle Fälle, zumindest am Klienten im Rahmen des Taschengelds, Jugendämter zahlen unterschiedlich Taschengeld, also, das wirkt sich ganz hautnah auf den Klienten aus, wenn das Jugendamt, sagen wir mal, D [Ortsname; A. P.] 48 EUR zahlt für einen 16-Jährigen und das Jugendamt G zahlt 83 EUR, dann kann ich ihnen sagen, genau da wirkt es sich ganz konkret aus, und, ja, auch da gibt es unterschiedliche, im Rahmen der Kostenerstattung ist es dann so, dass immer das Jugendamt sich danach richten muss, welches Entgelt man verhandelt hat vor Ort mit dem örtlich zuständigen Jugendamt, und von daher werden auch die Kosten von dem neuen Jugendamt mitgetragen, Unterschiede gibt es dann nur in den direkten Kosten für den Klienten an sich, würde ich mal so sagen, ja, im Rahmen von Zuschuss, wenn er in die eigene Wohnung geht, Taschengeld, Klassenfahrtzuschuss, das sind alles individuelle Zuschüsse, die jedes Jugendamt anders handhabt.“ (O-L05-LT-FT, 94)

Unvollständige Angaben

Im Zusammenhang mit Kostenerstattungsfällen nennen die Befragten als eine weitere Schwierigkeit den Informationsaustausch zwischen den Jugendämtern. Dabei beklagen sich vor allem die Ämter, die sich in der Kostenpflicht sehen, weil aus ihrer Sicht die anderen Jugendämter zu wenig mitwirken würden. Dies führe dazu „dass man den Informationen hinterherrennt und den Nachweisen“ (O-S04-SB-WJH, 112) oder man von unvollständigen bereitgestellten Informationen ausgehen könne:

„Also wenn wir Kostenerstattungsanfragen bekommen, dann können wir in 100 % der Fälle sagen, dass wir erst mal noch irgendwas fragen müssen, dass irgendetwas noch fehlt, eine Information fehlt, die wir dringend brauchen.“ (W-S01-SGL-WJH, 78)

Dagegen würde aufseiten der Ämter, die bspw. aufgegriffene Kinder und Jugendliche in Obhut nehmen, das Problem der Feststellung des zuständigen Jugendamts entstehen. Insbesondere wenn Kinder oder Jugendliche aus Heimeinrichtungen kämen. In diesen Fällen würden Angaben über die Herkunft aus einem Heim nicht genügen, da die örtliche Zuständigkeit zumeist in einem anderen Bezirk als dem Jugendamtsbereich des Heims liegt. Wenn in solchen Situationen die Inobhutnahmestellen die Kinder und Jugendlichen nicht genau befragten,

„wo sie herkommen, wo sie sich aufgehalten haben, wo die Eltern sind, wie die Eltern heißen usw., [...] da gestaltet sich das dann schon schwieriger, das festzustellen, wo denn das richtige zuständige Jugendamt ist, da habe ich dann schon ein bisschen aufwändiger die Arbeit“ (W-S05-E-WJH, 22).

5.3.5 Rahmenbedingungen bei der Anwendung der Regelungen

In diesem Abschnitt geht es um strukturelle Bedingungen, Verhältnisse und Praktiken in den Jugendämtern, die Anwendungsprobleme verstärken oder die Handhabung des Gesetzes erleichtern können. Dazu gehören verfestigte Handlungsrouninen oder Strategien der Organisationen, die dem Beschäftigten eine pragmatische oder kostengünstige Arbeitsbewältigung ermöglichen, aber die gesetzlichen Regelungen oftmals nur bedingt berücksichtigen. Für den Regelfall können solche Praktiken unproblematisch sein und sogar Arbeitsschritte vereinfachen. Es können jedoch dann Schwierigkeiten auftreten, wenn sich ein Fall im Verlauf der Hilfemaßnahme als komplizierter herausstellt oder eine Überprüfung des Kostenerstattungsanspruchs vollständige und genau geprüfte Unterlagen erfordert.

Im Rahmen der Interviews zum Thema Kostenerstattung lassen sich vier Rahmenbedingungen benennen, die in einem spezifischen Zusammenhang mit Kostenerstattungen stehen. Die hier dargestellten Praktiken erfolgen dabei in enger Beziehung zu Bemühungen, keine „ungerechtfertigten“ Kosten zu übernehmen. Eine Nebenfolge dieser Anstrengungen ist jedoch zumeist ein erhöhter Personal- und Zeitaufwand.

Budgetierung

Die Auswirkungen der Budgetierung sind bereits im Teil des Berichts zur örtlichen Zuständigkeit ausführlich dargestellt worden. Eine der Folgen äußerte sich im Kostendruck, der auf die Arbeit der Jugendämter zurückwirkt und sich auch im Zusammenhang mit der Kostenerstattung zeigt, wenn Kostenerstattungsansprüche dazu führen, dass der Haushalt eines Jugendamts in eine Schieflage gerät. Gerade die Anforderungen einer finanziellen Vorausplanung für ein Jahr können dann mit unvorhergesehenen Kosten durch Kostenerstattungen kollidieren und zu Spannungen und Verunsicherungen in den Jugendämtern führen. So berichtet ein Sachgebietsleiter der WJH eines kleinen Jugendamts über kurz vor Jahresende gestellte Kostenerstattungsansprüche:

„[D]ann kommen da schon gleich mal über 20.000 [EUR; A. P.] zusammen, und da schimpft natürlich unsere Chefin immer, dann sagt sie: ‚Jetzt haben wir da noch so einen Riesenbatzen von Kostenerstattung zu zahlen‘, wegen dem Haushalt, um das geht's, gerade zum Jahresende hin, weil man muss ja planen, man muss ja diese Haushaltsstelle auch festlegen, wie viel Geld steck ich jetzt da rein, das kann man ja ein Jahr im Vorhinein nicht wissen, was jetzt alles kommt, was alles zuzieht, das ist ja total offen, ist ja klar, und da hängt man also dann schon in der Luft manchmal, wenn man dann viel noch Kostenerstattung leisten muss.“ (W-L03-SGL-WJH, 88)

Ebenso hat die Volljährigkeit einer Hilfeadressatin oder eines Hilfeadressaten eine Signalwirkung auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, da es aufgrund der knappen Haushalte gängige Praxis ist, dass die Fachkräfte in den sozialen Diensten eine Begründung für eine fortgesetzte Hilfestellung vorlegen müssen und Anträge für bestimmte weitere Förderungen und

Zuschüsse aus anderen Quellen zu stellen sind. Insbesondere kostenerstattungspflichtige Jugendämter lassen nach Aussage der Befragten genauer prüfen, ob eine weitere Maßnahme gerechtfertigt sei oder die Möglichkeit bestehe, die Hilfe einzustellen:

„[D]as einzige, wo wir aufpassen, [...] das ist bei Volljährigen, also man guckt schon, egal, ob es wenig oder viel kostet, da ist jetzt z. B. hier eine volljährig geworden und das Jugendamt hat die Hilfe in der Volljährigkeit verlängert, [...] kostet [...] dem Jugendamt dann nichts, [...] man bat uns noch um Anerkennung, also Kostenanerkennnis, hat auch den Bescheid mitgeschickt und das sind dann Sachen, wo wir dann noch mal über den ASD nachfragen lassen, warum denn diese Langzeitgewährung über die Volljährigkeit hinaus passieren soll und konkrete Begründung ist von der Sozialarbeiterin abgefordert worden.“ (O-S04-SB-WJH, 108)

Genauere Prüfungen

Bei Kostenerstattung führen einige Befragte an, würden bewusst Durchsichten der Akten vorgenommen, um zu überprüfen, ob eine Kostenerstattungspflicht weiter besteht. Häufig erfolgen diese Überprüfungen in einem regelmäßigen Turnus.

„[I]ch prüfe natürlich vorher, ob wir noch kostenerstattungspflichtig sind, ob die Gegebenheiten noch so sind, dass die Mutter auch noch hier wohnt und nicht schon wieder woanders hingezogen ist oder so, da guckt man natürlich, auf welcher Grundlage sind wir kostenerstattungspflichtig und ist das noch so, das mache ich immer, nicht, dass wir was bezahlen und dann/“ (O-S04-SB-WJH, 98)

„Ja, das ist natürlich klar, bei externen Fällen, das schaut man sich noch besonders an.“ (W-S05-E-WJH, 54)

Die genaue Prüfung bewirkt bei der Umsetzung des Gesetzes eine zeitliche Verzögerung. Bis eine Kostenerstattung einsetzt, können mehrere Monate ins Land gehen.

Zahlungen verschleppen

Neben Verzögerungen wegen genauer Prüfungen berichten Befragte davon, dass andere Jugendämter aus verschiedenen Gründen Zahlungen „verschleppen“, beim Bezahlen „trödeln“ (O-L01-SB-WJH, 173) oder Unterlagen nachfordern, „um die Zahlungen etwas hinauszuzögern“ (W-L07-SB-WJH, 139). Nach Aussage eines Leiters einer Vormundschaftseinrichtung würden sich „kleine Zinseffekte“ ergeben,

„wenn jemand drei Jahre oder fünf Jahre so ein Verfahren beim Verwaltungsgericht hängen habe und das eine relativ große Summe ist, das rechnet sich, das ist, ich denke, da ist z. T. auch taktiert worden“ (W-S10-LT-FT, 82).

Ein Experte nennt aber auch Jugendämter, die darauf hoffen, dass der neu zugezogene Elternteil weiterziehe und sie damit den Fall nicht übernehmen, sondern nur für die Zeit des Aufenthalts Kosten an das fallführende Jugendamt erstatten müssen:

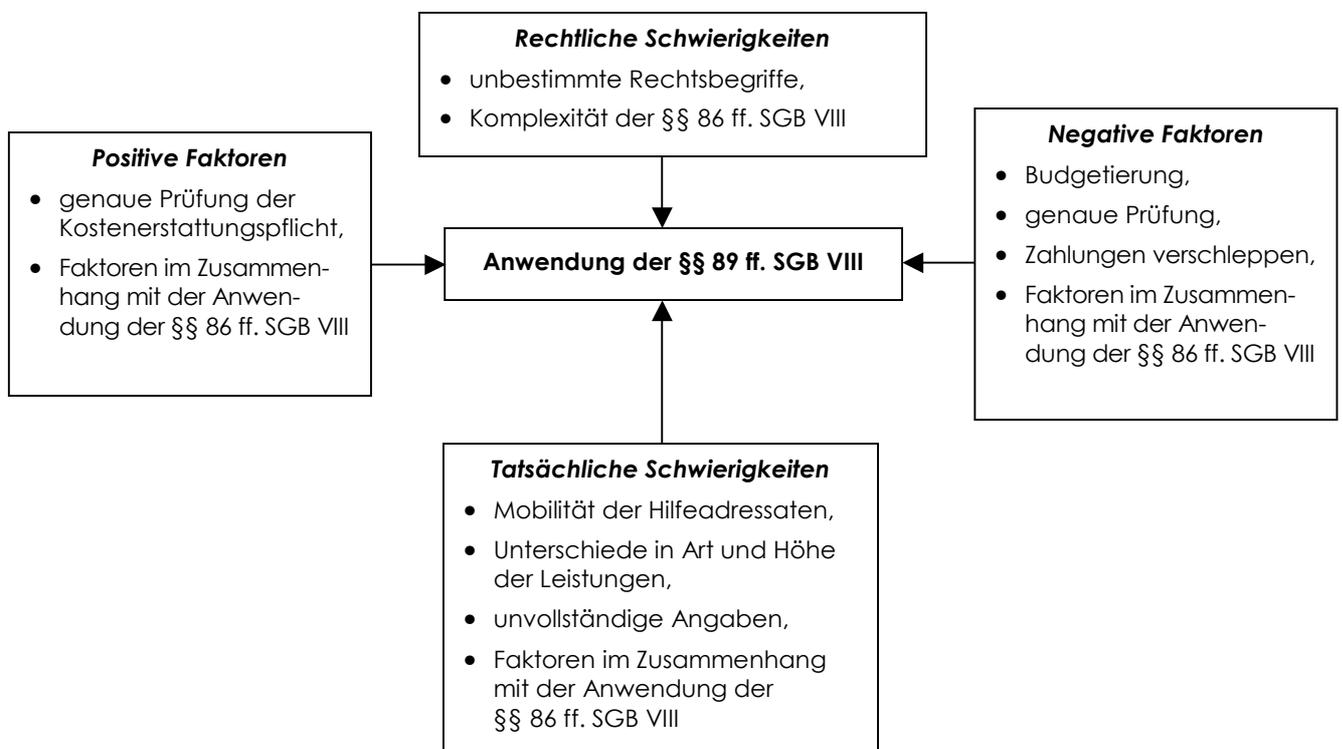
„[E]s gibt halt Kommunen, die so agieren, die warten halt ab, vielleicht in einem halben Jahr hat sich die Sache erledigt, dann ist der betroffene Elternteil weg, und dann muss ich wieder gucken, ja, wer ist es denn jetzt, ich habe die gesamte Ermittlungstätigkeit am Bein, und die sagen dann, och ja, für die Zeit kriegst du vielleicht ein paar Mark, [...] das läuft natürlich und da lassen sich andere Kommunen, also, sich teilweise ganz schöne Sachen einfallen, um hier eben Kosten zu sparen.“ (W-S05-E-WJH, 86; Hervorhebungen von A. P.)

5.4 Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 89 ff. SGB VIII

Im Vergleich zu den Zusammenhängen bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII gibt dieser Abschnitt einen Eindruck von intervenierenden Bedingungen bei der Umsetzung der Regelungen der Kostenerstattung aus der Perspektive der Befragten. Sie sind unterteilt in rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten sowie Faktoren der Organisation. Die wenigen intervenierenden Bedingungen, die die Anwendung erleichtern, sind in einem Feld zusammengefasst.

Im Vergleich zur Übersicht der Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 86 ff. SGB VIII fällt hier das Spektrum intervenierender Bedingungen weitaus geringer aus, wobei für die Kostenerstattung auch viele der Einflüsse und Zusammenhänge mit den §§ 86 ff. SGB VIII eine Rolle spielen. In diesem Sinne sind die Bedingungen bei der Anwendung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit mitzudenken.

Abbildung 3: Zusammenhänge bei der Anwendung der §§ 89 ff. SGB VIII



6. Empfundene Ungerechtigkeiten aufgrund der gesetzlichen Regelung

Die Frage nach dem Empfinden, ob aus Sicht der Befragten bei den momentanen Regelungen etwas ungerecht geregelt sei, hat bei vielen ein Schulterzucken ausgelöst. Die meisten hatten dazu keine Meinung. Konkrete Aussagen kamen nur von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der WJH und von interviewten Personen freier Träger, die mit Fragen der Kostenerstattung in Berührung kommen.

In den Interviews werden unterschiedliche Aspekte ungleicher Behandlungen angesprochen, die unterschiedliche Personen betreffen können. Diese Ungerechtigkeitsempfindungen reichen von der Ungleichbehandlung von Asylbewerberinnen und -bewerber über Pflegefamilien bis zu den Hilfeadressatinnen und -adressaten.

Ungleiche Kostenerstattung bei Asylbewerberinnen und -bewerbern

So findet eine Jugendamtsleiterin es ungerecht, dass der überörtliche Träger nur die stationären, aber nicht die ambulanten Hilfen für Asylbewerberinnen und -bewerber übernehme. Ihre Bedenken gehen in die Richtung, dass dadurch ambulante Hilfen bei den Asylbewerberinnen und -bewerbern seltener angeboten würden:

„[D]as treibt uns ja dahin, gerade Asylbewerber in den stationären Bereich zu belassen, und wenn wir es als sinnvoll erachten, die rückzuführen und ambulante stabilisierende Maßnahmen reinzugeben, das ist uns dann, das ist der einzige Punkt, wo ich dann aus finanziellen Erwägungen sagen muss, die 3.500 EUR monatlich, 3.500, 5.000, je nachdem, was die machen, die kriegen wir erstattet und die 1.000 EUR nicht, da würde ich doch aus finanziellen Erwägungen dann sagen, dann lassen wir die stationäre Maßnahme, aus fachlichen tu ich das natürlich nicht, aber das finde ich nicht gerecht.“ (W-L09-LT-JA, 66)

Auswahloffenheit der Pflegefamilien

Die Auswahloffenheit, die ein Kriterium für die Kostenerstattung bei Pflegefamilien ist, wird als ungerecht empfunden:

„Da gibt's ein Gerichtsurteil, das sagt, wenn der gewöhnliche Aufenthalt in der Pflegefamilie nicht in einer auswahloffenen Pflegefamilie war, z. B. bei der Oma oder bei der Tante oder bei einer guten Freundin der Mutter, also keine auswahloffene Pflegefamilie, dass es da keine Kostenerstattung gibt, [...] das finde ich unglaublich, dass eine Oma das Kind aufnimmt und das soll was anderes sein, als wenn es in einer Pflegefamilie wäre, da sehe ich keinen Unterschied.“ (W-S01-SGL-WJH, 133)

Fehlendes Mitspracherecht

Als eine weitere Ungerechtigkeit wird das fehlende Mitspracherecht des kostenerstattungspflichtigen Jugendamts im Hilfeprozess empfunden:

„Ja, wo man die Kinder nicht in den Händen hat, wo andere Städte praktisch bestimmen, was ich bezahlen muss, als Jugendamt oder als Stadt, wie diesen Fall mit diesem Ehepaar, was nur kurz hier, zwei Wochen, gelebt hat, und seit Jahren das andere Jugendamt leistet und das auch richtig findet und tut und macht, und nur weil da eben zwei Wochen anders waren als sonst, muss ich deren Entscheidungen für richtig halten und finanzieren, ich kann also nicht sagen, nein, das, was ihr da macht, kann man auch eine Nummer kleiner machen und muss kein Heim sein, könnte auch eine Pflegestelle sein, wo andere Städte einem praktisch diktieren, was ich noch zahlen darf, notieren darf und überweisen darf.“ (W-S04-SB-WJH, 106)

Eine solche Situation entstehe bspw. durch die Regelung der örtlichen Zuständigkeit nach § 86 Abs. 5 SGB VIII, die bei einigen anderen Befragten ebenfalls Unmut auslöst. Anstoß des Unbehagens ist weniger eine ungerechte Verteilung, weil laut Gesetz ein Wechsel auch gar nicht erfolgt. Die Zuständigkeit bleibt bei dem Jugendamt, bei dem die Hilfe begonnen hat. Ungerecht – „das Hauptungerechte“ (W-S01-SGL-WJH, 115) – sei aber, dass kein Wechsel erfolgt, solange beide Eltern an verschiedenen Orten leben, aber die örtliche Zuständigkeit sich ändert, sobald die Elternteile in den gleichen Jugendamtsbezirk ziehen.

„[U]nd dann haben die weiterhin eine gemeinsame Sorge, und dann verziehen die, und zwar nicht gemeinsam, sondern getrennt, und dann bleibt ja die Zuständigkeit bei dem Jugendamt hängen, wo die Hilfe letztendlich begonnen hat, und das finde ich jetzt schon ein bisschen krass, [...] das Jugendamt vor Ort, wo die Hilfe mal vor fünf Jahren begonnen hat, das bleibt immer zuständig, und zwar so lange, bis die zwei irgendwo wieder in einem gemeinsamen Landkreis vereint sind, so lange bleibt das hier hängen [...] und das ist irgendwo ein bisschen eine komische Sache.“ (W-L03-SGL-WJH, 58)

7. Streitigkeiten vor Gericht

Diese Kategorie führt alle Aussagen zur Klagebereitschaft und die Gründe für gerichtliche Verfahren zusammen. Die Frage nach der Beteiligung an Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung ist jedoch explizit erst in der zweiten Erhebungsphase gestellt worden. Einige Interviewte in der ersten Erhebungsphase haben sich aber auch unabhängig davon dazu geäußert. Der Umstand der verzögerten Einbeziehung der Frage muss aber berücksichtigt werden, da er die Häufigkeitsangaben im Verhältnis zu allen befragten Jugendämtern verzerrt. Zudem ist zu beachten, dass teilweise einzelne Personen die Vertretung vor Gericht in den Jugendämtern übernehmen, so dass manche Befragte gar nicht mit dieser Problematik in Berührung kommen.

Die Befragten schließlich, die sich zu Gerichtsverfahren und ihrer Mitwirkung äußerten, haben mehrheitlich (n=11) ausgesagt, dass sie selten in Gerichtsverfahren involviert seien. Das Antwortspektrum reicht von „nicht so sehr häufig“ (W-S13-SGL-WJH,

72) bis „wir selbst haben da noch nicht – sag ich mal – den Weg vor's Gericht gehen müssen“ (O-L02-SGL-WJH, 38).

Jugendämter, die eher mal Gerichtsverfahren anstoßen bzw. daran beteiligt sind, bleiben in den Interviews in der Unterzahl (n=3). Auffällig an dieser Gruppe der Befragten ist, dass sie alle aus städtischen Ämtern kommen und teilweise eigene Experten im Hause haben, die dann Klageverfahren für das Jugendamt führen bzw. bearbeiten.

Bei den Gründen für gerichtliche Auseinandersetzungen gehen die Antworten auseinander. Das Ausbleiben führen die Befragten allein auf einen Grund zurück.

Der Grund einer Klageunterlassung ist in den Gesprächen durchgängig die Bagatellgrenze. So heißt es: „Klagen wurden oft sein gelassen wegen Geringfügigkeit [...], für 1.000 EUR mache ich hier keine Klage“ (W-S17-SGL-UMF, 98, 322) oder „wenn [...] wir uns da einig sind, dass wir's lassen, dann lassen wir's, ne, [...] sie [Kollegin; A. P.] ist da auch nicht der Pfennigfuchser“ (O-L02-SGL-WJH, 92).

Hingegen gibt es ein breites Spektrum zu möglichen Gründen für eine Klageerhebung. Dazu zählen bspw. höhere Beträge. Ab einer bestimmten Geldsumme strengen einige Befragte erst Klagen an. Bspw. ging es in einem Fall um „dann doch 150.000 Mark“ (W-L09-LT-JA, 74). Nach Aussage einer Sachgebietsleiterin vermitteln ihr manche Jugendämter aber auch den Eindruck, dass es ein „sehr klagefreudiges Jugendamt“ sei, welches erst mal schaut, „wo kann man da noch was rausschlagen und wenn das eben paar 100 EUR sind“ (O-L02-SGL-WJH, 86).

Einen weiteren Grund für Klagen sehen die Befragten, um zu einer Entscheidung zu kommen, die ansonsten auch in der nächsten Zeit ausbleiben würde. Zum Klageverfahren komme es i. d. R. aber nur, wenn sich das andere Jugendamt weigere, einen bestimmten Sachverhalt anzuerkennen und somit eine Entscheidung herbeigeführt werden müsse. Exemplarisch berichtet ein Experte der WJH:

„Es gibt [...] andere Kommunen, die teilweise über Jahre prüfen, wo es nicht angemessen ist, wo wir mit Klagen drohen müssen, teilweise sogar Klageverfahren anstrengen müssen, dass die dann zu einer Entscheidung kommen.“ (W-S05-E-WJH, 86)

Ebenso werden Gerichtsverfahren angestrengt, um die Auslegung rechtlicher Begriffe wie „gewöhnlicher Aufenthalt“, „Beginn der Leistung“ oder „andere Familie“ (W-S16-FB-WJH, 74; W-S13-SGL-WJH, 74; W-S05-E-WJH, 74) bzw. bestimmte Vorschriften (z. B. Zuständigkeit für Jugendhilfe im Ausland) (W-S16-FB-WJH, 76) zu klären. Aus der Liste der Zitatbelege wird bereits deutlich, dass solche Klagen vermutlich aus großstädtischen Jugendämtern in den alten Bundesländern kommen. Dieser Sachverhalt wird noch durch die Aussage einer Sachgebietsleiterin eines kleinen ostdeutschen Landkreises bestärkt, wenn sie klagefreudige Ämter zur Klärung von Auslegungsfra-

gen vor allem in westdeutschen Großstädten sieht und solche Klagen für ihr Jugendamt ausschließt:

„[D]ie sind da, denk ich mal, viel klagefreudiger so im Westen als hier und die sagen, gucken wir doch mal einfach, [...] es ist ja auch eine Wissenserweiterung, hilft auch mit [...] das Recht fortzuschreiben oder hier eine Auslegung fortzuschreiben und die sind da viel munterer dabei als wir, ja deswegen vermut ich das einfach mal, dass das daraus herrührt, weil ich weiß nicht, ich glaub, wir hätten uns nicht wegen solcher Sachen rumgestritten, das find ich ein bisschen doll an den Haaren herbeigezogen, das ist schon/ das ist eine Großstadt.“ (O-L02-SGL-WJH, 90)

Die These – Klageverfahren zur Auslegung rechtlicher Begriffe werden vor allem durch großstädtische Jugendämter in Westdeutschland angestrengt – müsste jedoch erst noch in einer repräsentativen Untersuchung überprüft werden.

8. Das Für und Wider zu einzelnen Alternativmodellen

In den Interviews konnten sich die Befragten zu den aktuellen Regelungen äußern und selbstständig Vorschläge für eine Neuregelung unterbreiten. Der Stimulus zur Auseinandersetzung mit bestimmten Alternativmodellen ist auch durch die Gesprächsführung in den Interviews gesetzt worden. Insbesondere wenn die Befragten mit Modellen für eine Neuregelung konfrontiert wurden und sie dazu Position beziehen sollten.

Das Ergebnis dieser Gesprächsabschnitte ist in den nächsten Unterpunkten zusammengefasst.

8.1 Vereinfachung

Die Vereinfachung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung ist ein formuliertes Ziel der Reform. Die Aussagen im Interviewmaterial teilen diese Auffassung i. d. R. So gab es fast nur Befragte, die sich für eine Vereinfachung aussprachen. Gegen eine Vereinfachung sprach sich nur eine Interviewpartnerin aus, die jedoch generell von einer Neuregelung absehen würde (W-S13-SGL-WJH, 94). Zu den Kontrapositionen könnten aber ebenfalls Argumente gegen eine statische Zuständigkeit oder die Anbindung an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes gezählt werden, die jeweils für sich von den Befragten mit Verwaltungsvereinfachungen verbunden werden. Eine detaillierte Darstellung dieser Bedenken erfolgt jedoch in den Abschnitten zur statischen Zuständigkeit oder dem „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes als Alternativmodelle.

Mit dem Anspruch, das Gesetz zu vereinfachen, ist jedoch noch nicht geklärt, wie eine solche Vereinfachung aussehen soll. Von einer Vereinfachung der §§ 86 ff. bis 89 h SGB VIII erwarten die interviewten Personen Verschiedenes. Generell sollte eine Vereinfachung *Klarheit* schaffen. Bspw. durch näher bestimmte Rechtsbegriffe, die

weniger Offenheit zulassen bzw. eindeutig sind. So führt eine Sachgebietsleiterin der WJH an, dass sie sich von den Regelungen eine eindeutige Richtungsweisung für die Auslegung wünsche. Für sie sei es sehr aufwändig, stets die Urteile und Kommentare zum Gesetz zu berücksichtigen und sich auf dem aktuellsten Stand zu halten:

„[D]ass man es [eindeutige Regelung; A. P.] dort liest und nicht erst aus irgendwelchen Urteilen, die man dann kaum noch nachvollziehen kann, also diese Auslegung oder Erklärung, ja dass man einfach mehr aus dem Gesetz an Informationen rauszieht und nicht mal Kommentierungen und sich dann diese Urteile zusammensuchen muss, um zu verstehen, was wollte der Gesetzgeber jetzt damit oder was fällt darunter und was nicht, das find ich schon ein bisschen [...] viel verlangt, also es sollte dann schon noch so geschrieben sein, dass man es irgendwo lesen kann und annähernd weiß, in die Richtung könnte es gehen, na ja.“ (O-L02-SGL-WJH, 60)

Während die oben geforderte Form der Vereinfachung auch eine Ausweitung der Regelungen bedeuten kann, weil Rechtsbegriffe näher ausgeführt oder neuere Urteile einbezogen werden, argumentieren andere Befragte für eine *Verschlinkung* der Paragraphen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung. So führt ein Fachberater der WJH gegen die aktuelle Regelung ins Feld:

„Früher hieß es, [...] wo das Bedürfnis hervortrat, war glaube ich der Anknüpfungspunkt gewesen, das war so eine kleine Vorschrift (lässt zwischen Daumen und Zeigefinger nur wenig Platz), § 11 JWG.“ (W-S16-FB-WJH, 144)

Von einer Vereinfachung, egal welcher Art, versprechen sich die Befragten, Zeit und Kraft vor allem bei komplizierten Kostenerstattungsfällen zu sparen (W-S03-LT-BSO, 216) bzw. dass sich die Arbeitsfähigkeit der Jugendämter durch eine Verwaltungsvereinfachung wieder erhöhe (W-S10-LT-FT, 78).

Im Fokus o. g. Vereinfachungen steht die Verwaltung der Jugendämter. Aus Sicht eines Abteilungsleiters des Sozialen Diensts einer mittelgroßen Stadt sollte man jedoch bei der Vereinfachung nicht nur an die Jugendämter selbst denken, sondern auch an die Hilfesuchenden. Er würde es bspw. begrüßen, wenn sich Betroffene „jetzt einfach [...] irgendwo hinwenden könnten, wo sie das Gefühl haben, da ist das entsprechende fachliche Know-how vorhanden und da hilft man mir jetzt weiter oder so, wie es bei den Beratungsstellen ja z. B. ist“ (W-S02-LT-ASD, 70). Eine solche Regelung würde eine Vereinfachung für die Hilfeadressatinnen und -adressaten bringen, die dann bei jedem Jugendamt vorstellig werden könnten.

8.2 Statische Zuständigkeit

Die Einführung einer statischen Zuständigkeit ist eine Option zur Vereinfachung des Gesetzes. Eine solche „erspart“ Regelungen zur Frage, was bei einem Wechsel des „gewöhnlichen Aufenthalts“ passiert und damit auch die Kostenerstattung in manchen Fällen.

Obwohl die statische Zuständigkeit einfacher zu regeln wäre als der Wechsel der örtlichen Zuständigkeit, gibt es eine Reihe von Argumenten, die Bedenken hervorbringen. Die Vorbehalte reichen dabei von erhöhten künftigen Belastungen für Großstädte über erschwerte Betreuungsarbeit bis zu verwehrten Möglichkeiten, problematische Fälle abzugeben.

In den befragten Jugendämtern größerer Städte ist die Möglichkeit einer statischen Zuständigkeit auf Skepsis gestoßen. Sie vermuten, dass die Belastungen der Jugendämter in Großstädten durch eine solche Regelung weiter ansteigen bzw. sie „aus allen Nähten“ (W-S08-SB-WJH, 88) platzen würden. Nach ihrem Dafürhalten seien Großstadtjugendämter dadurch geprägt, dass sie vermehrte Neufälle durch Inobhutnahmen bzw. durch große Arbeitgeber und/oder eine gute Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, Nahverkehr, Freizeitgestaltung etc.) hätten. Eine statische Zuständigkeit könnte daher dazu führen, dass die Fallzahlen in den Städten anwachsen, weil sie z. B. Fälle auf Dauer bekämen, die sich ansonsten in der Stadt nur auf einer „Durchgangsstation“ (W-S04-SB-WJH, 72) befinden würden.

Aus sozialpädagogischer Sicht wenden Befragte des ASD und freier Träger ein, dass eine statische Zuständigkeit die Elternarbeit erschweren würde. Von ihrem Standpunkt aus sollte das fallführende Jugendamt immer vor Ort der Eltern bzw. des Kindes sein. Mit Umzügen der Eltern bzw. der Elternteile würden jedoch bei einer statischen Regelung Elternarbeit und Beurteilungen der Familiensituationen aufgrund größerer räumlicher Distanzen behindert:

„[W]enn ich zuständig bliebe, [...] habe ich nur die Option [...], im Rahmen Amtshilfe den ASD H hinschicken und prüfen das, das ist unverhältnismäßig, wenn ich dann nach H fahre, gut, ich kann da mal Hilfeplangespräch dann in H machen, das ist nicht das Thema, aber ich kann nicht bei jeder Beurlaubung da mal hinfahren oder das im Auge behalten oder mal vorbeigucken, ob denn da der Stiefvater wieder ausrastet oder [...] ob es wieder zu gewaltvollen Szenen dort kommt, ob der Junge wieder verdroschen wird dabei, von den besoffenen Alten, wie will ich denn das hier als Sozialarbeiter händeln, insofern macht es schon Sinn zu sagen, ich knüpfe das an den g. A. der Eltern.“ (O-S02-FB-ASD, 94)

Schließlich führen vor allem Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter an, dass eine statische Zuständigkeit die Chance und Möglichkeit unterbindet, Fälle abzugeben, neue Kontakte herzustellen und manchmal einen Neuanfang zu starten. Das Verhältnis von Jugendamt und Hilfeadressatinnen sowie -adressaten sei in einigen Fällen von Spannungen geprägt, die sich bei einer statischen Anbindung nicht auflösen ließen. Gerade der Zuständigkeitswechsel könne als Anlass genommen werden, Eltern zu ermutigen, Kontakt mit dem neuen Jugendamt aufzunehmen bzw. eine neue Fachkraft in den sozialen Diensten könne ein neues Verhältnis zu „flüchtenden“ Eltern aufbauen. So sagt eine Leiterin eines freien Trägers:

„Beim Zuständigkeitswechsel ist es ja eher so, dass man Eltern ermutigt, auch den Kontakt wieder aufzunehmen zum Jugendamt, auch zum neuen Jugendamt.“ (O-L05-LT-FT, 54)

Weiterhin bestehe durch den Wechsel der örtlichen Zuständigkeit die Möglichkeit, die Maßnahmen und Leistungen zu überprüfen oder die Verhältnisse neu einzuschätzen – in manchen Fällen zum Vorteil und in anderen zum Nachteil der Kinder:

„[M]anchmal ist ein Wechsel für die Kinder von großem Vorteil, weil manche Sozialarbeiter, jeder, es gibt gute und schlechte, das wissen wir alle, manchmal ist auch da ein Wechsel zur Überprüfung einer Maßnahme ganz von Vorteil, es gibt ja Metropolen, in denen die Sozialarbeiter kaum noch von Klienten zu unterscheiden sind, die selbst so ausgelaugt sind von dieser andauernden Überlastung, dass es dann vielleicht gut ist, an der Stelle.“ (W-L09-LT-JA, 42)

Einzelne Stimmen aus der WJH geben auch als Gegenargument an, dass durch eine statische Zuständigkeit die Hoffnung schwinde, kostenintensive Fälle vielleicht eines Tages abgeben zu können. In den Worten eines Experten der WJH:

„[W]ir sind natürlich auch froh für jeden Fall, den wir abgeben können, wenn wir merken, dass also Eltern sich woandershin orientiert haben, wir sind als größere Stadt natürlich mit einem entsprechenden Klientel behaftet und wenn die umziehen, dann kann das natürlich eine ganze Menge Geld ausmachen.“ (W-S05-E-WJH, 62)

Es gibt aber auch Argumente für eine statische Zuständigkeit. Der Hauptgrund für eine unveränderliche Zuständigkeit liegt aus der Perspektive der WJH in der klaren Vereinfachung verwaltungstechnischer Abläufe. Eine Ursprungszuständigkeit würde daher bedeuten, es gäbe „die ganzen Hin- und Herschiebereien dann nicht mehr, also, sowohl Geld als auch Unterlagen usw.“ (O-S05-SB-WJH, 64) und Änderungen würden dann nicht mehr zu aufwändigen Prüfprozeduren führen (W-S13-SGL-WJH, 56).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD sowie eine Hilfeadressatin sehen zudem mit einer Ursprungszuständigkeit die Basis für eine Kontinuität im Betreuungsverhältnis gegeben, welche zugleich auch eine Grundlage für Vertrauen schafft. Insbesondere durch Fallübergaben würden nämlich viele Informationen verloren gehen und der Wechsel von Ansprechpartnerinnen bzw. -partnern in den Jugendämtern schade der Beziehung zwischen Fachkräften in den sozialen Diensten und Hilfeadressatinnen sowie -adressaten.

„[P]rinzipiell, ja, hatte ich auch so das Gefühl, dass was verloren ging mit diesem Wechsel und z. B. allein die Vormünderin von M, die kannte die leibliche Mutter, war selber Vormund von ihr, die kannte so die ganze Geschichte [...], und als wir dann gewechselt waren, habe ich schon gemerkt, oh Gott, auf die Quelle kann ich nicht mehr zurückgreifen, also die war sozusagen, die das ganze Bild hatte, und das hat Frau S nicht und hat Frau Sch nicht.“ (W-S18-HA, 36)

„[W]enn so was ins Rollen [käme; A. P.], würde das Vieles uns erleichtern, wenn wir einfach nicht immer dieses ewige Hin- und Herziehen mitberücksichtigen, sondern da, wo die Hilfe einmal angefangen hat, [...] wenn die da bliebe, a) kennt man das Kind, man kennt die Familie, man weiß, die Entscheidungen, die bisher immer getroffen wurden, die hat man selbst mitgetragen, man kennt diese Gesamtsituation, wie sich das alles so entwickelt hat, da hat man keine Lücken dazwischen, als wenn man, so wie ich vorhin sagte, von außerhalb dann Kinder wieder herkriegt, bis ich da (reingehe), da klafft immer eine Lücke, da gibt es so viele Dinge, die muss ich einfach glauben, die mir übermittelt werden, und die kann ich nicht mehr nachprüfen, die sind weg.“ (O-S03-SGL-ASD, 30)

Bezogen auf genau dieses Argument für eine statische Zuständigkeit heißt es bei anderen befragten Personen in den ausgewählten Jugendämtern, die Kontinuität könne gar nicht gewährleistet werden, weil bereits das Personal in den Jugendämtern wechseln würde. So sagt eine Sachgebietsleiterin der WJH über diese Situation:

„Es ist ja auch so, dass das Personal innerhalb der Zeit [des Hilfeprozesses; A. P.] auch mal wechselt, dann haben die Eltern sowieso einen anderen Ansprechpartner.“ (W-S13-SGL-WJH, 56).

8.3 Anbindung an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes

Eine weitere breit diskutierte Alternative zur aktuellen Regelung stellt die Anbindung der örtlichen Zuständigkeit an den gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes oder des Jugendlichen dar. Diese Regelung würde damit zum vorherigen Stand des JWG zurückkehren. Die Befragten verbinden damit verschiedene positive Effekte für die Regelung, aber ebenso eine breite Palette an Gegenargumenten.

Aus Sicht der Befragten sprechen gegen diese Änderung die damit möglicherweise verbundenen Folgen für den Umgang mit Hilfefällen, insbesondere wenn die Zuständigkeit stets mit dem Kind oder Jugendlichen mitwandere. In solchen Fällen könnten die Jugendämter überlegen, ob sie noch Kinder- und Jugendheime bauen (W-S05-E-WJH, 58) oder ob sie bei einem Hilfeantrag für ein Kind, welches sich möglicherweise als schwieriger Fall erweisen könnte, dieses in ein Heim in einem anderen Jugendamtsbezirk unterbringen. Sollte die Zuständigkeit mit dem „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes wechseln, könnte auf diesem Wege der Hilfefall abgegeben werden:

„[G]anz ketzerisch sag ich das jetzt mal, einfach sage, gut o. k., den Antrag hat er bei uns gestellt, wird bestimmt ein schwieriger Fall, geben wir nach außerhalb, da finden wir ein geeignetes Heim und übergeben das, ganz ketzerisch jetzt mal gesagt, übergeben das Kind nach außerhalb, und schon sind wir die Zuständigkeit los, da kann ich gut manipulieren, also ich weiß nicht, also ich sehe da wenig Sinn drin, so was zu machen, also ich denke, also da, wo die Hilfe einmal begonnen hat, nämlich hier bei mir hat jetzt mal dann die Hilfe begonnen, weil bei mir kann nur einer einen Antrag abgeben, der hier in diesem Zuständigkeitsbereich lebt, so, und wenn hier die Hilfe einmal begonnen ist, dann bleibt die auch hier.“ (O-S03-SGL-ASD, 74).

Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die Elternarbeit, die bei der Anbindung an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes erschwert würde. In den Worten einer Sachbearbeiterin der WJH heißt es dazu:

„Das würde natürlich die Zusammenarbeit mit den Eltern erschweren, Amtshilfeersuchen und so was würde dann wahrscheinlich wesentlich mehr werden.“ (O-S05-SB-WJH, 48)

Für die Anbindung der örtlichen Zuständigkeit an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ des Kindes äußern die Befragten zwei Hauptargumente: Vereinfachung und Kontinuität.

Aus der Perspektive der Verwaltung würde eine solche Regelung eine Vereinfachung bringen. Die Klärung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ würde sich nur auf die oder den Minderjährigen beschränken. Da weiß man „auch immer, wo der ist, i. d. R. jedenfalls, während bei Eltern erfährt man das u. U. erst hinterher“ (W-S16-FB-WJH, 50), und weiterhin hätte es den Vorteil, dass der erste Teil des § 86 SGB VIII wegfallen würde.

„[W]enn es an die Kinder gebunden ist, das könnte was verkürzen, weil letztendlich, sag ich mal, wenn die ersten Bereiche abgeprüft sind und nicht zutreffen, kommen wir auch auf die Kinder am Ende, vom gewöhnlichen Aufenthalt, also wenn Eltern ausfallen oder verstorben sind oder so, dann wird es natürlich an den Kindern auch festgemacht.“ (O-L04-SGL-ASD, 74)

Zugleich macht eine Sachbearbeiterin darauf aufmerksam, dass damit die Klärung des Sorgerechts und „die ganze Kostenerstattungssache“ (O-S05-SB-WJH, 90) wegfielen.

Das zweite Hauptargument bringen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD vor. In ihrer Darstellung bedeute die Anbindung der örtlichen Zuständigkeit an den „gewöhnlichen Aufenthalt“ der Minderjährigen eine Stabilisierung der Beziehung der Jugendamtsbeschäftigten mit den Kindern und Jugendlichen. Zudem würden die Hilfe und die Ansprechpersonen im Jugendamt auch dort vor Ort sein, wo ein Kind bei Verwandten (z. B. die Großeltern), aber nicht bei den Eltern oder bei einem Elternteil lebt.

„[I]ch denk, für die Praxis wäre vielleicht die Überlegung schon wert, wenn das beim Jugendlichen angebunden wäre, wo man dann eine Hilfe installiert und der, solange die Hilfe auch läuft, dort in Betreuung bleibt, weil da ist ja eher eine Konstanz gegeben als bei den Eltern, die ja öfters umziehen können dann, und es hat seinen Vorteil, wenn man einen Fall kennt, also ich denke, es ist immer ein Problem Fallübernahme, die ganze Vorgeschichte kann man einfach nicht so vermitteln, wie es erlebt wurde, da fehlt ein Stück, da fehlt auch ein Stück, sag ich mal, eigene Identität, die man damit verbindet, weil jeder Fall ist auch ein eigener Fall und da hat man auch eine eigene Geschichte dazu und das wäre für mich halt dann der Vorteil, wenn ich dann so einen Fall behalten würde, [...] weil ich die Kontinuität da einfach

gewahrt sehen würde, also aus der Praxis der pädagogischen Arbeit wäre mir eigentlich das Verbleiben der beiden einweisenden oder betreuenden Jugendamts sinnvoller, als wenn eben aufgrund des Wohnortwechsels der Eltern eine Verlagerung der Zuständigkeit stattfindet, einfach auch für den Jugendlichen und auch für die Eltern ist das einfach ein Stückweit auch Vertrautheit, die dann damit verloren geht, also daher würde ich eigentlich schon eher das so für mich entscheiden, wenn ich es zu entscheiden hätte.“ (W-L04-SGL-ASD, 64)

8.4 Ausweitung des § 86 Abs. 6 SGB VIII auf Heime

Einige Interviewpersonen schlagen als eine Neuregelung die Ausweitung des § 86 Abs. 6 SGB VIII auf die Hilfefälle in Heimen vor. In der aktuellen Fassung des SGB VIII sieht § 86 Abs. 6 SGB VIII eine Abgabe des Hilfefalls nach einer Frist von zwei Jahren an das Jugendamt vor, in dessen Bereich die Pflegeeltern leben, wenn die Hilfe prognostisch auf Dauer ist. Diese Regelung wünschen sich auch einige Befragte für die Kinder und Jugendlichen in Heimen, wenn absehbar sei, dass der Aufenthalt auf Dauer angelegt ist.

Gegen eine Ausweitung des § 86 Abs. 6 SGB VIII auf Heime führen die Interviewten zwei Überlegungen an. Erstens sieht ein Amtsvormund (W-L08-SB-AV, 83) auf Jugendämtern (in deren Bereich sich Heime befinden) eine erhöhte Fallzahl und damit größere Belastungen zukommen. Zweitens gibt ein Abteilungsleiter des ASD zu Bedenken, dass es auch bei den Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen immer wieder Wechsel gäbe:

„[J]etzt gehe ich mal von normalen Situationen aus, wo ein Kind jetzt irgendwo ins Heim kommt, was weiß ich, sagen wir mal, das Kind kommt jetzt nach S ins Heim, weil es da vielleicht eine Spezialeinrichtung gibt, die Eltern leben in H, da finde ich es auf jeden Fall richtig, dass da die Zuständigkeit auch in H bleibt und man nicht sagt, weil das Kind jetzt in S in einer Einrichtung ist, wird sozusagen das Jugendamt S da fallzuständig jetzt, das wäre ja unsinnig, weil es gibt ja auch immer wieder Einrichtungswechsel usw., und wenn jetzt ständig ein neues Jugendamt da wieder zugänge wäre, das wäre auch nicht gut.“ (W-S02-LT-ASD, 76)

In diese Richtung gehen auch die Argumente für eine solche Umstellung bzw. Erweiterung der Regelung, da es die Begleitung des Kindes vor Ort unterstützen würde. Für die Ausweitung des § 86 Abs. 6 SGB VIII auf Heime spreche vor allem der Umstand, dass es Kinder und Jugendliche gäbe, bei denen von keiner Rückkehrproption auszugehen sei. In solchen Fällen könne diese Regelung eine Kontinuität für das Kind bringen:

„[W]as ich jetzt bei dem § 86 Abs. 6 ganz gut find, [...] wenn jetzt ein Kind zwei Jahre in der Pflegestelle ist und der Verbleib auf Dauer zu erwarten ist, dann bleibt ein Jugendamt zuständig, weil dann ist es egal, wie oft die Mutter umzieht, das eine Jugendamt bleibt zuständig, die Pflegestelle hat einen Ansprechpartner und die Akte wird nicht immer hin- und hergeschoben und das ist, find ich, eine Superregelung, muss ich sagen, und das wäre schön, wenn es so was beim Heim auch geben würde.“ (W-L02-SB-WJH, 62)

„Rückkehr zu der Mutter [...] solange diese Option besteht, macht das auch Sinn, das zu ketten in gewisser Weise an dem gewöhnlichen Aufenthalt der Eltern, insbesondere des persensorgeberechtigten Elternteils oder Elternteile, aber wo diese Option nicht mehr besteht, und das ist ein anderer Punkt, bei Pflegekindern wird das gemacht, [...] aber bei denen, die eigentlich noch schlimmer dran sind, schlimmer in Gänsefüßchen, weil man für die noch nicht mal eine Familie finden konnte aufgrund ihrer Entwicklungsauffälligkeit oder ihres Alters, weil sie schon so alt waren, da setze ich noch einen drauf, die müssen sich, nicht nur, dass sie nichts haben von ihrem Vater und Mutter, da ist klar, die wissen keiner [...] kümmert sich von beiden um uns, müssen damit noch klarkommen, überspitzt, jedes viertel Jahr ein neuer Sozialarbeiter, an den sie sich mit ihren Problemen wenden können, mal überspitzt jetzt.“ (O-S02-FB-ASD, 94)

8.5 50-km-Klausel

Die Mehrzahl der Befragten gibt für das eigene Jugendamt an, dass die meisten Hilfefälle aus den benachbarten Jugendämtern kommen oder nach dort abwandern. Diese Aussagen könnten für eine Regelung sprechen, die die Zuständigkeit nicht bei jedem Wechsel des „gewöhnlichen Aufenthalts“ wandern lässt, sondern nur bei Überschreitung einer bestimmten Distanz. Es handelt sich bei den Angaben jedoch um reine Schätzwerte. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass in ein und demselben Jugendamt unterschiedliche Aussagen gemacht wurden. Bspw. sagt eine befragte Sachbearbeiterin eines ländlichen Jugendamts, dass sich die Zu- und Abgänge der Hilfefälle über die Jugendamtsbezirksgrenze ausgleichen, wogegen ein ASD-Mitarbeiter beobachtet haben will, dass es mehr Fälle aus fernen, infrastrukturell schwachen Regionen gäbe.

9. Wünsche und Anregungen

Im letzten Abschnitt geht es um die ausgesprochenen Wünsche und Anregungen der Befragten im Zusammenhang mit einer Neuregelung. Die Überlegungen und Forderungen umfassen ein breites Spektrum an Ideen, die teilweise sehr nahe an bereits oben diskutierten Alternativmodellen liegen, aber auch neue Perspektiven aufzeigen.

In die Kategorie Vereinfachung gehört bspw. die Forderung nach mehr Eindeutigkeit. Damit ist eine genaue Klärung und Definition von Begrifflichkeiten gemeint. Regelungen sollen also exakte Angaben und genaue Vorgaben machen. Insbesondere beim „gewöhnlichen Aufenthalt“ könne man nach Ansicht einer Sozialarbeiterin auf die einwohnermelderechtliche Eintragung abstellen (W-S15-SB-ASD, 80). Gegenüber der Feststellung des Lebensmittelpunkts und der Zukunftsperspektive sei die gemeldete Anschrift eine faktisch schnell nachprüfbare Angabe. Eine andere Sachbearbeiterin der WJH würde dagegen den „gewöhnlichen Aufenthalt“ „genauer definieren“ und eine Übergangsfrist einführen, die zur Folge hätte, dass ein Jugendamt den eigenen Hilfefall erst nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer der maßgeb-

lichen Person an einem Ort an ein anderes Jugendamt abgeben könne. Konkret stellt sie sich vor:

„Dass man, was weiß ich, vielleicht sagt, ab einem halben Jahr Aufenthalt dort oder meinetwegen ab einem Vierteljahr oder so.“ (O-S05-SB-WJH, 60)

Eine anders geartete Vereinfachung fordert die „Erstzuständigkeit, wo der Fall anfängt“ (O-S02-FB-ASD, 92).

Andere Befragte fordern eine radikale Vereinfachung. Es solle keine bloße Kosmetik geben, also kleinere Ergänzungen oder Streichungen im Gesetz. Erleichterung könne nur eine radikale Lösung bringen. Gerade weil es in der Verwaltung der Hilfefälle teilweise „sehr langwierige, komplizierte Vorgänge“ gäbe, müsse

„man wirklich eine radikale Lösung finden, also so ein () wieder so ein bisschen was ummodellieren oder so, das bringt nichts, wenn dann ganz radikal und wirklich stark vereinfacht“ (O-S04-SB-WJH, 26).

Eine andere Art der Vereinfachung wird in der Loslösung vom Begriff des „gewöhnlichen Aufenthalts“ beider Elternteile gesehen. Anstatt sich am „gewöhnlichen Aufenthalt“ der Eltern zu orientieren, würde man in dieser Überlegung entweder allein an den Elternteil anknüpfen, „wo das Kind vorher war, Punkt“ (W-S05-E-WJH, 84) oder

„man geht grundsätzlich nach dem Aufenthaltsort der Mutter oder des Vaters als Beispiel, unabhängig ob die jetzt zusammenleben oder nicht, man nimmt ein Elternteil, pickt den sich raus und danach geht man dann“ (W-L08-SB-AV, 174).

Andere Befragte sehen eine Möglichkeit, Streitigkeiten und einen hohen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, indem man die anfallenden Kosten auf der Bundesebene verteilt:

„Wenn es gelänge, die ganze Jugendhilfe auf eine ganz andere Finanzierung [durch den Bund; A. P.] zu stellen, würde es auch weniger Reibungsverluste geben.“ (W-S16-FB-WJH, 110)

Dieser Vorschlag ist nicht neu:

„[I]ch erinnere mich immer noch sehr gerne an die Diskussion in den 90er Jahren, wo es immer darum ging, um die körperlose Verteilung der Kosten, gerechte Verteilung, um einfach da mal einen Strich zu machen und zu sagen, es wird alles aus einem Topf bedient und jeder hat was davon, die einen brauchen nicht unterzubringen, die anderen haben wirklich keine zusätzlichen Kosten, wenn sie diese Fallverantwortung haben, [...] das wäre so etwas, wo man wirklich noch mal für die Zukunft nachdenken sollte, wenn es eine eng abgegrenzte, aber klar definierte Personengruppe gibt, ob man da nicht eine Vorlösung oder so was installieren könnte.“ (W-S10-LT-FT, 48)

Eine andere Gruppe der Befragten verspricht sich eine Erleichterung durch die Reaktivierung bundesweiter Spruchstellen. Auf diesem Wege könnten dann wieder bei Uneinigkeiten schnellere Entscheidungen auf kürzerem Wege als über die Verwaltungsgerichte herbeigeführt werden. Gerade „bei der Kostenerstattung [...] da waren natürlich die Spruchstellen eine Entlastung der Verwaltungsgerichte“ (W-S16-FB-WJH, 38), obwohl der Fachberater auch einräumt, dass „in den letzten Jahren die Spruchstellen z. T. sehr lange brauchten, aufgrund der Vielzahl der Fälle“ (W-S16-FB-WJH, 30). Für die außergerichtliche Lösung spricht zudem, dass eine rechtliche Entscheidung auch von anderen Institutionen als den Gerichten akzeptiert wird:

„[D]a haben wir also das anerkannt, also das DIJuF als Oberschiedsrichter, und das wird also in der Praxis schon häufig so auch gemacht, hab ich selber auch schon in Anspruch genommen, dass ich den Fall geschildert habe und um die Rechtsmeinung gebeten habe, aber es wird dann auch unter den Jugendämtern so akzeptiert, wenn jetzt da so eine Stellungnahme vorhanden ist.“ (W-L03-SGL-WJH, 94)

Die weiteren Anregungen und Wünsche gehen in eine andere Richtung als die Vorschläge zur Vereinfachung der Regelung. So schlägt eine Sachgebietsleiterin der WJH eine Überarbeitung und Ergänzung des Gesetzes vor, d. h., in die Regelungen seien die gefällten Urteile und Kommentierungen einzuarbeiten und zu aktualisieren. Damit würde nach ihrer Ansicht das Gesetz ausführlicher und informativer:

„[S]oweit [die Regelung; A. P.] in das Gesetz eingearbeitet ist, dass man es dort liest und nicht erst aus irgendwelchen Urteilen, die man dann kaum noch nachvollziehen kann, also diese Auslegung oder Erklärung, ja dass man einfach mehr aus dem Gesetz an Informationen rauszieht und nicht mal Kommentierungen und sich dann diese Urteile zusammensuchen muss, um zu verstehen, was wollte der Gesetzgeber jetzt damit oder was fällt darunter und was nicht, das find ich schon ein bisschen, ja ein bisschen, ein bisschen viel verlangt, also es sollte dann schon noch so geschrieben sein, dass man es irgendwo lesen kann und annähernd weiß, in die Richtung könnte es gehen, na ja.“ (O-L02-SGL-WJH, 60)

Zu einer anderen Kategorie von Wünschen zählt die Streichung des § 86 Abs. 6 SGB VIII. Dazu hatte es bereits in jüngster Zeit eine Debatte gegeben, in der man sich gegen die Streichung dieses Paragraphen aussprach bzw. eine Klärung auf später verlegte. Zugleich ist die Forderung für einige Befragte immer noch recht aktuell, da es aus Sicht der Eltern „sinnvoller sei, wenn man [die Eltern; A. P.] möglichst nah an dem Ort mit dem Jugendamt“ ist (W-S13-SGL-WJH, 53). Ebenso seien dann mit dem Hilfefall nicht mehr zwei Jugendämter beschäftigt (W-S08-SB-WJH, 92).

Etwas anders gelagert ist die Überlegung, eine komplette Fallabgabe durch § 86 Abs. 6 SGB VIII vorzunehmen. Aus der Perspektive einiger Befragter hätten auf diese Weise ebenfalls keine zwei Jugendämter mit einem Hilfefall zu tun. Zudem würden sich der Aufwand und das Hin und Her durch Kostenerstattungen (O-S05-SB-WJH,

48) erübrigen und es gäbe keine Informationsverluste und Betreuungsschwierigkeiten, falls ein Pflegefall scheitere:

„Ich finde das z. B. mit dem § 86 Abs. 6 schon schwierig, das ist ja die Geschichte, wenn ein Pflegekind zwei Jahre in der Pflegefamilie ist und auf Dauer angelegt ist, dann wechselt die Zuständigkeit an den Wohnort der Pflegeeltern, geht dieses Pflegeverhältnis kaputt – in Anführungszeichen – kann der, wenn es später ein Jugendlicher ist, dann geht das zurück an den Ort, die ursprünglich mal die Hilfe eingesetzt haben, das finde ich unsinnig, also wir haben vor längerer Zeit einen Fall gehabt, der ist mit anderthalb Jahren untergebracht worden, das Kind, die Pflegeeltern sind nach W verzogen, das Kind ist inzwischen 15, das Pflegeverhältnis ist jetzt gescheitert, das Ganze kommt jetzt zurück nach K, was aber dazwischen, die 13 Jahre, gewesen ist, das kann ja hier niemand mehr nachvollziehen.“ (W-S15-SB-ASD, 84)

Eine einzelne Forderung möchte den alten Rechtszustand bezüglich der Definition des Begriffs „andere Familie“ wieder herstellen. Die neue Definition und Auslegung der Gerichte würde das Verständnis von Pflegestellen zu sehr einengen:

„Da sehe ich für die Praxis ein großes Bedürfnis eigentlich, da wieder den alten, in Anführungszeichen, alten Rechtszustand herzustellen, dass also auch nicht auswahloffen, insbesondere Verwandtenpflege dazugehören, gerade eben auch, damit man Verwandtenpflegestellen oder jedes Jugendamt auch keinen Anlass hat, Verwandtenpflegestellen vielleicht nicht zu fördern in seinem Bereich, um Angst zu haben, dass man sich später vielleicht kostenintensive Fälle aus dem Umland an Land ziehen könnte.“ (W-S16-FB-WJH, 92)

In der Rubrik „rechtliche Schwierigkeiten“ bei der Anwendung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit wurde auf das Problem verwiesen, dass es den Jugendämtern zunehmend schwerer falle, das Alter der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge festzustellen und sie in die Kategorie Asylbewerberin oder -bewerber einzuordnen. Die Aufgegriffenen seien überwiegend männliche Minderjährige, die in Europa auf der Straße lebten und z. T. durch Sextourismus nach Deutschland kämen. Unter den unbegleiteten Minderjährigen seien kaum welche, die vor Zwangsehen oder Kriegen flüchten. Daher wünscht sich die befragte Fachkraft für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eine Neuregelung des § 86 Abs. 7 SGB VIII. Es müsse feststellbar sein, was offiziell als Ersteinreisedatum gelte und die Begrenzung auf Asylbewerberinnen und -bewerber müsse aufgehoben werden.

Aus sozialpädagogischer Sicht kommen dagegen eine ganze Reihe anderer Anregungen und Wünsche. Dazu gehört die rechtliche Stärkung der Pflegeeltern. Aus den Schilderungen eines ASD-Verantwortlichen für Pflegeeltern wird deutlich, dass die Pflegeeltern schnell zum Spielball zwischen Jugendamt und Eltern werden können. Daher fordert er den Entzug des Sorgerechts der Eltern nach einer bestimmten Zeit:

„Die rechtliche Situation von Pflegeeltern ist trotz dieses § 1688 [BGB; A. P.] [...] die Pflegeeltern sind trotzdem die Dummen, manchmal sage ich sogar, die Blöden, die machen die Ar-

beit, die strampeln sich ab für die Kinder, für fremde Kinder, und haben bei Gericht keine Chance, [...] die rechtliche Situation ist beschissen der Pflegeeltern, dass es bei uns Eltern gibt, die sich fünf, sechs, acht, zehn Jahre nicht kümmern, aber denen nicht dann auch einfach aus Nichtkümmern raus das Sorgerecht entzogen wird, das ist für mich nicht nachvollziehbar, da ist es mir lieber, wenn dann jemand/ Wir hatten neulich mal eine Pflegemutter, die aus Kanada kommt und die sagt, nach einem halben Jahr wird dort wohl das Sorgerecht dann entzogen, wenn sich die Eltern nicht kümmern, in Amerika gibt es irgendwo eine Lösung, die USA, so innerhalb von einem bestimmten Zeitraum, ich weiß nicht, zwei Jahre, wenn die sich nicht kümmern, wenn die nicht schauen, dass das Kind zurück kann, dann ist das Sorgerecht weg, ich denke, so was in der Art wäre bei uns durchaus sehr hilfreich, [...] die Pflegefamilien jetzt machen eine gute Arbeit, und da müsste man einfach eine Regelung finden, die brauchen auch eine rechtliche Absicherung.“ (W-L05-SB-ASD, 82)

Weiterhin würde ein Sozialarbeiter die Abgabemöglichkeit von Fällen, die die Hilfe für junge Volljährige betreffen, begrüßen, um den Kontakt und die Nähe des Jugendamts zum Volljährigen zu gewährleisten. Dazu müsse jedoch auch der Wechsel der Zuständigkeit bei Volljährigen möglich sein:

„[S]elbst wenn das nicht allzu häufig in der Praxis auch vorkommt, aber da gibt es halt schon Situationen, wenn das jetzt weit, ich sage mal, von unserer Stadt entfernt ist, dass man da wiederum mit Amtshilfe agieren muss, dann so den persönlichen Kontakt verliert, den eigentlich beraterischen Kontakt und auch der Leistungsanbieter, sei es jetzt eine Einrichtung oder bei ambulanter Hilfe in dem Ort tätig ist, wo dann der junge Volljährige lebt, also, das würde ich als Vereinfachung ansehen, wenn man da sagen würde, wenn das so ist mit einem Ortswechsel nach Volljährigkeit, unabhängig ob vor Volljährigkeit schon ein anderes Jugendamt zuständig war und Hilfe gewährleistet hat, dass man das schon an das Jugendamt bzw. an die Stadt abgibt, wo der junge Volljährige sich dann halt dauerhaft auch aufhält.“ (W-S06-SB-ASD, 58)

Ein weiterer Komplex betrifft die Fallübergaben. In diesem Zusammenhang kritisierten die Befragten oft die unzureichende Dokumentation der Hilfefälle und deren mangelhaft durchgeführten Abgaben, so dass es wenig verwundert, dass die Befragten sich hier Veränderungen wünschen.

„[E]ine gute Aktenlage[...], wonach der neue Mitarbeiter sich bei Zuständigkeitswechsel auch relativ schnell einlesen kann, dass er die Vorgänge kennt, das setzt [...] voraus, dass es ein gutes Berichtswesen der Einrichtung im Vorfeld gegeben hat, damit man einfach Kenntnis hat über die Dinge.“ (O-L05-LT-FT, 102)

Wie und in welchem Umfang es zu einem Informationsaustausch kommen müsse, kann letztlich nach Ansicht der Jugendamtsleiterin nur ein persönliches Übergabegespräch mit allen Beteiligten offenbaren:

„Nur wenn ich auch unter Kollegen am Tisch sitze und den Menschen angucke, kann ich wissen, was der auch noch braucht, was der noch an Informationen braucht, ob eine schmale Information ausreicht.“ (W-L09-LT-JA, 40)

Bei diesen Übergabegesprächen würde eine Erziehungshelferin sogar die Eltern mitentscheiden lassen, ob das Jugendamt und damit die Fachkraft des Sozialen Diensts wechselt:

„[V]ielleicht könnte man ja auch, wenn jetzt Eltern mit einem Mitarbeiter vom Jugendamt wirklich gut können [...] vielleicht könnte man denen ja, in Anführungsstrichen, ich will nicht sagen freistellen, aber vielleicht mitreden lassen, ob sie vielleicht bei dem alten Mitarbeiter bleiben wollen oder den neuen, [...] also, ich würde näher beleuchten, warum ziehen diese Familien um, warum muss eine Zuständigkeit geklärt werden.“ (W-S12-LT-FT, 72)

Eine Hilfeadressatin wünscht sich eine offizielle Beschwerdestelle für Eltern bei den Jugendämtern. Die Hilfeadressatinnen und -adressaten sollten die Möglichkeit haben, sich direkt bei einer übergeordneten Stelle über Fachkräfte in den sozialen Diensten zu beschweren. Die Befragte sieht darin die Chance, die Herausnahme von Kindern aus den Familien dort zu vermeiden, wo „ein Konflikt zwischen Eltern und Fachkräften in den sozialen Diensten“ existiert, weil sie nicht miteinander können und die Hilfe daran scheitert (W-S19-HA, 25).

Einen weiteren wichtigen Punkt bei Überlegungen zu einer Neuregelung des Gesetzes sehen einige Befragte in der Elternarbeit, da diese zu den zentralen Säulen des aktuellen Kinder- und Jugendhilferechts gehört. Im Fokus steht nicht mehr allein die oder der einzelne Hilfeadressat, sondern die Familie mit allen Angehörigen. Diese Umorientierung gegenüber dem früheren Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) schlägt sich auch konsequent in der Regelung der örtlichen Zuständigkeit nieder: Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem „gewöhnlichen Aufenthalt“ der Eltern. Jedoch werden Zweifel an der Handhabbarkeit dieser Regelung laut.

Aus der Perspektive der Befragten führe diese Regelung nämlich in der alltäglichen Praxis zu Problemen. Gerade der Anspruch des Kinder- und Jugendhilferechts, die Elternarbeit in den Mittelpunkt der Jugendhilfe zu stellen und dafür zu sorgen, dass eine Zusammenarbeit mit den Eltern möglich ist, stehe nach Ansicht der Befragten im Widerspruch zu dem Verhalten einiger Eltern, die keinen Kontakt zu ihren Kindern suchen und teilweise weit wegziehen. Für den Leiter einer Heimeinrichtung passe bspw. nicht zusammen, auf der einen Seite die Elternarbeit aufrechterhalten zu müssen und auf der anderen Seite Eltern zu haben, die eine Rückführung ihrer Kinder nicht wollen:

„Ich glaube, man muss sich die Fälle da ganz genau anschauen, und ich glaube, dass es in den Fällen, wo die Eltern weit weg leben und umziehen, also wegziehen vom Kind, wir sprechen ja von den Fällen, wo die Eltern, obwohl sie die Kinder hier haben, trotzdem sagen, ich gehe jetzt da und da hin, obwohl ich weiß, ich kann mein Kind dann nicht mehr besuchen

und nicht mehr in der Häufigkeit, also in diesen Fällen dann ernsthaft auf eine Rückführung zu spekulieren, ist widersprüchlich, das passt eigentlich nicht zusammen. (W-S11-LT-FT, 38)

Auch bei anderen befragten Personen werden Zweifel an der gesetzlichen Regelung zur Gewährleistung von Elternarbeit deutlich, wenn auch weniger radikal formuliert. Die Jugendämter kämen nämlich schnell an ihre Grenzen, wenn beide Elternteile an verschiedenen Orten leben oder wenn das Kind bei Verwandten in einem Ort und die Eltern in einem anderen wohnen.

Schließlich sind nicht alle Befragten der Meinung, dass es einer Neuregelung bedarf. Aufgrund der geäußerten Skepsis wünschen sie sich vielmehr, dass es keine umfassende Neuregelung geben sollte. Eine Sachgebietsleiterin der WJH drückt es so aus: Ich würde

„es schade finden, also, dass man wirklich so Sachen ändert, die es komplizierter machen würden, dann würde ich es lieber überwiegend, bis auf Details, im Groben eher so lassen“ (W-S13-SGL-WJH, 94).

10. Schlussfolgerung

Das Ziel der Studie war die Analyse und Herausarbeitung alltäglicher Umgangsweisen mit den §§ 86 bis 89 h SGB VIII in verschiedenen Jugendämtern. Im Mittelpunkt standen die Schwierigkeiten und Probleme mit diesen Regelungen in der Praxis. Zusätzlich gibt der Bericht Stellungnahmen der Befragten zu verschiedenen möglichen Eckpunkten einer Neuregelung wieder.

Ein Hauptergebnis der explorativen Untersuchung ist die Feststellung, dass es nicht nur rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten bei der Handhabung des Gesetzes gibt, sondern in diesem Zusammenhang auch strukturelle Eigenheiten und Strategien in den untersuchten Organisationen der Jugendhilfe deutlich werden, die sich auf die Anwendung des Gesetzes auswirken. Auf diese Wirkfaktoren wird eine Änderung der Regelung der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung nur begrenzt Einfluss nehmen können.

Ein weiteres Anliegen der explorativen Untersuchung war die Bereitstellung von Thesen über mögliche Zusammenhänge und Beziehungen für die quantitative Befragung in den Jugendämtern. Anhand der Aussagen der Befragten lässt sich eine Reihe von Annahmen als ein weiteres Ergebnis formulieren:²⁶

²⁶ Wir danken Herrn Gläss, Frau Pluto, Herrn Rösler und Frau Urban-Stahl für kritische Hinweise, Kommentare und Ergänzungen.

1. In den Interviews, in der vorliegenden Forschungsliteratur sowie in Kommentaren zum Gesetz wurde ein Unterschied zwischen Jugendämtern in Großstädten und in ländlichen Regionen betont. Demnach würden in großstädtischen Jugendämtern mehr Sozialbelastungsfaktoren wirken, öfter Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen auf Trebe sowie von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen erfolgen. Daraus lässt sich die These ableiten, dass großstädtische Jugendämter (> 200.000 Einwohner) ein höheres Hilfefallaufkommen (Hilfefälle/Einwohnerzahl) als ländliche Jugendämter haben müssten.
2. In der Literatur werden Pflegefamilien vor allem im Umland von Städten verortet. Großstädtische Jugendämter würden Pflegekinder bspw. mangels vorhandener Pflegefamilien im eigenen Jugendamtsbereich oftmals in ländlichen Jugendamtsbezirken unterbringen.²⁷ Diese Beobachtung teilen auch die Befragten, die als Gründe für Pflegefamilien im ländlichen Raum Eigenheime und traditionelle Einkommensstrukturen (ein Verdiener pro Haushalt) anführen. In Städten wären dagegen eher Mietwohnungen und Doppelte-Einkommen-Haushalte typisch, die keine guten Voraussetzungen für Pflegefamilien bieten würden. Daher ist anzunehmen, dass ländliche Jugendämter häufiger Hilfefälle nach § 33 SGB VIII als großstädtische Jugendämter haben.
3. In den qualitativen Interviews waren speziell beschäftigte Fachkräfte nur in Großstadtjugendämtern zu finden (vgl. S. 16). Der Zusammenhang kann jedoch auch zwischen speziellen Fachkräften, einem hohen Planstellenaufkommen und vermehrten Hilfefällen (einschließlich der daraus resultierenden hohen Jugendhilfeaufwendungen) bestehen. Durch die höhere Planstellenbesetzung und die höhere Anzahl von Hilfefällen (mit der Konsequenz vermehrter Schwierigkeiten) dürfte die Bereitschaft höher sein, solche speziellen Stellen einzurichten. Es sind daher vermutlich vermehrt speziell beschäftigte Fachkräfte für Fragen der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung in großstädtischen Jugendämtern zu finden.
4. In den qualitativen Interviews wurde deutlich, dass die gemachten Erfahrungen die Vertrautheit mit dem Gesetz erhöhen und die Fähigkeiten verbessern, in die Regelungsstruktur neue Urteile und Gerichtsentscheidungen einzuordnen. Die Befragten schätzen daher die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes gering ein. Ausnahmen sind Schwierigkeiten, die aus Regelungslücken und unbestimmten Rechtsbegriffen hervorgehen und in aktueller Rechtsprechung thematisiert werden (vgl. S. 43 ff.). Als These soll hier festgehalten werden: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Jugendämtern, die bereits langjährige Berufserfahrungen an ihrem Arbeitsplatz sammeln konnten, haben tendenziell weniger Schwierigkeiten mit der Anwendung der Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung. Gleiches müsste auch für Jugendämter mit speziell beschäftigten Fachkräften gelten.

²⁷ Degener/Reisch (Fn. 21).

5. Aus den Einschätzungen in den qualitativen Interviews ist zu entnehmen, dass der Anteil an Hilfefällen, die als schwierig bezüglich der örtlichen Zuständigkeit eingeschätzt werden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Hilfefälle gering ausfällt (vgl. S. 20). Diese Verteilung sagt natürlich nichts über die Art der Schwierigkeiten und deren Ausmaß bei einzelnen Fällen aus. Es ist daher zu vermuten, dass der Anteil an schwierigen Hilfefällen bezüglich der örtlichen Zuständigkeit im Verhältnis zur Gesamtzahl der Hilfefälle eher gering ist.
6. Im Gegensatz dazu betonen die Befragten, dass die Probleme bei Fallübergaben vor allem im Zusammenhang mit stationären Hilfefällen auftreten (vgl. S. 20). Daher ist anzunehmen, dass ein hoher Anteil an stationären Hilfefällen zu vermehrten Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes (örtliche Zuständigkeit) bei Leistungsbeginn, Fallabgaben und -übernahmen führt. Der Anteil problematischer Fälle bei stationären Hilfefällen müsste deutlich höher ausfallen als bei den Hilfefällen insgesamt.
7. Die ostdeutschen Befragten waren gegenüber ihren westdeutschen Kolleginnen und Kollegen bezüglich selbstproduzierter bzw. eigenverschuldeter Schwierigkeiten (Kooperationsprobleme im eigenen Jugendamt) zurückhaltender. Über Fehleinschätzungen, unzureichende Absicherungen angegebener Verhältnisse der Eltern oder die Überschreitung gesetzlicher Vorgaben berichteten vorwiegend interviewte Personen aus den alten Bundesländern (vgl. S. 17). Es ist zu erwarten, dass ostdeutsche Jugendämter seltener als westdeutsche Jugendämter Kooperationsprobleme im eigenen Jugendamt nennen.
8. Großstädtische Jugendämter sind häufiger an Klageverfahren beteiligt als ländliche Jugendämter.

Dieser Umstand hängt oft mit freien Kapazitäten oder fachlich freigestelltem Personal für besondere Aufgaben (Schulung, Beratung und Betreuung von WJH-Personal bezüglich der örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung) in großstädtischen Jugendämtern zusammen. Solches Personal übernimmt dann häufig auch die Vorbereitung und Durchführung von Klagen für das gesamte Jugendamt. Damit sind in städtischen Jugendämtern die strukturellen Voraussetzungen für vermehrte Klagen gegeben (vgl. S. 62).

Im Zusammenhang mit Klagen zur Klärung von Regelungslücken und Auslegungen von Gesetzen werden häufiger großstädtische Jugendämter in den westdeutschen Kommunen angeführt. Dies hängt zum einen mit den speziellen Fachkräften für örtliche Zuständigkeit und Kostenerstattung in den städtischen Jugendämtern zusammen und zum anderen mit der Zurückhaltung ostdeutscher Jugendämter bei der Anstrengung von Klageverfahren (vgl. S. 62 f.).

9. In den Gesprächen entstand der Eindruck, dass die Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe wie der „gewöhnlicher Aufenthalt“ zu Schwierigkeiten bei der tatsächlichen Ermittlung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ führt (S. 21 ff.). Es ist daher zu vermuten, dass die Jugendämter die tatsächliche Feststellung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ als besonders problematisch einschätzen.
10. In den Interviews (S. 54) wurde ausgesagt, dass großstädtische Jugendämter häufiger Kostenerstattungsfälle nach § 89 d SGB VIII als ländliche Jugendämter haben, da in Städten vermehrt Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auftreten würden. Weiterhin heißt es in den Gesprächen, dass Kostenerstattungsfälle nach § 89 b SGB VIII in städtischen Jugendämtern häufiger als in ländlichen Jugendämtern sind, weil in Städten öfter Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen auf Trebe erfolgen würde. Aus der These zwei lässt sich weiterhin vermuten, dass in großstädtischen Jugendämtern vermehrt Kostenerstattungsfälle nach § 89 a SGB VIII vorkommen, da großstädtische Jugendämter in Ermangelung eigener zur Verfügung stehender Pflegefamilien mitunter nicht selten auf Pflegestellen in ländlich gelegenen Jugendamtsbezirken ausweichen. Insgesamt ist zu vermuten, dass in den großstädtischen Jugendämtern mehr Kostenerstattungsfälle anfallen als in den ländlichen Jugendämtern.

ANHANG A

01	=	Fortlaufende Nummer der Interviews
ASD	=	Allgemeiner Sozialer Dienst
AV	=	Amtsvormund
BSD	=	Bezirkssozialdienst
E	=	Expertin/Experte
FB	=	Fachberatung
FT	=	Freier Träger
HA	=	Hilfeadressatin/Hilfeadressat
JA	=	Jugendamt
L	=	Ländliche Region
LT	=	Leitung
O	=	Ostdeutschland
S	=	Stadt
SB	=	Sachbearbeitung
SGL	=	Sachgebietsleitung
UMF	=	Abteilung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
W	=	Westdeutschland
WJH	=	Wirtschaftliche Jugendhilfe