

Stellungnahme der BAG EJSA zum Abschlussbericht der Evaluation des Eingliederungsprogramms „Programm 18 des Kinder- und Jugendplans: Eingliederung junger Menschen mit Migrationshintergrund“ vom 10.09.2008 anlässlich der Einführung eines Monitoring-Systems für die Jugendmigrationsdienste („i-mpuls“) durch das BMFSFJ

Die Seitenangaben beziehen sich auf die gedruckte Fassung des Evaluationsberichts.

Die Evaluationsergebnisse tragen zu einer Engführung auf das fallbezogene Case Management bei. Hierdurch gerät die Systemebene zunehmend aus dem Blick.

Der Evaluationsbericht begründet die Engführung auf die individuelle Begleitung damit, dass die institutionellen Rahmenbedingungen und Interessen der beteiligten Akteure die Realisierung der Koordinierungsfunktion für lokale Netzwerke und der koordinierten Leistungssteuerung erschweren. Die diesbezüglichen Erwartungen an die JMD müssten „niedriger als in den Grundsätzen formuliert angesetzt werden“ (siehe Evaluationsbericht, S. 32). Systemisches Case Management wird deshalb (S. 12) auch definiert „als eine erstrebenswerte, schwer zu realisierende Sonderform der Integrationsförderplanung (...), bei der auch eine an die individuellen Bedarfe angepasste Leistungssteuerung stattfindet.“ In der Konsequenz legt der Bericht nahe, zukünftig von „Individueller Integrationsförderplanung (IFP)“ zu sprechen.

Case Management wurde als Erweiterung der Einzelfallhilfe entwickelt. Der Case Manager verfolgt dabei das Ziel der adressatenorientierten Ausrichtung der Hilfeangebote, indem er quer zu den bestehenden segmentierten Kosten- und Leistungsträgerstrukturen agiert und diese zumindest teilweise überwindet. Es geht „beim Case Management gerade darum, nicht nur eine helfende, sondern zusätzlich viele professionelle Beziehungen gestalten zu müssen. Case Management ist vom Grundsatz her auf Zusammenarbeit aller an der Hilfe beteiligten Menschen angewiesen“ (Kay Biesel, Sozialmagazin 1/2010).

Übertragen auf die Arbeit der JMD bedeutet das, dass „Angebotslücken“, die u.a. auch im Rahmen der Evaluation identifiziert und dokumentiert wurden, über die Einrichtungsleitung

auf die Ebene der Entscheidungsträger (z. B. politische Ebene, Jugendhilfeplanung...) transportiert werden müssen. Über diesen Abgleich von Bedarf- u. Bestandsanalysen kann die adäquate Hilfeleistung mehrerer Akteure koordiniert und Einfluss auf die Planung regionaler Versorgungsstrukturen genommen werden. Der (geeigneten) Einbindung des JMD in die Trägerstruktur kommt folglich eine hohe Bedeutung zu.

Gegenstand des Monitoring muss neben der elektronischen Fallakte auch das systembezogene Case Management sein. Deshalb sollte es Abfragen zu Aufgaben wie „Netzwerkaufbau“ und „Netzwerkpflege“ oder „Steuerung von Hilfeprozessen“ geben.

Einzelfallarbeit muss durch Netzwerk- und Sozialraumarbeit ergänzt werden.

Bei einer tendenziellen Engführung auf individuelle Integrationsförderung ist auch das zu Grunde gelegte Integrationsverständnis zu hinterfragen. Eine zunehmende Orientierung am Einzelfall suggeriert immer auch, dass Integrationsprobleme primär durch Defizite des Individuums begründet sind und dass es nur darum geht, dieses Individuum „auf die Spur zu bringen“. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Einzelfallarbeit durch die Netzwerk- und Sozialraumarbeit ergänzt wird und die Aufnahmegesellschaft als relevante Größe im Integrationsprozess weiterhin im Blick bleibt.

Für die Software i-mpuls folgt daraus, dass alle in den Grundsätzen beschriebenen JMD-Aufgaben (insbesondere auch die Initiierung der interkulturellen Öffnung) Gegenstand des Monitorings sein müssen und dass die Engführung auf die Verwaltung von Fällen (Fallzahlen) verhindert werden muss.

Individuelle Integrationsförderplanung (bzw. Case Management) ist nicht das Instrument für alle Jugendlichen.

Der Evaluationsbericht stellt richtig fest, dass „das Instrument Case Management insbesondere für komplexe Problemlagen entwickelt worden (ist), ohne dass alle neu Zugewanderten (schon) komplexe Problemlagen aufweisen würden. Und selbst wenn bereits Komplexität vorhanden ist, heißt das nicht, dass die Betroffenen sich dessen bewusst sind. Viele von ihnen treten zunächst mit eng begrenzten oder sehr konkreten Wünschen und Bedarfen an die JMD heran, ohne den Vorteil einer eher ganzheitlich orientierten und sich über teils lange Zeiträume erstreckenden Planung zu erkennen. Bei der Weiterentwicklung

der Integrationsförderplanung ist dies zu beachten, da eine Integrationsförderplanung für die jungen Menschen freiwillig ist und die Akzeptanz der jungen Menschen bei der Gestaltung der Integrationsförderplanung durch die JMD berücksichtigt werden muss: Auch wenn es z. B. zutrifft, dass junge Menschen, die an einer detailreichen Planung partizipieren, sich besser integrieren, können die JMD nicht einfach mit allen jungen Menschen detailreich planen – einige von ihnen würden sich unter diesen Umständen ohne Not vom JMD abwenden.“ (Evaluationsbericht, S. 85)

Der Evaluationsauftrag bezog sich im Schwerpunkt auf die Evaluation der Methode des Case Managements, die in den Grundsätzen als Kernaufgabe der JMD beschrieben ist. Weitere Elemente der JMD-Arbeit wurden lediglich am Rande und nur in ihrem Bezug zur individuellen Integrationsförderung (vor allem unter dem Aspekt des Zugangs zu den Jugendlichen) in die Untersuchung einbezogen. Das heißt, dass andere Methoden, die im JMD zum Einsatz kommen (z.B. niedrigschwellige Gruppenangebote, Bildungsangebote, aufsuchende Arbeit/Streetwork, Eltern- oder Freiwilligenarbeit, interkulturell orientierte Angebote), nicht bezüglich ihrer eigenständigen Bedeutung für die Integration junger Menschen evaluiert wurden.

Im Ergebnis präsentiert die Evaluation nun die individuelle Integrationsförderplanung als ideales Instrument zur Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund. Dabei wird nicht ausreichend berücksichtigt, dass gerade die vielfältige Angebotsstruktur der JMD die besondere Wirksamkeit des Dienstes begründet. Nur in der Kombination der verschiedenen Methoden ist bedarfsorientierte und ganzheitliche Integrationsarbeit möglich.

In der Evaluation waren wichtige Zielgruppen unterrepräsentiert: „Begleitete mit großen Integrationsproblemen sind leicht unterrepräsentiert, ebenso die jungen Menschen, deren Integrationsförderplanung nicht gut verläuft bzw. bei denen die Interaktion mit dem JMD als problematisch eingeschätzt wird.“ (Evaluationsbericht, S. 18). Folglich sind diese wesentlichen Zielgruppen von Jugendsozialarbeit bei der Beurteilung der Wirksamkeit des Förderinstruments nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Die BAG EJSA vertritt die Auffassung, dass IFP nicht das Instrument für alle Zielgruppen sein kann. Es geht also nicht nur um eine Anpassung (= variable Gestaltung unter Einhaltung der Standards) dieses einen Instruments, sondern um den bedarfsorientierten Einsatz ergänzender sozialpädagogischer Instrumente/Methoden. Hier kommen ergänzend vor allem offene, niedrigschwellige Angebote oder auch Ansätze aufsuchender Arbeit in Betracht.

Die Evaluation erfolgte vor der Zielgruppenerweiterung der Grundsätze Stand 2008. Neue Anforderungen, die sich aufgrund der Zielgruppen im Rahmen der nachholenden Integration ergeben (zweite und dritte Generation), konnten also noch nicht berücksichtigt werden. Diese Zielgruppen sind durch erschwerte Erreichbarkeit und durch oft langjährige Negativkarrieren gekennzeichnet. Mitwirkungsbereitschaft in Bezug auf das Case Management ist deshalb in der Regel nicht von vorneherein gegeben. Auch können die vielfachen Erfahrungen des nicht nur individuell bedingten Scheiterns nicht primär oder gar ausschließlich mit Hilfe des Case Managements gelöst werden.

Es bedarf in erster Linie der Vermittlung positiver Selbstwernerlebnisse (z.B. durch Gruppenangebote) sowie lösungsorientierter und motivationsfördernder Beratungskonzepte (Stichwort „Empowerment“). Case Management sollte, so weit im Einzelfall möglich und sinnvoll, als ein wichtiges Instrument eingesetzt werden.

Auch der Evaluationsbericht (S. 100 unter dem Stichwort „Ablauforganisation“) hebt hervor, dass individuelle Förderplanung selbstverständlich auf die individuelle Situation zugeschnitten sein muss:

„Zu unterscheiden wären vor allem Integrationsförderplanungen für junge Menschen, die über die Einwanderungs- und Fremdheitssituation hinaus keine weiteren konkreten Problemlagen aufweisen, von Integrationsförderplanungen für junge Menschen, bei denen große soziale, psychische und kognitive Defizite über die migrationsbedingten Anforderungen hinaus existieren. Dieser Punkt konnte jedoch nicht abschließend geklärt werden, weil insbesondere Fragen offenblieben, inwieweit sich aus den inhaltlich unterschiedlichen Anforderungen an Integrationsförderung notwendigerweise auch formale Unterschiede oder andere Abläufe der Integrationsförderplanung ergeben müssen.“

Junge Menschen mit Migrationshintergrund brauchen nicht primär Beratung.

Die Grundsätze für die JMD haben seit ihrer Inkraftsetzung im Jahr 2004 sehr stark zu einer Entwicklung der JMD in Richtung „Beratungsstelle“ beigetragen, die primär von einer Komm-Struktur lebt. Die Praxis zeigt aber, dass vor allem die „problematischen“ Fälle besser durch aufsuchende Arbeit und niedrigschwellige Angebote erreicht werden.

Bezüglich der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft an der IFP stellt auch der Evaluationsbericht fest, dass die jungen Menschen möglicherweise (noch) nicht in der Lage sind, eigene Zielvorstellungen zu entwickeln. „Es wurden zunächst vier Probleme identifiziert, die sich auf

die Mitwirkungsbereitschaft junger Menschen an der Integrationsförderplanung auswirken können:

- Dass jungen Menschen das Verfahren der Integrationsförderplanung fremd ist oder Planung ihrem Wunsch nach Spontaneität entgegensteht,
- dass ihnen der Vorteil einer Integrationsförderplanung gegenüber der einfachen Begleitung oder Beratung des JMD nicht klar ist,
- dass Integrationsförderplanung methodisch teils auf Sprache konzentriert ist (d.h. nicht primär handlungsorientiert) und sich dies nicht immer mit den vorhandenen Kompetenzen deckt sowie
- dass durch eine Integrationsförderplanung, die den jungen Menschen transparent macht, was sie zukünftig alles leisten müssten, einige zunächst auch abgeschreckt oder blockiert werden.“ (S. 31)

Diese Aussagen belegen die Begrenztheit des Instruments IFP, und sie machen deutlich, dass andere methodische Zugänge gleichberechtigt zum Profil des JMD gehören müssen.

Der Evaluationsbericht unterstreicht die Bedeutung der Gruppenangebote.

Im Evaluationsbericht (S. 92) wird zu Recht auf die Bedeutung der Gruppenangebote hingewiesen: Diese können eine wichtige Funktion für den Kontaktaufbau wie für die Erreichung der Mitwirkungsbereitschaft haben. Hierzu sei es einerseits wichtig, „möglichst vielfältige Angebote zu machen, die unterschiedliche Personen ansprechen“. Andererseits müssten Gruppenangebote auch dazu beitragen, die Beziehungsarbeit zu erleichtern.

Deshalb kommt der Bericht zu dem Schluss: „Die Vorgaben der Grundsätze, welche die Gruppenarbeit (insofern sie nicht von Dritten finanziert wird) auf Bereiche mit einer starken Bildungsorientierung fokussieren, sind in dieser Hinsicht vielleicht ein wenig zu eng. Eine Flexibilisierung, welche die Erreichung auch junger Menschen mit besonderen Zugangsproblemen erleichtert, könnte der IFP hier dienlich sein.“

Eine Anpassung der Grundsätze in diesem Punkt ist also notwendig.

Detailreichtum der Förderplanung ist kein Kriterium für Qualität.

Der Evaluationsbericht macht selbst deutlich, dass die eindeutige Wirkung der Integrationsförderplanung schwer zu beurteilen ist, weil immer viele Faktoren zugleich signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Jugendlichen haben. Zusammenfassend wird deshalb (S. 61) festgestellt, „dass Integrationsförderplanung zwar einen positiven Einfluss auf die Integrationsverläufe hat, dieser Einfluss jedoch nicht immer groß ist – Integration hängt überdies von vielfältigen Dritteinflüssen seitens der begleiteten jungen Menschen (z. B. familiäre Hintergründe), seitens der Aufnahmegesellschaft (z. B. Arbeitslosenquote) und seitens des vorhandenen Angebots an Fördermaßnahmen ab.“

Trotz dieser Schwierigkeit soll die Bedeutung des Detailreichtums der IFP eindeutig nachweisbar sein. In Bezug auf die Entwicklung eines Monitoringsystems wird deshalb empfohlen, den Detailreichtum der Integrationsförderplanungen mit zu erheben (Evaluationsbericht, Seite 91).

Zur Frage des Detailreichtums der Integrationsförderplanung ist aus Sicht der BAG EJSA festzuhalten: Ein kleinschrittiges Vorgehen ist grundsätzlich wichtig, damit die gesetzten Ziele die KlientInnen nicht überfordern. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Anzahl der geplanten Aktivitäten für den folgenden Monat oder für das folgende Jahr möglichst groß sein sollte. Das entscheidende Kriterium sollte nicht der „Detailreichtum“, sondern die „Passgenauigkeit“ sein.

Bei der Beurteilung der Wirkung der IFP hat die Zahl der geplanten Ziele und Aktivitäten erst einmal keine Aussagekraft. Entscheidend ist, wieviele Aktivitäten tatsächlich umgesetzt werden und ob der/die KlientIn die vereinbarten Ziele auch erreicht. Ein fachlich planvolles, passgenaues Vorgehen setzt voraus, dass sich die weitere Vorgehensweise aus der Zielerreichung des vorhergegangenen Schrittes ergibt. Im Gespräch mit dem jungen Menschen ist jeweils zu eruieren, welche Aufgabe Probleme bereitet hat (welche Ressourcen zu deren Bewältigung ihm folglich noch nicht zur Verfügung stehen); der nächste „Plan“ arbeitet dann an deren Bewältigung.

Die Zahl der geplanten Aktivitäten sagt nichts über deren Qualität und über die Qualität der IFP insgesamt aus. Sie ist deshalb als Indikator im Rahmen eines Monitorings abzulehnen.

Für die Software i-mpuls folgt daraus, dass das Monitoring-Verfahren zur Qualitätsentwicklung der JMD beitragen und die Selbstevaluation der JMD unterstützen sollte. Dieses

Anliegen würde durch eine technisch mögliche Kontrolle der MitarbeiterInnen oder durch Unklarheiten bezüglich der Verwendung der Daten durch Dritte konterkariert. Deshalb ist noch einmal grundsätzlich zu überlegen, inwieweit die verschiedenen Interessen „elektronische Fallakte“, „Monitoring = Datenerhebung für die Politik“ und „Datenerhebung zu wissenschaftlichen Zwecken“ überhaupt mit Hilfe einer Software abgedeckt werden können.

Ist Sozialpädagogik out?

Im Evaluationsbericht (S. 24/25) wird polarisiert zwischen sozialpädagogischem Vorgehen und Planung, was so wohl kaum zulässig ist. Begleitung schließt Planung nicht aus. Entscheidend ist ein bedarfsorientiertes Vorgehen, das sich am Einzelfall orientiert. Die Formulierung „traditionell sozialpädagogisch orientiertes Vorgehen“ beinhaltet zudem eine latente Wertung. Planung findet in der sozialpädagogischen Arbeit immer statt, aber inwieweit die KlientInnen in Planungsprozesse einbezogen sind, hängt auch von den individuellen Voraussetzungen der Klientinnen ab.

Der Begriff „Sozialexperte/Sozialexpertin“, der im Evaluationsbericht verwendet wird, ist zu definieren. Dieser Begriff lädt aus Sicht der evang. Trägergruppe jedenfalls nicht zur Identifikation ein. Zu bevorzugen ist der Begriff der „sozialpädagogischen Fachkraft“.

Für die Software i-mpuls folgt daraus, dass entsprechend dem Selbstverständnis der MitarbeiterInnen eine weitere Technisierung und Bürokratisierung der sozialen Arbeit – und auch eine unangemessene Formalisierung des Case Managements – verhindert werden muss. Der Aufwand für Datenerfassung muss überschaubar bleiben. Die elektronische Fallakte muss sich an den Arbeitsabläufen im JMD orientieren und nicht umgekehrt.

23. Februar 2010

**Bundesarbeitsgemeinschaft
Evangelische Jugendsozialarbeit e.V.**
Wagenburgstraße 26-28
70184 Stuttgart

AnsprechpartnerInnen:
Rebekka Hagemann, Walter Weissgärber, Referat Migration und Integration
Tel.: 0711/16489-0
Email: hagemann@bagejsa.de, weissgaerber@bagejsa.de
www.bagejsa.de