

Gadow, Tina; Peucker, Christian; Pluto, Liane; Santen, Eric van; Seckinger, Mike
Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen

Weinheim : Beltz Juventa 2013, 374 S. - (Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfeforschung)



Quellenangabe/ Reference:

Gadow, Tina; Peucker, Christian; Pluto, Liane; Santen, Eric van; Seckinger, Mike: Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen. Weinheim : Beltz Juventa 2013, 374 S. - (Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfeforschung) - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-348057 - DOI: 10.25656/01:34805; 10.3262/978-3-7799-4053-1

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-348057>

<https://doi.org/10.25656/01:34805>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Tina Gadow | Christian Peucker |
Liane Pluto | Eric van Santen |
Mike Seckinger

Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe?

Empirische Befunde und Analysen

Tina Gadow | Christian Peucker | Liane Pluto | Eric van Santen | Mike
Seckinger
Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe?

Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfeforschung

Herausgegeben von
Thomas Rauschenbach

Die Autor:innen

Dr. Tina Gadow, Dipl. Päd., ist wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Jugend und Jugendhilfe am Deutschen Jugendinstitut München und dort Mitarbeiterin im Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“.

Christian Peucker, Dipl. Soz., ist wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Jugend und Jugendhilfe am Deutschen Jugendinstitut München und dort Mitarbeiter im Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“.

Dr. Liane Pluto, M.A., ist wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Jugend und Jugendhilfe am Deutschen Jugendinstitut München und dort Mitarbeiterin im Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“.

Dr. Eric van Santen, Dipl. Soz., ist wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Jugend und Jugendhilfe am Deutschen Jugendinstitut München und dort Grundsatzreferent für den Bereich „Jugendhilfe“.

Dr. Mike Seckinger, Dipl. Psych., ist wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Jugend und Jugendhilfe am Deutschen Jugendinstitut München und dort Mitarbeiter im Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“.

Tina Gadow | Christian Peucker | Liane Pluto |
Eric van Santen | Mike Seckinger

Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe?

Empirische Befunde und Analysen

BELTZ JUVENTA

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Der Text dieser Publikation wird unter der Lizenz **Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)** veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.de>



Verwertung, die den Rahmen der **CC BY-NC-ND 4.0 Lizenz** überschreitet, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für die Bearbeitung und Übersetzungen des Werkes. Die Beltz Verlagsgruppe behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor. Die in diesem Werk enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Quellenangabe/Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Die Beltz Verlagsgruppe behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-2887-4 Print
ISBN 978-3-7799-4053-1 E-Book (PDF)
DOI 10.3262/978-3-7799-4053-1

1. Auflage 2013

© 2013 Beltz Juventa
Beltz Verlagsgruppe GmbH & Co. KG
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
service@beltz.de
Einige Rechte vorbehalten

Satz: text plus form, Dresden
Druck und Bindung: Beltz Druckpartner GmbH & Co. KG, Hemsbach
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Kapitel 1

Situation der Kinder- und Jugendhilfe – Empirische Anmerkungen zu Entwicklungen und fachlichen Herausforderungen

11

Kapitel 2

Steuerungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe

32

2.1 Kinder- und Jugendhilfeausschuss als Steuerungsort

36

2.2 Fachliche Planung

45

2.2.1 Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument

45

2.2.2 Informationssysteme: Einsatz und Steuerungsfunktion

54

2.3 Steuerung über Ressourcen und Gestaltung von Arbeitsabläufen

58

2.3.1 Haushaltsprinzip Kameralistik oder Doppik

59

2.3.2 Eigene Etats für Querschnittsaufgaben

62

2.3.3 Entgelte

65

2.3.4 Budgetierung

68

2.3.5 Projektfinanzierung

71

2.3.6 Heranziehung zu Kosten der Hilfen

zur Erziehung nach § 94 SGB VII

73

2.3.7 Überprüfung der Arbeitsabläufe und Personalausstattung

75

2.3.8 Steuern über Stellen

76

2.3.9 Fazit

79

2.4 Öffentliche Diskurse als Steuerungsanlässe

79

2.4.1 Politische Beschlüsse zur Bedarfsdeckung

80

2.4.2 Auswirkungen öffentlicher Debatten

81

2.5 Fazit

83

Kapitel 3

Entwicklung der Trägerlandschaft – Trägerpluralität

84

3.1 Trägerpluralität

89

3.1.1 Anzahl der geförderten Träger im Jugendamtsbezirk

90

3.1.2 Trägerstruktur in den Arbeitsfeldern

der Kinder- und Jugendhilfe

92

3.2 Rückzug des öffentlichen Trägers?

99

3.3 Privatgewerbliche Träger

104

3.4 Fazit

108

Kapitel 4	
Angebote, Leistungen und Inanspruchnahme	110
4.1 Offene Jugendarbeit	111
4.1.1 Angebote	112
4.1.2 Trägerstruktur	118
4.1.3 Stellsituation der Jugendzentren in öffentlicher Trägerschaft	121
4.1.4 Fazit	123
4.2 Jugendsozialarbeit	124
4.2.1 Angebote	125
4.2.2 Einrichtungen und Plätze der Jugendberufshilfe	129
4.2.3 Fazit	132
4.3 Institutionelle Beratung	133
4.3.1 Inanspruchnahme	136
4.3.2 Beratungseinrichtungen	137
4.3.3 Angebote	139
4.3.4 Fazit	145
4.4 Förderung der Erziehung in der Familie	145
4.4.1 Angebote	148
4.4.2 Fazit	153
4.5 Ambulante und teilstationäre Hilfen zur Erziehung	154
4.5.1 Inanspruchnahme	156
4.5.2 Angebote	160
4.5.3 Fazit	164
4.6 Stationäre Unterbringung, Vollzeitpflege und vorläufige Schutzmaßnahmen	164
4.6.1 Inanspruchnahme	167
4.6.2 Angebot an stationären Hilfen zur Erziehung	172
4.6.3 Fazit	181
4.7 Dauer der Hilfen zur Erziehung	182
4.7.1 Entwicklung der Dauer der Hilfen zur Erziehung	190
4.7.2 Fazit	193
 Kapitel 5	
Strategien und Reaktionen im Umgang mit demografischen Entwicklungen	194
5.1 Entwicklung der Anzahl junger Menschen in den Jugendamtsbezirken	200
5.2 Reaktionen der Jugendämter auf die sich ändernde Anzahl von Kindern und Jugendlichen	205
5.3 Reaktionen der Jugendämter mit Blick auf die Jugendarbeit	211
5.3.1 Reaktionen auf einen Rückgang der Nachfrage nach Jugendarbeit aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs	213

5.3.2	Reaktionen auf einen Anstieg der Nachfrage nach Jugendarbeit	215
5.3.3	Strategien der Jugendämter in der Zusammenschau	217
5.4	Reaktionen stationärer Einrichtungen auf eine Zu- oder Abnahme ihrer Zielgruppen	218
5.4.1	Zunahme oder Abnahme der Zielgruppen stationärer Einrichtungen	220
5.4.2	Reaktionen auf eine Zu- bzw. Abnahme der Zielgruppe	221
5.5	Der Umgang mit Migration in der Kinder- und Jugendhilfe – eine demografische Herausforderung	225
5.5.1	Der Migrationshintergrund der AdressatInnen als relevante Kategorie	229
5.5.2	Die Reaktionen der Jugendämter auf einen Anstieg des Anteils von AdressatInnen mit Migrationshintergrund	232
5.5.3	Interkulturelle Kompetenz und Personal mit Migrationshintergrund	234
5.5.4	Migrantenselbstorganisationen und nicht-christliche religiös gebundene Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen	237
5.5.5	Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund in Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe	240
5.5.6	Umgang mit Migration und Religion in stationären Einrichtungen	243
5.6	Fazit und Ausblick	248

Kapitel 6

Verwirklichung des Partizipationsgebots in der Kinder- und Jugendhilfe		250
6.1	Beteiligung an Angebotsplanung und kommunaler Jugendhilfepolitik – Beispiel Jugendhilfeplanung	254
6.2	Beteiligung auf der individuellen Verfahrensebene – Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII	257
6.3	Beteiligung von AdressatInnen im Alltag von Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe	263
6.3.1	Beteiligung an der Erstellung der Regeln	264
6.3.2	Bereiche der Mitbestimmung im Alltag	266
6.3.3	Mitbestimmungsformen in der Einrichtung	271
6.3.4	Fazit	279
6.4	Beteiligung in der Jugendarbeit	279
6.5	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune	282
6.6	Beteiligung bietet Anlass zu Optimismus und Vorsicht	284

Kapitel 7

Zusammenarbeit mit Eltern –

Beteiligungsstrategien in verschiedenen Arbeitsfeldern	286
7.1 Pädagogisches Selbstverständnis und Hemmnisse in der Zusammenarbeit mit Eltern aus der Perspektive der Fachkräfte	289
7.2 Partizipation von Eltern in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe	297
7.3 Förderung elterlicher Erziehungsfähigkeit in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe	302
7.4 Förderung von Bindung als Aufgabe für die Zusammenarbeit mit Eltern	313
7.5 Stellenwert der Zusammenarbeit mit Eltern aus der Sicht der Fachkräfte	322
7.6 Fortbildung, Rahmenvereinbarungen, Finanzierung: Institutionelle Ressourcen für die Zusammenarbeit mit Eltern	324
7.7 Fazit: Hürden und Strategien in der Zusammenarbeit mit Eltern für die Kinder- und Jugendhilfe	330

Kapitel 8

Forschungsansatz und Methoden

8.1 Grundgesamtheit	331
8.2 Methodische Anlage	333
8.3 Erhebungen bei Jugendämtern	336
8.3.1 Stichprobenerhebung	336
8.3.2 Jugendhilfeb@rometer – Online-Befragung bei Jugendämtern	340
8.4 Befragung (teil-)stationärer Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	340
8.4.1 Auswahl der Stichprobe	340
8.4.2 Fragebogenentwicklung	341
8.4.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf	341
8.5 Erhebung bei Kindertageseinrichtungen	342
8.5.1 Auswahl der Stichprobe	343
8.5.2 Fragebogenentwicklung	344
8.5.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf	344
8.6 Befragung von Jugendverbänden	345
8.6.1 Auswahl der Stichprobe	345
8.6.2 Fragebogenentwicklung	346
8.6.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf	346
8.7 Jugendringbefragung	348
8.7.1 Auswahl der Stichprobe	348
8.7.2 Fragebogenentwicklung	348
8.7.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf	348

8.8	Qualitätssicherung durch Datenkontrolle	349
8.9	Repräsentativität	351
8.10	Betrachtung im Zeitvergleich	352
8.11	Qualitative Studie zur Zusammenarbeit mit Eltern im Kontext stationärer Einrichtungen	354
8.12	Externe Datenquellen	355
Literatur		356
Anhang 1:		
Weitere Materialien zur fünften Erhebungswelle des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“		374

Kapitel 1

Situation der Kinder- und Jugendhilfe – Empirische Anmerkungen zu Entwicklungen und fachlichen Herausforderungen

Nahezu alle Menschen in Deutschland haben im Laufe ihres Lebens entweder als Kinder, Jugendliche oder Eltern mit dem System der Kinder- und Jugendhilfe zu tun. Es sind insbesondere die Infrastrukturangebote des SGB VIII (Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit, Angebote zur Förderung von Familien), die die Menschen in einer bestimmten Lebensphase in Berührung mit der Kinder- und Jugendhilfe bringen. So nutzten beispielsweise im Jahr 2010 95 % aller Kinder im Alter von fünf Jahren Angebote der Kindertagesbetreuung. Aber auch von den Jugendlichen hat ein großer Anteil Kontakt mit der Kinder- und Jugendhilfe. Nach Ergebnissen des AID:A-Surveys des Deutschen Jugendinstituts hat 2009 zum Beispiel fast ein Drittel (32 %) der 18-Jährigen in dem Jahr vor der Befragung mindestens einmal ein Angebot der offenen Kinder- und Jugendarbeit (Jugendzentrum, Jugendclub oder Jugendtreff) besucht. Im späteren Lebensalter erlangen die Hilfe- und Unterstützungsleistungen für Familien eine größere Bedeutung. Zu nennen sind hier insbesondere die im Prinzip für jeden frei zugängliche Erziehungsberatung und die ambulanten erzieherischen Hilfen, für deren Inanspruchnahme durch die Eltern zuvor der erzieherische Bedarf in einem Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) festgestellt werden muss. Von allen Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren nahmen im Jahr 2009 ca. 3,2 % eine Erziehungsberatung in Anspruch.¹ Weitere 2,5 % der Familien wurden 2009 durch eine ambulante erzieherische Hilfe (§§ 27, 29–32) unterstützt.² Diese Zahlen stellen eine Momentaufnahme für das Jahr 2009 dar. Auf den gesamten Lebenslauf eines Menschen betrachtet, erhöht sich

1 Diese Prozentzahl wurde auf der Basis der Daten der Kinder- und Jugendhilfestistik berechnet aus der Summe der Anzahl der im Jahre 2009 beendeten und am Jahresende 2009 noch in der Erziehungsberatung befindlichen Fälle geteilt durch die Anzahl der Familien mit Kind(ern) unter 18 Jahren. Der so ermittelte Anteil ist als Annäherung zu verstehen, da es nicht ausgeschlossen werden kann, dass Familien mehrmals im Jahr einen Beratungsprozess anfangen

2 Berechnung erfolgte analog des in der Fußnote 1 beschriebenen Vorgehens.

der Anteil derer, die in unterschiedlichen Lebensphasen jemals mit dem System der Kinder- und Jugendhilfe in Berührung gekommen sind.

Die gesellschaftliche Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe spiegelt sich darüber hinaus in der Anzahl der in diesem Arbeitsfeld tätigen Personen wider. Im Jahr 2010 waren dort deutlich mehr als eine halbe Million Personen (709693) tätig. Unter Berücksichtigung der Anzahl der Tagespflegepersonen (2010: 40853 Personen) liegt damit die Anzahl der MitarbeiterInnen (ohne Ehrenamtliche) in der Kinder- und Jugendhilfe inzwischen deutlich über einer Dreiviertelmillion.

Die große Anzahl der in der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Personen lässt bereits erahnen, dass der finanzielle Aufwand erheblich ist. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Kinder- und Jugendhilfe steigen unter Berücksichtigung der Preisentwicklung seit 2006 wieder kontinuierlich an (vgl. Schilling 2011: 68 ff.).³ Im Jahr 2010 standen den 2,6 Milliarden Euro Einnahmen Ausgaben in Höhe von 28,9 Milliarden Euro gegenüber. Der Saldo dieser Beträge (reine Ausgaben) entspricht 2010 1,05% des Bruttoinlandsprodukts (2497,6 Mrd. Euro) und 3,45% des Wertes aller Sozialleistungen in Deutschland (760,6 Mrd. Euro). Die Kinder- und Jugendhilfe spielt somit nicht nur im Leben fast aller Menschen eine Rolle, sondern hat mittlerweile eine beachtliche wirtschaftliche Bedeutung erreicht.

Diese, die gesellschaftliche Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe unterstreichenden Daten, zeigen die Notwendigkeit auf, derartige Entwicklungen und ihre Bedeutung für die Kinder- und Jugendhilfe einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Das Anliegen einer seit 1992 am Deutschen Jugendinstitut in München laufenden Längsschnittstudie ist es, insbesondere die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und Entwicklungen aufseiten der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben (z.B. Wachstumsschübe, Reaktionen auf veränderte gesellschaftliche Erwartungen). Es ist Aufgabe des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“, die dafür notwendigen Daten und Analysen über den gesamten Aufgaben- und Leistungsbereich des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz – kontinuierlich zu erheben und aufzubereiten. Gefördert und begleitet wird das als Dauerbeobachtung angelegte Projekt von Beginn an durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Damit wurde und wird wohl zum ersten Mal in Deutschland eine größere (sozialpolitische) Gesetzesmaterie einer umfassenden Beobachtung und ansatzweisen Evaluation unterzogen.

Da die Kinder- und Jugendhilfe kooperativ von öffentlichen und freien Trägern auf unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems der Bundes-

3 Die Beurteilung der Ausgabenentwicklung wird durch die schrittweise Umstellung der kommunalen Haushalte von der Kameralistik auf die doppelte Haushaltsführung erschwert (vgl. Schilling 2011: 71 f.). Deren Effekte variieren, so auch unsere Analysen, von Kommune zu Kommune.

republik Deutschland entwickelt und ausgeführt wird und die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe auf lokaler Ebene erheblich variiert, folgt das Projekt einem multiperspektivischen Ansatz, um notwendige Informationen über die Verfasstheit und Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe aufzubereiten, die über die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik hinausgehen. Die bundesweite Untersuchung der Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt deshalb aus der Perspektive freier und öffentlicher Träger sowie verschiedener Arbeitsfelder.

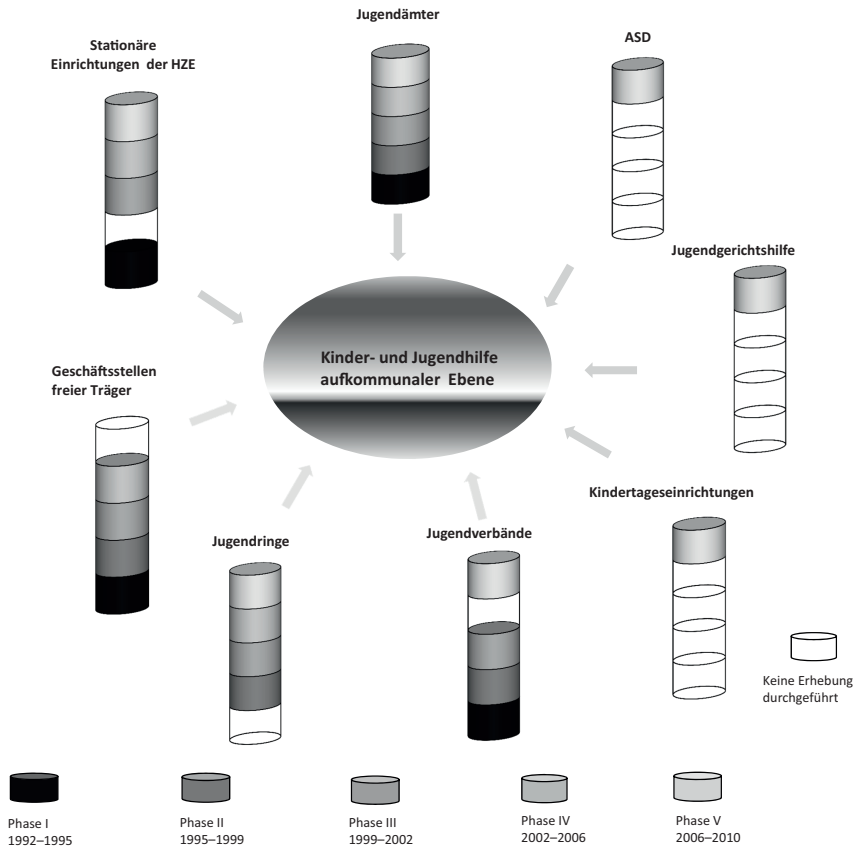
Bereits seit 1992 erhebt und analysiert das Projekt mit bundesweiten Fragebogenuntersuchungen fortlaufend Daten zum Stand und zur Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Diese werden zum Teil als Vollerhebung (Jugendhilfeb@rometer, Jugendringbefragung), zum Teil als Stichprobenerhebung (Jugendamtsbefragung, Befragung stationärer Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Befragung von Jugendverbänden, Befragung von Kindertageseinrichtungen) durchgeführt. Die meisten Erhebungen wurden postalisch durchgeführt; bislang vier Erhebungen wurden als Online-Erhebung realisiert (vgl. Kap. 8 zur genauen Beschreibung der verwendeten Datenquellen und Erhebungsmethoden). Im Zentrum der bisher fünf Phasen des Projekts standen ausgewählte Jugendämter und freie Träger aus den jeweiligen Jugendamtsbezirken aus unterschiedlichen Praxisfeldern. Auf der Basis der auf diese Weise erhobenen und analysierten Daten ist es möglich, darzustellen, was sich in den verschiedenen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung, Kindertagesbetreuung) im Zeitverlauf verändert. Die Entwicklungen in den Handlungsfeldern werden aus der Perspektive verschiedener Akteure der Kinder- und Jugendhilfe (Jugendämter, freie Träger, Dienste und Einrichtungen) nachgezeichnet, damit ein möglichst differenziertes Bild entsteht. Diese Datengrundlage zur Beschreibung der Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe wird ergänzt durch die Analyse der Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Abbildung 1.1 stellt dar, welche Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe in welcher Phase des Projekts befragt worden sind. Die nicht gefüllten „Bausteine“ in der Abbildung zeigen an, dass die jeweilige Institution in der betreffenden Phase nicht befragt wurde.

Das Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ verfolgt bei der Analyse mehrere Ziele. Erstens werden für die Praxis Reflexionsfolien zur Verfügung gestellt und Anregungen für Weiterentwicklungen gegeben, indem die aktuellen örtlichen Entwicklungen in größere zeitliche Zusammenhänge gestellt, zu bundesweiten Trends in Bezug gesetzt und in fachliche Debatten eingebunden werden. Ein zweites Ziel besteht darin, der Politik durch eine verständliche Aufbereitung der Daten Hinweise auf Handlungsbedarfe zu geben und auch zur Evaluation des SGB VIII beizutragen. Drittens verfolgt

das Projekt das Ziel, die Ansätze und Methoden der Jugendhilfeforschung weiterzuentwickeln.⁴

Abb. 1.1: Durchgeführte Befragungen des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ nach Erhebungsphasen



4 Im Anhang 1 befindet sich eine Liste der Berichte, in denen Teilerhebungen des Projekts ausgewertet werden und die im Internet unter www.dji.de/jhsw zum Download bereitstehen.

Im Folgenden werden die in diesem Buch dargestellten Ergebnisse so zusammengefasst und verdichtet, dass es möglich wird, Erreichtes zu erkennen, auf kritisch zu bewertende Entwicklungen hinzuweisen und zur Reflexion aktueller Entwicklungen anzuregen. Die Kinder- und Jugendhilfe hat vielfältige Aufgaben zu erfüllen und sich mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Erwartungen auseinanderzusetzen. Diese Aufgaben und Erwartungen verändern sich mit den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen, wie sie sich beispielsweise an den Veränderungen der Debatten zur Kindertagesbetreuung, den Vorstellungen über gute Jugendarbeit oder auch an den variierenden Begründungen für die Notwendigkeit einer stationären Hilfe erkennen lassen. Diese Veränderungen stellen die Kinder- und Jugendhilfe immer wieder vor neue Herausforderungen. Für das fachliche Selbstverständnis und ihre gesellschaftliche Funktion ist es dabei von großer Bedeutung, ob und wie die Kinder- und Jugendhilfe auf die Veränderungsprozesse reagiert, ob und wie sich dies in ihren Strukturen niederschlägt, und ob und wie sich ihre Handlungsstrategien verändern und welche Auswirkungen damit verbunden sind. Die Kinder- und Jugendhilfe verfügt dabei einerseits über eigene fachliche Definitions- und Gestaltungsmacht (z.B. Einführung des Hilfeplans und seine fachlich hohen Ansprüche, die Ausgestaltung von Hilfen und Förderangeboten); andererseits muss sie auf Druck von außen reagieren, wenn ihr Aufgaben zugemutet werden, die mit ihren fachlichen Selbstverständnissen und ihren Standards nur bedingt etwas zu tun haben (z.B. bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Verbesserung des Schulklimas durch Schulsozialarbeit, Ringen um Ressourcenausstattung).

Vor dem Hintergrund dieser hier nur angedeuteten Entwicklungen geht die vorliegende Veröffentlichung der Frage nach, wie sich die Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren entwickelt hat und vor welchen Herausforderungen sie heute steht. Damit ist auch die Frage angesprochen, inwieweit die Kinder- und Jugendhilfe im Zuge sozialer Wandlungsprozesse und gesellschaftlich-politischer Entwicklungen ihrem fachlichen Selbstverständnis und Standards, wie sie sich im SGB VIII widerspiegeln, treu bleibt und treu bleiben kann. Obwohl die Beantwortung dieser Fragen für ein so komplexes und von so unterschiedlichen Akteuren (drei staatliche Ebenen, jeweils Politik und Verwaltung, freie und privat-gewerbliche Träger, die einzelnen Fachkräfte, die AdressatInnen) geprägtes System in ihrer Vielschichtigkeit nicht vollständig zu leisten ist, wird in diesem Buch der Versuch unternommen, anhand ausgewählter zentraler Ergebnisse aus der Längsschnittstudie auf empirischer Basis Antworten auf diese Fragen zu geben. Im Mittelpunkt stehen dabei die Themen Steuerungsautonomie, Trägerpluralität, Angebote, Umgang mit demografischen Entwicklungen, Partizipation, Zusammenarbeit mit Eltern und das Verhältnis zur Schule. In den folgenden Abschnitten dieser Einleitung werden wichtige Ergebnisse gebündelt; eine ausführliche-

re Darstellung und Diskussion findet sich in den entsprechenden Kapiteln im Buch.

Steuerungsautonomie

Eine für das professionelle Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe zentrale Herausforderung, besteht in der Frage, ob und ggf. in welchem Umfang sie als gestaltender Akteur auftreten kann (vgl. Kap. 2). Mit anderen Worten: arbeitet sie als eigenständiges System, das seine eigenen Logiken und Wertvorstellungen gegenüber anderen erhalten und durchsetzen kann? Diese Frage ist deshalb so virulent, weil historisch betrachtet genau dies die Voraussetzung für die Ausdifferenzierung der Kinder- und Jugendhilfe als ein eigenständiges gesellschaftliches Teilsystem war. Die Autoren des Dritten Jugendberichts haben dies in ihrer Begründung für die Einheit der Jugendhilfe explizit hervorgehoben. Sie verweisen darauf, dass es um die Durchsetzung des Erziehungsgedankens geht, der weit über sozialutilitaristische Motive hinausgeht, weshalb sich eine Einordnung in die Funktionen der Sozialämter verbietet. Im Verhältnis zur Schule und beruflichen Bildung schreiben sie: Es braucht „eine von Schule und Berufsausbildungsinstitutionen unabhängige Instanz“, die „die Vertretung der spezifischen Interessen von Kindern und Jugendlichen wahrnimmt“ (Deutscher Bundestag 1971, S. 101). Und weiter ist zu lesen: Die Jugendhilfe „hat sich kritisch und korrigierend gegenüber allen Zugriffen zu verhalten, die von anderen Interessen als denen einer optimalen Verwirklichung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung geleitet werden“ (Deutscher Bundestag 1971, S. 101).

Der Gesetzgeber hat der Kinder- und Jugendhilfe verschiedene Instrumente an die Hand gegeben, um die eigene Steuerungsautonomie innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zu sichern. Er ging dabei sogar so weit, mit dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss eine einmalige Struktur zu schaffen. In ihm treffen demokratisch gewählte Mitglieder der Gebietskörperschaft und aufgrund ihrer beruflichen Stellung oder ihrer spezifischen Erfahrung berufene Personen in Zusammenarbeit mit der Verwaltung des Jugendamtes grundlegende Entscheidungen für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort. Dieser Ausschuss ist ob seiner Besonderheiten und auch seiner Eigenwilligkeiten geschätzt und umstritten zugleich. Dabei zeigen die Daten des Projektes, dass sich in jüngerer Zeit eine kleine Renaissance der Wertschätzung dieses Gremiums vollzieht. So ist die Zustimmungsrate zu der Aussage, wichtige Entscheidungen werden im Kinder- und Jugendhilfeausschuss getroffen, gegenüber dem Jahr 2000 um 22% angestiegen (vgl. Tab. 2.2). Dies kann auch als Reaktion auf wachsende Versuche der Fremdsteuerung verstanden werden (vgl. Kap. 2.1). Wenn diese Interpreta-

tion zutrifft, dann spricht dies dafür, dass die Kinder- und Jugendhilfe versucht, ihre Autonomie zu nutzen.

Ein weiteres gesetzlich abgesichertes und definiertes Steuerungsinstrument ist in der Jugendhilfeplanung zu sehen (vgl. Kap. 2.2). Diese soll dazu beitragen, dass notwendige Angebote qualifiziert, rechtzeitig und mit ausreichenden Kapazitäten vorgehalten werden. Hier fällt die Bilanz eher schlechter aus. Denn obwohl es seit Jahrzehnten eine kontinuierliche Weiterentwicklung von Planungskonzepten gibt, fehlt es bis heute in der Praxis – zumindest flächendeckend – an integrierten Planungsansätzen, die differenziert und systematisch die Passung von Angeboten auf die ausdifferenzierten Lebenslagen der potenziellen AdressatInnen zum Gegenstand haben. Vielmehr indizieren die Daten der längsschnittlichen Beobachtung eine Beschränkung auf gesetzliche Mindestanforderungen (insbesondere der Bedarfsfeststellung bei der Kindertagesbetreuung). Hierdurch vergibt sich die Kinder- und Jugendhilfe die Chance, selbst gestaltend auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren und eigene Vorstellungen von fachlich angemessenen Antworten auf den sozialen Wandel in der politischen Diskussion zu platzieren.

Ein anderer Aspekt der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe ist die Weiterentwicklung von Angeboten. Anstelle einer aushandlungsorientierten, die NutzerInnen und Anbieter der Angebote einbeziehenden Weiterentwicklung findet, folgt man den vorliegenden Daten des Projektes, häufig eine nach innen gerichtete, an scheinbar objektiven Kennzahlen orientierte Entwicklung statt, deren Legitimation oftmals unhinterfragt bleibt. Es werden interne Daten in Dokumentationssystemen generiert, die zu Steuerungszwecken sowohl rein intern als auch für Benchmarkingzwecke verwendet werden (vgl. Kap. 2.2.2). Wird nicht reflektiert, inwiefern die Art der Dokumentation und Datenerhebung bereits Ausdruck bestimmter Vorannahmen und Erklärungsmodelle ist und ob die damit angestellten Interpretationen tatsächlich gegenstandsgerecht sind, besteht die Gefahr, dass nur die Magie der Zahlen wirkt.

Beliebt ist auch die Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte auf die Kinder- und Jugendhilfe. Die Ironie dabei ist, dass diese innerhalb der Wirtschaftswissenschaften häufig bereits ihren Zenit überschritten haben (vgl. z.B. Diskussion zu beyond budgeting (Hope/Fraser 2003)) oder aber in der Kinder- und Jugendhilfe für Bereiche angewandt werden, die nicht nach Marktprinzipien zu steuern sind. Aus dieser Perspektive betrachtet, lautet eine erste Antwort auf die oben formulierten Fragen, dass die Kinder- und Jugendhilfe Gefahr läuft, durch fehlende ausgereifte Planungskonzepte und expertokratische Kennzahlenmodelle ihre Besonderheit und damit ihre Bedeutung zu schmälern.

Angesichts der erheblichen Summen an Geld, die in der Kinder- und Jugendhilfe ausgegeben werden, besteht zu Recht ein Anspruch darauf, dass die Kinder- und Jugendhilfe intern Wege findet, das Geld effizient und ef-

fektiv zu verwenden. Sie ist also darauf angewiesen, Finanzierungsformen zu entwickeln und durchzusetzen, die ihrer Aufgabenstellung gerecht werden (vgl. Kap. 2.3). Dies ist angesichts der vielen Akteure und der unterschiedlichen Aufgaben keine leichte Anforderung. So muss sowohl Stabilität gesichert als auch Veränderung provoziert werden. Stabilität ist notwendig, damit die Träger, Dienste und Einrichtungen die Sicherheit haben, die erforderlich ist, um gute Arbeit leisten zu können. Veränderung sollte möglich sein, damit sich niemand an Konzepten festklammert, die keine Passung mehr zwischen den Bedürfnissen der AdressatInnen und den Angeboten erzeugen. Die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten sind, das zeigen die Ergebnisse des Projektes deutlich, bisher jedoch nicht durchgängig als positiv zu bewerten. Offensichtlich ist die richtige Mischung für die Kinder- und Jugendhilfe noch nicht gefunden, was angesichts der vielerorts greifbaren Unterfinanzierung wenig erstaunt. Projektfinanzierungen sind über ihr Ziel, nicht jedes Angebot gleich auf Dauer zu stellen und damit die Anpassungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, hinausgeschossen; Budgetierung wurde zum Teil nur halbherzig angewandt und konnte so die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen; die Einführung marktförmiger Aushandlungsmechanismen, wie bei den Entgelten, haben nicht zu den erhofften Einsparungen geführt (vgl. Kap. 2.3). Die Optimierung der Arbeitsabläufe scheint in den Kernbereichen ausgereizt. Sichtbar wird dies beispielsweise an Gutachten, die landauf landab zu dem Ergebnis kommen, dass das Personal im ASD aufgestockt werden muss. Hier steht die Kinder- und Jugendhilfe vor einer stetigen Herausforderung, ihre Handlungsautonomie zu bewahren. Auch in diesem Aspekt von Steuerung steht die Kinder- und Jugendhilfe in der Gefahr, ihre bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten aus der Hand zu geben.

Trägerpluralität

Zu den Grundfesten der Kinder- und Jugendhilfe gehört die Trägerpluralität (vgl. Kap. 3). Diese ist einerseits historisch gewachsen, andererseits in dem Erziehungsrecht der Eltern begründet, die Anspruch darauf haben, so in ihrer Erziehungstätigkeit unterstützt werden, dass ihre Wertvorstellungen und erzieherischen Grundsätze geteilt werden. Dies ist angesichts der Pluralität und Heterogenität moderner Gesellschaften auch der einzige legitimierbare Weg, denn schließlich gibt es keine Gewissheit mehr darüber, welche konkreten Erziehungsziele im Vordergrund zu stehen haben und damit zusammenhängend wie Erziehung erfolgreich gelingen kann.

Angesichts der demografischen Entwicklung in vielen Regionen Deutschlands (vgl. die Diskussion um die schrumpfenden Städte, aber auch den Rückgang des Anteils der unter 18-Jährigen) wäre eine Abnahme oder Einschränkung der Trägerpluralität zwar wenig erstaunlich, empirisch zeigt

sich jedoch, dass im Bereich der Kindertagesbetreuung und den ambulanten erzieherischen Hilfen – beides Arbeitsfelder, in denen es einen Ausbau gibt – die Trägerpluralität weiter zunimmt. In den anderen Arbeitsfeldern lässt sich eine solche Entwicklung der Zunahme wie in den vorangegangenen Erhebungen nicht mehr zeigen. Dies ist aber auch auf den bereits erreichten Stand der Trägervielfalt zurückzuführen. Die Kinder- und Jugendhilfe steht also, gemessen daran, wie viele unterschiedliche Träger in einem Arbeitsfeld aktiv sind, gut da.

Mit der Trägerpluralität ist jedoch nicht nur die zahlenmäßige Vielfalt, sondern auch die Vielfalt der Wertorientierungen gemeint. Ob diese auch realisiert ist, kann mit den vorliegenden Daten nicht abschließend beantwortet werden, wäre jedoch eine interessante Fragestellung für weitere Untersuchungen. Einzelne Hinweise auf eine Veränderung hinsichtlich der Vielfalt der Werteorientierungen zeichnen sich dennoch in den vorliegenden empirischen Befunden ab. Ein Beispiel aus dem Arbeitsfeld Jugendarbeit: Das neue Betätigungsfeld schulnaher Angebote ruft auch neue Akteure auf den Plan. So setzt sich vor allem in Ostdeutschland eine Entwicklung fort, dass insbesondere solche Träger aktiv werden, die verstärkt projekt- bzw. angebotsorientiert arbeiten und nicht als klassische, sich den Prinzipien der Jugendarbeit verpflichtet fühlende Jugendorganisationen gelten können. Für diese Träger steht weniger eine Orientierung an lebensweltlichen und in Milieus verankerten Wertegemeinschaften, sondern eher eine an dem geforderten Aufgabenprofil im Vordergrund. Das heißt, die Trägerlandschaft setzt sich zwar aus verschiedenen Trägern zusammen, muss jedoch nicht zwangsläufig eine Vielfalt der milieugebundenen Wertorientierungen repräsentieren.

Das Verhältnis zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Trägern ist neben der quantitativen Trägervielfalt und der Vielfalt der Wertorientierungen ein dritter wichtiger Aspekt der Trägerpluralität. Denn wenn freie Träger die sie auszeichnende Autonomie gegenüber dem öffentlichen Träger verlieren, weil inzwischen andere Steuerungsmechanismen angewandt werden und/oder die Mittelvergabe an sehr detaillierte Vorgaben geknüpft ist, dann verliert die reine Anzahl an unterschiedlichen Trägern ihre Aussagekraft hinsichtlich der Frage, ob es tatsächlich eine Trägerpluralität gibt und die AdressatInnen somit auch über die Möglichkeit verfügen, ihr Wunsch- und Wahlrecht zu realisieren. Denn sind die Angebote freier Träger durch die Vorgaben öffentlicher Träger en detail vorgegeben, dann spielt es inhaltlich kaum mehr eine Rolle, wer diese dann letztendlich realisiert.

Es gibt also eine quantitative Pluralität in den Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe, ob diese allerdings auch die unterschiedlichen Wünsche, Bedürfnisse und Interessen von Familien (§ 80 SGB VIII) widerspiegelt, kann auf der Basis dieser Daten letztendlich nicht entschieden werden.

Zur Entwicklung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer Inanspruchnahme

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stellt die Kinder- und Jugendhilfe eine Reihe von Angeboten und Diensten durch öffentliche oder freie Träger bereit. Eine für das fachliche Selbstverständnis und die Weiterentwicklung relevante Frage dabei ist, inwiefern es der Kinder- und Jugendhilfe gelingt, durch ihre Angebote und Dienste sowohl ihren gesetzlichen Aufgaben im Sinne des Wächteramtes und der Unterstützung des Rechts auf Erziehung (vgl. § 1 und ff. SGB VIII) als auch den Bedürfnissen nach Hilfe und Unterstützung junger Menschen und ihrer Familien gerecht zu werden. Das Spektrum der Angebote und Dienste ist so groß, dass hier nur exemplarisch Entwicklungslinien hervorgehoben werden können.

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige entspricht den Bedürfnissen vieler Eltern nach früher Bildung, Erziehung und Betreuung ihrer Kinder. Momentan stellt sich die Frage, ob der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur so schnell realisiert werden kann, wie die Nachfrage seitens der Eltern steigt. Der Ausbau erfolgte bislang vor allem unter quantitativen Gesichtspunkten. In der Fachdiskussion wurden demgegenüber auch die Bedeutung qualitativer Aspekte, wie etwa der Personalschlüssel, die pädagogische Verknüpfung von Betreuung, Erziehung und Bildung, pädagogische Herausforderungen der Altersmischung der betreuten Kinder, die Qualifizierung von Tagespflegepersonen, die fachliche Einschätzung von Großtagespflegestellen sowie der Mangel an Ganztagsplätzen und nicht ausreichende Öffnungszeiten thematisiert. Im Vergleich zu der Situation vor fünf Jahren und früher sind in der Kindertagesbetreuung quantitativ enorme Fortschritte gemacht worden. Gleichzeitig haben sich auch die von der Kinder- und Jugendhilfe selbst gestellten Ansprüche durch die gesetzlichen Veränderungen des TAG und KiFöG erhöht. Gemessen an den damit einhergehenden fachlichen Anforderungen sind noch nicht überall alle Ziele erreicht worden (vgl. Hüskens 2011). Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach dem ersten Lebensjahr ab 2013 erfordert deshalb weitere Anstrengungen und Investitionen und geeignete Planungsinstrumente, das lokale Angebot den Bedürfnissen der AdressatInnen anzupassen.

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung wie auch anderer Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die mit einem Rechtsanspruch verbunden sind, bindet viele finanzielle Ressourcen. Mancherorts entsteht deshalb eine Konkurrenz einzelner Arbeitsfelder um die nach wie vor knappen finanziellen Ressourcen der Kommunen. Die Jugendarbeit hat in dieser Situation einen schweren Stand, weil sie sich nicht auf individuelle Rechtsansprüche der AdressatInnen berufen kann. Die vorliegenden Daten des Projektes enthalten einige Hinweise, dass die Jugendarbeit Leidtragender dieser Situation ist. So sinkt zum Beispiel der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen überhaupt noch ein Jugendring vorhanden ist (Seckinger u. a. 2012); auch stehen

den Kindern und Jugendlichen vielerorts weniger Jugendräume zur Verfügung (vgl. Kap. 4.1) und für einen großen Teil der Jugendverbände hat sich die Finanzausstattung langfristig betrachtet verschlechtert (vgl. Seckinger u. a. 2009) und damit ihre Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Gerade in Zeiten des demografischen Wandels und der zunehmenden Institutionalisierung der Lebensläufe junger Menschen besteht jedoch auch eine öffentliche Verantwortung, eine Freizeitinfrastruktur vorzuhalten, die die mancherorts wenig ausgebaute kommerzielle Infrastruktur, insbesondere in ländlichen Räumen, kompensiert und die es jungen Menschen ermöglicht, eigene, selbstbestimmte Erfahrungen zu machen.

Im Arbeitsfeld der Jugendsozialarbeit zeigen sich bei der Schulsozialarbeit und der Jugendberufshilfe starke Dynamiken. Angebote und Leistungen in beiden Arbeitsfeldern werden im Vergleich zu 2004 seltener in der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe erbracht (vgl. Kap. 4.2). Die Kinder- und Jugendhilfe reagiert damit offensichtlich auf den Ausbau der ganztägigen Betreuungsangebote an Schulen. Dieser Ausbau geht in manchen Regionen mit einer Verantwortungsverlagerung im Bereich der Schulsozialarbeit einher. Zugleich sieht sich die Kinder- und Jugendhilfe mit der Neuausrichtung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (SGB II und SGB III) konfrontiert, die die Verantwortung der Arbeitsmarktintegration den Akteuren des SGB II zuschreibt. Die Kinder- und Jugendhilfe nimmt diese Veränderungen zum Teil zum Anlass, sich aus diesen Arbeitsfeldern zurückzuziehen, obwohl sie einen eigenen gesetzlichen Auftrag hat, der darin besteht, eine ganzheitliche Förderung junger Menschen zu gewährleisten und deren Persönlichkeitsentwicklung zu unterstützen. An damit verbundenen Aufgaben ändert auch die gesetzlich verankerte Nachrangigkeit bei reinen Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration nichts.

Der Rückzug aus diesem Arbeitsfeld ist insbesondere auch deshalb ein Problem, da de facto nicht alle jungen Menschen, die einen entsprechenden Hilfebedarf haben, Hilfe nach dem SGB II erhalten. Die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der Jugendsozialarbeit haben deshalb nach wie vor ihre eigene Existenzberechtigung und -notwendigkeit. Will die Kinder- und Jugendhilfe ihren Aufgaben gerecht werden und ihre eigene(n) Handlungslogik/-prinzipien zur Geltung bringen, müssten ihre eigenen Bemühungen von dem Ausbaustand ähnlicher Angebote anderer Leistungssysteme unabhängiger werden.

Alle verfügbaren Daten belegen, dass erstens die absolute Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen sowie die relative Inanspruchnahme bezogen auf die Anzahl junger Menschen in der Bevölkerung insgesamt in den letzten Jahren zugenommen haben, und insofern die Inanspruchnahme selbstverständlicher geworden ist, und dass sich zweitens die Grenzen zwischen öffentlicher und privater Verantwortung für Fragen der Erziehung hin zu einer stärkeren Übernahme der öffentlichen Verantwortung verschieben. Diese Entwicklungen, die einen Bedeutungswandel im Arbeitsfeld Hilfen

zur Erziehung markieren, werden u.a. bedingt durch eine zunehmende Offenheit von Lebensentwürfen, das Erodieren von Gewissheiten im Leben der Menschen, die Betonung der Bedeutung von Humankapital in einer Volkswirtschaft ohne andere wettbewerbsrelevante Ressourcen (z.B. Bodenschätze, niedrige Löhne) sowie Skepsis gegenüber der Erziehungskompetenz von Eltern aus bestimmten Milieus. Das müsste auch Auswirkungen auf die Angebote der erzieherischen Hilfen haben. Empirisch sichtbar werden entsprechende Entwicklungen an Hand einer Ausdifferenzierung von Hilfeangeboten, einer schon seit längerer Zeit steigenden Inanspruchnahme von Beratungsleistungen und Angeboten ambulanter erzieherischer Hilfen sowie einer seit einigen Jahren steigenden Fallzahl bei Fremdunterbringungen und Inobhutnahmen (vgl. Kap. 4.3, 4.5, 4.6).

Kann man nun die steigende Inanspruchnahme dieser Leistungen und Angebote als Zeichen dafür deuten, dass die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe in der Lage ist, schnell und angemessen auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen zu reagieren? Die Antworten auf diese Fragen hängen von der jeweiligen Perspektive, die man einnimmt, ab; schließlich bewegt man sich hierbei mitten im Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle. Ist eine höhere Inanspruchnahme Ausdruck einer verschärften Kontrolle, dann kann dies sowohl als negative als auch als positive Entwicklung gewertet werden, je nachdem, wie sehr man den Kontrollauftrag als originäre Jugendhilfesaufgabe begreift. Mehr Menschen zu helfen, ist gut für Menschen, die sich diese Hilfe selbst wünschen. Gleichzeitig belastet diese Praxis der Hilfegewährung die öffentlichen Haushalte stärker. Aber nicht immer entspricht die Hilfegewährung (gleich von Anfang an) den Wünschen der AdressatInnen, obwohl sie gesellschaftlich als unabdingbar betrachtet wird (vgl. z.B. Merchel 2011). Eine Aufgabe der Fachkräfte ist es, gemeinsam mit den AdressatInnen den Hilfeprozess auszugestalten und dabei auf ihren Vorstellungen eines gelingenden Lebens aufzubauen. Im Wechselspiel zwischen Hilfe und Kontrolle lassen sich diese Fragen (Ausbau der Hilfen zur Erziehung eine positive Entwicklung und/oder angemessene Reaktion auf gesellschaftliche Veränderung?) also nicht eindeutig beantworten.

Wenn sich schon die Frage nach der Bewertung des Trends steigender Inanspruchnahme von erzieherischen Leistungen nicht eindeutig beantworten lässt, so bleibt die Frage, ob neben der Normalisierung der Inanspruchnahme von Hilfen weitere Faktoren vorhanden sind, die den Anstieg der Inanspruchnahme erklären. Hierzu werden in der Fachöffentlichkeit drei Aspekte diskutiert. Erstens wird eine höhere Sensibilisierung der öffentlichen Aufmerksamkeit durch die medial stark aufbereiteten Fälle von Kindeswohlgefährdungen mit tödlichem Ausgang angeführt. Im Zusammenhang damit wird zweitens auch eine starke Verunsicherung der Fachkräfte ins Feld geführt. Die Fachkräfte würden dazu neigen, lieber zu früh und zu viel Hilfebedarf zu konstatieren als zu spät zu reagieren und sich dem Vorwurf des nicht fachlich adäquaten Handelns mit eventuellen individuellen

Rechtsfolgen auszusetzen. Und drittens wird auf die zwangsläufigen Folgewirkungen einer Prekarisierung von Familien hingewiesen. Welcher Faktor letztendlich den stärksten Effekt auf die steigende Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen hat, lässt sich empirisch bislang nicht zuverlässig entscheiden. Es ist davon auszugehen, dass diesen Effekten im Zeitverlauf unterschiedliches Gewicht zugemessen werden muss und sie auch nach Hilfeart (z. B. Beratung, ambulante Hilfe, Fremdunterbringung) variieren.

Parallel mit der verstärkten Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen, etwa auch durch verstärkte Bestrebungen der Anbindung solcher Angebote an Regeleinrichtungen wie Kindertagesstätten, steigt der Legitimationsdruck, der auf der Kinder- und Jugendhilfe lastet. Eine Herausforderung besteht dabei darin, dass widersprüchliche Erwartungen in der Öffentlichkeit formuliert werden. Zum Beispiel wird von der Kinder- und Jugendhilfe an der einen Stelle eingefordert, dass sie die Wirkungen ihres Handelns nachweisen soll, und gleichzeitig wird sie an anderer Stelle unter öffentlichem Druck aufgefordert, auf eine Art und Weise tätig zu werden, für die in Deutschland oftmals noch kein Wirkungsnachweis vorhanden ist. Prävention, in der Öffentlichkeit vor allem am Beispiel der Frühen Hilfen diskutiert, ist hierfür ein Beispiel.

Betrachtet man abschließend das gesamte Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe, kann eine Antwort auf die oben gestellten Fragen in Bezug auf die zuletzt dargestellten Aspekte nur ambivalent ausfallen. Die Kinder- und Jugendhilfe wird noch immer geprägt durch ein enormes Wachstum in den Bereichen Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung, das an etlichen Stellen Fortschritte markiert, während an anderen Stellen negative Folgewirkungen entstehen. Es kann nicht a priori angenommen werden, dass diese vorübergehend sein werden. Vielmehr muss die Kinder- und Jugendhilfe diese negativen Folgewirkungen im Auge behalten und geeignete, Abhilfe schaffende Maßnahmen ergreifen, um ihre öffentliche Verantwortung, die nicht auf einzelne Arbeitsfelder begrenzt ist, wahrnehmen zu können.

Reaktionen auf demografische Entwicklungen

Die Frage nach den zukünftigen Herausforderungen lässt sich nicht beantworten, ohne dass man auch den Blick darauf lenkt, wie die Kinder- und Jugendhilfe mit den demografischen Veränderungen umgeht (vgl. Kap. 5), da diese ihre Zukunftsfähigkeit beeinflussen. Die demografischen Veränderungen wirken in mehrfacher Hinsicht auf die Kinder- und Jugendhilfe. Sie führen zu konzeptionellen Herausforderungen, da auf veränderte Bedingungen des Aufwachsens, auf die Sicherung von Kohortengerechtigkeit und die große Anzahl von Kindern und Jugendlichen mit Migrationserfahrung ebenso reagiert werden muss, wie auf rein quantitative Entwicklungen, die Fra-

gen der Trägerpluralität und der Auslastung von Infrastrukturangeboten bzw. Vorhaltung von spezialisierten Hilfen betreffen (vgl. Pluto u. a. 2007; AGJ 2008). Aber auch hinsichtlich der in manchen Regionen schwierigen Gewinnung von Fachkräften und der Weiterentwicklung von Personalentwicklung steht die Kinder- und Jugendhilfe nicht zuletzt aufgrund der demografischen Veränderungen vor großen Herausforderungen (AGJ 2011). Erstaunlicherweise scheint der Anteil an Jugendämtern, die sich auf die demografiebedingten Veränderungen vorbereiten, nicht sehr groß zu sein. Lediglich für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung geben über drei Viertel der Jugendämter an, sich strategisch mit dieser Fragestellung zu befassen. Im Feld der erzieherischen Hilfen gibt es aus der Sicht der allermeisten Jugendämter entweder noch keinen oder zumindest keinen dringlichen Handlungsbedarf. Dieses Ergebnis überrascht, da gerade die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Entwicklungen – vor allem das sich verändernde Zahlenverhältnis der Generationen sowie der wachsende Anteil von jungen Menschen mit Migrationshintergrund – veränderte Bedingungen des Aufwachsens implizieren, Anforderungen an die interkulturelle Öffnung von Angeboten stellen und die Gewinnung von Fachkräften dringlich werden lassen. Die Antwort auf die eingangs gestellten Fragen muss also uneindeutig bleiben. Denn die Gelassenheit, mit der vonseiten des öffentlichen Jugendhilfeträgers auf diese Entwicklung reagiert wird, könnte Ausdruck dessen sein, dass die Kinder- und Jugendhilfe bisher von gravierenden Veränderungen verschont blieb, weil es die von der Politik beschworene „demografische Rendite“ nicht gibt. Oder aber diese Trägheit ist Ausdruck von fehlenden Perspektiven und verweist damit eher auf eine negative Entwicklung. Für letztere Interpretation spricht ein wenig, dass fast alle Jugendämter, fragt man nach konkreten, mit demografischen Veränderungsprozessen verbundenen Herausforderungen, durchaus Handlungsbedarf sehen. Ein Beispiel hierfür ist, dass fast alle Jugendämter es als ihre Aufgabe ansehen, den Zugang von MigrantInnen zu sozialen Diensten zu erleichtern und nur jedes sechste Jugendamt es nicht für erforderlich erachtet, Angebote zu haben, die auf den spezifischen Bedarf von Familien mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind (vgl. Tab. 5.13). Je konkreter greifbar die mit den demografischen Entwicklungen verbundenen Herausforderungen sind (also Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung oder Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund), umso eher reagiert die Kinder- und Jugendhilfe. Aber es scheint ein integrierendes Gesamtkonzept zu fehlen.

Mitwirkung der AdressatInnen – Partizipation und Zusammenarbeit mit Eltern

Eine in der Vergangenheit wichtige und für die zukünftige fachliche Entwicklung zentrale Herausforderung der Kinder- und Jugendhilfe besteht darin, dass sie ihre AdressatInnen als Partner anerkennt und wie es ihr gelingt, ihren Bedürfnissen entsprechend Hilfe und Unterstützung leisten zu können. Die Kinder- und Jugendhilfe ist als Leistungssystem konstituiert, das Eltern bei ihrer Erziehungsarbeit unterstützen soll. Die gesetzlichen Regelungen gehen davon aus, dass Kinder, Jugendliche und Eltern prinzipiell in der Lage sind, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen. Sie haben das Recht auf eine eigenständige Lebensführung, die sich auch nicht an den Vorstellungen von ExpertInnen orientieren muss, solange das Wohl des Kindes nicht gefährdet ist. Dies ist eine der Grundlagen für das Wunsch- und Wahlrecht und die vielfältigen Verankerungen von Beteiligungsrechten. Das Prinzip dabei ist, dass sich wirksame Hilfeprozesse nur gemeinsam entwickeln lassen, also partizipativ zu gestalten sind. Studien, die der Bedeutung von Hilfe in individuellen Lebensläufen nachgehen, arbeiten heraus, dass die AdressatInnen Hilfen dann als hilfreich einstufen, wenn sie selbst auf das Geschehen Einfluss nehmen konnten (vgl. für einen Überblick Wolf 2007).

In den letzten 20 Jahren hat die Kinder- und Jugendhilfe einiges getan, um die Handlungsmaxime Partizipation zu realisieren. Ein Beispiel hierfür ist die gesetzliche Vorgabe des § 36 SGB VIII (Beteiligung, Hilfeplanung), die für viele Jugendämter Anlass war, Instrumente zu entwickeln und Fachkräfte zu qualifizieren, um Hilfeplanungsprozesse beteiligungsorientierter zu gestalten. Auch wenn es heute noch deutliche Verbesserungsbedarfe gibt, ist die Hilfeplanung für die AdressatInnen zu einem zentralen Instrument der Einflussnahme auf die Hilfestaltung geworden (vgl. Kap. 6.2). Positive Entwicklungen zeigen sich hinsichtlich der Beteiligung von AdressatInnen auch in der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII), denn die meisten Jugendämter beziehen Kinder, Jugendliche und Eltern in die Jugendhilfeplanung mit ein, wenn sie denn einen Jugendhilfeplan erstellen (vgl. Kap. 6.1). Ein weiteres Beispiel sind die stationären Hilfen. Der Anteil der Einrichtungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung, die institutionalisierte Formen der Beteiligung etabliert haben, ist weiter angestiegen (vgl. Kap. 6.3).

In der Vergangenheit hat sich aber auch gezeigt, dass es im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe nicht so einfach ist, diesen Beteiligungsprinzipien zu folgen. Der Druck, schnell handeln zu müssen, die Anforderung, Wirkungen unmittelbar nachzuweisen, und die vielerorts drängenden Einsparbemühungen führen im Alltag offenbar dazu, dass die Partizipationsanforderung in den Hintergrund gedrängt wird. Auch eine Zunahme von Normierungsprozessen führt unweigerlich dazu, dass die Beteiligung der AdressatInnen im Hilfeplanprozess in Frage gestellt wird. ExpertInnen definieren, was für

die AdressatInnen notwendig ist, und damit sinkt die Motivation, nach den Bedürfnissen der AdressatInnen zu fragen und die Ausgestaltung der Hilfen daran auszurichten. War in den vorangegangenen Erhebungen eine Zunahme der Beteiligungsaktivitäten und eine größere Zustimmung zur positiven Bedeutung von Beteiligungsprozessen zu erkennen, so zeigen sich diese nun nicht mehr. Zum Teil ist sogar eine Tendenz zur Skepsis gegenüber Beteiligungsprozessen festzustellen. Dies trifft für die Einstellung zum Hilfeplanverfahren zu, das in den Augen von Fachkräften weniger wichtig zu werden scheint (vgl. Kap. 6), und auch für den Alltag in den stationären Einrichtungen. Den Kindern und Jugendlichen wird beispielsweise häufiger unterstellt (2004: 15% der Einrichtungen, 2009: 26% der Einrichtungen), sie hätten kein Interesse, in einem Mitbestimmungsgremium aktiv mitzuarbeiten (vgl. Kap. 6).

Auch für die Beteiligungsmöglichkeiten im kommunalen Raum (z.B. Kinder- und Jugendparlamente) zeigt sich keine Zunahme. In den nächsten Jahren wird sich entscheiden, ob es die Kinder- und Jugendhilfe schafft, ihren Maximen treu zu bleiben und den AdressatInnen Mitgestaltungsmöglichkeiten einräumt.

Kinder und Jugendliche sind aus der Perspektive der meisten Fachkräfte nach wie vor die HauptadressatInnen der Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe. Dies verwundert angesichts der Stellung der Eltern im SGB VIII. An zentraler Stelle (§ 1 SGB VIII) wird die elterliche Verantwortung in Erziehungsfragen besonders hervorgehoben und die Hilfen zur Erziehung haben explizit die Aufgabe, die Erziehungsfähigkeit der Eltern zu stabilisieren.

In diesem Abschnitt wird eine Antwort auf die Frage nach den Herausforderungen auf Basis der empirischen Daten zur Zusammenarbeit mit Eltern versucht (vgl. Kap. 7). Um die Frage beantworten zu können, ist es in einem ersten Schritt notwendig, sich Aspekte des familiären Zusammenlebens unter den derzeitigen Bedingungen zu vergegenwärtigen. Pointiert lässt sich dies so zusammenfassen: Die „klassische“ Familienform ist zwar immer noch das dominierende Modell des Zusammenlebens mit Kindern in Deutschland, aber andere Lebensmodelle (Alleinerziehende, unverheiratet zusammenlebende Eltern mit Kind) nehmen zu (vgl. für einen Überblick Destatis/GESIS-ZUMA/WZB 2008; Gadow 2011); tradierte Erziehungsvorstellungen werden in einer werteliberalen Gesellschaft brüchig, und bei vielen Eltern entstehen Unsicherheiten und Unklarheiten über „die richtige“ Erziehung; Eltern werden als eine Folge der Debatten um den „PISA-Schock“ stärker in der Verantwortung für die Bildung und Förderung ihrer Kinder gesehen; die Anforderungen der Arbeitswelt erfordern von erwerbstätigen Eltern die Herstellung einer Balance zwischen den Anforderungen von Familie und denen des Berufs; kurzum: Eltern und Familien sehen sich aufgrund einer Vielzahl von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen „unter Druck“ gesetzt. Von diesem Druck bleibt auch die Kinder- und Jugendhilfe

nicht unberührt. Denn Angebote der Frühen Hilfen und solche zur Förderung der Erziehung in der Familie, Hilfen zur Erziehung sowie die Angebote zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sind aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags zu einer Zusammenarbeit mit Eltern aufgefordert. Insbesondere in denjenigen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, in deren Angeboten in der inhaltlichen Ausgestaltung bislang (immer noch) eine Kindzentrierung vorliegt (z.B. Kindertagesbetreuung oder stationäre Hilfen zur Erziehung), wird diese besondere Ausgangslage spürbar, wie die Befunde aus den Erhebungen zur Kindertagesbetreuung und bei stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung dokumentieren.

Sowohl in Kindertageseinrichtungen (§ 22a Abs. 2 Satz 2 SGB VIII)⁵ als auch in stationären Angeboten (in Form der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII) sieht der Gesetzgeber Partizipationsmöglichkeiten für Eltern vor. Doch in der Praxis der Arbeitsfelder Kindertagesbetreuung und stationäre Erziehungshilfe klafft eine Lücke zwischen den gesetzlich verankerten elterlichen Beteiligungsrechten und den realisierten Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten. Ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Fachkräften und Eltern auf Augenhöhe, wie dies durch den Beteiligungsanspruch realisiert werden sollte, liegt nicht vor. Vielfach dominieren die Professionellen mit ihren Entscheidungslogiken: Sie lassen nur elterliche Beteiligungsformen zu, die nicht im Widerspruch mit institutionellen Verfahrensweisen stehen oder das eigene Vorgehen nicht in Frage stellen (vgl. Kap. 7). Im Hinblick auf diese Aspekte der Zusammenarbeit mit Eltern zeigen sich also noch deutliche Entwicklungsbedarfe.

Die zuvor skizzierten Ergebnisse geben einen ersten Hinweis auf das ambivalente Verhältnis der Fachpraxis der Kinder- und Jugendhilfe zu dem gesetzlichen Auftrag zur Zusammenarbeit mit Eltern. Weitere Hinweise auf ein ambivalentes Verhältnis enthalten die nachfolgenden Befunde. Kindertageseinrichtungen und stationäre Angebote haben es zum Teil mit Eltern in besonderen Belastungssituationen zu tun. Diese Belastungslagen reichen von beruflichen Drucksituationen, elterlichen Sprachproblemen, psychischen Notlagen bis hin zu Armutslagen. Sie werden von Einrichtungen als Gründe genannt, nicht mit den Eltern zusammenzuarbeiten (vgl. Kap. 7). Die genannten Gründe treffen also gerade auf jene Gruppen von AdressatInnen zu, die besondere Unterstützungsbedarfe im Hinblick auf die Realisierung positiver Lebensbedingungen und Erziehungsvorstellungen haben. Es ist deshalb zu vermuten, dass sich Einrichtungen in der Zusammenarbeit mit Eltern auf diejenigen Gruppen von Eltern fokussieren, die besonders wenig

5 Das Bundesrecht regelt nicht, in welcher Form die Beteiligung von Eltern in Kindertageseinrichtungen geschehen soll. Hierzu geben die einzelnen Landesausführungsgesetze näher Auskunft. Vielfach lassen sich dort aber Hinweise auf institutionalisierte Beteiligungsformen von Eltern (genannt werden Elternausschuss, Elternrat oder Elternbeirat) finden.

herausfordernd für die pädagogische Kompetenz der Fachkräfte sind oder bei denen ein geringerer Widerstand im Hinblick auf die Wahrnehmung der eigenen Rechte und Ansprüche besteht. Vielmehr scheint die Fachpraxis der Kinder- und Jugendhilfe die Zusammenarbeit mit Eltern dafür zu nutzen, dass die Eltern sich an die vorherrschenden (institutionellen) Handlungslogiken, Wertvorstellungen etc. der Kinder- und Jugendhilfe gewöhnen und diese akzeptieren. Die ebenfalls vom Projekt durchgeführte qualitative Studie zur Zusammenarbeit mit Eltern im Kontext stationärer erzieherischer Hilfen und die Diskussionen auf Workshops zur Auswertung der Befragung von Kindertagesstätten haben diese Perspektive auf die Zusammenarbeit sichtbar werden lassen.

Eine derartige Wahrnehmung von Eltern und der Gestaltung der Zusammenarbeit mit ihnen prägen auch den Stellenwert, der ihr in der Fachpraxis beigemessen wird. Prinzipiell wird sie als bedeutsam und unverzichtbar eingeschätzt, gleichzeitig aber werden ihre Inhalte von den Interessen der Einrichtung (und nicht der Eltern) gelenkt sowie ihre Effekte nur als sehr begrenzt wahrgenommen. Auch in diesen Befunden zeigt sich wiederum das Spannungsverhältnis zwischen institutioneller Ratio und elterlichen Interessen, in dem sich die Kinder- und Jugendhilfe befindet. Allerdings wird dieses Spannungsverhältnis im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe häufig zugunsten der institutionellen Handlungslogiken aufgelöst.

Alles in allem – und darauf deuten die Befunde hin – gelingt es der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht durchgängig, den gesetzlichen Auftrag zur Zusammenarbeit mit Eltern in den Arbeitsfeldern Kindertagesbetreuung und stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung umzusetzen. Die Kindzentrierung in der inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote führt (immer noch) dazu, dass die Zusammenarbeit mit Eltern als Zusatzaufgabe anstatt als Kernaufgabe verstanden wird. Fraglich bleibt in diesem Zusammenhang, ob hier aufseiten der Kinder- und Jugendhilfe ein Handeln entsprechend selbst definierter fachlicher Standards vorliegt. Hier besteht in der Breite der Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe noch ein deutliches Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Wahrnehmung und Akzeptanz von Eltern.

Schule und Jugendhilfe

Das Verhältnis von Kinder- und Jugendhilfe zum System Schule wird in der Fachöffentlichkeit breit diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei vor allem der Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Funktionsfähigkeit der Schule: Der Kindergarten soll auf die Schule vorbereiten, Jugendarbeit soll einen Beitrag zur Nachmittagsbetreuung von Schulkindern liefern und durch Schulsozialarbeit soll die Schulfähigkeit auch bei denjenigen Kindern und Jugendlichen sichergestellt werden, die aufgrund ihrer sozialen und familiären

Herkunft einen besonderen Unterstützungsbedarf haben. Das Verhältnis zur Schule wird in diesem Buch nicht in Form eines gesonderten Kapitels thematisiert, weil die Jugendarbeit als das Feld der Kinder- und Jugendhilfe, das am stärksten von den Entwicklungen im Schulbereich (insbesondere der Ausbau der Ganztagschulen) betroffen ist, auch Gegenstand gesonderter Veröffentlichungen ist (Seckinger u. a. 2009; Seckinger u. a. 2011). Aufgrund des Stellenwertes und der mit diesen Entwicklungen verbundenen Folgen für die Kinder- und Jugendhilfe, werden hier zwei zentrale Aspekte exemplarisch herausgegriffen.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung steigt die Inanspruchnahme des Angebots Tagesgruppe nach wie vor weiter an, obwohl befürchtet wurde, dass durch die Ausweitung der schulischen Betreuungszeiten soziale Gruppenarbeit als Hilfeform an Bedeutung verlieren wird. Schließlich hätten die Kinder und Jugendlichen keine Zeit mehr, eine Tagesgruppe zu besuchen. Offensichtlich erfüllen jedoch Tagesgruppen einen spezifischen Bedarf, der nicht von den Schulen abgedeckt wird bzw. gedeckt werden kann. Nicht auszuschließen ist auch, dass sich hinter dieser Entwicklung ein Trend weg von der Einzelfallhilfe hin zu kostengünstigeren Hilfen im Gruppenkontext verbirgt.

Im Kontext nachschulischer Betreuungsangebote werden zunehmend Fördermittel bereitgestellt. Die Frage, ob Jugendverbände und Jugendringe durch die Zusammenarbeit mit Schulen einen Verlust an Identität und Eigenständigkeit zu befürchten haben, wird kontrovers diskutiert. Einerseits profitiert ein Teil der Jugendorganisationen von der Zusammenarbeit mit Schulen. Sie erreichen neue Zielgruppen und können einen Teil dieser Kinder und Jugendlichen auch für Angebote außerhalb der Schule interessieren. Sie müssen keine Ressourcen verlagern und gefährden somit auch nicht ihre bisherigen Handlungsmöglichkeiten. Inwiefern es durch den veränderten Rahmen und andere Zielgruppen in schulbezogenen Angeboten der Jugendorganisationen nicht doch zu einer grundsätzlichen Veränderung innerverbandlicher Strukturen kommt, bleibt abzuwarten. Andererseits muss ein Teil der Jugendorganisationen erhebliche Anpassungsleistungen an die Schule erbringen und Ressourcen aus anderen Bereichen abziehen, um die Angebote an Schulen überhaupt durchführen zu können. Empirisch zeigt sich, dass sich die Durchsetzung der zentralen Handlungsprinzipien der Jugendarbeit, wie Freiwilligkeit, Selbstorganisation und Orientierung an den Interessen, Wünschen und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen, einfacher realisieren lässt und eine Instrumentalisierung vermieden werden kann, wenn eine auf gegenseitigem Respekt basierende Kooperation etabliert werden kann (vgl. Seckinger u. a. 2009).

Resümee

Wie geht es nun der Kinder- und Jugendhilfe? Die Beantwortungsversuche anhand der zu Beginn aufgeworfenen Fragen erfolgten dadurch, dass empirische Befunde, gesetzliche Vorgaben und fachliche Paradigmen der Kinder- und Jugendhilfe aufeinander bezogen wurden. Im Zentrum steht dabei immer die Frage, wie sehr sich die Kinder- und Jugendhilfe ihre Eigenständigkeit als gesellschaftliches Teilsystem bewahren kann. Das Bemühen um Eigenständigkeit ist auch heute noch wichtig, auch wenn im Vergleich zu den Zeiten, als die Kommission zum Dritten Jugendbericht die besondere Bedeutung einer einheitlichen und eigenständigen Kinder- und Jugendhilfe hervorgehoben hat, sich vieles verändert hat. Es haben gesellschaftliche Ausdifferenzierungs- und Entgrenzungsprozesse (andere gesellschaftliche Systeme, wie etwa die Schule, erbringen zunehmend Leistungen, die auch als Leistungen im Sinne des SGB VIII verstanden werden können) stattgefunden. Trotzdem erhält die Kinder- und Jugendhilfe erst durch ihre Eigenständigkeit die notwendige Legitimation und Durchsetzungskraft, im Interesse ihrer AdressatInnen zu handeln. Kann die Kinder- und Jugendhilfe ihre Paradigmen umsetzen, wendet sie ihre eigenen Standards an, steuert sie, wie man von ihr erwartet, hat sie ein Sensorium zur Erkennung von Problemlagen entwickelt, ist sie in der Lage, dafür bedarfsangemessene Angebote zu entwickeln und kann sie diese Angebote so gestalten, dass sie von den AdressatInnen angenommen und effektiv genutzt werden? Deutlich wurde, dass eine Antwort auf diese Fragen sehr von der eingenommenen Perspektive abhängig ist. Beantwortet man diese Frage etwa als AdressatIn, Leistungserbringer, Leistungsgewährer oder Öffentlichkeit, fällt die Antwort jeweils anders aus. Eine allgemeingültige Antwort kann auch deshalb nicht gegeben werden, weil es *die* Kinder- und Jugendhilfe nicht gibt und auch gar nicht geben soll. Schließlich liegt die regional angemessene Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in kommunaler Verantwortung. Die hier angesetzten „Messlatten“ haben allerdings ein Abstraktionsniveau, das auch relativ unabhängig von den Rahmenbedingungen auf örtlicher Ebene eine Relevanz besitzt. Die Ergebnisse, die mit den einzelnen jugendhilfeimmanenten fachlichen Fragen korrespondieren, zeigen mal eine negative, mal eine positive Ausprägung und/oder Tendenz. Selbst diese Ergebnisse können sich noch mal unterscheiden, wenn man sie weiter nach den unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe differenziert. Insofern haben die Antworten auf die zu Beginn gestellten Fragen die Funktion, auf bereits Erreichtes ebenso wie auf neuralgische Punkte und Entwicklungen hinzuweisen, Reflexionsprozesse anzuregen und Realisierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Ergebnisse der fünften Erhebungsphase des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ zeigen in diesem Zusammenhang, dass die Kinder- und Jugendhilfe vielerorts in vielen Bereichen auf hohem Niveau arbeitet und auch unter schwierigen Rahmenbedingungen und exter-

nem Erwartungsdruck in der Lage ist, fachlich anspruchsvolle Leistungen zu erbringen. Es gibt eine Vielzahl von Beispielen, die zeigen, dass hohe Ansprüche auch umgesetzt werden können. Sie werden nicht bloß im öffentlichen und fachlichen Diskurs hochgehalten, sondern in der Praxis Realität. Damit beweist die Kinder- und Jugendhilfe ihre potenzielle Leistungsfähigkeit. Ein Ziel muss es sein, diese flächendeckend zu realisieren.

Kapitel 2

Steuerungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe

Verschiedene Steuerungsformen und Strategien, die in der Kinder- und Jugendhilfe zum Einsatz kommen, werden in diesem Kapitel dargestellt und in fachliche und gesellschaftliche Entwicklungslinien eingeordnet. Dabei zeigt sich, dass der Kinder- und Jugendhilfeausschuss als institutionell abgesicherter Ort der Aushandlung in den letzten Jahren wieder eine Aufwertung erfahren hat. Trotz aller komplexen Steuerungsansprüche fehlt es noch immer an integrierten Planungskonzepten. Zieht man zusätzlich die verstärkte Nutzung von Kennzahlen aus internen Informationssystemen und Berichtswesen hinzu, so lässt sich dies als Indiz für eine expertenorientierte Steuerungslogik deuten. Über den beschränkten Einsatz von Ressourcen (Geld und Personal) wird ebenfalls versucht, die inhärente Wachstumsdynamik der Kinder- und Jugendhilfe zu bremsen. Dies gelingt allerdings nur sehr bedingt und entspricht nicht immer den fachlichen Notwendigkeiten. Die Wirkmächtigkeit öffentlicher Diskurse spiegelt sich insbesondere im Feld der Kindertagesbetreuung wider.

Als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist im § 1 SGB VIII der Auftrag zur Schaffung und Sicherung förderlicher Bedingungen des Aufwachsens beschrieben. Die Kinder- und Jugendhilfe hat also einen Auftrag, Gesellschaft mitzugestalten. Hierfür bedarf sie Steuerungsstrategien, die sowohl innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe als auch darüber hinaus in andere gesellschaftliche Teilbereiche wirken, so dass sich immer wieder von Neuem die Frage stellt, ob die eingesetzten Steuerungsstrategien angemessen und zielführend sind. Oder etwas anders formuliert: Tragen die angewandten Steuerungsstrategien tatsächlich dazu bei, die Zukunft im Sinne des § 1 SGB VIII zu gestalten? Die Dringlichkeit dieser Frage wird durch aktuelle Anlässe verstärkt, denn diese lassen bereits erahnen, mit welchen Ambiguitäten die verschiedenen Strategien zur Umsetzung des allgemeinen Ziels, wie es in § 1 SGB VIII formuliert ist, verbunden sind. Sie verdeutlichen die Doppelrolle der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich einerseits als zur Aktion Getriebene und andererseits als treibende Kraft für Veränderungen, die über die Jugendhilfe hinaus wirken. Die Kinder- und Jugendhilfe selbst steht vor Fragen der Umgestaltung ihres Angebots unter anderem im Hinblick auf

- den Ausbau der Kindertagesbetreuung und den damit verbundenen Hoffnungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und Bildungsbenachteiligungen abzubauen;
- den Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Nachmittagsbetreuung von Schulkindern und zur Unterstützung von Schule (z.B. Schulsozialarbeit);
- den Kinderschutz und die Möglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe, unter den gegebenen Bedingungen das Kindeswohl wirkungsvoll zu schützen;
- die interkulturelle Öffnung von Angeboten und Strukturen für AdressatInnen und MitarbeiterInnen;
- den Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Gesundheitsförderung.

Aber auch hinsichtlich des Verhältnisses der Kinder- und Jugendhilfe zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen und Politikfeldern ergeben sich steti-ge Anstöße, Steuerungsstrategien zu überprüfen und gegebenenfalls zu ver-ändern. Die Diskussionen über neue Governancestrategien, zu denen unter anderem die Verwaltungsstrukturen des letzten Jahrzehnts (Stichwort neue Steuerung) zu zählen sind, oder aktuell die Kommunalisierung und Regionalisierung staatlicher Aufgaben (vgl. z.B. Bogumil/Kuhlmann 2010), sind in diesem Zusammenhang ebenso zu nennen wie Neuorientierungen in anderen Politikfeldern, wie sie z.B. in der Diskussion um Bildungsland-schaften und den sich daraus ergebenden neuen Zielvorstellungen und Hand-lungsstrategien zum Ausdruck kommen (vgl. z.B. Rauschenbach 2009; Ku-charz u.a. 2009). Wie Studien zur Umsetzung der neuen Steuerung zeigen, nimmt die Kinder- und Jugendhilfe diese Herausforderungen auch an (Ma-mier u.a. 2002b; Bußmann u.a. 2002). Regelmäßig werden zudem Anstren-gungen unternommen, die Effektivität der Angebote der Kinder- und Ju-gendhilfe zu überprüfen und zu verbessern. All diese Entwicklungen weisen darauf hin, dass sich die Kinder- und Jugendhilfe dynamisch an veränderte Umwelten anpasst und nach Wegen sucht, diesen Prozess zu gestalten und nicht nur als erzwungene Anpassung zu realisieren.

Zusätzlich komplexitätssteigernd wirkt sich in der Kinder- und Jugend-hilfe aus, dass es auf unterschiedlichen Ebenen mehrere Akteure gibt, die berechnete Steuerungsinteressen und -pflichten haben. Es agieren Instanzen auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und evtl. vorhandene regionale Ebenen wie Bezirke und Regierungspräsidien), die mit unterschied-lichen Handlungsmöglichkeiten (Gesetze, Verordnungen, Ausführungsbe-stimmungen, Finanzmittel, Delegation an ExpertInnen, öffentliche Themen-setzungen etc.) ausgestattet sind. Auch freie und privat-gewerbliche Träger, die analog zu den staatlichen Ebenen ebenfalls eine Differenzierung in häu-fig relativ unabhängige Einheiten auf den verschiedenen Ebenen aufweisen (z.B. Bundes- bis Kreisebene eines Wohlfahrtsverbands oder DBJR bis hin zu örtlichen Gliederungen der Jugendverbände) gestalten die Kinder- und

Jugendhilfe mit. Und schließlich üben auch die AdressatInnen von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Akteure aus anderen Politikfeldern Einfluss auf die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe aus. Ähnlich den staatlichen Stellen haben auch die nicht staatlichen Akteure und die AdressatInnen ein eigenes Instrumentarium an Steuerungsmethoden (Angebotsentwicklung, Preisgestaltung, Kooperationen, Öffentlichkeitsarbeit, Verfahren zur Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen etc.). Alle in die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe involvierten Akteure scheinen jedoch durch die Komplexität der Steuerungsanforderungen, die sich aufgrund der inhaltlichen Aufgaben und den vielschichten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe ergeben, durch die stetige Beschleunigung von Entscheidungsfindungsprozessen sowie durch die Unübersichtlichkeit in Planungsprozessen bei wachsenden Intoleranzen gegenüber Planungsfehlern immer wieder überfordert zu sein. Diese tendenzielle Überforderung stärkt expertokratische Steuerungsmodelle, denn diese versprechen eine Reduktion der Komplexität durch ExpertInnen. Die Diskussion über wirkungsorientierte Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe, um die Einführung eines Kindergartenpflichtjahres, damit Bildungsprozesse noch früher staatlichen Planungszielen zugänglich sind, oder bestimmte Auswüchse bei der Kinderschutzdebatte zeigen beispielsweise, wie verbreitet die Idee der Gestaltbarkeit von Gesellschaft durch eine von ExpertInnen dominierte Planung und Steuerung ist. Die Kinder- und Jugendhilfe ist somit eines der gesellschaftlichen Handlungsfelder, an dem deutlich wird, „dass der Wille zur Planung und Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse eine in jeder Hinsicht dramatische Renaissance erfährt“ (Lessenich/Vogel 2009: S. 3). Zugleich birgt diese Wiederkehr der Planungseuphorie die Gefahr einer Abkehr von dem Ideal einer „sich selbst gestaltenden und durch sich selbst gestaltbaren Gesellschaft“ (ebd.), die von der Vielfalt ihrer Mitglieder profitiert, und einer Entwicklung hin zu einer „gesellschaftlichen Normalisierungsdiktatur“ (Lessenich/Vogel 2009: S. 4) wie sie auch von Zeh (2009) in ihrem Roman beschrieben wird. Dort wird der Wald zum Sperrgebiet erklärt, weil die komplexe Natur sich der planenden Kontrolle des Staates entzieht. Es entsteht zuweilen der Eindruck, als ob die berechtigte Kritik an expertokratischen Steuerungs- und Planungsmodellen (u. a. Hang zum Totalitarismus, Versagen der Steuerungsstrategien), die mit dazu beigetragen hat, dass aus der Planungseuphorie eine Planungsskepsis wurde, völlig in Vergessenheit geraten sei. Es scheint als gäbe es eine Wiederkehr der „Romantik des Reißbretts“ (Etzemüller 2006). Ähnlich wie nach der Weltwirtschaftskrise 1929/30 (van Laak 2010) soll auch heute wieder über eine effiziente Planung Krisenbewältigung optimiert und zukünftige Krisen verhindert werden.

Parallel und eigentlich im Widerspruch zu dieser Entwicklung scheint es in der Kinder- und Jugendhilfe zu einer Hinwendung zum Aushandlungsmodus und damit zu einer Abkehr von einer rein expertendominierten Entscheidungsbildung zu kommen. Die Diskussion um die Förderung der Betei-

ligungsrechte von Kindern und Jugendlichen führt real zu einer Verbesserung von Beteiligungschancen von AdressatInnen und damit zu einer Einschränkung von Expertenmacht. Dies ist zumindest eine mögliche Interpretation der Zunahme des Anteils an stationären Einrichtungen mit etablierten Mitbestimmungsformen (vgl. Kap. 6). Die Etablierung von Beschwerdestellen, die eine Überprüfung von Hilfeplanentscheidungen (unterhalb der Ebene von Verwaltungsgerichten) erleichtern (Urban-Stahl 2010), lässt sich als eine wachsende Legitimation für das Anzweifeln von durch ExpertInnen getroffenen Entscheidungen deuten. Und auch, dass die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse als ein Ort der Aushandlung wieder eine gewisse Aufwertung erfahren (vgl. Kap. 2.1), signalisiert eine Umsetzung von Governancestrategien. Es gibt somit eine Gleichzeitigkeit der beiden Planungs- und Steuerungsperspektiven (expertendominiert oder aushandlungsorientiert), was wiederum die Widersprüchlichkeit spiegelt, in der die Kinder- und Jugendhilfe agiert.

Aufgrund der Unabhängigkeit der Akteure voneinander und der besonderen Konstellation zwischen Auftraggeber, Ausführendem und AdressatInnen führen in diesem Handlungsfeld weder autoritäre Steuerungsstrategien noch Marktmechanismen zum Ziel. Vielmehr ist die Kinder- und Jugendhilfe sowohl bei der Steuerung des Gesamtsystems als auch jedes einzelnen Falls auf eine enge Kooperation (vieler) verschiedener Akteure (z. B. öffentliche Träger, freie Träger, Politik, Akteure in anderen sozialstaatlichen Handlungsfeldern, Schule) angewiesen. Das Prinzip „Steuern über Aushandlung“ spiegelt sich auch in der Rechtsstellung der AdressatInnen wider. Diese sind an dem Entscheidungsprozess zu beteiligen. Aus dem Stellenwert des Steuerungsprinzips Aushandlung erklärt sich auch die Sonderstellung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses, einem der gesetzlich vorgesehenen Steuerungsorte. In einem Feld, das auf eine Steuerung durch Aushandlung der Akteure angewiesen ist, braucht es Orte, an denen dies geschehen kann. In demokratischen Gesellschaften müssen solche Orte öffentlich und die Aushandlungsprozesse nachvollziehbar sein. Was liegt dann näher, als dies an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik anzusiedeln. Dass in der Vergangenheit – insbesondere in Westdeutschland – der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seiner Steuerungsfunktion nicht überall gerecht geworden ist, ist kein Argument gegen seine Bedeutsamkeit. Zudem ist diese Sonderstellung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses auch Ausdruck der besonderen historischen Konstellation bei Einführung der Jugendhilfe als staatliche Aufgabe in Deutschland (Wiesner 1997).

In diesem Kapitel wird auf der Grundlage der Ergebnisse des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ dargestellt, welche Steuerungsstrategien von den verschiedenen Akteuren eingesetzt werden. Im Prinzip lassen sich für die Kinder- und Jugendhilfe drei Steuerungsstrategien, die miteinander verwoben und im Kinder- und Jugendhilferecht verankert sind, analytisch trennen:

- Fachliche Planung, die ihren Ausdruck u.a. in der Jugendhilfeplanung findet und auf verschiedenen Methoden der Erkenntnisgewinnung und Systematisierung aufbaut. Diese soll sowohl auf örtlicher Ebene als auch auf der Landesebene eine Grundlage für jugendpolitische Planungen bilden.
- Steuerung über Ressourcen (Geld und Personal)
- Steuerung über öffentlichen Druck, über öffentliche Debatten und entsprechende Formen der öffentlichen Meinungsbildung. Diese eher indirekte Steuerungsstrategie wird vor allem von denjenigen eingesetzt, die keinen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben. Ein Beispiel hierfür ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung, der durch die Bundesebene forciert wurde, obwohl diese keine direkten Möglichkeiten hat, die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort festzulegen.

In einem ersten Abschnitt wird auf den Kinder- und Jugendhilfeausschuss eingegangen, der auf kommunaler Ebene der Aushandlungs- und Steuerungsort ist. Ein besonderes Gewicht erhalten dabei die Auswertung der Daten zu Aktivitäten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses sowie die Einschätzung seiner Arbeit aus der Perspektive von öffentlichen und freien Trägern. In den darauffolgenden drei Kapiteln wird die Umsetzung der genannten drei grundsätzlich unterscheidbaren Steuerungsstrategien näher betrachtet. Von besonderem Interesse dabei ist, inwiefern sich der im Kinder- und Jugendhilfrecht verankerte Governancegedanke auch im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe wiederfindet. Oder etwas zugespitzter formuliert: Es wird untersucht, ob es Hinweise darauf gibt, dass das Aushandlungsprinzip in der Kinder- und Jugendhilfe an Bedeutung verliert und Steuerung eher über autoritäre Entscheidungen stattfindet. Die Verdichtung von Arbeitsprozessen, die kommunale Unterfinanzierung, die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen aus der politischen Ebene in die Verwaltung im Rahmen der neuen Steuerung und eine zumindest in der Diskussion immer wieder geforderte stärkere Orientierung nach Marktp Prinzipien legen eine solche Fragestellung nahe.

2.1 Kinder- und Jugendhilfeausschuss als Steuerungsort

Öffentliche und fachliche Diskurse sollen sich auch innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe so wiederfinden, dass sie steuerungsrelevant werden. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss wäre eigentlich ein idealer Ort, um diese Aufgabe zu erfüllen. Mit der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und mit der damit verbundenen Verpflichtung, einen Kinder- und Jugendhilfeausschuss einzurichten, wollte der Gesetzgeber von Anfang an eine Integration der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe in kommunale Entscheidungsprozesse sicherstellen. Die AutorInnen des dritten Jugendberichts formulieren dies

so: „Der Gesetzgeber wollte mit der Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses und seiner spezifischen Stellung zur Verwaltung vor allem zweierlei erreichen: Einerseits sollte die Verwaltung der Jugendämter im Vergleich zum früheren Rechtsstand ein stärkeres Gewicht und eigene Kompetenzen erhalten; gegenüber anderen Ämtern sollte der Charakter einer Fachbehörde betont werden. Andererseits sollte die Hineinnahme des Jugendwohlfahrtsausschusses in das Jugendamt einer rein verwaltungsmäßigen Geschäftserledigung vorbeugen und das sogenannte ‚lebendige Jugendamt‘ schaffen. Durch diese Einbeziehung sollte das Element der bürgerlichen Mitverantwortung für die Aufgaben der Jugendhilfe gestärkt und die freie Jugendhilfe in die Verantwortung für die kommunale Jugendarbeit einbezogen werden“ (Deutscher Bundestag 1972: S. 56). In dieser Situierung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses drückt sich auch die besondere Stellung freier Träger bei der Erbringung von Jugendhilfeleistungen und den damit verbundenen Herausforderungen für eine kommunale Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe aus. In der Kinder- und Jugendhilfe war das staatliche Herrschaftsmonopol nie wirklich gegeben und deshalb ein staatliches Herrschaftsmanagement schon immer erforderlich.⁶ Insofern stellt der Kinder- und Jugendhilfeausschuss eine sehr moderne und auch sehr angemessene Form des Regierens dar. Die Funktionalität dieses Gremiums zeigt sich auch daran, dass in regelmäßigen Abständen wiederkehrende Bestrebungen, die Zweigliedrigkeit der Jugendhilfe in Frage zu stellen (z.B. Verein für Kommunalwissenschaften 2000), sich nicht durchsetzen können und die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse – wie ein Vergleich der Ergebnisse dieser Studie mit den Ergebnissen einer Erhebung des Deutschen Vereins aus dem Jahr 1968 (Voigt 1968) zeigt – einen erheblichen Aktivitäts- und Bedeutungszuwachs erfahren haben. In der Kinder- und Jugendhilfe gibt es also bereits seit langem Governanceerfahrungen und somit auch eine Tradition der institutionellen Absicherung eines im Vergleich zu anderen kommunalen Aufgaben eher ungewöhnlichen Steuerungsmodus.

Wichtige Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ein Kinder- und Jugendhilfeausschuss die hohen an ihn gerichteten Erwartungen erfüllen kann. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass in diesem Gremium die relevanten Akteure der Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich vertreten sind, eine andere, dass das Gremium hinreichend oft tagt, und schließlich, dass auch de facto die Möglichkeit zur Vertiefung einzelner Themen besteht und hierzu Unterausschüsse berufen werden. Eine bundesweite Erhebung, die not-

6 Mit Herrschaftsmonopol wird idealtypisch die Form staatlicher Verfasstheit bezeichnet, in der die politische Herrschaft eindeutig und allein vom Staat ausgeübt wird. Dagegen führt der Staat als Herrschaftsmanager „governance by government“ aus. Es ist ein Staat, „der die Herrschaftsakte nicht-staatlicher Akteure aktiviert, komplementiert und synchronisiert, ohne sie freilich bis in die Einzelheiten kontrollieren oder steuern zu können“ (Genschel/Zangl 2009, S. 612).

wendigerweise etwas von den konkreten Gegebenheiten vor Ort abstrahiert, kann keine abschließende Aussage darüber treffen, ob jeweils die relevanten Akteure in den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen vertreten sind. In den vergangenen Studien des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ wurde deutlich, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse in der Regel den gesetzlichen Vorgaben folgt und wie vorgeschrieben zwei Fünftel der Sitze von Personen besetzt sind, die auf Vorschlag von Verbänden und Vereinen gewählt wurden und nicht Mitglied in der Vertretungskörperschaft sind. Dies ist über Jahre hinweg ein konstantes Ergebnis unserer Befragungen. Auch hinsichtlich der Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss hat sich in den letzten Jahren nichts Wesentliches verändert. Dies liegt daran, dass in den Landesausführungsgesetzen die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder festgelegt wird. Selbst im Vergleich zu einer Erhebung von vor 40 Jahren ergeben sich, bezogen auf die Anzahl der Mitglieder, keine dramatischen Veränderungen. Lediglich in Landkreisen mit mehr als 100 000 Einwohnern und bei kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt kam es zu einer bemerkenswerten Erhöhung der Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder (vgl. Tab. 2.1). Dies kann ein Effekt der vielen seither durchgeführten Kreisgebietsreformen sein, die immer unter anderem das Ziel hatten, die Einwohnerzahl zu erhöhen. Es kann sich also bei dieser Steigerung einfach nur um eine proportionale Zunahme der Anzahl der Ausschussmitglieder handeln. Bei Großstädten hingegen ging sie leicht zurück. Dies kann als nivellierende Wirkung der gesetzlichen Vorgaben gedeutet werden. Im Durchschnitt und im Median haben die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse heute 15 stimmberechtigte Mitglieder. 21% der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse haben mehr als 15 stimmberechtigte Mitglieder und 17% weniger. Die Anzahl der beratenden Mitglieder variiert zwischen den einzelnen Ausschüssen deutlich stärker, im Durchschnitt beträgt sie elf. Damit hat sich gegenüber der Erhebung 2004 keine Veränderung ergeben. Im Vergleich zu der Erhebung aus dem Jahr 1968 jedoch kam es zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl beratender Mitglieder: Damals wurde eine durchschnittliche Anzahl von 5,7 ermittelt (Deutscher Bundestag 1972: S. 57). In der Zunahme beratender Mitglieder spiegelt sich wahrscheinlich sowohl die fortschreitende Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften (z.B. waren kommunale Gleichstellungs- oder Integrationsbeauftragte 1968 noch nicht verbreitet und konnten deshalb auch nicht Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss werden) als auch die vielfältigen Kooperationsbezüge der Kinder- und Jugendhilfe wider. Die Anzahl beratender Mitglieder ist in Kinder- und Jugendhilfeausschüssen der kreisfreien Städten und der kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt (13,9) signifikant höher als in Landkreisen (9,7). Dieser Unterschied kann als Ausdruck einer engeren Verwobenheit der städtischen Kinder- und Jugendhilfe mit anderen Institutionen gedeutet werden.

Tab. 2.1: Durchschnittliche Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nach Bevölkerungszahl – Zeitvergleich

	1968	2009
Kreisfreie Städte mit bis zu 100 000 Einwohnern	15,2	13,9
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	16,7	15,7
Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden	12,6	15,5
Landkreise mit 50 000 bis zu 100 000 Einwohnern	11,7	12,1
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr*	12,1	16,1

* Unterschied zwischen großen und kleinen Städten in 2009 ist signifikant (1%-Niveau)

Quellen: Deutscher Bundestag 1972, S. 56; DJI-Jugendamtserhebung 2009

In Ostdeutschland ist die durchschnittliche Anzahl von Mitgliedern im Kinder- und Jugendhilfeausschuss signifikant niedriger als in Westdeutschland; dies überrascht angesichts der durchschnittlich signifikant niedrigeren Bevölkerungszahl in den ostdeutschen Gebietskörperschaften nicht.

Die Stabilität der Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder in den Kinder- und Jugendhilfeausschüssen bei den letzten Erhebungen und die Veränderungen im Vergleich zu vor 40 Jahren überraschen allerdings insofern, als eigentlich anzunehmen wäre, dass angesichts einer inzwischen erheblich ausdifferenzierten Trägerlandschaft (vgl. Kap. 3) ein Bedarf besteht, die Pluralität auch angemessen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss abzubilden. Möglicherweise wird dieses Bedürfnis zum Teil durch eine Aufwertung von Arbeitsgemeinschaften (§ 78 SGB VIII) und Unterausschüssen gestillt. Unter Aushandlungs- und Steuerungsgesichtspunkten wäre dieser Aspekt durchaus eine eingehendere Analyse wert.

Eine angemessene Größe und eine gute Einbindung der vielfältigen Akteure reichen aber allein nicht dafür aus, dass der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seinen Steuerungsaufgaben gerecht werden kann. Eine ausreichende Tagungsfrequenz ist ebenfalls ein wichtiger Faktor. Denn nur dann kann sowohl zeitnah reagiert als auch ausreichend intensiv über die Zielsetzungen, Ausrichtungen und konzeptionellen Neuorientierungen, kurz über die Jugendhilfepolitik vor Ort diskutiert werden. Im Jugendwohlfahrtsgesetz fand sich deshalb noch die Vorschrift, dass der Ausschuss im Jahr mindestens sechsmal zusammenkommen muss. Allerdings wurde diese Vorschrift vielfach nicht eingehalten. Die Studie von Voigt kommt zu dem Ergebnis, dass über die Hälfte der Jugendhilfeausschüsse nicht öfters als dreimal im Jahr tagt (Deutscher Bundestag 1972: S. 58). Mit der Einführung des KJHG wurde diese Festlegung gestrichen, da der Gesetzgeber davon ausging, dass die Häufigkeit allein noch keinen Einfluss auf die Qualität der Arbeit des Ausschusses hat (Deutscher Bundestag 1989: S. 96). Im Durchschnitt und Median gibt es heute sechs Sitzungen im Jahr. Allerdings tagt jeder sechste

Kinder- und Jugendhilfeausschuss nur maximal dreimal im Jahr. Der deutliche Anstieg der Sitzungsfrequenz kann als Ausdruck einer höheren Steuerungsaktivität des bzw. höherer Steuerungsanforderungen an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss gewertet werden.

Kinder- und Jugendhilfeausschüsse in Ostdeutschland haben eine signifikant höhere Tagungsfrequenz als in Westdeutschland (7,6 zu 5,4 Sitzungen pro Jahr). Dieser deutliche Ost-West-Unterschied ist seit 1990 durchgängig zu beobachten. Dies lässt sich einerseits mit der historischen Notwendigkeit erklären, möglichst schnell komplett neue Jugendhilfestrukturen in den Jahren nach 1990 aufbauen zu müssen. Hierfür war das Engagement Aller in der Kinder- und Jugendhilfe gefordert. Die Kommunen hätten dies alleine – auch weil die Jugendämter und die Verwaltungen insgesamt sich neu konstituieren mussten – nicht geschafft. Andererseits entspricht dieser Unterschied der generellen Tendenz, dass Gebietskörperschaften in Ostdeutschland konsequenter die Regelungen des SGB VIII umsetzen.

In Städten tagen die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse häufiger als in Landkreisen (7,6 zu 5,0). Über die Gründe hierfür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Möglicherweise gibt es in kreisfreien Städten, auch bedingt dadurch, dass die Aufgaben von kreisangehörigen Kommunen und von Landkreisen zusammenfallen, eine andere Aushandlungskultur. Möglicherweise führt auch die tendenziell höhere Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen in Städten zu einem größeren Steuerungsbedürfnis.

Eine weitere wichtige Bedingung dafür, dass der Kinder- und Jugendhilfeausschuss die ihm zugeordnete Aufgabe wahrnehmen kann, nämlich für ein „lebendiges Jugendamt“ zu sorgen und das Jugendamt als besondere Fachbehörde zu etablieren, liegt in der spezifischen Qualifikation seiner Mitglieder für diese Aufgabe. Sie bedürfen Kompetenzen auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Fachlichkeit bezogen auf Kinder und Jugendliche sowie auf das politische Spiel. Allerdings fühlen sich etliche Jugendämter bzw. Gebietskörperschaften für die Förderung der spezifischen für die Arbeit im Kinder- und Jugendhilfeausschuss erforderlichen Fachlichkeit nicht verantwortlich. So zumindest lässt sich das Ergebnis deuten, dass ein Drittel der Jugendämter auf die Frage, ob die Mitglieder im Kinder- und Jugendhilfeausschuss für ihre Arbeit im Ausschuss qualifiziert wurden, mit „kein Mitglied“ und ein Sechstel mit „unbekannt“ antwortet. Ein weiteres Drittel entscheidet sich für die Antwort „Ein Teil der Mitglieder“, nur bei einem Sechstel der Jugendämter wurden alle Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses qualifiziert. Angesichts der komplexen Anforderungen, vor denen die Mitglieder dieses Gremiums stehen, besteht hier nach wie vor ein Qualifizierungsbedarf. Der öffentliche Träger sollte gemeinsam mit freien Trägern Wege suchen, die Qualifizierung der Mitglieder des Kinder- und Jugendhilfeausschusses voranzubringen.

Mit der Einführung des SGB VIII wurde auch festgelegt, dass die Ausschusssitzungen in der Regel öffentlich sind. Ziel dieser Festlegung war es,

die Bedeutung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses für die örtliche Jugendpolitik zu stärken und die Kinder- und Jugendhilfe mehr in das Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Die Ergebnisse der Jugendamtsbefragung legen nahe, dass dieses Ziel tatsächlich erreicht wurde. Denn bei einem Drittel der Jugendämter wird immer und bei einem weiteren Drittel häufig über die Aktivitäten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses in der Presse berichtet. Lediglich bei einem knappen Drittel der Jugendämter nimmt die Presse den Kinder- und Jugendhilfeausschuss nicht wahr. In diesen Jugendamtsbezirken tagt der Ausschuss auch sehr viel seltener als in den anderen Regionen. Insofern scheinen sich öffentliche Wahrnehmung und Intensität der Arbeit im Ausschuss durchaus zu beeinflussen. Auch zeigt sich, dass Jugendämter, die finden, dass regelmäßig bis häufig über den Jugendhilfeausschuss berichtet wird, auch signifikant häufiger der Aussage zustimmen, der Kinder- und Jugendhilfeausschuss mache Probleme von Kindern und Jugendlichen öffentlich.

Eine Möglichkeit für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss, sich auch außerhalb der Sitzungen des Ausschusses selbst und auch in veränderter Zusammensetzung mit einzelnen Themen und Fragestellungen intensiv zu befassen, besteht in der Möglichkeit, Unterausschüsse einzusetzen. 60% der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse nutzen diese Möglichkeit. Dies erscheint zumindest auf den ersten Blick als ein verblüffend niedriger Anteil. Denn für die Jugendhilfeplanung wäre ein solcher Unterausschuss eigentlich zu erwarten und in drei Bundesländern ist er auch durch das Landesausführungsgesetz vorgeschrieben (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Nimmt man Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII zu den Unterausschüssen hinzu, dann gibt es in fast allen Jugendamtsbezirken (94%) mindestens eine Arbeitsgemeinschaft oder einen Unterausschuss. Ob die Arbeitsgemeinschaften allerdings überall einen Ausgleich für fehlende Unterausschüsse darstellen, lässt sich mit den erhobenen Daten nicht abschließend beurteilen.

Nun könnte man annehmen, dass es insbesondere dann einen Unterausschuss gibt, wenn der Kinder- und Jugendhilfeausschuss besonders aktiv ist, oder aber, wenn es kaum Sitzungen des Kinder- und Jugendhilfeausschusses gibt. Beides lässt sich empirisch nicht bestätigen, da die Tagungsfrequenz des Kinder- und Jugendhilfeausschusses keinen Einfluss auf die Etablierung von Unterausschüssen hat. Etwas über die Hälfte dieser Jugendhilfeausschüsse hat genau einen Unterausschuss, ungefähr ein Viertel hat zwei, ungefähr ein Sechstel drei oder vier. In Ostdeutschland gibt es signifikant mehr Jugendämter mit mindestens einem Unterausschuss (81% Ost, 50% West). Das mit Abstand häufigste Thema für Unterausschüsse ist die Jugendhilfeplanung. 37% der Unterausschüsse tragen das Wort „Jugendhilfeplanung“ im Namen. Auch die Themen Jugendarbeit (19%) und Kindertagesbetreuung (15%) kommen verhältnismäßig häufig als Schwerpunktsetzung der Unterausschüsse vor. Es ist allerdings anzunehmen, dass

sich deutlich mehr Unterausschüsse mit Fragen der Jugendhilfeplanung befassen, als dies die Namensgebung vermuten lässt, da auch in den stärker inhaltlich fokussierten Unterausschüssen Planungsfragen zumindest ab und zu eine Rolle spielen dürften.

Das Einsetzen von Unterausschüssen eröffnet die Möglichkeit, Personen, die nicht Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, in den Beratungsprozess und die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Damit lässt sich die Basis und damit auch die Verankerung der Entscheidungen verbreitern. Bei der Hälfte der Jugendämter werden tatsächlich auch Personen in Unterausschüsse berufen bzw. delegiert, die selbst nicht Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass hier aktiv Governancestrategien umgesetzt werden.

Die Bewertungen der Tätigkeiten des Kinder- und Jugendhilfeausschusses durch die Jugendämter lassen einen Anstieg der Bedeutung dieses Gremiums im Vergleich zu der letzten Erhebung vermuten. Es gibt wieder eine leicht steigende Tendenz bei der Zustimmung zu der Aussage, dass im Kinder- und Jugendhilfeausschuss wichtige Entscheidungen gefällt werden, und gleichzeitig sinkt die Zustimmungsrate zu der Aussage, dass nur noch Beschlüsse, die anderenorts bereits gefasst wurden, bestätigt werden (vgl. Tab. 2.2). Mehr Jugendämter sehen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss ein Gremium, das frühzeitig auf Problemlagen reagiert und das einen wichtigen Ort für die Zusammenarbeit zwischen freien Trägern und dem öffentlichen Träger darstellt. Die Anzahl der Gebietskörperschaften, in denen der Kinder- und Jugendhilfeausschuss von parteipolitischen Interessen dominiert wird, ist erheblich zurückgegangen. Dies alles spricht dafür, dass trotz – oder vielleicht auch gerade wegen – finanziell schwieriger Zeiten, entgegen intuitiver Annahmen, eine sachorientierte Entscheidungsfindung in den Ausschüssen dominiert. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss scheint also in vielen Regionen seiner besonderen Stellung gerecht zu werden. Allerdings gibt es aus einigen Regionen auch überraschende Ergebnisse, die belegen, wie unterschiedlich gut der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seine Aufgaben wahrnimmt. So können 36% der westdeutschen Jugendämter der Aussage, der Kinder- und Jugendhilfeausschuss ist aktiv an der Jugendhilfeplanung beteiligt, nicht zustimmen. Dies ist angesichts der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung ein verblüffendes Ergebnis. Möglicherweise wurde bei den Antworten genau differenziert zwischen einer aktiven Beteiligung und einer Bestätigung der von der Verwaltung erarbeiteten Vorlage eines Jugendhilfeplans. Dies allerdings ist eine sehr freundliche Interpretation dieser Antworten.

Tab. 2.2: Anteil der Jugendämter, die den folgenden Aussagen über den Kinder- und Jugendhilfeausschuss (KJHA) zustimmen, 1995, 2000, 2004 und 2009

	Ost	West	Insgesamt
	1995/2000/ 2004/2009	1995/2000/ 2004/2009	1995/2000/ 2004/2009
Im KJHA werden wichtige Entscheidungen gefällt.	86/70/ 85/92 %	80/65/ 82/87 %	82/67/ 83/89 %
Der KJHA ist aktiv an der Jugendhilfeplanung beteiligt.	82/82/ 85/92 %	63/73/ 59/64 %	70/76/ 68/72 %
Der KJHA macht Probleme von Kindern und Jugendlichen in der Kommune öffentlich.	68/44/ 56/65 %	61/60/ 51/50 %	63/55/ 53/55 %
Der KJHA ist das Gremium für die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern.	82/58/ 41/58 %	62/44/ 38/46 %	69/49/ 39/49 %
Der KJHA reagiert frühzeitig auf Problemlagen.	41/41/ 32/35 %	38/38/ 25/36 %	39/39/ 27/35 %
Parteilpolitische Interessen dominieren den KJHA.	22/42/ 29/13 %	31/38/ 49/24 %	28/39/ 42/20 %
Beratende Mitglieder spielen bei der Entscheidungsfindung im KJHA keine Rolle.	*/39/ 24/17 %	*/30/ 31/16 %	*/33/ 28/17 %
Der KJHA ist nur ein Bestätigungsgremium für woanders gefällte Beschlüsse.	0/15/ 3/4 %	23/27/ 26/13 %	15/23/ 18/10 %

* Wurde für 1995 nicht erhoben

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 1995, 2000, 2004, 2009

Auch finden sich in den Einschätzungen nur bei einem kleineren Teil der Jugendämter Hinweise darauf, dass die Arbeit im Kinder- und Jugendhilfeausschuss durch trägerspezifische Interessen oder einzelne Themen dominiert wird (vgl. Tab. 2.3). Jugendämter in Städten geben signifikant häufiger trägerspezifische Interessen als bestimmend für das Geschehen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss an als Kreisjugendämter, Jugendämter in Ostdeutschland signifikant häufiger als Jugendämter in Westdeutschland. Dieser Ost-West-Unterschied steht auf den ersten Blick im Gegensatz zu den sonst positiveren Einschätzungen der Arbeit des Kinder- und Jugendhilfeausschusses durch ostdeutsche Jugendämter. Eine Erklärung hierfür ist möglicherweise der andere Erwartungshorizont, der noch immer geprägt scheint von der gemeinsamen Aufbauphase nach 1990.

Tab. 2.3: Anteil der Jugendämter, die Items zur Dominanz einzelner Themen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss (KJHA) zustimmen

	Ost	West	Insgesamt
In unserem Kinder- und Jugendhilfeausschuss bestimmen trägerspezifische Interessen das Geschehen.	29 %	11 %	16 %
Die Befassung mit Fragen der Kindertagesbetreuung ist so umfangreich, dass andere Themen zu kurz kommen.	8 %	16 %	14 %
Der Bereich Hilfen zur Erziehung wird nur sehr selten in unserem KJHA thematisiert.	38 %	29 %	32 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Tab. 2.4: Einschätzungen zur Arbeit des Kinder- und Jugendhilfeausschusses (KJHA) aus der Perspektive von Jugendverbänden (Zustimmung)

	Ost	West	Insgesamt
Im KJHA werden wichtige Entscheidungen gefällt.	84 %	68 %	73 %
Der KJHA ist aktiv an der Jugendhilfeplanung beteiligt.	79 %	72 %	74 %
Der KJHA macht Probleme von Kindern und Jugendlichen in der Kommune öffentlich.	71 %	59 %	62 %
Der KJHA ist das Gremium für die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern.	59 %	56 %	57 %
Der KJHA reagiert frühzeitig auf Problemlagen.	57 %	48 %	51 %
Parteilpolitische Interessen dominieren den KJHA.	29 %	45 %	41 %
Der KJHA ist nur ein Bestätigungsgremium für woanders gefällte Beschlüsse.	20 %	36 %	31 %

Quelle: DJI-Jugendverbandserhebung 2008

Zum Kinder- und Jugendhilfeausschuss liegen auch Beurteilungen aus der Sicht der Jugendverbände vor. Diese kommen in der Tendenz zu ähnlichen Einschätzungen wie die Jugendämter (vgl. Tab 2.4). Damit wird die Aufwertung der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse auch von Seiten der Jugendverbände bestätigt. Betrachtet man sich bei den Jugendverbänden im Panel die Veränderungen hinsichtlich der Einschätzungen zum Kinder- und Jugendhilfeausschuss, so zeigt sich auch hier eine häufigere Zustimmung zu Items, die den Kinder- und Jugendhilfeausschuss als unabhängiges und aktives Gremium beschreiben. Dies gilt sowohl für die Zustimmung zu den Items, dass im Kinder- und Jugendhilfeausschuss wichtige Beschlüsse gefasst werden, als auch für die Ablehnung des Items zur parteipolitischen Dominanz oder der Unterstellung, der Kinder- und Jugendhilfeausschuss würde nur woanders ausgehandelte Entscheidungen bestätigen.

Am Kinder- und Jugendhilfeausschuss zeigt sich exemplarisch, dass, wenn staatliche Instanzen auch die Verantwortung für die Herstellung und Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit solcher Aushandlungsorte übernehmen, ein erfolgreiches Herrschaftsmanagement möglich ist. Denn dort, wo die Unterstützung für den Ausschuss besser bzw. gut ist, dort ist auch die Arbeit des Ausschusses besser bewertet und die Folgen sind positiver.

2.2 Fachliche Planung

2.2.1 Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument

Jugendhilfeplanung ist eine Voraussetzung dafür, dass der öffentliche Träger seiner Gesamtverantwortung gerecht werden kann, ein bedürfnisgerechtes und bedarfsadäquates Angebot vorzuhalten. Sie ist Ausdruck der Vorstellung, Zukunft rational gestalten zu können und rechtzeitig auf alle Probleme angemessene Antworten zu finden. Die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung dienen der Legitimation von Ausgaben und der Durchsetzung des Finanzbedarfs gerade in Zeiten knapper Kassen. Damit ist Jugendhilfeplanung ein herausgehobenes Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. Wiesner 2006). Dieses Verständnis von Jugendhilfeplanung wird jedoch nicht von allen geteilt, denn noch zu häufig werden die Möglichkeiten und Potenziale von Jugendhilfeplanung – wie sich im Folgenden zeigen wird – nicht genutzt. Jugendhilfeplanung umfasst drei Schritte: Bestandserhebung, Bedarfserhebung und Planung der notwendigen Maßnahmen, um das vorhandene Angebot dem aktuellen und prognostizierten Bedarf anzupassen. Dies hat unter rechtzeitiger und umfassender Beteiligung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe zu erfolgen. Darüber hinaus sind die Planungen mit denen aus anderen Bereichen (z. B. Schulplanung) abzustimmen (§ 80 SGB VIII).

Insgesamt sinkt im Vergleich zu 2004 der Anteil der Jugendämter leicht, die in den einzelnen Arbeitsfeldern Planung betreiben. Nur in den Arbeitsfeldern Kindertagesbetreuung, Jugendschutz und Hilfen nach § 35a SGB VIII steigt der Anteil an Jugendämtern, die hierzu Jugendhilfepläne vorweisen können. Einen besonders starken Rückgang gibt es bei den Hilfen zur Erziehung. Eine längsschnittliche Überprüfung zeigt, dass sich dieser Rückgang nicht dadurch erklären lässt, dass die Jugendämter ihre Planungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung thematisch auf Planungen zum Schutz des Kindeswohls eingeschränkt haben. Betrachtet man die Antworten der Jugendämter (vgl. Tab. 2.5), dann fällt auf, dass bei der Mehrzahl der Arbeitsfelder die Mehrheit der Jugendämter keinen Versuch unternimmt, das Angebot mit Hilfe der Jugendhilfeplanung zu steuern. Wobei nach wie vor gilt, dass in Ostdeutschland das Instrument der Jugendhilfeplanung häufiger eingesetzt wird. Besonders groß sind die Unterschiede in den Arbeitsfeldern

Jugendarbeit, Jugendberufshilfe und Hilfen für junge Volljährige. Eine Ausnahme ist die Planung der Angebote der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder, aber angesichts der stark differierenden Versorgungsquote ist dies auch nicht verwunderlich. Schließlich besteht in westdeutschen Kreisen und Städten hier ein Nachholbedarf, der von Eltern immer stärker eingefordert wird (siehe auch Diskussion um „Ganztagsschule“).

Tab. 2.5: Arbeitsfelder, zu denen eine Jugendhilfeplanung besteht.
Ost-West-Vergleich (Mehrfachnennungen)

	Ost 2009	West 2009	Insgesamt 2009	Insgesamt 2004
Kindertagesbetreuung	100 %	98 %	99 %	91 %
Jugendarbeit	92 %	67 %	75 %*	79 %*
Hilfen zur Erziehung	60 %	56 %	57 %	72 %*
Maßnahmen zum Schutz des Kindeswohles	48 %	43 %	44 %	
Jugendschutz	52 %	35 %	41 %	38 %*
Jugendberufshilfe	56 %	24 %	34 %*	35 %
Nachmittagsbetreuung an Schulen	24 %	33 %	30 %	
Beratungsstellen	44 %	24 %	30 %	52 %
Jugendgerichtshilfe	36 %	24 %	28 %	38 %
Hilfen nach § 35a SGB VIII	40 %	22 %	28 %	26 %
Hilfen für junge Volljährige	48 %	19 %	28 %*	28 %
Sonstige	16 %	19 %	18 %	28 %
Gesundheitsförderung	12 %	6 %	8 %	

* Ost-West-Unterschied signifikant

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2009, n = 79; 2004

Wie die Tabelle 2.6 zeigt, sind die Jugendhilfepläne bei der Mehrzahl der Jugendämter für die einzelnen Aufgabenbereiche aktuell. Dies spricht wiederum dafür, dass dort, wo Jugendhilfeplanung eingesetzt wird, sie auch für die Steuerung des Angebots genutzt wird. Ein Vergleich mit der Erhebung 2004 zeigt in der Tendenz eine größere Aktualität der Jugendhilfepläne.

Jugendhilfeplanung soll umfassend sein und die gesamten Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe betreffen. Die Abfrage, ob Teilpläne zu einzelnen Aufgabenbereichen vorliegen, gibt noch keine Auskunft darüber, ob eine integrierte Gesamtplanung verwirklicht ist, angestrebt wird oder ob es ein Nebeneinander einzelner Fachpläne gibt. Deshalb wurden die Jugendämter auch gefragt, ob die Teilplanungen miteinander verknüpft sind. 18% bejahen diese Frage, 46% haben einen Teil der Teilpläne miteinander verknüpft

und etwas mehr als ein Drittel (36%) hat keinerlei Verknüpfung. Betrachtet man die Anzahl der Aufgabenbereiche, für die Teilpläne vorliegen, in Abhängigkeit von der Frage, ob diese Teilpläne verknüpft sind, dann wird Folgendes deutlich: Die Jugendämter, die ihre Teilpläne nicht miteinander verknüpfen, haben im Durchschnitt auch nur für drei Aufgabenbereiche eine Planung vorliegen. Wird ein Teil der Pläne miteinander verknüpft, so beträgt die Anzahl der Aufgabenbereiche, zu denen es Pläne gibt, sechs und bei einer vollständigen Verknüpfung sieben. Der Unterschied in der Anzahl der Teilbereiche innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe mit gültigem Jugendhilfeplan zwischen den Jugendämtern, bei denen die Einzelpläne zu einem Gesamtplan integriert sind, und denen, bei denen diese Integration nicht stattfindet, ist signifikant. Als ein erstes Zwischenfazit lässt sich also festhalten, dass sowohl die stark differierende Integration der einzelnen Teilpläne zu einem Gesamtplan als auch die sich zum Teil stark unterscheidende Aktualität der Jugendhilfepläne zeigen, dass es erhebliche Unterschiede im Planungsverständnis der Jugendämter gibt. Offensichtlich teilen nicht alle den Optimismus durch eine umfassende und aufwändige Planung, die Zukunft gestalten zu können.

Tab. 2.6: Aktualität der Jugendhilfepläne – Median

	Jahr der letzten Änderung
Kindertagesbetreuung	2008
Jugendarbeit	2007
Nachmittagsbetreuung an Schulen	2008
Hilfen zur Erziehung	2007
Beratungsstellen	2007
Jugendberufshilfe	2007
Jugendgerichtshilfe	2006,5
Gesundheitsförderung	2007
Hilfen nach § 35a SGB VIII	2006,5
Jugendschutz	2007
Hilfen für junge Volljährige	2006,5
Maßnahmen zum Schutz des Kindeswohles	2007
Sonstige	2007,5

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Um einen besseren Eindruck davon zu bekommen, wie stark Jugendhilfepläne tatsächlich als Steuerungsinstrument eingesetzt werden, wurden die Jugendämter gebeten anzugeben, ob in den jeweiligen Teilplänen mädchen-, jungen- oder migrantInnenspezifische Aussagen enthalten sind. Ebenso wurde danach gefragt, ob das Thema Gesundheitsförderung aufgegriffen wurde. Werden im Rahmen der Jugendhilfeplanung hierzu eindeutige Aussagen formuliert, so die Annahme, stärkt dies das Augenmerk für das jeweilige Thema. Auch wenn man nicht annimmt, dass Planungen eins zu eins umgesetzt werden, kann eine Fokussierung solcher Aspekte wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der örtlichen Praxis geben. Tabelle 2.7 zeigt jedoch, dass Jugendhilfepläne offensichtlich häufig nicht in der Absicht geschrieben werden, bestimmte fachliche Fragestellungen zu fokussieren und Impulse für eine fachliche Weiterentwicklung zu setzen – zumindest bezogen auf die vier in der Tabelle dargestellten Schwerpunkte. Denn am häufigsten finden sich geschlechtsspezifische und migrantInnenspezifische Aussagen in dem Feld der Jugendarbeit. Dies erstaunt zwar nicht, da dies das Arbeitsfeld in der Kinder- und Jugendhilfe ist, das bei diesen Themen auf eine lange Tradition zurückblicken kann und über ein ausdifferenziertes Angebot für die jeweiligen Zielgruppen verfügt. Aber hier bildet die Jugendhilfeplanung wohl eher die vorhandene Angebotsstruktur ab, als dass in die Zukunft gerichtet neue Schwerpunkte gesetzt werden. Hierzu passt gut, dass zum Beispiel im Bereich der Kindertagesbetreuung nur bei einer Minderheit von 23% der Jugendämter angegeben wird, dass im entsprechenden Teilplan mädchenspezifische Aussagen enthalten sind, ganz so, als ob dies kein Thema für Kindertageseinrichtungen wäre. Auch bei den Aussagen zur Gesundheitsförderung spiegelt sich diese Logik wider. Am häufigsten finden sich solche Aussagen in Jugendhilfeplänen zum Jugendschutz und zur Kindertagesbetreuung. Beides Handlungsfelder, in denen schon lange über Gesundheit diskutiert wird und in denen es etablierte Kooperationsformen mit dem Gesundheitssystem gibt (für Kindertagesbetreuung z.B. Peucker u.a. 2010). Allerdings gibt es auch Ausnahmen: So sind dem Thema Umgang mit und Angebote für Kinder aus Familien mit Migrationserfahrung bei der Kindertagesbetreuung in Bezug auf die bisherigen Erwartungen überraschend häufig, nämlich bei 41% (und damit Rangplatz 4) der Jugendhilfepläne, eigene Aussagen gewidmet. Dieser Anteil ist seit der letzten Erhebung um 9 %-Punkte angestiegen. Dieser Trend des Anstiegs zeigt sich bei den migrantInnenspezifischen Aussagen für alle Aufgabenbereiche. Offensichtlich führen aktuelle politische Debatten in einigen Regionen auch in den Jugendhilfeplänen zu Schwerpunktsetzungen. Im Osten wird das Thema Gesundheitsförderung in den einzelnen Teilbereichen jeweils sehr viel häufiger aufgegriffen. Auch in Städten findet das Thema Gesundheitsförderung in den einzelnen Teilplänen häufiger Erwähnung als bei Landkreisen.

Tab. 2.7: Anteil der Jugendhilfepläne, in denen sich spezifische Aussagen zu folgenden Themen finden

	Mädchen-spezifische Aussagen	Rang	Jungen-spezifische Aussagen	Rang	Migran-tinnen-spezifische Aussagen	Rang	Aussagen zur Gesund-heitsförde-rung	Rang
Jugendarbeit	78 %	1	67 %	1	68 %	1	19 %	5
Hilfen zur Erziehung	57 %	2	55 %	3	40 %	5	9 %	11
Jugendgerichtshilfe	57 %	3	66 %	2	41 %	3	13 %	7
Beratungsstellen	50 %	4	46 %	5	44 %	2	29 %	3
Hilfen nach § 35a SGB VIII	48 %	5	48 %	4	24 %	9	13 %	8
Jugendberufshilfe	45 %	6	38 %	8	34 %	8	11 %	9
Jugendschutz	43 %	7	40 %	6	38 %	7	34 %	1
Hilfen für junge Volljährige	38 %	8	38 %	7	24 %	10	9 %	10
Nachmittagsbetreuung an Schulen	25 %	10	25 %	10	39 %	6	20 %	4
Kindertagesbetreuung	23 %	11	22 %	11	41 %	4	29 %	2
Sonstige	35 %	9	25 %	9	20 %	11	14 %	6

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Tab. 2.8: Einbezug zusätzlicher Statistiken in die Jugendhilfeplanung

	Landkreis	Stadt	Ost	West	Insgesamt
Bevölkerungsentwicklung	97 %	100 %	100 %	98 %	98 %
ALG II-Bezug	72 %	79 %	86 %	69 %	75 %
Arbeitslosenstatistik	67 %	82 %	77 %	71 %	73 %
Schulstatistik	67 %	64 %	77 %	60 %	66 %
Kriminalitätsstatistik*	50 %	32 %	64 %	31 %	42 %
Wohnraumstatistik	28 %	29 %	27 %	29 %	28 %
Gesundheitsstatistik	25 %	25 %	27 %	24 %	25 %
Einkommensstatistik**	31 %	7 %	27 %	17 %	20 %
Andere Statistik	22 %	11 %	27 %	12 %	17 %

* signifikanter Ost-West-Unterschied (0.012)

** signifikanter Stadt-Land-Unterschied (0.021)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Geschlechtsspezifische Aussagen und solche, die sich auf AdressatInnen mit Migrationshintergrund beziehen, sind in Plänen westdeutscher Jugendämter häufiger zu finden als in den Plänen ostdeutscher Jugendämter.

Außer der Entscheidung einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung müssen die Jugendämter bzw. die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse auch darüber befinden, ob sie ihre Planung sozialräumlich ausrichten. Bei einer großen Mehrzahl der Jugendämter, nämlich bei 82 %, ist die Entscheidung für eine sozialräumliche Planung gefallen. Diese scheint somit der Standard zu sein. Liegt eine Sozialraumanalyse vor, wurden also Daten über den engen Kinder- und Jugendhilfebereich hinaus erhoben, dann ist – wenig erstaunlich – auch die Jugendhilfeplanung signifikant häufiger sozialräumlich ausgerichtet. Es gibt jedoch auch einen kleinen Anteil von Jugendämtern (7 %), die zwar eine Sozialraumanalyse erstellen lassen haben, aber keine sozialräumliche Planung vornehmen. Dies könnte ein Indikator dafür sein, dass es durchaus schwierig ist, die im Rahmen einer Sozialraumanalyse gewonnenen Daten in konkreten Planungen zu berücksichtigen. Bei 13 % der Jugendämter bezieht sich die Sozialraumanalyse zudem nur auf einen Teil ihres Zuständigkeitsgebiets. Um einen Hinweis darauf zu bekommen, welche Rolle „jugendhilfefremde“ Daten in der Jugendhilfeplanung haben, wurden die Jugendämter gefragt, ob auch nicht auf die Jugendhilfe bezogene Statistiken bei der Planung berücksichtigt werden (vgl. Tab. 2.8). 50 % der Jugendämter ziehen mindestens fünf nicht auf die Jugendhilfe bezogene Statistiken zur Erstellung der Jugendhilfeplanung heran. Am bedeutsamsten sind die Statistiken zur Bevölkerungsentwicklung, zum Arbeitsmarkt und zur Schule für die Jugendhilfeplanung. Angesichts der demografischen Entwicklungen, der Regelungen im § 16a SGB II (Betreuungsplatz, um Vermittlungshemmnisse abzubauen) und des Einflusses des Ausbaus der Ganztagschule auf die Nachfrage nach Nachmittagsbetreuung erstaunt die herausgehobene Bedeutung dieser Statistiken nicht. Andererseits ist aber aus Studien zum Ausbau der Kindertagesbetreuung (z. B. van Santen/Seckinger 2008b) bekannt, dass es nur selten Absprachen zwischen den für die Umsetzung des SGB II zuständigen Stellen und den Jugendämtern bei der Bedarfsplanung gibt.

Im SGB VIII ist der Planungsauftrag eindeutig so formuliert, dass eine enge Abstimmung mit anderen Fachplanungen herzustellen ist. Zudem legen es die inhaltlichen Anforderungen insbesondere bei der Kindertagesbetreuung, der Schulsozialarbeit bzw. der Sozialarbeit an Schulen, bei der Jugendberufshilfe und den Maßnahmen zum Schutz vor Kindeswohlgefährdungen nahe. Auch werden viele Vorteile in einer integrierten Sozialberichterstattung gesehen, wie folgendes Zitat illustriert: „Gegenüber einzelnen fachbezogenen Berichterstattungsansätzen stellt sich eine integrierte Sozialberichterstattung dem Komplexitätsanspruch in der sozialen Arbeit, ist schnittstellenbezogen nachhaltiger, unter einem Raum- und Zeitbezug budget- und lebenslagenorientierter und dadurch letztendlich auch kostengünstiger“ (Gottschalk u. a. 2008: S. 15). Insbesondere beim Thema Bildungslandschaften gibt es seit einigen Jahren eine lebhaft Diskussions, die die Vorteile einer aufeinander abgestimmten Schul- und Jugendhilfeplanung betont

(z.B. Deutscher Bundestag 2005, Deutscher Verein 2009, Müller 2007). Trotzdem gibt es nur bei fünf Prozent der Jugendämter eine integrierte Jugendhilfe- und Schul(entwicklungs)planung. Auch wenn man bei einer freundlichen Interpretation des Ergebnisses unterstellt, dass bei den Antworten genau zwischen Abstimmung und Integration unterschieden wurde, erscheint dieser Anteil sehr niedrig. Hier ergibt sich für die nächsten Jahre noch erheblicher Entwicklungsbedarf. Allerdings hat es die Kinder- und Jugendhilfe nicht allein in der Hand, hier zu einer engeren Kopplung zu kommen. Auch die Bereitschaft von Seiten der Schulbehörden ist hierzu erforderlich. Auf der politischen Ebene wäre zu prüfen, durch welche flankierenden Maßnahmen eine integrierte Planung wahrscheinlicher wird und Hindernisse, wie etwa eine fehlende Kultur gemeinsamer Planungen oder unterschiedliche Steuerungsinteressen, überwunden und die typischen Schwierigkeiten, die sich in Kooperationen zwischen Landesebene und kommunaler Ebene ergeben, verringert werden können.

Inwiefern Jugendhilfeplanung in Abstimmung mit anderen kommunalen Planungen (z.B. Sozialplanung, Bauleitplanung) erfolgt, wurde nicht erhoben. Dass dies durchaus geschieht, zeigen Empfehlungen zur gemeinsamen Planung wie sie beispielsweise vom Kreis Borken gemeinsam mit der Gemeinde Heek veröffentlicht wurden.⁷

Die Verwirklichung des Anspruches der Jugendhilfeplanung, gemeinsam mit freien Trägern und AdressatInnen sich darüber zu verständigen, wie ein bedarfsgerechtes Angebot vor Ort ausgestaltet werden muss, müsste sich in den Antworten und Einschätzungen von freien Trägern bzw. von Einrichtungen stationärer Hilfen zu Fragen nach der Jugendhilfeplanung widerspiegeln. Die Ergebnisse der Jugendverbandserhebung weisen in dieser Hinsicht in die gleiche Richtung wie die Ergebnisse der Jugendamtsbefragung: Jugendverbände arbeiten insbesondere dann mit anderen Trägern im Kontext der Jugendhilfeplanung zusammen, wenn sie selbst im Kinder- und Jugendhilfeausschuss Mitglied sind (47% der Verbände, die Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, gegenüber 25%, wenn sie nicht selbst Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind). Dieses Ergebnis ist insofern zu erwarten, als die Jugendhilfeplanung schließlich zu den Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfeausschusses gehört. Erstaunlich an diesem Ergebnis ist, dass die knappe Mehrzahl der Jugendverbände, die in einem Kinder- und Jugendhilfeausschuss vertreten sind, angeben, nicht mit anderen Trägern im Rahmen der Jugendhilfeplanung zusammenzuarbeiten. Ein Grund dafür kann darin liegen, dass von Teilen der Praxis nur solche Formen der Zusammenarbeit als Kooperation bezeichnet werden, die ein positives Ergebnis haben, also eines, das von den Antwortenden als Erfolg gewertet wird (van Santen/Seckinger 2003). Eine zweite Erklärung ist, dass

7 http://www.kreis-borken.de/fileadmin/internet/downloads/fe51/Jugendhilfeplanung/Bauleit_und_JHplanung.pdf

sich – wie sich in den Jugendamtsdaten bereits andeutet – in dem hohen Anteil der Jugendverbände, die trotz Mitgliedschaft im Kinder- und Jugendhilfeausschuss nicht mit anderen zu dem Thema Jugendhilfeplanung zusammenarbeiten, ein eher technokratisches Planungsverständnis ausdrückt. Eine dritte Erklärung könnte sein, dass die Vertreter/innen der Jugendverbände, die bei der Jugendhilfeplanung nicht mit anderen zusammenarbeiten, einfach ihre Rolle als Vertreter der Jugendverbände nicht richtig wahrnehmen.

Jugendverbände, die in einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII sind, kooperieren ebenfalls signifikant häufiger mit anderen freien Trägern in Fragen der Jugendhilfeplanung als solche, die nicht Mitglied in einer entsprechenden Arbeitsgemeinschaft sind (50% zu 16%). Auch dieser Unterschied ist wenig überraschend, da etliche dieser Arbeitsgemeinschaften einen Schwerpunkt in der Jugendhilfeplanung haben. Die größeren Aktivitäten in ostdeutschen Jugendamtsbezirken in Bezug auf die Jugendhilfeplanung lassen sich auch in den Antworten der Jugendverbände erkennen. Von den Jugendverbänden in Ostdeutschland sind signifikant mehr in Kooperationen zu dem Thema Jugendhilfeplanung eingebunden (42%) als in Westdeutschland (18%). Die Ergebnisse der Jugendverbandsbefragung bestätigen auch, dass Organisationen mit rein ehrenamtlichen Strukturen weniger gut in solch übergeordnete Prozesse eingebunden sind, denn sie arbeiten signifikant seltener (18%) mit anderen Trägern zum Thema Jugendhilfeplanung zusammen als Jugendverbände mit hauptamtlichem Personal (33%). Die Zusammenarbeit wird von den Jugendverbänden überwiegend positiv bewertet.

Diese Befunde verdeutlichen die besonderen Herausforderungen für eine Jugendhilfeplanung im Bereich der Jugendarbeit. Denn die Jugendämter sind gefordert, gezielt Strategien zu entwickeln, mit denen rein ehrenamtliche Verbände stärker in die Jugendhilfeplanung einbezogen werden können. Dies erfordert möglicherweise stärker dialogisch angelegte Planungskonzepte als sie bisher vielerorts verwirklicht werden. Die relativ gesehen höhere Quote des Einbezugs von rein ehrenamtlichen Jugendverbänden in den westdeutschen Bundesländern verdeutlicht, dass dies durchaus gelingen kann.

Stationäre Einrichtungen sind nach eigenen Angaben zu einem sehr viel höheren Prozentanteil als Jugendverbände an der örtlichen Jugendhilfeplanung beteiligt, denn 76% der Einrichtungen arbeiten mit dem Jugendamt im Rahmen der Jugendhilfeplanung zusammen. Wie zu erwarten ist, trifft dies auf Einrichtungen, die Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss sind, signifikant häufiger zu (87% zu 74%). Auch die Einrichtungen, die von ihrem Träger bei der Jugendhilfeplanung Unterstützung erhalten, arbeiten signifikant häufiger mit dem Jugendamt zusammen. Wollen also Träger Einfluss auf den Planungsprozess nehmen, so scheint sich die Unterstützung der Einrichtungen in Fragen der Jugendhilfeplanung zu lohnen. Zumindest

insofern, als dann eine höhere Wahrscheinlichkeit besteht, dass Einrichtungen an der Jugendhilfeplanung mitwirken. Von dieser Möglichkeit machen die Träger bisher nur sehr zurückhaltend Gebrauch, denn nur 32% der Einrichtungen fühlen sich von ihrem Träger in Fragen der Jugendhilfeplanung unterstützt. Dieser niedrige Wert könnte Ausdruck eines spezifischen Verständnisses der Trägeraufgabe sein. Möglicherweise sieht es der eine oder andere Träger nicht gerne, wenn eine Einrichtung anstelle des Trägers selbst in die Jugendhilfeplanung einbezogen ist. Dieser mögliche Anspruch des Trägers, erster Ansprechpartner für das Jugendamt beim Thema Jugendhilfeplanung zu sein, führt bei den Jugendämtern – so zumindest lassen sich die Ergebnisse der Einrichtungsbefragung deuten – nicht dazu, Einrichtungen von der Jugendhilfeplanung auszugrenzen. Denn auch von den Einrichtungen, deren örtliches Jugendamt keinen Teilplan zu den Hilfen zur Erziehung hat (soweit dies aus der Jugendamtsstudie bekannt ist), ist ein ungefähr gleich großer Anteil in die Jugendhilfeplanung einbezogen, wie von den Einrichtungen, bei denen das örtliche Jugendamt einen Teilplan zu den Hilfen zur Erziehung hat. Dieses Ergebnis kann auch als ein Hinweis darauf gelesen werden, welche große Bedeutung stationäre Einrichtungen vor Ort haben können. Sie werden offensichtlich auch über ihren Kernbereich hinaus als wichtiger Partner für die Weiterentwicklung der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe gesehen.

Zwischen Jugendverbänden und stationären Einrichtungen gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Jugendämtern bei der Jugendhilfeplanung. Jugendverbände sind weniger häufig involviert, ihre Mitarbeit an der Jugendhilfeplanung ist stärker durch strukturelle Bedingungen (Mitgliedschaft in AG oder Jugendhilfeausschuss) geprägt als dies bei den stationären Einrichtungen der Fall ist. Aus den Unterschieden lässt sich die These ableiten, dass der Einbezug in Steuerungsprozesse dann wahrscheinlicher ist, wenn die Akteure des Steuerungsprozesses sich auf einer ähnlichen professionellen Ebene befinden. Andererseits ist die Anzahl der Jugendverbände vor Ort erheblich größer als die der stationären Einrichtungen und insofern ist es zu erwarten, dass es bei den Jugendverbänden einen größeren Anteil gibt, der nicht in Steuerungsprozesse eingebunden ist.

Um bedarfsgerechte Angebote vorhalten zu können, ist ein Einbezug der AdressatInnen in den Planungsprozess erforderlich. Im Kapitel 6 sind die Ergebnisse dargestellt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als auch von Eltern geringer geworden ist. Und dies obwohl die beiden Arbeitsfelder, in denen es in den meisten Jugendamtsbezirken Jugendhilfepläne gibt (Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit vgl. Tab. 2.5), geradezu zur Beteiligung der AdressatInnen auffordern. Dies stärkt die These, dass Planung inzwischen wieder stärker von Expertinnen und Experten dominiert wird und Personen ohne Expertenstatus Probleme haben sich in den Planungsprozess einzubringen. Eine solche Entwicklung sollte für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss Anlass

sein, über seinen Umgang mit Jugendhilfeplanung und seine Rolle bei der Formulierung der örtlichen Jugend(hilfe)politik zu überdenken. Denn möglicherweise führt eine zu ausgeprägte Orientierung an ExpertInnen auch zu einer erheblichen Beschneidung der Rolle des Kinder- und Jugendhilfeausschusses.

Die Ergebnisse zur Jugendhilfeplanung erwecken den Eindruck, als ob die Jugendhilfeplanung unterkomplex betrieben wird: Nur für einzelne Aufgabenbereiche liegen Jugendhilfepläne vor. Die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Handlungsfeldern werden zu wenig beachtet und es wird nicht konsequent versucht, durch entsprechende Planungen fachliche Akzente zu setzen oder zu verschieben (z.B. beim Thema geschlechtsspezifische Ausrichtung der Angebote oder dem Aufgreifen der Gesundheitsförderung).

Es besteht also noch und in einigen Regionen wohl auch wieder fachlicher Entwicklungsbedarf. Angesichts der Komplexität von Planungsprozessen in der Kinder- und Jugendhilfe überrascht dies auch nicht. Die Ergebnisse legen auch die Vermutung nahe, dass die mit der Jugendhilfeplanung verbundenen Steuerungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft werden.

2.2.2 Informationssysteme: Einsatz und Steuerungsfunktion

Die Kinder- und Jugendhilfe sieht sich einem wachsenden Legitimationsdruck gegenüber. Einerseits ist die Kinder- und Jugendhilfe starkem Druck von außen ausgesetzt (z.B. durch Kostensenkungsstrategien der Kommunen), die eigenen Leistungen zu legitimieren bzw. darzustellen, warum und auf welche Art und Weise sie handelt. Andererseits wird auch von der Kinder- und Jugendhilfe selbst der Anspruch formuliert, über die Wirkungen und Effekte des eigenen Handelns im Sinne einer professionellen Selbstvergewisserung mehr zu wissen. Die Kinder- und Jugendhilfe hat sich in der Vergangenheit jedoch schwer getan, begründet darüber Auskunft geben zu können, welche Auswirkungen ihre eigenen Leistungen auf die AdressatInnen haben. Dies stand in einem gewissen Widerspruch zu den hohen Erwartungen an die Beurteilung des eigenen Tuns im Sinne einer systematischen Überprüfung der eigenen Potenziale, Strukturen, Prozesse und Effekte als integrelem Bestandteil pädagogischer Praxis (vgl. Lüders 1998).

Im letzten Jahrzehnt wurden auf kommunaler Ebene unterschiedliche Informationssysteme entwickelt, um dieses Defizit abzubauen. Zum Teil wurde der Aufbau solcher Indikatoren durch eine überregionale Zusammenarbeit wie in den kommunalen Vergleichsringen oder landesweiten Projekten, wie Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen in Rheinland-Pfalz (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen 2010) oder Integrierte Berichterstattung in Baden-Württemberg (KVJS 2009) gefördert, zum Teil wurden auch rein lokale Strategien entwickelt. All diese Modelle

führen zu einer erhöhten Anzahl von Informationen, die für die örtliche und überörtliche Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe verwendet werden können. Die Etablierung von systematischen Strategien der Qualitätsentwicklung und die Orientierung an Modellen wie der Evidenzbasierung haben den Trend zur amts- und trägerinternen Datenerhebung noch verstärkt. Inwiefern die mit einem solchen Vorgehen verbundenen Hoffnungen, zu einer verbesserten Qualität der Kinder- und Jugendhilfe zu kommen, berechtigt sind, wird durchaus kritisch diskutiert (Schrödter 2007).

Der Anspruch, mehr über die Wirksamkeit von Jugendhilfeleistungen aussagen zu können, ist mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden, die vor allem damit zusammenhängen, dass es für die Kinder- und Jugendhilfe nicht leicht ist, die Bedingungen und Faktoren zu identifizieren, die für bestimmte Wirkungen und Effekte ihres Handelns verantwortlich sind. Da Wirkungen immer das Ergebnis einer Koproduktion von AdressatInnen und Fachkräften sind, wird die besondere Herausforderung, die mit Prozessen der Qualitätsfeststellung in der Kinder- und Jugendhilfe verbunden sind, offensichtlich. Eine Basis dafür, dass die Kinder- und Jugendhilfe in die Lage versetzt wird, qualifiziert über ihre eigene Leistung Auskunft geben zu können und die bisherigen Erfahrungen systematisch in die Steuerung zu integrieren, ist ein Berichts- bzw. Informationssystem. So kann eine Basis für die Reflexion fachlicher Prozesse geschaffen werden.

Verbreitung von EDV-gestützten Informationssystemen in Jugendämtern. Um eine zielgenauere Steuerung der Angebote erreichen zu können und um rechtzeitig ein ausreichendes Angebot vorhalten zu können, ist es notwendig, über eine funktionierende Dokumentation des örtlichen Jugendhilfesystems zu verfügen. In der Jugendamtserhebung wurden die Jugendämter darum gebeten, Auskunft über die ihnen intern zur Verfügung stehenden Informations- und Berichtssysteme zu geben. 88% der Jugendämter nutzen EDV-gestützte Informationssysteme zur Dokumentation der Fallbearbeitung und -kontrolle und/oder für interne statistische Zwecke. Damit ist der Anteil an Jugendämtern gegenüber der letzten Erhebung noch einmal angestiegen. Damals berichteten 81% von internen EDV-gestützten Informationssystemen (van Santen 2004). Es gibt und gab hierbei keinen systematischen Unterschied zwischen Jugendämtern in Ost oder West bzw. zwischen Jugendämtern in kreisfreien Städten oder Landkreisen.

Ein wesentlicher Faktor, damit interne Dokumentations- und Informationssysteme ihren Zweck erfüllen können, ist die Überzeugung der Mitarbeiter/innen, dass ihre Arbeitszeit für das Ausfüllen der Datenmasken gut investiert ist. Wahrscheinlich entscheiden im Wesentlichen zwei Faktoren darüber, ob die Fachkräfte im Jugendamt einen Nutzen in der Dokumentation erkennen können: Die Eingabe muss einfach sein und die Dokumentation muss im Ergebnis zu einer zumindest gefühlten Arbeitserleichterung bzw. -entlastung führen. Allerdings sehen nur 10% der Jugendämter in den

internen Dokumentationsverfahren eine Entlastung für ihre Mitarbeiter/innen. Bei dieser Einschätzung gibt es große Unterschiede zwischen Ost und West: Von den ostdeutschen Jugendämtern beschreiben 22% eine Arbeitsentlastung, von den westdeutschen Jugendämtern treffen nur 4% diese Aussage. Fast zwei Drittel der Jugendämter (Insgesamt 62%, West: 64%; Ost: 57%) sehen hingegen in den Dokumentationsanforderungen einen Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsbelastung. Insbesondere in Stadtjugendämtern tragen Dokumentationssysteme offenbar zur Erhöhung der Arbeitsbelastung bei, denn 77% der Jugendämter in Städten sehen dies so. Der Unterschied zu den Jugendämtern in Landkreisen ist signifikant. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass interne Dokumentations- und Informationssysteme zu einem hohen Anteil auch legitimatorische Zwecke erfüllen. Denn sonst wäre ein Anstieg des Anteils der Jugendämter, die solche Systeme einsetzen, in Anbetracht der damit verbundenen Arbeitsbelastung nicht verständlich.

Tab. 2.9: Merkmale, die durch das Dokumentationssystem erfasst werden

	Ost	West	Stadt	Land	2009	2004
Fallzahlen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	99 %
Hilfeart	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	95 %
Hilfedauer	96 %	96 %	95 %	97 %	96 %	87 %
Adresse der Leistungsempfänger	87 %	92 %	90 %	90 %	90 %	68 %
Kosten der Hilfe	78 %	90 %	83 %	90 %	86 %	77 %
Anlass der Hilfe	78 %	75 %	78 %	74 %	76 %	68 %
Personaleinsatz	39 %	15 %	23 %	23 %	23 %	19 %
Andere Informationen	22 %	10 %	10 %	19 %	14 %	26 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2009, 2004

Alle abgefragten Merkmale (außer „Andere Informationen“ vgl. Tab. 2.9) werden von einem im Vergleich zur Erhebung 2004 höheren Anteil von Jugendämtern erfasst. Fallzahlen und Hilfeart dokumentieren inzwischen alle Jugendämter. Die Adresse der Leistungsempfänger wird von 90% der Jugendämter erhoben. Dies ermöglicht insbesondere eine sozialräumliche Auswertung der Fallentwicklung und ermöglicht damit frühzeitig zu erkennen, in welchen Quartieren bzw. Regionen des Jugendamtsbezirks besonderer Unterstützungsbedarf entsteht bzw. vorhanden ist. Ungefähr jedes siebte Jugendamt dokumentiert in seinem internen Informationssystem nicht die Kosten, die durch eine Hilfe verursacht werden. Offensichtlich wird den

Kosten für die fachliche Steuerung der Hilfen nicht in allen Jugendämtern ein hoher Stellenwert beigemessen. Andererseits erstaunt dieser Befund vor dem Hintergrund der Einsparversuche der Kommunen insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Noch überraschender ist, dass bei einem Viertel der Jugendämter der Anlass der Hilfe nicht in der internen Dokumentation erfasst wird. Dies stellt eine erhebliche Einschränkung bei der Nutzung der gesammelten Daten für die interne Auswertung und Steuerung der Hilfen dar. Auch stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie zuverlässig die Erfassung der Hilfeanlässe für die amtliche Statistik ist, auch wenn diese möglicherweise getrennt von der internen Dokumentation erhoben werden.

Der Personaleinsatz wird von einem knappen Viertel dokumentiert. Eine Bewertung dieses Ergebnisses ist schwierig. Einerseits sollte man annehmen, dass gerade die eingesetzte Personalressource und eventuell auch das Qualifikationsprofil der Fachkraft eine wesentliche Bedingung sozialer Arbeit darstellt und deshalb unbedingt dokumentiert werden müsste. Andererseits ist es weder bei ambulanten noch bei (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung einfach, den Personaleinsatz genau zu bestimmen. Auch würde dies voraussetzen, dass die Verwendung der Arbeitszeit sowohl der Mitarbeiter/innen im Jugendamt bzw. bei den sozialen Diensten und bei den Trägern der Angebote gut erfasst wird. Der damit verbundene Aufwand erscheint wohl als zu hoch.

Um die Arbeitsbelastung durch die internen Dokumentationssysteme nicht noch stärker anwachsen zu lassen, wäre eine starke Kopplung zwischen diesen Systemen und den Erhebungsbögen der amtlichen Statistik überlegenswert. So könnte verhindert werden, dass die Akten eines Falles mehrfach für Dokumentationszwecke herangezogen werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist ein Anteil von 46% der Jugendämter, die Informationen aus ihrer internen Statistik teilweise, und 35%, die die Informationen vollständig für die amtliche Jugendhilfestatistik verwenden können, nicht besonders hoch. Bei der Bewertung dieses Ergebnisses sollte allerdings berücksichtigt werden, dass der amtlichen Statistik und den internen Dokumentationssystemen unterschiedliche Erfassungslogiken und Verwendungszwecke zugrunde liegen.

Auf die in früheren Jahren immer wieder zu Recht attestierten Mängel an Wissen über die Leistungen und die Leistungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Münchmeier 1995) wurde zumindest bei den Jugendämtern reagiert. Die Ergebnisse der aktuellen Befragung belegen, dass inzwischen auf vielfältige Art und Weise Daten gesammelt und Arbeitsansätze „evaluiert“ werden. Dabei wird auch eine Reihe von Optimierungspotenzialen erkennbar. Ähnlich wie es auch in der empirischen Forschung zu beobachten ist, scheint das eine oder andere Jugendamt mehr Daten zu sammeln als es sinnvoll und zielgerichtet auswerten kann. Dies ist für sich genommen kein Problem und kann auf lange Sicht sogar zu einem Vorteil werden,

nämlich dann, wenn Analysen über längere Zeitverläufe hinweg vorgenommen werden sollen. Andererseits bindet die Datenerhebung Arbeitskapazitäten und gehört in der Regel zu den unbeliebteren Aufgaben bei den meisten Mitarbeiter/innen im Jugendamt. Zu umfangreiche Datensammlungen bergen das Risiko der Qualitätsminderung der erhobenen Daten, was wiederum bei der Auswertung zu Fehlschlüssen führen kann.

Als ein Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass alle Jugendämter bei der Gestaltung ihrer Aufgabe sich auf mehr oder weniger systematisch angelegte Planungsprozesse beziehen. Die Jugendhilfeplanung gehört – zumindest für zwei Aufgabenfelder der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit – zum Standard, auch wenn eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der Verwertbarkeit der Ergebnisse eingetreten zu sein scheint. Jedenfalls lassen sich die Ergebnisse (selten kommt es zu einer integrierten Planung, Beteiligung der AdressatInnen ist nicht ausgeprägt, zielgruppenspezifische Aussagen könnten häufiger getroffen werden) so interpretieren. Gleichzeitig sind die vorhandenen Jugendhilfepläne im Median aktuell, was dafür spricht, dass sie zu den regelmäßig verwendeten Informationsgrundlagen für die Steuerung der örtlichen Jugendhilfe gehören. Vor diesem Hintergrund überrascht es dann auch nicht, dass fast alle Jugendämter interne EDV-gestützte Informationssysteme etabliert haben. Aber auch hier gibt es sowohl hinsichtlich der Integration in die täglichen Arbeitsprozesse, der Minimierung des damit verbundenen Aufwands und der Verwendung der gesammelten Daten Optimierungspotenziale. Fachliche Planung bildet also tatsächlich eine Grundlage für die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe. Sie repräsentiert angesichts der kaum genutzten Beteiligungsmöglichkeiten von AdressatInnen an Planungsprozessen eine expertenorientierte Steuerungsperspektive.

Im folgenden Abschnitt wird als zweite wichtige Voraussetzung für Steuerungsprozesse der Frage nachgegangen, wie stark die Ressourcen Geld und Personal sowie die Gestaltung von Arbeitsabläufen als ein Faktor für die Ressource Personal, als Mittel einer intentionalen Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe eingesetzt wird.

2.3 Steuerung über Ressourcen und Gestaltung von Arbeitsabläufen

In diesem Abschnitt stehen die Strategien der Jugendämter, das Angebot und die Unterstützungsleistungen für die AdressatInnen über den Ressourceneinsatz zu steuern, im Vordergrund. Dabei geht es nicht nur um die Höhe der zur Verfügung stehenden Geldbeträge und den Umfang an Personal, sondern auch um die Prinzipien der Haushaltsführung und die Gestaltung der Arbeitsabläufe. Insbesondere über die Frage, welche Strategien der Steuerung von Organisationen besonders erfolgversprechend sind, gibt es in

den Managementtheorien lebhaft Diskussionen. Seit einigen Jahren wird damit argumentiert, dass eine Steuerung über Etats, nach welchem Prinzip auch immer, sich als suboptimale Steuerungsstrategie entpuppt hat (z.B. Pfläging 2006 oder www.bbrt.org). Die Hauptargumente dabei sind, dass anhand von Finanzdaten nur eine retrospektive Bewertung möglich ist, ob die Steuerungsentscheidung richtig war, und andere Kriterien, die wichtige Informationen über den langfristigen Erfolg beinhalten (z.B. Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterqualität, Effizienz der Geschäftsprozesse), nicht einbezogen, bzw. nicht in ein systematisches Verhältnis zueinander gesetzt werden (vgl. z.B. Friedag/Schmidt o.J.). Es gibt also in der Fachdiskussion zur Unternehmenssteuerung eine gewisse Abwendung von eindimensionalen, an Finanzen orientierten Strategien. In der öffentlichen Verwaltung hingegen findet eine Fokussierung der Diskussion über eine optimierte Steuerung entlang des Ressourcenverbrauchs und damit in erster Linie entlang der eingesetzten Finanzmittel statt, auch wenn Schlagwörter wie „output-orientierte Steuerung“ eigentlich etwas anderes suggerieren.

2.3.1 Haushaltsprinzip Kameralistik oder Doppik

Das kameralistische Prinzip wird seit etlichen Jahren als nicht mehr zeitgemäße Darstellung des öffentlichen Ressourceneinsatzes kritisiert. Da die Kameralistik ausschließlich die reinen Einnahmen und Ausgaben ausweist, aber keinerlei Aussagen über Vermögenswerte (z.B. kommunalen Grundbesitz) über Wertminderungen (Abschreibungen) oder mögliche Folgekosten (z.B. keine Rückstellungen für Pensionen von verbeamteten Mitarbeiter/innen) trifft, wird eine kameralistische Haushaltsführung als unzureichend für die effiziente Steuerung kommunaler Aufgaben angesehen. Mit der Umstellung auf Doppik soll eine Verbesserung der Steuerungsqualität erreicht werden (Stute/Jasper 2008: S. 59). Die Doppik stellt eine Anpassung der doppelten Buchführung für die Belange der öffentlichen Verwaltung dar, sie beinhaltet also auch Vermögenswerte und Abschreibungen oder notwendige Rückstellungen. Die Umstellung auf Doppik wird auch als ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit gesehen, denn „die Doppik hingegen macht deutlich, ob auf Kosten zukünftiger Generationen gewirtschaftet wird oder zukünftigen Generationen mehr hinterlassen werden kann, als übernommen wurde“ (Schönbohm 2006). Die Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene ist inzwischen per Gesetz in fast allen Bundesländern verpflichtend und in etlichen Kommunen bereits abgeschlossen. Bayern eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, auch ein erweitertes kamerales Modell anzuwenden und keine Umstellung auf Doppik vorzunehmen. Die positiven Erwartungen, die mit der Einführung der Doppik verbunden sind, werden allerdings nicht von allen uneingeschränkt geteilt. Es besteht die Befürchtung, dass in kommunalen Haushalten zukünftig zu viele irrelevante Informationen ent-

halten sind (z.B. die Bewertung von eigentlich nicht veräußerbaren Gütern wie Gemeinbedarfsflächen) und deshalb kein Mehr an Transparenz erzeugt wird. Zudem wird für einige Jahre eine Vergleichbarkeit mit früheren Haushalten nicht mehr möglich sein, was zumindest in den politischen Diskussionen über den Stellenwert einzelner Politikbereiche zu Verwirrungen führen kann. Auch besteht durchaus die Gefahr, dass es durch systembedingte Effekte bei der Einführung der Doppik (z.B. führen bisher unterlassene Abschreibungen und Rückstellungen zu überproportionalen Veränderungen hinsichtlich der Einschätzung der Finanzkraft einer Kommune) zu Verwerfungen beim kommunalen Finanzausgleich kommt (Böttcher/Humpert 2006). Diese kritischen Stimmen erhalten insofern eine gewisse Bestätigung, als auch eine Wiederholungsbefragung bei Kämmerern in NRW zu den Effekten der Umstellung des Finanzwesens zeigt, dass trotz der immer noch überwiegend positiven Erwartungen die Euphorie verfliegen ist und insbesondere die Erwartung, dass durch die Doppik eine bessere Steuerung möglich sei, gedämpft wurde (NKF-Netzwerk 2008: S. 69). Die Verpflichtung in NRW, in den Haushaltsplänen zukünftig auch Ziele und erwartete Wirkungen der Ausgaben für die einzelnen Produkte zu benennen, wird dennoch als ein Schritt zu einer optimierten Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe gesehen (Werk 2010: S. 42). Unter Zielen werden Aussagen über die Anzahl der Produkte, die Anzahl der erreichten AdressatInnen oder über die Wirkung, formuliert auf einer sehr abstrakten Ebene, verstanden. Dies kann man als einen Versuch deuten, auch in der öffentlichen Verwaltung verschiedene Aspekte zu einem komplexeren Steuerungsmodell zusammenzuführen. Allerdings dominiert dabei nach wie vor der Finanzblick: „Durch die Darstellung dieses konstruktiven Zusammenhangs [von Zielen, Wirkung und Kosten, d.Verf.] den erst das NKF⁸ ermöglicht, erfährt das Produkt seine finanztechnische Bedeutung und wird budgetrelevant“ (Werk 2010: S. 42).

Ein Drittel der Jugendämter wendet im Jahr 2009 bei ihrer Haushaltsführung das Prinzip der Doppik an. Bei der Mehrzahl dieser Kommunen hat die Umstellung in den Jahren 2007, 2008 und 2009 (vgl. Tab. 2.10) stattgefunden. Wie bereits angesprochen, ist eine Vergleichbarkeit der Haushalte vor der Umstellung mit denen nach der Umstellung nicht gegeben. Denn wenn der Haushalt nach doppischen Prinzipien geführt wird, dann müssen sowohl die notwendigen Rückstellungen für Pensionsansprüche des Personals als auch die Abschreibungen auf Sachgüter und eine Bewertung des sachlichen Vermögens im Haushalt aufgenommen werden. Dies kann je nach Konstellation zu deutlichen Ausgabensteigerungen oder Ausgaben-senkungen führen. Selbst wenn sich in den absoluten Zahlen keine großen Sprünge zeigen sollten, liegen diesen Beträgen völlig andere Berechnungen

8 NKF steht für „Das Neue Kommunale Finanzmanagement“ wie in NRW die Doppik genannt wird.

zugrunde. Konstante Personalausgaben trotz der Umstellung der Haushaltsführung können beispielsweise durch einen Abbau von Personalstellen bei gleichzeitiger erstmaliger Rückstellung von Pensionsansprüchen für verbeamtete Mitarbeiter/innen zustande kommen. Ein Vergleich nur der Haushaltszahlen würde dann in die Irre führen, weil die tatsächlichen Einsparungen bei den Personalkosten in den Haushaltszahlen nicht unmittelbar zum Ausdruck kommen.

Tab. 2.10: Das Jahr, in dem der Jugendhilfehaushalt auf Doppik umgestellt wurde

2005	6 %
2006	11 %
2007	25 %
2008	33 %
2009	25 %

n = alle die Doppik haben, 36

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Eine Analyse der Summe von Personal- und Sachkostenetats bei den Jugendämtern, die umgestellt haben, hat zu keinen statistisch auffälligen, nominellen Veränderungen im Vergleich zu der Zeit vor der Einführung der Doppik geführt. Eine getrennte Analyse für Personal- und Sachkostenetats zeigt hingegen bemerkenswerte Unterschiede. Die Ausgaben für Personal steigen bei den Jugendämtern, die im Jahr 2008 auf Doppik umgestellt haben, im Vergleich zum Jahr 2007 doppelt so stark an, wie bei den Jugendämtern, die nicht umgestellt haben. Allerdings ist dieser Unterschied aufgrund der kleinen Fallzahl nicht signifikant. Noch ausgeprägter zeigt sich diese Tendenz, wenn die Umstellung im Jahr 2007 erfolgte. Auch dann stiegen die Personalausgaben stärker (0,9% ohne Doppik und 6,4% mit Doppik). Parallel hierzu gibt es auch eine Veränderung des Stellenplans. Ob die größere Steigerung der Personalhaushalte bei den Jugendämtern, die die Doppik eingeführt haben, sich auf die Stellenmehrung, auf die neu ausgewiesenen Rückstellungen für Pensionen oder auf beides zurückführen lassen, lässt sich an Hand unserer Daten nicht entscheiden. Insgesamt zeigt die Analyse der Haushaltsdaten: Die Einführung der Doppik verhindert, dass die Ausgabenentwicklung verglichen werden kann, denn möglicherweise sind Erhöhungen nur eine Zusammenfassung von Ausgaben (z.B. Einrechnen der Pensionsrückstellungen) und signalisieren also keine Ausgabenmehrung. Sind diese Effekte der Umstellung der Haushaltssystematik den EntscheidungsträgerInnen nicht bewusst, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass aus der Entwicklung der Ausgaben die falschen Schlüsse gezogen wer-

den. Am Beispiel der Personalkosten wird deutlich, dass die Kinder- und Jugendhilfe unter einen besonderen Rechtfertigungsdruck geraten kann, obwohl sich faktisch nichts an den eingesetzten Personalressourcen geändert hat.

Eine Umstellung auf Doppik zum Jahr 2008 geht tendenziell mit einer Haushaltsminderung der Sachkosten einher. Es kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, ob so versucht wird, Ausgabensteigerungen bei den Personalkosten (etwas) auszugleichen, und damit die Etatsteigerungen zu beschränken. Da es bei den Jugendämtern, die die Umstellung 2007 vollzogen haben, keinen solchen Effekt gibt, ist nicht anzunehmen, dass die Abnahme der Sachausgaben unmittelbar in der Umstellung begründet ist. Auch wenn aufgrund der geringen Fallzahl keine abschließenden Aussagen über die Effekte einer Haushaltsumstellung zu treffen sind, zeigt sich doch, dass eine große Vorsicht bei einem Vergleich der Haushaltszahlen vor und nach der Umstellung gerechtfertigt ist. Für die politische und budgetorientierte Steuerung birgt dies Risiken, die in der Fachdiskussion bisher zu wenig berücksichtigt werden. Es scheint eine tiefergehende Untersuchung der Effekte der Umstellung auf Doppik sinnvoll, um die Entwicklung der Haushalte als steuerungsrelevante Information einsetzen zu können.

2.3.2 Eigene Etats für Querschnittsaufgaben

Querschnittsthemen und die Erfüllung von Aufgaben, die aktuell eine gewisse Priorisierung erfahren sollen, können durch eine entsprechende Hinterlegung in den Haushaltsplänen abgesichert bzw. in ihrer Bedeutung gestärkt werden. Man kann auch vermuten, dass an Aufgaben, die durch eigene Haushaltsstellen abgesichert sind, spezifische Qualitätserwartungen gestellt werden. In der Erhebung bei den Jugendämtern wurde deshalb danach gefragt, ob für Mädchenspezifische Angebote, für die Förderung von Angeboten für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, für die Fortbildung der Mitarbeiter/innen und die Jugendhilfeplanung eigene Etats zur Verfügung stehen. Fehlen solche Etats, dann kann daraus zwar nicht geschlossen werden, dass diese Themen keine Bedeutung haben, allerdings wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen geringeren Stellenwert einnehmen.

76% der Jugendämter verfügen über einen eigenen Etat für die Fort- und Weiterbildung von MitarbeiterInnen. Diese Jugendämter haben somit eine gewisse Unabhängigkeit von der Hauptverwaltung der Kommune bei ihrer Personalentwicklung. Betrachtet man allerdings die Höhe der Beträge (die Hälfte hat weniger als 12000 Euro im Jahr zur Verfügung), dann relativiert sich die Aussage deutlich. Sowohl im Jahr 2007 als auch im Jahr 2008 konnte die Hälfte der Jugendämter nicht ganz 0,3% ihres Personaletats in die Fort- und Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen investieren. Dieser Wert

ist auf jeden Fall als unzureichend einzuschätzen (vgl. z.B. Empfehlung des EREV 1989). Im Vergleich zu dem Ergebnis der Erhebung aus dem Jahr 2004 zeigt sich eine nominale Zunahme der verfügbaren Mittel, hinsichtlich des Anteils am Personaletat jedoch eine Stagnation (Pluto u.a. 2007: S. 553 ff.).

Tab. 2.11: Anteil der Jugendämter mit eigenen Haushaltsstellen für ausgewählte Aufgaben und die jeweilige Haushaltshöhe

	Eigene Haushalts- stelle vorhanden	Durch- schnittliche Höhe	Median	Anteil am Gesamt- haushalt (Median)
Fort- und Weiterbildung	76 %	24 000	12 000	0,08 %
Jugendhilfeplanung	36 %	6 000	3 000	0,00 %
Migratenspezifische Angebote	23 %	253 000	64 000	0,42 %
Mädchenspezifische Angebote	13 %	22 000	14 000	0,03 %

Beträge auf tausend Euro gerundet

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Es zeigt sich eine Gleichzeitigkeit zwischen der Umstellung auf Doppik und einer deutlichen Steigerung des Fortbildungsetats. Dieser Zusammenhang lässt sich nicht durch einen erheblichen Schulungsbedarf bei den mit Haushaltsfragen befassten Mitarbeiter/innen erklären, denn die Häufigkeit, mit der Fortbildungen zum Thema Personal- und Finanzverwaltung (ein Item bei der Abfrage) angegeben werden, unterscheidet sich nicht zwischen den Jugendämtern, bei denen die Doppik zur Anwendung kommt, und den anderen Jugendämtern. Möglicherweise führt die Einführung der Doppik zu einer systematischeren Ausweisung der Fortbildungskosten innerhalb des Jugendhilfeeats.

Deutlich weniger Jugendämter, nämlich 36%, haben einen eigenen Etat für die Jugendhilfeplanung. Es versucht also ungefähr ein Drittel der Jugendämter, diese wichtige Steuerungsaufgabe auch finanziell abzusichern. Eine eigene Haushaltsstelle für Jugendhilfeplanung signalisiert, dass diese Aufgabe tatsächlich erledigt werden soll. Allerdings sind die Etats eher schlecht ausgestattet, denn im Durchschnitt werden 5700 € zur Verfügung gestellt. Diese Mittel reichen sicherlich alleine nicht aus, um den vielfältigen Aufgaben der Jugendhilfeplanung nachkommen zu können. In dieser knappen Bemessung der Sachmittel liegt vielleicht auch ein Grund, warum sich etliche Jugendämter auf die Planung weniger Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe beschränken (vgl. Kap. 2.2.1). Jugendämter in Westdeutschland haben häufiger (43%) einen eigenen Etat für Jugendhilfepla-

nung als Jugendämter in Ostdeutschland (21 %). Zwischen Jugendämtern in Städten und solchen in Landkreisen gibt es keinen nennenswerten Unterschied hinsichtlich der Häufigkeit, mit der ein eigener Etat für diese Aufgabe vorhanden ist. Allerdings unterscheidet sich die durchschnittliche Mittelausstattung deutlich: Diese beträgt in Landkreisen 6700 € und in Städten 4200 € (aber nicht signifikant). Betrachtet man den Anteil der Jugendhilfeausgaben an dem Gesamtetat, dann wird die Stadt-Land-Differenz noch größer (0,14 % im Durchschnitt in Landkreisen und 0,02 % in Städten), erreicht aber ebenfalls nicht die Grenze zur statistischen Bedeutsamkeit.

Ungefähr ein Viertel der Jugendämter hat einen eigenen Etat für die Finanzierung von speziellen Angeboten für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Dabei handelt es sich zu 90 % um Jugendämter in den alten Bundesländern. Gibt es einen solchen Etat, dann ist er im Vergleich zu den vier anderen abgefragten Sonderetats im Durchschnitt relativ üppig ausgestattet. Den Jugendämtern mit einem solchen Etat stehen durchschnittlich 253 000 € zur Verfügung und selbst der Median liegt mit 64 000 € im Vergleich zu anderen Haushaltsstellen für Querschnittsaufgaben noch relativ hoch. Zwischen der Haushaltshöhe und dem Anteil der ausländischen Bevölkerung gibt es keinen statistischen Zusammenhang. Die Anzahl der Schulabgänger ohne Abschlusszeugnis und die Höhe des Etats für spezifische Angebote für Kinder mit Migrationshintergrund korrelieren hingegen mit $r = 0,4$. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, dass mit solchen Etats gezielt auf eine Benachteiligung spezifischer Kinder und Jugendlicher reagiert wird. Wenn dem so ist, dann wäre ein solcher Etat tatsächlich Ausdruck gezielter Steuerung bzw. hätte steuernde Wirkung.

In § 9 (3) SGB VIII verpflichtet der Gesetzgeber die Kinder- und Jugendhilfe, die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern und die Angebote entsprechend auszurichten. Selbstverständlich braucht es weder einen eigenen Etat für Mädchenspezifische Angebote noch würde dieser genügen, um diese Norm umzusetzen. Allerdings signalisiert ein solcher Haushaltsposten, dass geschlechtsspezifische Angebote tatsächlich gewollt sind. Nur bei einem relativ kleinen Anteil von Jugendämtern, nämlich bei 13 %, gibt es Haushaltsmittel, die für Mädchenspezifische Angebote reserviert sind. Gegenüber 2004 sind sowohl der Anteil der Jugendämter mit einem eigenen Etat als auch die im Median zur Verfügung stehenden Mittel zurückgegangen. Inwiefern dies als positive bzw. negative Entwicklung zu werten ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Denn einerseits wird der Stellenwert eines Querschnittsthemas durch einen eigenen Etat betont und zumindest in Kommunen, die ihren Haushalt nach Produktlogiken gegliedert haben, sind eigenständige Haushaltsstellen oft die einzige Möglichkeit, Querschnittsaufgaben zu finanzieren. Andererseits ist ein Querschnittsthema erst dann als solches angekommen, wenn es nicht mehr extra herausgestellt werden muss. Ob dies bei dem Thema Mädchenarbeit aber

bereits erreicht ist und deshalb immer weniger Jugendämter einen eigenen Etat hierfür bereit stellen, kann zumindest kritisch hinterfragt werden. Zwar gibt es zahlreiche Förderrichtlinien von Jugendämtern auf Landes- und kommunaler Ebene für freie Träger bzw. Projekte, die explizit geschlechtsspezifische Ansätze einfordern. Aber der Anteil der Jugendämter, die mädchen- oder jungenspezifische Aussagen in ihren Jugendhilfeplänen treffen – außer bei den Themen Jugendarbeit, Jugendgerichtshilfe und Hilfen zur Erziehung –, bleibt noch immer eine Minderheit (vgl. Tab. 2.7).

2.3.3 Entgelte

Die Einführung der Entgelte anstelle des Selbstkostendeckungsprinzips sollte sowohl für mehr Wettbewerb unter den Trägern als auch für eine zielgenauere Steuerung der Ausgaben im Bereich der Angebote sorgen, für die Entgeltvereinbarungen abgeschlossen wurden. Mit der Einführung der Entgelte wurde eine grundsätzliche Veränderung der Finanzierungsmodalitäten (vom retrospektiven Nachweis tatsächlicher Kosten und deren Erstattung hin zu prospektiven Sätzen, die die Möglichkeit beinhalten, Gewinne zu erzielen oder Verluste zu machen) herbeigeführt. Schon relativ bald nach Inkrafttreten der Gesetzesreform ist sichtbar geworden, dass durch die Einführung der Entgelte die Kosten für den Bereich der Hilfen zur Erziehung nicht gesenkt werden konnten. Zum Teil lag dies daran, dass bei einem wachsenden Kostenbewusstsein und der zunehmenden Anwendung von Bilanzierungsregeln auch Faktoren in die Entgeltberechnung einbezogen wurden, die bisher bei der Selbstkostendeckung keine Rolle gespielt haben (z.B. Abschreibungen). Zum Teil lag es auch daran, dass es durch eine Modularisierung und Individualisierung der Entgelte – also nicht für alle Kinder und Jugendlichen einer Einrichtung wurden dieselben Entgelte bezahlt – unübersichtlicher wurde, was die Leistung letzten Endes tatsächlich kostet. Diese Unübersichtlichkeit führt in der Summe zu einer Kostensteigerung. Im Jahr 2004 beispielsweise variierten bei einem Viertel der Einrichtungen die Entgelte, je nachdem, welches Hilfspaket für die Einzelne bzw. den Einzelnen geschnürt wurde (Gragert u.a. 2005b: S. 89). Entgelte sind dennoch aufgrund ihrer Konstruktion besser geeignet, die Ausgaben zu steuern, als dies vorher mit einer Finanzierung nach dem Selbstkostendeckungsprinzip möglich war – zudem sie eigentlich immer in einer engen Verbindung zur Leistungsbeschreibung und Qualitätsentwicklungsvereinbarung stehen. Diese beiden zusätzlichen Instrumente nach § 78b SGB VIII bestimmen Art und Umfang der Leistung sowie die Maßnahmen zur stetigen Qualitätsverbesserung. Es gibt bei den Entgelten im Wesentlichen drei Stellschrauben für die Steuerung der Ausgaben: den vereinbarten Betrag, die zugrunde gelegte Auslastungsquote und den zugrunde gelegten Personalschlüssel. Die Jugendämter wurden deshalb gefragt, welche Ziele sie sich für diese drei

Dimensionen bei den anstehenden Entgeltverhandlungen vorgenommen haben.

Eine große Mehrheit der Jugendämter geht in Entgeltverhandlungen mit dem Ziel, die Entgelte konstant zu halten. Dies führt mit Blick auf die Inflationsrate und Tarifsteigerungen de facto zu einer Kürzung der Mittel, die den Anbietern der Hilfen zur Verfügung stehen. Nur 5% der Jugendämter peilen eine Erhöhung der Entgeltsätze an. Da 34% der Jugendämter anstreben, eine höhere Auslastungsquote durchzusetzen, die der Berechnung des Entgeltes zugrunde gelegt wird, verschlechtert sich die Einnahmesituation der Anbieter von Hilfen zusätzlich bzw. zwingt die Anbieter von Hilfen grundsätzlich mit Überlast zu arbeiten. Dies wiederum wird der Qualität der Angebote nicht dienlich sein und kann zudem eine schnelle Reaktion auf Unterstützungsbedarf erschweren. Kein einziges Jugendamt, das eine Erhöhung der Auslastungsquoten anstrebt, ist auch zu einer Erhöhung von Entgelten bereit.

Auch am Personalschlüssel möchten 95% der Jugendämter im Rahmen der Entgeltverhandlungen nichts ändern. Dies liegt möglicherweise daran, dass in die Entgeltsätze meist sowieso nur die gesetzlichen bzw. im Rahmen der Genehmigungsbestimmungen festgelegten Personalschlüssel einbezogen werden. Diese stellen eine Untergrenze dar, die auch nicht durch bilaterale Vereinbarungen zwischen öffentlichem Jugendhilfeträger und Einrichtung unterschritten werden dürfen und den sie aus finanziellen Gründen wohl nur selten überschreiten.

55% derer, die Entgeltverhandlungen führen und sich dabei Ziele für die abgefragten Dimensionen (Entgelthöhe, Auslastung, Personalschlüssel) vornehmen, wollen, dass sich nichts ändert. Überraschenderweise geben 25% aller Jugendämter an, dass sie bei Entgeltverhandlungen weder über die Entgelthöhe noch die Auslastung oder den Personalschlüssel verhandeln. Möglicherweise stehen bei diesen Jugendämtern Themen wie Laufzeiten oder Änderungen in den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen auf der Tagesordnung. Details der Entgeltvereinbarung werden dann wohl erst neu geregelt, wenn die anderen Fragen geklärt werden konnten. Zumindest legen die Daten keine andere Erklärung nahe.

Eine Steuerung über Entgelte ist nur möglich, wenn diese regelmäßig neu verhandelt bzw. überprüft werden. Allerdings wurden in den vergangenen Jahren auch von Seiten der Einrichtungen immer wieder Befürchtungen geäußert, dass bei aktuellen Entgeltverhandlungen sich die Bedingungen verschlechtern würden. Dies bremst möglicherweise Einrichtungen in ihrem Verlangen, von sich aus Neuverhandlungen einzufordern. Die Analyse der Ziele, mit denen Jugendämter in Entgeltverhandlungen gehen, scheint diesen Befürchtungen zum Teil Recht zu geben. Bei 7% der Jugendämter gibt es Entgeltvereinbarungen, die bereits vor über 10 Jahren beschlossen wurden. In diesen Fällen kann man davon ausgehen, dass kein Ausgleich von Kostensteigerungen, wie Tarifierhöhung und Inflation, die seit dem Ab-

schluss der Entgeltregelung eingetreten sind, stattfindet. Es sei denn, die Entgeltvereinbarung enthält eine Anpassungsklausel an die allgemeine Kostensteigerung. Auch ist anzunehmen, dass Entgeltvereinbarungen, die so lange Laufzeiten haben, nicht aktiv zur Steuerung des Angebots eingesetzt werden. Inwieweit dies für einen der Beteiligten von Vorteil ist, bleibt fraglich. Bei einem Viertel der Jugendämter sind die Entgeltvereinbarungen insofern aktuell, als die am längsten bestehende im Jahr 2007 abgeschlossen wurde.

Der Gesetzgeber war sich bei der Einführung der Entgeltregelung und damit von Marktmechanismen in die Kinder- und Jugendhilfe durchaus bewusst, dass Entgeltvereinbarungen ohne flankierende Maßnahmen zu unerwünschten Effekten führen würden. Drehen sich die Gespräche zwischen Finanzier und Leistungserbringer nur noch um den Preis, besteht ein hohes Risiko, dass gerade bei unausgeglichene öffentlichen Haushalten ein Absenken der Kosten ohne eine Reflexion der damit verbundenen Qualitätsverluste stattfindet. Der öffentliche Träger wurde deshalb auch verpflichtet mit den Anbietern Leistungsvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen. Obwohl diese Verpflichtung vor über 10 Jahren in das Gesetz aufgenommen wurde, gibt es noch immer in 11% der Jugendamtsbezirke Träger, mit denen noch keine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen wurde.

Bei Vereinbarungen, in denen in erster Linie die Ausstattung von Ressourcen geregelt wird, ist damit zu rechnen, dass es hin und wieder zu nicht oder nur schwer lösbaren Konflikten kommt. Für solche Fälle ist vorgesehen, eine Schiedsstelle anzurufen. Fast ein Drittel der Jugendämter hat inzwischen an einem Schiedsstellenverfahren teilgenommen. Der Koordinationsstelle für Schiedsstellen liegen aus den Bundesländern insgesamt 351 gemeldete Schiedsstellenverfahren für den Zeitraum von 2000 bis inklusive 2008 vor (Wabnitz 2010: S. 13). Es liegt die Vermutung nahe, dass insbesondere jene Jugendämter bei Entgeltvereinbarungen mit ihren Vertragspartnern nicht zu einer Einigung kommen, die aufgrund „fehlender Haushaltsmittel“⁹ keinen Verhandlungsspielraum haben. Betrachtet man in unserer Stichprobe nur diejenigen Fälle, die erst in dem Zeitraum seit der letzten Erhebung in ein Schiedsstellenverfahren einbezogen waren, so haben drei Viertel von diesen für das Jahr 2007 eine Unterfinanzierung im Bereich der Hilfen zur Erziehung angegeben. Aufgrund der geringen Fallzahl kann dieser Zusammenhang jedoch nur als ein Anlass gesehen werden, die These eines solchen Zusammenhangs nicht sofort zu verwerfen. Möglicherweise gibt es in jedem Einzelfall auch alternative Erklärungen, warum gerade jetzt ein Schiedsstellenverfahren durchgeführt wurde. Im Vergleich zu der Erhe-

9 „Fehlende Haushaltsmittel“ steht in Anführungszeichen, da aufgrund der eindeutigen Gesetzeslage der individuelle Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung nicht aus fiskalischen Gründen eingeschränkt werden darf.

bung von 2004 gibt es insgesamt einen Anstieg des Anteils von Jugendämtern, die Erfahrungen mit Schiedsstellen gesammelt haben (von einem Viertel auf ein Drittel). Der insgesamt noch immer niedrige Anteil von Jugendämtern, die Verhandlungen vor einer Schiedsstelle zu Ende bringen, lässt vermuten, dass die Verhandlungspartner kompromissfähig und -bereit sind. Dies kann auch als ein Indikator dafür gesehen werden, dass in der Regel die Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Trägern gut funktioniert.

Die Befragung stationärer Einrichtungen zeigt, dass das Steuerungspotenzial, das in den Regelungen nach §§ 78a ff. SGB VIII steckt, nicht immer genutzt wird. Denn 9% der Einrichtungen, die über Entgelt finanziert werden, haben mit dem Jugendamt keine Leistungsvereinbarung und 27% keine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen. Damit hat sich gegenüber der letzten Erhebung der Anteil an Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarungen (im Jahr 2004: 16%) und ohne Qualitätsentwicklungsvereinbarung (40%) erheblich verringert. Dies ist ein Schritt in Richtung Steuerung über Vereinbarungen, aber auch die gegenteilige Entwicklung ist beobachtbar, denn 16% der Einrichtungen, die 2004 eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung hatten, haben im Jahr 2008 keine mehr. Bei der Leistungsvereinbarung sind es immerhin 6%, die in diesem Zeitraum ihre Leistungsvereinbarung „verloren“ haben. Hinter dieser Entwicklung kann eine Kündigung bzw. Nicht-Verlängerung der einmal abgeschlossenen Vereinbarung stehen, sie kann aber auch Ausdruck der fehlenden Relevanz dieser Vereinbarungen sein. Auf jeden Fall ist der Verlust von Leistungs- und/oder Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als ein Beleg für ungenutzte Steuerungspotenziale zu werten.

2.3.4 Budgetierung

Seit Beginn der 1990er Jahre haben die Budgetierung kommunaler (Teil-) Haushalte und auch die Förderung freier Träger durch Budgetierung im Kontext der Verwaltungsmodernisierung einen besonderen Stellenwert erhalten. „Unter dem Druck zunehmend knapper Kassen der Kommunen findet dieser Modernisierungsansatz besonderes Interesse. Dieses Interesse resultiert aus der Erwartung, dass sich mit einer umfangreichen Verlagerung der finanziellen Ressourcenverantwortung auf dezentrale Teileinheiten der Verwaltung und des Rats (was den Kern der Budgetierung ausmacht) neue Chancen für ein wirksames und zugleich sinnvolles Sparen der Städte eröffnen“ (Frischmuth 1996). Um die steuernde Wirkung der nach unten delegierten Ressourcenverantwortung zu fördern, wurde zumindest zum Teil ein veränderter Umgang mit Haushaltsresten als Belohnungs- und Sanktionssystem etabliert. In den Hochzeiten der Verwaltungsmodernisierung gab es eine regelrechte „Budgetierungseuphorie“. Budgets wurden auch aus Sicht der Verantwortlichen in den Kommunen als erfolgreiche Methode darge-

stellt, kommunale Haushalte zu sanieren (Frischmuth 1996). Diese Euphorie ist inzwischen wohl etwas verflogen. Auch innerhalb unserer Stichprobe ist der Anteil der Jugendämter, die zumindest Teile ihres Haushalts budgetiert haben, von 40% auf 35% leicht zurückgegangen. Dieser Rückgang ist gleichmäßig bei den verschiedenen Subgruppen von Jugendämtern zu beobachten: Es gibt ihn in Westdeutschland (von 50% auf 42%), in Ostdeutschland (von 23% auf 20%) sowie in Städten (von 57% auf 44%). Nur in Landkreisen gibt es eine geringfügige Zunahme (von 26% auf 28%).

Neben der Budgetierung der Haushaltsstellen, die jugendamtsintern verwaltet werden, können auch die Haushaltsmittel, mit denen freie Träger finanziert werden, als Budget behandelt werden. Sind die Haushalte des Jugendamts selbst budgetiert, dann sind auch signifikant häufiger die Ausgaben für freie Träger budgetiert. Es gibt nur ganz wenige Jugendämter, die zwar die Mittel für freie Träger budgetieren, aber den eigenen Haushalt nicht budgetiert haben. Insgesamt budgetiert ein Drittel der Jugendämter mindestens bei einem Träger den Etat. Das Arbeitsfeld, in dem es in Ostdeutschland am häufigsten Budgets gibt, ist die Jugendarbeit. Da es sich in diesem Bereich nie um individuell einklagbare Ansprüche handelt, sind Einsparmöglichkeiten formalrechtlich leichter gegeben als beispielsweise in den Hilfen zur Erziehung. Die Einführung von Budgets verlagert die Verantwortung dafür, bei welchem Projekt, bei welcher Maßnahme gespart wird, von der politischen auf die ausführende Ebene. Auch gibt es einen inhaltlichen Grund, der dafür spricht, gerade im Bereich der Jugendarbeit Budgets einzuführen. Für die Träger ist es erforderlich, sehr zeitnah auf die Wünsche der AdressatInnen eingehen zu können und deshalb ist eine langfristige Bindung aller Haushaltsmittel nicht hilfreich. Denn diese langfristige Bindung erfordert bei der Antragstellung, also bereits ein halbes Jahr vor Beginn des Haushaltsjahres, eine Festlegung, wofür das Geld verwendet werden soll, und eröffnet nur bedingt die Möglichkeit, die bewilligten Mittel für andere als die in der Beantragung genannten Aktivitäten auszugeben. Budgets dagegen ermöglichen über eine Steuerung anhand von Zielvereinbarungen eine größere Flexibilität bei der Verwendung der bewilligten Finanzmittel als klassisch kamerale Konzepte. Im Folgenden wird dargestellt, inwieweit die Finanzierung freier Träger mit Hilfe von Budgets erfolgt. Auffällig ist, dass viele Jugendämter hierzu überhaupt keine Angaben gemacht haben.

In Westdeutschland ist es die Kindertagesbetreuung, in der am häufigsten budgetiert wird. Dies ist ein überraschender Befund, denn Budgets bei der Kindertagesbetreuung können sich eigentlich nur auf einen kleinen Teil der Ausgaben beziehen, da inzwischen überall das Prinzip der Subjektfinanzierung anstelle der Einrichtungsfinanzierung umgesetzt wird. Die Höhe der Einnahmen der Kindertagesstätten richtet sich also nach der Anzahl der Kinder und deren Förderbedarf. Zudem gibt es einen Rechtsanspruch, der nicht aus Haushaltsgründen eingeschränkt werden kann. Insofern kann sich

die Budgetierung eigentlich nur noch auf zusätzliche Zuschüsse für laufende Ausgaben beziehen.

Tab. 2.12: Budgets in verschiedenen Arbeitsbereichen

	Ost		West			Anzahl Insgesamt				
	Nein	Teilweise	Immer	Nein	Teilweise	Immer	Nein	Teilweise	Immer	n
Kindertagesbetreuung	91 %	0 %	9 %	72 %	10 %	17 %	78 %	8 %	15 %	40
Jugendsozialarbeit	70 %	10 %	20 %	75 %	14 %	11 %	74 %	13 %	13 %	38
Jugendarbeit	60 %	20 %	20 %	79 %	10 %	10 %	74 %	13 %	13 %	39
Hilfen zur Erziehung	70 %	20 %	10 %	79 %	14 %	7 %	77 %	15 %	8 %	39

Teilweise: Ein Teil der Träger in dem Handlungsfeld wird budgetiert. Immer: Alle Träger in dem Handlungsfeld werden budgetiert.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die Verlagerung der Ressourcenverantwortung im Rahmen der Budgetierung auf die ausführende Ebene sollte – so die ursprüngliche Idee – vor allem dadurch zu einer sachgerechteren Mittelverwendung und auch zu Einsparungen führen, dass den Verantwortlichen die finanziellen Auswirkungen ihres Handelns bewusst wird: Wird ein Budget überzogen, dann verringert dies die Mittel, die im nächsten Jahr zur Verfügung stehen. Werden Mittel eingespart, dann können diese in das nächste Haushaltsjahr mitgenommen werden. Dies dient als Anreiz, am Jahresende keine unnötigen Ausgaben zu tätigen, nur um formal den Nachweis zu erbringen, dass die Höhe der beantragten Haushaltsmittel berechtigt war. Echte Budgets zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie sowohl eine Belassung von Haushaltsresten als auch einen Vortrag von „Schulden“ auf das nächste Haushaltsjahr ermöglichen. Jedoch nur für knapp ein Fünftel der Jugendämter führt die Budgetierung beim Umgang mit Haushaltsresten zu einem Vorteil, nämlich einer vollständigen oder teilweisen Belassung der Restmittel auf der Haushaltsstelle. Auch hinsichtlich des Umgangs mit Mehr- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben zeigt sich, dass es sich nur bei wenigen Jugendämtern um echte Budgets handelt, da es nur bei etwas mehr als 10 % einen Vortrag der höheren Ausgaben auf das nächste Haushaltsjahr gibt. Es gibt in dieser Frage keine Unterschiede zwischen Ost-West und Stadt-Land. Betrachtet man die Regelungen für den Umgang mit Budgetüberschüssen und Budgetüberschreitungen innerhalb eines Jugendamts, dann zeigt sich, dass es sich bei der Mehrzahl nicht um wirkliche Budgets handelt, da es weder bei Restmit-

ten noch bei Mehrausgaben zu einem Vortrag in das nächste Haushaltsjahr kommt. Die in der Diskussion über Budgets hochgehaltene Motivationsmöglichkeit für die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln wird in der Praxis also kaum genutzt. Es scheint vielmehr so zu sein, dass zum Teil Budgets mit Deckungskreisen gleichgesetzt werden bzw. sich die Budgetierung auf die Verantwortung für die Feinsteuerung der Ausgaben bezieht. So können unvorhergesehene Mehrausgaben bei einer Haushaltsstelle relativ unbürokratisch durch Haushaltsmittel einer anderen, bereits bei der Haushaltsaufstellung festgelegten Haushaltsstelle ausgeglichen werden. Viele Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht wirklich budgetierbar, da ein individueller Rechtsanspruch besteht. Damit haben die Mitarbeiter/innen im Jugendamt oder bei freien Trägern nur bedingt Einfluss auf die Ausgabenhöhe. Das Ergebnis zu den Budgets kann also als Bestätigung gesehen werden, dass nicht versucht wird, mit ungeeigneten Instrumenten in der Kinder- und Jugendhilfe zu steuern.

2.3.5 Projektfinanzierung

Projektfinanzierung ist dadurch gekennzeichnet, dass eine bestimmte Aufgabe für eine befristete Zeit finanziert wird und am Ende der Finanzierung keine rechtlichen Verpflichtungen entstanden sind (unbefristete Arbeitsverträge, Gebäudekosten etc.), die eine Weiterfinanzierung notwendig machen bzw. unmittelbar Kosten für das Ende der Finanzierung erzeugen (Sozialpläne, Abwicklung, Abfindung). Projektfinanzierung führt auch dazu, dass sich ein Trägerwechsel leichter organisieren lässt, da nach Ende der Projektlaufzeit eine Neuausschreibung – zumindest theoretisch – möglich ist. Insofern scheint es durch eine Projektfinanzierung leichter möglich zu sein, umzusteuern und auf veränderte Bedarfe oder auch ungenügende Qualität von Angeboten zu reagieren. Es ergibt sich jedoch auch eine Reihe von Problemen bei dieser Finanzierungsform. Mit einer Projektfinanzierung ist es sehr schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, die notwendige Infrastruktur abzusichern. Am Beispiel der Jugendarbeit in Ostdeutschland lassen sich die auch finanziell negativen Effekte einer unzureichenden Ausstattung der Infrastruktur erkennen. In den Regionen, in denen der Jugendring aufgrund fehlender verlässlicher Förderung seine Arbeit einstellen musste, sank auch das ehrenamtliche Engagement und auch die Vielfalt der Jugendverbände verringerte sich (Gragert u. a. 2006). Mit anderen Worten: Fehlt es an einer verlässlichen Infrastrukturförderung, die Kristallisationspunkte anbieten kann, dann werden die Diskontinuitäten durch die Projektfinanzierung zu einem erheblichen Nachteil für die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort. Auch mit Blick auf die Ausgaben scheint eine reine Projektfinanzierung nicht sinnvoll, denn die Aufbaukosten sind – so die Erfahrung in vielen ostdeutschen Jugendamtsbezirken – höher als die notwendigen Ausga-

ben für den Erhalt bestehender Strukturen. Auch aus der Jugendberufshilfe gibt es Beispiele, dass eine projektbezogene Finanzierung in ihren nachhaltigen Wirkungen beschränkt bleibt (z.B. haben Jugendliche schon mehrfach an Bewerbungstrainings teilgenommen, aber keine Unterstützung in der Bearbeitung ihrer negativen Erwartungen bzgl. ihrer Chancen, sich auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren, erhalten). Unabhängig von der Frage, was als notwendige Infrastruktur angesehen wird, gibt es Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe, die aufgrund ihrer Anforderungen eigentlich Kontinuität auch bei den Fachkräften erfordern. Eine Projektfinanzierung und die meist damit verbundene Befristung von Arbeitsverträgen erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit von Personalwechsel. Träger und Einrichtungen, deren Angebote ausschließlich als Projekte finanziert sind, könnten bei dem prognostizierten Fachkräftemangel (Deutscher Bundestag 2005; eev 2009; relativierend für den Bereich Kindertagesbetreuung: Rauschenbach/Schilling 2010) gravierende Nachteile bei der Besetzung freier Stellen erleiden. Mit einer Projektfinanzierung, dies ist der dritte Nachteil, ist sowohl für den öffentlichen Träger als auch für den durchführenden Träger ein erhöhter Verwaltungsaufwand gegenüber einer längerfristigen Finanzierung gegeben. Dies erhöht die Kosten und senkt damit die Effizienz der eingesetzten Mittel. Die kursorische Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile verdeutlicht, dass es durchaus sinnvoll ist, einzelne Projekte in der Kinder- und Jugendhilfe durchzuführen, eine vollständige Umstellung auf eine Projektfinanzierung jedoch nicht empfehlenswert erscheint.

Tabelle 2.13 zeigt, dass tatsächlich relativ wenige Jugendämter freie Träger grundsätzlich mit der Methode einer Projektfinanzierung fördern. Auch erstaunt nicht, dass jeweils mehr als die Hälfte der Jugendämter in den Handlungsfeldern Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit einzelne Angebote als Projekt finanzieren. Überraschend hingegen ist der Anteil von jeweils über einem Drittel der Jugendämter, die das Instrument der Projektfinanzierung in den Handlungsfeldern Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung einsetzen. Eine genaue Analyse, was in diesen Fällen unter einer Projektfinanzierung verstanden wird und welche inhaltlichen, finanziellen und auch imagebezogenen Effekte hierdurch entstehen, wäre für eine systematische Überprüfung der Sinnhaftigkeit von Steuerungsstrategien erforderlich. Dies kann jedoch im Rahmen dieser Erhebung nicht geleistet werden.

Jugendämter in Ostdeutschland setzen signifikant häufiger in den abgefragten Handlungsfeldern auf die Anwendung der Prinzipien einer Projektfinanzierung. Offensichtlich ist das Bedürfnis in Ostdeutschland noch ausgeprägter, keine Strukturen zu etablieren, die nur langsam oder gar nicht veränderbar erscheinen. Man kann dies u.a. als Ausdruck einer Verunsicherung hinsichtlich der Bedarfsentwicklung aufgrund der demografischen Veränderungen (vgl. Kap. 5) und auch als Ergebnis einer chronischen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte deuten. Aber das bereits angespro-

chene Problem, dass so keine verlässliche Infrastruktur aufgebaut werden kann und dies notwendigerweise unerwünschte Effekte z.B. hinsichtlich Kosten, Zugänglichkeit der Angebote für AdressatInnen und bürgerschaftlichem Engagement hat, bleibt bestehen.

Tab. 2.13: Projektfinanzierung in verschiedenen Arbeitsbereichen

	Ost			West			Anzahl Insgesamt			
	Nein	Teilweise	Immer	Nein	Teilweise	Immer	Nein	Teilweise	Immer	n
Jugendarbeit	12 %	50 %	38 %	35 %	60 %	6 %	27 %	56 %	17 %	78
Jugendsozialarbeit	15 %	50 %	35 %	41 %	55 %	4 %	33 %	53 %	14 %	77
Kindertagesbetreuung	48 %	32 %	20 %	72 %	20 %	8 %	64 %	24 %	12 %	75
Hilfen zur Erziehung	32 %	52 %	16 %	78 %	18 %	4 %	62 %	30 %	8 %	74

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

2.3.6 Heranziehung zu Kosten der Hilfen zur Erziehung nach § 94 SGB VII

Eine weitere Form der Steuerung von Ausgaben und auch Bedarfen kann in der Heranziehung der AdressatInnen zu „leistungsorientierten Kostenbeiträgen“ (Deutscher Bundestag 2004) gesehen werden. Diese Regelung soll den Nachrang der Kinder- und Jugendhilfe stärken (Deutscher Bundestag 2004: S. 27). Man kann dies somit als Strategie interpretieren, den Hilfebedarf über den Preis zu beeinflussen, auch wenn Wiesner in seinem Gesetzeskommentar formuliert „im Einzelfall ist dafür Sorge zu tragen, dass sie [Eltern; d. Verf.] nicht durch die Erhebung eines Kostenbeitrags von der Inanspruchnahme abgeschreckt werden“ (Wiesner u.a. 2006; § 92 RZ10). Bis zur Neufassung des § 94 SGB VIII durch das Kinder- und Jugendhelfweiterentwicklungsgesetz im Jahr 2005 sollte die Beschränkung der maximalen Höhe der Kostenheranziehung auf die tatsächlich eingesparten Kosten durch eine Fremdunterbringung sicherstellen, dass Personensorgeberechtigte nicht aufgrund der Kosten auf notwendige Hilfen verzichten. Bei der Neufassung wurde dieser Grundsatz aufgegeben. In der Begründung für das Gesetz wird ausgeführt, „im Hinblick auf eine gerechte Lastenverteilung und angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte kann gerade Eltern mit höherem Einkommen eine stärkere Beteiligung an den Kosten zugemutet werden. Die Begrenzung der Heranziehung auf die ersparten Aufwendungen wird deshalb aufgegeben und damit den Eltern eine einkommens-

bezogen höhere Belastung zugemutet“ (Deutscher Bundestag 2004: S. 27). Es wird also dem Aspekt einer „gerechten Lastenverteilung“ und den Folgen einer unzureichenden öffentlichen Finanzausstattung ein höheres Gewicht beigemessen als der Gefahr, dass so einzelnen Kindern und Jugendlichen der Zugang zu förderlichen Bedingungen des Aufwachsens verwehrt bleibt. Ob sich durch eine Ausweitung der Heranziehung zu den Kosten tatsächlich eine veränderte Inanspruchnahme erreichen lässt, ist empirisch nicht einfach zu überprüfen, da die Inanspruchnahme von Hilfen von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängt. Angesichts des geringen Anteils an Personensorgeberechtigten, die die Einkommensgrenzen überschreiten (BMFSFJ 2007), die zu einer umfangreicheren Kostenheranziehung führen, sind große Effekte zudem unwahrscheinlich.

Alle befragten Jugendämter beteiligen Eltern bzw. Personensorgeberechtigte an den Kosten. Es wird von der großen Mehrzahl der Eltern eine Mitfinanzierung eingefordert. Im Median erfolgt nur bei weniger als 5% der infrage kommenden Eltern eine Nicht-Heranziehung zu den Kosten. Knapp die Hälfte der Jugendämter (45%) kooperiert mit der Familienkasse, um eine Kostenheranziehung nach § 94 (3) SGB VIII zu erreichen. So kann das Jugendamt sicherstellen, dass zumindest die Kostenbeteiligung in Höhe des Kindergeldes erfolgt. Es gibt hinsichtlich der Quote der Eltern, die herangezogen werden, jedoch keinen Unterschied, ob das Jugendamt mit der Familienkasse kooperiert oder nicht. Dies legt den Schluss nahe, dass die Einsicht der Eltern, sich an den Kosten für die Hilfe zur Erziehung zu beteiligen, durchaus vorhanden ist. Denn wäre dies nicht so, dann müsste es überall dort, wo es keine Zusammenarbeit mit der Familienkasse gibt, eine größere Quote von Eltern geben, die sich nicht an den Kosten beteiligen. Auch zeigen sich keine Unterschiede zwischen Ost und West oder zwischen Städten und Landkreisen.

Es gibt in den Daten zwei Ergebnisse, die darauf hindeuten, dass die Zusammenarbeit mit den Familienkassen, um das Kindergeld direkt für die Kostenheranziehung nutzen zu können, insbesondere von den Jugendämtern forciert wird, die unter einem hohen Handlungsdruck stehen. Zumindest lassen sich die im Durchschnitt deutlich höhere Kostensteigerung bei den Ausgaben für Entgelte für Hilfen zur Erziehung (+5,5% von 2007 auf 2008 (bei Zusammenarbeit mit der Familienkasse) im Vergleich zu -2,2% (keine Zusammenarbeit mit der Familienkasse)) und der signifikante Unterschied bei der Höhe des Anteils der Heimunterbringungen an allen Formen der Fremdunterbringung (inkl. § 13 (3) SGB VIII), im Durchschnitt 46% (bei Zusammenarbeit mit der Familienkasse) zu 39% (keine Zusammenarbeit mit der Familienkasse) so deuten. Also haben die Jugendämter mit großen Kostensteigerungen und einem höheren Anteil an teuren Hilfen häufiger Vereinbarungen mit den Familienkassen geschlossen, um so zumindest eine Kostenbeteiligung in Höhe des Kindergeldes sicherzustellen.

Eine weitere Motivation den § 94 SGB VIII zu ändern, waren die öffentlichen Diskussionen über die Angemessenheit der Kostenübernahme bei Hilfen nach § 35a SGB VIII. Deshalb wurde auch untersucht, ob es signifikante Unterschiede hinsichtlich der Fallzahl bewilligter Hilfen nach § 35a SGB VIII in Abhängigkeit von einer Kooperation mit der Familienkasse bzw. mit dem Anteil der Eltern, die zur Kostenbeteiligung herangezogen wurden, gibt. Es zeigt sich an Hand der vorliegenden Daten kein Zusammenhang mit der Anzahl der Hilfen nach § 35a SGB VIII.

Die Analyse der Finanzierungsinstrumente und Haushaltsprinzipien mit Blick auf ihren Einsatz als Steuerungsinstrumente in der Kinder- und Jugendhilfe zeigt, dass sich die Unterschiedlichkeit der lokalen Verfasstheit der Kinder- und Jugendhilfe auch in diesem Bereich widerspiegelt. Es gibt, abgesehen von der großen Bereitschaft, verschiedene Strategien zu erproben, eigentlich keine durchgängigen Gemeinsamkeiten. Dies ist möglicherweise auch ein Grund dafür, warum die Ergebnisse den Schluss nahelegen, dass das Steuerungspotenzial all dieser Instrumente nicht wirklich genutzt wird, auch wenn dies in einzelnen Jugendamtsbezirken anders ist. Im nächsten Abschnitt steht der Einsatz der Ressource Personal im Vordergrund.

2.3.7 Überprüfung der Arbeitsabläufe und Personalausstattung

Neben den Haushaltsprinzipien und den spezifischen Formen der Bewirtschaftung der Haushalte können Jugendämter ihren Ressourceneinsatz auch über die Ausstattung mit Personalstellen sowie durch eine Optimierung der Arbeitsabläufe steuern. Wie alle anderen Steuerungsstrategien auch, können diese ungewollte Effekte haben, die nicht immer rechtzeitig reflektiert und in das Steuerungskalkül einbezogen werden. So ist anzunehmen, dass der in den letzten Jahren erkennbar gewordene Personalmangel im ASD bzw. die bundesweit zu beobachtende Überlastung von ASD-MitarbeiterInnen (Seckinger u. a. 2008) auch ein unbeabsichtigter oder zumindest unbedachter Effekt der Verdichtung und konzeptionellen Umgestaltung der Arbeit im ASD ist. Hierdurch wurde die Erreichung des ursprünglich angepeilten Ziels, nämlich die vorhandenen Ressourcen effizienter einzusetzen, eher gefährdet. Gerade im Kontext von Kindeswohlgefährdungen sind die Kommunen jedoch verstärkt unter Druck geraten und mussten nachweisen, dass Kindeswohlgefährdungen nicht deshalb unentdeckt oder unbearbeitet blieben, weil das Jugendamt zu schlecht ausgestattet ist. Vor diesem Hintergrund ist der Anteil von 19% der Jugendämter zu sehen, die im Jahr 2007 Gutachten zur Personalausstattung in einzelnen Bereichen des Jugendamts haben erstellen lassen bzw. selbst erstellt haben. 63% der Jugendämter ließen in 2007 Abläufe und Strukturen im ASD untersuchen. Dieser hohe Anteil verweist auf den hohen Rechtfertigungsdruck, den Jugendämter hin-

sichtlich ihrer Personalausstattung haben. Signifikant häufiger wurde eine Ablauf- und Strukturanalyse in Ostdeutschland vorgenommen (89% zu 51%). Für diesen deutlichen Unterschied gibt es mehrere Gründe, die jedoch nicht gleichermaßen auf jedes Jugendamt zutreffen: Es ist anzunehmen, dass die Kreisgebietsreform für einige Kommunen Anlass genug war, den Personalbedarf „objektiv“ feststellen zu lassen, um so die internen Auseinandersetzungen über die notwendigen personellen Ressourcen zu entschärfen. Desweiteren könnte die häufiger angespannte finanzielle Lage ebenfalls einen höheren Rechtfertigungsdruck erzeugen.

Drei Viertel der Jugendämter haben die Abläufe und Strukturen des ASD rein intern überprüft. Wurden Abläufe und Strukturen des ASD von Externen untersucht, dann wurden von einem größeren Anteil der Jugendämter im Rahmen dieser Analysen Aussagen zur Personalausstattung getroffen.

2.3.8 Steuern über Stellen

Unabhängig von den Arbeitsanforderungen können Jugendämter bzw. Kommunen vor dem Hintergrund einer unzureichenden Finanzausstattung auch in die Situation kommen, dass allein die Kassenlage und nicht die tatsächliche Arbeitsbelastung über die Personalausstattung entscheidet (vgl. auch Seckinger u. a. 2008). Mit anderen Worten: Es findet eine Steuerung über die unangemessene Verknappung von bzw. Unterausstattung mit Personalressourcen statt. Kommunale Entscheidungsinstanzen, also z. B. der Rat oder die Geschäftsleitung der Kommunalverwaltung, können bei entsprechend ungünstiger Kassenlage solchen Steuerungsansätzen durchaus etwas abgewinnen. Schließlich wird immer wieder die Annahme diskutiert, dass jeder Fachbereich, jede Gliederung für das jeweils vorhandene Personal ausreichend viele Aufgaben finden wird. Es werde also nie die Situation eintreten, dass eine Arbeitseinheit von sich aus eine zu gute Personalausstattung beklagen würde. Ein Umdenken bzw. eine ernsthafte Aufgabenkritik, so die Unterstellung in diesem Modell, wird erst dann einsetzen, wenn eine Unterausstattung mit der Ressource Personal eingetreten ist. Dass dieses Modell Wirkung zeigt, lässt sich in etlichen Regionen beobachten. Es gibt interne Diskussionen über das fachliche Selbstverständnis und damit verbunden über die Bearbeitungstiefe, die ASD-Mitarbeiter/innen erreichen sollen. Es gibt interne Prioritätenlisten, auf denen festgehalten ist, welche Aufgaben prioritär und welche weniger prioritär, und damit bei anhaltender Unterausstattung im Prinzip gar nicht, erledigt werden. Ob solche Strategien tatsächlich dauerhaft zu Einsparungen führen, wird durchaus kritisch diskutiert, da Studien zu Hilfeverläufen zeigen, dass zu spätes oder unzureichendes Handeln der Kinder- und Jugendhilfe den Hilfebedarf steigert (Bürger 1998; Permien/Zink 1998). Eine Veränderung bei den Personalstellen stellt für öffentliche Träger jedoch ein eher träges Steuerungsinstrument dar. Entlassun-

gen sind sowohl politisch unbeliebt als auch arbeitsrechtlich nicht einfach. Ein Stellenabbau wird also in der Regel eher über eine Nicht-Wiederbesetzung frei gewordener Stellen oder Umsetzung innerhalb der Kommunalverwaltung vollzogen. Ein Stellenausbau erfordert häufig einen großen Begründungsaufwand und zum Teil langwierige Überzeugungsarbeit auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen, zumal in Zeiten knapper Kassen Stellenmehrung in einem kommunalen Bereich mit Stellenstreichung in einem anderen einhergehen muss.

Trotz der allgemeinen Spardiskussion zeigt sich, dass ein Stellenausbau sehr viel häufiger bei den Jugendämtern zu finden ist als ein Stellenabbau (vgl. Tab. 2.14) – auch wenn der Stellenzuwachs nicht besonders groß ist. Die 5 % der Jugendämter, die für ihren Stellenplan sowohl eine Stellenmehrung als auch eine Stellenkürzung in 2007 beschreiben, sind ein Beispiel für die Verlagerung von Personalkapazitäten innerhalb des Jugendamts. In der Summe kommen bei der Mehrzahl dieser Jugendämter mehr Stellen hinzu als gestrichen werden. Für den Abbau von Stellen wurden am häufigsten Umorganisation und Mittelkürzung als Gründe angegeben. Bei der Hälfte der Jugendämter, die Umorganisation als Grund für eine Stellenkürzung nennen, hatte dies keine Stellenmehrung in anderen Bereichen des Jugendamts zu Folge. Hier führt die Umorganisation zu einer Verdichtung der Arbeit für die verbleibenden KollegInnen. Werden neue Stellen geschaffen, dann handelt es sich dabei im Durchschnitt um 2,4 Stellen bzw. um ein Plus von 1,5 % bezogen auf die in 2007 vorhandenen Stellen. Mit Abstand am häufigsten wird bereits 2007, also bevor systematische Personalbemessungen bei der Mehrzahl der Jugendämter durchgeführt wurden, eine Stellenmehrung mit der Arbeitsbelastung im ASD begründet. Werden Stellen gestrichen, dann werden im Durchschnitt 3,3 % der Stellen abgebaut.

Tab. 2.14: Veränderungen im Stellenplan der Jugendämter 2007

	2007
Ausschließlich eine Stellenmehrung	46 %
Keine Veränderung des Stellenplans	38 %
Ausschließlich ein Abbau an Stellen	11 %
Stellenabbau und Stellenmehrung gleichzeitig	5 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die Veränderung des Stellenplans steht in keinem statistischen Zusammenhang mit Veränderungen des Personaletats. Dies spricht einerseits dafür, dass Stellenkürzungen notwendig wurden, weil die Gesamtausgaben für Personal eingefroren wurden und somit angesichts der Effekte von Tarif-

steigerungen und Beförderungen ein Anstieg der Ausgaben nur durch Personalreduzierung verhindert werden konnte. Der Personaletat im Folgejahr sinkt dann tendenziell. Auch diese zeitliche Verzögerung verweist auf die Trägheit des Steuerungsinstruments Stellenplan. Andererseits gibt es aber auch bei einer Stellenmehrung keine statistisch auffälligen Ausgabensteigerungen. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte sein, dass je nach Personalstruktur und dem anstehenden Generationenwechsel die veränderte Tarifstruktur zu Einsparungen bei den Personalausgaben führt, die Spielraum für eine Stellenmehrung eröffnet. Eine andere Erklärung ist, dass die Ausgaben für zusätzliches Personal im Vergleich zu den Gesamtausgaben so niedrig sind, dass sie im Vergleich zu anderen Haushaltsveränderungen statistisch nicht auffallen.

Um trotz der Hemmschwelle, Kündigungen aufgrund einer Veränderung des Stellenplans auszusprechen, den Willen zum Abbau von Stellen zu symbolisieren und mittelfristig auch umzusetzen, gibt es das Instrument der kw-Stellen. Die so genannten kw-Stellen sind im Stellenplan mit einem Vermerk versehen, der dazu führt, dass diese Stellen, sollten sie frei werden, aus dem Stellenplan gestrichen werden. 22% der Jugendämter haben 2007 kw-Vermerke in ihrem Stellenplan. Damit ist der Anteil gegenüber 2003 (18%) nur wenig verändert. Betrachtet man die Entwicklung bei den einzelnen Jugendämtern, die an beiden Erhebungen teilgenommen haben, so wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil seine Stellen mit kw-Vermerken abgebaut hat. Insgesamt ist die Anzahl der kw-Vermerke etwas gestiegen. Offensichtlich setzen auch die Kommunen ähnlich wie verschiedene Bundesländer (z.B. Niedersachsen mit der Umwandlung des dreigliedrigen Staatsaufbaus in einen zweigliedrigen [Gesetz aus 2003] oder Sachsen-Anhalt, das eine Enquete-Kommission zum Personalbedarf eingesetzt hat) darauf, mittelfristig einen Abbau der Stellen erreichen zu können. Dies wird nur gelingen, wenn auch Leistungskürzungen festgelegt werden, denn die erhoffte demografische Dividende wird für den angestrebten Umfang an Stellenkürzungen – sollte sie überhaupt vorhanden sein – nicht ausreichen (Schwager 2009).

Vergleicht man die Stellenpläne der Jugendämter aus den Jahren 2003 und 2007 miteinander, dann zeigt sich für diesen Zeitraum dieselbe Entwicklung bei dem jeweiligen Jugendamt wie für das Jahr 2007 allein genommen. Die meisten Jugendämter, die im Jahr 2007 einen Stellenzuwachs hatten, haben auch gegenüber dem Stellenplan 2003 einen Zuwachs zu verzeichnen und die meisten Jugendämter mit einer Stellenkürzung in 2007 haben auch gegenüber 2003 die Anzahl der Stellen gekürzt. Dieser Befund bestätigt ebenfalls die relative Trägheit der Steuerung durch Personalressourcen.

2.3.9 Fazit

Das Bemühen, die Kinder- und Jugendhilfe durch den Ressourceneinsatz steuern zu wollen, ist bei den aktuellen, hier dargestellten Erhebungen deutlich geworden. Einer Deckelung von Ausgaben stehen individuelle Rechtsansprüche von Kindern (z.B. § 35a SGB VIII) oder der Eltern (z.B. Kindertagesbetreuung, Hilfen zur Erziehung) entgegen. Schiedsstellen haben als Konfliktlösungsinstanz an Bedeutung hinzugewonnen und, wie auch die Auswertung der vorliegenden Berichte zu den Schiedsstellenverfahren nahelegt (Wabnitz 2010), ihre positive Rolle bei der Konfliktlösung gefunden. Anders sieht es hingegen mit den Instrumenten der Leistungsvereinbarung und Qualitätsentwicklungsvereinbarung aus. Auch wenn diese noch einmal an Verbreitung hinzugewonnen haben, so gibt es auch bei den wenigen hierzu erhobenen Daten deutliche Hinweise darauf, dass die an diese Verfahren geknüpften Erwartungen nicht erfüllt werden.

2.4 Öffentliche Diskurse als Steuerungsanlässe

Etliche Akteure haben konkrete Steuerungsinteressen, aber nur beschränkte direkte Steuerungsmöglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe. Da sind zum einen die unterschiedlichen föderalen Ebenen (Bund, Land und Kommunen), die zwar über ihre jeweiligen Instrumente (Gesetzgebungskompetenz, Fördermittel und konkrete Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe) Einfluss auf die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe nehmen können, aber bei der Verwirklichung ihrer Ziele immer auf die anderen angewiesen bleiben. Am Beispiel des Ausbaus der Kindertagesbetreuung lässt sich dies aktuell gut beobachten. Zum anderen haben freie Träger und AdressatInnen zwar rechtlich gesehen eine starke Stellung bei den Entscheidungen darüber, wie die Kinder- und Jugendhilfe ausgestaltet werden soll, aber ihre konkreten Einflussmöglichkeiten sind beschränkt. Angebote der Kinder- und Jugendhilfe stellen zudem für die Funktionsfähigkeit anderer gesellschaftlicher Bereiche eine wichtige Bedingung dar (z.B. im Kontext der Vereinbarung von Familie und Beruf, im Umgang mit Delinquenz bei Kindern und Jugendlichen). Insofern versuchen auch jugendhilfe-externe Akteure die Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe zu beeinflussen. Nimmt man den in der Verfasstheit der Kinder- und Jugendhilfe angelegten Governancegedanken ernst, so wird deutlich, dass eine Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe ohne öffentlichen Diskurs und auch ohne die damit verbundenen strategischen Absichten nicht denkbar ist. Erst durch die öffentliche Auseinandersetzung über Ziele und die Wege, wie diese Ziele erreicht werden können, ist Beteiligung möglichst aller relevanter Gruppen wahrscheinlich. Dies verdeutlicht auch noch einmal den hohen Stellenwert, den öffentliche Diskussionen im Kinder- und Jugendhilfeausschuss und seinen Unter-

ausschüssen haben. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, sich auch die Wirksamkeit öffentlicher Diskurse auf die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe näher zu betrachten.

2.4.1 Politische Beschlüsse zur Bedarfsdeckung

Gesetzliche Vorgaben sind manchmal in ihrer Aussage etwas unbestimmt und bedürfen in der Umsetzung einer Konkretisierung, über die durchaus kontrovers diskutiert werden kann. Am Beispiel der Frage, was eine Kommune tun muss, um der rechtlich festgelegten Aufgabe gerecht zu werden, ein ausreichendes Angebot an offener Jugendarbeit bereitzustellen, wird dies sehr schnell deutlich. Ähnlich schwierig scheint es zu sein, zu definieren, was unter einem bedarfsgerechten Angebot zur Kindertagesbetreuung für die Altersgruppe der 0- bis 3-jährigen Kinder zu verstehen ist. Um in solchen Fragen Planungs- und damit auch Handlungssicherheit zu erlangen, werden in Kommunen auf politischer Ebene Beschlüsse gefasst, in denen festgelegt wird, welcher Ausbaustand eines Angebots als bedarfsgerecht angesehen wird. Zum Teil stellen diese Beschlüsse das Ergebnis einer detaillierten Jugendhilfeplanung dar, zum Teil ersetzen sie die Jugendhilfeplanung. Bei einer dritten Gruppe wird durch solche Beschlüsse der Rahmen festgelegt, in dem die „Planer/innen“ die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe voranbringen sollen. Ob es politische Beschlüsse zur Bedarfsangemessenheit gibt, sagt an sich noch nichts über die Qualität der örtlichen Jugendhilfeplanung aus. Ein solcher Beschluss kann einerseits dahingehend wirken, dass zu geringe Angebote als ausreichend definiert werden und damit die Schwellen, ab wann man berechtigt ist, ein Angebot in Anspruch zu nehmen, hochgesetzt werden. Zum Beispiel indem das Angebot an Ganztagesplätzen bei der Kindertagesbetreuung gering gehalten wird und Eltern besondere Begründungen für ihren Bedarf anführen müssen. Andererseits können sie auch Ausbauziele formulieren, die möglichst schnell erreicht werden sollen. In welcher Absicht solche Beschlüsse gefasst werden und wie sie letztendlich wirken, wird sehr stark von regionalen Faktoren bestimmt. In der Jugendamtsbefragung wurde erhoben, ob für den Bereich der Kindertagesbetreuung solche Beschlüsse vorliegen. In 56% der Jugendämter gibt es eine solche Beschlusslage. Sie bezieht sich am häufigsten auf die Kinder vom dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt. In 52% der Jugendamtsbezirke gibt es für diese Altersgruppe entsprechende Beschlüsse. In 51% gibt es für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen einen solchen Beschluss und 16% der Kommunalparlamente legen dies auch für Grundschulkinder fest. Bundesweit betrachtet gibt es keinen statistischen Zusammenhang zwischen dem Vorliegen eines oder mehrerer solcher Beschlüsse und dem tatsächlichen Ausbaustand. Vergleicht man jedoch die Bundesländer miteinander, dann zeigt sich, dass die Platz-Kind-Relation in Baden-

Württemberg im Vergleich zu anderen westlichen Bundesländern bei den 0- bis 3-Jährigen relativ gut ist und dort für fast alle Jugendamtsbezirke solche Beschlüsse vorliegen. Aus Gesprächen mit Jugendamtsleitern in Baden-Württemberg ist bekannt, dass dort die Beschlüsse, in denen der zu erreichende Ausbaustand festgeschrieben wurde, als politisch flankierende Maßnahme zur Beschleunigung des Ausbaus gedacht waren. Ob sie diese Wirkung auch in Zukunft werden entwickeln können oder ob sie dann eher als Bremse wirken, weil keine neuen Ausbauziele politisch beschlossen werden, lässt sich im Moment noch nicht abschätzen. Auf der anderen Seite hat mit der Einführung des Rechtsanspruchs ab dem ersten Lebensjahr diese Diskussion etwas an Relevanz verloren.

2.4.2 Auswirkungen öffentlicher Debatten

Die Befragung der Jugendämter erlaubt es aufgrund ihrer Anlage nicht, unmittelbar den Zusammenhang zwischen öffentlichen Debatten und Handlungsstrategien der Jugendämter zu beschreiben. Aber die Ergebnisse der Erhebung sind in der Tendenz so eindeutig, dass sich doch die begründete These formulieren lässt, dass sich die öffentliche Meinungsbildung im Handeln der Jugendämter niederschlägt. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn das Thema heftig diskutiert wird und eine entsprechend große mediale Aufmerksamkeit erfährt. So lässt sich zum Beispiel eine Zunahme an Aktivitäten, die dem Kinderschutz dienen sollen, unabhängig davon, ob es sich um neue oder um umetikettierte handelt, beobachten, was sicherlich auf die zum Teil sehr aufgeregt geführte Kinderschutzdebatte zurückzuführen ist.

In der Erhebung wurde danach gefragt, in welchen Handlungsfeldern die dafür vorgesehenen Finanzmittel nicht ausreichen. Einige Jugendamtsleitungen haben diese Fragestellung kritisiert, da aus ihrer Perspektive eine solche Situation zumindest in den Bereichen Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung nicht eintreten kann. Schließlich haben Eltern einen individuellen Rechtsanspruch, der unabhängig von der Kassenlage des örtlichen Jugendhilfeträgers erfüllt werden muss. Dies ist zweifelsohne richtig. Aber es gibt auch einen Haushaltsplan, in dem festgelegt ist, wie viele Mittel zur Verfügung gestellt werden. Reichen diese nicht aus, dann muss unter Umständen an anderen Ausgaben innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gespart werden. Insofern ist es durchaus eine relevante Information, für welches Handlungsfeld die Diskrepanz zwischen Ausgaben und Haushaltsansatz am größten ist. Dies könnte auch Anlass sein, über die Qualität der Jugendhilfeplanung in diesem Bereich nachzudenken. Gleichzeitig könnte ein Fehlbetrag auch Ausdruck einer aktuellen Entwicklung sein, die als Reaktion auf eine veränderte öffentliche Diskussion zu verstehen ist. Mit Blick auf den kommunalen sozialen Dienst ist ein solcher Zusammenhang wohl unstrittig. Erst die öffentliche Skandalisierung von Kinderschutzfällen hat

bundesweit zu einem Überdenken der Personalausstattung in den kommunalen sozialen Diensten geführt. In diesem Gesamtkontext ist es dann auch nicht überraschend, dass sowohl 2007 als auch 2008 der Bereich Hilfen zur Erziehung¹⁰ der Bereich ist, der am häufigsten als unterfinanziert genannt wurde.

Angesichts der durch die öffentlichen Debatten und die daran geknüpften gesetzlichen Änderungen ausgelösten Ausbaudynamik und der Ausgabensteigerungen im Bereich der Kindertagesbetreuung wäre zu erwarten, dass die meisten Jugendämter die Kindertagesbetreuung als das Handlungsfeld mit den höchsten Ausgabensteigerungen benennen. Diese Erwartung wird aber enttäuscht. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass in etlichen Bundesländern kreisangehörige Kommunen die Kosten für den Ausbau zu tragen haben. Ein anderer, dass sich die Kostensteigerungen in dem erwarteten Rahmen bewegen und deshalb nicht als problematisch eingeschätzt werden. Am häufigsten werden die Hilfen zur Erziehung als der Bereich mit der höchsten Ausgabensteigerung genannt. Interessanterweise spiegelt sich in diesem Ergebnis nicht unbedingt die tatsächliche Ausgabenentwicklung wider. Denn auch bei Jugendämtern, die die Hilfen zur Erziehung als Bereich mit den größten Ausgabensteigerungen angegeben haben, sind die Ausgaben für Kindertagesbetreuung stärker gestiegen, sowohl prozentual als auch in absoluten Beträgen jeweils bezogen auf das Vorjahr. Für diese Entkopplung kann es mehrere Gründe geben: Einer könnte ein rein methodischer sein, dass nämlich mit Investitionskosten in den einzelnen Handlungsfeldern unterschiedlich umgegangen wird. Die großen Steigerungen der Ausgaben für Kindertagesbetreuung könnten beispielsweise Sondereffekte aufgrund von einmaligen Investitionszuschüssen sein und werden deshalb von den Jugendämtern nicht als Ausgabensteigerung wahrgenommen. Möglicherweise handelt es sich bei den Ausgabensteigerungen auch um rein nominale Ausgabensteigerungen, da Landesmittel nicht mehr direkt an den Träger der Einrichtung, sondern an den öffentlichen Träger gegeben werden, der damit die Arbeit (Überprüfung der Zuschussberechtigung, Korrektheit der Abrechnung etc.) übernehmen muss. Eine andere Erklärung könnte sein, dass durch die angeregte Diskussion über Kinderschutz auf der einen Seite und die intensiven Debatten über Einsparmöglichkeiten bei den Hilfen zur Erziehung auf der anderen Seite das Kostenbewusstsein für die Hilfen zur Erziehung geschärft wurde und damit auch die Ausgabensteigerungen als besonders deutlich wahrgenommen werden. Die Ergebnisse zu den Arbeitsfeldern mit der höchsten Ausgabensteigerung legen also die Hy-

10 Alternativ könnte man die „Spitzenstellung“ der Hilfen zur Erziehung in dieser Frage auch damit erklären, dass versucht wird, die Ausgaben über Vorgaben im Haushaltsplan zu steuern, also bewusst ein zu geringer Etat angesetzt wird, um so die Hürden für eine Entscheidung für Hilfen zur Erziehung zu heben. Wahrscheinlich tragen beide Entwicklungen zusammen zu diesem Ergebnis bei.

pothese nahe, dass aktuelle öffentliche und fachliche Diskussionen die Wahrnehmung von Veränderungen verzerren, vor allem wenn es dabei zu Skandalisierungen kommt. Auf diesem Wege kann – so scheint es – überproportional stark Einfluss auf die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe genommen werden.

2.5 Fazit

Die Vermutung, in der Kinder- und Jugendhilfe würde sich eine Renaissance der Gestaltung von Alltag durch Planung auf empirischer Basis einfach nachzeichnen lassen, lässt sich – zumindest auf den ersten Blick – nicht bestätigen. Denn ein zentrales Instrument hierfür, die Jugendhilfeplanung, hat verglichen mit früheren Jahren an Bedeutung verloren. Aber dieses Ergebnis kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Auseinandersetzung darüber nicht beendet ist, ob und inwieweit bei der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe noch auf Aushandlungsprozesse gesetzt wird oder ob nicht doch expertenorientierte, auf Kennzahlen aufbauende und Effizienzkriterien betonende Entscheidungsalgorithmen die Oberhand gewinnen sollen. Vorstellungen von Gestaltungsmacht und hierarchischer Gestaltungsnotwendigkeit finden sich in den Debatten um Kindeswohlgefährdungen, frühe Hilfen, Kindertagesbetreuung und Bildung in ausgeprägter Form wieder. Bei diesen Themen wird versucht festzulegen, woran sich die Kinder- und Jugendhilfe sowie die AdressatInnen ausrichten haben. Auch spricht manches dafür, dass versucht wird, Ausgabensteigerungen, die aufgrund gesetzlicher Änderungen (z.B. Ausbau Kindertagesbetreuung) unabweislich sind, durch eine Verknappung von Ressourcen in anderen Aufgabenbereichen der Kinder- und Jugendhilfe abzumildern. Es gelingt jedoch nur sehr beschränkt, damit den Ressourceneinsatz (zumindest bundesweit betrachtet) zu schmälern. Trotzdem wird eine strukturelle Unterausstattung der Kinder- und Jugendhilfe sichtbar.

Die Aufwertung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses seit der letzten Erhebung spricht andererseits für eine Stärkung des Governanceanspruches, also der Steuerung durch im besten Fall Konsensbildung zwischen den verschiedenen Akteuren. Auch die Wirkungen öffentlicher Debatten auf Steuerungsentscheidungen sprechen für eine gewisse Offenheit in Steuerungsfragen.

Insgesamt spiegelt sich in der Vielfalt der unterschiedlichen Steuerungsansätze auch die Vielfalt der Akteure und Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe wider.

Kapitel 3

Entwicklung der Trägerlandschaft – Trägerpluralität

Die Trägerlandschaft der Kinder- und Jugendhilfe ist sehr vielfältig und immer wieder durch Veränderungen geprägt, die Ausdruck einer veränderten Bedarfslage der AdressatInnen, einer veränderten Angebotssteuerung oder auch geänderter Rahmenbedingungen sein können. Zwei Prinzipien prägen die Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf die Trägerstruktur: Das Subsidiaritätsprinzip und der Anspruch einer pluralen Trägervielfalt.

Auf der Basis der Jugendamtserhebung, der amtlichen Statistik und der Erhebung bei Jugendverbänden werden die Daten zur Anzahl der Träger und der Art der Träger ausgewertet und in Vergleich zu den letzten Erhebungen gesetzt. Ließ sich für den letzten Erhebungszeitraum zwischen 2000 und 2004 in nahezu allen Arbeitsfeldern eine Zunahme der Trägerpluralität feststellen, gilt dies für die letzten Jahre nur noch für den Bereich der Kindertagesbetreuung und für die Hilfen zur Erziehung – beides Arbeitsfelder, die mit einer Expansion einhergehen. Auch ein Rückzug des öffentlichen Trägers, wie sich dies in den letzten Jahren abzeichnete, ist nun nicht mehr in größerem Maßstab festzustellen. Die Auswirkungen der Einführung der marktförmigen Steuerungselemente zeichnen sich insbesondere in einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ ab. Das heißt, die Folgen der Entwicklungen werden weniger auf der Ebene der Trägerstruktur (z.B. Abnahme von Trägern in einer Region, Zunahme bestimmter Träger), sondern vielmehr innerhalb der Träger und der Suche nach einem Profil offensichtlich.

Die Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden von einer bunten Trägerlandschaft erbracht, die das Ergebnis historischer Entwicklungen ist. Diese vorhandene Trägerpluralität ist nicht nur das Ergebnis gewachsener Strukturen, sondern fachlich gewollt und eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung zentraler Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe.

Pluralität der Träger und Anbieter von Angeboten ist vor allem „Ausdruck eines gesellschaftspolitischen Ordnungsprinzips“, der Subsidiarität (Merchel 2003: S. 16). Hinter der Subsidiarität verbergen sich – auch historisch wechselnd – unterschiedliche Zwecke und Ziele. Ideengeschichtlich hat die Subsidiarität zwei Wurzeln: den Liberalismus mit seinem „Konzept der gesellschaftlichen Selbstregulierung durch Freiheit“ (Sachße 1998:

S. 370) und die katholische Soziallehre, die das Verhältnis von Individuum, Gemeinschaft und Staat in den Mittelpunkt rückt. Die jeweils übergeordnete Ebene hat in der katholischen Soziallehre sowohl die Verpflichtung, der vorgeordneten Ebene (also dem Individuum, der Familie, der Kommune etc.) all das in ihrer Verantwortung zu belassen, was sie selbst regeln kann, als auch der vorgeordneten Ebene ggf. dabei zu helfen, wieder Verantwortung für ihren Bereich übernehmen zu können. Bisweilen wurde in der Nachkriegszeit dieser weit über formale Fragen hinausgehende Ansatz auf den Aspekt des Vor- oder Nachrangs bei der Auswahl von Trägern verkürzt, um damit auch Einfluss und Ressourcen sichern zu können. Die Verkürzung bezieht sich darauf, dass Subsidiarität lediglich mit der „Prüfung“ gleichgesetzt wurde, ob es einen freien Träger gibt, der das Angebot erbringen kann und will, oder nicht und diesem der Vorzug gegenüber dem öffentlichen Träger gegeben wird. Davon profitierten insbesondere die Wohlfahrtsverbände. In den siebziger und achtziger Jahren setzte dann eine Kritik von Selbsthilfe- und Initiativgruppen ein, um einen eigenen Status im Trägerspektrum und damit auch Zugang zu Ressourcen zu bekommen (Merchel 2003: S. 19). In dieser Debatte wurde an das ursprüngliche Verständnis von Subsidiarität angeknüpft und der Vorrang flexibler, adressatennaher und auf Beteiligung ausgerichteter Hilfen gefordert. Seither wird mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht mehr nur das Verhältnis zwischen den Trägern assoziiert, sondern wieder stärker das Verhältnis zwischen AdressatInnen und Fachkräften thematisiert.

Entsprechend sind auch in den gesetzlichen Regelungen für die Kinder- und Jugendhilfe beide Aspekte des Subsidiaritätsgedankens enthalten (vgl. dazu Merchel 2003).

Die Trägerdimension findet vor allem in der Verpflichtung zu einem partnerschaftlichen Miteinander von öffentlichen und freien Trägern (§ 4 (1) SGB VIII) sowie dem bedingten Vorrang freier Träger (§ 4 (2) SGB VIII) ihren Ausdruck. Diese formale Dimension des Vorrangs freier Träger wird in § 3 SGB VIII um die Vielfalt von Wertorientierungen und Arbeitsansätzen in der Kinder- und Jugendhilfe ergänzt. Die Trägervielfalt wird somit explizit an die Wertorientierung geknüpft. Durch diese Regelung wird darauf abgezielt, dass es bei der Frage der Subsidiarität nicht nur um den Vorrang freier Träger geht, sondern auch vor allem eine Vielfalt an Angeboten erreicht werden soll, damit die AdressatInnen auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Angebote in Anspruch nehmen können. Dies wäre insbesondere dann notwendig, wenn es zwar verschiedene Träger gibt, aber von allen dasselbe Angebot in derselben inhaltlichen Ausrichtung erbracht würde. Ein anderes Beispiel ist, dass in einer Region alle Angebote der Kindertagesbetreuung von konfessionellen Trägern vorgehalten werden. Beide Aspekte, die formale Trägerschaft und die inhaltliche Ausgestaltung des Angebotes, sind notwendige Voraussetzungen für Trägerpluralität. Die fachliche Dimension des Subsidiaritätsprinzips kommt vor allem in der Partizipationsorien-

tierung des SGB VIII zum Tragen, wodurch die Selbsthilfe und Eigenaktivität gefördert werden sollen. Sowohl Beteiligung der Betroffenen (§ 74 (4) SGB VIII) als auch „Formen der Selbsthilfe [zu] stärken“ (§ 4 (3) SGB VIII) werden als Förderkriterium für freie Träger genannt.

In § 5 SGB VIII hat der Gesetzgeber zudem das Wunsch- und Wahlrecht der AdressatInnen festgeschrieben, um zu betonen, dass „die Angebotsstruktur nicht durch ein Rangverhältnis zwischen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe, sondern – im Rahmen eines festgestellten Bedarfs – von den Interessen der Leistungsberechtigten her bestimmt wird“ (Wiesner 2006: S. 53). Der Respekt vor dem grundgesetzlich garantierten Elternrecht erfordert es, dass Eltern die Möglichkeit haben, bei der Inanspruchnahme von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe solche Angebote nicht nutzen zu müssen, die ihren Erziehungsvorstellungen entgegenstehen. In einer pluralen Gesellschaft, in der es eine Vielfalt an weltanschaulichen Orientierungen gibt, und in der es keine Gewissheit mehr über die für alle und zur jeden Zeit richtige Erziehung geben kann, muss sich diese Pluralität auch in den Angeboten der Jugendhilfe widerspiegeln.

Neben einem Spektrum an unterschiedlichen Trägern ist für die Realisierung des Wunsch- und Wahlrechts auch das Vorhandensein gewisser Überkapazitäten notwendig. Diese wiederum werden in Anbetracht der kommunalen Haushaltslage zurzeit eher abgebaut als aufgebaut. Die in den Entgeltvereinbarungen festgelegten Auslastungsquoten, bei einem Drittel 100% und mehr (Gragert u. a. 2005b: S. 14), verhindern es zudem für viele Einrichtungen, Plätze frei zu halten. Besonders schwierig wird es, die Grundlagen für die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts in all den Regionen zu erhalten bzw. zu schaffen, in denen es, z. B. aufgrund demographischer Entwicklungen, zu einem kontinuierlichen Nachfragerückgang kommt. Ein gleichmäßiges Schrumpfen aller Angebote ist aus fachlichen und ökonomischen Gründen (Stichwort Mindestgröße) nicht sinnvoll, denn beispielsweise können Gruppengrößen nicht beliebig verkleinert werden. Zudem reduzieren sich Fixkosten nicht automatisch mit abnehmender Gruppengröße.

Betrachtet man die Entwicklung der Anzahl der geförderten Träger in der Kinder- und Jugendhilfe, geht die Hinwendung zu Marktprinzipien, insbesondere durch die Einführung der §§ 78a ff. SGB VIII, mit einer Zunahme an geförderten Trägern einher. Diese Entwicklung kann im Sinne der Intention des Subsidiaritätsprinzips „gelesen“ werden, denn eine gewisse Auswahl an Trägern bietet die Voraussetzung, dass es auch ein unterschiedliches Spektrum an Trägern gibt. Die Auswirkungen dieser Zuwendung zu Marktmechanismen werden aber auch auf der Ebene des Zusammenwirkens von staatlichen Agenturen und frei-gemeinnützigen Trägern sichtbar, denn die Träger sind nicht nur Erbringer von Leistungen, sondern auch Beteiligte bei der Steuerung der Angebote. Wie empirische Befunde nahelegen, „stellt sich auf diese Weise ein völlig neues Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern im Bereich der Wohlfahrtspflege her, das nicht mehr auf so-

zialethisch begründeten Privilegien, sondern vielmehr auf einzelvertraglich geregelten und effizienzorientierten Preis-Leistungs-Vereinbarungen beruht“ (Bode 2004; Dahme u.a. 2008: S. 245). Diese Veränderungen im Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern, wirken sich auch auf die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips aus, denn der Ort der Steuerung der Angebote wird verlagert. Das heißt, die Abstimmung darüber, welches Angebot für welchen Bedarf geschaffen wird, wird hauptsächlich in einzelvertragliche Verhandlungen verlagert. Damit entsteht die Gefahr, dass weniger aus der Gesamtperspektive die Ausrichtung der Angebote verhandelt wird. In der Folge dieser Veränderungen wird ein langsamer Verlust der sozialpolitischen Ordnungsfunktion des Subsidiaritätsprinzips prognostiziert „die sich vor allem auch darin äußerte, dass die Fortentwicklung der sozialen Infrastruktur nicht nur als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern vonstattenging, sondern darüber hinaus dem Prinzip der bedarfsorientierten Planung sozialer Infrastruktur verpflichtet war“ (Dahme u.a. 2008: S. 245). Insofern ist die Frage, ob die Trägerpluralität in den Jugendamtsbezirken gesichert ist, nicht nur eine Frage der zahlenmäßigen Pluralität, sondern auch des Zusammenspiels der Träger untereinander, insbesondere auch in der Beziehung zum öffentlichen Träger. Zu fragen ist auch, ob es der Staat in dem Beziehungsgeflecht schafft, die rechtlichen, finanziellen und infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen (vgl. Kapitel 2).

Die Analyse der Daten der Jugendamtserhebung aus dem Jahr 2004 im Vergleich zu den vorangegangenen Erhebungen hat dahingehende Entwicklungen zeigen können, dass die Subsidiarität zumindest gemessen an der geförderten Anzahl nicht-öffentlicher Träger als Ordnungsprinzip in der Kinder- und Jugendhilfe nicht infrage stand. Dennoch zeichnen sich Veränderungen im Trägergefüge ab, die die Effekte einer zunehmenden Betriebswirtschaftlichung (Möhring-Hesse 2008) verdeutlichen und somit auch die Frage nach den anderen Aspekten der Subsidiarität aufwerfen. Ein Effekt dieser Veränderungen zeigte sich nahezu durchgängig in einem Rückzug des öffentlichen Trägers als Leistungserbringer. Verbunden mit diesem Prozess ist die Frage, ob sich der Staat generell von solchen Aufgaben zurückzieht oder nicht und ob er resultierend daraus seine Rolle zunehmend anders definiert oder nicht. Es stellt sich die Frage, ob weiterhin Rückzugsprozesse stattfinden oder nicht eher eine „Rückkehr des Staates“ (Heinze 2009) zu beobachten ist. Dass Veränderungen stattfinden, scheint unstrittig, die Frage ist, in welche Richtung derzeit die Entwicklung geht. Lässt sie sich z.B. als eine Entwicklung von einem „Herrschaftsmonopolisten“ zu einem „Herrschaftsmanager“ beschreiben (Genschel/Zangl 2009)? Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist von Interesse, inwiefern der öffentliche Träger die Entwicklungen der Trägerlandschaft vor dem Hintergrund der Prinzipien der Kinder- und Jugendhilfe reflektiert und steuernd eingreift, inwiefern nimmt der Kinder- und Jugendhilfeausschuss seine

Funktion wahr und werden die gesetzlichen Vorgaben der Jugendhilfeplanung genutzt.

Mit der Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in der Kinder- und Jugendhilfe können auch Entwicklungen einhergehen, die eher zu einem Rückgang der Anzahl von Trägern führen. Dazu tragen die veränderten Finanzierungsmechanismen bei. Diese erfordern aufgrund der veränderten Logik andere Kompetenzen. Die damit verbundenen Anforderungen zu erfüllen, stellt gerade für kleinere Träger nicht selten eine Überforderung dar. Diese müssen sich dann Unterstützung suchen, etablieren neue Kooperationsformen oder fusionieren gleich mit anderen Trägern zu Trägerverbünden (vgl. Dahme u. a. 2008; Peucker u. a. 2010). Auch die Zunahme projektformiger Finanzierungen erhöht für die Träger den Aufwand, Mittel einzuwerben und abzurechnen und ist mit mehreren Risiken behaftet. Der Träger hat keine Sicherheit über den Erfolg bei einer Ausschreibung und kann oft eigenes Personal nur zeitlich befristet einstellen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Angebotes und die trägerinterne Aufgabenteilung. Eine Auswirkung dieser veränderten Finanzierungsmechanismen ist, dass Spezialwissen über die finanzielle Sicherung des Trägers wichtiger wird. Die Träger reagieren darauf unter anderem mit organisatorischen Veränderungen, indem sie zum Beispiel Binnendifferenzierungen einführen, um den Verwaltungsbereich stärker vom pädagogischen Bereich zu trennen. Zudem gibt es auch eine Tendenz, eher „marktfähige“ und „nicht-marktfähige“ Leistungen in unterschiedliche Geschäftseinheiten aufzuspalten (Dahme u. a. 2008; Boßenecker u. a. 2000).

Negative Folgen kann der erhöhte Aufwand für die finanzielle Sicherung des Trägers auch gerade für Vereine mit ehrenamtlichen Vorständen haben. Träger mit ehrenamtlichen Vorständen stehen auch vor der Frage, inwieweit sie diesen Professionalisierungsprozess im Verwaltungsbereich mitmachen müssen, was sicherlich die Chancen, auch ehrenamtlichen „Nachwuchs“ heranzuziehen, erschwert oder aber insgesamt die Position der freiwillig engagierten Mitarbeiter/innen in der Organisation selbst schwächt. Eine andere Befürchtung ist, dass Träger mit einer solchen Struktur sich zukünftig schlechter auf dem Markt positionieren können. Es wäre zu prüfen, ob freiwilliges Engagement als wichtiges Strukturelement der Trägerlandschaft und ein Integrationselement der Werte und Ziele des Trägers mit diesen Entwicklungen eine grundlegende Veränderung durchläuft oder gar an Bedeutung verliert.

Die Veränderungen innerhalb der Jugendverbändelandschaft sind auch ein Anlass für diese Überlegungen, die zumindest Neusortierungen im Arbeitsfeld zur Folge haben werden (vgl. Kap. 3.1.2). Gerade im Kontext nachschulischer Betreuungsangebote, für die zunehmend Fördermittel bereitgestellt werden, sind auch die etablierten Jugendverbände aktiv. Die Studie bei den Jugendverbänden kann zeigen, dass insbesondere jene Verbände

erfolgreich Finanzmittel eingeworben haben, die auch Angebote an Schulen machen.

Die Entwicklung der Trägerlandschaft ist ein wichtiges Indiz für gesellschaftliche Veränderungen, insbesondere für Veränderungen des Gefüges staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Veränderungen der Trägerlandschaft haben Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Angebote und die Möglichkeiten der AdressatInnen Angebote in Anspruch zu nehmen. Es stellt sich also vor dem Hintergrund sowohl finanzpolitischer als auch demographischer Entwicklungen die Frage, ob die Kinder- und Jugendhilfe zunehmend weniger in der Lage ist, ein plurales Angebot aufrechtzuerhalten? Lässt sich ein Rückzug öffentlicher Träger in ihrer Rolle als Anbieter von Jugendhilfeleistungen beobachten? Gibt es eine weitere Zunahme privat-gewerblicher Träger? Mit diesen Fragen beschäftigen sich die folgenden Abschnitte auf der Basis der Daten der Jugendamtserhebung und der amtlichen Statistik.

3.1 Trägerpluralität

Neben den beschriebenen Auswirkungen auf das Trägergefüge und die Pluralität, sind noch weitere Aspekte insbesondere für die Auswertung der Daten zu beachten. Auch politische und organisatorische Entscheidungen können Auswirkungen auf die Pluralität haben. Die Kreisgebietsreform, wie sie zuletzt in Sachsen-Anhalt und Sachsen stattgefunden hat, hat zu einer Vergrößerung der Landkreise geführt und damit in der Regel automatisch zu einer größeren Erhöhung der Anzahl von Trägern, da nun die Träger zweier ehemaliger Landkreise zu einem Landkreis gerechnet werden. Strukturell betrachtet ist somit die Referenzeinheit, an der Pluralität geprüft wird, größer geworden. Praktisch hat das vermutlich durchaus auch eine Auswirkung, da das Jugendamt nun in seiner Gesamtverantwortung die Träger in dem neu gebildeten, größeren Jugendamtsbezirk steuert. Inwieweit diese dadurch entstandene Pluralität auch längerfristig Bestand hat oder aber zu Neusortierungen in der Trägerlandschaft führt, wäre zu untersuchen. Insbesondere aus der Perspektive der AdressatInnen wäre zu prüfen, ob es tatsächlich zu einer Zunahme der Trägervielfalt kommt, oder ob nicht die Träger regional beschränkt bleiben, sich also an den Wahlmöglichkeiten für die AdressatInnen nichts geändert hat oder diese sogar sinken. Andere Auswirkungen haben politische Entscheidungen dann, wenn beispielsweise Hilfen für eine bestimmte Zielgruppe aus Spargründen nicht mehr bewilligt werden, wie dies z. B. in vielen Regionen derzeit bei den Hilfen für junge Volljährige geschieht.

Die Entwicklung der Trägerpluralität ist immer auch an die Entwicklung der Inanspruchnahme von bestimmten Angeboten gekoppelt. Steigt die Inanspruchnahme an, wäre es umso erstaunlicher, wenn dies mit einem Rück-

gang der Pluralität der Träger verbunden wäre. Sinkt die Inanspruchnahme, muss dies nicht zwangsläufig mit einem Rückgang eines pluralen Angebotsspektrums einhergehen, ist aber wahrscheinlicher. Generell ist natürlich die Pluralität auch davon abhängig, für welche Größenordnung der Zielgruppe das Angebot gedacht ist und wie groß das Angebotsspektrum insgesamt ist. Insbesondere die demografische Entwicklung wird dabei Veränderungen nach sich ziehen. Besonders ins Blickfeld geraten dabei Regionen mit einem deutlichen Rückgang der Altersgruppe der unter 27-Jährigen, wie dies in vielen Regionen in Ostdeutschland, aber nicht nur dort, der Fall ist.

Auf die Trägerpluralität hat auch Einfluss, für wie bedeutsam die trägerspezifischen Unterschiede innerhalb eines Arbeitsfeldes eingeschätzt werden. Wird aus der Perspektive der AdressatInnen der wertgebundenen Ausrichtung des Trägers ein großer Einfluss auf die Ausgestaltung des Angebots zugeschrieben, dann steigt auch die Notwendigkeit für den öffentlichen Träger, Angebote unterschiedlicher Träger vorzuhalten. Ein Beispiel hierfür ist die Erziehungsberatung, bei der anzunehmen ist, dass sich die Eltern aktiv dafür interessieren, welcher Träger diese betreibt und welche Art von Beratung sie zu erwarten haben (vgl. Kapitel 4.4).

Der Frage der Pluralität wird zum einen anhand der Anzahl der geförderten Träger und zum anderen auf der Basis der geförderten Trägertypen in den folgenden Abschnitten nachgegangen.

3.1.1 Anzahl der geförderten Träger im Jugendamtsbezirk

Die Anzahl der Träger, die durch das Jugendamt finanziell gefördert werden, ist zum einen ein Indikator für die Pluralität der Anbieter im Bereich Kinder- und Jugendhilfe vor Ort, zum anderen ein Indikator für die Komplexität der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe. Dabei ist zu bedenken, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle aktiven Träger vor Ort durch das örtliche Jugendamt gefördert werden. Dennoch stehen die Jugendämter oftmals in der Pflicht, auch mit diesen Trägern Beziehungen zu unterhalten. Dies ist im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung (z.B. Jugendverbände, die nicht unmittelbar vom Jugendamt, sondern indirekt über den Jugendring finanziert werden, oder Träger im Bereich Hilfen zur Erziehung, die ausschließlich über Entgelte finanziert werden) oder aufgrund von Kooperationsverpflichtungen nach dem SGB VIII der Fall (z.B. § 13 (4) (Jugendsozialarbeit) oder § 81 (Kooperation mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen)).

Die Anzahl der geförderten Träger variiert von Jugendamtsbezirk zu Jugendamtsbezirk sehr stark und ist unabhängig von den finanziellen Aufwendungen in einem Aufgabenbereich und der Inanspruchnahme zu betrach-

ten.¹¹ Außer der Anzahl der Einwohner/innen und der Bevölkerungsstruktur im Jugendamtsbezirk sowie seiner flächenmäßigen Ausdehnung beeinflussen auch die historisch gewachsenen Strukturen die Nachfrage nach Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe; darüber hinaus beeinflussen bedarfsgenerierende Faktoren die Anzahl der vor Ort aktiven Träger.

Auf der Basis der Daten können folgende generelle Aussagen über die Entwicklung der Anzahl geförderter Träger im Jugendamtsbezirk getroffen werden: Erstens unterscheidet sich die Anzahl der geförderten Träger stark nach Aufgabenbereich. Im Bereich der Jugendarbeit werden die meisten Träger gefördert, während im Bereich der Jugendsozialarbeit nur wenige Träger gefördert werden. Bezogen auf die Jugendarbeit spiegelt sich in diesem Ergebnis die plurale Struktur der Angebotsseite wider, während die geringe Anzahl der geförderten Träger der Jugendsozialarbeit den geringen Stellenwert dieses Aufgabenbereichs für die Jugendämter abbildet.

Zweitens hat die Anzahl der geförderten Träger insgesamt deutlich zugenommen und drittens ist der Anstieg der Anzahl der geförderten Träger offenbar bereichsspezifisch. Während sich die Anzahl der geförderten Träger in der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit kaum verändert, verzeichnen die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung eine deutliche Zunahme der Trägerpluralität. Bei der Kindertagesbetreuung korrespondiert dies mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter 3-jährige Kinder. Die stark gestiegene Anzahl der geförderten Träger im Bereich Hilfen zur Erziehung ist im Kontext der Expansion dieses Angebotsbereichs insgesamt zu sehen. Die Betrachtung der Trägerstruktur in Abschnitt 3.1.2 wird diese Entwicklung weiter einordnen.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass einzelne Träger in mehreren Aufgabenfeldern der Kinder- und Jugendhilfe aktiv sind und damit die Gesamtanzahl der Träger, mit der ein Jugendamt Beziehungen pflegt, sich streng genommen nicht aus der Addition der Anzahl der Träger in den einzelnen Aufgabenbereichen ergibt, muss das Jugendamt doch auch im Verhältnis zu ein und demselben Träger je nach Aufgabenbereich unterschiedlich agieren. Schließlich werden nicht nur im Jugendamt, sondern auch bei nicht-öffentlichen Trägern unterschiedliche Aufgabenbereiche in den seltensten Fällen von einer Person wahrgenommen.

11 Mit wenig Geld können viele Träger gefördert werden, wohingegen hohe Ausgaben mit einer geringen Trägerpluralität einhergehen können.

3.1.2 Trägerstruktur in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe

Um Aussagen über die Trägerstruktur machen zu können, wurde auch erhoben, welche Typen von Trägern gefördert werden. Die Jugendämter wurden deshalb gebeten, die Anzahl der geförderten Träger differenziert nach den Kategorien Wohlfahrtsverbände, Jugendverbände, regionale Vereine und Initiativen, überregionale Vereine, kirchliche Träger (ohne die kirchlichen Wohlfahrts- und Jugendverbände), privat-gewerbliche Träger sowie andere Trägerformen anzugeben. Aus den Angaben wurde für die vier wichtigsten Aufgabenfelder der Kinder- und Jugendhilfe der Anteil der jeweiligen Trägertypen an allen geförderten Trägern in den Aufgabenbereichen ermittelt (vgl. Tab. 3.1 bis 3.4).

Jugendarbeit. In der Jugendarbeit gibt es nur einen relativ schwachen Zusammenhang zwischen der Anzahl der geförderten Träger und der Anzahl der (potenziellen) AdressatInnen. Eine hohe Anzahl von geförderten Trägern spiegelt damit in erster Linie die tatsächliche Vielfalt des Angebots für die AdressatInnen wider. Zudem bekommen viele Träger der Jugendarbeit nur sehr wenig Geld vom öffentlichen Träger, da es sich im Wesentlichen um Strukturen der Selbstorganisation handelt.

Tab. 3.1: Durchschnittlicher Anteil der finanziell geförderten Träger in dem Bereich Jugendarbeit pro Jugendamtsbezirk in den Jahren 2000, 2004 und 2008 nach Trägertypen

	2000	2004	2008
Wohlfahrtsverbände	10 %	9 %	10 %
Jugendverbände	35 %	34 %	28 %
Regionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	37 %	30 %	27 %
Überregionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	2 %	3 %	3 %
Privatgewerbliche Träger	0 %	0 %	1 %
Kirchliche Träger (ohne WV/JV)	10 %	15 %	18 %
Andere Träger	5 %	6 %	13 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2000, 2004, 2009

Im Zeitvergleich zeigt sich im Osten und Westen eine sehr unterschiedliche Entwicklung. In Ostdeutschland setzt sich der deutliche Rückgang der Anzahl von geförderten Trägern der Jugendarbeit der Vorjahre weiter fort, wohin-

gegen in Westdeutschland zwischen den beiden letzten Erhebungszeitpunkten ein starker Anstieg zu beobachten ist. Im Ergebnis werden in Ost- und Westdeutschland nun vergleichbar viele Träger der Jugendarbeit gefördert. Auch zwischen Städten und Landkreisen nivellieren sich die Unterschiede.

Die Jugendarbeit ist weder im Osten noch im Westen eine ausschließliche Domäne der Jugendverbände. Waren in Westdeutschland im Jahr 2000 noch mehr als die Hälfte (53 %) der geförderten Träger der Jugendarbeit Jugendverbände, sind es nunmehr 39 %. In Ostdeutschland haben die Jugendverbände bei den geförderten Trägern immer eine quantitativ geringere Rolle gespielt. Hier prägen insbesondere die regionalen Initiativen und Vereine das Angebot der Jugendarbeit, was sich empirisch auch in der Mitgliederstruktur der Jugendringe niederschlägt (vgl. Seckinger u.a. 2009). Aber auch jenseits der Anteile dieser beiden Gruppen ist die Trägerstruktur der Jugendarbeit zwischen Ost- und Westdeutschland kaum vergleichbar. In Ostdeutschland ist Jugendarbeit zu einem größeren Anteil durch Angebote von einem der Wohlfahrtsverbände geprägt (14 %) als dies in Westdeutschland (7 %) der Fall ist. In Westdeutschland hingegen ist ein Viertel der Träger in der Jugendarbeit kirchlich, im Osten nur jeder zehnte Träger. Die Trägerstruktur zwischen Städten und Landkreisen unterscheidet sich vor allem im Hinblick auf die Rolle der kirchlichen Träger und der Kategorie „andere Träger“. Letztere haben in den Landkreisen eine höhere Bedeutung (21 % zu 4 %), während die kirchlichen Träger als Träger in den Städten eine bedeutende Rolle spielen (26 % zu 12 %). Da, wo die Jugendverbände an Boden verlieren, scheinen die Kirchen ihre Rolle zu übernehmen.

Veränderung innerhalb der Jugendverbändelandschaft. Anhand der Befragung der Jugendverbände kann eine genauere Analyse der Entwicklungen innerhalb des Trägerspektrums der Jugendverbände vorgenommen werden. Innerhalb dieser Trägergruppe zeigen sich Verschiebungen dahingehend, dass neben den klassischen Jugendverbänden „untypische“ Jugendverbände im Jugendamtsbezirk aktiv sind.¹² Bei den „untypischen“ Jugendverbänden handelt sich um Verbände, die zwar Mitglied im Jugendring sind, aber keine Jugendverbände im klassischen Sinne. Sie sind Träger der freien Jugendhilfe und unterscheiden sich in ihrem Profil und in ihren Strukturmerkmalen sehr deutlich von den klassischen Verbänden, da sie stärker angebotsorientiert und weniger auf die Förderung von Selbstorganisation ausgerichtet zu sein scheinen. Es sind zudem eher kleinere Organisationen, die häufig in keine übergeordneten Verbandsstrukturen eingebunden sind und vor allem angebotsorientiert agieren. Angebote an Schulen sind ein zentrales Betätigungsfeld. Die Ergebnisse zeigen, dass diese „untypischen“ Verbände vor allem in Ostdeutschland im Jugendring repräsentiert sind.

12 Zur genaueren Analyse vgl. Seckinger u. a. 2009.

Diese Befunde lassen sich auch in den Kontext anderer Entwicklungen einordnen. Möglicherweise führen Institutionalisierungsprozesse im Bereich der Kindheit und Jugend auch dazu, dass sich die Trägerlandschaft verändert. So vergrößern sich z.B. durch die Ausweitung der Betreuungszeiten an Schulen die Arbeitsfelder, in denen Jugendverbände aktiv sein können. Dies kann auch dazu führen, dass sich bei einem Teil der Jugendverbände die bisherigen Handlungsformen verändern und sie sich nicht mehr als klassischer Jugendverband verstehen, aber weiterhin in die Strukturen der Jugendverbände eingebunden bleiben. Eine stärkere gesellschaftliche Indienstnahme von Jugendarbeit, die sich „von und für Jugendliche“ zu „von Jugendlichen für die Gesellschaft“ entwickelt, wird wiederum andere Anbieter von Jugendarbeit nach sich ziehen (vgl. Seckinger/van Santen 2009). Zudem ist eine schon seit Längerem zu beobachtende Öffnung der Verbände in Richtung der Altersgruppe der Kinder mitverantwortlich dafür, dass sich die Angebots- und damit auch Anbieterstruktur der Jugendarbeit insgesamt verändert. Und schließlich tragen andere Förderstrukturen und -wege (z.B. Projektfinanzierung) dazu bei, dass sich die Ausrichtung eines Trägers und damit auch die Trägerlandschaft insgesamt verändert.

Jugendsozialarbeit. In der Jugendsozialarbeit werden im Vergleich zu den anderen Aufgabenbereichen der Jugendämter mit Abstand am wenigsten Träger finanziell gefördert. Die Anzahl der geförderten Träger steht in keinem signifikanten Zusammenhang mit der Quantität der Zielgruppen in den Jugendamtsbezirken. In der Tendenz zeigt sich 2008 gegenüber dem Jahr 2004 ein leichter Anstieg der Anzahl geförderter Träger. Diese Entwicklung zeigt sich auch unabhängig von Differenzierungen nach Ost- und Westdeutschland oder Städten und Landkreisen. Dies deutet daraufhin, dass dort, wo überhaupt Angebote der Jugendsozialarbeit vorhanden sind, die Trägerstruktur sich etwas ausdifferenziert. Die Tabelle 3.2 lässt vermuten, dass dies insbesondere im Bereich der mobilen Jugendarbeit der Fall ist. Das Trägerspektrum der Jugendsozialarbeit wird dominiert durch Wohlfahrtsverbände (34%) und regionale Initiativen und Vereine (29%) (vgl. Tab. 3.2). Bezüglich der Repräsentanz dieser beiden Trägergruppen zeigt sich ein signifikanter Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland wird das Trägerspektrum wie bei der Jugendarbeit geprägt durch regionale Initiativen und Vereine (47% zu 16%), wohingegen in Westdeutschland die Wohlfahrtsverbände häufiger zu den geförderten Trägern zählen (40% zu 24%) und die Anteile der finanziell geförderten regionalen Initiativen und Vereine im Zeitverlauf geringer werden.

Tab. 3.2: Durchschnittlicher Anteil der finanziell geförderten Träger in dem Bereich Jugendsozialarbeit pro Jugendamtsbezirk in den Jahren 2000, 2004 und 2008 nach Trägertypen

	2000	2004	2008
Wohlfahrtsverbände	31 %	28 %	34 %
Jugendverbände	5 %	7 %	9 %
Regionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	36 %	28 %	29 %
Überregionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	11 %	4 %	4 %
Privatgewerbliche Träger	2 %	5 %	3 %
Kirchliche Träger (ohne WV/JV)	9 %	10 %	5 %
Andere Träger	6 %	15 %	16 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2000, 2004, 2009

Diese Situation und Entwicklungen sind vor dem Hintergrund eines generell zu beobachtenden Rückgangs des Angebotes in den Jugendamtsbezirken zu betrachten (vgl. Kapitel 4). Dieser Rückgang ist eine Folge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die Einführung der SGB II und SGB III, nach der die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt Aufgabe der Akteure des SGB II ist. Wenn soziale Benachteiligungen oder individuelle Beeinträchtigungen vorliegen, ist zwar auch die Kinder- und Jugendhilfe bei der beruflichen Integration gefragt, aber die Veränderungen setzen die bereits lange bestehenden Abgrenzungsprobleme fort und verstärken sie offensichtlich. Da unterschiedliche Lebensbereiche, Verantwortliche und Akteure angesprochen und involviert sind, führt dies zu Problemen bei Fragen der Zuordnung, der Finanzierungszuständigkeit, der Zielstellung und der Koordination. Dies und veränderte Vergabemechanismen der finanziellen Ressourcen führen dazu, dass sich etablierte Träger eher etwas aus dem Feld zurückziehen. Mit den Angaben der Jugendämter kann nur ein Teil der Träger- und Angebotslandschaft in diesem Arbeitsfeld abgebildet werden, da die Jugendämter häufig keine Kenntnis über Angebote der Jugendsozialarbeit haben, die nicht aus ihrem Etat finanziert werden.

Kindertagesbetreuung. Im Bereich der Kindertagesbetreuung ist die Anzahl der geförderten Träger nach einem Rückgang von 2000 auf 2004 bis zum Jahr 2008 (14) stark angestiegen und ist jetzt deutlich höher als im Jahr 2000 (9). Der Unterschied zwischen den Jugendamtsbezirken wird stark geprägt durch den Umfang der Zielgruppe der Kindertagesbetreuung: Je mehr unter 6-jährige Kinder, desto mehr Träger werden von den Jugendämtern finanziell gefördert. Das Beispiel der Kindertagesbetreuung eignet sich gut,

um zu verdeutlichen, dass die Anzahl der geförderten Träger nicht immer mit größeren Wahlmöglichkeiten für Familien gleichzusetzen ist. So geben zum Beispiel immerhin 68% der Jugendämter an, dass der Bedarf bei den Plätzen für unter 2-Jährige nicht gedeckt ist. Und auch bei den Plätzen für 2-Jährige betrachten noch 63% der Jugendämter den Bedarf als nicht gedeckt. Selbst eine hohe Platz-Kind-Relation, wie bei den Kindergartenkindern, sagt noch nichts darüber aus, ob der Platz auch tatsächlich dem Bedarf der Eltern entspricht. Dieser nicht gedeckte Bedarf kann mit der benötigten Stundenanzahl, dem Träger oder auch der Entfernung des Platzes von der eigenen Wohnung zu tun haben. 35% der Jugendämter sehen beispielsweise einen weiterbestehenden Bedarf nach Ganztagsplätzen. Hier zeigt sich, dass die Ausbaudynamik der Kindertagesbetreuung noch nicht mit dem parallel dazu ansteigenden Bedarf nach Kindertagesbetreuung Schritt halten kann.

Der unterschiedliche Ausbau der Kindertagesbetreuung bildet sich, wie zu erwarten, auch in der differierenden Anzahl der geförderten Träger in Ost- und Westdeutschland ab (20 zu 8). Die Bedeutung einzelner Trägertypen im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung unterscheidet sich zwischen Ost und West. Im Westen sind es insbesondere regionale Initiativen und Vereine (36%) sowie kirchliche Träger (25%) die gefördert werden, während im Osten der Anteil der kirchlichen Träger abnimmt (15%) und die regionalen Initiativen und Vereine (21%) zu einem etwa gleich großen Anteil gefördert werden wie die Einrichtungen von Wohlfahrtsverbänden (22%). Deutlich höher in Ostdeutschland ist auch der Anteil der privatgewerblichen Träger in der Kindertagesbetreuung (15% zu 7%). Der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (Statistisches Bundesamt 2008) kann entnommen werden, dass privat-gewerbliche Träger im Durchschnitt etwa nur halb so viele genehmigte Plätze haben wie die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung insgesamt. Der Anteil der geförderten Träger erlaubt somit nur eine eingeschränkte Abschätzung, wie viele Kinder bei welchem Träger betreut werden.

Besonders auffällig ist weiterhin die Differenz zwischen Städten und Landkreisen bezüglich des Stellenwertes der kirchlichen Träger. In den Jugendamtsbezirken der Landkreise nimmt der Anteil der kirchlichen Träger kontinuierlich ab (2008: 9%), wohingegen ein solcher Trend in den Städten nicht zu beobachten ist und die kirchlichen Träger den größten Anteil der geförderten Träger aufweisen (34%). Möglicherweise führen die steigenden Ansprüche sowohl an die Kindertageseinrichtungen als auch an die Pfarreien selbst insbesondere in ländlichen Regionen zu Überforderungsstrukturen in den Kirchengemeinden. Es ist vorstellbar, dass diese in den Städten durch die dort vorhandene Bevölkerungsdichte eher ausgeglichen werden können, da die Organisation von Unterstützungsmöglichkeiten rein räumlich leichter möglich ist.

Tab. 3.3: Durchschnittlicher Anteil der finanziell geförderten Träger in dem Bereich Kindertagesbetreuung pro Jugendamtsbezirk in den Jahren 2000, 2004 und 2008 nach Trägertypen

	2000	2004	2008
Wohlfahrtsverbände	24 %	20 %	21 %
Jugendverbände	0 %	5 %	1 %
Regionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	34 %	27 %	31 %
Überregionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	2 %	3 %	2 %
Privatgewerbliche Träger	3 %	3 %	11 %
Kirchliche Träger (ohne WV/JV)	27 %	26 %	21 %
Andere Träger	10 %	15 %	13 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2000, 2004, 2009

Hilfen zur Erziehung. Der Median der durchschnittlichen Anzahl der geförderten Träger im Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung hat sich zwischen den beiden letzten Erhebungszeitpunkten mehr als verdoppelt (von 6 auf 13). Dieser bereits bei der letzten Erhebung festzustellende Trend hat sich somit weiter fortgesetzt. Dies erstaunt, da es sich bei den Hilfen zur Erziehung in der Regel um Leistungen handelt, die gemäß den Regelungen nach §§ 78a ff. SGB VIII abgerechnet werden, weshalb die Träger nicht vom Jugendamt finanziell gefördert werden.¹³ Der Anstieg der durchschnittlichen Anzahl der über eine Zuwendung geförderten Träger im Bereich der Hilfen zur Erziehung muss vor dem Hintergrund verschiedenartiger Entwicklungen gesehen werden.

Ein Problem ist der Fokus bei der Beantwortung der Frage: Im Jahr 2000 und 2004 ist anzunehmen, dass der Schwerpunkt bei der Beantwortung auf der Finanzierung lag, da die fachöffentlichen Debatten sich häufiger mit den – zum damaligen Zeitpunkt noch neueren – Finanzierungsmechanismen beschäftigt haben. Mittlerweile hat dies keine so hohe, auch öffentliche Aufmerksamkeit mehr und es kann sein, dass die Frage nun in dem Verständnis „wir geben Geld für x Träger aus“ beantwortet wird. Dies erschwert die Vergleichbarkeit mit früheren Erhebungen.

Geht man davon aus, dass die Frage tatsächlich in dem Verständnis der Förderung beantwortet wurde, dann könnte es sein, dass in jenen Jugendamtsbezirken, in denen Sozialraumkonzepte eingeführt werden bzw. eine

¹³ In den letzten Jahren wurden vermehrt auch die Angebote der ambulanten Hilfen zur Erziehung im Rahmen von Entgelten abgerechnet. So gibt ein Drittel der Jugendämter an, dass für Teilbereiche oder alle ambulanten Hilfen Entgeltvereinbarungen bestehen (Pluto u. a. 2007).

Annäherung an solche Konzepte erfolgt, Träger einzelnen Sozialräumen zugeordnet werden. Eine Finanzierung über ein solches, auf einen Sozialraum bezogenes Budget ist in einigen Fällen vielleicht als Förderung konzipiert. Insofern würde auch die Anzahl der geförderten Träger im Bereich der Hilfen zur Erziehung ansteigen.

Unabhängig davon, in welchem Verständnis die Frage beantwortet wurde, ist ein Grund für die Zunahme der Träger sicherlich in dem zu beobachtenden Ausbau ambulanter erzieherischer Hilfen (vgl. Kapitel 4.5) zu sehen. Ob es sich dabei jedoch um einen wirklichen Zuwachs an Trägerpluralität handelt, der die Möglichkeiten erhöht, das Wunsch- und Wahlrecht zu verbessern, ist fraglich. Denn eine Erhöhung der Anzahl geförderter Träger aufgrund einer Ausweitung der ambulanten Angebotspalette verbessert zwar die Chancen, als AdressatIn die richtige Hilfe zu erhalten, erhöht aber noch nicht zwangsläufig die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Trägern, etwa im Hinblick auf Erziehungsvorstellungen, wählen zu können. Auch bei einer sozialräumlichen Zuordnung ist der/die AdressatIn zuerst einmal auf den Träger verwiesen, der für seine Region zuständig ist, auch wenn er die Hilfe durch einen anderen Träger rechtlich durchsetzen könnte.

Die Tabelle 3.4 liefert Hinweise, welche Trägertypen von der Zunahme der Anzahl der geförderten Träger profitieren: Der Anteil der Wohlfahrtsverbände und regionalen Initiativen und Vereine nimmt ab und stattdessen steigt die Relevanz der kirchlichen und anderen Träger. Diese Entwicklung muss allerdings keine Verschiebung von „Marktanteilen“ zwischen den Trägertypen in der gleichen Größenordnung markieren, weil der Umfang der Förderung einzelner Träger hier nicht abgebildet werden kann. Die Entwicklung zeigt aber, dass sich die Zusammensetzung der Trägerlandschaft in den Jugendamtsbezirken verändert. Konkret kann vermutet werden, dass die Jugendämter vermehrt auf freiberufliche Fachkräfte zurückgreifen, die in der Interpretation als „Selbständige“ sowohl der Zuordnung zu den privatgewerblichen Trägern als auch zu den anderen Trägern zulässt.

Eine notwendige Ergänzung der Differenzierung nach den verschiedenen Trägertypen ist die Betrachtung daraufhin, ob jeweils ein oder mehrere Träger eines Typs im Jugendamtsbezirk vorhanden sind.

Der Vergleich mit den Ergebnissen der früheren Erhebung zeigt erneut bei fast allen betrachteten ambulanten Hilfen eine Zunahme der Pluralität. Die größte Trägerpluralität existiert bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe und den Erziehungsbeistandsschaften/Betreuungshilfen (jeweils 88% der Jugendamtsbezirke). In der Tendenz zeigt sich bei den Angeboten fast durchgängig eine höhere Pluralität in den Landkreisen. Die soziale Gruppenarbeit wird innerhalb der Jugendamtsbezirke am seltensten von mehreren Trägern angeboten und es existiert eine signifikant höhere Trägerpluralität in den Jugendamtsbezirken der Landkreise.

Tab. 3.4: Durchschnittlicher Anteil der finanziell geförderten Träger in dem Bereich Hilfen zur Erziehung pro Jugendamtsbezirk in den Jahren 2000, 2004 und 2008 nach Trägertypen

	2000	2004	2008
Wohlfahrtsverbände	50%	37%	32%
Jugendverbände	0%	1%	1%
Regionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	26%	13%	9%
Überregionale Initiativen/eingetragene Vereine/Selbsthilfegruppen	6%	12%	11%
Privatgewerbliche Träger	3%	17%	19%
Kirchliche Träger (ohne WV/JV)	11%	12%	17%
Andere Träger	5%	6%	10%

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2000, 2004, 2009

Bei den stationären Angeboten (Betreute Wohngemeinschaften, Kurzzeitpflege, Bereitschaftspflege etc.) zeigt sich im Zeitvergleich außer bei den Heimen für Kinder und Jugendliche eine geringe Zunahme der Pluralität gemessen an der Frage, ob es pro Angebotsform mehr als einen Träger im Jugendamtsbezirk gibt (vgl. Tab. 4.6.2). Das heißt, der Anteil der Jugendamtsbezirke mit mindestens zwei Trägern steigt geringfügig an. Am häufigsten besteht ein plurales Angebot bei den Heimen für Kinder und Jugendliche (77% der Jugendamtsbezirke), weshalb hier auch keine große Steigerung zu erwarten ist. In einer ähnlichen Größenordnung sind auch plurale Angebotsstrukturen für betreute Wohngemeinschaften (76%) und betreutes Einzelwohnen (72%) vorhanden. Am seltensten ist in den Jugendamtsbezirken das Angebot Mädchen- und Frauenhaus in unterschiedlicher Trägerschaft vorhanden (18%). Pluralität in Bezug auf das Angebot Heime für Kinder und Jugendliche findet sich signifikant häufiger in den Landkreisjugendamtsbezirken (85%) als in den Stadtjugendamtsbezirken (66%).

3.2 Rückzug des öffentlichen Trägers?

In der Erhebung 2004 hat sich als durchgängiger Trend gezeigt, dass sich die Landkreise und kreisfreien Städte als Anbieter von Jugendhilfeleistungen zurückziehen. Diese Entwicklung ist konform zu Entwicklungen in anderen Bereichen der Kommunalverwaltung, bei denen sich der Staat als Anbieter von Leistungen immer mehr zurückzieht („schlanker Staat“) und so wenig wie möglich Aufgaben bei sich zu vereinen versucht bzw. nur noch Controllingfunktionen übernimmt. Die angespannte Lage vieler Kommunen

und die Kritik an der angeblich zu großen Anzahl an Beschäftigten hat offenbar – wie die Tendenzen der letzten Auswertung zeigen – die Kommunen dazu motiviert, sich auf die nach dem Gesetz nicht delegierbaren Aufgaben zu beschränken. Die erhofften Vorteile ergeben sich weniger durch ein effizienteres Arbeiten der nicht-öffentlichen Träger, sondern weil nicht-öffentliche Träger einerseits bei Angeboten, die gefördert werden, einen Eigenanteil einbringen müssen (vgl. § 74 (1) SGB VIII) und andererseits sich nicht-öffentliche Träger vielleicht weniger an das bestehende Tarifgefüge gebunden sehen. Die Auswirkungen der verschiedenen Strategien, in diesem personalintensiven Bereich zu Einsparungen zu kommen, und die Veränderungen durch die Verbetriebswirtschaftlichung sind dokumentiert (Dahme u. a. 2008; Eichinger 2009b).

Auf der Basis der folgenden Daten kann eine Einschätzung über den Rückzug des öffentlichen Trägers getroffen werden und es sind Antworten auf die nachfolgenden Fragen möglich: Inwieweit sind nicht-öffentliche Träger ausschließliche Erbringer der Angebote, wie hat sich der Anteil, der Jugendamtsbezirke, auf die das zutrifft, im Vergleich zu den früheren Erhebungen verändert und wie hat sich der Anteil des öffentlichen Trägers in der Kinder- und Jugendhilfestatistik entwickelt?

Zusammengefasst kann vorweggenommen werden, dass sich der bisherige Trend des Rückzugs der öffentlichen Träger nicht mehr durchgängig in allen Arbeitsfeldern fortsetzt (vgl. Tab. 3.5).

Die Entwicklung der Trägerstruktur bei den verschiedenen Angebotsformen im Bereich ambulanter Hilfen weist nach wie vor einen eindeutigen Trend auf: Die Hilfen werden weiterhin zu einem geringeren Ausmaß ausschließlich von öffentlichen Trägern bereitgestellt. Dort, wo kein Rückgang vorhanden ist, ist der öffentliche Träger auch nahezu nie ausschließlicher Anbieter der Leistungen (Tagesgruppen, kurzzeittherapeutische Angebote). Dagegen steigt – bis auf das Angebot „Kurzzeittherapeutische Maßnahmen“ – bei allen Hilfeformen der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich nicht-öffentliche Träger¹⁴ als Anbieter von Leistungen aktiv sind. Auch in der Leistungsstatistik der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Tab. 4.5.2) bestätigt sich das Bild, dass in der Tendenz der Anteil der Hilfen in öffentlicher Trägerschaft zurückgeht.

14 Die Gruppe der nicht-öffentlichen Träger enthält sowohl freie als auch privat-gewerbliche Träger.

Tab. 3.5: Rückzug des öffentlichen Trägers aus einzelnen Handlungsfeldern sowie Veränderung des Anteils an Jugendamtsbezirken, in denen Angebote in dem jeweiligen Handlungsfeld vorhanden sind

Handlungsfeld	Rückzug des öffentlichen Trägers (zwischen 1995 und 2008)	Veränderung des Anteils der Jugendamtsbezirke, in denen es dieses Angebot gibt, zwischen 2004 und 2008 (in %-Punkten)
Ambulante Hilfen zur Erziehung	ja	Veränderung je nach Angebotsform zwischen -2 % und 15 %
Stationäre Hilfen	bei einigen Angeboten	Veränderung je nach Angebotsform zwischen -3 % und 7 %
Beratungsangebote	bei einigen Angeboten	Rückgang je nach konkreter Angebotsform zwischen 0 % und -13 %
Jugendsozialarbeit	bei Schulsozialarbeit	Rückgang je nach konkreter Angebotsform zwischen -1 % und -20 %
Familienbildung	nein	Veränderung je nach konkreter Angebotsform zwischen -5 % und 12 %
Maßnahmen nach dem JGG	nein	Veränderung je nach Angebotsform zwischen -2 % und 13 %
Offene Jugendarbeit	nein	
Kindertagesbetreuung*	ja	keine Veränderung

* Aussage bezieht sich auf die Kinder- und Jugendhilfestatistik

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 1995, 2000, 2004, 2009

Während auch im Bereich der stationären Hilfen zum letzten Erhebungszeitpunkt ein eindeutiger Trend erkennbar war, der sich durch eine weitere Zunahme der Anzahl der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich nicht-öffentliche Träger aktiv sind, beschreiben ließ, zeigt sich dies jetzt nicht mehr durchgängig. Bei vier von sechs Angeboten, bei denen ein Zeitvergleich möglich ist, ist eine weitere Zunahme des Anteils von Jugendamtsbezirken mit Angeboten ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft zu verzeichnen, bei zwei anderen Angeboten scheint sich dieser Trend nicht fortzusetzen (vgl. Tab. 4.6.1). Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in den Ergebnissen zu den Anteilen der Jugendamtsbezirke wider, in denen ausschließlich das Jugendamt Anbieter ist. Hier zeigen sich nur noch geringe Veränderungen, die mit den veränderten Anteilen der Jugendamtsbezirke mit Angeboten in ausschließlich nicht-öffentlicher Trägerschaft korrespondieren. Der Trend des Rückzugs des öffentlichen Trägers zeigt sich zwar nicht mehr an den Einrichtungen selbst, aber an der Platzzahl, denn die Jugendhilfestatistik weist zwischen 2002 und 2006 eine Halbierung der Platzzahl in öffentlicher Trägerschaft aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2008).

Bei den Beratungsangeboten ist kein genereller weiterer Rückzug des öffentlichen Trägers zu konstatieren, trotzdem sinkt der Anteil an allen Be-

ratungsstellen, die in öffentlicher Trägerschaft sind (vgl. Tab. 4.3.2). Gemäß den Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik kam es trotzdem seit 2002 zu einem Anstieg des Anteil an Beratungen in öffentlicher Trägerschaft (Statistisches Bundesamt 2010c).

Insbesondere bei der telefonischen Beratung spielt der öffentliche Träger sogar wieder eine etwas größere Rolle. Viele Beratungsangebote werden zwar ausschließlich von nicht-öffentlichen Trägern angeboten, aber es ist im Vergleich der verschiedenen Beratungsangebote nicht bei allen ein weiterer Anstieg zu beobachten. Die AIDS-Beratung befindet sich in den Jugendamtsbezirken am häufigsten ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft (49%). Dies erklärt sich dadurch, dass viele AIDS-Beratungsstellen von den Gesundheitsämtern organisiert werden. Im Vergleich zu dem Anteil der ambulanten, teilstationären (vgl. Kap. 4.5) als auch stationären Hilfen (vgl. Kap. 4.6) liegt dieser Anteil deutlich höher, was aber sicher auch mit der Höhe der Inanspruchnahme dieses Angebots zu tun hat. Die Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung, die AIDS-Beratung und die Jugendberatung scheinen die Angebote zu sein, an denen der öffentliche Träger in der Aufgabenerbringung selbst am ehesten festzuhalten scheint, denn der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich nicht-öffentliche Träger aktiv sind, ist vergleichsweise niedrig.

Im größeren Teil der Jugendamtsbezirke wird das Angebot im Bereich der Jugendsozialarbeit ausschließlich von nicht-öffentlichen Trägern bereitgestellt, aber es gibt auch einen Anteil an Regionen, in denen der öffentliche Träger ausschließlicher Anbieter ist. Die Rolle des öffentlichen Trägers als Anbieter von Jugendsozialarbeit entwickelt sich regional uneinheitlich. Bei der Jugendberufshilfe und der mobilen Jugendarbeit ist der Anteil des öffentlichen Trägers als alleiniger Anbieter im Zeitverlauf weiter angestiegen, bei der Schulsozialarbeit ist dieser Anteil gesunken. Da jedoch der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen das Angebot überhaupt vorhanden ist und in denen mehrere Träger aktiv sind, gegenüber der letzten Erhebung gesunken ist, könnte dieser Rückgang auf einen Rückgang dieses Angebots insgesamt zurückzuführen sein. Der insgesamt festzustellende Ausbau der Jugendsozialarbeit scheint also vor allem in jenen Jugendamtsbezirken stattzufinden, die bereits über ein solches Angebot verfügen und eine vorhandene Trägerlandschaft haben. Möglicherweise lassen sich auch Zusammenhänge mit dem Ausbau der (nach)schulischen Angebote der Ganztagschulen herstellen, die in Kooperation mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt werden. Unter Umständen betrachten manche Jugendämter mit dem Ausbau der nachschulischen Betreuung auch den Bedarf an Schulsozialarbeit als gedeckt.

Bei den Angeboten im Bereich der Jugendhilfe im Strafverfahren ist es nicht selbstverständlich, dass sie innerhalb eines Jugendamtsbezirks – wie es in anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe oftmals der Fall ist – von mehreren Trägern angeboten werden. Der Anteil der Jugendamtsbezir-

ke, in denen der öffentliche Träger alleiniger Anbieter der Angebote der Jugendhilfe im Strafverfahren ist, ist relativ hoch und hat sich auch in den letzten Jahren kaum verändert. Ein Rückzug des öffentlichen Trägers in diesem Bereich ist nicht zu beobachten.

Eine etwas steigende Bedeutung des öffentlichen Trägers ist im Bereich der Angebote der Familienbildung festzustellen. Bei den Familienbildungsstätten zeigt sich im Zeitvergleich zwischen den Jahren 2002 und 2006 eine Zunahme der Anzahl in Ostdeutschland und eine Abnahme in Westdeutschland. Da die Verbreitung des Angebots insgesamt gesunken ist und in Westdeutschland ein Anstieg des Anteils in öffentlicher Trägerschaft festzustellen ist, kann daraus geschlossen werden, dass insbesondere Eltern- und Familienbildungsstätten in freier Trägerschaft ihren Betrieb eingestellt haben. Die Verbreitung von Familien-/Mütterzentren hat deutlich zugenommen (vgl. zu den Hintergründen Kap. 4.4); in fast der Hälfte der Jugendamtsbezirke (45%) gibt es ein Familien-/Mütterzentrum (vgl. Tab. 4.4.1), was vor allem auf den Ausbau der Familienzentren in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen ist. Die Zentren befinden sich zum Großteil in nicht-öffentlicher Trägerschaft (83%). Die festzustellende Zunahme von Familienzentren in öffentlicher Trägerschaft ist möglicherweise ein Effekt des Ausbaus von Kindertagesstätten, die sich in öffentlicher Trägerschaft befinden, zu Familienzentren.

Bei den Angeboten der Kindertagesbetreuung ist nach den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik ein zwar geringer, aber kontinuierlicher Rückgang der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft festzustellen.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass sich der Rückzug des öffentlichen Trägers vor allem im Bereich der ambulanten und bei einem Teil der stationären Angebote weiterhin bemerkbar macht. In den anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe setzt er sich nicht weiter fort. Der Rückzug des öffentlichen Trägers lässt sich vor allem auf die Finanzierungsmechanismen in diesen Arbeitsfeldern zurückführen, die auf der Basis wettbewerblicher Instrumente ausgelegt ist. Er kann als eine logische und positive Folge der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bewertet werden. Dies kommt insbesondere bei einer Ausbausituation wie im Feld der ambulanten Hilfen zum Tragen, in der der öffentliche Träger zwar auch sein Angebot erweitert, aber die freien Träger in noch größerem Ausmaß, was insgesamt zu einer Reduzierung des Anteils des öffentlichen Trägers führt. Der Rückzug birgt aber auch die Gefahr, insbesondere dann, wenn das Arbeitsfeld nicht von einer Ausbausituation betroffen ist, dass Jugendämter ihre Position als Fachbehörde einbüßen (vgl. Pluto u.a. 2007). Je weniger Jugendämter auf eigenes Erfahrungswissen bei der Konzeption und Ausgestaltung von Angeboten zurückgreifen können und je mehr sie sich auf originäre Steuerungs- und Controllingaufgaben zurückziehen, desto mehr wird sich auch das Verhältnis zwischen den öffentlichen Trägern und den anderen Trägern verändern. Ob sich dieser Prozess fortsetzen wird, ist eher fraglich. Jenseits der Kin-

der- und Jugendhilfe ist die Stimmung in den Kommunen gegenüber dem „schlanken Staat“ und einem Rückzug des öffentlichen Trägers etwas zurückhaltender geworden. Die Erfahrungen der Kommunen fallen sehr unterschiedlich aus und die positiven Effekte eines Rückzugs der Jugendämter aus der Anbieterrolle halten sich in Grenzen. Es wird auch gefragt, ob man es mit einer „Rückkehr des Staates“ (Heinze 2009) zu tun hat.

3.3 Privatgewerbliche Träger

Mit den Veränderungen in den Sozialgesetzen insbesondere im Bereich SGB XI und SGB XII geht eine Zunahme privat-gewerblicher Träger in der gesamten sozialen Arbeit einher. Auch in der Kinder- und Jugendhilfe wurden durch die Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII den privat-gewerblichen Trägern mehr Handlungsspielräume eröffnet. Die traditionell privilegierte Stellung der frei-gemeinnützigen Träger, die wesentlich für die Gestaltung der korporatistischen Beziehungen zwischen Staat und drittem Sektor ist (vgl. u. a. Olk 1995), wurde zwar auf europäischer Ebene gegen Liberalisierungsversuche verteidigt (vgl. Diskussion zum Grünbuch der Europäischen Kommission zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“), aber die Verflechtungen zwischen Markt und drittem Sektor sind größer geworden. Vor allem im Bereich derjenigen Träger, bei denen der § 78a ff. SGB VIII Anwendung findet, den Hilfen zur Erziehung, ist dies der Fall.

In diesem Arbeitsfeld ist nach den Daten der Kinder- und Jugendhilfe-statistik der Anteil der privat-gewerblichen Träger auch am höchsten. Während im Zeitraum zwischen 1998 und 2002 ein Anstieg der privat-gewerblichen Träger bei klassischen Heimeinrichtungen (Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen im Schichtdienst auf einem Heimgelände [Stammhaus]) zu verzeichnen war, gilt dies für den Zeitraum zwischen 2002 und 2006 nicht mehr. Der Anteil ist wieder gesunken. Offenbar entwickelt dieser Bereich für die Träger keine weitere Attraktivität. Bei Kleinsteinrichtungen und Erziehungsstellen ist der Anteil jedoch gestiegen, was an dem Rechtsstatus der Personen liegt, die Erziehungsstellen betreiben. Dahinter verbergen sich in der Regel keine Wirtschaftsunternehmen im eigentlichen Sinne.

Die Jugendämter wurden in der Erhebung gefragt, in welchen Bereichen privat-gewerbliche Träger als Anbieter von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort aktiv sind. Die erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses sind – wie auch die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik belegen – nach wie vor das Hauptbetätigungsfeld privat-gewerblicher Träger. Die hier angewandte Entgeltfinanzierung sowie die zumindest im Vergleich zu anderen Tätigkeitsfeldern innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe relativ einfache Planung der Auslastung macht es für privat-gewerbliche Träger attraktiv, in diesem Arbeitsfeld tätig zu werden.

In 35 % der Jugendamtsbezirke, in denen Heime für Kinder und Jugendliche vorhanden sind, gibt es mindestens ein Angebot, das sich in privat-gewerblicher Trägerschaft befindet (vgl. Tab. 3.6). Umgerechnet auf alle Jugendamtsbezirke (also unabhängig davon, ob es dieses Angebot gibt oder nicht) bedeutet dies, dass in etwas mehr als jedem vierten Jugendamtsbezirk privat-gewerbliche Träger aktiv sind. In 13 % der Jugendamtsbezirke mit dem Angebot betreutes Einzelwohnen und in 9 % mit dem Angebot betreute Wohngemeinschaften gehören privat-gewerbliche Träger zu den Anbietern dieser Hilfeform. Diese beiden Anteile haben sich gegenüber der letzten Erhebung im Jahr 2004 deutlich verringert. Offensichtlich wird dieses Betätigungsfeld für privatgewerbliche Anbieter weniger attraktiv, weil weniger Hilfen für junge Volljährige (die Hauptzielgruppe dieser Angebote) gewährt werden bzw. nach dem Erreichen der Volljährigkeit fortgeführt werden. Am seltensten gibt es Mädchen- und Frauenhäuser in privatgewerblicher Trägerschaft (4 %).

Tab. 3.6: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen privat-gewerbliche Träger in außerfamiliärer Hilfen zur Erziehung aktiv sind, sowie die Veränderung dieses Anteils von 2004 auf 2008*

	Anteil	Veränderung
Kurzzeitpflege	35 %	(+9 %)
Heime für Kinder und Jugendliche	35 %	(+3 %)
Bereitschaftspflege	33 %	(-2 %)
Jugendschutzstellen/Inobhutnahme für 0- bis 6-Jährige**	14 %	
Betreutes Einzelwohnen	13 %	(-13 %)
Mutter-Kind- und Vater-Kind-Einrichtungen	11 %	(+6 %)
Betreute Wohngemeinschaften	9 %	(-10 %)
Jugendschutzstellen/Inobhutnahme für über 6-Jährige**	4 %	
Mädchen-/Frauenhäuser	4 %	(+2 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h., ein negatives Vorzeichen verweist auf eine Abnahme.
 ** Erstmals erhoben.

Quelle: Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Privat-gewerbliche Träger sind bei den meisten Angebotsformen außerfamiliärer Hilfen in den Landkreisen stärker verbreitet als in kreisfreien Städten. Bei dem Angebot Bereitschaftspflege, Heime für Kinder und Jugendliche sowie Inobhutnahmestellen für 0- bis 6-Jährige sind die Unterschiede signifikant. Bei den anderen Angeboten wird die Signifikanzgrenze nicht überschritten. Das durchgängige Muster der Abweichung lässt jedoch vermuten,

dass ein nicht zufälliger und somit statistisch bedeutsamer Unterschied bezüglich der Verbreitung von privat-gewerblichen Trägern in Landkreisen und kreisfreien Städten vorhanden ist. Zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen sich dagegen keine signifikanten Unterschiede oder ein durchgängiges Muster.

Bei Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen zeichnet sich bezüglich der Trägerschaft privat-gewerblicher Träger eine Veränderung ab. Während im Jahr 2000 in diesem Bereich noch keine privat-gewerblichen Träger aktiv waren, gehören diese inzwischen in 11 % der Jugendamtsbezirke zum Trägerspektrum. Da die §§ 78a ff. SGB VIII auch für Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen angewandt werden, zeigen sich in dem Trend erste Folgen der Vorschrift, die Finanzierung auch für diesen Einrichtungstyp über von beliebigen Organisationen frei aushandelbare Entgelte zu regeln.

Der Anteil der Jugendamtsbezirke mit Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen für psychisch erkrankte Eltern (in jedem 10. Jugendamtsbezirk vorhanden) in privatgewerblicher Trägerschaft ist mit 13 % vergleichbar mit dem der Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen (11 %).

Der Vergleich zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten zeigt eine uneinheitliche Entwicklung bei den ambulanten Angeboten. Der eindeutige Trend der Erhöhung des Anteils privat-gewerblicher Träger, der noch bei der letzten Erhebung festzustellen war, scheint nunmehr beendet zu sein. Der höchste Anteil und auch die größte Zunahme (28 % der Jugendamtsamtsbezirke, in denen ein Angebot vorhanden ist) ist bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe festzustellen (vgl. Tab. 3.7). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einem Teil dieser Jugendämter auch Einzelpersonen, die auf Honorarbasis mit dem Jugendamt zusammenarbeiten als privat-gewerbliche Träger betrachtet werden.

Tab. 3.7: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen privat-gewerbliche Träger in ambulanten oder teilstationären Hilfen zur Erziehung aktiv sind sowie die Veränderung dieses Anteils von 2004 auf 2008*

	Anteil	Veränderung
Sozialpädagogische Familienhilfe	28 %	(+6 %)
Kurzzeittherapeutische Maßnahmen für Familien (z. B. FAM, FIM, FSP)	27 %	(+4 %)
Erziehungsbeistandschaften/Betreuungshilfe	25 %	(+1 %)
Sozialpädagogische Einzelbetreuung	16 %	(-14 %)
Soziale Gruppenarbeit	11 %	(-2 %)
Tagesgruppen	10 %	(-5 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, das heißt, ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Der Rückgang der privatgewerblichen Träger bei der Sozialpädagogischen Einzelbetreuung ist möglicherweise auf die strengerer Anforderungen für Hilfen zur Erziehung im Ausland im Zuge der gesetzlichen Neuregelung durch das KICK (2005, § 27 SGB VIII) zurückzuführen.

Bezüglich der Differenzierung nach Städten und Landkreisen zeigt sich nur bei den kurzzeittherapeutischen Maßnahmen eine signifikant höhere Häufigkeit von privat-gewerblichen Anbietern in den Städten gegenüber den Landkreisen. Der Ost-West-Vergleich führt nur bei den Erziehungsbeistandschaft/Betreuungshilfe zu einer signifikanten Differenz: Dieses Angebot ist in westdeutschen häufiger als in ostdeutschen Jugendamtsbezirken (auch) in privat-gewerblicher Trägerschaft.

Privat-gewerbliche Träger haben bei Beratungsangeboten noch keine nennenswerte Größenordnung erreicht, was angesichts der Finanzierungsformen für Beratung in der Kinder- und Jugendhilfe nicht überrascht. Der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen es eine Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung in privat-gewerblicher Trägerschaft gibt, ist im Vergleich zu den anderen Beratungsangeboten am größten (6%), und dieser Anteil ist höher als vor vier Jahren (1%). Es ist anzunehmen, dass es sich hier in der Mehrzahl der Fälle um frei niedergelassene PsychologInnen handelt, die auf der Basis von geleisteten Beratungsstunden mit dem Jugendamt abrechnen.

Da die Jugendhilfe im Strafverfahren eine hoheitliche Aufgabe darstellt, für die die öffentlichen Träger verantwortlich sind, sind auch nach wie vor kaum privat-gewerbliche Träger in diesem Arbeitsbereich aktiv. Im Vergleich zu den anderen Jugendhilfemaßnahmen in Strafverfahren spielen die privat-gewerblichen Träger bei den sozialen Trainingskursen die größte Rolle (vgl. Tab. 3.8). Ein Grund hierfür könnte sein, dass es in diesem Feld einige, auch kommerziell ausgerichtete Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. Anti-Aggressions-Training, Coolness-Training) gibt und die weitergebildeten Fachkräfte soziale Trainingskurse auf freiberuflicher Basis anbieten.

Tab. 3.8: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen privat-gewerbliche Träger in einzelnen Bereichen der Jugendgerichtshilfe aktiv sind, sowie die Veränderung dieses Anteils von 2004 auf 2008*

	Anteil	Veränderung
Soziale Trainingskurse	7 %	(-1 %)
Arbeitsauflagen/-weisungen	6 %	(+2 %)
Betreuungsweisungen	3 %	(+/-0 %)
Täter-Opfer-Ausgleich	3 %	(+2 %)

* In Klammern: Veränderungen gegenüber 2000 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h., ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin. Basis für die Berechnung der Prozentwerte sind die Jugendamtsbezirke, in denen das Angebot vorhanden ist.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Privatgewerbliche Träger spielen in der Jugendsozialarbeit nur im Bereich der Jugendberufshilfe eine nennenswerte Rolle. Angebote von privat-gewerblichen Trägern können in diesem Bereich durchaus erfolgreich sein; so konnte für die Jugendberufshilfe empirisch gezeigt werden, dass Hilfen, die von privaten Trägern geleistet werden, gute Erfolgsaussichten haben. Dies wird auf die größere Nähe zur Alltagsrealität von Unternehmen zurückgeführt, die die Motivation steigert und reale Perspektiven bieten kann (vgl. Lex/Schaub 2004).

3.4 Fazit

In diesem Kapitel wurden Veränderungen in der Trägerstruktur der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben, besondere Beachtung finden dabei die Themen Trägerpluralität, Rückzug des öffentlichen Trägers und die quantitativen Bedeutung privat-gewerblicher Träger.

Ließ sich für den letzten Erhebungszeitraum zwischen 2000 und 2004 in nahezu allen Arbeitsfeldern eine Zunahme der Trägerpluralität feststellen, gilt dies für die letzten Jahre nur noch für den Bereich der Kindertagesbetreuung und die Hilfen zur Erziehung – beides Arbeitsfelder, die mit einer Expansion einhergehen. Im Bereich der Jugendarbeit bleibt die Zahl der geförderten Träger etwa gleich, aber auf einem hohen Niveau. Die nächsten Jahre werden zeigen, wie sich die demografischen Entwicklungen auf die Trägerstruktur in der Jugendarbeit auswirken werden. Für den Bereich der ambulanten erzieherischen Hilfen lässt sich zudem auch weiterhin ein Rückzug des öffentlichen Trägers diagnostizieren, der aber vermutlich in einem engen Zusammenhang mit dem anhaltenden Ausbau des Angebots zu sehen ist. Ähnliches gilt für die Kindertagesbetreuung.

Bei den privat-gewerblichen Trägern ist keine größere Zunahme zu konstatieren. Die Einführung von stärker wettbewerbsorientierten Instrumenten hat demnach auf der Ebene der Anzahl privat-gewerblicher Träger derzeit keine weiteren Auswirkungen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Fasst man diese Ergebnisse und die an anderen Stellen beschriebenen Entwicklungen zusammen, sind die Auswirkungen der Einführung der markt-förmigen Steuerungselemente offensichtlich insbesondere in einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ auszumachen (Möhring-Hesse 2008). Das heißt, die Folgen der Entwicklungen werden weniger auf der Ebene der Trägerstruktur (z.B. Abnahme von Trägern in einer Region, Zunahme bestimmter Träger), sondern vielmehr innerhalb der Träger und der Suche nach einem Profil offensichtlich, das neu zwischen wirtschaftlichen und anwaltschaftlichen Interessen gegenüber den AdressatInnen ausgleicht. Die Träger stellen sich durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente, Umorganisationen, Ausgründung rentabler Geschäftseinheiten, Einführung neuer Dokumentationssysteme auf die veränderte Steuerungslogik ein und versuchen

dies mit ihren verbandlichen Interessen auszustärken. Diese Entwicklung trägt möglicherweise dazu bei, dass sich zukünftig die Spannung zwischen den Steuerungsanforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt, die im Jugendhilfeausschuss und im Rahmen der Jugendhilfeplanung thematisiert werden, und den „innerbetrieblichen“ Steuerungsmodellen der Träger erhöht. Diskutiert werden derzeit insbesondere die Folgen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten (Dahme u. a. 2008; Eichinger 2009b) und die Auswirkungen auf die Qualität in der sozialen Arbeit (Schnurr 2005).

Kapitel 4

Angebote, Leistungen und Inanspruchnahme

Dieses Kapitel thematisiert im Zeitvergleich zum einen verschiedene Dimensionen der Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe, zum anderen – sofern hierzu Informationen vorliegen – die Inanspruchnahme dieser Angebote. Auch wenn nicht alle Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet werden,¹⁵ so wird doch ein großer Teil abgedeckt. Im Einzelnen gibt es Informationen zur Entwicklung der Angebote Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Beratung, Förderung der Erziehung in der Familie sowie zu ambulanten und (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung.

Es wird in den folgenden Unterkapiteln jeweils das Spektrum an Angeboten, die Möglichkeiten, das Wunsch- und Wahlrecht zu realisieren, sowie die Stellung der freien Träger in den Jugendamtsbezirken beschrieben. Signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen werden hervorgehoben. Die Inanspruchnahme der Angebote wird jeweils im Zeitverlauf über die vergangenen Kalenderjahre dargestellt. Aus deren Entwicklungen lassen sich Rückschlüsse sowohl auf veränderte Problembelastungen bei den AdressatInnen als auch auf die Auswirkungen von Politik und Steuerungsbestrebungen erkennen.

In diesem Kapitel wird auf verschiedene Datenquellen zurückgegriffen. Die Darstellung der Angebotsseite basiert auf den Ergebnissen der DJI-Jugendamtsbefragung, der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik und für den Bereich der Jugendarbeit auch auf der DJI-Jugendverbandserhebung. Die Inanspruchnahme wird in erster Linie anhand der Ergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik dargestellt. Zur Beschreibung der

15 Die Angebote der Kindertagesbetreuung und deren Inanspruchnahme sind z. B. nicht Gegenstand dieses Kapitels. Vor dem Hintergrund der aktuellen Dynamik dieses Feldes sowie den inzwischen anderenorts jährlich aufbereiteten und veröffentlichten Informationen (z. B. die Berichte der Bundesregierung zum Stand des Ausbaus der Kinderbetreuung für den Deutschen Bundestag) wird dieses Themenfeld hier nicht berücksichtigt.

Dauer der Fremdunterbringung wird zudem auf die Mikrodaten¹⁶ der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgegriffen.

Die Ergebnisse zu den verschiedenen Angebotsbereichen lassen sich nur bedingt unter einem gemeinsamen Nenner kurz zusammenfassen. Vor diesem Hintergrund folgen den einzelnen Angebotsbereichen jeweils kurze Resümees. Als allgemeine Trends lassen sich dennoch folgende Entwicklungen beschreiben: Im Bereich der Hilfen zur Erziehung zeigt sich eine weitere Zunahme der Inanspruchnahme. Außer bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung hat es keine weitere Ausweitung der Angebote in den einzelnen Jugendamtsbezirken gegeben. Die in diesem Kapitel dargestellten Angebote werden in der Mehrheit der Jugendamtsbezirke von freien Trägern bereitgestellt. Die empirische Beschreibung der Angebote erweist sich sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Seite der Inanspruchnahme vor allem dort als schwierig, wo sich die Angebote an den Schnittstellen zu anderen gesellschaftlichen Teilsystemen bewegen. Eine zusätzliche Herausforderung zeichnet sich durch die zunehmende Vielfalt von Bezeichnungen für Angebote ab. Die Bezeichnungsvielfalt dürfte manchmal größer sein als die sich dahinter verbergende konzeptionelle Vielfalt. Dies betrifft einerseits die Entgrenzung eingeführter Begriffe, z.B. Familienzentrum, das nicht mehr nur ein Angebot aus der Tradition der Mütterzentren beschreibt, sondern auch um zusätzliche Angebote oder Dienstleistungen erweiterte Kindertagesstätten in NRW, andererseits die Vielfalt der Bezeichnungen für flexible Formen der Hilfen zur Erziehung, die sich aber konzeptionell kaum unterscheiden.

4.1 Offene Jugendarbeit

Jugendarbeit und insbesondere offene Jugendarbeit steht seit Jahren unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck. Die Unterfinanzierung vieler Kommunen verführt die kommunal Verantwortlichen dazu, in den Bereichen zu sparen, in denen es keine individuellen Rechtsansprüche gibt. Die offene Jugendarbeit gehört zu diesen kommunalen Aufgaben. Zudem führen die geringer werdende Anzahl von Kindern und Jugendlichen in etlichen Kommunen, die schwer zu lösenden strukturellen Herausforderungen in ländlichen Regionen (z.B. Erreichbarkeit, ausreichende Angebotsdichte, Öffnungszeiten) und das zum Teil schlechte öffentliche Image der Jugendarbeit (vgl. z.B. <http://www.jugendhilfeportal.de/wai1/showcontent.asp?ThemaID=4652>) zu einer weiteren Erhöhung des Legitimationsdrucks, der auf die Jugendarbeit ausgeübt wird. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Ab-

16 Die Mikrodaten der Kinder- und Jugendhilfestatistik enthalten Angaben zu einzelnen Fällen. Sie werden der Wissenschaft auf Antrag zur Verfügung gestellt (vgl. www.forschungsdatenzentrum.de)

schnitt die Infrastruktur der Angebote der offenen Jugendarbeit (z.B. Jugendzentren und Jugendräume) und deren Trägerstruktur dargestellt. Da die Daten mit denen aus früheren Erhebungen in Beziehung gesetzt werden können (vgl. Pluto u. a. 2007), können auch Aussagen über Entwicklungen der offenen Jugendarbeit getroffen werden. Informationen zur Entwicklung der verbandlichen Jugendarbeit finden sich in dem Bericht zur Jugendverbandserhebung (Seckinger u. a. 2009).

4.1.1 Angebote

In der Auswertung der Jugendamtsbefragung werden Aussagen über Angebote der Jugendarbeit auf einer eher übergeordneten Ebene getroffen. Es werden Daten zum Vorhandensein von Einrichtungen, deren Trägerschaft und zur Personalausstattung der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft präsentiert. Aussagen zu den Angeboten der jeweiligen Einrichtungen (z.B. offener Betrieb, Videoprojekte, Hausaufgabenbetreuung) können nicht getroffen werden.

Die Befragung der Jugendämter und die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik reichen nicht aus, um ein umfassendes Bild der Infrastruktur der Jugendarbeit zu zeichnen. Die Jugendämter haben nicht in allen Fällen einen vollständigen Überblick über die in ihrem Jugendamtsbezirk vorhandenen Einrichtungen der Jugendarbeit. Darüber hinaus wird ein Teil der Infrastruktur auch ohne finanzielle Förderung des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe bereitgestellt. Die Informationsgewinnung über die Jugendämter blendet damit immer einen Teil der Infrastruktur der offenen und verbandlichen Jugendarbeit aus. Das heißt, nur soweit die Einrichtungsinfrastruktur den Jugendämtern bekannt ist und von den Trägern der freien Jugendhilfe bereitgestellt wird, finden Informationen Eingang in die amtliche Statistik¹⁷ bzw. können diese Informationen von den Jugendämtern bei nicht-amtlichen Erhebungen, wie die im Rahmen der Dauerbeobachtung von Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe, wiedergegeben werden. Notwendig wäre deshalb eine bundesweite Befragung der Einrichtungen selbst. In NRW und Baden-Württemberg werden solche Erhebungen, die regelmäßig wiederholt werden sollen, vorbereitet (Mühlmann o.J.; Ilg/Heinzmann 2009). In der sechsten Phase des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ wird eine solche Erhebung bundesweit durchgeführt.

17 Da bei den Erhebungen der amtlichen Statistik nach § 102 (3) SGB VIII die Jugendämter den statistischen Ämtern der Länder die Anschriften der auskunftspflichtigen Träger übermitteln müssen, geraten nur die Träger von Einrichtungen in den Blick, von denen das Jugendamt tatsächlich weiß, dass sie Träger einer Einrichtung sind.

Tab. 4.1.1: Einrichtungen der verschiedenen Formen der Jugendarbeit, nach Ost- und Westdeutschland (jeweils ohne Berlin)
1998, 2002, 2006 und 2010

Art der Einrichtung	1998			2002			2006			2010		
	Ost*	West*	Insgesamt*	Ost*	West*	Insgesamt*	Ost*	West*	Insgesamt*	Ost*	West*	Insgesamt*
Jugendherberge, Jugendgästehaus, Jugendübernachtungshaus, Jugendtagungsstätte, Jugendbildungsstätte	6,2	7,9	7,4	6,3	6,8	6,6	6,9	6,2	6,1	8,2	5,6	5,9
Jugendzentrum, -freizeitheim, Haus der offenen Tür	2,1	3,6	3,2	2,5	2,9	2,9	2,1	1,8	1,9	2,8	1,9	2,1
Jugendräume/Jugendheim ohne hauptamtliches Personal	87,6	47,9	58,1	95,2	46,9	56,9	81,2	49,8	55,1	98,2	51,7	58,5
Einrichtung oder Initiative der mobilen Jugendarbeit	41,9	44,2	42,0	51,9	36,6	38,1	72,3	50,1	51,6	81,1	35,9	40,5
Jugendkunstschule, kulturpädagogische und kulturelle Einrichtung für junge Menschen	11,1	3,2	5,1	10,9	4,1	5,7	11,4	3,9	5,4	14,7	6,6	7,8
Einrichtung der Stadtranderholung	3,8	2,0	2,6	4,5	2,0	2,6	4,2	1,6	2,1	5,9	2,0	2,5
Kinder- und Jugendferien-/erholungsstätte	0,4	1,7	1,4	0,4	1,4	1,2	0,3	1,1	0,9	0,5	1,1	1,0
Familienferienstätte	2,8	2,4	2,5	2,5	2,1	2,2	3,1	1,7	1,9	2,4	1,3	1,5
Pädagogisch betreuter Spielplatz/Spielhaus/Abenteuerspielplatz	0,5	1,0	0,9	0,3	0,5	0,4	0,3	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7
Jugendzeitplatz	1,0	3,4	3,1	0,8	2,6	2,5	0,8	2,6	2,4	1,5	2,6	2,5
Einrichtungen insgesamt	0,1	3,3	2,6	0,2	2,9	2,4	0,2	2,2	1,9	0,4	2,4	2,1
	157,6	120,7	128,7	175,6	108,9	121,3	182,9	121,7	129,9	216,5	111,8	125,0
Gesamtanzahl der Einrichtungen (absolut)	4 347	12 548	17 654	4 476	11 987	17 130	3 775	13 400	17 657	3 652	12 203	16 370

* Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 der 10- bis 25-Jährigen

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

4.1.1.1 Angebote im Spiegel der amtlichen Statistik

In der Tabelle 4.1.1 sind alle von der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik unterschiedenen Einrichtungsarten im Bereich der Jugendarbeit dargestellt. Die absolute Anzahl der jeweiligen Einrichtungsarten ist in der Tabelle für die Jahre 1998, 2002, 2006 und 2010¹⁸ in Beziehung gesetzt zur Anzahl der 10- bis unter 25-Jährigen, die als Hauptzielgruppe der Jugendarbeit gelten.¹⁹ Diese Zahlen geben also an, wie viele der jeweiligen Einrichtungsart pro 100 000 Kinder und Jugendliche dieser Altersgruppe vorhanden sind: Im Bundesdurchschnitt standen im Jahr 2010 für 100 000 10- bis 25-Jährige 125 Einrichtungen zur Verfügung. Mit Abstand am häufigsten verbreitet sind Jugendzentren, Freizeitheime und Häuser der offenen Tür (58,5 pro 100 000) sowie Jugendräume/Jugendheime ohne hauptamtliches Personal (40,5 pro 100 000). Alle anderen Einrichtungsarten sind weit weniger verbreitet. Wie auch aus der Tabelle 4.1.1 entnommen werden kann, existiert ein erheblicher Unterschied in der Dichte der Einrichtungen zwischen Ost- (216,5 pro 100 000) und Westdeutschland (111,8 pro 100 000). Diese Differenz hat sich im Vergleich zu 2006 wieder deutlich vergrößert. Diese Entwicklung ist auch durch den größeren Rückgang der absoluten Anzahl der 10- bis unter 25-Jährigen zu erklären. In Ostdeutschland ist die absolute Anzahl der Einrichtungen zwar um 123 zurückgegangen, aber trotzdem ist die Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 Kinder und Jugendliche (im Alter von 10 bis 25 Jahren) deutlich angestiegen. Im Westen gab es auch eine Verringerung der Anzahl der Einrichtungen (hauptsächlich bei den Jugendräumen ohne hauptamtliches Personal) und einen nur leichten Rückgang der Anzahl an Jugendlichen (–95 206). Der Erhalt der bestehenden Infrastruktur der Jugendarbeit wird rein rechnerisch die Dichte der Einrichtungen (also Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 Jugendliche) erhöhen. Wie bereits an verschiedenen Stellen dargelegt, wird der Rückgang der Bevölkerung sich nicht proportional im Abbau von Einrichtungen widerspiegeln können (vgl. Pluto u.a. 2007: S. 430f.; van Santen 2010a), denn dies würde in Regionen mit wenigen Jugendlichen nur um den Preis eines völligen Rückzugs aus dem Bereich der Jugendarbeit gehen. Dies wiederum wäre für die regionale Entwicklung nicht förderlich (z.B. würde die Attraktivität als Wohnort für Familien sinken und sich damit der Bevölkerungsschwund beschleunigen) und zudem gegen das SGB VIII verstoßen, in dem die Pflicht, ein ausreichendes Angebot vorzuhalten, gesetzlich normiert ist. Die Zunahme von Jugendräumen/Jugendheimen ohne hauptamtliches Personal

18 Die Einrichtungserhebung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik wird alle vier Jahre durchgeführt.

19 Auch wenn man eine andere (weitere oder engere) Definition der Zielgruppe zugrunde legt, ändern sich die in der Tabelle sichtbar werdenden Tendenzen nicht grundlegend.

von 38,1 pro 100000 Jugendliche im Alter von 10 bis 25 Jahren im Jahr 2002 auf 51,6 im Jahr 2006 könnte als Ausdruck einer Strategie der Jugendämter und Kommunen verstanden werden, die Infrastruktur der offenen Jugendarbeit gerade in ländlichen Gebieten aufrechtzuerhalten. Im Unterschied zu den Ergebnissen vor vier Jahren gibt es nun in Westdeutschland einen deutlichen Abbau dieser Einrichtungen, während in Ostdeutschland ihre Anzahl zwischen 2006 und 2010 leicht angestiegen ist. Im Westen steigt die Dichte der Jugendzentren mit hauptamtlichem Personal von 2006 auf 2010 erneut leicht an. Auffallend ist die Zunahme der Dichte der Einrichtungen der mobilen Jugendarbeit in Ost- und Westdeutschland.

Insgesamt fällt auf, dass die Infrastruktur der Einrichtungen der Jugendarbeit in Ost- und Westdeutschland sich nicht nur in Bezug auf die Dichte, sondern auch in der Zusammensetzung stark unterscheidet. Alle Einrichtungsarten zusammengezählt ist in Ostdeutschland eine deutlich höhere Einrichtungsdichte festzustellen. Dies gilt jedoch nicht durchgängig für alle Einrichtungsformen gleichermaßen. Einrichtungen der Stadtranderholung und pädagogisch betreute Spielplätze/Spielhäuser/Abenteuerspielplätze sind in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland deutlich seltener. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass es in Ostdeutschland ein besser ausgebautes Angebot an Nachmittagsbetreuung für Schulkinder gibt (vgl. Lange 2007). Jugendarbeit ist also weniger in Angebote zur Nachmittagsbetreuung involviert als dies im Westen (zunehmend) der Fall ist.²⁰ Diese Erklärung steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu dem Befund aus der Jugendverbandsbefragung des Projekts, dass insbesondere die ostdeutschen Mitgliedsorganisationen in Jugendringen an Schulen aktiv sind (Seckinger u. a. 2009). Auch Jugendzeltplätze finden sich in Ostdeutschland erheblich seltener. Dies erklärt sich möglicherweise immer noch aus den unterschiedlichen Traditionen in Ost und West. Jugendzeltplätze waren auch zu DDR-Zeiten nicht weit verbreitet. Inzwischen hat es eine Angleichung bei der Dichte der Familienferienstätten in West- und Ostdeutschland gegeben. Diese existierten in Ostdeutschland lange Zeit nicht als Angebote im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe, sondern sie wurden als betriebliche und gewerkschaftliche Erholungsangebote betrieben (Kubina 2009).

Jugendkunstschulen/kulturpädagogische/kulturelle Einrichtungen dagegen sind in den östlichen Bundesländern vergleichsweise häufig anzutreffen. Sie setzen die Tradition des künstlerischen Volksschaffens in der DDR fort (Tümmeler/Tümmeler 1994).

Die sehr viel größere Verbreitung von Angeboten der mobilen Jugendarbeit lässt sich zumindest zu einem Teil auf das Civitasprogramm zurückfüh-

20 Icking und Deinet (2009) können in ihrer Erhebung zeigen, dass ungefähr zwei Drittel der offenen Einrichtungen in NRW mit hauptamtlichen Stellen Angebote im Rahmen der Ganztagsbetreuung von Schulkindern machen.

ren. Durch dieses Programm wurden viele mobile Jugendberatungen in Ostdeutschland gefördert.

4.1.1.2 Ergebnisse der Jugendamtsbefragung

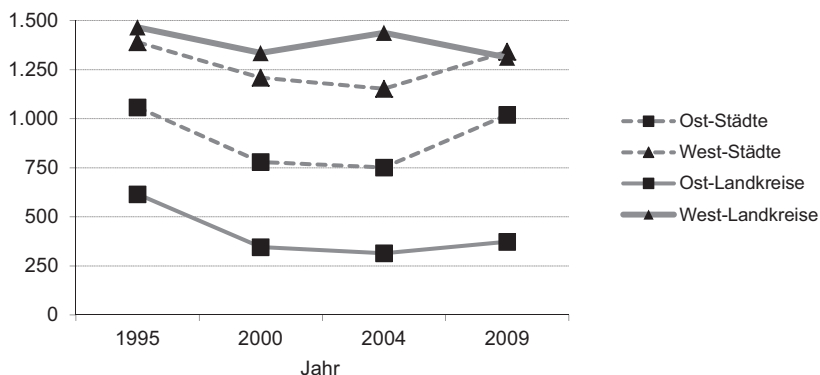
Gegenüber den Daten der amtlichen Statistik haben die Daten der DJI-Jugendamtserhebung den Vorteil, dass sie sich mit anderen Informationen auf Jugendamtsebene in Beziehung setzen lassen (etwa mit der Personalausstattung in den Jugendzentren) und zudem nach unterschiedlichen Gebietskörperschaften differenzierbar sind.²¹ Gerade die Unterscheidung zwischen Städten und Landkreisen ist wichtig für eine Bewertung des Angebots und das Erkennen von fachlichen Herausforderungen, denn schließlich differieren die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in ländlichen bzw. städtischen Regionen. Einen wesentlichen Faktor für die Jugendarbeit stellen die Mobilitätshindernisse für Kinder und Jugendliche auf dem Land dar. Um diesen entgegenzuwirken, bräuchte es eigentlich mehr dezentrale Einrichtungen, was wiederum zu angepassten Konzepten beim Personaleinsatz führen müsste. Schließlich ist anzunehmen, dass jenseits des Problems der Finanzierung sich eine im Verhältnis zur Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer zu hohe Personalausstattung nicht positiv auf die Nutzung des Jugendraums auswirken wird bzw. dessen Funktion einschränken würde.

Die Abbildung 4.1.1 zeigt für vier Erhebungszeitpunkte die Verfügbarkeit von Jugendzentren, Jugendclubs, Jugendfreizeittätten, Jugendräumen und Jugendtreffs (im weiteren Text werden die Einrichtungstypen unter dem Begriff Jugendzentrum zusammengefasst) differenziert nach Städten und Landkreisen in Ost- und Westdeutschland. Die Werte in der Abbildung entsprechen der Anzahl der Jugendlichen, für die jeweils ein Jugendzentrum zur Verfügung steht: Je höher der Wert ist, desto geringer ist die Dichte der Jugendzentren und je niedriger der Wert, desto höher die Dichte. Als Maßzahl wurde der Median verwendet, weil die Werte in den Jugendamtsbezirken so stark streuen, dass der Mittelwert ein verzerrendes Bild der Wirklichkeit zeichnen würde. Mit anderen Worten: Es bestehen große Unterschiede in der Infrastruktur der offenen Jugendarbeit zwischen den einzelnen Jugendamtsbezirken, selbst dann noch, wenn man die kreisfreien Städte und die Landkreise getrennt nach Ost und West miteinander vergleicht. Diese unterschiedlichen Infrastrukturen implizieren auch ungleiche Lebensver-

21 Ein Vergleich der Angaben aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik mit den Daten der Jugendamtsbefragung deutet auf eine Untererfassung der Anzahl der Einrichtungen der offenen Jugendarbeit in der amtlichen Statistik hin. Diese dürfte vor allem auf eine Untererfassung von selbstverwalteten Einrichtungen und von Einrichtungen und Räumen in kirchlicher Trägerschaft zurückzuführen sein. Dieser Befund wird von anderen Erhebungen in diesem Arbeitsfeld gestützt (Ilg/Heinzmann 2009: S. 421).

hältnisse (zumindest was die öffentliche Freizeitinfrastruktur für Kinder und Jugendliche betrifft). Ein Vergleich der Medianwerte der vier Teilgruppen (siehe Abb. 4.1.1) zu den vier Erhebungszeitpunkten macht auf Disparitäten in der Versorgung mit Jugendzentren aufmerksam: Im Jahr 2004 liegen der höchste und der niedrigste Wert des Medians am weitesten auseinander, d.h., zwischen den Jugendamtsbezirken sind die Unterschiede größer als in den Vorjahren. Dieser Abstand hat sich für das Jahr 2009 wieder etwas verringert.

Abb. 4.1.1: Median der Anzahl der 10- bis 25-Jährigen, für die in den Jugendamtsbezirken ein Jugendzentrum/Jugendraum zur Verfügung steht



Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 1995–2009

Außer in den westdeutschen Landkreisen hat sich in den drei anderen Gruppen die Relation der Anzahl von Kindern und Jugendlichen zu der Anzahl der Jugendzentren/Jugendräume verschlechtert. An dem Unterschied zwischen Ost und West hat sich jedoch nichts geändert: Wie auch die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen (vgl. Tab. 4.1.1), ist die Angebotssituation in Ostdeutschland nach wie vor besser als in Westdeutschland.

Ebenso wie bei den vergangenen Erhebungen unterscheidet sich die Anzahl der Jugendzentren/Jugendräume in Städten und Landkreisen auch 2009, allerdings in Ost- und Westdeutschland nicht in gleicher Weise: In Ostdeutschland gibt es in den Landkreisen gemessen an der Anzahl der Kinder und Jugendlichen zwischen 10 und 25 Jahren mehr Jugendzentren/Jugendräume als in Städten. Dies entspricht der eingangs formulierten Erwartung. In Westdeutschland ist das Verhältnis genau umgekehrt. Die beste Relation zwischen der Anzahl der Jugendzentren und der Anzahl der Kinder und Jugendlichen in den Jugendamtsbezirken findet sich in den ostdeutschen Landkreisen. Bei einem Ost-West-Vergleich ohne eine Differenzie-

rung nach Landkreis oder kreisfreier Stadt ergibt sich eine signifikant bessere Angebotssituation in Ostdeutschland. Die Dichte allein ist insbesondere in ländlichen Regionen allerdings ein unzureichender Indikator, um die Infrastruktur angemessen zu beschreiben. Hier spielen weitere Faktoren wie Öffnungszeiten, Programmvielfalt und insbesondere Erreichbarkeit der Einrichtungen eine wichtige Rolle (Schrappner/Spies 2002; Tully 1998; Liebig 2005). Hierzu wurden die Jugendämter jedoch nicht befragt.

4.1.2 Trägerstruktur

Die Tabelle 4.1.2 zeigt die Trägerstruktur der Jugendzentren in den Jugendamtsbezirken. Die meisten Jugendzentren befinden sich in freier Trägerschaft (56%). Wie die Abbildung 4.1.2 verdeutlicht, sind Vereine und kirchliche Träger die Träger, die nach den öffentlichen Trägern die meisten Einrichtungen betreiben. Öffentliche Träger im Bereich der Jugendarbeit sind zu differenzieren nach Jugendämtern und kreisangehörigen Gemeinden in den Landkreisen, die relativ häufig Träger von Jugendräumen ohne hauptamtliches Personal sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2008).

Kirchliche Trägerschaft und die Trägerschaft von konfessionellen Wohlfahrtsverbänden lassen sich nicht immer scharf trennen. Das führt zusätzlich zu der unvollständigen Erfassung durch die amtliche Statistik dazu, dass der Anteil an Jugendzentren und Jugendräumen in kirchlicher Trägerschaft unterschätzt wird. Im Durchschnitt liegt der Anteil der Jugendzentren in kirchlicher Trägerschaft bei 14%. Vor dem Hintergrund der geringeren konfessionellen Orientierung der Bevölkerung in Ostdeutschland verwundert es nicht, dass der durchschnittliche Anteil der kirchlichen Trägerschaft in Ostdeutschland (5%) den im Westen (18%) deutlich unterschreitet. Hingegen sind Vereine in Ostdeutschland (25%) viel häufiger Träger von Jugendzentren als im Westen (15%). Durchschnittlich 7% der Jugendzentren befinden sich in Trägerschaft der Organisationen der Jugendarbeit (Jugendverbände/-ringe), wobei dies im Westen etwas häufiger der Fall ist (11%) und der längeren, ungebrochenen Tradition dieser Organisationen in Westdeutschland zuzuschreiben ist.

Auch bei dem Anteil der Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden und selbstverwalteten Jugendzentren unterscheiden sich ost- und westdeutsche Jugendamtsbezirke erheblich. Beide Formen der Trägerschaft haben in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland einen mehr als doppelt so hohen Anteil. Dies lässt sich historisch zum einen mit der Suche der öffentlichen Träger nach verlässlichen Partnern erklären, die bei der Neuordnung und dem Aufbau der Jugendhilfestrukturen behilflich sein konnten (Wohlfahrtsverbände galten als verlässliche Partner, weil sie über eine lange Erfahrung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verfügen). Zum anderen kann die Eigeninitiative der Jugendlichen, die nach der Wende Wege ge-

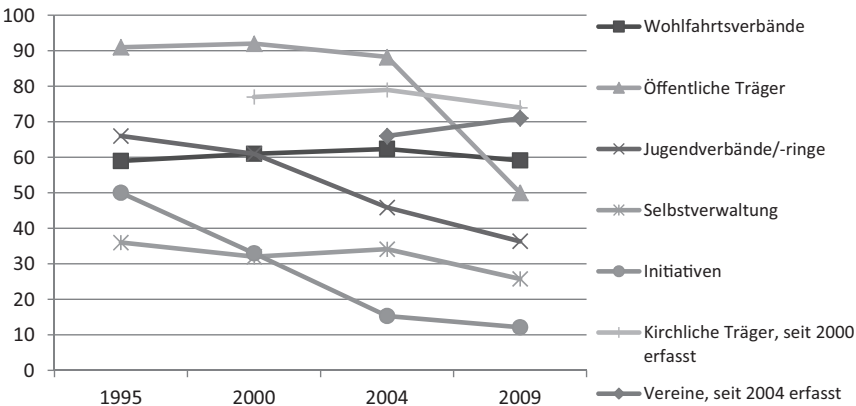
sucht haben, historisch unbelastete Formen der Jugendarbeit neu zu etablieren, eine Erklärung für den hohen Anteil selbstverwalteter Jugendräume sein. Zudem gibt es nur in einigen wenigen Regionen Deutschlands (insbesondere in Baden-Württemberg und Saarland) eine ausgeprägte Tradition selbstverwalteter Jugendzentren (Fehrlen/Koss 2005), was den Anteil selbstverwalteter Jugendzentren im Westen begrenzt. Ein weiterer Grund für den deutlich höheren Anteil selbstverwalteter Jugendräume und Jugendzentren könnte zumindest im ländlichen Raum auch Ergebnis demografischer und finanzieller Entwicklungen (beides ist rückläufig) sein.

Tab. 4.1.2: Durchschnittliche Anteile der Trägerzugehörigkeit der Jugendzentren im Jugendamtsbezirk, 2009

Trägerschaft	Ost	West	Insgesamt
Kreisangehörige Gemeinden	32 %	21 %	25 %
Öffentliche Träger (ohne kreisangehörige Gemeinden)	12 %	22 %	19 %
Vereine	25 %	15 %	18 %
Kirchliche Träger	5 %	18 %	14 %
Wohlfahrtsverbände	14 %	6 %	8 %
Jugendverbände/-ringe	3 %	9 %	7 %
Selbstverwaltung	7 %	3 %	4 %
Sonstige Träger	1 %	1 %	1 %
Initiativen	> 1 %	1 %	1 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Abb. 4.1.2: Trägerschaft von Jugendzentren in Deutschland



Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 1995, 2000, 2004, 2009

In der Tabelle 4.1.2 ist der durchschnittliche Anteil der einzelnen Trägergruppen in den Jugendamtsbezirken dargestellt. Diese Darstellung ermöglicht keine unmittelbare Aussage darüber, in wie vielen Jugendamtsbezirken die einzelnen Trägergruppen Träger von mindestens einem Jugendzentrum sind. In der Tabelle 4.1.3 ist der Anteil der Jugendamtsbezirke dargestellt, in denen mindestens ein Jugendzentrum, Jugendclub oder Jugendraum für die offene Jugendarbeit in der Trägerschaft der jeweiligen Organisationsform ist. Auch dieses Ergebnis zeigt die Bedeutung des öffentlichen Trägers (Jugendämter und kreisangehörige Gemeinden) für die offene Jugendarbeit: in 92 % der Jugendamtsbezirke gibt es mindestens eine offene Einrichtung in öffentlicher Trägerschaft. Auch sind die öffentlichen Träger neben Vereinen die einzigen, die heute in mehr Jugendamtsbezirken aktiv sind, als dies noch im Jahr 2004 der Fall war. Damit hat sich ein zuvor beobachtbarer Trend, nämlich der Rückzug des öffentlichen Trägers als Betreiber von Einrichtungen der offenen Jugendarbeit, wieder umgedreht. Der deutliche Rückgang des Anteils der Jugendamtsbezirke, in denen Jugendverbände oder Jugendringe die Trägerschaft mindestens einer Einrichtung innehaben, hält dagegen an: Er hat sich von 66 % in 1995 auf inzwischen nur noch 36 % in 2009 reduziert.

Tab. 4.1.3: Anteile der Jugendamtsbezirke, in denen die einzelnen Trägergruppen mindestens ein Jugendzentrum, Jugendclub oder Jugendraum haben

Trägerschaft	1995			2000			2004			2009		
	Ost	West	Insgesamt	Ost	West	Insgesamt	Ost	West	Insgesamt	Ost	West	Insgesamt
Kirchliche Träger*	/	/	/	81 %	75 %	77 %	83 %	77 %	79 %	77 %	73 %	74 %
Vereine**							90 %	54 %	66 %	91 %	61 %	71 %
Wohlfahrtsverbände	83 %	45 %	59 %	81 %	48 %	61 %	83 %	52 %	62 %	82 %	48 %	59 %
Öffentliche Träger	93 %	90 %	91 %	96 %	90 %	92 %	90 %	88 %	88 %	41 %	55 %	50 %
Kreisangehörige Gemeinden***	/	/	/	/	/	/	/	/	/	59 %	34 %	42 %
Jugendverbände/-ringe	93 %	51 %	66 %	73 %	53 %	61 %	55 %	41 %	46 %	41 %	34 %	36 %
Selbstverwaltung	48 %	29 %	36 %	46 %	23 %	32 %	66 %	18 %	34 %	50 %	14 %	26 %
Initiativen	66 %	41 %	50 %	27 %	38 %	33 %	10 %	18 %	15 %	9 %	14 %	12 %

* Wurde für 1995 nicht erhoben

** Wurde 1995 und 2000 nicht erhoben

*** Wurde erst ab 2009 erhoben

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 1995, 2000, 2004 und 2009

4.1.3 Stellensituation der Jugendzentren in öffentlicher Trägerschaft

Die Abfrage bei den Jugendämtern erlaubt es, detaillierte Daten zur Personalsituation der Jugendzentren zu erheben, die sich in der Trägerschaft der kreisfreien Stadt bzw. des Landkreises befinden. Angaben über das Personal in Einrichtungen anderer Träger können nicht von allen Jugendämtern mit einem vertretbaren Aufwand valide erhoben werden. Deshalb wurde in der Erhebung darauf verzichtet, diese abzufragen. Die in diesem Abschnitt getroffenen Aussagen beziehen sich daher ausschließlich auf Einrichtungen in Trägerschaft von kreisfreien Städten, Landkreisen bzw. kreisangehörigen Gemeinden und Städten mit eigenem Jugendamt.

Die Betrachtung der Personalsituation bei Jugendzentren in öffentlicher Trägerschaft zeigt einen weiteren bemerkenswerten Unterschied zwischen Ost und West: In Ostdeutschland ist die Personalausstattung der Jugendzentren in öffentlicher Trägerschaft in Landkreisen und in kreisfreien Städten annähernd gleich, wohingegen es im Westen einen erheblichen Unterschied gibt. In den Städten haben die Jugendzentren fast drei Mal so viel Personal wie in Landkreisen. Als Hintergrund für diesen Unterschied kann das bezogen auf die Einwohnerzahl größere Einzugsgebiet städtischer Einrichtungen vermutet werden.

**Tab. 4.1.4: Durchschnittlicher Stellenanteil pro Jugendzentrum/Jugendraum
in öffentlicher Trägerschaft (kreisfreie Stadt/Landkreis)**

	Ost	West	Insgesamt
Landkreise	2,4	1,0	1,3
Kreisfreie Stadt	2,2	2,9	2,7

n = 32

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik machen sich auch bei der Zusammensetzung der Stellen in den Jugendzentren bemerkbar. Bei der Erhebung im Jahr 2004 hatten ABM-Stellen noch einen durchschnittlichen Anteil von 35% an allen Stellen in Ostdeutschland. Inzwischen gibt es nur noch in wenigen Jugendamtsbezirken Mitarbeiter/innen auf ABM-Stellen. Ob der Rückzug der Arbeitsagentur aus der Finanzierung der Jugendarbeit durch das Auslaufen der ABM-Stellen zu einer Stellenkürzung in den einzelnen Häusern geführt hat, lässt sich mit unseren Daten nicht eindeutig beantworten. Sollte es nicht zu einer nennenswerten Stellenkürzung gekommen sein, dann wäre diese Entwicklung zu begrüßen. Schließlich müssen wichtige

Infrastrukturstellen auch auf eine verlässliche Finanzierungsbasis gestellt werden. Die Nachteile der durch die Prinzipien der Arbeitsmarktförderung verursachten Fluktuation für die fachliche Qualität sind vielfach diskutiert worden (Kröner 2002). Das arbeitsmarktpolitische Instrument der ABM-Stellen wurde inzwischen eingestellt. Mit dem SGB II wurden im Jahr 2005 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die so genannten 1-Euro-Jobs, eingeführt. Bei einem Viertel der Jugendamtsbezirke gibt es in Jugendzentren des öffentlichen Trägers solche Arbeitsgelegenheiten. Bei diesen Jugendämtern werden im Durchschnitt 1,2 Leistungsempfänger nach SGB II eingesetzt. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 10% bezogen auf die Anzahl des pädagogischen Personals. Aus den Daten lässt sich – aufgrund der Art der Abfrage – nicht rekonstruieren, ob die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung im pädagogischen oder technischen/hausmeisterlichen Bereich geschaffen wurden. Sofern die Arbeitsgelegenheiten sich nicht auf den pädagogischen Bereich beziehen, können sie auf keinen Fall die früheren ABM-Stellen ersetzen.

Der Anteil des pädagogischen Personals ist in Ostdeutschland (82%) ähnlich dem in Westdeutschland (86%). Damit hat sich gegenüber den Erhebungen in den Jahren davor eine Angleichung ergeben, die sowohl auf eine Zunahme im Osten als auch einen Rückgang im Westen zurückzuführen ist.

Der Anteil an Jugendamtsbezirken, in denen es unbesetzte Stellen in Jugendzentren gibt, ist mit 25% noch immer relativ hoch, auch wenn er gegenüber der letzten Erhebung um 10 %-Punkte gesunken ist. Der Rückgang des Anteils an Jugendamtsbezirken mit offenen Stellen verlief in Ost und West gleichmäßig. Der Anteil an Jugendamtsbezirken mit offenen Stellen ist im Osten deshalb noch immer erheblich höher. Der über Jahre hohe Anteil an Jugendamtsbezirken mit unbesetzten Stellen kann sowohl als Indikator für eine relativ hohe Fluktuation als auch als Hinweis auf eine geringe Attraktivität des Arbeitsfeldes gesehen werden. In der einen oder anderen Region Ostdeutschlands könnten auch zeitlich befristete Wiederbesetzungssperren zum erhöhten Anteil von offenen Stellen beitragen. Die Ergebnisse einer Befragung der Jugendzentren in Baden-Württemberg unterstützen die These, dass es schwierig ist, Personal für dieses Aufgabenfeld zu finden: „Die Klagen sind kaum zu überhören: Personal für den Bereich Offene Kinder- und Jugendarbeit zu finden, bleibt schwierig, wird nach manchen Einschätzungen immer schwieriger“ (Koss/Fehrlen 2003: S. 88).

Eine weitere Quantifizierung des genauen Anteils der nicht besetzten Stellen ist anhand der Erhebungsdaten nicht möglich.

4.1.4 Fazit

Die Infrastruktur der offenen Jugendarbeit ist in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich. Die Jugendämter stehen nach wie vor vor der Herausforderung, bei schwieriger kommunaler Finanzlage die Infrastruktur der Jugendarbeit den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen entsprechend zu sichern. Neben der rechtlichen Verpflichtung, die hierzu besteht, ist es auch finanziell sinnvoller, bestehende Infrastrukturen zu erhalten, als diese abzubauen und später wieder aufbauen zu müssen. Die demografische Entwicklung, insbesondere in Ostdeutschland, aber nicht nur dort, wird auch zukünftig sehr stark wellenförmig verlaufen. Ein anderer Grund liegt darin, dass gerade in Regionen mit einem Bevölkerungsrückgang sich kommerzielle Anbieter von Freizeiteinrichtungen aus diesen Regionen zurückziehen werden, denn für die Verwirklichung von Gewinnen muss eine bestimmte Auslastungsquote erreicht werden. Dieser zu erwartende Einbruch der kommerziellen Freizeitinfrastruktur bedarf der Kompensation durch öffentliche Angebote, wenn man die Qualität und Attraktivität der gesamten Freizeitinfrastruktur nicht unter ein bestimmtes Niveau sinken lassen will: Je schlechter die kommerzielle Infrastruktur, desto wichtiger werden öffentliche Investitionen in diesem Bereich.

Der Einsatz von Personen mit Ein-Euro-Jobs im Bereich der Jugendarbeit bringt noch stärker, als dies bei ABM der Fall war, die Gefahr einer Dequalifizierung der Jugendarbeit mit sich. Die Ein-Euro-Jobs sind in der Regel auf einen Zeitraum von sechs bis 12 Monate befristet und verlangen von Seiten der Arbeitssuchenden keine besondere Qualifikation. Zudem kann dem Arbeitssuchenden das Arbeitslosengeld II (ALG II) gekürzt werden, wenn dieser das Beschäftigungsangebot nicht annimmt. Damit ist der Kontinuität und Qualität der Jugendarbeit nicht geholfen, und es kann sich ein Widerspruch zu dem Grundprinzip der Freiwilligkeit der Jugendarbeit aufbauen. Die Jugendarbeit mit Ein-Euro-Jobs abzusichern, steht zudem im Widerspruch zur Anforderung der Zusätzlichkeit, die mit den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung verbunden ist. Die Arbeitsgelegenheiten sollen nämlich nach dem § 16 (3) SGB II nur im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten sein. Gerade in Zeiten, in denen die Freizeitinfrastruktur gefährdet ist, kann ihre Sicherung nicht als „zusätzlich“ definiert werden.

Die Trägerstruktur der Einrichtungen der offenen Jugendarbeit unterscheidet sich zwischen Ost und West. Erwartungsgemäß haben kirchliche Träger – trotz ihres Engagements in der Jugendarbeit zu DDR-Zeiten (vgl. z. B. Eisert-Bagemihl/Kleinert 2002) – im Osten einen geringeren Anteil. Vereine und Wohlfahrtsverbände hingegen haben ein größeres Gewicht. Die auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer nicht vorhandene Stabilität der verbandlichen Jugendarbeit in den östlichen Bundesländern zeigt sich auch in der geringeren Bedeutung, die diese bei der Trägerschaft

von Einrichtungen hat. Der Erhalt und die Förderung einer pluralen Infrastruktur stellt gerade in den Regionen mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen eine besondere Herausforderung für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe dar.

4.2 Jugendsozialarbeit

Jugendsozialarbeit richtet sich an benachteiligte Jugendliche. „Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 (1) SGB VIII). Die sozial-, schul- und berufspädagogischen Hilfen der Jugendsozialarbeit sind also ganzheitlich und auf gesellschaftliche Integration hin angelegt, das heißt, die Vermittlung beruflicher Fähig- und Fertigkeiten sowie Qualifikationen erfolgt im Zusammenhang mit individuellen Hilfen bzw. Sozialisationshilfen und/oder im Rahmen beruflicher Bildungsmaßnahmen oder bei der beruflichen Eingliederung durch Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen.

Mit der Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die sich im SGB II und SGB III niedergeschlagen hat und mit der griffigen Formel „Fordern und Fördern“ zusammengefasst wird, ist die Integration in den Arbeitsmarkt nun den Akteuren des SGB II vorbehalten. Nach gängigen Gesetzesinterpretationen (z.B. Münder/Wiesner 2007) ist jedoch auch die Kinder- und Jugendhilfe bei der beruflichen Integration gefragt, wenn soziale Benachteiligungen oder individuelle Beeinträchtigungen vorliegen.

Durch die geteilte Zuständigkeit können Probleme entstehen. So unterscheiden sich zum Beispiel das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und das SGB VIII in ihrer allgemeinen Zielsetzung grundsätzlich voneinander. Das Ziel des SGB II ist in erster Linie die Vermittlung in Arbeit und damit einhergehend die Vermeidung bzw. Beendigung von (materieller) Hilfsbedürftigkeit; durch die Neuorganisation der Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit wird eine entsprechend passgenaue Förderung angestrebt. Dies hat zur Folge, dass die unter 25-Jährigen nach dem SGB II unverzüglich in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln sind. Dagegen steht im SGB VIII die ganzheitliche Förderung und Persönlichkeitsentwicklung im Vordergrund. Junge Menschen ohne Ausbildung oder Arbeit können somit sowohl unter den Anwendungsbereich des SGB II und SGB III (Arbeitsförderung) als auch unter den des SGB VIII fallen. Hinsichtlich der Hilfen zur Eingliederung in die Arbeitswelt einschließlich der psychosozialen Betreuung und hinsichtlich Vermittlung in Ausbildung, Arbeit oder Arbeitsgelegenheit sind Leistungen nach dem SGB II vorrangig

(Wiesner u.a. 2006, S. 220 ff.). Aber sollten diese nicht ausreichend sein oder gar nicht erfolgen oder der Ausgleich sozialer Benachteiligung bzw. die soziale Integration des jungen Menschen im Vordergrund stehen, so gibt es weiterhin ein Handlungserfordernis für das Jugendamt (vgl. Deutscher Verein 2005). Angebote der Jugendsozialarbeit können also auch neben oder ergänzend zu den Leistungen nach dem SGB II stehen (§ 10 (2) SGB VIII). Darüber hinaus muss die Kinder- und Jugendhilfe weiterhin Angebote für all diejenigen bereithalten, die keine Hilfe nach dem SGB II erhalten (vgl. Wiesner 2006: S. 220 ff.).

4.2.1 Angebote

Die Daten aus der Jugendamtsbefragung erlauben einen Vergleich der Situation vor der Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit der Situation nach Inkrafttreten des SGB II und können daher Hinweise auf deren Effekte geben.

Tab. 4.2.1: Entwicklung der Trägerzugehörigkeit bei Angeboten der Jugendsozialarbeit in den Jugendamtsbezirken, 2008*

Angebote	Ausschließlich öffentl. Träger	Teils öffentl./ teils nicht-öffentl. Träger	Ausschließlich nicht-öffentl. Träger	Vorhanden
Schulsozialarbeit	26 % (-9 %)	25 % (+14 %)	49 % (-5 %)	70 % (-8 %)
Sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	22 % (+13 %)	6 % (-3 %)	72 % (-11 %)	41 % (-20 %)
Mobile Jugendarbeit	34 % (+3 %)	11 % (-1 %)	55 % (-3 %)	55 % (-1 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

In der Tabelle 4.2.1 ist die Entwicklung von drei Angeboten der Jugendsozialarbeit (Schulsozialarbeit, sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, mobile Jugendarbeit) von 2004 bis 2008 dargestellt. Für alle drei Angebote zeigt sich, dass im Vergleich zur letzten Erhebung aktuell bei einem geringeren Anteil der Jugendamtsbezirke Angebote der Jugendsozialarbeit zur Verfügung stehen. Damit hat sich der positive Trend, der in den vorangegangenen Analysen (Pluto u.a. 2007: S. 147) feststellbar war, eindeutig umgekehrt. Der deutlichste Rückgang ist im Bereich der sozialpädagogisch begleiteten Ausbildungs- und Beschäftigungs-

maßnahmen (Jugendberufshilfe) zu verzeichnen (–20 %-Punkte). Die Befürchtungen vieler Kritiker, dass sich die Kinder- und Jugendhilfe mit der Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aus Kostengründen aus der Jugendberufshilfe zurückzieht, obwohl bei gut einem Drittel der jungen Menschen der Übergang an der ersten und zweiten Schwelle nicht reibungslos verläuft und ein besonderer Unterstützungsbedarf vorhanden ist (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: S. 7), bewahrheitet sich: In nur noch 41 % der Jugendamtsbezirke sind Angebote der Jugendberufshilfe vorhanden (vgl. Tab. 4.2.1). Mit dem Rückzug der Kinder- und Jugendhilfe aus der Jugendberufshilfe geht auch die Möglichkeit verloren, für die Kinder- und Jugendhilfe etablierte Prinzipien, wie etwa Partizipation, in der pädagogischen Praxis zur Geltung zu bringen. Auch bei den beiden anderen betrachteten Angeboten der Jugendsozialarbeit ist es nicht selbstverständlich, dass Angebote vorhanden sind. Bei den Jugendämtern, die angeben, dass keine Angebote vorhanden sind, muss berücksichtigt werden, dass insbesondere Hilfen im Bereich der Schulen sowie der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration zum Teil auch von anderen Stellen finanziert werden (Land, Schule, Arbeitsamt, Sozialamt) und solche Angebote und Maßnahmen möglicherweise nicht ins Blickfeld der Kinder- und Jugendhilfe gelangen. Deutlich wird dabei eine unklare Zuordnung der Verantwortung für die Bearbeitung von Problemen, die verschiedene Lebensbereiche tangieren und deren Bearbeitung in jeweils eigenen Institutionen stattfindet: Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen für den Bereich der Bildung, Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften (ARGEN) für die Integration auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Jugendämter für die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung. Allerdings schreibt § 13 (4) SGB VIII genau vor diesem Hintergrund auch vor, dass die Jugendämter ihre Angebote mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abstimmen müssen. Die Unkenntnis solcher Angebote im eigenen Jugendamtsbezirk lässt daher eine Vernachlässigung dieser Aufgabe vermuten.

Die geteilte Zuständigkeit verschiedener Rechtskreise ist im Bereich der Jugendsozialarbeit nicht neu und hat schon immer viele Probleme mit sich gebracht (umstrittene Ziele und Finanzierungszuständigkeiten, Koordinations- und Kooperationsprobleme, vgl. Braun u.a. 2001: S. 27f.). Die Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hat aber offenbar zu einer noch stärkeren Abgrenzung der die Jugendsozialarbeit berührenden Rechtsbereiche geführt, mit dem wahrscheinlichen Effekt der Verschlechterung der Angebote für die AdressatInnen.

Viele Bundesländer haben Landesprogramme aufgelegt, mit denen die Schulsozialarbeit gefördert wird. Der bei der Jugendamtsbefragung zu beobachtende Rückgang der Verbreitung der Schulsozialarbeit (–8 %-Punkte)

könnte auf diese Programme zurückzuführen sein. Im Panelvergleich lassen sich sowohl Jugendämter identifizieren, die Schulsozialarbeit nicht mehr zu ihrem Angebotsspektrum zählen, als auch Jugendämter, die jetzt, anders als vor vier Jahren, in diesem Feld aktiv geworden sind.

Die mobile Jugendarbeit ist als Hilfe und Unterstützungsform im SGB VIII nicht explizit genannt. Diese Form der Hilfe befindet sich an den zum Teil fließenden Grenzen zwischen Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Hilfen zur Erziehung. Die mobile Jugendarbeit lässt sich in der Praxis nur schwer von anderen Konzepten wie Streetwork oder aufsuchender Jugendsozialarbeit trennen. Ansatz der mobilen Jugendarbeit ist, gemeinwesen- und lebensweltorientiert zu arbeiten. Die Fachkräfte gehen auf Kinder und Jugendliche zu und versuchen, sie vor Gefährdungen zu schützen. Die mobile Jugendarbeit verfolgt damit das Ziel, Ausgrenzung und Stigmatisierung von Personen zu verhindern oder zu verringern, die aus unterschiedlichen Gründen von gesellschaftlichen Integrationsbemühungen nicht erreicht werden. In 55% der Jugendamtsbezirke ist ein Angebot der mobilen Jugendarbeit vorhanden. Dieser Anteil hat sich in den letzten Jahren kaum verändert.

Alle drei hier betrachteten Angebote der Jugendsozialarbeit sind tendenziell etwas häufiger in ost- als in westdeutschen Jugendamtsbezirken und häufiger in Stadt- als in Kreisjugendamtsbezirken vorhanden. Bei der Schulsozialarbeit ist der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland signifikant (84% zu 64%).

Tabelle 4.2.1 enthält neben den Angaben zum Vorhandensein der drei Angebote der Jugendsozialarbeit in den Jugendamtsbezirken auch Angaben zur Trägerstruktur der Angebote, die eine Integration von benachteiligten Jugendlichen in (Aus-)Bildungseinrichtungen und in den Arbeitsmarkt sowie in die Gesellschaft allgemein fördern sollen. Die Angebote der Jugendsozialarbeit werden, auch wenn der Anteil bei allen drei Angeboten im Zeitverlauf zurückgegangen ist, beim größten Anteil der Jugendamtsbezirke ausschließlich von nicht-öffentlichen Trägern bereitgestellt. Im Vergleich zu anderen Angebotsbereichen, wie zum Beispiel den erzieherischen Hilfen, der Jugendarbeit oder der Kindertagesbetreuung, spielt bei der Jugendsozialarbeit auch der öffentliche Träger eine wichtige Rolle als Anbieter. Bei der Jugendberufshilfe und der mobilen Jugendarbeit ist der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich öffentliche Träger zuständig sind, im Zeitverlauf weiter angestiegen, bei der Schulsozialarbeit ist er gesunken. Gleichzeitig ist der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen sowohl öffentliche als auch nicht-öffentliche Träger Schulsozialarbeit anbieten, deutlich gestiegen (14 %-Punkte). Der Rückgang des Anteils der Jugendamtsbezirke, die Schulsozialarbeit ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft anbieten, könnte auch auf eine gestiegene Bedeutung der Schulsozialarbeit im Kontext der (nach-)schulischen Angebote der Ganztagschulen, die in Kooperation mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt wer-

den, zurückzuführen sein. Ein Indiz hierfür ist, dass in Ostdeutschland, wo der Anteil der Ganztagschulen und -schüler/innen größer als in Westdeutschland ist (vgl. KMK 2009), signifikant häufiger ausschließlich nicht öffentliche Träger in der Schulsozialarbeit aktiv sind. Gleichzeitig zeigt die DJI-Jugendverbandsstudie (Seckinger u.a. 2009: S. 56), dass insbesondere die Jugendverbände in Ostdeutschland häufig (53 % der Jugendverbände) schulbezogene Angebote machen. Unter Umständen betrachten manche Jugendämter mit dem Ausbau der nachschulischen Betreuung auch den Bedarf an Schulsozialarbeit als gedeckt.

Pluralität. Bei allen drei der in Tabelle 4.2.2 enthaltenen Formen der Jugendsozialarbeit gibt es im Osten häufiger als im Westen mehrere Träger innerhalb eines Jugendamtsbezirks. Bei keinem der Angebote ist dieser Unterschied zum Westen jedoch signifikant. Ähnlich verhält es sich bei der Unterscheidung nach Stadt- und Landkreisjugendamtsbezirken. Bei allen drei Angeboten der Jugendsozialarbeit gibt es mehr Landkreisjugendämter mit einer pluralen Angebotsstruktur als bei den Stadtjugendämtern, aber auch hier sind die Unterschiede nicht groß genug, um eine statistische Signifikanz zu erreichen. Der Rückgang der Pluralität bei der Schulsozialarbeit zeigt, dass nicht nur die Anzahl der Jugendamtsbezirke mit Schulsozialarbeit in der Verantwortung der Jugendhilfe zurückgeht, sondern, dass dort, wo Schulsozialarbeit angeboten wird, auch die Vielfalt des Angebots geringer wird.

Tab. 4.2.2: Entwicklung der Trägerpluralität einzelner Angebote der Jugendsozialarbeit in den Jugendamtsbezirken von 2004 auf 2008*

	Mehrere Träger	Veränderung
Schulsozialarbeit	59 %	(-14 %)
Sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	59 %	(-5 %)
Mobile Jugendarbeit	46 %	(+9 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Privatgewerbliche Träger spielen in der Jugendsozialarbeit nur im Bereich der sozialpädagogisch begleiteten Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen eine nennenswerte Rolle (vgl. Kap. 3). Es hat seit 2004 keine weitere Verschiebung hin zu privat-gewerblichen Trägern gegeben.

4.2.2 Einrichtungen und Plätze der Jugendberufshilfe

Junge Menschen können nach § 13 (3) SGB VIII während der Teilnahme an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen oder bei der beruflichen Eingliederung Unterkunft in Wohneinheiten mit sozialpädagogischer Betreuung in Anspruch nehmen. Eine Aufnahme in diese Lehrlings- und Jugendwohnheime setzt keinen besonderen pädagogischen Bedarf voraus, weshalb sie auch nicht zu den erzieherischen Hilfen gezählt werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Unterbringung in solchen Einrichtungen die Erfolgchancen der Bildungsmaßnahmen für junge Menschen erhöht.

Tabelle 4.2.3 enthält die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zu zwei verschiedenen Einrichtungstypen der Jugendsozialarbeit aus den Jahren 1998, 2002, 2006 und 2010, die im Rahmen der Jugendberufshilfe von Bedeutung sind.²² Bezogen auf die Einrichtungen der berufsbezogenen Jugendsozialarbeit zeigt sich ein ähnliches Bild, wie es auf der Basis der Jugendamtsbefragung gezeichnet wurde: 2010 gibt es in Ostdeutschland eine deutlich höhere Dichte solcher Einrichtungen als in Westdeutschland (Ost: 16,1; West: 5,6) und ein höherer Anteil der Einrichtungen befindet sich in nicht-öffentlicher Trägerschaft (Ost: 89%; West: 82%).

Für 100000 14- bis 25-Jährige waren in Deutschland im Jahr 2010 2,1 Einrichtungen des Jugendwohnens vorhanden (vgl. Tab. 4.2.3). Die Anzahl und Dichte der Einrichtungen hat sich damit im Vergleich zu den Vorjahren weiter leicht reduziert. In Ost- und Westdeutschland zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen: Im Osten erhöht sich die Dichte, im Westen dagegen sinkt sie. Nach wie vor befindet sich eine deutliche Mehrheit der Einrichtungen (89%) in nicht-öffentlicher Trägerschaft.

Bei den Einrichtungen der schulischen und berufsbezogenen Jugendsozialarbeit zeigt sich in Ost- und Westdeutschland eine einheitliche Tendenz, allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Dichte in Westdeutschland hat etwas und in Ostdeutschland stark zugenommen. Die Neuausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die sich am 1. Januar 2005 in den Änderungen des SGB II und SGB III niedergeschlagen hat, bildet sich am 31.12.2010 (Stichtag der Amtlichen Statistik) nicht in einem Rückgang der Anzahl der Einrichtungen der Jugendberufshilfe und der schulischen Jugendsozialarbeit in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe ab. Allerdings sind in dieser Kategorie zwei unterschiedliche Arbeitsfelder gleichzeitig er-

22 Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik enthält auch Angaben zur Anzahl der Jugendgemeinschaftswerke bzw. Jugendmigrationsdienste (2010: 203), die ebenfalls zu den Einrichtungen der Jugendsozialarbeit zählen; allerdings existieren nach eigenen Angaben der Jugendmigrationsdienste 422 solcher Einrichtungen (vgl. www.jugendmigrationsdienste.de). Das heißt, lediglich etwa die Hälfte der Jugendmigrationsdienste wird in der amtlichen Statistik erfasst. Aus diesem Grund werden Daten zu diesem Einrichtungstyp hier nicht verwendet.

fasst. Eine divergente Entwicklung dieser Arbeitsfelder ist zu vermuten, wie die Daten der Jugendamtsbefragung zeigen (vgl. Tab. 4.2.1). Weiterhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein größerer Teil der Einrichtungen der Jugendberufshilfe nicht nur aus Mitteln der Jugendhilfe gefördert wird, sondern dass sie auch Mittel der Arbeitsverwaltung bekommen. Unter der „Oberfläche“ kann es daher durchaus zu Verschiebungen der Zuständigkeit zwischen den Sozialsystemen gekommen sein.

Tab. 4.2.3: Einrichtungen zweier Formen der Jugendsozialarbeit, nach Ost- und Westdeutschland 1998, 2002, 2006 und 2010

	Ost		West		Insgesamt	
Art der Einrichtung	Dichte* ÖT**		Dichte* ÖT**		Dichte* ÖT**	
Einrichtungen des Jugendwohnens im Rahmen der Jugendsozialarbeit						
1998	3,3	14%	2,8	8%	2,9	9%
2002	2,3	17%	2,5	12%	2,4	13%
2006	3,4	19%	2,0	9%	2,2	12%
2010	4,7	16%	1,7	9%	2,1	11%
Einrichtungen der schulischen und berufsbezogenen Jugendsozialarbeit						
1998	6,0	6%	3,8	17%	4,3	14%
2002	7,4	7%	4,5	23%	5,1	19%
2006	6,1	2%	5,1	24%	5,3	20%
2010	16,1	11%	5,6	18%	7,0	16%
Insgesamt						
1998 (714 Einrichtungen)	9,3	9%	6,6	13%	7,2	12%
2002 (790 Einrichtungen)	9,7	10%	7,0	20%	7,5	17%
2006 (780 Einrichtungen)	9,5	8%	7,1	20%	7,5	18%
2010 (907 Einrichtungen)	20,8	13%	7,4	16%	9,1	15%

* Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 14- bis 25-Jährige

** ÖT: Öffentlicher Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

Da die Einrichtungen der schulischen Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe im Durchschnitt relativ viele Plätze aufweisen und die Einrichtungen zudem eine sehr unterschiedliche Größe aufweisen, ist die Anzahl der Plätze bezogen auf die Größe der relevanten Zielgruppe neben der Einrichtungsdichte, die einen Indikator für die Erreichbarkeit darstellt, ein weiterer wichtiger Indikator für die Inanspruchnahme der berufsbezogenen Jugend-

sozialarbeit (vgl. Tab. 4.2.4). Dieser Indikator zeigt, dass 2010 für 617 von 100 000 der 14- bis 25-Jährigen ein Platz der Jugendsozialarbeit zur Verfügung stand. Die Relation hat sich gegenüber dem Zeitpunkt 2006 wieder deutlich verbessert. Diese Veränderung ist ausschließlich durch die Zunahme der Anzahl der Plätze in den Einrichtungen der schulischen und berufsbezogenen Jugendsozialarbeit zurückzuführen. Der Vergleich der durchschnittlichen Anzahl der Plätze pro Einrichtung zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten zeigt, dass die durchschnittliche Platzzahl der Einrichtungen zugenommen hat.

Tab. 4.2.4: Plätze in Einrichtungen zweier Formen der Jugendsozialarbeit, Deutschland 1998, 2002, 2006 und 2010

Art der Einrichtung	Plätze pro Einrichtung	Plätze*	Plätze ÖT**
Einrichtungen des Jugendwohnens im Rahmen der Jugendsozialarbeit			
1998	71,9	208,3	10 %
2002	73,8	180,0	16 %
2006	74,7	165,1	13 %
2010	76,9	162,5	14 %
Einrichtungen der schulischen und berufsbezogenen Jugendsozialarbeit			
1998	48,2	205,3	17 %
2002	64,3	327,0	21 %
2006	54,3	287,0	16 %
2010	64,8	454,6	36 %
Insgesamt			
1998 (41 246 Plätze)	57,8	413,6	13 %
2002 (53 208 Plätze)	67,4	507,1	19 %
2006 (47 066 Plätze)	55,7	479,6	14 %
2010 (61 339 Plätze)	67,6	617,0	30 %

* Anzahl der Plätze pro 100 000 14- bis 25-Jährige

** ÖT: öffentlicher Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

4.2.3 Fazit

Bei allen drei hier betrachteten Bereichen der Jugendsozialarbeit zeigt sich eine starke Dynamik. Nach den Daten der Jugendhilfestatistik nimmt die Anzahl der Einrichtungen der mobilen Jugendarbeit und der schulischen und berufsbezogenen Jugendsozialarbeit zu. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der Jugendamtsbefragung, dass die Zahl der Jugendamtsbezirke, in denen Schulsozialarbeit und insbesondere sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, gesunken ist. Möglicherweise verbergen sich dahinter gewachsene Disparitäten zwischen den Jugendamtsbezirken: Während in den einen auf einen Ausbau dieser Aufgabenfelder gesetzt wird, geben andere diese Aufgaben auf. Eine zweite Interpretation wäre, dass vor dem Hintergrund der Neuregelungen im SGB II eher größere Einrichtung mit mehr Plätzen ihr Angebot aufrechterhalten können, während kleinere Einrichtungen aus diesem Arbeitsfeld eher aussteigen. Sowohl in der amtlichen Statistik als auch in der Jugendamtsbefragung werden Veränderungen der Trägerstruktur insofern deutlich, als öffentliche Träger an Bedeutung gewonnen haben. Beide Angebote an der Schnittstelle zu anderen Leistungssystemen (Schule, Arbeitsverwaltung) lassen sich empirisch schwer beschreiben. Die Datenlage ist nach wie vor unbefriedigend. Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, davon auszugehen, dass die Gesamtlage sich besser darstellen würde, wenn man nur die jeweiligen Arbeitsfelder besser empirisch in all seiner Facetten beschreiben könnte. Die Kinder- und Jugendhilfe leistet Hilfe und Unterstützung für junge Menschen in einer Form und mit einem Ziel, die so weder in der Schule noch in der Vorbereitung auf dem Beruf in der Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung geleistet werden kann und soll. Die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe haben ihre eigene Existenzberechtigung und Existenznotwendigkeit. Sie dürfen nicht nur in Relation zum Ausbaustand der Angebote anderer Leistungssysteme gesehen werden.

Zukünftige entscheidende Weichenstellungen der Jugendsozialarbeit werden erstens die Weiterentwicklung der Ganztagschulen und zweitens die Auswirkungen des demografischen Wandels auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sein. Bei den Ganztagschulen wird viel davon abhängen, ob und wie die Kinder- und Jugendhilfe eingebunden wird und wie sich das Selbstverständnis der Ganztagschulen entwickelt. Je nachdem wird es einen umfangreichen oder geringen Bedarf an Schulsozialarbeit geben.

Der Ausbildungsmarkt zeigt in Folge des demografischen Wandels erste Anzeichen einer Verknappung von Auszubildenden. Dass sich damit die Übergangsprobleme an der ersten und zweiten Schwelle des Arbeitsmarkts vollständig auflösen, darf bezweifelt werden. Der europäische Binnenmarkt dürfte neue Arbeitsmigrationsströme im Gang setzen. Drohende Exklusionsprozesse von (noch) eingeschränkt leistungsfähigen jungen Menschen

können auch unter Knappheitsbedingungen in Zukunft nicht ausgeschlossen werden und deshalb braucht es die Jugendberufshilfe.

4.3 Institutionelle Beratung

Die gesellschaftliche Entwicklung erzeugt eine zunehmende Offenheit von Lebensentwürfen, die zu einer deutlichen Verunsicherung von Jugendlichen und Eltern führt. Man ist öfter gefordert, sich zu entscheiden und dabei wird immer uneindeutiger, was „gut“ und „richtig“ ist. Fragen nach der richtigen Erziehung oder Berufswahl lassen sich angesichts der vielfältigen Optionen nicht klar beantworten. Was heute noch richtig ist, kann morgen schon wieder falsch sein. Dieses Erodieren von Gewissheiten bewirkt eine zunehmende Verunsicherung, die die Nachfrage nach Hilfestellungen steigen lässt. Dieser Anstieg ist jedoch nicht nur auf die gesellschaftlichen Entwicklungen zurückzuführen, sondern spiegelt auch wider, dass Beratungs- und Erziehungsleistungen zunehmend den privaten Raum verlassen und es zu einer Spezialisierung und Professionalisierung von Lebensbereichen (z.B. Bildung und Betreuung) gekommen ist, die lange Zeit rein privat organisiert worden sind. Auch Fragen der Erziehung und Lebensführung werden zunehmend und immer selbstverständlicher Gegenstand einer professionellen Bearbeitung. Der zunehmende Beratungsbedarf ist somit nicht nur Ausdruck der veränderten und mehr Unterstützung fordernden Lebensverhältnisse, sondern auch eine Folge der Normalisierung der Inanspruchnahme außerfamiliärer, öffentlicher Hilfen.

Dieser Normalisierung wird auf der Angebotsseite weiter Vorschub geleistet, indem Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Familien zunehmend an bestehenden Einrichtungen mit einem anderen Zweck angedockt werden. Der Ausbau etwa von mancher Kinderbetreuungseinrichtung (auch) zu einer in Kooperation mit Beratungsstellen und Bildungsstätten gestalteten Anlaufstelle für Fragen, die über die Betreuung und Bildung hinausgehen, dokumentiert diese Entwicklung. Die Hemmschwelle, Beratungs- und Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen, soll durch eine Anbindung an Einrichtungen, mit der nahezu jede Familie mit Kleinkindern in Kontakt steht, gesenkt werden.

Auch die Online-Beratung legitimiert sich zum Teil mit dem Argument, durch die Möglichkeit der Wahrung der Anonymität besonders niedrigschwellige Beratungsangebote bereitzustellen. Obwohl hierzu kein genaues Wissen vorhanden ist, kann vermutet werden, dass die im Netz Ratsuchenden eine neue Zielgruppe für die Beratung darstellen. Dass durch die Online-Beratung andere Formen der Beratung substituiert werden, erscheint eher unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass durch die Online-Beratung bereits lange bestehende Austauschformen (z.B. Gruppenchats, Foren) im Netz insoweit professionalisiert werden, als jetzt die Möglichkeit geschaffen wur-

de, diese Austauschformen professionell unterstützen und begleiten zu lassen. Die Dokumentation der Inanspruchnahme der bundesweiten und von den Ländern unterstützten Online-Beratung zeigt eine steigende Tendenz der Online-Beratung (vgl. BKE o.J. für eine Trendbeschreibung).

Eine weitere Domäne, in der sich das neue Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Unterstützungsleistungen abbildet, sind die öffentlichen Unterstützungsangebote in Form von Patenschaften oder andere Formen der Laienberatung. Aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungsdynamik fehlen zunehmend Vorbilder oder Erfahrungen, auf die man in der eigenen Familie zurückgreifen kann. Im Falle von Familien mit einer Migrationsgeschichte kommt hinzu, dass ihr Erfahrungshorizont und ihre Bewältigungsmuster in der neuen Situation an Wert verloren haben oder gar der Problembewältigung im neuen kulturellen Kontext abträglich sind. Formen der öffentlich unterstützten Laienberatung sollen möglichst niedrigschwellig die Familien dabei unterstützen, selbst zurecht zu kommen. Hierbei besteht die Gefahr, dass im Gewand der Unterstützung des „Privaten“ auch eine schleichende Erhöhung der Kontrolle des Privaten stattfindet.

Die Änderung des FamFG im September 2009 bezüglich des Verfahrens bei Trennung und Scheidung wird voraussichtlich einen weiteren Schub professionell unterstützter Lebensbewältigung im Gang setzen. In § 156 FamFG ist festgehalten, dass das Gericht in jeder Lage des Verfahrens, sofern es dem Kindeswohl nicht widerspricht, auf ein Einvernehmen der Beteiligten hinzuwirken hat. Hierzu weist das Gericht „auf Möglichkeiten der Beratung durch die Beratungsstellen und -dienste der Träger der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere zur Entwicklung eines einvernehmlichen Konzepts für die Wahrnehmung der elterlichen Sorge und der elterlichen Verantwortung hin“. Das Gericht kann den Eltern nach § 156 FamFG auch anordnen, an einer solchen Beratung teilzunehmen. Mit dieser Vorschrift ist die Hoffnung verbunden, dass Eltern eine selbst (mit-)entwickelte Lösung besser akzeptieren als eine vom Gericht auferlegte Entscheidung.

Zu den Erziehungsberatungsstellen gab es eine lange Diskussion über eine „Mittelschichtsorientierung“ dieses Angebotes. Verschiedene Untersuchungen konnten jedoch zeigen, dass die Klientel der Erziehungsberatungsstellen (vgl. z.B. Nitsch 2001 für eine Übersicht; van Santen/Seckinger 2008a) alle sozialen Bevölkerungsgruppen umfasst. Seit der Reform des Erhebungsprogramms der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik wird seit dem Erhebungsjahr 2007 auch erhoben, ob Hilfeempfänger sozialstaatliche Transferleistungen²³ bekommen. Hier zeigt sich, dass im Jahr 2010 20% der Empfänger von Beratungsleistungen nach dem § 28 SGB VIII für ihren Lebensunterhalt (auch) auf staatliche Transferzahlungen angewiesen waren.

23 In der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik werden zu den Transfergeldempfängern Personen gezählt, die entweder Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen.

Im Vergleich zu den anderen Formen der Hilfen zur Erziehung ist dies der mit Abstand niedrigste Anteil der Empfänger erzieherischer Hilfen. Der höchste Anteil (78%) ist bei den AdressatInnen der Vollzeitpflege festzustellen. Diese Tatsache zeigt zweierlei. Erstens erreichen Erziehungsberatungsstellen auch Familien der untersten Einkommensgruppen und zweitens wird deutlich, dass das Angebot mit der höchsten Inanspruchnahme aller öffentlich finanzierten erzieherischen Hilfen auch von einem nicht unerheblichen Teil der nicht auf staatliche Einkommensunterstützung angewiesenen Familien als akzeptierte Ressource zur Lebensbewältigung betrachtet wird.

Beratungsleistungen werden an vielen Stellen angeboten. Nicht alle Beratungsfelder sind der Kinder- und Jugendhilfe zuzurechnen. Die AdressatInnen sind autonom in ihrer Entscheidung, wo sie Beratung suchen. Insofern bewegen sie sich auch an den Übergängen zu Hilfesystemen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Abschnitt stehen die Beratungsleistungen im Vordergrund, die (auch) innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe angeboten werden. Beratungsleistungen sind im SGB VIII an verschiedenen Stellen verankert (Jugendberatung nach § 11 (3) SGB VIII, Beratung von Kindern und Jugendlichen aufgrund einer Not- und Konfliktlage nach § 8 SGB VIII, Beratung von Personensorgeberechtigten und jungen Menschen in allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung nach § 16 (2) Absatz 3 SGB VIII, Beratung von Müttern und Vätern in Fragen der Partnerschaft, wenn sie für ein Kind oder einen Jugendlichen zu sorgen haben oder tatsächlich sorgen nach § 17 SGB VIII, Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge nach einer Trennung der Eltern nach § 18 SGB VIII). Die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII wird zu den Hilfen zur Erziehung gezählt, die dazu dienen, Personensorgeberechtigte in ihrer Erziehungsverantwortung zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zu unterstützen. „Erziehungsberatungsstellen und andere Beratungsdienste und -einrichtungen sollen Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung individueller und familienbezogener Probleme und der zugrundeliegenden Faktoren, bei der Lösung von Erziehungsfragen sowie bei Trennung und Scheidung unterstützen. Dabei sollen Fachkräfte verschiedener Fachrichtungen zusammenwirken, die mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen vertraut sind“ (§ 28 SGB VIII). Der Bezug zu Erziehungsfragen bei Trennung und Scheidung in diesem Paragraphen, wie auch (ex- wie implizit) in den §§ 17 und 18 SGB VIII verdeutlicht die Schwierigkeiten der Praxis, die Rechtsgrundlagen der Beratung auseinanderzuhalten.

Die Beschreibung der Beratungsangebote erfolgt anhand von zwei verschiedenen Datenquellen. Zuerst werden die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik dargestellt, die insbesondere über die Entwicklung der Inanspruchnahme und die Anzahl der Beratungseinrichtungen Auskunft geben, und anschließend die der eigenen Jugendamterhebung, die eine stärkere Differenzierung nach Beratungsbereichen und Trägerformen auf

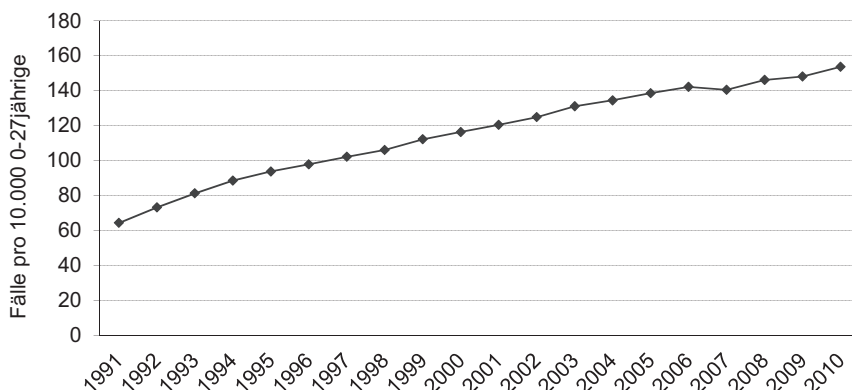
der Ebene einzelner Jugendamtsbezirke ermöglichen. Während die Daten der amtlichen Statistik verschiedene Arten von Beratungseinrichtungen unterscheiden, liefern die Daten der Jugendamtserhebung detaillierte Informationen darüber, welche Beratungsbereiche auf der Ebene der Jugendamtsbezirke abgedeckt werden. In einer Beratungseinrichtung können de facto mehrere Beratungsbereiche abgedeckt werden, die aber in der amtlichen Einrichtungssstatistik nicht explizit sichtbar werden.

4.3.1 Inanspruchnahme

Die Trends der Inanspruchnahme werden im Folgenden auf der Basis der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik betrachtet. Die Entwicklung der Inanspruchnahme der institutionellen Beratung wird, wie auch bei den anderen Formen der erzieherischen Hilfen (Kap. 4.5 und 4.6), anhand von altersstandardisierten Quoten abgebildet, die die altersgruppenspezifischen Quoten berücksichtigen, aber gleichzeitig eine von der tatsächlichen Altersstruktur unabhängige Darstellung der Entwicklung erlauben (vgl. van Santen 2000). Einzelne Hilfeformen werden von unterschiedlichen Altersgruppen stärker oder weniger stark in Anspruch genommen. Die sogenannte Altersstandardisierung stellt sicher, dass Veränderungen der Inanspruchnahme, die lediglich auf zahlenmäßige Veränderungen der einzelnen Altersgruppen zurückgeführt werden können, neutralisiert werden. Durch die Benutzung einer Standardbevölkerung werden die Inanspruchnahmequoten der einzelnen Jahre unter der Annahme verglichen, dass es in den einzelnen Jahren keine Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur gegeben hat. Das heißt, dass etwa ein Anstieg der Inanspruchnahme der Erziehungsbeistandschaft, der zum Beispiel lediglich auf eine deutliche zahlenmäßige Zunahme der Altersgruppe der 15- bis unter 18-Jährigen (Hauptinanspruchnahmegruppe der Erziehungsbeistandschaft) bei gleichzeitiger quantitativer Reduzierung der jüngeren Altersgruppen zurückzuführen ist, gleichsam heraus gerechnet wird. Dementsprechend kann die absolute Anzahl der AdressatInnen, die eine Hilfe in Anspruch nehmen, zunehmen, aber die altersstandardisierte Quote der Inanspruchnahme sinken. Letztere beschreibt also die Entwicklung unter der Annahme eines bestimmten, über die Zeit konstant gehaltenen Verhältnisses der Altersgruppen untereinander. Diese so altersstandardisierte Quote neutralisiert somit Artefakte der Entwicklung der Inanspruchnahme, die infolge des demografischen Wandels entstehen können. Sie eignet sich somit nicht nur besser als die absoluten Zahlen für die Beschreibung der Entwicklung der Inanspruchnahme, sondern auch besser als eine gröbere Altersstandardisierung, die lediglich die absoluten Zahlen der Inanspruchnahme auf die Anzahl der 0- bis unter 27-jährigen jungen Menschen (bzw. der bis unter 21- bzw. bis unter 18-Jährige) bezieht, ohne die altersgruppenspezifische Nutzung einzelner Angebote zu berücksichtigen.

Die Daten zur Inanspruchnahme der Beratungsleistungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst ausschließlich Angaben zu den Beratungen, die auf der Grundlage des § 28 SGB VIII (Erziehungsberatung) erfolgen. Beratungen auf der Basis anderer Rechtsgrundlagen werden also nicht erfasst und deren Entwicklung ist somit nicht darstellbar. Die in der Abbildung 4.3.1 aufgezeigten Inanspruchnahmequoten sind wie oben beschrieben altersstandardisiert. Die Inanspruchnahme von institutionellen Beratungen nach § 28 SGB VIII ist seit 1991 nahezu kontinuierlich angestiegen, wie Abbildung 4.3.1 zeigt.

Abb. 4.3.1: Entwicklung der Nachfrage nach institutioneller Beratung, Deutschland



Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik; beendete Hilfen des jeweiligen Jahres; eigene Berechnungen

Die etwas höhere Anzahl der Beratungsstellen (vgl. Tab. 4.3.1) lässt vermuten, dass der Anstieg der Inanspruchnahme nicht ausschließlich auf einen Anstieg der Problemkonstellationen bzw. deren Schwere zurückzuführen ist, sondern auch mit der räumlichen Erschließung neuer Personenkreise als AdressatInnen für die Erziehungs- und Familienberatung in Zusammenhang steht. Mit anderen Worten: Es ist zu vermuten, dass das Angebot etwas bedarfsgerechter geworden ist. Inwiefern diese These zutrifft, lässt sich anhand der vorhandenen Datenquellen nicht weiter plausibilisieren.

4.3.2 Beratungseinrichtungen

Die Tabelle 4.3.1 beschreibt für die Jahre 2006 und 2010 einige Kennzahlen zur Verbreitung und Trägerstruktur von Beratungseinrichtungen in Ost- und Westdeutschland (inkl. Berlin) differenziert nach vier verschiedenen Typen von Beratungseinrichtungen auf der Basis der Daten der amtlichen Kinder-

und Jugendhilfestatistik. Ein Vergleich der letzten zwei Erhebungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (2010 und 2006) zeigt eine Abnahme der Anzahl der Einrichtungen von 16% im Osten und eine deutliche Zunahme von 26% im Westen. Das Verhältnis der Einrichtungen zur Altersgruppe der 0- bis 27-Jährigen („Dichte“) hat sich von 2006 auf das Jahr 2010 im Ostdeutschland verschlechtert und liegt nunmehr auf etwa gleicher Höhe wie der entsprechende Wert in Westdeutschland, der sich gegenüber 2006 verbessert hat.²⁴ In Westdeutschland hat vor allem die Anzahl der Erziehungs- und Familienberatungsstellen zugenommen. Die trotz demographischer Wandel weiter zu beobachtenden Zunahme der Anzahl der Einrichtungen der Jugendberatung in Ostdeutschland spiegelt ein tendenziell anderes Verständnis von Jugendarbeit in Ostdeutschland wider. Dort wird die Jugendarbeit stärker zur Bewältigung von Problemlagen von Kindern und Jugendlichen (z.B. Ausbildungsberatung, Beratung bezüglich des Übergangssystems) herangezogen. Dieser Unterschied scheint sich nun seit 2006 auch bezüglich institutionalisierter Formen der Jugendberatung niederzuschlagen. Der Anteil der Beratungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft hat sich in 2010 in Ostdeutschland gegenüber 2006 leicht verändert und liegt mit 6% deutlich niedriger als in Westdeutschland, wo der Anteil von 2006 auf 2010 um einen Prozentpunkt stieg und nunmehr 21% beträgt.

Ehe- und Lebensberatung als eigenständige Beratungseinrichtung ist gemäß der Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik bundesweit nach wie vor die am seltensten anzutreffende Beratungsform. In Ostdeutschland ist sie noch weniger vertreten als in Westdeutschland. Ihre relativ geringe Verbreitung ist sicherlich auch auf eine fehlende gesetzliche Grundlage, die eine Finanzierung dieses Angebots sicherstellen könnte, zurückzuführen. Allerdings zeigt ein Vergleich der Anzahl der in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erfassten Ehe- und Lebensberatungsstellen (221) mit den Angaben von Trägerdachverbänden solcher Einrichtungen, dass eine deutliche Unterfassung dieser Angebotsform vorliegt.

In den rückliegenden Jahren war die Dichte der Drogen- und Suchtberatungsstellen in Ostdeutschland immer sehr viel geringer. Historisch bedingt gab es in Ostdeutschland einen anderen Umgang mit Subkulturen, der sich in einem höheren Konformitätsdruck und spezifischen Formen der Verdrängung ausdrückte und zu einem geringeren Umfang der institutionalisierten Bearbeitung führte. Die Versorgungsdichte bei Drogen- und Suchtbera-

24 Die Kennzahl „Dichte“ hat den Nachteil, dass sie darüber hinweg täuscht, dass bestimmte Einrichtungen gar nicht in allen Jugendamtsbezirken vorhanden sind. Die absolute Anzahl der Einrichtungen unterschreitet nämlich oft die Anzahl der vorhandenen Jugendamtsbezirke. Im konkreten Fall der Beratungseinrichtungen übersteigt zum Beispiel nur die Anzahl der Erziehungs- und Familienberatungsstellen (2010: 1 765) die Anzahl der Jugendamtsbezirke in Deutschland (knapp 600). Weiterhin ist die „Dichte“ nur eine Annäherung der tatsächlich vorhandenen Beratungskapazität, da die Größe der Einrichtungen stark variiert.

tungsstellen unterscheidet sich wieder stärker, wenn auch nicht gravierend (Ost 0,8, West 1,4).

Tab. 4.3.1: Beratungseinrichtungen nach Ost- und Westdeutschland, 2006 und 2010*

Beratungsform	Ost		West (inkl. Berlin)		Deutschland	
	Dichte*	Anteil ÖT	Dichte*	Anteil ÖT	Dichte*	Anteil ÖT
2006						
Erziehungs- und Familien- beratungsstelle	9,1	6%	5,5	26%	6,0	22%
Ehe- und Lebensberatungs- stelle	0,4	0%	1,1	4%	1,0	3%
Jugendberatungsstelle gemäß § 11 SGB VIII	4,1	13%	1,2	20%	1,6	17%
Drogen- und Suchtberatungs- stelle	1,4	4%	1,5	8%	1,5	7%
Insgesamt (Ost: 503; West: 1814)	15,0	8%	9,2	20%	10,1	17%
2010						
Erziehungs- und Familien- beratungsstelle	7,7	7%	8,1	26%	8,0	24%
Ehe- und Lebensberatungs- stelle	0,3	0%	1,1	2%	1,0	2%
Jugendberatungsstelle gemäß § 11 SGB VIII	5,3	5%	1,4	20%	2,0	14%
Drogen- und Suchtberatungs- stelle	0,8	8%	1,4	6%	1,3	7%
Insgesamt (Ost: 424; West: 2284)	12,6	6%	12,0	21%	12,3	18%

* Anzahl der Beratungsstellen pro 100 000 0- bis 27-Jährige

ÖT: öffentlicher Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

4.3.3 Angebote

Im Lauf der Zeit hat sich ein breites Spektrum an spezialisierten Beratungsangeboten herausgebildet, das über das hinausgeht, was in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst wird. Deshalb haben wir bei unseren Erhebungen konkret nach dem Vorhandensein von Beratungsangeboten für zehn verschiedene Problemlagen bzw. Zielgruppen in den einzelnen Ju-

gendamtsbezirken gefragt. Obwohl die Fragestellung auf das Vorhandensein spezieller Beratungsangebote innerhalb des jeweiligen Jugendamtsbezirks abzielte, um das abgedeckte Spektrum an professionellem Beratungswissen beschreiben zu können, kann davon ausgegangen werden, dass für einige Jugendamtsbezirke das Vorhandensein spezieller Beratungsangebote bejaht wurde, obwohl diese Beratungsangebote von einer nichtspezialisierten Stelle angeboten werden. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass ein Teil der Jugendämter auch solche Beratungsstellen angegeben hat, die sie zusammen mit anderen Jugendämtern finanzieren, sich aber nicht notwendigerweise innerhalb ihres eigenen Bezirks befinden. Aus den Angaben der Jugendämter kann also nicht unmittelbar auf die Anzahl der Beratungsstellen geschlossen werden. Der Erhebungskontext hat sich jedoch im Vergleich zu den vorhergehenden Befragungen nicht geändert und die beobachteten Veränderungen spiegeln die reale Situation mit großer Wahrscheinlichkeit gut wider. Darüber hinaus wurde erhoben, wie sich die Trägerstruktur des jeweiligen Angebotstyps darstellt und welche Veränderungen sich hier in den letzten vier Jahren abgezeichnet haben. Tabelle 4.3.2 enthält die diesbezüglichen Ergebnisse.

Die Tabelle offenbart zwei Sachverhalte: Die meisten Beratungsangebote haben zwar inzwischen in den Jugendamtsbezirken eine hohe Verbreitung gefunden, aber die Expansion, die in den Vorjahren zu verzeichnen war, scheint beendet zu sein: Größere Veränderungen zeigen sich nur in Richtung eines Rückgangs des Anteils der Jugendamtsbezirke mit bestimmten Beratungsangeboten. Insbesondere die telefonische Beratung und die Jugendberatung sind in den Jugendamtsbezirken weniger weit verbreitet als in der Vergangenheit. Dies ist möglicherweise ein Effekt der Etablierung von bundesweit einheitlichen Rufnummern für Telefonberatung für Kinder und Jugendliche (z.B. die bundesweit einheitliche „Nummer gegen Kummer“ (08 00 1 11 03) sowie der Möglichkeit, via Internet Rat zu erhalten.

Ein signifikanter Unterschied im Angebot zwischen Ost- und Westdeutschland ist nach wie vor nur bezüglich der telefonischen Beratung vorhanden. In Ostdeutschland gibt es mehr Jugendamtsbezirke mit einem solchen Angebot. Größere Unterschiede gibt es zwischen Städten und Landkreisen: AIDS-Beratungsangebote, Jugendberatung sowie Möglichkeiten zur telefonischen Beratung von Kindern und Jugendlichen sind in Landkreisen signifikant seltener anzutreffen als in Städten. Hier hat sich gegenüber 2004 offenbar kaum etwas geändert.

Tab. 4.3.2: Entwicklung des Angebots und der Trägerstruktur in verschiedenen Beratungsbereichen, 2008*

	Ausschließlich öffentliche Träger	Teils öffentl./ teils nicht öffentl. Träger	Ausschließ- lich nicht öffentl. Träger	Vorhanden
Erziehungs-, Ehe-, Familienberatung	0 % (+/-0 %)	48 % (+10 %)	52 % (-10 %)	100 % (+/-0 %)
Drogen- und Sucht- beratung	5 % (+/-0 %)	23 % (-3 %)	72 % (+3 %)	95 % (-2 %)
Schwangerschafts- beratung	3 % (+1 %)	23 % (-12 %)	74 % (+11 %)	95 % (+/-0 %)
Beratung für misshandelte und sexuell missbrauchte Kinder und Jugendliche	8 % (-2 %)	31 % (+5 %)	61 % (-3 %)	84 % (-3 %)
Jugendberatung	24 % (-3 %)	33 % (+6 %)	43 % (-3 %)	81 % (-13 %)
Elternerziehungs- kompetenztrainings**	13 %	27 %	60 %	78 %
AIDS-Beratung	49 % (+5 %)	16 % (-2 %)	35 % (-3 %)	74 % (-7 %)
Beratung für ausländische Jugendliche	13 % (-7 %)	7 % (-12 %)	80 % (+18 %)	71 % (-5 %)
Telefonische Beratung	11 % (+9 %)	9 % (-5 %)	80 % (-3 %)	58 % (-11 %)
Beratungsstelle für Kinder psychisch erkrankter Eltern**	28 %	19 %	53 %	42 %

* In Klammern: Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme des Anteils hin.

** Erstmals erhoben.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Erstmals wurde erhoben, wie weit verbreitet Elternkompetenztrainings und Beratungsstellen für Kinder psychisch erkrankter Eltern sind. Die Elternkompetenztrainings (78%) haben eine vergleichbare Verbreitung wie die meisten anderen Beratungsangebote. Dies überrascht nicht, da solche Angebote häufig zum Standardrepertoire von Erziehungsberatungsstellen, die flächendeckend vorhanden sind, gehören. Wesentlich weniger verbreitet sind Beratungsmöglichkeiten für Kinder psychisch kranker Eltern (42%) und dies, obwohl Schätzungen davon ausgehen, dass deutlich mehr als 500 000 Kinder und Jugendliche sich in einer solchen, oftmals für sie stark belastenden Situation befinden und dringend Unterstützung bräuchten (vgl. Lenz 2010). Auch in den 42% der Jugendamtsbezirke mit solchen Beratungsangeboten kann nicht angenommen werden, dass es sich hier um ausschließlich spezialisierte Beratungsstellen für diese Zielgruppen handelt. Dieses Ergebnis verweist vielmehr darauf, dass es inzwischen in vier von zehn Jugendamtsbezirken Angebote für diese Zielgruppe gibt. Diese kön-

nen auch bei psychiatrischen Kliniken angesiedelt sein. Da die Problematik von Kindern psychisch kranker Eltern zwei Systeme (Kinder- und Jugendhilfe und medizinisches System) berührt, ist es auch fraglich, ob eine Spezialberatung überhaupt der richtiger Ansatzpunkt ist.

Der Anteil der Jugendamtsbezirke mit eigenem telefonischem Beratungsangebot hat sich in den letzten vier Jahren weiter verringert. Bei der vorletzten Erhebung haben entsprechende Analysen gezeigt, dass diese Entwicklung nicht im Zusammenhang mit der zunehmenden Verbreitung der Online-Beratung, die ähnlich wie die Telefonberatung jungen Menschen die Möglichkeit bietet, anonym und niedrigschwellig ihr Beratungsanliegen zu artikulieren, steht. Vielmehr muss angenommen werden, dass für diese Angebote die Ressourcen nicht mehr vorhanden sind oder nicht ausreichend Ehrenamtliche mobilisiert werden können und viele Kommunen sich die Frage stellen, warum sie lokal Angebote schaffen oder aufrechterhalten sollen, die inzwischen auch überregional bereitgestellt werden. In den Jugendamtsbezirken, in denen dieses Angebot weiterhin vorhanden ist, dürfte es sich oftmals um Formen der Peerberatung handeln, bei der Jugendlichen andere Jugendliche zum Beispiel darüber informieren, wo und zu welchem Zweck lokal jugendbezogene Aktivitäten stattfinden.

Trägerstruktur. Die Entwicklung der Trägerstruktur der Beratungsangebote gibt darüber Aufschluss, inwiefern es im Laufe der Zeit zu Verschiebungen zwischen den Trägergruppen kommt. Diese Verschiebungen können wiederum Hinweise auf die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bzw. die Attraktivität eines Angebotsbereiches liefern. Anders als in der Vergangenheit lässt sich gegenüber der letzten Erhebung ein durchgängiger Trend erkennen. Der Rückzug des öffentlichen Trägers scheint bei den Beratungsangeboten an Fahrt verloren zu haben (vgl. Tab. 4.3.2). Insbesondere bei der telefonischen Beratung spielt der öffentliche Träger wieder eine etwas größere Rolle. Die AIDS-Beratung befindet sich im Vergleich zu anderen Beratungsformen in den Jugendamtsbezirken am häufigsten ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft (49%). Dies erklärt sich dadurch, dass viele AIDS-Beratungsstellen von den Gesundheitsämtern organisiert werden.

Die stärkste Zunahme des Anteils der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich nicht öffentliche Träger als Anbieter von Beratungsleistungen fungieren, findet sich bei der Schwangerschaftsberatung und Beratungsangeboten für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Bei letzterem Angebot ist dies wahrscheinlich auf die Rolle der Jugendmigrationsdienste zurückzuführen, die fast alle in freier Trägerschaft sind und in einem nicht unerheblichen Umfang Kinder- und Jugendlichen mit Migrationshintergrund beraten (Sommer/Will 2008).

Privat-gewerbliche Träger haben bei Beratungsangeboten noch keine nennenswerte Größenordnung erreicht, was angesichts der Finanzierungsformen für Beratung in der Kinder- und Jugendhilfe nicht überrascht. Am

weitesten verbreitet in den Jugendamtsbezirken (6%) und deutlich mehr als vor vier Jahren (1%) ist hier die Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung in privat-gewerblicher Trägerschaft. Es ist anzunehmen, dass es sich hier in der Mehrzahl der Fälle um frei niedergelassene Psychologen handelt, die auf der Basis von geleisteten Beratungsstunden mit dem Jugendamt abrechnen.

Die Trägerstruktur in Landkreisen unterscheidet sich erheblich von der in Städten, aber ohne durchgängiges Muster über alle Beratungsangebote hinweg. Erziehungs-, Ehe- und Familienberatungsangebote befinden sich in den Landkreisen signifikant häufiger ausschließlich in freier Trägerschaft. Eine Erklärung für die Unterschiede zwischen den Jugendamtsbezirken besteht darin, dass für manche Angebote – insbesondere in den Landkreisen – keine Pluralität von Angeboten vorhanden ist. Es kann ein Zusammenhang mit der vorhandenen Anzahl von (potenziellen) AdressatInnen in den Jugendamtsbezirken vermutet werden.

Wie angesichts des niedrigen Anteils der ostdeutschen Beratungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zu vermuten (vgl. Tab. 4.3.1), befinden sich in signifikant mehr Jugendamtsbezirken in Ostdeutschland sowohl Angebote der Jugendberatung als auch der Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung ausschließlich in freier Trägerschaft. An dieser Konstellation hat sich in den vergangenen vier Jahren nichts geändert.

In fast der Hälfte der Jugendamtsbezirke (48%) wird Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung teils durch öffentliche Träger, teils durch nicht öffentliche Träger erbracht. Dieser hohe Anteil erschwert eine Einschätzung der noch verbleibenden Rolle des öffentlichen Trägers. 2008 wurden nach den Ergebnissen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik 37% der Erziehungsberatungen durch den öffentlichen Träger erbracht (vgl. Statistisches Bundesamt 2010c). In der Tendenz sinkt dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr geringfügig. Im Vergleich zu dem Anteil der ambulanten, teilstationären (vgl. Kap. 4.5) als auch stationären Hilfen (vgl. Kap. 4.6) liegt dieser Anteil deutlich höher. Die Erziehungsberatung scheint damit der letzte Bereich zu sein, an dem die öffentlichen Träger noch festhalten. Traditionell verfügen die Erziehungsberatungsstellen, auch die in öffentlicher Trägerschaft, über eine hohe Eigenständigkeit. Zudem gehören viele Angestellte der Erziehungsberatungsstellen Gehalts- und Berufsgruppen an, die in der übrigen öffentlichen Verwaltung relativ selten vertreten sind. Dies erschwert eine Auflösung von Beratungsstellen in öffentlicher Trägerschaft, da alternative Beschäftigungsangebote für das vorhandene Personal begrenzt vorhanden sind.

Es wurde bereits angedeutet, dass nicht in allen Jugendamtsbezirken eine Pluralität von Angeboten realisiert werden kann. Tabelle 4.3.3 gibt einen Überblick über die Anteile der Jugendamtsbezirke, in denen – sofern das Angebot überhaupt besteht – den AdressatInnen der Jugendhilfe eine Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern von Beratungsleistungen

gen eröffnet wird. Am häufigsten bestehen Wahlmöglichkeiten im Bereich der Angebote zur Schwangerenkonfliktberatung (77%) sowie der Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung (80%). Am seltensten sind mehrere Angebote der AIDS-Beratung (21%) und der telefonischen Beratung für Kinder und Jugendliche vorhanden (27%), wobei Letztere auch eine Beratungsform darstellt, bei der die Erreichbarkeit durch eine Konkurrenz von Anbietern eher erschwert als erleichtert werden würde, da eine Vielzahl von Rufnummern die Orientierung in akuten Problemsituationen verkomplizieren könnte. Allerdings kann telefonische Beratung auch durch einen Verbund der örtlichen Träger mit einer gemeinsamen Rufnummer oder überregional angeboten werden.

Tab. 4.3.3: Anteil der Jugendamtsbezirke mit Anbiervielfalt, wenn Angebot vorhanden, sowie Veränderung dieses Anteils von 2004 auf 2008 in Prozentpunkten*

Beratungsbereiche	Anteil der Jugendamtsbezirke	Veränderung
Erziehungs-, Ehe-, Familienberatung	80 %	(-1 %)
Schwangerschaftsberatung	77 %	(-4 %)
Erziehungskompetenztrainings*	70 %	
Jugendberatung	64 %	(+2 %)
Drogen- und Suchtberatung	52 %	(-9 %)
Beratung für misshandelte und sexuell missbrauchte Kinder und Jugendliche	44 %	(-5 %)
Beratung für ausländische Jugendliche	41 %	(-7 %)
Beratungsstelle für Kinder psychisch erkrankter Eltern*	31 %	
Telefonische Beratung für Jugendliche	27 %	(-16 %)
AIDS-Beratung	21 %	(-9 %)

* Erstmals erhoben

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Wie bereits bei der letzten Erhebung zu beobachten war, wird nur die Schwangerschaftsberatung signifikant häufiger von mehreren Trägern in den westdeutschen Jugendamtsbezirken geleistet – wahrscheinlich auch vor dem Hintergrund der größeren Bedeutung religiöser Orientierungen. Wenn spezifische Beratungsmöglichkeiten in den einzelnen Bereichen vorhanden sind, gibt es bezüglich der Wahlmöglichkeiten kaum Unterschiede zwischen Landkreisen und Städten. Besonders deutliche Unterschiede zeigen sich hier lediglich erneut und wie vor vier Jahren bei der Schwangerschaftsberatung. Für diesen Beratungsbereich sind in den Städten signifikant häufiger

mehrere Beratungsangebote vorhanden. Zum Teil werden diese Beratungsangebote sicherlich auch von Personen aus umliegenden Landkreisen genutzt, weil die Chance der Wahrung ihrer Anonymität höher eingeschätzt wird.

Die zweite Spalte der Tabelle 4.3.3 verdeutlicht die Entwicklung der Trägerpluralität innerhalb der Jugendamtsbezirke. Insgesamt gibt es für die meisten Beratungsbereiche keine großen Veränderungen. Bis auf eine Ausnahme (Jugendberatung) ist die Pluralität in den Jugendamtsbezirken leicht zurückgegangen. Der deutlichste Rückgang ist bei der telefonischen Beratung zu verzeichnen. Hier wurde wahrscheinlich in mehreren Jugendamtsbezirken versucht, *eine* Telefonnummer, unter der die Beratung erreichbar ist, zu etablieren. Die Verringerung der Pluralität für dieses Angebot spiegelt auch den sich abzeichnenden Rückgang des Vorhandenseins dieses Angebots in den Jugendamtsbezirken wider (vgl. Tab. 4.3.2).

4.3.4 Fazit

Der Trend der steigenden Inanspruchnahme institutioneller Beratung ist ungebrochen. Für immer mehr Menschen wird der Rückgriff auf professionelle Beratungsleistungen zur Normalität. Insbesondere die Erziehungsberatungsstellen scheinen für die Bevölkerung gut erreichbar zu sein. Allerdings können keine Aussagen zu eventuellen Wartelisten getroffen werden. Hierüber liegen keine Angaben vor. Weiterhin gibt es kein systematisches Wissen darüber, ob „ortsfremden“ Hilfesuchenden aufgrund der vereinbarten Finanzierungsmodalitäten Hilfestellungen verweigert werden. Die Effekte des FamFG auf die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen können zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

Aufgrund der hohen Ausdifferenzierung der Beratungsangebote können nicht alle Jugendämter alles anbieten. Sowohl bezüglich der Verbreitung als auch der Trägerstruktur der Beratungsangebote zeichnen sich keine eindeutigen Trends ab.

4.4 Förderung der Erziehung in der Familie

In jüngster Zeit finden Unterstützungsangebote für Familien und Kinder besondere Beachtung. Solche Angebote, wie z.B. Mütterzentren, Familienzentren, Familienbildungsstätten haben zum Teil schon eine lange Tradition, aber sie haben durch die politische Betonung der Bedeutung der frühen Förderung eine Renaissance erfahren. Unter unterschiedlichen Bezeichnungen (z.B. Familienzentren, Eltern-Kind-Zentren oder Mehrgenerationenhäuser) werden zunehmend Angebote entwickelt, die verschiedene Hilfestellungen und Leistungen für Familien bereitstellen und sich teilweise mit Angeboten

für ältere Menschen vernetzen oder in denen Angebote für junge Menschen, Familien und ältere Menschen organisatorisch zusammengeführt werden. Im Kern sollen diese Angebote gleichzeitig mehrere Funktionen erfüllen. Sie sollen eine Anlaufstelle und Unterstützungspunkt für Fragen der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen sein. Welche Entwicklung solche Angebote nehmen, welche Zielgruppen sie bedienen werden und welche Funktionen sie für diese erfüllen können, wird sehr davon abhängen, welche Art von Einrichtung (z.B. Familienzentrum oder Kindergarten) als Kern dieser Angebote definiert wird und mit welchen anderen Einrichtungen sie sich in welcher Form vernetzen wird. Es zeigt sich bereits heute, dass dies von Region zu Region unterschiedlich ist.

Eine neue Entwicklung ist, dass diesen Zentren vielfach Aufgaben im Bereich der frühen Förderung sowie vorbeugender Hilfen, die zu möglichst optimalen Bedingungen des Aufwachsens beitragen sollen, zugeschrieben werden. Sie werden von der Idee geleitet, möglichst früh Hilfe und Unterstützungsleistungen anzubieten, damit in späteren Phasen des Lebens Probleme vermieden werden können. Vor diesem Hintergrund werden zudem neue Hilfeformen und Kooperationsbeziehungen zum Gesundheitssystem, das in der Regel zu einem früheren Zeitpunkt als die Kinder- und Jugendhilfe mit Familien in Kontakt steht, etabliert und ausprobiert (vgl. Landua u.a. 2009).

Die Notwendigkeit früher Hilfen und niedrigschwelliger familienunterstützender Angebote wird auch mit einer wachsenden Erziehungsunsicherheit in der Gesellschaft in Zusammenhang gebracht. Eltern stehen wie auch andere Institutionen der Erziehung vor der Schwierigkeit, auf die komplexen Herausforderungen moderner Gesellschaften (Individualisierung, Pluralisierung, Wandel des Arbeitsmarktes usw.) zu reagieren und dabei möglichst optimale Entwicklungsbedingungen für Kinder und Jugendlichen zu schaffen. Der Bedarf an Erziehungswissen sowie an Möglichkeiten des Austausches und der Beratung steigt deshalb seit Jahren an, wie beispielsweise an der Fülle der pädagogischen Ratgeberliteratur und der Popularität von Fernsehsendungen mit pädagogischen Fragestellungen zu sehen ist (vgl. z.B. Wahl/Hees 2006: Kap. 7).

In der Diskussion um die Bedeutung früher Förderung richtet sich die Aufmerksamkeit besonders auf die Erkenntnisse der Kleinkindforschung. Diese verdeutlichen, dass Entwicklungsverläufe bereits in früher Kindheit geprägt werden und die frühe Kindheit eine wichtige Phase ist, in der der Grundstein für spätere Lernerfahrungen und -prozesse gelegt wird. Diese Erkenntnis rückt auch die Rolle der Eltern als Erziehungsinstanz und Begleiter der frühkindlichen Entwicklungsprozesse wieder stärker ins Zentrum der Diskussion. Die Erziehungskompetenz der Eltern wird in dieser Perspektive zu einem entscheidenden Faktor für die kindlichen Entwicklungschancen. Allerdings werden in dieser Diskussion die strukturellen und ge-

sellschaftlichen Bedingungen, die den Alltag der Familien und damit deren Erziehungsverhalten beeinflussen, vielfach ausgeblendet.

Mit den Erhebungen des Nationalen Zentrums früher Hilfen (NZFH) sind die vorhandenen Aktivitäten auf dem Gebiet der frühen Förderung der Kinder und der Förderung der Erziehung gut dokumentiert (vgl. www.frue-hehilfen.de). Die Daten der Jugendamtsbefragung ergänzen diese Ergebnisse in Teilbereichen und beleuchten insbesondere die Trägerstruktur einiger Angebote.

Im SGB VIII sind mehrere Formen der Förderung der Erziehung kodifiziert. Hierzu gehören Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung (§ 16 SGB VIII), die Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung (§ 17 SGB VIII), Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge (§ 18 SGB VIII), gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder (§ 19 SGB VIII) sowie Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen (§ 20 SGB VIII). Diesen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird auch nach dem öffentlichen Bedeutungsgewinn der Perspektive der Förderung der Familien statistisch nach wie vor wenig Aufmerksamkeit zuteil, obwohl sie für Familien in vielen Situationen unverzichtbare Hilfen darstellen, den Alltag und die Erziehungsaufgaben zu meistern. Diese sozialstaatlichen Leistungen haben gemeinsam, dass sie im Einzelfall schwer von erzieherischen Hilfen (§§ 27ff. SGB VIII) abgrenzbar sind. Die Unterschiede sind eher in der Intensität der pädagogischen Intervention sowie im Zugang zu den Hilfen (mal mit, mal ohne Hilfeplan) zu sehen. Die Beratungsleistungen und Unterstützungsleistungen, die in den oben genannten Paragraphen des SGB VIII spezifiziert sind, werden bislang an keiner Stelle in Deutschland systematisch flächendeckend erfasst. In der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik werden nur die Beratungsleistungen nach § 28 SGB VIII dokumentiert (vgl. Kap. 4.3). Einzelne Beratungsstellen, Einrichtungen und Jugendämter führen zwar für ihre eigenen Zwecke Statistiken, hierfür gibt es aber weder einheitliche Erfassungsvorgaben, noch werden die Ergebnisse der einzelnen Einrichtungen und Ämter an irgendeiner Stelle zusammengetragen. Die Statistiken einzelner freier Träger (vgl. z.B. Zerfuß 2009) und Jugendämter zeigen, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Eltern Beratungs- und Unterstützungsleistungen nach den §§ 16, 17, 18, 19 und 20 SGB VIII in Anspruch nimmt, die nicht durch einen besonderen erzieherischen Bedarf begründet werden.

Ein großer Teil der präventiven Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe wird also nicht dokumentiert. Damit bleibt eine Chance ungenutzt, sichtbar zu machen, dass die Kinder- und Jugendhilfe nicht nur handelt, wenn es bereits „zu spät“ ist. Dies aufzuzeigen wäre jedoch für eine Verbesserung des Images der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich. Die vorliegende Erhebung kann nur einen Teil dieser Lücke schließen. Insbesondere fehlen Daten zur Inanspruchnahme von familiären Unterstützungsleistungen jenseits der Hilfen nach §§ 27ff. SGB VIII. An dieser Stelle werden erste Annäherungen

der Inanspruchnahme von Hilfen in Notsituationen (§ 20 SGB VIII) präsentiert.

4.4.1 Angebote

In diesem Abschnitt werden die Angebote für Familien, die in der Jugendamtserhebung erfasst wurden (vgl. Tab. 4.4.1), nach ihrem Vorhandensein und der Trägerstruktur dargestellt. Ergänzt werden die Daten mit Angaben aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Tab. 4.4.1: Entwicklung der Trägerzugehörigkeit der Eltern- und Familienbildungsstätten in den Jugendamtsbezirken, 2008*

	Ausschließlich öffentl. Träger	Teils öffentl./ teils nicht- öffentl. Träger	Ausschließ- lich nicht- öffentl. Träger	Vorhanden
Mutter-/Vater-Kind- Einrichtungen	2 % (+2 %)	4 % (-6 %)	93 % (+3 %)	58 % (+11 %)
Familien- und Mütter- zentren	8 % (+8 %)	8 % (+5 %)	83 % (-14 %)	45 % (+12 %)
Eltern- und Familien- bildungsstätten	11 % (+7 %)	3 % (-3 %)	86 % (-4 %)	45 % (-5 %)
Mutter-/Vater-Kind-Einrich- tungen für psychisch er- krankte Eltern**	0 %	0 %	100 %	10 %

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

** Erstmals erhoben

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Eltern- und Familienbildungsstätten. In 45% der Jugendamtsbezirke gibt es Eltern- und Familienbildungsstätten (vgl. Tab. 4.4.1). In Städten und in Westdeutschland ist diese Angebotsform signifikant häufiger verbreitet als in Landkreisen und in Ostdeutschland. Im Zeitvergleich ist nach den Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik eine geringe Zunahme der Verbreitung feststellbar (vgl. Tab. 4.4.2).

In 86% der Jugendamtsbezirke befinden sich die Familienbildungsstätten ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft. In etwas mehr als der Hälfte der Jugendamtsbezirke (56%), in denen überhaupt Familienbildungsstätten vorhanden sind, gibt es mindestens zwei davon (vgl. Tab. 4.4.3).

Tab. 4.4.2: Eltern- und Familienbildungsstätten nach Ost- und Westdeutschland, 1998, 2002, 2006 und 2010*

	Ost		West		Insgesamt	
	Dichte*	Anteil ÖT**	Dichte*	Anteil ÖT**	Dichte*	Anteil ÖT**
1998 (insg. 33 Ost, 319 West)	0,8	6 %	1,6	15 %	1,5	14 %
2002 (insg. 53 Ost, 312 West)	1,4	2 %	1,6	11 %	1,5	10 %
2006 (insg. 77 Ost, 249 West)	2,3	1 %	1,3	18 %	1,4	14 %
2010 (insg. 87 Ost, 286 West)	2,9	1 %	1,5	7 %	1,7	6 %

* Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 0- bis 27-Jährige

** Öffentliche Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

Tabelle 4.4.2 zeigt anhand der Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, dass die Verbreitung von Familienbildungsstätten im Jahr 2010 im Osten mit 2,9 Familienbildungsstätten pro 100 000 0- bis 27-Jährigen etwas höher liegt als im Westen (1,5).²⁵ In Ostdeutschland befinden sich die Familienbildungsstätten so gut wie nie (1 %) in öffentlicher Trägerschaft, anders als in Westdeutschland (7%). Im Zeitvergleich zwischen den Jahren 2006 und 2010 zeigt sich in Ost- wie in Westdeutschland eine geringfügige Zunahme der Anzahl der Familienbildungsstätten. Von 2006 auf 2010 ist der Anteil der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft in Westdeutschland deutlich gesunken.

Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen. Der Anteil von Jugendamtsbezirken, in denen sich eine Mutter-/Vater-Kind-Einrichtung befindet, hat deutlich zugenommen (+11%). Nun befindet sich in deutlich mehr als der Hälfte der Jugendamtsbezirke (58 %) eine gemeinsame Wohnform für Mütter bzw. Vä-

25 Der Vergleich der Angaben einiger Landesarbeitsgemeinschaften von Familienbildungsstätten und anderer Quellen zeigt eine Untererfassung der Eltern- und Familienbildungsstätten in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. So weist zum Beispiel die amtliche Statistik im Jahr 2006 für NRW 70 Eltern- und Familienbildungsstätten aus, während in einer Erhebung im Kontext der wissenschaftlichen Begleitung der Entwicklung der Familienzentren in NRW 162 Familienbildungsstätten einbezogen wurden (vgl. Schilling 2008). Für Bayern weist die amtliche Statistik eine Familienbildungsstätte aus, wohingegen das IFB 12 Einrichtungen zählt (Rupp u. a. 2010). Die tatsächliche Anzahl von Familienbildungsstätten dürfte damit mindestens doppelt so hoch sein wie in der amtlichen Statistik ausgewiesen.

ter und Kinder.²⁶ Der Unterschied zwischen Ost (61 % der Jugendamtsbezirke) und West (31 %), der dabei festgestellt werden kann, ist signifikant. Gibt es Mutter- bzw. Vater-Kind-Einrichtungen, so befinden sie sich überwiegend (93 %) in nicht-öffentlicher Trägerschaft.

Tab. 4.4.3: Entwicklung der Trägerpluralität bei einzelnen Angeboten zur Unterstützung von Familien in den Jugendamtsbezirken, in denen das Angebot vorhanden ist, von 2004 auf 2008*

	Mehrere Träger	Veränderung*
Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen	55 %	+/-0 %
Familien- und Mütterzentren	56 %	-4 %
Eltern- und Familienbildungsstätten	56 %	+5 %

* Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Dort, wo Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen vorhanden sind, kann eine beachtliche Pluralität festgestellt werden: In 55 % dieser Jugendamtsbezirke gibt es mindestens zwei Einrichtungen für Mütter bzw. Väter und ihre Kinder.

Bezüglich der Trägerschaft privat-gewerblicher Träger zeichnet sich eine Veränderung ab. Während im Jahr 2004 in diesem Bereich noch keine privat-gewerblichen Träger aktiv waren, gehören diese inzwischen in 11 % der Jugendamtsbezirke zum Trägerspektrum. Da die Regelungen §§ 78a ff. SGB VIII auch auf Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen angewandt werden, zeigen sich in dem Trend erste Folgen der Vorschrift, die Finanzierung auch für diesen Einrichtungstyp über frei aushandelbare Entgelte zu regeln.

Die besondere Problemkonstellation von Kindern mit einem psychisch kranken Elternteil ist erst in den letzten Jahren verstärkt thematisiert worden. Schätzungen gehen als Untergrenze davon aus, dass „konservativ geschätzt 1,6 Mio. Minderjährige in Deutschland vom Erleben psychischer Krankheit bei einem oder bei beiden Elternteilen betroffen sind“ (BMFSFJ 2009, S. 108). Kinder psychisch kranker Eltern haben ein erhöhtes Risiko, Vernachlässigung und Misshandlung zu erfahren (Helming u. a. 2007). Zudem haben sie eine deutlich erhöhte Wahrscheinlichkeit, selbst psychische Störungen zu erleiden oder psychisch zu erkranken (vgl. Überblick in Lenz 2008). Untersuchungen weisen aber auch darauf hin, dass die aus der psy-

26 Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik weist 2006 lediglich 185 Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen aus. Offensichtlich wird damit die Anzahl dieser Einrichtungen deutlich unterschätzt.

chischen Erkrankung entstehenden Belastungen für die Familien nicht zwangsläufig zu einer übergroßen Belastung für die Kinder werden müssen, sofern mit der spezifischen Problemkonstellation adäquat umgegangen wird. Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen für psychisch erkrankte Eltern können eine solche passende Unterstützung darstellen.

Trotz des hohen Bedarfs sind Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen für psychisch erkrankte Eltern nicht besonders weit verbreitet. Lediglich in jedem zehnten Jugendamtsbezirk existiert ein solches Angebot. Dabei ist anzunehmen, dass es sich hier nicht um Einrichtungen handelt, die ausschließlich psychisch kranke Eltern und ihre Kinder aufnehmen, sondern Kompetenzen vorhanden sind, auch für diese Zielgruppe adäquate Angebote bereitstellen zu können. Die Einrichtungen befinden sich ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft. Der Anteil der Jugendamtsbezirke mit dieser Art von Einrichtungen in privatgewerblicher Trägerschaft ist vergleichbar mit dem der Mutter-/Vater-Kind-Einrichtungen (11 %). Im Vergleich dazu seltener ist in den Jugendamtsbezirken eine Angebotspluralität vorhanden (25 % zu 55 % der Jugendamtsbezirke).

Familien-/Mütterzentren. Die Entwicklung, verschiedene Einrichtungen mit unterschiedlichen Funktionen miteinander zu vernetzen bzw. organisatorisch zusammenzuführen, geht mit einer verwirrenden Begriffsvielfalt einher. Am Beispiel der Verwendung des Begriffs „Familienzentrum“ in den beiden größten Bundesländern lässt sich dies exemplarisch verdeutlichen. In NRW steht dieser Begriff für Kindertageseinrichtungen, die erweiterte Funktionen haben. In Bayern dagegen werden immer mehr Einrichtungen als „Familienzentrum“ bezeichnet, die man früher „Mütterzentrum“ genannt hat und die eine ganz andere Tradition mitbringen. Diese Entwicklung erschwert die Beschreibung von Veränderungen der Verbreitung einzelner Einrichtungstypen.

In fast der Hälfte der Jugendamtsbezirke (45 %) gibt es ein Familien-/Mütterzentrum (vgl. Tab. 4.4.1). Ihre Verbreitung hat deutlich zugenommen (+12 %) und ist in Zusammenhang mit der forcierten Etablierung von Familienzentren in NRW zu sehen. Insgesamt will NRW ein Drittel der 9000 Kinderbetreuungseinrichtungen in Familienzentren umwandeln. Die Familienzentren befinden sich zum Großteil in nicht-öffentlicher Trägerschaft (83 %). Die Zunahme von Familienzentren in öffentlicher Trägerschaft ist auf den Ausbau von Kindertagesstätten in öffentlicher Trägerschaft zu Familienzentren zurückzuführen (vgl. Tab. 4.4.1). In 56 % der Jugendamtsbezirke, in denen solche Einrichtungen überhaupt vorhanden sind, gibt es mehrere Familien-/Mütterzentren. Nach den Angaben des „Mütterzentren Bundesverbandes e. V.“ gibt es in Deutschland über 400 Mütterzentren. Wie die Erhebung bei den Jugendämtern zeigt, befinden sich diese wohl nicht gleichmäßig über die Bundesrepublik verteilt, sondern es gibt Regionen, in denen kein Mütterzentrum vorhanden ist, während in anderen Regionen

mehrere Mütterzentren zur Verfügung stehen. Vor allem in Bayern und Niedersachsen gibt es verhältnismäßig viele Familien- und Mütterzentren.

Betreuung und Versorgung in Notsituationen. Um das Wohl des Kindes zu gewährleisten, sollen nach § 20 SGB VIII Eltern oder Alleinerziehende, die aus gesundheitlichen oder anderen zwingenden Gründen bei der Betreuung und Versorgung eines Kindes ausfallen, unterstützt werden, wenn sie selbst nicht in der Lage sind, diese Aufgaben wahrzunehmen und die Angebote der Förderung des Kindes in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege nicht ausreichen. Die Hilfe ist nachrangig gegenüber Leistungen anderer Sozialleistungsträger (z.B. § 38 SGB V). Dies eröffnet dem öffentlichen Träger in vielen Fällen einen Ermessensspielraum. Die Verbreitung dieser Form von Hilfen und das Passungsverhältnis zwischen Angebot und (potenzieller) Nachfrage lassen sich damit eigentlich nur in der Zusammenschau der Leistungen aller Sozialleistungsträger beurteilen. Die Datenlage erlaubt eine solche Betrachtung jedoch nicht. Hier können nur die Leistungen, die von den öffentlichen Jugendhilfeträgern finanziert werden, dargestellt werden.²⁷ 79% der Jugendämter haben mindestens einmal im Referenzjahr eine Hilfe nach § 20 SGB VIII finanziell gefördert. Das heißt auch, dass 21% der Jugendämter keine Hilfe nach § 20 SGB VIII leisten. Da nicht anzunehmen ist, dass es in einem Fünftel der Jugendamtsbezirke in Deutschland, keine einzige Familie gibt, die sich für eine gewisse Zeit in einer Notlage befindet, die eine Hilfe nach § 20 SGB VIII rechtfertigen würde und es auch sehr unwahrscheinlich ist, dass in diesen Regionen andere Kostenträger diese Aufgabe übernehmen, kann bezogen auf diese Hilfeform von einem erheblichen Mangel an Bedarfsgerechtigkeit ausgegangen werden. Bezüglich der Inanspruchnahme bezogen auf die Anzahl der unter 14-Jährigen zeigt sich eine starke Streuung zwischen den Jugendämtern. Im Durchschnitt erhalten pro 10000 Kinder 3,5 eine Leistung nach § 20 SGB VIII. Der Median liegt dagegen bei 1,4 Fällen. Es sind keine Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie nach Städten und Landkreisen erkennbar. Die unterschiedliche Inanspruchnahme ist wohl vielmehr im Zusammenhang mit der Politik der anderen Sozialleistungsträger zu sehen. Je nachdem, in welchen Fällen die anderen Sozialleistungsträger Hilfen bereitstellen, reagieren die Jugendämter.

Auch bei der durchschnittlichen Betreuungsdauer in Tagen zeigt sich eine große Variation. Der Durchschnitt beträgt 71 Tage, während der Median bei 44 Tagen liegt.

27 Vgl. Zerfaß (2009) für eine Darstellung der Leistungserbringung dieses Trägertyps über verschiedenen Sozialleistungsträger hinweg. Hier wird deutlich, dass die Mehrzahl der Leistungen von den Krankenkassen finanziert werden.

4.4.2 Fazit

Angebote zur Förderung in der Familie sind häufig Teil des Angebotsspektrums, wie sich an der Anzahl der Jugendamtsbezirke mit entsprechenden Angeboten ablesen lässt. In der Tendenz scheint sich das Angebot auszuweiten. Jedoch ist es bisher noch nicht überall gelungen, eine Infrastruktur für präventive Angebote und frühe Hilfen aufzubauen. Der fehlende individuelle Rechtsanspruch auf präventive Leistungen kann als einer der Gründe hierfür gesehen werden. Die statistische Abbildbarkeit dieser Leistungen steht bislang in einem krassen Widerspruch zu der Bedeutung, die ihr von Öffentlichkeit, Politik und Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zugemessen wird. Während die Angebotsseite ansatzweise abgebildet werden kann, fehlen vergleichbare Daten zur Inanspruchnahme der Leistungen zur Förderung der Erziehung in Familien, die nicht zu den Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII zählen. Insofern lässt sich empirisch gar nicht feststellen, ob der öffentliche Stellenwert, der diesem Thema zugemessen wird, sich auch in einer veränderten Praxis der Kinder- und Jugendhilfe niederschlägt.

Aber auch auf der Angebotsseite gibt es Entwicklungen, die die statistische Beschreibung dieses Arbeitsfeldes erschweren. Insbesondere bei den neueren Angeboten im Bereich der frühen Hilfen haben sich bislang noch keine eindeutigen Angebotsprofile entwickelt, die valide Rückschlüsse auf das Geleistete erlauben. Viele Kommunen gehen hier eigene Wege, entwickeln neue Modelle, ohne dass immer klar ist, wie diese zur bestehenden Angebotsstruktur in Beziehung stehen. Das Spektrum der Begriffe ist groß und erschwerend kommt hinzu, dass bestehende Einrichtungen zusätzliche Aufgaben zugeschrieben bekommen und dabei Bezeichnungen von anderen Einrichtungen mit anderen Funktionen übernehmen. Es wird noch dauern, bis wieder ein Profil der Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie erkennbar ist. Erst dann wird es möglich sein, die unbefriedigende Erfassung und Beschreibung dieses Arbeitsfeldes zu ändern. Bis dahin wird auch unklar bleiben, welche Beziehung zwischen der Inanspruchnahme der Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie und den Hilfen zur Erziehung existiert. Eine höhere Aufmerksamkeit für die Lebenslagen von Familien kann theoretisch zu einer Vermeidung von erzieherischen Defiziten führen, aber sie kann auch die Hemmschwellen zur Inanspruchnahme von Hilfen senken und mehr Familien als bisher in den Genuss von Hilfen und Unterstützung bringen. Die steigenden Fallzahlen im Bereich der ambulanten Hilfen lassen vermuten, dass zumindest das erste Szenario nicht zum empirisch Wahrscheinlichsten gehört.

4.5 Ambulante und teilstationäre Hilfen zur Erziehung

Die ambulanten Hilfen sind durch ihren rasanten Ausbau in den vergangenen Jahren zum quantitativ wichtigsten Bestandteil des Spektrums der erzieherischen Hilfen geworden. Sie haben sich neben den Formen der Fremdunterbringung zu einer nicht mehr wegzudenkenden Hilfeform entwickelt. Die nach wie vor anhaltende Zunahme der Inanspruchnahme dieser Hilfen signalisiert einen wachsenden Bedarf an Förderungs- und Unterstützungsleistungen für Familien. Die Praxis berichtet von einer Zunahme von Familien mit komplexen Hilfebedarfen. Allerdings liegen hierzu keine empirisch gesicherten Langzeitbeobachtungen vor. Hinzu kommen gestiegene Anforderungen an die Zusammenarbeit mit Eltern. Verschiedene Forschungsarbeiten zu dem Hilfeprozess der ambulanten Hilfen haben detailliert herausgearbeitet, dass das Ziel sozialpädagogischer Interventionen, die Beziehungen innerhalb der Familie zu verbessern und die Erziehungskompetenz der Eltern zu erhöhen, eine qualifizierte, sensible, emphatische, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Eltern erfordert (z.B. Petko 2004; Wolf 2006; Woog 1998). Ob die neuen Ansätze, etwa durch Elterntrainings oder Familienhebammen positiv auf die Eltern einzuwirken, in diesem Zusammenhang erfolgreich sind, muss erst noch empirisch nachgewiesen werden. Sie markieren jedoch eine Tendenz, für die Zusammenarbeit mit Eltern neue Orte zu definieren und andere Zugänge zu schaffen.

Gleichzeitig wandeln sich die Bedingungen, unter denen diese Leistungen erbracht werden. Die schwierige Finanzlage vieler Kommunen führt zu einer Verkürzung der Hilfen (siehe Kap. 4.7) und zu einer immer noch stark verbreiteten Hoffnung, durch ambulante Hilfen teurere stationäre Hilfen vermeiden zu können. In den letzten Jahren wurde vielerorts die Finanzierung der ambulanten Hilfen auf Fachleistungsstunden umgestellt. Mit der Umstellung von einer Pauschalfinanzierung auf Fachleistungsstunden ist nach Berichten aus der Praxis häufig einer Reduzierung der für die AdressatInnen verfügbaren Zeit verbunden (Frindt 2010). Die Finanzierung durch Fachleistungsstunden beeinflusst zwar nicht unmittelbar die Qualität der Arbeit (vgl. Fröhlich-Gildhoff u. a. 2006), führt aber bei den Trägern zu einer Verdichtung der Arbeit und tendenziell zur Absenkung der Gehälter der Beschäftigten. Dies wiederum verringert für die Träger die Chancen, erfahrene Fachkräfte zu beschäftigen. Eichinger (2009a) spricht im Zusammenhang mit der Beschäftigtensituation in der sozialen Arbeit von einer Tendenz der Prekarisierung. Von den Beschäftigten in den Arbeitsbereichen der ambulanten Hilfen arbeiten 49% in Teilzeit, wobei es große Unterschiede zwischen den Arbeitsbereichen gibt (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). 22% der Beschäftigten in den Arbeitsbereichen der ambulanten Hilfen sind

befristet angestellt (vgl. Statistisches Bundesamt 2004).²⁸ Damit ist dieser Anteil mehr als doppelt so hoch wie bei den abhängig Beschäftigten insgesamt: Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2008 haben 8,9% der abhängig Beschäftigten einen Vertrag auf Zeit. Diese Zahlen stellen für sich genommen noch keinen Beleg für eine Prekarisierung der Beschäftigten dar, zeigen aber, dass die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung nicht immer optimal sind.

Die Kinder- und Jugendhilfe hat im Laufe ihrer Geschichte eine breite Palette ambulanter und (teil-)stationärer Hilfen entwickelt. Zum einen sind diese im SGB VIII kodifiziert, wie zum Beispiel die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) oder die Erziehungsbeistandschaft. Zum anderen gibt es immer wieder Neuentwicklungen oder Modifizierungen und Ergänzungen zu bestehenden Hilfeformen (z.B. Haushaltsorganisationstraining (HOT), bei dem stärker als bei der SPFH die konkrete Unterstützung der Haushaltsorganisation im Vordergrund steht). Die sogenannten flexiblen, integrierten Hilfen sind in den letzten Jahren das prominenteste Beispiel von Versuchen, Hilfeformen zu entwickeln, die geeignet sind, die Erziehungsfähigkeit der Personensorgeberechtigten zu stärken. Die Verbreitung flexibler Hilfen hat nicht genau bestimmbare Auswirkungen auf die statistische Erfassung der Angebotsstruktur und Inanspruchnahme verschiedener ambulanter Hilfen. Einige Jugendämter sind dazu übergegangen, nicht länger erzieherische Hilfeformen an sich zu unterscheiden, sondern fassen mehrere Hilfeformen von unterschiedlicher Intensität unter einem Begriff, der von Region zu Region variiert (z.B. „ambulante Erziehungshilfen“, „familienorientierte Hilfen“, „familienpädagogische Hilfen“), zusammen. Die Modifikation der Erhebungsmerkmale der amtlichen Statistik, die seit dem Erhebungsjahr 2007 gelten, hat dieser Entwicklung insofern Rechnung tragen können, als jetzt die Möglichkeit besteht, auch solche Hilfeformen zu erfassen, die nicht explizit im SGB VIII kodifiziert sind. Sie werden jetzt unter dem Label „Hilfe zur Erziehung § 27 SGB VIII (ohne Verbindung zu Hilfen gem. §§ 28 bis 35 SGB VIII)“ erfasst. Hierbei besteht jedoch die Gefahr des Ignorierens von Binnendifferenzierungen unterhalb von Sammelbezeichnungen, wie z.B. „Ambulante erzieherischen Hilfen“. Dies ist insofern kritisch zu sehen, als damit eine einheitliche Gegenstandsbestimmung der ambulanten Hilfen und ihrer Spezialformen behindert und damit die Festlegung fachlicher Standards und die Etablierung von Verfahren der Qualitätsentwicklung und -sicherung erschwert wird (vgl. van Santen 2006b: S. 224).

Eine nicht neue, aber durch die in den letzten Jahren zunehmende Thematisierung von frühen Hilfen stärker beachtete Form der Unterstützung

28 In den Standardtabellen des Statistischen Bundesamt ab dem Erhebungsjahr 2006 wird leider nicht mehr unterschieden zwischen befristeten und unbefristeten Angestellten. Damit können keine Aussagen über diesbezügliche Trends getroffen werden.

von Familien nach der Geburt eines Kindes stellen die Familienhebammen²⁹ dar. Diese werden vor allem in stark belasteten Familien eingesetzt und sollen die gesunde und psychosozial förderliche Entwicklung des Kindes unterstützen. Sie arbeiten damit an der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Gesundheitssystem. Der zunehmende Stellenwert früher Hilfen hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass auch einige Jugendämter dazu übergegangen sind, die Leistungen der Familienhebammen in ihr Leistungsspektrum aufzunehmen. In manchen Regionen geschieht dies in enger Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt, während in anderen Regionen das Jugendamt das Angebot in eigener Regie anbietet (vgl. auch Staschek 2006). Die Ausdifferenzierung der Hilfesysteme wird den Bedarf an Leistungen, die an der Schnittstelle verschiedener Versorgungssysteme angesiedelt sind, weiter erhöhen.

4.5.1 Inanspruchnahme

Die Trends der Inanspruchnahme werden im Folgenden auf der Basis der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik betrachtet. Die Entwicklung der Inanspruchnahme der ambulanten Hilfen wird anhand von altersstandardisierten Quoten abgebildet (vgl. Abschnitt 4.3.1).

Die Sozialpädagogische Familienhilfe wird von den ambulanten und teilstationären erzieherischen Hilfen mit Abstand am häufigsten in Anspruch genommen. Wie die Abbildung 4.5.1 zeigt, ist die steigende Tendenz der Inanspruchnahme ungebrochen. In der Abbildung ist die Entwicklung der Inanspruchnahme der SPFH für Alleinerziehende nach der Definition der amtlichen Statistik (einschließlich Alleinerziehender, die Lebenspartner/in in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft sind), für Eltern sowie für alle zusammen, getrennt dargestellt.³⁰ Die Fallzahlen sind jeweils bezogen auf die entsprechende Anzahl von Familien. Das heißt beispielsweise, dass die Anzahl der Alleinerziehenden mit SPFH in Beziehung zur Gesamtanzahl der Alleinerziehenden gesetzt wurde. Es wird ersichtlich, dass die Inanspruchnahme bei Alleinerziehenden deutlich höher ist als bei den Familien mit zwei Elternteilen. Das Niveau der Inanspruchnahme bei Familien, in denen nur ein Elternteil lebt, liegt etwa fünfmal höher als die Inan-

29 Familienhebammen gibt es seit 1980. Die Anfänge liegen in Bremen, wo 1980 ein diesbezügliches Modellprojekt gestartet wurde.

30 Die Angaben des Mikrozensus enthalten keine Angaben zu den Alleinerziehenden ohne Lebenspartner/in. Für die Berechnung der Quoten wurden nach dieser Definition von Alleinerziehenden im Mikrozensus auch die Fälle der Jugendhilfestatistik zu den Alleinerziehenden gezählt, die entweder wirklich alleinerziehend sind oder in einer Partnerschaft leben. Es ist zu vermuten, dass die Quote der „echten“ Alleinerziehenden, die nicht in einer Partnerschaft leben, im Vergleich zu den Eltern noch höher ist, als in der Abbildung 4.5.1 zum Ausdruck kommt.

spruchnahme bei Familien, in denen beide Elternteile zusammenleben. Dies zeigt, dass SPFH häufig als eine Form der Unterstützung für Alleinerziehende eingesetzt wird. Die Anzahl der Kinder stellt für alle Familienkonstellationen ein besonderes „Risiko“ dar: Je höher die Kinderzahl desto höher ist auch die Inanspruchnahmequote. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt in diesem Zusammenhang, dass fast jede bzw. jeder vierte Alleinerziehende (24%) dem Risiko der Einkommensarmut ausgesetzt ist (BMAS 2008: S. 50). Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit beziehen 40% der Alleinerziehenden Leistungen nach dem SGB II. Dieser Anteil steigt sehr deutlich an, je höher die Kinderzahl ist (Bundesagentur für Arbeit 2010a). Vier von fünf (80%) alleinerziehenden AdressatInnen, die SPFH in Anspruch nehmen, beziehen sozialstaatliche Transferleistungen (Statistisches Bundesamt 2011a). Damit liegt der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungsbezug 10 Prozentpunkte über dem Anteil (70%) aller Familien, die 2010 SPFH in Anspruch nahmen.

Abb. 4.5.1: Inanspruchnahme Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach Familienkonstellation, Deutschland

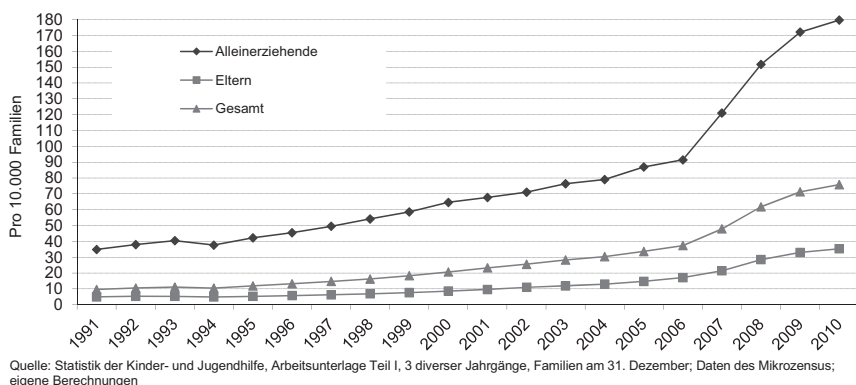
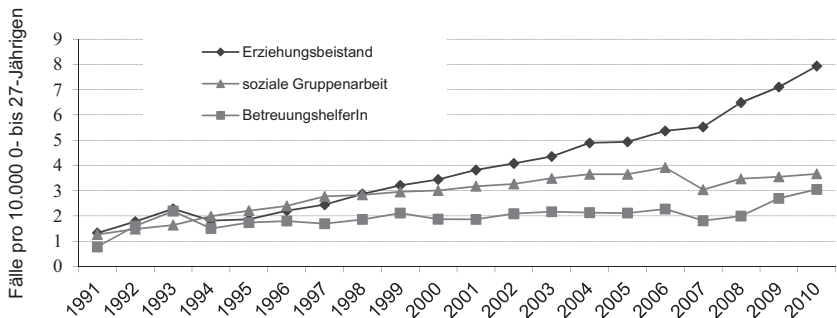


Abbildung 4.5.2 zeigt die Entwicklung der Nachfrage nach Erziehungsbeiständen, Betreuungshelfern und sozialer Gruppenarbeit auf der Basis der Zahl der beendeten Hilfen am jeweiligen Jahresende, so wie sie in der Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewiesen ist. Die Inanspruchnahmequote dieser Hilfeformen bewegt sich im direkten Vergleich mit den anderen Formen erzieherischer Hilfe auf einem relativ niedrigen Niveau. Die Quote der Erziehungsbeistandschaften steigt seit Jahren kontinuierlich an. Eine Betrachtung der altersgruppenspezifischen Quoten (hier nicht dargestellt) zeigt, dass der Anstieg insbesondere auf die Altersgruppe der 15- bis unter 21-jährigen jungen Menschen zurückzuführen ist. Die höchste Inanspruch-

nahme lässt sich bei der Gruppe der 15- bis unter 18-jährigen beobachten. Diese Entwicklung deutet auf eine Funktionsverschiebung der Erziehungsbeistandschaft hin, die – zumindest nach dem SGB VIII – nicht die Selbstständigkeit in den Vordergrund stellt, sondern möglichst unter Erhaltung des Lebensbezuges zur Familie bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen Hilfe leisten soll. Je älter aber die Zielgruppe der Erziehungsbeistandschaft wird, desto unwahrscheinlicher scheint die Realisierung dieses Ziels.

Abb. 4.5.2: Entwicklung der Nachfrage nach Betreuung einzelner junger Menschen, Deutschland



Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Arbeitsunterlage Teil I, 2 diverser Jahrgänge, junge Menschen mit beendeter Hilfe; eigene Berechnungen

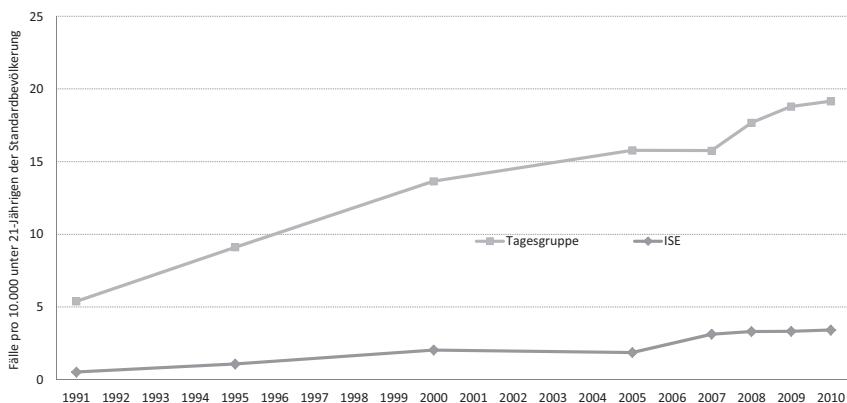
Die Inanspruchnahme einer BetreuungshelferIn bewegt sich viele Jahre auf einem relativ konstanten niedrigen Niveau und steigt den letzten beiden Jahren an. Die tatsächliche Inanspruchnahme von Betreuungshelfern dürfte etwas höher sein als aus der Abbildung 4.5.2 ersichtlich wird, da die Betreuungshelfer nicht immer von der Jugendhilfe finanziert, sondern die Kosten zum Teil auch von den Justizbehörden übernommen werden. Unklar ist, inwiefern die von der Justiz finanzierten Leistungen in die Kinder- und Jugendhilfestatistik einfließen. Es ist aber anzunehmen, dass die Zahl der Inanspruchnahme von Betreuungshelfern unterschätzt wird.

Die Inanspruchnahme der sozialen Gruppenarbeit hat über viele Jahre kontinuierlich zugenommen. Nach 2006 bricht dieser Trend. Eine Betrachtung der Entwicklung der altersgruppenspezifischen Inanspruchnahmequoten zeigt sehr deutlich, dass dieser Trendbruch auf eine Veränderung der Inanspruchnahme der 15- bis unter 21-jährigen zurückzuführen ist. Das SGB VIII wurde mit dem KICK unter anderem mit dem § 36a SGB VIII (Steuerungsverantwortung, Selbstbeschaffung) ergänzt. Diese Ergänzung des SGB VIII diente dazu, die Steuerungsverantwortung beim Jugendamt zu

belassen: Die Kosten einer Hilfe werden nur dann vom Jugendamt übernommen, „wenn sie auf der Grundlage seiner Entscheidung nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts erbracht wird; dies gilt auch in den Fällen, in denen Eltern durch das Familiengericht oder Jugendliche und junge Volljährige durch den Jugendrichter zur Inanspruchnahme von Hilfen verpflichtet werden“ (§ 36a (1) SGB VIII). Soziale Gruppenarbeit gehörte bislang zu dem Spektrum an Maßnahmen, die von den Jugendrichtern verhängt wurden. Die Entwicklung der Inanspruchnahme der sozialen Gruppenarbeit könnte darauf hindeuten, dass die Neuregelung im SGB VIII diese Praxis verändert hat.

Die Inanspruchnahme der ISE stieg von 1991 bis 2007 nahezu kontinuierlich auf niedrigem Niveau an. Seit 2007 gibt es kaum mehr eine Veränderung (vgl. Abb. 4.5.3). Im Vergleich dazu zeigt sich bei den Tagesgruppen eine weitaus dynamischere Entwicklung. Die Inanspruchnahme steigt weiter, obwohl einige befürchtet haben, dass das Angebot Tagesgruppe durch die Ausweitung der schulischen Betreuungszeiten an Bedeutung verlieren wird: Kinder und Jugendliche hätten keine Zeit mehr, überhaupt eine Tagesgruppe zu besuchen, weil sie in der Schule betreut werden. Offensichtlich erfüllen jedoch Tagesgruppen einen spezifischen Bedarf, der nicht von den Schulen abgedeckt wird bzw. gedeckt werden kann.

Abb. 4.5.3: Entwicklung der altersstandardisierten Inanspruchnahme der Tagesgruppen und Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung, Bestand am 31.12. und beendete Hilfen nach Jahren



Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik; eigene Berechnungen; Es wurden nur Daten für die Jahre mit Markierung verwendet; Werte für die dazwischenliegenden Jahre wurden interpoliert.

4.5.2 Angebote

Tabelle 4.5.1 gibt zum einen einen Überblick zur Verbreitung einzelner ambulanter oder teilstationärer Hilfeformen in den Jugendamtsbezirken und zum anderen enthält sie Informationen über die vorhandene Trägerstruktur der Hilfen innerhalb eines Jugendamtsbezirks. Die Erziehungsberatung, die auch zu den ambulanten erzieherischen Hilfen gehört, wird in Kapitel 4.3 „Institutionelle Beratung“ thematisiert.

Tab. 4.5.1: Entwicklung der Trägerzugehörigkeit einzelner ambulanter oder teilstationärer Hilfen zur Erziehung in den Jugendamtsbezirken, 2008*

	Ausschließlich öffentl. Träger	Teils öffentl./ teils nicht- öffentl. Träger	Ausschließ- lich nicht- öffentl. Träger	Vorhanden
Tagesgruppen	1 % (+1 %)	10 % (-6 %)	89 % (+4 %)	95 % (-4 %)
Sozialpädagogische Familienhilfe	4 % (-7 %)	15 % (-6 %)	81 % (+14 %)	98 % (+4 %)
Erziehungsbeistand- schaften/Betreuungshilfe	11 % (-7 %)	19 % (+1 %)	70 % (+6 %)	96 % (+7 %)
Soziale Gruppenarbeit	12 % (-4 %)	5 % (-8 %)	83 % (+12 %)	85 % (+15 %)
Sozialpädagogische Einzelbetreuung	4 % (-3 %)	8 % (-10 %)	88 % (+13 %)	68 % (+8 %)
Kurzzeittherapeutische Maßnahmen für Familien (z. B. FAM, FIM, FSP)	0 % (-5 %)	20 % (+15 %)	80 % (-11 %)	21 % (-2 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Der Vergleich mit der letzten Erhebung zeigt bei sozialer Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaften/Betreuungshilfe, sozialpädagogischer Einzelbetreuung sowie SPFH eine Zunahme des Anteils von Jugendamtsbezirken, die innerhalb ihrer Grenzen dieses Angebot bereithalten. Bei den anderen Hilfeformen ist kein weiterer Ausbau bzw. tendenziell sogar ein Abbau, etwa bei den Tagesgruppen, zu verzeichnen. In der Kinder- und Jugendhilfe-statistik zeigt sich von 2006 auf 2010 eine geringfügige Steigung der Anzahl der Tagesgruppen (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). Beide Ergebnisse zusammen deuten auf eine regional unterschiedliche Entwicklung.

Das Phänomen der Entdifferenzierung der ambulanten Hilfen bei manchen Jugendämtern scheint damit noch keinen allgemeinen Trend darzustellen, es sei denn, diese Jugendämter geben aufgrund der Flexibilität der vor-

gehaltenen ambulanten Hilfen an, alle Angebotsformen zur Verfügung zu stellen.

Die Entwicklung der Trägerstruktur bei den verschiedenen Hilfeformen weist einen eindeutigen Trend auf: Die Hilfen werden zu einem geringeren Ausmaß ausschließlich vom öffentlichen Träger bereitgestellt. Dagegen steigt – bis auf das Angebot der kurzzeittherapeutischen Maßnahmen – bei allen Hilfeformen der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich nicht-öffentliche Träger³¹ als Anbieter von Leistungen fungieren. Der Rückzug des öffentlichen Trägers kann einerseits als eine logische und positive Folge der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips gewertet werden, andererseits birgt er auch die Gefahr, dass Jugendämter ihre Position als Fachbehörde einbüßen, da immer weniger Jugendämter auf eigenes Erfahrungswissen bezüglich der Bereitstellung von Hilfen zur Erziehung zurückgreifen können.

Zwischen Städten und Landkreisen sowie zwischen Ost- und Westdeutschland sind keine statistisch relevanten Unterschiede in der Angebotsstruktur vorhanden. In der Tendenz sind jedoch alle Angebote in den Landkreisen etwas häufiger ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft.

Die Tabelle 4.5.2 zeigt anhand der Leistungsstatistik der Kinder- und Jugendhilfe den Anteil der ambulanten und teilstationären Hilfen in öffentlicher Trägerschaft. Hier bestätigt sich das Bild, das sich auf der Ebene des Angebots in den Jugendamtsbezirken bereits abzeichnete. In der Tendenz geht der Anteil der Hilfen in öffentlicher Trägerschaft zurück. Bis auf eine Ausnahme wird höchstens ein Fünftel der Leistungen durch den öffentlichen Träger erbracht. Da die Inanspruchnahme der ambulanten Hilfen, wie anfangs gezeigt wurde, nicht zurückgegangen, sondern weiter gestiegen ist, beschreibt diese Entwicklung in Kombination mit der Betrachtung der absoluten Zahlen der Inanspruchnahme der beiden Jahre, dass lediglich bei den Erziehungsbeistandsschaften und der sozialen Gruppenarbeit ein Rückzug der öffentlichen Träger aus dem Prozess der Hilfeebringung zu beobachten ist (letzte Spalte der Tab. 4.5.2). Bei den anderen Hilfeformen hat auch die Anzahl der Fälle, deren Bearbeitung in Verantwortung des öffentlichen Trägers erfolgt, zugenommen, aber offensichtlich ist die Anzahl der Leistungen, die durch freie Träger erbracht werden, noch stärker angestiegen als bei den öffentlichen Trägern, was zu einem geringeren Anteil der Hilfen in öffentlicher Trägerschaft führt.

31 Die Gruppe der nicht-öffentlichen Träger enthält sowohl freie als auch privat-gewerbliche Träger.

Tab. 4.5.2: Anteil der ambulanten und teilstationären Hilfen in öffentlicher Trägerschaft an allen ambulanten und teilstationären Hilfen; Hilfen am 31. Dezember

	2007	2008
Tagesgruppen	12 %	12 %
Sozialpädagogische Familienhilfe	18 %	15 %
Erziehungsbeistandschaften	23 %	19 %
Betreuungshilfe	22 %	17 %
Soziale Gruppenarbeit	20 %	18 %
Sozialpädagogische Einzelbetreuung, außerhalb einer Einrichtung	18 %	19 %
Hilfe zur Erziehung § 27 SGB VIII (ohne Verbindung zu Hilfen gem. §§ 28–35 SGB VIII), vorrangig ambulant oder teilstationär	21 %	22 %
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, ambulant oder teilstationär	10 %	7 %

Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik; eigene Berechnungen

Tab. 4.5.3: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen privat-gewerbliche Träger in ambulanten oder teilstationären Hilfen zur Erziehung aktiv sind sowie die Veränderung dieses Anteils von 2004 auf 2008*

	Anteil	Veränderung
Sozialpädagogische Einzelbetreuung	16 %	(–14 %)
Erziehungsbeistandschaften/Betreuungshilfe	25 %	(+1 %)
Kurzzeittherapeutische Maßnahmen für Familien (z. B. FAM, FIM, FSP)	27 %	(+4 %)
Sozialpädagogische Familienhilfe	28 %	(+6 %)
Tagesgruppen	10 %	(–5 %)
Soziale Gruppenarbeit	11 %	(–2 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, das heißt, ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Bei der aktuellen Erhebung wurde ebenso wie in der Erhebung des Jahres 2004 untersucht, inwiefern privat-gewerbliche Träger als Anbieter von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle spielen (vgl. Kap. 3). Der Vergleich zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten zeigt eine uneinheitliche Entwicklung. Die eindeutige Dynamik, die noch bei der letzten Erhebung festzustellen war, scheint nunmehr beendet zu sein. Der höchste Wert (28 % der Jugendamtsbezirke, in denen ein Angebot vorhanden ist) ist bei der SPFH festzustellen. Es kann nicht ausgeschlossen werden,

dass bei einem Teil dieser Jugendämter auch Einzelpersonen, die auf Honorarbasis mit dem Jugendamt zusammenarbeiten als privat-gewerbliche Träger betrachtet werden.

Bezüglich der Differenzierung nach Städten und Landkreisen zeigt sich nur bei den kurzzeittherapeutischen Maßnahmen eine signifikant höhere Häufigkeit von privat-gewerblichen Anbietern in den Städten gegenüber den Landkreisen. Der Ost-West-Vergleich führt nur bei Erziehungsbeistandschaft/Betreuungshilfe zu einer signifikanten Differenz: Dieses Angebot ist in westdeutschen häufiger als in ostdeutschen Jugendamtsbezirken (auch) in privat-gewerblicher Trägerschaft. Auch hier sind es vermutlich eher Einzelpersonen, die auf eigene Rechnung Fälle vom Jugendamt übernehmen.

Tabelle 4.5.4 enthält Angaben zur Trägerpluralität in den Jugendamtsbezirken, in denen das jeweilige Angebot vorgehalten wird. Für alle Hilfeformen gilt, dass es in mindestens der Hälfte der Jugendamtsbezirke, in denen das Angebot vorhanden ist, mehrere Träger gibt. Der Vergleich mit den Ergebnissen der früheren Erhebung zeigt erneut bei der Mehrzahl der betrachteten Hilfen eine Zunahme der Pluralität. Offensichtlich geht die Zunahme der Inanspruchnahme mit einer Zunahme der Pluralität einher und wird diese nicht ausschließlich durch eine größere Fallzahl bei bereits aktiven Trägern aufgefangen. Die größte Trägerpluralität existiert bei der SPFH und Erziehungsbeistandschaften/Betreuungshilfen (jeweils 88% der Jugendamtsbezirke). Die soziale Gruppenarbeit wird innerhalb der Jugendamtsbezirke am seltensten von mehreren Trägern angeboten.

Tab. 4.5.4: Entwicklung der Trägerpluralität einzelner ambulanter oder teilstationärer Hilfen zur Erziehung in den Jugendamtsbezirken von 2004 auf 2008*

	Mehrere Träger	Veränderung
Tagesgruppen	65 %	(–10 %)
Sozialpädagogische Einzelbetreuung	72 %	(–2 %)
Sozialpädagogische Familienhilfe	88 %	(+16 %)
Erziehungsbeistandschaften/Betreuungshilfe	88 %	(+21 %)
Kurzzeittherapeutische Maßnahmen für Familien (z. B. FAM, FIM, FSP)	60 %	(+1 %)
Soziale Gruppenarbeit	58 %	(+8 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

Quelle: DJI-Jugendamtserberhebungen 2004, 2009

Das Ausmaß der Pluralität unterscheidet sich weder in Bezug auf die Unterscheidung nach Ost- und Westdeutschland, noch – bis auf eine Ausnahme –

in Bezug auf die Differenzierung nach Stadt- und Kreisjugendämtern. Lediglich bei der sozialen Gruppenarbeit existiert eine signifikant höhere Trägerpluralität in den Jugendamtsbezirken der Landkreise. In der Tendenz zeigt sich jedoch fast durchgängig auch bei den anderen Angeboten eine höhere Pluralität in den Landkreisen.

4.5.3 Fazit

Ambulante erzieherische Hilfen werden für immer mehr Familien zu einem Bestandteil ihres Lebens: Bis auf die soziale Gruppenarbeit steigt die Inanspruchnahme der ambulanten erzieherischen Hilfen weiter an. Auf der Angebotsseite bildet sich diese Entwicklung durch ein erweitertes Angebot an ambulanten erzieherischen Hilfeformen ab: Einzelne Hilfeformen sind zu größer werdenden Anteilen in den Jugendamtsbezirken vorhanden. Die Bedeutung des öffentlichen Trägers nimmt dabei weiter ab. Dass alle Hilfen in einem Jugendamtsbezirk ausschließlich von dem öffentlichen Träger angeboten werden, gehört bei vielen ambulanten Hilfen inzwischen zu den Ausnahmen. Der Ausdifferenzierung der ambulanten Hilfen steht in der Praxis mancherorts einer Tendenz zur Generalisierung des Hilfeangebots gegenüber. Die Kinder- und Jugendhilfe scheint an einem Punkt angekommen zu sein, wo erneut die Balance zwischen Spezialisierung und Generalisierung gefunden werden muss. Finanzierungsformen wie Fachleistungsstunden, die die Spezifika der Fälle außer Acht lassen, fördern eine standardisierte Herangehensweise, die die Qualität der Arbeit beeinträchtigen könnte. Diese Entwicklung gilt es in der Zukunft zu beobachten.

Die Hoffnung, durch den Ausbau ambulanter Hilfen die Anzahl der Fremdunterbringungen (vgl. Kap. 4.6) zu reduzieren, erweist sich in den meisten Kommunen als unbegründet. Vielmehr scheinen die Angebote auch zusätzliche Adressatengruppen zu erreichen, die sonst nicht mit der Kinder- und Jugendhilfe in Berührung gekommen wären.

4.6 Stationäre Unterbringung, Vollzeitpflege und vorläufige Schutzmaßnahmen

Einsparkkonzepte und Versuche, Fremdunterbringungen zu vermeiden, prägen einen Teil der derzeitigen Diskussion zu stationären erzieherischen Hilfen und Vollzeitpflege. Ein Grund hierfür ist in den finanziellen Belastungen für die Kommunen zu sehen. Diese Diskussion hat sowohl Auswirkungen auf die Konzeption von Angeboten als auch auf die Belegungspraxis (z.B. Hilfen für Jugendliche und junge Volljährige). Gegenläufige Entwicklungen sind wiederum darin zu erkennen, dass die Debatten um einen wirksamen Kinderschutz eher dazu beitragen, dass die Schwelle für Hilfeange-

bote außerhalb des Elternhauses – insbesondere bei jüngeren Kindern – sinkt. Ein anderer Teil der Diskussion befasst sich mit Bestrebungen, die Qualität der Fremdunterbringungen durch eine Qualifizierung von Strukturen (z.B. Professionalisierung von Pflegekinderdiensten) und Prozessen (z.B. Hilfeplanung, (Weiter-)Entwicklung von Standards), Partizipation junger Menschen (vgl. Kap. 6) sowie Einbezug von Eltern in die Arbeit (vgl. Kap. 7) weiter zu verbessern.

Im Bereich der Vollzeitpflege wurden die Wünsche nach weiteren Qualitätsverbesserungen in einem „Neuen Manifest zur Pflegekinderhilfe“ zusammengefasst (vgl. IGFH & Kompetenz-Zentrum Pflegekinder e.V. 2010). Zum einen wurden Vorschläge gemacht, die Strukturen und Rahmenbedingungen zu verbessern, zum anderen Ideen entwickelt, wie die fachliche und professionelle Handlungsebene weiter qualifiziert werden kann. Ausgespart bleibt in diesem Papier die Frage der Notwendigkeit einer weiteren Qualifizierung von Pflegeeltern. Hierzu gibt es in der Fachdiskussion konträre Positionen. Während einige auf die besonderen Problembelastungen der jungen Menschen in Pflege, deren Bearbeitung eine hohe Kompetenz abverlangt, und auf die öffentliche Verantwortung für das Gelingen von Pflegeverhältnissen hinweisen, geben andere zu bedenken, dass die grundgesetzlich geschützte Privatsphäre einer Familie nicht zu sehr durch deren Nutzung als Hilfeform eingeschränkt werden darf. Außerdem wird angeführt, dass Pflegekindern in der Pflegefamilie eine sichere Basis zur Förderung der Bindungsfähigkeit zur Verfügung gestellt werden muss, die im Spannungsverhältnis zwischen Herkunftsfamilie, jungen Menschen und Jugendamt nicht durch eine professionelle „Allparteilichkeit“ der Pflegeeltern gefährdet werden darf (vgl. z.B. Schleiffer 2006). Es ist zu erwarten, dass die Diskussion zur Professionalisierung der Pflegepersonen in Anbetracht einer ähnlichen Diskussion im Bereich der Kindertagespflege in Zukunft verstärkt geführt werden wird.

Die Bedeutung von konkreten Bindungserfahrungen ist umso größer, je jünger die Kinder sind. Dies verdeutlicht die Relevanz der zunehmenden „Verjüngung des Klientels“ der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. z.B. Forum Erziehungshilfen 2010): Eine andere Zusammensetzung der AdressatInnen erfordert nicht nur aus bindungstheoretischen Gesichtspunkten einen anderen pädagogischen Umgang. Jüngere Kinder brauchen mehr Aufmerksamkeit und Zuwendung, mehr Kontinuität, mehr Hilfestellungen, mehr Anreize, eine andere Ausstattung etc. Insbesondere die stationären Einrichtungen sind gefordert, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Im Bereich der stationären erzieherischen Hilfen wird sich in Zukunft die Frage stellen, ob der Fachkräftebedarf gedeckt werden kann. Die Entwicklungen im Bereich der Kindertagesbetreuung in Bezug auf die Erzieher/innenausbildung tangieren auch die stationären erzieherischen Hilfen. Gut 40% der Beschäftigten gehören in diesem Bereich der Berufsgruppe der Erzieher/innen an. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung für die unter

3-Jährigen absorbiert einen Großteil dieser Fachkräfte. Zudem hat die Diskussion über eine Akademisierung der Erzieher/innen auch Auswirkungen auf das spezifische Erwerbspersonenpotenzial in den Hilfen zur Erziehung. Denn die angestrebte Akademisierung bezieht sich bisher alleine auf das Handlungsfeld der Kindertagesbetreuung. Dies wird nicht ohne Folgen für die Hilfen zur Erziehung bleiben. Im Vergleich zur Kindertagesbetreuung könnte es zu einer formalen Abwertung des Handlungsfeldes Hilfen zur Erziehung führen, die das Arbeitsfeld für die Arbeitskräfte unattraktiv werden lässt. Zudem könnte eine zu hohe Spezialisierung der Studiengänge einen Wechsel von der Kindertagesbetreuung in den Bereich der Hilfen zur Erziehung verhindern. Das System der Hilfen zur Erziehung ist gefordert, diese Entwicklungen zu beobachten und auf ihre notwendigen konkreten Konsequenzen hin zu überprüfen.

Zunehmend gerät in der Fachdiskussion auch der Aspekt der Verweildauer in Fremdunterbringung in den Blickpunkt. Die Verweildauer der erzieherischen Hilfen hat in den letzten Jahren (weiter) abgenommen. Wie dieser Befund fachlich einzuordnen ist, wird aufgrund seiner Komplexität und Relevanz in einem gesonderten Kapitel (Kap. 4.7) betrachtet.

Die Frage der Wirkung von Fremdunterbringungen wird immer wieder aufs Neue thematisiert. Verbunden damit ist die Hoffnung, durch Kenntnisse über Wirkzusammenhänge, die Effektivität der Hilfen gezielt steigern und damit Kosten reduzieren zu können. Das Bundesmodellprojekt „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ (vgl. ISA/Universität Bielefeld (2009); Albus u. a. 2010) hatte darüber hinaus das Ziel, Modelle einer geänderten Anreizstruktur für die Leistungserbringer zu erproben. Hintergrund war die Vorstellung, dass die Leistungserbringer in dem bisherigen System keinen Anreiz haben, effektiv zu arbeiten, weil sie sich damit selbst ihre finanziellen Grundlagen entziehen würden: Erfolgreich beendete Hilfen führen im bisherigen System zu Einnahmeverlusten, weil damit die Entgeltzahlungen wegfallen, während fortwährende Hilfen für die Träger eine sichere Einnahmequelle darstellen. Neue Anreizstrukturen, wie etwa Bonus-Malus-Systeme, haben sich in der Praxis jedoch als arbeitsintensiv und ineffektiv erwiesen. Zudem sind die Möglichkeiten von Malusregelungen engen gesetzlichen Vorgaben unterworfen, weil sie gegen das Prinzip des leistungsgerechten Entgeltes verstoßen können (vgl. ISA/Universität Bielefeld 2009: S. 50). Kritisch diskutiert werden kann, ob die Annahme richtig ist, dass dem jetzigen System Anreize zur guten sozialpädagogischen Arbeit fehlen. Eine Fallverteilung durch die Jugendämter auf Träger nach der Reputation, den bisher erzielten Erfolgen der erzieherischen Hilfen entspricht einer Steuerungslogik, die einem Marktmechanismus sehr nahe kommt. Hier stellt sich nur die Frage, ob sich die Reputation eines Trägers empirisch erhärten lässt und welche Operationalisierungen dafür verwendet werden.

Die zwei Grundprobleme der Erfolgs- bzw. Wirkungsdiskussion erzieherischer Hilfen sind die isolierte Betrachtung der Wirkung einzelner Hilfen

auf die AdressatInnen, obwohl ein nicht unbeachtlicher Teil der AdressatInnen im Lebenslauf mehrere Hilfen in Anspruch nimmt, und die bislang fehlende Perspektive der Nachhaltigkeit der Wirkung (vgl. Petrat/van Santen 2010).

Der 13. Kinder- und Jugendbericht hat das Thema der Gesundheitsförderung auf die Tagesordnung gesetzt und fördert damit eine Hinwendung des Fachdiskurses zu diesem Thema. Die Kommission stellt fest, dass auch die Angebote der Fremdunterbringung bislang nicht oder selten im Kontext von Gesundheitsförderung betrachtet werden: „Was unter einem pädagogischen Blick als Unterstützung bei der Persönlichkeitsbildung oder Identitätsbildung erscheint, ließe sich unter dem Blickwinkel von gesundheitsbezogener Prävention und Gesundheitsförderung als wichtiger Beitrag zur Ausbildung von Schutzfaktoren, Resilienz oder unter salutogenetischer Perspektive als konstitutiver Bestandteil von Lebenskohärenz beschreiben.“ (BMFSFJ 2009: S. 39).

Im Folgenden wird ein Überblick über die allgemeinen Entwicklungen der Inanspruchnahme, des Angebots der Fremdunterbringung, dessen Trägerstruktur sowie über die regionalen Besonderheiten gegeben.

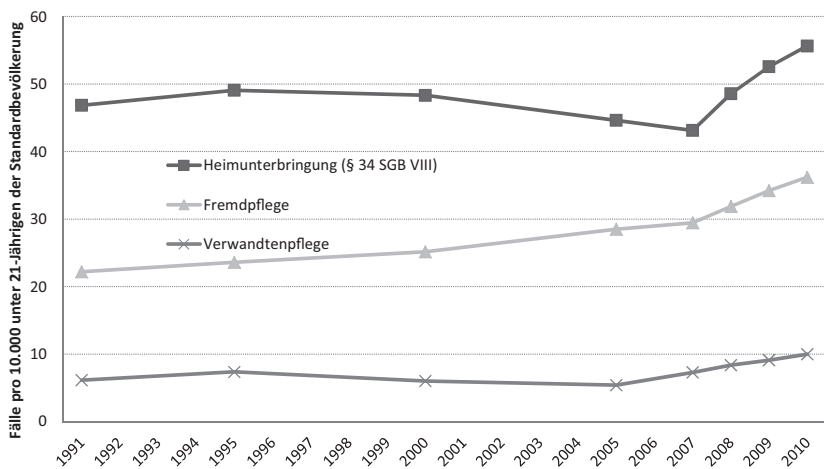
4.6.1 Inanspruchnahme

Vollzeitpflege, Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen. Die Abbildung 4.6.1 zeigt die Entwicklung der altersstandardisierten Inanspruchnahmequote (vgl. dazu Abschnitt 4.3.1) für die Fremdpflege, Verwandtenpflege und Heimunterbringung sowie sonstige betreute Wohnformen anhand der Leistungsstatistik der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. Die Inanspruchnahmequote der Abbildung 4.6.1 bezieht sich auf die Summe der in einem Jahr beendeten Hilfen und der am 31.12. fortbestehenden Hilfen pro 10000 der unter 21-Jährigen. Diese Größe bildet damit die relative Gesamtzahl der Hilfen bzw. das Volumen an geleisteten Hilfen während eines Jahres ab. Da der Bestand an Hilfen am 31.12. eines Jahres vor 2007 lediglich alle fünf Jahre zuverlässig erhoben wurde und dies nach 2007 jährlich erfolgt, sind nur die Erhebungszeitpunkte mit zuverlässigen Daten enthalten.

Die Entwicklung der beiden Formen der Vollzeitpflege zeigt eine steigende Tendenz der Inanspruchnahme. Bei der Fremdpflege ist diese deutlich stärker ausgeprägt als bei der Verwandtenpflege. Die Quote der Unterbringungen nach § 34 SGB VIII steigt seit drei Jahren an und hat 2010 das höchste Niveau seit der Einführung des KJHG erreicht. Die begonnenen Fremdunterbringungen sind in den vergangenen drei Jahren noch stärker angestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2009c und 2010c), aber dieser Trend fällt zeitlich zusammen mit der Umstellung der Erhebung der amtlichen Statistik. Während vor 2007 der Hilfebestand am 31.12. fortgeschrie-

ben wurde auf der Basis der alle fünf Jahre durchgeführten Bestandserhebungen und der jährlich erhobenen neu begonnenen und beendeten Hilfen, wird seit 2007 der Hilfebestand jährlich erhoben. Die neu begonnenen Hilfen werden seitdem aus der Differenz von Hilfebestand und beendeten Hilfen berechnet. Die Ungenauigkeiten, die es in den vergangenen Jahren bei den Berechnungen des Hilfebestandes gegeben hat, sind jetzt bei den begonnenen Hilfen zu vermuten.

Abb. 4.6.1: Entwicklung der altersstandardisierten Inanspruchnahme der Fremdunterbringung, Bestand am 31.12 und beendete Hilfen nach Jahren



Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfstatistik; eigene Berechnungen; Es wurden nur Daten für die Jahre mit Markierung verwendet; Werte für die dazwischenliegenden Jahre wurden interpoliert.

Vorläufige Schutzmaßnahmen. Die Entwicklung der Anzahl der vorläufigen Schutzmaßnahmen, die erfolgen, weil das Wohl des Kindes in Gefahr ist, das Kind oder der Jugendliche um Obhut bittet oder ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte in Deutschland aufhalten, ist neuerdings auch Tageszeitungen eine Meldung wert. Dies ist im Zusammenhang mit den Kindstötungen und Vernachlässigungen von Kindern mit Todesfolge zu sehen, die in den Medien aufgegriffen werden und große Empörung hervorrufen. Die Entwicklung der Anzahl vorläufiger Schutzmaßnahmen wird in diesem Kontext durch ihren direkten Bezug zu Kindeswohlgefährdung als Hinweis betrachtet, wie es um das Wohl der Kinder in Deutschland bestellt ist.

Im Jahr 2010 wurde 36343 Kindern und Jugendlichen ein vorläufiger Schutz gewährt, wobei mehr Kinder und Jugendliche weiblichen (52%) als

männlichen Geschlechts (48%) diese Art der Hilfe in Anspruch nahmen. Die Verweildauer in Inobhutnahmestellen ist eher kurz. Sie beträgt (2010) im Durchschnitt 10,4 Tage: 46% der Jugendlichen verbleiben kürzer als eine Woche, 16% eine bis zwei Wochen und 38% länger als zwei Wochen (vgl. Statistisches Bundesamt 2011b). Da einzelne Kinder oder Jugendliche öfter als einmal pro Jahr in Obhut genommen werden (vgl. Permien/Zink 1998: S. 170 ff.), muss davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Personen, die Inobhutnahme in Anspruch nehmen, niedriger ist, als es die Fallzahl der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik vermuten lässt.

Die amtliche Inanspruchnahmestatistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen weist aus, dass 69% der betroffenen Kinder und Jugendlichen von einem öffentlichen Träger betreut werden. Die Einrichtungserhebungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie die am DJI durchgeführte Erhebung zeigen aber, dass sich die große Mehrzahl von Einrichtungen für Inobhutnahme in freier Trägerschaft befindet. Da die Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft gemessen an der Platzzahl etwas kleiner sind als die der freien Träger, erscheint diese Differenz umso erstaunlicher. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich hierin die besondere Verantwortung des öffentlichen Trägers im Falle einer Inobhutnahme widerspiegelt. Nach § 76 SGB VIII bleibt der öffentliche Träger auch dann für die Erfüllung der vorläufigen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und die Herausnahme des Kindes oder des Jugendlichen ohne Zustimmung des Personensorgeberechtigten zuständig, wenn er an der Erfüllung dieser Aufgaben freie Träger beteiligt oder ihnen diese Aufgaben überträgt. Dies führt dazu, dass ein Teil der Jugendämter den hoheitlichen Akt der Inobhutnahme und ein anderer Teil den Ort der tatsächlichen Unterbringung (also zum Beispiel in einer Einrichtung eines freien Trägers) in der eigenen Leistungsstatistik abbildet. Doppelmeldungen (durch freie und öffentliche Träger) einer einzelnen Inobhutnahme können also nicht ausgeschlossen werden, und auch der Anteil der von freien Trägern geleisteten Inobhutnahmen wird damit unterschätzt.

Andererseits gibt es auch Hinweise, dass ein Teil der Inobhutnahmen in der amtlichen Statistik nicht für die Statistik zu den vorläufigen Schutzmaßnahmen gemeldet wird, sondern als begonnene Hilfen zur Erziehung außerhalb der Familie (z.B. Bereitschaftspflege) geführt wird. Der große Anteil von Fremdunterbringungen – insbesondere bei der Fremdpflege – mit einer sehr kurzen Dauer (vgl. Abb. 4.7.3) lässt vermuten, dass viele Hilfen, die in akuten Krisensituationen ihren Ursprung haben, nicht als vorläufige Schutzmaßnahme betrachtet werden, obwohl sie von Anfang an als kurzfristige Hilfe angelegt sind.

Abbildung 4.6.2 zeigt die Entwicklung der altersgruppenspezifischen Inanspruchnahmequoten der vorläufigen Schutzmaßnahmen. Der Gruppe von jungen Menschen, der in den Medien die größte Aufmerksamkeit zuteil wird, nämlich die Kinder unter zwölf Jahren, nehmen im Vergleich zu den

älteren Kindern und Jugendlichen kaum vorläufige Schutzmaßnahmen in Anspruch. Seit etwa fünf Jahren steigt die Quote der Inanspruchnahme in allen Altersgruppen, also nicht nur bei den Kindern. Am markantesten ist der Anstieg bei den 16- bis 18-jährigen Jugendlichen. Eine deutliche Zunahme zeigt sich auch bei den 14- bis 16-jährigen Jugendlichen und den unter dreijährigen Kindern. Der Anstieg der Inanspruchnahme der letztgenannten Gruppe wird in der Öffentlichkeit am meisten thematisiert. Sie verzeichnet den stärksten relativen Anstieg. Absolut betrachtet hat jedoch die Anzahl der Schutzmaßnahmen für die 16- bis 18-jährigen Jugendlichen am stärksten zugenommen. Dies lässt sich jedoch nicht durch eine Zunahme von bekanntgewordenen Fällen von sexuellem Missbrauch in Einrichtungen erklären. Der Anteil der Adressaten, der sich vor der Inobhutnahme in einer Einrichtung aufhielt, hat sich in den letzten Jahren sogar etwas verringert. Zwischen 1995 und 2010 sank der Anteil von 10,6 auf 8,1% (vgl. Statistisches Bundesamt 2011b). Zur Erklärung des Anstiegs bei den Inobhutnahmen lassen sich drei Faktoren benennen. Erstens ist die öffentliche Aufmerksamkeit für Anzeichen der Kindeswohlgefährdungen in Folge der starken Medialisierung des Themas gestiegen. Bürger/innen werden aufgefordert, hinzuschauen statt wegzuschauen. Zweitens stehen die Fachkräfte unter einem erhöhten Druck, keine Fehler zu begehen, da sie persönlich dafür haftbar gemacht werden können. Im Ergebnis führt dies dazu, dass sie eher geneigt sind, lieber zu früh als zu spät vorläufige Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Drittens ist bekannt, dass Bezieher von Transferleistungen überproportional Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmen (vgl. Rauschenbach u. a. 2009). Die Prekarisierung der Lebenslagen von Familien mit Kindern und Jugendlichen dürfte sich vor diesem Hintergrund auch in einer höheren Inanspruchnahme von vorläufigen Schutzmaßnahmen niederschlagen. Zu welchen Anteilen diese drei Faktoren den Anstieg der Inanspruchnahme erklären, lässt sich empirisch nicht bestimmen.

Die amtliche Statistik unterscheidet zwischen folgenden Anlässen für vorläufige Schutzmaßnahmen: Integrationsprobleme im Heim/in der Pflegefamilie, Überforderung der Eltern/eines Elternteils, Anzeichen für Kindesmisshandlungen, Anzeichen für sexuellen Missbrauch, Delinquenz des Kindes, Suchtprobleme des jungen Menschen, Beziehungsprobleme, Trennung oder Scheidung der Eltern, Schul-/Ausbildungsprobleme, Vernachlässigung, Wohnungsprobleme, unbegleitete Einreise aus dem Ausland sowie sonstige Probleme. Die Aufzählung verdeutlicht, dass es sich hierbei um Anlässe und weniger um Ursachen handelt. Die Angabe von Anlässen weist zum einen immer das Problem der Trennschärfe der Kategorien auf und zum anderen das der Hierarchisierung bzw. der Unterscheidung zwischen Ursachen und Symptomen. Überforderung der Eltern oder eines Elternteiles stellt den häufigsten Anlass (44%) für eine vorläufige Schutzmaßnahme dar, gefolgt von sonstigen (27%), in der amtlichen Erhebung nicht näher spezifizierten Anlässen. Beziehungsprobleme bilden die dritthäufigste Kategorie (20%).

Abb. 4.6.2: Entwicklung altersgruppenspezifischer Quoten der Inanspruchnahme der vorläufigen Schutzmaßnahmen

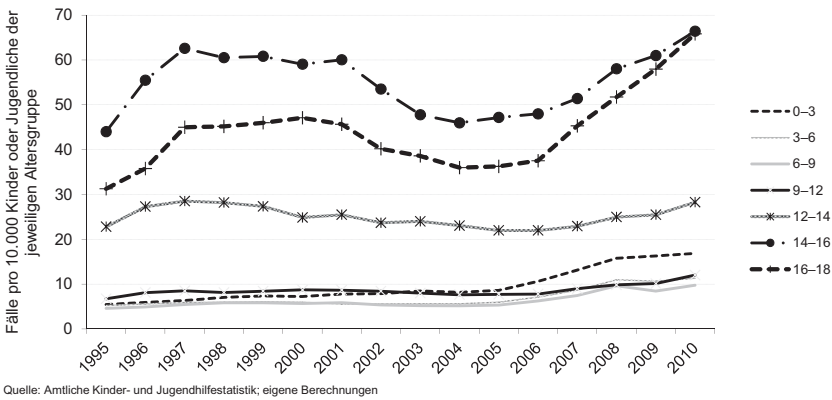
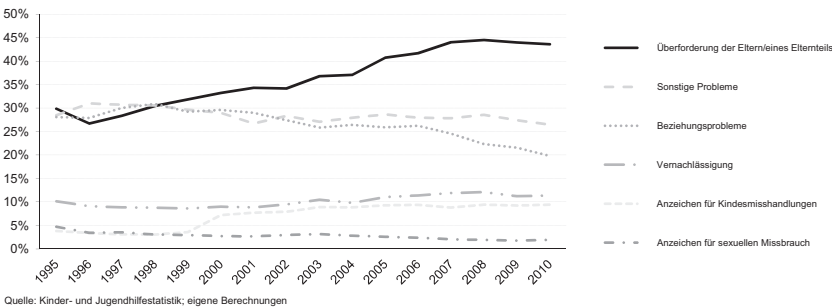


Abb. 4.6.3: Entwicklung der Anlässe für vorläufige Schutzmaßnahmen (Auswahl)



Seit 1998 kann eine deutliche Verschiebung der Anlässe für vorläufige Schutzmaßnahmen beobachtet werden: Der Anteil des Anlasses „Beziehungsprobleme“ nimmt deutlich ab, während der Anteil der Kategorie „Überforderung der Eltern/eines Elternteils“ deutlich zunimmt. Die Frage ist, inwiefern hier eine „Umdefinition“ von Gründen vorliegt, die im Trend der Zeit liegt und eine steigende Verunsicherung der Eltern – nicht nur, aber auch – in Fragen der Erziehung behauptet, oder ob dahinter eine reale Entwicklung sichtbar wird. Überforderung der Eltern kann sowohl Ursache als auch Symptom z.B. infolge von Beziehungsproblemen sein. Übergeordnete Erklärungsmuster wie „Überforderung“ können aus der Sicht der Fachkräfte bei einer Themenkonjunktur an Bedeutung gewinnen, weil sich darunter vieles subsumieren lässt.

Vernachlässigung, Anzeichen von Kindesmisshandlungen sowie sexueller Missbrauch sind relativ selten für eine vorläufige Schutzmaßnahme. Der

Anteil dieser Anlässe hat sich in den vergangenen zehn Jahren nur minimal verändert.

Der § 42 SGB VIII nennt drei Wege, wie es zu einer Inobhutnahme kommen kann: Entweder auf Wunsch des Jugendlichen oder das Jugendamt nimmt aufgrund einer angenommenen oder tatsächlichen Gefährdung das Kind bzw. den Jugendlichen aus der Familie heraus. Hinzu kommt als Drittes die Möglichkeit einer vorläufigen Schutzmaßnahme durch Herausnahme, wenn sich das Kind oder der Jugendliche mit Zustimmung der Personensorgeberechtigten bei einer anderen Person oder in einer Einrichtung, also außerhalb der Familie, aufhält und dort eine Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes oder Jugendlichen gegeben ist oder unmittelbar bevorsteht. Letztere Möglichkeit spielt mit 2,5% der Fälle eine quantitativ relativ unbedeutende Rolle. Die meisten Kinder und Jugendlichen gelangten 2010 in Obhut, weil das Jugendamt wegen einer Gefährdung des Kindeswohls aktiv geworden ist (72%). Immerhin fast ein Viertel der Kinder und Jugendlichen (26%) kommt auf eigenen Wunsch in eine Inobhutnahmestelle, wobei dies bei weiblichen Kindern und Jugendlichen deutlich öfter der Fall ist (31%) als bei männlichen (20%).

Auch wenn das Jugendamt selbst aktiv geworden ist, muss dies noch nicht unbedingt heißen, dass es selbst auf das für das Kind oder den Jugendlichen bestehende Gefährdungspotenzial aufmerksam geworden ist. In der Mehrzahl der Fälle wird vielmehr die Hilfe durch eine andere Institution angeregt. Insbesondere die Polizei nimmt hier eine sehr bedeutende Stellung ein. Ein Fünftel der Fälle (21%) – männliche Kinder und Jugendliche etwas häufiger (23%) als weibliche (19%) – gelangt über die Polizei in vorläufige Schutzmaßnahmen. Dies unterstreicht die wichtige Funktion, die die Ordnungsbehörde als „Signalempfänger“ von Problemkonstellationen einnimmt.

4.6.2 Angebot an stationären Hilfen zur Erziehung

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich das Angebotsspektrum der Fremdunterbringungen deutlich ausdifferenziert. Im Bereich der stationären Hilfen haben sich vermehrt Betreuungsformen etabliert, die sich insbesondere durch kleinere, überschaubarere pädagogische Strukturen auszeichnen. Bei der Vollzeitpflege wird die Entwicklung durch eine Tendenz zur Professionalisierung geprägt, die sich in Pflegeformen wie etwa der Bereitschaftspflege niederschlägt (vgl. z.B. BMFSFJ/DJI 2002).

Wesentlich für eine zumindest strukturell gute Versorgung ist ein trägerplurales, ausdifferenziertes und wohnortnahes Angebot an Fremdunterbringungsformen. Inwiefern dieses in den Jugendamtsbezirken realisiert wird, zeigen die folgenden Ergebnisse. Der Vergleich mit der Erhebung aus dem Jahr 2004 ergibt ein uneinheitliches Bild: Manche Angebote sind 2008 in

einem größeren Anteil der Jugendamtsbezirke vorhanden (Heime für Kinder und Jugendliche, Mädchen-/Frauenhäuser, Kurzzeitpflege), während andere (betreutes Einzelwohnen, betreute Wohngemeinschaften, Bereitschaftspflege) zu einem geringeren Anteil in den Jugendamtsbezirken vorhanden sind als im Jahr 2004. Die jeweiligen Veränderungen sind allerdings bis auf das Angebot Mädchen-/Frauenhäuser (+12 %-Punkte) eher gering. Die Tendenz zur Ausweitung des Hilfespektrums der Fremdunterbringungen in den einzelnen Jugendamtsbezirken scheint damit beendet zu sein (vgl. Tab. 4.6.1). Die Hilfeform „Heime für Kinder und Jugendliche“ ist am häufigsten (94%), die Kurzzeitpflege am seltensten (57%) in den Jugendamtsbezirken vorhanden.³²

Tab. 4.6.1: Anteil von Jugendamtsbezirken, in denen Angebote und Einrichtungen im Rahmen von außerfamiliären Unterbringungen in den Jugendamtsbezirken vorhanden sind und deren Trägerstruktur, 2008*

	Ausschließlich öffentl. Träger	Teils öffentl./ teils nicht- öffentl. Träger	Ausschließ- lich nicht- öffentl. Träger	Vorhanden
Heime für Kinder und Jugendliche	2 % (-1 %)	15 % (-5 %)	84 % (+7 %)	94 % (+3 %)
Bereitschaftspflege	50 % (+2 %)	6 % (+1 %)	44 % (-4 %)	74 % (-2 %)
Jugendschutzstellen/ Inobhutnahme für über 6-Jährige**	4 %	13 %	83 %	73 %
Mädchen-/Frauenhäuser	7 % (+5 %)	2 % (-2 %)	91 % (-3 %)	71 % (+12 %)
Betreutes Einzelwohnen	11 % (+2 %)	9 % (-11 %)	79 % (+8 %)	70 % (-9 %)
Betreute Wohngemein- schaften	4 % (-3 %)	13 % (-2 %)	83 % (+5 %)	70 % (-6 %)
Jugendschutzstellen/ Inobhutnahme für 0- bis 6-Jährige**	14 %	9 %	77 %	58 %
Kurzzeitpflege	57 % (-4 %)	3 % (-2 %)	41 % (+6 %)	57 % (+5 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen verweist auf eine Abnahme.

** Erstmals 2009 erhoben.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

In der Erhebung des Jahres 2008 wurde – anders als in den vorangegangenen Erhebungen – das Vorhandensein von Inobhutnahmestellen getrennt für zwei Zielgruppen abgefragt. Dabei zeigt sich, dass in den Jugendamtsbezirk-

32 Die Vollzeitpflege ist dabei nicht berücksichtigt. Frühere Erhebungen zeigen, dass diese Hilfeform nahezu in allen Jugendamtsbezirken angeboten wird.

ken seltener Inobhutnahmestellen für 0- bis 6-Jährige als für über 6-Jährige vorhanden sind (58% zu 73%). Einige Jugendämter geben allerdings explizit an, dass keine Zielgruppendifferenzierung vorgenommen wird. Im Zeitvergleich hat sich der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen unabhängig von der Zielgruppe mindestens eine Inobhutnahmestelle vorhanden ist, nicht verändert. Zu beiden Zeitpunkten, 2004 und 2008, beträgt der Anteil 77% der Jugendamtsbezirke. In den Jugendamtsbezirken ganz ohne Inobhutnahmestelle oder ausschließlich mit einer für eine der beiden Altersgruppen werden die Inobhutnahmen durch stationäre Einrichtungen, die für diese Fälle ein bestimmtes Kontingent an Plätzen frei halten, oder auch spezialisierte Pflegefamilien (z.B. Bereitschaftspflege) vorgenommen. Der Anteil der Jugendamtsbezirke mit dem Angebot betreutes Einzelwohnen ist um neun Prozentpunkte zurückgegangen und beträgt jetzt 70%. Hier zeichnet sich eine Reduktion des Angebots für junge Volljährige ab.

Betreute Wohngemeinschaften sind in Ostdeutschland (83% der Jugendamtsbezirke) signifikant häufiger vorhanden als im Westen (64% der Jugendamtsbezirke). Ein weiterer signifikanter Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland existiert bei dem Angebot der Bereitschaftspflege. In 82% der westdeutschen Jugendamtsbezirke besteht die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche innerhalb des Jugendamtsbezirks in Bereitschaftspflege unterzubringen. In Ostdeutschland ist dies dagegen seltener der Fall (57% der Jugendamtsbezirke).

Bei der Differenzierung nach Stadt- und Landkreisjugendämtern zeigen sich bezüglich des Vorhandenseins von Angeboten zwei signifikante Unterschiede. Heime für Kinder und Jugendliche sind in den Landkreisjugendamtsbezirken (noch) weiter verbreitet (100%) als in den Stadtjugendamtsbezirken (85%). Umgekehrt verhält es sich bei dem Angebot des betreuten Einzelwohnens (61% zu 80%). Insbesondere bezüglich des Angebots an Heimen lässt sich zeigen, dass das häufigere Vorhandensein von Heimen in den Landkreisen nicht mit einer höheren Inanspruchnahme dieser Hilfen in den Landkreisen korrespondiert. Vielmehr werden die Heime in den Landkreisen oftmals mit jungen Menschen aus den Städten belegt.

Außer der Information über die Verbreitung der einzelnen Angebotsformen stationärer erzieherischen Hilfen sind in der Tabelle 4.6.1 auch Angaben über die Trägerstruktur bei den einzelnen Hilfen enthalten. Die Angebote wurden daraufhin betrachtet, ob sie sich im jeweiligen Jugendamtsbezirk ausschließlich in öffentlicher, ausschließlich in nicht-öffentlicher oder in Trägerschaft beider Gruppen befinden. Für diesen Analyseschritt werden freie und privat-gewerbliche Träger gemeinsam betrachtet. Die Angaben zur Trägerstruktur in Tabelle 4.6.1 zeigen, dass sich die stationären erzieherischen Einrichtungen mit Ausnahme der Bereitschaftspflege überwiegend in nicht-öffentlicher Trägerschaft befinden.

Während bei den früheren Erhebungen ein eindeutiger Trend bei den Angeboten der Fremdunterbringung erkennbar war, der sich durch eine Zu-

nahme der Anzahl der Jugendamtsbezirke beschreiben ließ, in denen ausschließlich nicht-öffentliche Träger aktiv sind, gilt dies jetzt nicht mehr durchgängig. Bei vier von sechs Angeboten, bei denen ein Zeitvergleich möglich ist, zeigt sich zwar eine weitere Zunahme des Anteils von Jugendamtsbezirken mit Angeboten ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft, bei zwei anderen Angeboten, der Bereitschaftspflege und den Mädchen- und Frauenhäusern, scheint dieser Trend gebrochen zu sein. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in den Ergebnissen zu den Anteilen der Jugendamtsbezirke, in denen ausschließlich das Jugendamt Anbieter ist. Hier zeigen sich nur noch geringe Veränderungen, die mit den veränderten Anteilen der Jugendamtsbezirke mit Angeboten in ausschließlich nicht-öffentlicher Trägerschaft korrespondieren (vgl. Tab. 4.6.1).

Die Trägerstruktur unterscheidet sich zwischen Ost- und Westdeutschland bis auf eine Ausnahme nicht signifikant. Lediglich das Angebot Betreutes Einzelwohnen befindet sich in den ostdeutschen Jugendamtsbezirken zu einem größeren Anteil ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft (100% zu 71%).

Deutlichere Unterschiede in der Trägerstruktur zeigen sich aber zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten. Fast alle Angebote sind in den Landkreisen zu einem größeren Anteil ausschließlich in nicht-öffentlicher Trägerschaft als in den Städten. Bei den Heimen für Kinder und Jugendliche (95% zu 69%), betreuten Wohngemeinschaften (96% zu 79%) sowie bei Inobhutnahmestellen für 0- bis 6-Jährigen (91% zu 64%) als auch für die über 6-Jährigen (96% zu 65%) unterscheiden sich die Anteile signifikant voneinander.

Pluralität. Die Differenzierung nach den verschiedenen Trägertypen reicht zur Beurteilung der Pluralität des Angebots nicht aus. Deshalb wurde zusätzlich danach gefragt, ob die Hilfeform von jeweils einem oder mehreren Trägern im Jugendamtsbezirk angeboten wird. Wenn innerhalb eines Jugendamtsbezirkes mehrere Träger eines Angebots vorhanden sind, wurde dies als Trägerpluralität qualifiziert. Im Zeitvergleich zeigt sich außer bei den Heimen für Kinder und Jugendliche eine geringe Zunahme des Anteils der Jugendamtsbezirke mit mehr als einem Träger pro Hilfeform (vgl. Tab. 4.6.2). Diese Entwicklung kann einerseits in Zusammenhang mit dem leichten Anstieg der Inanspruchnahme gesehen werden und andererseits bildet sich hier die Angebotsseite eines insbesondere durch die Regelungen des §§ 78a ff. SGB VIII geförderten Wettbewerbsmarktes ab. Am häufigsten besteht ein plurales Angebot bei den Heimen für Kinder und Jugendliche (77% der Jugendamtsbezirke). In einer ähnlichen Größenordnung sind auch plurale Angebotsstrukturen für betreute Wohngemeinschaften (76%) und betreutes Einzelwohnen (72%) vorhanden. Beim betreuten Einzelwohnen hat sich die Pluralität in den Jugendamtsbezirken, in denen es dieses Angebot gibt, nicht verändert. Im Zusammenhang mit dem Ergebnis, dass es in

weniger Jugendamtsbezirken als 2004 betreutes Einzelwohnen gibt (vgl. Tab. 4.6.1), kann angenommen werden, dass die Jugendämter sich eher für oder gegen dieses Angebot entscheiden als die Trägervielfalt einschränken. Am seltensten ist in den Jugendamtsbezirken das Angebot Mädchen- und Frauenhaus in unterschiedlicher Trägerschaft vorhanden (18%).

Tab. 4.6.2 : Entwicklung der Trägerpluralität bei einzelnen außerfamiliären Hilfen zur Erziehung in den Jugendamtsbezirken, in denen die einzelne Hilfeform vorhanden ist, von 2004 auf 2008*

	Mehrere Träger	Veränderung*
Heime für Kinder und Jugendliche	77 %	-3 %
Betreute Wohngemeinschaften	76 %	+7 %
Betreutes Einzelwohnen	72 %	+1 %
Mutter-Kind- und Vater-Kind-Einrichtungen	55 %	+/-0 %
Jugendschutzstellen/Inobhutnahme für über 6-Jährige**	37 %	
Jugendschutzstellen/Inobhutnahme für 0- bis 6-Jährige**	35 %	
Bereitschaftspflege	33 %	+4 %
Kurzzeitpflege	32 %	+4 %
Mädchen-/Frauenhäuser	18 %	+3 %

* Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen verweist auf eine Abnahme.

** Erstmals 2009 erhoben.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Pluralität in Bezug auf das Angebot Heime für Kinder und Jugendliche findet sich signifikant häufiger in den Landkreisjugendamtsbezirken (85%) als in den Stadtjugendamtsbezirken (66%). Bei den anderen Angeboten sind keine signifikanten Unterschiede vorhanden und es zeichnet sich auch kein durchgängiges Muster ab. Im Unterschied dazu lässt sich ein solches Muster bei der Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland erkennen. Außer bei der Bereitschaftspflege existiert in Ostdeutschland tendenziell eine größere Pluralität der Angebote (vgl. auch Kap. 3). Keiner dieser Unterschiede überschreitet jedoch die Signifikanzgrenze.

In der Tendenz zeigt sich ein Zusammenhang der vorhandenen Pluralität mit der Anzahl der unter 27-Jährigen in den Jugendamtsbezirken: Die Jugendamtsbezirke mit einem pluralen Angebot haben eine höhere Anzahl unter 27-Jähriger als die ohne plurales Angebot. Am deutlichsten zeigt sich dies bei der Heimunterbringung, betreutem Einzelwohnen, betreuten Wohngemeinschaften sowie Inobhutnahmestellen für über 6-Jährige. Es gibt aber

auch Ausnahmen. Dieser Zusammenhang zeigt sich nicht bei der Kurzzeitpflege und den Inobhutnahmestellen für unter 6-Jährige. Eine mögliche Erklärung ist die teils gegenläufige Entwicklung der Zahl der unter Sechsjährigen (zum Vorhandensein privat-gewerblicher Träger vgl. Kap. 3).

Stationäre Unterbringungsformen. In der Einrichtungsstatistik der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, die alle vier Jahre erhoben wird, wird der Ausdifferenzierung der Formen stationärer Erziehungshilfen, soweit dies bei einer amtlichen Statistik möglich ist, Rechnung getragen. Die Angebote stationärer Unterbringung können in verschiedenen Betreuungseinheiten³³ erbracht werden. Insgesamt werden in der amtlichen Statistik auf der Ebene der Einrichtungen zwölf verschiedene Betreuungseinheiten erfasst. Die Tabelle 4.6.3 zeigt die Verbreitung der verschiedenen Betreuungseinheiten differenziert nach Ost- und Westdeutschland und Tabelle 4.6.4 die Anzahl der Plätze, die durchschnittliche Platzzahl der Betreuungseinheiten sowie den Anteil der Plätze einer spezifischen Betreuungseinheit an allen Plätzen. Trotz der vorhandenen Vielfalt wird deutlich, dass sich der größte Anteil an Plätzen für stationäre Erziehungshilfe (34,6%) noch immer bei Betreuungseinheiten in Einrichtungen mit mehreren Gruppen und Schichtdienst auf einem Heimgelände (Stammhaus) befindet (vgl. Tab. 4.6.4). Daran hat auch der deutliche Rückgang des Anteils an Plätzen in diesen Betreuungseinheiten von 2002 auf 2010 gegenüber anderen Formen stationärer Angebote (2002: 43%; 2010: 34,6%) wenig geändert. Es kann angenommen werden, dass insbesondere diese Art von Betreuungseinheiten aufgrund der anderen Situation auf dem Immobilienmarkt häufiger in Landkreisen anzutreffen ist. Der zuvor festgestellte signifikante Stadt-Land-Unterschied im Vorhandensein von Heimen für Kinder und Jugendliche deutet in diese Richtung. Die mehr als doppelt so hohe Dichte dieser Betreuungseinheiten in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland lässt sich auf das Nachwirken der Tradition der Jugendhilfe der DDR zurückführen, in der Heimerziehung in dieser Form einen zentralen Stellenwert besessen hat (Seidenstücker/Münder 1990). In manchen Regionen Ostdeutschlands, insbesondere in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, haben diese Einrichtungen, die oftmals eine überregionale Versorgungsfunktion haben, eine hohe Bedeutung für den lokalen Arbeitsmarkt. Der Anteil an Einrichtungen dieses Typus in öffentlicher Trägerschaft hat in Ostdeutschland in der Vergangenheit sehr deutlich abgenommen. 1994 betrug der Anteil der Betreuungseinheiten der Heimerziehung in öffentlicher Trägerschaft 39%, 2002 nur noch 9% und

33 Die amtliche Einrichtungsstatistik zählt im Bereich der erzieherischen Hilfen eher Betreuungseinheiten als Einrichtungen. Die Anzahl der Einrichtungen ist geringer als die Anzahl der Betreuungseinheiten. Eine Einrichtung kann verschiedene Betreuungseinheiten zur Verfügung stellen. Aus diesem Grund ist der Terminus „Einrichtungen“ nicht identisch mit dem Begriff „Betreuungseinheit“.

2010 sind es lediglich 2%. Der Anteil liegt damit inzwischen deutlich unter dem entsprechenden Anteil in Westdeutschland von 4%.

Tab. 4.6.3: Einrichtungen verschiedener Formen stationärer erzieherischer Hilfen, nach Ost- und Westdeutschland 2010

Art der Einrichtung	Ost		West		Insgesamt	
	Dichte*	Anteil ÖT**	Dichte*	Anteil ÖT**	Dichte*	Anteil ÖT**
Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen in Schichtdienst auf einem Heimgelände (Stammhaus)	12,1	2 %	5,1	4 %	6,0	4 %
Ausgelagerte Gruppe mit organisatorischer Anbindung an das Stammhaus im Schichtdienst	10,2	2 %	5,8	6 %	6,4	5 %
Betreute Wohnform mit oder ohne Anbindung an das Stammhaus	7,9	5 %	4,4	9 %	4,9	8 %
Kleinsteinrichtung der stationären Erziehungshilfe	8,7	0 %	3,4	6 %	4,1	4 %
Erziehungsstelle gemäß § 34 SGB VIII	6,5	0 %	2,8	2 %	3,3	2 %
Ausgelagerte Gruppe mit organisatorischer Anbindung an das Stammhaus in Lebensgemeinschaftsform	3,2	0 %	1,8	18 %	2,0	14 %
Einrichtung für integrierte Hilfen (z. B. Jugendhilfestationen oder Jugendhilfezentren)	1,8	2 %	1,2	8 %	1,3	7 %
Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen in Lebensgemeinschaftsform auf einem Heimgelände (Stammhaus)	0,8	0 %	0,7	7 %	0,7	6 %
Einrichtung/Abteilung/Gruppe für vorläufige Schutzmaßnahmen gemäss § 42 SGB VIII	1,4	2 %	0,7	36 %	0,8	28 %
Wochengruppe (ohne Wochenendunterbringung)	0,5	7 %	0,3	9 %	0,4	9 %
Internat, das junge Menschen gemäss §§ 34, 42 SGB VIII aufnimmt	0,5	0 %	0,3	6 %	0,4	5 %
Einrichtung/Abteilung/Gruppe für gesicherte/geschlossene Unterbringung auf der Grundlage einer richterlichen Entscheidung	0,0	0 %	0,1	23 %	0,1	21 %
Insgesamt	47,8	2 %	25,7	8 %	28,9	6 %

* Anzahl der Einrichtungen pro 100 000 0- bis 27-Jährige

** ÖT: Öffentlicher Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

Tab. 4.6.4: Plätze bei verschiedenen Formen stationärer erzieherischer Hilfen, 2010

Art der Einrichtung	Plätze*	Durchschnittliche Platzzahl	Anteil der Plätze in ÖT**	Anteil der Plätze an allen Plätzen
Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen in Schichtdienst auf einem Heimgelände (Stammhaus)	154,7	26	4 %	34,6 %
Ausgelagerte Gruppe mit organisatorischer Anbindung an das Stammhaus im Schichtdienst	85,2	13	3 %	19,1 %
Betreute Wohnform mit oder ohne Anbindung an das Stammhaus	50,5	10	5 %	11,3 %
Einrichtung für integrierte Hilfen (z. B. Jugendhilfestationen oder Jugendhilfezentren)	28,9	22	9 %	6,5 %
Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen in Lebensgemeinschaftsform auf einem Heimgelände (Stammhaus)	21,9	32	2 %	4,9 %
Kleinsteinrichtung der stationären Erziehungshilfe	30,4	7	3 %	6,8 %
Ausgelagerte Gruppe mit organisatorischer Anbindung an das Stammhaus in Lebensgemeinschaftsform	17,8	9	5 %	4,0 %
Internat, das junge Menschen gemäss § 34, 42 SGB VIII aufnimmt	19,9	56	1 %	4,5 %
Erziehungsstelle gemäß § 34 SGB VIII	22,3	7	2 %	5,0 %
Einrichtung/Abteilung/Gruppe für vorläufige Schutzmaßnahmen gemäss § 42 SGB VIII	8,0	10	22 %	1,8 %
Wochengruppe (ohne Wochenendunterbringung)	6,4	17	2 %	1,4 %
Einrichtung/Abteilung/Gruppe für gesicherte/geschlossene Unterbringung auf der Grundlage einer richterlichen Entscheidung	0,8	13	0 %	0,2 %
Insgesamt	428,3	15	4 %	100,0 %

* Anzahl der Plätze pro 100 000 0- bis 27-Jährige

** ÖT: Öffentlicher Träger

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III; eigene Berechnungen

Gemessen an der vorhandenen Platzzahl der Betreuungseinheiten stellen die Formen des betreuten Wohnens mit oder ohne Anbindung an das Stammhaus (11,3%) sowie die ausgelagerten Gruppen mit organisatorischer Anbindung an das Stammhaus (19,1%) neben der Betreuung in einem Stammhaus (34,6%) die bedeutendste Form der stationären Unterbringung dar. Vor allem die Platzzahl in ausgelagerten Gruppen mit organisatorischer Anbindung hat deutlich zugenommen. 2002 lag ihr Anteil noch bei 11,0%. Dies zeigt, dass sich der Trend hin zu kleineren Settings im Kernbereich der stationären Unterbringung weiter fortsetzt. Dies zeigt sich auch daran, dass zwar die Dichte der Betreuungseinheiten in Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe mit mehreren Gruppen in Schichtdienst auf einem Heimgelände in Ost- und Westdeutschland nach einem bis 2006 kontinuierlichen Rückgang wieder etwas zugenommen hat, aber deren durchschnittliche Platzzahl weiter gesunken ist (2002: 34 vs. 2010: 26).

Eine deutliche Zunahme der Platzzahl ist bei den Erziehungsstellen zu beobachten. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Plätze hat sich von 2,0% in 2002 auf 5,0% in 2010 mehr als verdoppelt. Zum Teil ist dieser Anstieg durch eine Erhöhung der durchschnittlichen Platzzahl zu erklären (von 5 auf 7), zum anderen durch eine höhere Anzahl von Erziehungsstellen. Im Bereich zwischen stationärer Unterbringung und Vollzeitpflege zeichnet sich hier auch die Tendenz zu einer Professionalisierung der familienähnlichen Typen der Fremdunterbringung ab. Eine Verdopplung des Anteils der Plätze an allen Plätzen zeigt sich – bei einem sehr niedrigen Ausgangsniveau – bei den Wochengruppen ohne Wochenendunterbringung (2002: 0,6%; 2010: 1,4%). Dieser Anstieg erklärt sich zum Großteil durch einen starken Anstieg der durchschnittlichen Platzzahl von 8 auf 17 Plätze. Inhaltlich bildet sich hier ein Effekt der Debatte um die Rolle der Eltern in den erzieherischen Hilfen ab, die auch neue Formen des Einbezugs von Eltern zur Folge hat. Nicht zuletzt ist die Betreuung ohne Wochenendunterbringung für den öffentlichen Träger auch finanziell günstiger.

Insgesamt ist in Ostdeutschland über alle Jugendamtsbezirke hinweg bis auf eine Ausnahme (vgl. Tab. 4.6.3) nach wie vor eine deutlich höhere Dichte an Betreuungseinheiten der stationären erzieherischen Hilfen festzustellen als in Westdeutschland. Über alle Betreuungseinheiten hinweg ist die Dichte in Ostdeutschland fast doppelt so groß, wie in Westdeutschland (47,8 zu 25,7 Formen pro 100000 0- bis 27-Jährige). Bezogen auf die Anzahl der Plätze pro 100000 0- bis 27-Jährige zeigt sich ein viel geringerer Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland (617 zu 440 Plätze pro 100000 0- bis 27-Jährige). Offensichtlich gibt es in Ostdeutschland eine Vielzahl kleinerer Einrichtungen bzw. Betreuungseinheiten, damit ist die Chance auf ein wohnortnahes Angebot für die Adressaten höher als in Westdeutschland (durchschnittliche Platzzahl Ost: 11,5 vs. West 16,6).

4.6.3 Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass die Inanspruchnahme von Heimunterbringungen und sonstigen Wohnformen sowie Vollzeitpflege zunimmt, wobei der Anstieg bei der Fremdpflege höher ausfällt als bei der Verwandtenpflege. Laut amtlicher Statistik gab es einen starken Anstieg bei den begonnenen Hilfen (stärker als der Anstieg bei den zum 31.12. andauernden und innerhalb eines Jahres beendeten Hilfen). Berücksichtigt man, dass die Verweildauer in Hilfen gleichzeitig sinkt (vgl. Abschnitt 4.7), so steigt das Hilfevolumen eines Jahres, festgemacht an der Verweildauer aller Adressaten in Monaten innerhalb eines Jahres, langsamer an als es der Blick auf die begonnenen Hilfen vermuten ließe. Das heißt, die Aufwendungen für die Unterbringung dürften *ceteris paribus* in geringerem Maße steigen, wie dies die wachsende Anzahl an Kindern und Jugendlichen in Fremdunterbringung erwarten lässt. Es wird weiter zu untersuchen sein, welche Gründe es für diesen Anstieg an begonnenen stationären Hilfen gibt. Auch für die Einrichtungen muss diese Zunahme in Verbindung mit einer kürzeren Verweildauer zu konzeptionellen Konsequenzen führen. Eine kürzere Verweildauer der Kinder und Jugendlichen und damit eine höhere Fluktuation verändert die Dynamik in den Gruppen und erfordert Handlungsstrategien, die ein Beziehungsangebot machen und gleichzeitig die Beendigung dieser Beziehung bereits wieder vorbereiten. Auch die Inanspruchnahme von vorläufigen Schutzmaßnahmen steigt an. Entgegen der Erwartung ist dieser Anstieg jedoch nicht nur auf die Gruppe der unter 6-Jährigen zurückzuführen, sondern auch bei anderen Altersgruppen zu erkennen. Als häufigster Grund für die vorläufige Schutzmaßnahme wird die Überforderung der Eltern angegeben.

Innerhalb der Jugendamtsbezirke ist kein weiterer Anstieg der einzelnen Angebotsformen stationärer Erziehungshilfen festzustellen, das heißt, die Zahl der Jugendamtsbezirke, in denen es stationäre Angebote gibt, steigt nicht weiter an. Die Tendenz zur Ausweitung des Hilfespektrums der Fremdunterbringungen in den einzelnen Jugendamtsbezirken scheint beendet zu sein.

Die stationären Hilfen zur Erziehung sind nach wie vor die Domäne freier Träger. Außer bei der Bereitschafts- und der Kurzeitpflege (hier existieren oft Pflegedienste, die traditionell in der Hand des öffentlichen Trägers sind), sind in der Mehrzahl der Jugendamtsbezirke freie Träger entweder in Kombination mit dem öffentlichen Träger oder allein die Leistungserbringer. Betrachtet man zusätzlich den Aspekt, ob ein oder mehrere Träger eines Typs in einem Jugendamtsbezirk aktiv sind, dann ist ein leichter Anstieg der Pluralität zu verzeichnen, was sicher auch als Effekt der Regelungen der §§ 78a ff. SGB VIII zu betrachten ist. Der Anteil der Plätze in großen Einrichtungen nimmt weiter ab, aber sie haben immer noch den größten Anteil an Plätzen zu verzeichnen.

4.7 Dauer der Hilfen zur Erziehung

Die Dauer der Hilfen zur Erziehung ist ein wichtiges, aber bislang in der Fachdiskussion vernachlässigtes Thema. Für die AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe ist es insbesondere in Bezug auf eine Fremdunterbringung ein großer Unterschied, ob diese eine kurze Episode im Lebenslauf darstellt oder sie bereits die längste Zeit ihres Lebens fremduntergebracht sind. Sowohl die Vollzeitpflege als auch die stationäre Unterbringung können nach den §§ 33 und 34 in ihrer Zielsetzung als vorübergehender Aufenthalt oder als eine auf längere Zeit angelegte Lebensform dienen. Für den öffentlichen Träger stellt die Verweildauer einen wichtigen Kostenfaktor dar.

Wenn die Dauer der Hilfe in der Forschung zu den erzieherischen Hilfen bisher eine Rolle gespielt hat, dann als unabhängige Variable. Insbesondere wird dabei auf die Bedeutung der Dauer für den Erfolg der Hilfen verwiesen (z.B. Baur 1998; Fuchs-Rechlin/Pothmann 2009; Schmidt u.a. 2003; Macsenaere 2009). Die Dauer der Hilfe als abhängige Variable zur Beschreibung einer Prozessdynamik wurde bislang in Deutschland jedoch selten analysiert (vgl. z.B. Macsenaere 2009). In der internationalen englischsprachigen Fachdiskussion stellt sich dies anders dar. Hier wird auch die Dynamik des Hilfeprozesses stärker und seit viel längerer Zeit thematisiert (vgl. van Santen 2010e für eine Übersicht diesbezüglicher Ergebnisse). Dieser Abschnitt liefert auf der Basis der Informationen der Standardtabellen des Statistischen Bundesamts zur Kinder- und Jugendhilfestatistik und der Mikrodaten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik Informationen zur Verweildauer der AdressatInnen in Fremdunterbringung. Die Mikrodaten beinhalten Informationen über die einzelnen Hilfeempfänger, so dass es zum Beispiel möglich wird, die Dauer einer Fremdunterbringung für jede individuelle Konstellation zu analysieren.

Die Berechnung der Hilfedauer stellt sich insgesamt als schwierig heraus. Hierfür gibt es folgenden Grund: Die Standardtabellen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik geben bezüglich der Verweildauer der Hilfen zur Erziehung ein etwas verzerrtes Bild, weil die Hilfen zur Erziehung als beendet betrachtet werden, sobald ein Wechsel der Zuständigkeit der Jugendämter erfolgt. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass sich beispielsweise auch bei einem Wohnortwechsel der leiblichen Eltern die Zuständigkeit verändern kann, dies aber nur in seltenen Fällen bedeutet, dass das Kind gleichzeitig zu den leiblichen Eltern zurückkehrt. Der Zeitzähler im neu zuständigen Jugendamt wird damit wieder auf Null gesetzt, obwohl die Hilfe unverändert fortgeführt wird. Im Fall der Vollzeitpflege kommt hinzu, dass sich die Zuständigkeit des Jugendamts auch dann ändert, wenn ein junger Mensch mindestens zwei Jahre bei einer Pflegeperson lebt, ein Verbleib auf Dauer zu erwarten ist und der gewöhnliche Aufenthalt der Pflegeperson von dem der Eltern abweicht (§ 86 (6) SGB VIII). In diesem Fall ist nicht mehr

das Jugendamt der leiblichen Eltern zuständig, sondern jenes der Pflegeeltern.

Angesichts dieser verwaltungstechnischen Praxis ist davon auszugehen, dass die Dauer der Hilfen zur Erziehung nicht selten unterschätzt wird. Bei 11 % der Pflegeverhältnisse in Deutschland, die im Jahr 2008 in der Statistik als neu begonnene Hilfen dokumentiert wurden, änderte sich lediglich die Zuständigkeit. Gleichzeitig wurden 17 % der Pflegeverhältnisse für beendet erklärt, obwohl der Fall lediglich an ein anderes Jugendamt abgegeben wurde. Diese Handhabung verzerrt im Übrigen nicht nur die Angaben zur Verweildauer eines Kindes in der Pflegefamilie, sondern auch die in der Statistik ausgewiesene Anzahl von begonnenen und beendeten Hilfen zur Erziehung. Mithilfe der Mikrodaten der Kinder- und Jugendhilfestatistik lassen sich diese Ungenauigkeiten jedoch bereinigen. Schließt man die genannten Fälle bei der Berechnung aus, ergibt sich 2006 eine durchschnittliche Verweildauer von 53 Monaten in Fremdpflege. Zum Vergleich: Das Statistische Bundesamt nennt in den Standardtabellen als Durchschnittswert 48 Monate. Damit wird die Zeit, die Kinder und Jugendliche tatsächlich in den Pflegefamilien verbringen, im Durchschnitt immerhin um fünf Monate beziehungsweise um 10 % unterschätzt.

Die Tabelle 4.7.1 enthält einige Kennzahlen zur Verweildauer in Fremdpflege bzw. stationärer Unterbringung auf der Basis der Mikrodaten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. Hauptaugenmerk der Beschreibung der Ergebnisse liegt auf einem Vergleich der Verweildauer in Abhängigkeit der in der amtlichen Statistik erfassten Merkmale (Geschlecht, Nationalität, Alter bei Beginn der Hilfe, Sorgerecht, Familienstand der Eltern, etc.). Auch unter Kontrolle der verschiedenen Variablen in einem multivariaten Modell bleiben die unten beschriebenen Zusammenhänge zwischen Dauer und einzelnen Differenzierungsmerkmalen bestehen. Über alle Differenzierungsmerkmale hinweg kann festgestellt werden, dass die Verweildauer in Fremdpflege bis auf zwei Ausnahmen, auf die im Folgenden noch eingegangen wird, immer länger ist als die in stationärer Unterbringung.

Die durchschnittliche Verweildauer unterscheidet sich wenig zwischen weiblichen und männlichen jungen Menschen. Bei beiden Hilfeformen ist die Verweildauer bei den männlichen etwas länger als bei den weiblichen jungen Menschen. Die Verweildauer der jungen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit liegt bei der Fremdpflege deutlich unterhalb der der deutschen jungen Menschen. Diese Differenz ist – wenn auch weniger stark ausgeprägt – bei stationären Hilfen ebenfalls vorhanden. Die durchschnittlich kürzere Hilfedauer kann womöglich darauf zurückgeführt werden, dass es innerhalb nicht-deutscher Familien ein ausgeprägteres Bestreben gibt, eine aus erzieherischer Sicht problematische Situation der Kinder innerhalb der eigenen Verwandtschaft zu lösen. Durch die mangelnde Differenzierung der Staatsangehörigkeit ist ein Vergleich mit anderen Studien, die differenziert ethnische Zugehörigkeiten unterscheiden, nur bedingt möglich. Fest-

gehalten werden kann, dass es Hinweise gibt, die auf einen Einfluss der ethnischen Zugehörigkeit hindeuten.

Tab. 4.7.1: Durchschnittliche Verweildauer in Monaten in Fremdunterbringung nach Merkmalen der Adressaten, Deutschland

	Fremdpflege		Heimunterbringung und sonstige Wohnformen	
	Anteil in %	Verweildauer (Standardabweichung)	Anteil in %	Verweildauer (Standardabweichung)
<i>Geschlecht</i>				
Männlich	48,5	54,4 (65,0)	54,5	28,6 (32,0)
Weiblich	51,5	51,5 (62,8)	45,5	24,8 (29,8)
<i>Nationalität</i>				
Deutsch	93,6	53,7 (64,3)	90,6	27,3 (31,5)
Nicht-Deutsch	6,4	40,6 (55,7)	9,4	23,3 (26,4)
<i>Alter bei Beginn der Hilfe (... bis unter ... Jahre)</i>				
0–3	25,0	71,0 (86,0)	3,1	35,0 (59,5)
3–6	16,4	69,6 (72,8)	3,1	52,2 (65,3)
6–9	15,2	67,2 (58,1)	6,4	53,5 (52,0)
9–12	13,8	49,9 (43,9)	11,3	42,6 (36,0)
12–15	14,2	27,1 (26,8)	27,5	28,0 (23,4)
15–18	13,9	18,2 (16,2)	14,7	20,3 (17,2)
18 und älter	1,5	14,6 (14,1)	15,1	16,8 (14,0)
<i>(Teil)Entzug des Sorgerechts</i>				
Ja	26,3	79,7 (72,5)	11,3	43,8 (47,5)
Nein	73,7	43,4 (57,6)	88,7	24,7 (27,6)
<i>Familienstand</i>				
Unverheiratet	33,9	49,6 (65,7)	17,0	26,0 (32,3)
Verheiratet, zusammenlebend	17,6	56,6 (67,8)	28,7	26,2 (30,7)
Verheiratet, getrennt lebend	11,9	53,7 (64,5)	9,8	27,8 (32,3)
Geschieden	25,9	51,0 (59,8)	34,5	26,4 (29,7)
Verwitwet	5,7	53,8 (56,2)	6,0	31,1 (33,6)
Eltern gestorben	2,9	65,0 (51,4)	1,7	36,0 (36,6)
Unbekannt	2,1	74,7 (71,2)	2,4	25,9 (27,3)

	Fremdpflege		Heimunterbringung und sonstige Wohnformen	
	Anteil in %	Verweildauer (Standardabweichung)	Anteil in %	Verweildauer (Standardabweichung)
<i>Art der Hilfe vor der Fremdunterbringung</i>				
Keine Hilfe	24,4	53,2 (67,0)	19,4	25,6 (30,7)
Beratung	23,6	67,5 (72,4)	24,9	30,8 (35,5)
Ambulante Hilfe	18,8	26,9 (42,0)	24,4	25,5 (28,3)
Fremdunterbringung	20,8	67,4 (62,3)	16,1	28,3 (31,9)
Andere Form der Hilfe	12,3	39,8 (54,6)	15,3	22,9 (25,8)
<i>Wechsel der Hilfeform</i>				
Ja	5,7	50,1 (61,8)	9,3	40,1 (30,1)
Nein	94,3	53,1 (64,0)	90,7	25,5 (29,8)
<i>Aufenthaltssort nach der Hilfe</i>				
Eltern	9,0	22,8 (39,3)	13,7	18,7 (21,8)
Elternteil mit Partner(in)	8,7	27,8 (38,7)	13,6	20,7 (23,4)
Alleinerziehendes Elternteil	23,0	17,9 (31,1)	24,3	19,6 (22,1)
Verwandte	4,4	56,5 (65,1)	3,0	23,0 (27,6)
Vollzeitpflege	19,8	83,2 (73,6)	3,4	20,6 (28,3)
Heimerziehung	15,1	48,2 (54,3)	4,3	34,4 (40,5)
Wohngemeinschaft/ eigene Wohnung	18,7	93,5 (70,7)	32,1	39,8 (38,3)
Ohne Unterkunft	1,2	60,0 (66,4)	5,7	21,9 (28,6)
<i>Grund für das Ende der Hilfe</i>				
Abschluss	39,4	67,9 (73,1)	35,2	34,8 (34,3)
Wille des Adressaten	13,0	41,6 (53,5)	22,9	19,9 (24,1)
Adoption	5,7	36,8 (36,3)	0,2	20,4 (24,2)
Sonstige Gründe	15,6	46,6 (59,6)	21,7	21,4 (27,7)
Wechsel in eine andere Hilfe	26,3	43,3 (56,0)	20,0	27,0 (32,4)
<i>Wechsel in eine andere Hilfe, nämlich</i>				
Beratung	8,1	29,2 (45,4)	16,6	20,3 (26,3)
Ambulante Hilfe	30,3	23,4 (41,3)	57,9	26,1 (29,6)
Fremdunterbringung	53,3	47,9 (54,4)	13,2	17,8 (23,0)
Sonstiges	8,3	100,3 (74,0)	12,4	50,1 (47,2)
Insgesamt		52,9 (63,9)		26,9 (31,1)

Quelle: Mikrodaten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik; in 2005 oder 2006 beendete Fälle; eigene Berechnungen

Je niedriger das Alter bei Beginn der Fremdpflege, desto länger ist die Verweildauer in der Fremdpflege. Bei der stationären Unterbringung zeigt sich diese Linearität des Zusammenhangs nur eingeschränkt. Hier gilt der bei der Fremdpflege beschriebene Zusammenhang erst ab dem 6. Lebensjahr der AdressatInnen. Insbesondere die unter 3-Jährigen haben eine kürzere Verweildauer (35 Monate) als die 3- bis unter 12-Jährigen.

Der Zusammenhang von Alter und Verweildauer war bislang eine der wenigen Informationen, die den Standardtabellen der amtlichen Statistik entnommen werden konnte. Allerdings wird die durchschnittliche Verweildauer in einer Hilfe nach dem Alter am Ende einer Hilfe ausgewiesen. Ergebnis: Je höher das Alter am Ende der Hilfe, desto länger die Verweildauer in der Hilfe. Dieses Ergebnis erscheint erst einmal nicht unplausibel, da jemand, der am Ende einer Hilfe älter ist, mehr „Zeit“ gehabt hat, in einer Hilfe zu verweilen, als jüngere Hilfeempfänger. Die Ergebnisse zur Verweildauer in stationärer Unterbringung in Abhängigkeit vom Alter bei Beginn der Hilfe zeigen jedoch, dass dieser Zusammenhang nicht zwangsläufig gegeben ist. Zwar haben die bei Beginn der Hilfe unter 3-Jährigen theoretisch die längst mögliche Zeit, in einer Hilfe zu verweilen (bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kinder- und Jugendhilfe keiner weiteren Fortsetzung einer Hilfe zustimmt), aber dennoch ist ihre durchschnittliche Verweildauer kürzer, als bei den 3- bis unter 12-Jährigen. Bei beiden Hilfeformen (Fremdpflege und stationäre Unterbringung) zeigt sich, dass die bei Beginn der Hilfe unter 3-Jährigen die mit Abstand größte Streuung in der Verweildauer aufweisen, was darauf hindeutet, dass ein Teil dieser Kinder besonders lange, ein anderer Teil dieser Altersgruppe deutlich kürzere Verweildauern aufweist. Beide Hilfeformen werden offensichtlich oftmals gerade bei jüngeren Kindern auch als „Zwischenlösung“ eingesetzt.

Untersucht man die altersabhängige Wahrscheinlichkeit für das Ende einer Fremdunterbringung, dann wird deutlich, dass ab dem 15. Lebensjahr die Wahrscheinlichkeit stark wächst, dass die Fremdunterbringungen beendet wird (vgl. van Santen 2010c). Dies gilt für alle jungen Menschen, unabhängig davon, in welchem Alter sie von ihren leiblichen Eltern getrennt wurden. Denn mit Einsetzen der Adoleszenz, der Entwicklungsaufgabe der Ablösung vom Elternhaus (hier den Pflegeeltern) und den in diesem Lebensalter typischen Fragen nach der eigenen Herkunft nehmen die Konflikte zwischen Jugendlichen und Pflegeeltern zu. In vielen Studien erweist sich diese Phase als eine Bruchstelle im Hilfeverlauf (Petrat/van Santen 2010), was auf einen spezifischen Unterstützungsbedarf für Pflegeeltern hinweist.

Junge Menschen, deren Eltern das Sorgerecht entzogen oder eingeschränkt wurde, verbleiben sehr viel länger in Fremdunterbringung, als Kinder, deren Eltern noch das vollständige Sorgerecht besitzen. Es ist zu vermuten, dass bei einem eingeschränkten Sorgerecht die Rückkehr-Option in die Herkunftsfamilie in weniger Fällen vorhanden ist oder angestrebt

wird. Einschränkend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Entzug der elterlichen Sorge einen indirekten Indikator für die Schwere der familialen Belastungen darstellt, der nicht statistisch kontrolliert werden kann, sich aber in vielen Studien als bedeutend für Verweildauer und Erfolg der Hilfen erwiesen hat (vgl. Petrat/van Santen 2010).

Der Familienstand der Eltern hat statistisch kaum Einfluss auf die durchschnittliche Helfedauer. Lediglich bei den jungen Menschen in Fremdpflege, bei denen der Familienstand der Eltern unbekannt ist, kann eine im Vergleich zu den anderen Ausprägungen deutlich längere Verweildauer beobachtet werden (74,7 Monate). Das Merkmal „unbekannt“ macht deutlich, dass keine Kontakte zur Herkunftsfamilie existieren und eine Rückführung damit nahezu ausgeschlossen ist. Ähnlich verhält es sich bei Kindern in Fremdpflege und stationärer Unterbringung, deren Eltern bereits gestorben sind (65 bzw. 36 Monate). Hier kann nur eine Rückführung zu Verwandten in Erwägung gezogen werden.

Unterschiede in der Verweildauer nach der vorangegangenen Hilfe zeigen sich bei der Fremdpflege sehr viel ausgeprägter, als bei der stationären Unterbringung. Bei letzterer Hilfeart zeigt sich die längste Verweildauer (30,8 Monate), wenn eine Beratung³⁴ und die kürzeste Verweildauer, wenn eine „andere Form der Hilfe“ (z. B. Inobhutnahme, § 35a SGB VIII)³⁵ vorangegangen ist (22,9 Monate). Deutlich anders ist dies bei der Fremdpflege. Zwar verbleiben auch hier diejenigen, die vorher eine Beratung in Anspruch genommen haben, am längsten in der Pflegefamilie (67,5 Monate), aber eine fast gleich lange Verweildauer (67,4 Monate) lässt sich auch bei den jungen Menschen feststellen, die bereits vorher in einer Form von Fremdunterbringung waren. Dagegen weisen diejenigen, die vorher durch eine ambulante Hilfe unterstützt wurden, eine sehr viel kürzere Verweildauer (26,9 Monate) auf. Hier stellt sich die Frage, ob die ambulante Hilfe zum damaligen Zeitpunkt die richtige war und ob die Unterbringung des Kindes in der Fremdpflege eine adäquate Anschlusshilfe darstellte. Hier liefern Analysen, die den Grund der Beendigung mit einbeziehen, Hinweise. Die Chance, nach einer vorherigen ambulanten Hilfe die Fremdpflege mit Erfolg zu beenden, ist im Vergleich zu dem Fall, in dem vorher keine Hilfe in Anspruch genommen wurde, geringer (vgl. van Santen 2010b). Die durchschnittlich kürzere Verweildauer in Fremdpflege nach einer vorangegangenen ambulanten Hilfe mag von manchen als positive Wirkung der ambulanten Hilfe gewertet werden. In Anbetracht der Situation nach der Hilfe scheinen jedoch deutliche Zweifel angebracht. Der Zusammenhang mit den vorangegangenen Hilfen liefert deutliche Hinweise, dass die Hilfeplanung nicht im-

34 Die Kategorie Beratung umfasst sowohl Beratung durch das Jugendamt als auch durch Erziehungsberatungsstellen.

35 Die allermeisten Kinder, die vorher eine „andere Form der Hilfe“ erhalten haben, wurden in Obhut genommen.

mer adäquat funktioniert. Dies erhöht die Gefahr einer einsetzenden Eigendynamik von Hilfeverläufen, bei der die Anzahl der Platzierungen steigt, ohne dass die Aussicht auf das Erreichen der Hilfeziele zunimmt (vgl. z.B. Newton u. a. 2000; Petrat/van Santen 2010). Auch der Einfluss der vorangegangenen Hilfen auf die Verweildauer muss vor dem Hintergrund der fehlenden Indikatoren für die Art und Intensität der Probleme, die eine Hilfe bedingt haben, gesehen werden. Die Tatsache, dass bereits vorher Hilfe in Anspruch genommen wurde und nun der Hilfetyp gewechselt wurde, signalisiert eine gewisse anhaltende Problemintensität und in einigen Fällen auch eine Problemverschärfung. De facto kann deshalb nicht zwischen der Wirkung der vorangegangenen Hilfe und der Problemkonstellation getrennt werden.

Ein Wechsel der Hilfeform liegt dann vor, wenn im Falle der Fremdpflege die jungen Menschen direkt von Fremdpflege in Verwandtenpflege wechseln bzw. bei stationärer Unterbringung ein Wechsel zwischen Heimunterbringung, betreuten Wohngemeinschaften oder betreutem Einzelwohnen stattgefunden hat. Platzierungswechsel in Form von Wechseln zwischen verschiedenen Fremdpflegefamilien werden in der Statistik leider nicht erfasst. Die durchschnittliche Verweildauer ist bei der Fremdpflege mit Platzierungswechsel nur wenig kürzer als bei den Hilfen ohne Platzierungswechsel (50,1 zu 53,1 Monate). Bei den stationären Hilfen ist dagegen der Unterschied sehr viel größer und der Zusammenhang umgekehrt: Platzierungswechsel gehen hier mit einer deutlich längeren Verweildauer einher (40,1 zu 25,5 Monate). Platzierungswechsel in der stationären Unterbringung sind oft eine logische und gewünschte Entwicklung im Hilfeprozess. Der Wechsel von der Heimunterbringung in eine betreute Wohngemeinschaft oder das betreute Einzelwohnen sind oft erste Schritte auf dem Weg zur Verselbstständigung.

Hinsichtlich des Aufenthaltsortes nach der Fremdunterbringung unterscheiden sich Fremdpflege und stationäre Unterbringung stark. Zum einen kann dies auf die unterschiedliche Altersstruktur der AdressatInnen, zum anderen auf die zum Teil unterschiedliche Funktion der beiden Hilfearten zurückgeführt werden.

Kehrt ein Kind nach dem Ende der Fremdpflege zu einem alleinerziehenden Elternteil zurück, dann verbringt es durchschnittlich weniger Zeit (17,9 Monate) in Fremdpflege als Kinder, die im Anschluss an eine Fremdpflege woanders hingehen. Sie ist sogar kürzer als bei den Fällen in stationärer Unterbringung, die anschließend zu einem alleinerziehenden Elternteil wechseln (19,6 Monate). Eine Erklärung könnte sein, dass Alleinerziehende sich stärker um die Rückkehr ihrer Kinder bemühen, weil die Kinder einen noch zentraleren Stellenwert in ihrem Leben einnehmen als in Paarbeziehungen und damit einen höheren Beitrag zum sozialen Familienkapital leisten. Aus der Perspektive der Fachkräfte können zudem Dyaden (Elternteil-Kind) als stabiler betrachtet werden als Triaden (Mutter-Vater-Kind),

zumal ein problembeladenes Verhältnis der Eltern auch ein Grund für die Fremdunterbringung des Kindes gewesen sein kann. Ein weiterer Grund könnte sein, dass Alleinerziehende Fremdunterbringungen gezielter als Unterstützungsleistungen in besonders belasteten Lebenssituationen nutzen. Sie haben weniger Möglichkeiten, vorübergehende Problembelastungen (z. B. (psychische) Erkrankungsphasen, Überforderungssituationen) mit Unterstützung eines Partners zu bewältigen. Hilfestellungen in Form einer vorübergehenden Betreuung der Kinder in Kurzzeit- oder Bereitschaftspflege können hier Abhilfe schaffen.

Eine Rückkehr zu den Eltern oder einem Elternteil mit Partner/in erfolgt bei den Fällen in Fremdpflege nach durchschnittlich 22,8 bzw. 27,8 Monaten. Die jungen Menschen, die anschließend selbständig wohnen, haben die längste durchschnittliche Verweildauer in der Fremdpflege (93,5 Monate). Auch die jungen Menschen, die nach dem Beenden der Hilfe weiter in der Pflegefamilie leben, weisen eine lange durchschnittliche Verweildauer in den Hilfen auf (83,2 Monate). Bei etwa einem Viertel (23,3%) dieser Fälle kommt es zur Adoption des jungen Menschen. 15,1% der Kinder wechseln nach durchschnittlich 48,2 Monaten in einer Fremdpflegefamilie in eine Heimunterbringung. Eine kleine Gruppe wohnt anschließend bei Großeltern oder Verwandten. Auch diese Gruppe weist im Vergleich zu den anderen Aufenthaltsorten nach Beendigung der Hilfe eine lange Verweildauer (56,5 Monate) auf.

Deutlich weniger als die Hälfte der Hilfen in Fremdpflege (39,4%) wird beendet, weil das Ziel der Fremdpflege erreicht wurde. Noch darunter liegt der Anteil bei den stationären Unterbringungen (34,8%). Auffällig ist die damit einhergehende durchschnittliche Dauer der Hilfe (67,9 bzw. 34,8 Monate), die im Vergleich zu den Hilfen, die aus den anderen erfassten Gründen beendet wurden, erheblich länger ist. Dies bestätigt die eingangs erwähnten Befunde aus Deutschland, die jeweils einen positiven Zusammenhang zwischen Verweildauer und Erfolg der Hilfen beobachtet haben. Die Hilfen, die mit einer Adoption enden, haben eine relativ kurze durchschnittliche Dauer (36,8 und 20,4 Monate). Offensichtlich werden hierzu relativ schnell nach Beginn der Hilfe die Weichen gesetzt.

Mehr als ein Viertel der Fälle in Fremdpflege (26,3%) und ein Fünftel der stationären Unterbringungen (20,0%) endet mit einer Überleitung in eine andere Hilfeform. Wenn man in Erinnerung ruft, dass bei beiden Fremdunterbringungsarten bereits mehr als die Hälfte der jungen Menschen auch vor der aktuell beobachteten Fremdunterbringung eine ambulante Hilfe bekommen hat oder fremduntergebracht war,³⁶ dann deutet sich hier ein er-

36 Die in Anspruch genommenen Beratungen wurden in dieser Zählung nicht berücksichtigt, da die hier verwendete Kategorie auch die etwas unscharfe Kategorie „ambulante Beratung in Fragen der Erziehung“ enthält, worunter vielfach wohl auch die

hebliches Maß an Mehrfachhilfen an, das sich aber bislang in Deutschland nicht valide quantifizieren lässt.

Nach durchschnittlich 47,9 Monaten nach Beginn der Fremdpflege wechselt mehr als die Hälfte (53,3%) von denen, die unmittelbar im Anschluss an die Fremdpflege eine andere Hilfe in Anspruch nehmen, in Heimunterbringung. Die jungen Menschen, die anschließend eine ambulante Form der Hilfe bekommen (30,3%), verbleiben dagegen nur etwa halb so lange in Fremdpflege (23,4 Monate). Deutlich anders ist dies bei den Fällen in stationärer Unterbringung. Hier erfolgt der Wechsel in eine erneute Fremdunterbringung bereits nach 17,8 Monaten, während der Wechsel in eine ambulante Hilfe erst nach einer längeren Verweildauer (26,1 Monate) erfolgt, als bei der Fremdpflege. Die Gruppe der Personen in Fremdpflege, die anschließend eine andere Form von Hilfe bekommen (8,3%), verweilt am längsten in Fremdpflege (100,3 Monate) und stationärer Unterbringung (50,1 Monate). Dies sind vor allem Fälle, deren Unterstützung anschließend von anderen sozialen Sicherungssystemen übernommen werden und von denen angenommen werden kann, dass im sozialen Umfeld kaum Ressourcen vorhanden sind.

4.7.1 Entwicklung der Dauer der Hilfen zur Erziehung

In den letzten Jahren häuften sich die Stimmen, die berichteten, dass die Verweildauer in den erzieherischen Hilfen deutlich abgenommen hat (vgl. z.B. Rumpf 2009). Mit den Daten der Jugendhilfestatistik ließ sich dies allerdings bislang nicht belegen. Vielmehr zeigte sich dort bis zum Jahr 2006 sowohl bei den familienunterstützenden als auch -ersetzenden Hilfen kein eindeutiger Trend. Deutlich geändert hat sich diese Situation seit dem Jahr 2007.³⁷ Ab diesem Jahr ist bei allen erzieherischen Hilfen, außer bei der sozialen Gruppenarbeit, deren Dauer in der Regel durch ein abzuarbeitendes Programm von vornherein festgelegt ist, ein zum Teil sehr stark ausgeprägter Rückgang der durchschnittlichen Verweildauer erkennbar (siehe Abb. 4.7.1). Anders als bei den Hilfen zur Erziehung nach § 27ff. SGB VIII nimmt die Verweildauer bei den Inobhutnahmen seit vier Jahren von durchschnittlich 9,1 auf 10,1 Tage leicht zu.³⁸ Es stellt sich die Frage, worauf der Rückgang der durchschnittlichen Verweildauer bei den Hilfen zur Erzie-

im Vorfeld der Fremdunterbringung stattfindenden vorbereitenden Gespräche im ASD gezählt werden.

37 Inwiefern die Umstellung des Erhebungsprogramms der amtlichen Statistik dabei eine Rolle spielt, kann nicht quantifiziert werden.

38 Die Dauer der Inobhutnahme wird in den Standardtabellen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik nur in Zeitintervallen angegeben. Für die Berechnung der durchschnittlichen Dauer wurden die Intervallsmitten als Annäherung verwendet.

hung zurückzuführen ist. In Bezug auf die Fremdunterbringung lässt sich mit der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, dass die im Durchschnitt kürzere Verweildauer nicht darauf zurückzuführen ist, dass alle Hilfen etwas kürzer werden, sondern vor allem durch eine deutliche Zunahme der Anzahl an stationären Hilfen bedingt ist, die kürzer als drei Monate sind. Dies wird deutlich durch die Gegenüberstellung der Wahrscheinlichkeiten der Jahre 2006 und 2010, dass eine Hilfe nach einer bestimmten Dauer der Hilfe beendet wird (Abb. 4.7.2 und Abb. 4.7.3). Sowohl bei der Fremdpflege als auch bei den Heimunterbringungen wurden ein Fünftel (21 % bzw. 20 %) der 2010 beendeten Hilfen innerhalb von drei Monaten nach deren Beginn beendet. In beiden Fällen bedeutet dies einen Anstieg von ca. fünf Prozentpunkten gegenüber dem Jahr 2006. Ein frühes Ende der Hilfe erleben insbesondere Kinder unter drei Jahren (vgl. van Santen 2010c). In Bezug auf die Vollzeitpflege offenbart sich hier ein wesentliches Defizit der amtlichen Statistik, denn sie trifft keine Unterscheidung zwischen Bereitschaftspflege, Kurzzeitpflege³⁹ oder langfristig angelegten Pflegeformen. Insofern kann nur bei einer Berücksichtigung der Gründe der Beendigung annäherungsweise bestimmt werden, zu welchem Anteil die vielen relativ schnell beendeten Hilfen nur für kurze Zeit geplant waren, vorzeitig abgebrochen oder eine inadäquate Hilfe ausgewählt wurde. Zudem kann sowohl bei der Vollzeitpflege als auch bei der Heimunterbringung nicht ausgeschlossen werden, dass in der Praxis auch ein Teil der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII, insbesondere dort, wo es keine spezialisierten Inobhutnahmestellen gibt, in der Statistik als Fälle der Fremdunterbringung nach § 33 oder § 34 SGB VIII geführt werden. In der Praxis gibt es Berichte, dass einzelne Jugendämter ihre Fachkräfte drängen, Hilfen nicht als Inobhutnahme zu klassifizieren, da diese höhere Kosten verursachen als Hilfen nach den §§ 33 oder 34 SGB VIII.

Wie die Abbildungen 4.7.2 und 4.7.3 außerdem implizit verdeutlichen, sinkt die Wahrscheinlichkeit, eine Hilfe zu beenden, nach den ersten drei Monaten nach Beginn einer Hilfe: Im Zeitraum von drei bis sechs Monaten nach dem Beginn der Hilfe werden bei der Heimunterbringung weitere 12 % der Hilfen beendet, während bei der Fremdpflege weitere 10 % der Hilfen beendet werden. Die Betrachtung über alle Altersgruppen der AdressatInnen hinweg, wie in der Abb. 4.7.2 und 4.7.3, verdeckt darüber hinaus

39 In der eigenen Erhebung bei den Jugendämtern wurde die durchschnittliche Dauer der Kurzzeit- und Bereitschaftspflege erhoben. Die Angaben zur Verweildauer der Kinder und Jugendlichen hinsichtlich dieser beiden Hilfeformen zeigen in unserer Erhebung eine im Durchschnitt in etwa gleich lange Verweildauer in Bereitschaftspflege (10,8 Wochen) und in Kurzzeitpflege (10,0 Wochen). Da sich die durchschnittliche Verweildauern beider Pflegeformen angeglichen haben, kann sich hinter dieser Entwicklung auch eine Tendenz zur Auflösung der konzeptionellen Trennung zwischen beiden Hilfeformen verbergen. Im Vergleich zur letzten Erhebung zeigt sich bei beiden Hilfeformen ein leichter Anstieg der Verweildauer.

den Zusammenhang, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Hilfe zu beenden, nach dem ersten Jahr der Hilfe stark vom Alter der AdressatInnen abhängt. Ab dem 15. Lebensjahr steigt die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung der Hilfe deutlich an (vgl. van Santen 2010c).

Abb. 4.7.1: Durchschnittliche Dauer der HZE in Monaten nach Hilfeart, Deutschland

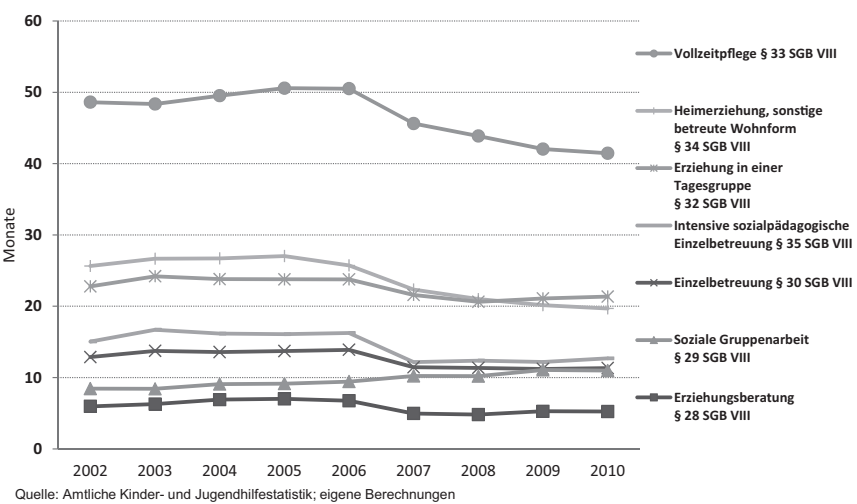


Abb. 4.7.2: Anteil der beendeten Heimunterbringungen nach vergangener Zeit seit Beginn der Hilfe, Deutschland

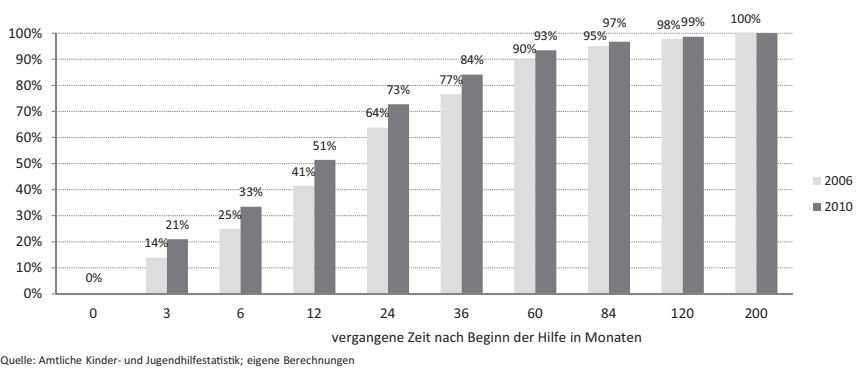
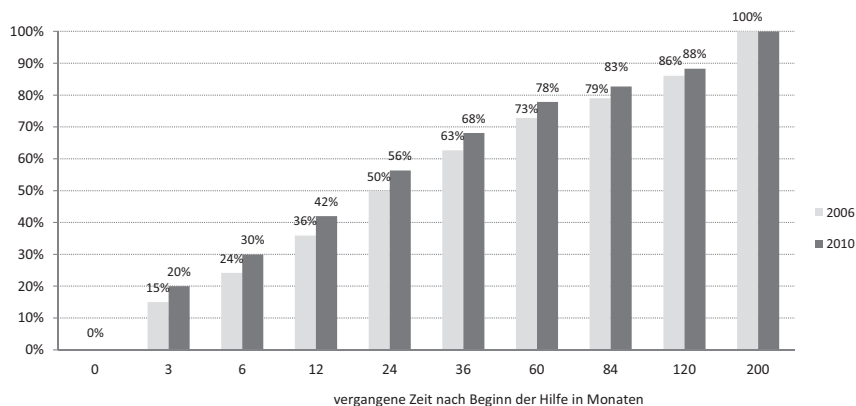


Abb. 4.7.3: Anteil der beendeten Fremdpflegeverhältnisse nach vergangener Zeit seit Beginn der Hilfe, Deutschland



Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik; eigene Berechnungen

4.7.2 Fazit

Die Ergebnisse offenbaren eine große Streuung der Verweildauer der Fremdunterbringung. Es gibt sowohl relativ viele kurze als auch lang andauernde Hilfen. Die Verweildauer in Fremdpflege ist über alle Differenzierungsmerkmale hinweg bis auf zwei Ausnahmen immer länger als stationäre Unterbringung. Außer bei sozialer Gruppenarbeit, sinkt die Verweildauer der erzieherischen Hilfen in den letzten Jahren. Bei der Fremdunterbringung hat insbesondere die Anzahl der sehr kurzen Hilfen deutlich zugenommen. Die Verweildauer einer Hilfe hat für sich genommen nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Eine Verweildauer von drei Jahren in einer Pflegefamilie bis zur Rückführung ist in ihrer Bedeutung für junge Menschen anders zu bewerten, als wenn nach drei Jahren ein Wechsel in Heimunterbringung erfolgt. Im ersten Fall wurde, sofern eine Rückführung anvisiert war, die Fremdpflege erfolgreich beendet, während sie im zweiten Fall offensichtlich gescheitert ist, weil weder eine Fortsetzung der Hilfe in der Pflegefamilie noch eine Rückführung möglich ist. Die Dauer einer Hilfe ist also kein ausreichender Indikator, das Ergebnis einer Hilfe zu beschreiben. Entscheidend ist vielmehr, wie es nach der Hilfe weitergeht. Der relativ hohe Anteil von Fremdunterbringungen, die anschließend durch eine andere Hilfe abgelöst werden, kann darauf hindeuten, dass bei einigen Hilfen die Passung zwischen der gewählten Hilfeform und der vorhandenen Problemsituation nicht gegeben ist.

Kapitel 5

Strategien und Reaktionen im Umgang mit demografischen Entwicklungen

Demografische Veränderungen erfordern konzeptionelle Neuentwicklungen bei den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, sie regen zu Veränderungen der Trägerstruktur an und legen neue Konzepte der Personalentwicklung nahe. Demografische Veränderungen ergeben sich sowohl aufgrund einer Verschiebung der Altersstruktur als auch aufgrund des wachsenden Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund. Die große und immer noch steigende Diversität der AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe ist ein wichtiges Argument für eine interkulturelle Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe. Es werden Strategien des Umgangs mit diesen Herausforderungen aus der Perspektive von Jugendämtern und stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung skizziert. In der Kinder- und Jugendhilfe wurden in den letzten Jahren demografische Entwicklungen verstärkt zum Anlass genommen, neue Handlungsstrategien zu entwickeln, auch wenn dies noch immer nicht flächendeckend erfolgt. Ebenfalls mangelt es an arbeitsbereichsübergreifenden Ansätzen, auf die Auswirkungen der demografischen Entwicklung zu reagieren. Interkulturelle Öffnung gewinnt als Thema in der Kinder- und Jugendhilfe weiter an Bedeutung. Strategien, auf demografische Veränderungen zu reagieren, gibt es am häufigsten für die Arbeitsfelder Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit. Aus der Perspektive der Jugendämter gibt es keinen Anlass mit einer sogenannten „demografischen Dividende“ zu rechnen. Datengrundlage des Kapitels sind die Jugendamtsbefragung und die Befragung stationärer Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung.

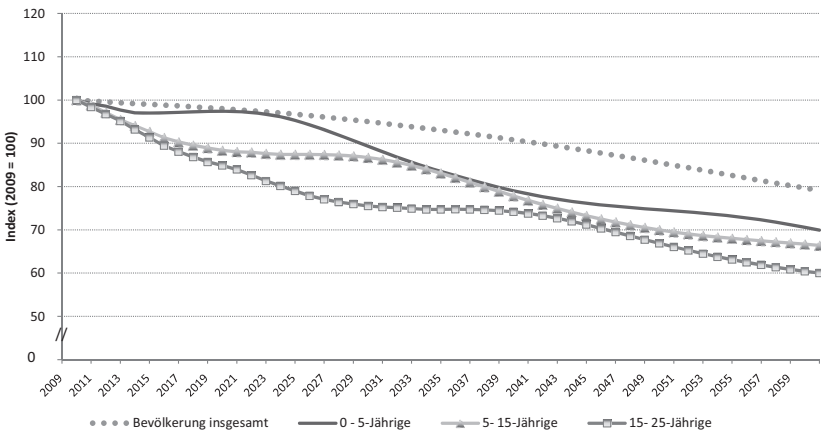
Die Anzahl der Einwohner in Deutschland geht langfristig zurück. Der Anteil älterer Menschen steigt, der Anteil junger Menschen sinkt. Zudem wird die Vielfalt an Lebensentwürfen größer, die Bevölkerung wird kulturell, bildungs- und einkommensmäßig heterogener (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: S. 151).

Diese Entwicklungen, die unter dem Begriff des demografischen Wandels gefasst werden, gründen unter anderem auf der Geburtenentwicklung und der Mortalität, also dem Anstieg oder Sinken der Lebenserwartung, sowie auf Wanderungen, sowohl zwischen Staaten als auch innerhalb Deutschlands von einem Kreis in einen anderen oder vom Land in die Stadt

oder umgekehrt. Demografische Fragen betreffen den Stand und die Entwicklung der Bevölkerungszahlen sowie das quantitative Verhältnis einzelner Bevölkerungsgruppen zueinander, die nach Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund oder Bildungsstand unterschieden werden.

Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts bis ins Jahr 2060 zeigen auf, dass die Zahl der Bevölkerung insgesamt als auch die Anzahl junger Menschen abnehmen wird. Demnach wird zum Beispiel die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre bundesweit noch relativ konstant bleiben, danach aber deutlich zurückgehen (vgl. Abb. 5.1).

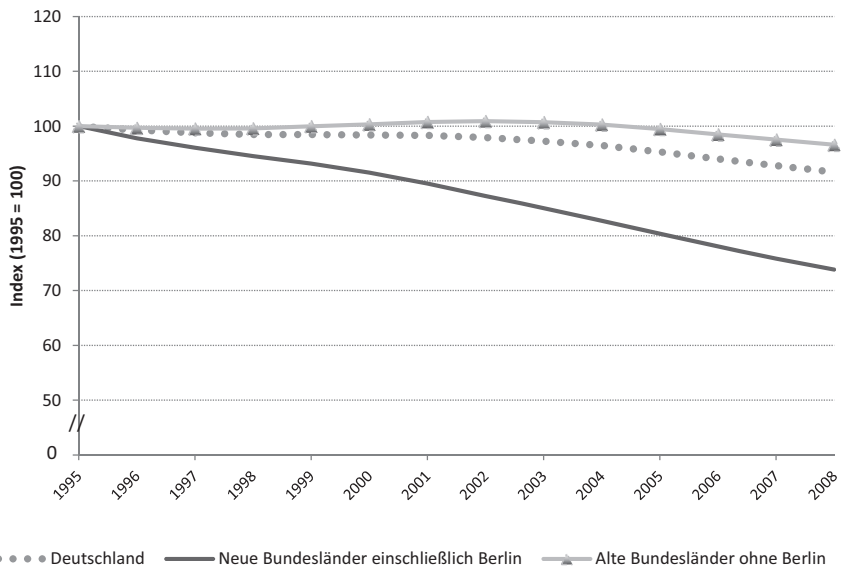
Abb. 5.1: Entwicklung der Anzahl der Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland (Index)



Quelle: Statistisches Bundesamt: 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1: eigene Berechnungen

Dagegen sinkt die Anzahl junger Menschen unter 25 Jahren nicht erst in der Zukunft, sondern bereits heute (Abbildung 5.2). Hinter dem bundesweit zu beobachtenden, geringfügigen, aber kontinuierlichen Rückgang der Anzahl junger Menschen unter 25 Jahren seit 1995 in Deutschland verbergen sich erhebliche Ost-West-Unterschiede: So ist die Anzahl der unter 25-Jährigen in Westdeutschland bis 2003 minimal gestiegen und fällt seitdem nur leicht ab; die Anzahl der unter 25-Jährigen in Ostdeutschland ist dagegen kontinuierlich und deutlich gesunken. Ursachen hierfür sind sowohl der dramatische Rückgang der Geburtenzahlen nach der Vereinigung beider deutscher Staaten als auch die starke Abwanderung vor allem junger Menschen, insbesondere Frauen (vgl. Grobecker 2010: S. 322f.; Statistisches Bundesamt 2009b).

Abb. 5.2: Entwicklung der Anzahl junger Menschen unter 25 Jahren nach Region von 1995 bis 2008 (Index)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2009; Berechnungen des Rostocker Zentrums zur Erforschung des demografischen Wandels

Knapp ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland hatte im Jahr 2008 einen Migrationshintergrund. Dazu zählen entsprechend der Definition des Statistischen Bundesamts „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt 2010a: S. 6). Gerade in den jüngeren Jahrgängen ist der Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund höher. So hat ungefähr ein Drittel aller Kinder unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund. Der Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund ist zwischen 2005 und 2008 von 18,3% auf 19,0% gestiegen (vgl. BMI/BAMF 2008: S. 211 ff.; Statistisches Bundesamt 2010a: S. 7f.).

Demografische Entwicklungen haben Folgen für alle Bereiche der Gesellschaft; sie beeinflussen das Wirtschaftswachstum ebenso wie die Bedeutung und Funktionsfähigkeit sozialstaatlicher Leistungssysteme, das Bildungswesen, das Zusammenleben der Generationen und das Aufwachsen junger Menschen (vgl. Tivig/Hetze 2007: S. 4; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Aus ökonomischer Sicht werden junge Menschen, da ihr Anteil an der Bevölkerung zurückgeht, in zunehmendem Maße als ein knappes und wertvolles „Gut“ betrachtet. Um die wirtschaftliche Leis-

tungsfähigkeit Deutschlands sicherzustellen, müsse man die Potenziale aller Kinder und Jugendlichen entwickeln (BMBF 2010).

Die Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland ist langfristig unumkehrbar (vgl. Statistisches Bundesamt 2009a: S. 12). Trotzdem gibt es Regionen die nach wie vor ein Bevölkerungswachstum verzeichnen, was wiederum dazu führt, dass in anderen Regionen die Schrumpfung schneller vonstatten geht als dies die Zahlen auf Bundes- oder auch Landesebene vermuten lassen. Zudem ist die Bevölkerungsentwicklung je nach Altersgruppe unterschiedlich stark oder sogar gegenläufig ausgeprägt. Auch von Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung sind die Städte und Kreise unterschiedlich betroffen. Vor allem junge, gut ausgebildete Menschen – und unter ihnen überproportional viele junge Frauen – wandern aus strukturschwachen Gegenden in wirtschaftlich stärkere Regionen ab. Und während in manchen ostdeutschen Regionen nur wenige Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund leben, stellen sie in einigen westdeutschen Großstädten die Mehrheit aller Kinder und Jugendlichen. Auf der Kreisebene liegen zwar keine Angaben zum Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund vor. Aber auch am Ausländeranteil, der z.B. AussiedlerInnen und eingebürgerte MigrantInnen nicht umfasst und somit geringer ist als der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, wird die große Spannweite offenbar. So betrug im Jahr 1999 – vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, wodurch Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Bedingungen (zunächst) die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten (vgl. BMI/BAMF 2008: S. 220) – der Ausländeranteil bei den unter sechsjährigen Kindern zwischen 1 % in Hoyerswerda und 42 % in Offenbach am Main. Bereits diese Daten zeigen also auf, dass die Kreise und Städte von demografischen Entwicklungen unterschiedlich betroffen sind.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist ebenso wie andere Bereiche der Gesellschaft durch den demografischen Wandel herausgefordert. Sie wird sich verstärkt mit den Folgen demografischer Veränderungen auseinandersetzen müssen.

Die AGJ begründet in ihrem Positionspapier „Anforderungen an Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen“ (AGJ 2008), warum demografische Entwicklungen für die Jugendhilfe ein relevantes Thema sind, wobei sie sich hauptsächlich mit der Alterung der Gesellschaft und dem Rückgang der Bevölkerungszahlen beschäftigt. Eine zentrale Begründung ist der Anspruch auf Kohortengerechtigkeit: Das Schicksal, einem geburtenschwachen oder geburtenstarken Jahrgang anzugehören, dürfe nicht darüber entscheiden, ob man bessere oder schlechtere Chancen hat, Jugendhilfeleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Die Anforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe bestehen hinsichtlich der Dimensionen: Gestaltung der Angebote und der Angebotsstruktur, Interessensvertretung von Kindern und Jugendlichen in einer alternden Gesell-

schaft, Erhalt der Pluralität von Angeboten und Trägern, Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe und nicht zuletzt mit Blick auf die interkulturelle Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe.

a) Gestaltung der Angebote und der Angebotsstruktur: Langfristig ist die Kinder- und Jugendhilfe vor die Herausforderung gestellt, „tatsächlich reduzierte Zielgruppen wohnortnah und lebensweltorientiert zu versorgen“ (Hopmann 2006: S. 25 f.). Es stellen sich z. B. die Fragen, wie sich die Einzugsgebiete von Beratungsstellen verändern werden und wie es gewährleistet werden kann, dass sie trotzdem erreichbar bleiben. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen müssen Überlegungen angestellt werden, wie die Förderrichtlinien zur Gruppengröße gestaltet werden können, so dass Kindertagesstätten finanziell überleben können, wenn die Anzahl der Kinder zurückgeht. Gleichzeitig müssen die Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sich konzeptionell auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen einstellen. Wenn Kinder seltener werden und somit in der näheren Umgebung quasi-natürliche Orte des Austauschs über Erziehungsfragen wegfallen und Verwandtschaftsnetze dünner werden, bieten sich Familien weniger Möglichkeiten und Anlässe, informelle Hilfe zu finden. Institutionelle Angebote wie Kindertageseinrichtungen, Jugendzentren, Beratungsstellen oder Familienbildungsstätten werden zunehmend diese Funktion übernehmen und sich konzeptionell darauf einstellen müssen. Eine weitere Frage ist, wie Sozialraumorientierung als Konzept der Kinder- und Jugendhilfe weiter umgesetzt werden kann, wenn Kinder und Jugendliche lange Anfahrtswege zu den Einrichtungen haben. Der Rückgang der Anzahl der Kinder und Jugendlichen wird nicht zu proportionalen Einsparungen bei Personal führen, denn die demografischen Veränderungen erzeugen auch neue Aufgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (z. B. van Santen 2010a).

b) Interessenvertretung: Wenn in Zukunft der Anteil hochbetagter Menschen, und damit auch der Anteil potentiell pflegebedürftiger Menschen zunimmt, dann wird dies dazu führen, dass Verteilungskämpfe um die Mittel für die soziale Infrastruktur zunehmen werden. Die Kinder- und Jugendhilfe ist hier in ihrer Funktion als Anwalt der Kinder und Jugendlichen gefordert, eine Lobby für ihre Zielgruppen zu organisieren. Sie hat zudem dafür Sorge zu tragen, dass Kinder und Jugendliche auch in Regionen, wo Ältere dominieren, ihre Wünsche, Bedürfnisse und Interessen zum Ausdruck bringen können.

c) Pluralität von Angeboten und Trägern: Der Rückgang der Anzahl an potentiellen AdressatInnen der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe kann dazu führen, dass die Pluralität der Angebote zurückgeht, also eine Konzentration auf wenige, große Träger stattfindet, was durch Finanzierungsstrukturen wie befristete Projekt- und Förderphasen, Vorfinanzierungsleistungen und hohen Aufwand zum Akquirieren und zur Abwicklung von Förderungen noch verstärkt wird. Das Wunsch- und Wahlrecht wäre in Gefahr. Deshalb müsste man die Prinzipien der Finanzierung überdenken.

d) Personal in der Kinder- und Jugendhilfe: Die Altersstruktur in vielen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe führt dazu, dass der Bedarf an altersbedingt zu ersetzendem Personal groß ist. Dem stehen geburtenschwache Jahrgänge gegenüber, so dass die Kinder- und Jugendhilfe vor der Frage steht, wie sie genügend qualifiziertes Personal findet und wie die Fachlichkeit des Personals und damit auch des Angebots unter diesen Voraussetzungen abgesichert werden kann (vgl. AGJ 2011).

e) Interkulturelle Öffnung: Angesichts des Anteils der Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund ist eine interkulturelle Öffnung der Kinder- und Jugendhilfe notwendig. Hierbei geht es um die interkulturellen Kompetenzen der Fachkräfte, die Gewinnung von Fachkräften mit einem Migrationshintergrund und die interkulturelle Öffnung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. AGJ 2008).

Die Kinder- und Jugendhilfe ist mit den Auswirkungen demografischer Entwicklungen konfrontiert, aber sie hat auch Einfluss auf demografische Entwicklungen, weil sie als weicher Standortfaktor zur Attraktivität einer Region beiträgt (vgl. Maretzke 2009: S. 252 ff.). So kann ein gutes Angebot an Kindertagesbetreuung ein Argument für Firmen sein, sich in einer Region anzusiedeln, und ein Argument für junge Menschen und Familien, ihre Region nicht zu verlassen. Das soziale Klima in einer Region wird aber auch vom Umgang mit Problemsituationen und „Problemgruppen“ beeinflusst, so dass Beratungsangebote, Jugendsozialarbeit und die Qualität der Hilfen zur Erziehung zur Attraktivität einer Region beitragen (vgl. AGJ 2008: S. 4). Ob die Kinder- und Jugendhilfe von den Kommunen in dieser Rolle anerkannt wird, ist allerdings eine andere Frage. Dies lässt sich auch am Einfluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses ablesen (vgl. Kapitel 2).

Je nach Arbeitsfeld stellen sich die Herausforderungen demografischer Veränderungen in unterschiedlicher Art und Weise und in unterschiedlicher Brisanz. Dies hat unter anderem damit zu tun, wie viele Kinder und Jugendliche eines Jahrgangs das Angebot in Anspruch nehmen. Die Kindertagesbetreuung ist von einem Rückgang der Geburten oder dem Wegzug bzw. Zuzug junger Familien unmittelbar betroffen, weil sich dies unmittelbar auf die Anzahl der Familien auswirkt, die einen Platz für ihr Kind in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege suchen. In anderen Arbeitsfeldern ist die Entwicklung der Kinderzahlen ein weniger zentraler Bedarfsfaktor und das subjektive Nachfrageverhalten von Eltern und jungen Menschen und die Vergabepraxis der Jugendämter spielen eine größere Rolle (vgl. Hopmann 2007a: S. 7). So hängt die Inanspruchnahme stationärer erzieherischer Hilfen auch von gesellschaftlichen Problemlagen und der Aufmerksamkeit auf Themen wie Kindeswohlgefährdung oder Delinquenz ab. Dies lässt sich an der deutlichen Zunahme von Sorgerechtsentzügen zeigen. Auch das fachliche Selbstverständnis des Jugendamts, etwa ambulante Maßnahmen gegenüber stationären Hilfen zur Erziehung zu bevorzugen (vgl. Hopmann 2006: S. 25), beeinflusst die Inanspruchnahme stationärer Hilfen. Die Jugendar-

beit und die Jugendberufshilfe sind vom Anstieg oder vom Rückgang der Anzahl Jugendlicher wiederum stärker betroffen, etwa wenn junge Menschen auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder einer Beschäftigung aus ihren Heimatkreisen wegziehen und in andere Kreise abwandern.

Im Folgenden soll zunächst die Entwicklung der Anzahl der Kinder und Jugendlichen auf kommunaler Ebene skizziert werden. Anschließend wird dargestellt, wie die Jugendämter, die für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene die Gesamtverantwortung tragen, auf einen Rückgang oder einen Anstieg der Anzahl junger Menschen reagieren. Das Arbeitsfeld der Jugendarbeit wird vertieft behandelt. Die Perspektive der örtlichen Jugendhilfeträger wird ergänzt um die Einschätzungen von stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. Aus Sicht dieser Einrichtungen wird beschrieben, inwieweit sie einen Rückgang oder Zuwachs bei ihren Zielgruppen wahrnehmen und welche Antworten sie darauf finden. Ein eigener Abschnitt ist dem Umgang mit Migration in der Kinder- und Jugendhilfe gewidmet. Sie ist ein Beispiel dafür, mit welchen Konzepten und Strategien die Kinder- und Jugendhilfe auf eine Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung reagiert.

5.1 Entwicklung der Anzahl junger Menschen in den Jugendamtsbezirken

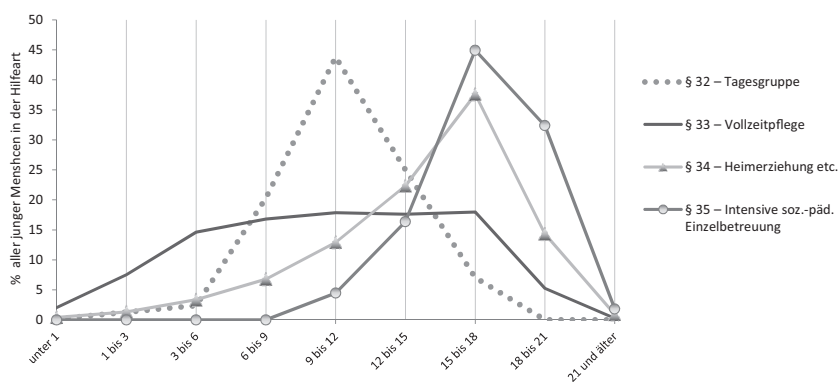
Viele Jugendämter befassen sich mit demografischen Entwicklungen in der Art, dass die zurückliegende Bevölkerungsentwicklung als eine Grundlage für anstehende Entscheidungen, etwa über das Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen oder in stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung, dient (vgl. Hensen u. a. 2005: S. 6). Diese Vorgehensweise, Planungen auf vergangene Bevölkerungsentwicklungen zu stützen, lässt sich als retrospektive Herangehensweise bezeichnen. Analog dazu wird im Folgenden zunächst dargestellt, wie sich die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in verschiedenen Altersgruppen in den Jugendamtsbezirken in den Jahren vor der Erhebung verändert hat. Dazu werden die Einwohnerdaten auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte aus den Jahren 2004 und 2008 miteinander verglichen.⁴⁰ Für Nordrhein-Westfalen, dem Bundes-

40 Aufgrund der bundesweiten Einführung der Steueridentifikationsnummer im Jahr 2008 wurden von den statistischen Ämtern mehr Fortzüge registriert, die zum Teil nur darauf beruhen, dass „Karteileichen“ zu den Fortzügen gerechnet wurden. Deshalb wird die Zahl der Fortzüge im Jahr 2008 überschätzt; was aussieht wie ein Rückgang der Bevölkerung, ist also zu einem gewissen Anteil, der sich nicht quantifizieren lässt, auf eine Bereinigung der Register zurückzuführen. Zieht man anstelle der Bevölkerungszahlen von 2008 die von 2007 heran, werden nur 4 % der Kreise anders kategorisiert, 96 % der Kreise werden gleich als schrumpfend, wachsend oder

land, in dem es sehr viele kreisangehörige Gemeinden mit einem eigenen Jugendamt gibt, wurden die Bevölkerungszahlen auf Jugendamtsbezirksebene verwendet und nicht auf Kreisebene. Für Sachsen-Anhalt und Sachsen mit Ausnahme von Dresden und Leipzig konnten die Bevölkerungszahlen aufgrund von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen nicht herangezogen werden. Die im Folgenden dargestellten Befunde treffen im Großen und Ganzen ebenso für die Jugendamtsbezirke der Stichprobe zu. In den darauf folgenden Abschnitten werden die Handlungsstrategien und Reaktionen der Jugendämter im Mittelpunkt stehen.

Die Entwicklung der Zahl der Kinder unter sechs Jahren ist insbesondere für den Krippen- und Kindergartenbereich relevant; für die Jugendarbeit gehören insbesondere ältere Kinder und Jugendliche zur Zielgruppe der Angebote. Kinder im Alter von sechs bis zwölf Jahren gewinnen ebenfalls als Zielgruppe für die Jugendarbeit an Gewicht und sind die überwiegende Zielgruppe von Horten. Für die Hilfen zur Erziehung ist die Zahl aller jungen Menschen bis zum Alter von 27 Jahren bedeutsam, faktisch werden stationäre Hilfen überwiegend von älteren Kindern und Jugendlichen in Anspruch genommen (vgl. Bürger 2007a sowie Abb. 5.3). Die Zahl junger Menschen bis zum Alter von 27 Jahren lässt sich zudem als die Zahl potentieller AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt verstehen.

Abb. 5.3: Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses – Hilfen für junge Menschen nach Altersgruppen und Art der Hilfe am 31.12.2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, 31.12.2008

stabil kategorisiert. Deshalb werden die Zahlen von 2008, die näher am Befragungszeitraum liegen, herangezogen (vgl. Grobecker 2010).

Tab. 5.1: Demografische Entwicklung bei den unter 27-Jährigen in den Jugendamtsbezirken zwischen 2004 und 2008, nach Stadt-Land und Ost-West

	*Stadt	*Land	*Ost	*West	Insgesamt
Rückgang um mehr als 10 %	3 %	15 %	69 %	1 %	9 %
Rückgang um über 5 % bis 10 %	28 %	41 %	21 %	36 %	35 %
Rückgang um über 2 % bis 5 %	42 %	38 %	3 %	45 %	40 %
Bevölkerung konstant (+/-2 %)	19 %	5 %	3 %	14 %	12 %
Wachstum um mehr als 2 %	7 %	1 %	3 %	4 %	4 %
Anzahl Jugendamtsbezirke	261	249	62	448	510

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt NRW, ohne Sachsen (außer Dresden und Leipzig), ohne regionalisierte Jugendamtsbezirke außerhalb NRW

Richtet man den Blick auf junge Menschen unter 27 Jahre, also auf Kinder, Jugendliche und junge Menschen im Sinne des SGB VIII, zeigt sich, dass nur in 4 % der Jugendamtsbezirke zwischen 2004 und 2008 die Anzahl der unter 27-Jährigen nennenswert (über 2 %) gestiegen ist. In 12 % der Regionen ist die Zahl junger Menschen in etwa konstant geblieben (definiert dadurch, dass ihre Anzahl um nicht mehr als 2 % gesunken oder gestiegen ist), der weit überwiegende Teil der Jugendämter sah sich zwischen 2004 und 2008 einer sinkenden Anzahl junger Menschen gegenüber. Überproportional mit einem Rückgang der jungen Bevölkerung konfrontiert sind Landkreise und vor allem ostdeutsche Jugendamtsbezirke. In mehr als zwei Drittel der ostdeutschen Kreise ist die Anzahl der Kinder und Jugendlichen bis 27 Jahre um mehr als 10 % gesunken, während der Großteil westdeutscher Kreise und Jugendamtsbezirke einen Rückgang von nur 2 bis unter 10 % zu verzeichnen hatte. Zwischen 2004 und 2008 ist die Bevölkerungsgruppe, die als AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe relevant ist, im überwiegenden Teil der Jugendamtsbezirke gesunken.

Betrachtet man die Gruppe der unter 6-Jährigen, so ist deren Anzahl in drei Viertel der Jugendamtsbezirke um mehr als 5 %, in fast der Hälfte von ihnen (45 %) sogar um mehr als 10 % zurückgegangen. Nur in sehr wenigen Jugendamtsbezirken (6 %) ist die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren nennenswert gestiegen. Westdeutsche Jugendamtsbezirke sind weit häufiger von Rückgängen bei unter Sechsjährigen betroffen als ostdeutsche Kreise. In einem Drittel der ostdeutschen Jugendamtsbezirke (ohne Sachsen und Sachsen-Anhalt, deren Bevölkerungsentwicklung auf Kreisebene sich aufgrund von Kreis- und Gemeindegebietsreformen nicht nachzeichnen lässt) ist die Zahl der unter Sechsjährigen zwischen 2004 und 2008 sogar angestiegen. Vergleicht man Städte und Landkreise, so sind Landkreise häufiger (53 %) als Städte (38 %) mit einem starken Rückgang bei unter Sechsjähri-

gen von mehr als zehn Prozent konfrontiert, immerhin 9% der Städte verzeichnen eine wachsende Anzahl an Kindern unter sechs Jahren.

Tab. 5.2: Demografische Entwicklung bei den unter Sechsjährigen in den Jugendamtsbezirken zwischen 2004 und 2008, nach Stadt-Land und Ost-West

	*Stadt	*Land	*Ost	*West	Insgesamt
Rückgang um mehr als 10 %	38 %	53 %	0 %	52 %	45 %
Rückgang um über 5 % bis 10 %	29 %	32 %	24 %	31 %	30 %
Rückgang um über 2 % bis 5 %	13 %	6 %	15 %	9 %	10 %
Bevölkerung konstant (+/-2 %)	11 %	6 %	29 %	6 %	8 %
Wachstum um mehr als 2 %	9 %	3 %	32 %	2 %	6 %
Anzahl Jugendamtsbezirke	261	249	62	448	510

* Unterschiede sind signifikant (0.05)
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt NRW, ohne Sachsen (außer Dresden und Leipzig), ohne regionalisierte Jugendamtsbezirke außerhalb NRW

Die Anzahl der Kinder im Alter von sechs bis unter zwölf Jahren geht ausschließlich in westdeutschen Kreisen und in Gemeinden mit einem eigenen Jugendamt zurück. Ostdeutsche Kreise verzeichneten dagegen zwischen 2004 und 2008 einen Zuwachs bei dieser Altersgruppe.

Tab. 5.3: Demografische Entwicklung bei den 6- bis unter 12-Jährigen in den Jugendamtsbezirken zwischen 2004 und 2008, nach Stadt-Land und Ost-West

	*Stadt	*Land	*Ost	*West	Insgesamt
Rückgang um mehr als 10 %	20 %	19 %	0 %	23 %	20 %
Rückgang um über 5 % bis 10 %	44 %	50 %	0 %	53 %	47 %
Rückgang um über 2 % bis 5 %	16 %	11 %	0 %	16 %	14 %
Bevölkerung konstant (+/-2 %)	10 %	2 %	0 %	6 %	6 %
Wachstum um mehr als 2 %	10 %	18 %	100 %	2 %	14 %
Anzahl Jugendamtsbezirke	261	249	62	448	510

* Unterschiede sind signifikant (0.05)
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt NRW, ohne Sachsen (außer Dresden und Leipzig), ohne regionalisierte Jugendamtsbezirke außerhalb NRW

Was die Altersgruppe der 12- bis unter 21-Jährigen anbelangt, so hatten alle ostdeutschen Kreise zwischen 2004 und 2008 einen Rückgang um mehr als zehn Prozent zu verzeichnen, während nur in knapp der Hälfte der west-

deutschen Jugendamtsbezirke die Anzahl der jungen Menschen dieser Altersgruppe zurückging. In 9% aller Kreise gab es einen Zuwachs dieser Gruppe und in 40% der Jugendamtsbezirke ist die Anzahl der 12- bis unter 21-Jährigen in etwa konstant geblieben. Alle ostdeutschen Jugendämter sehen sich einem starken Rückgang bei den 12- bis unter 21-Jährigen gegenüber.

Fast neun von zehn Jugendamtsbezirken sind von einem Rückgang bei den unter 27-Jährigen betroffen. Die Zielgruppe der Kinder- und Jugendhilfe ist also kleiner geworden. Hinzu kommt, dass in einem Teil der Jugendamtsbezirke die Anzahl junger Menschen nicht nur insgesamt, sondern in allen Altersgruppen geringer geworden ist: Unterscheidet man zwischen unter Sechsjährigen, 6- bis unter 12-Jährigen und 12- bis unter 21-Jährigen, so sind immerhin 36% der Kreise und Jugendamtsbezirke von einem Rückgang in allen drei Altersgruppen betroffen. Zudem bestehen große Diskrepanzen zwischen Kreisen in Bezug auf die Entwicklung bei einzelnen Altersgruppen, die sich auch in Stadt-Land- und Ost-West-Unterschieden äußern. Angesichts dessen wäre zu erwarten, dass sich die Jugendämter mit demografischen Entwicklungen auseinandersetzen, und zwar sowohl arbeitsfeldübergreifend als auch innerhalb einzelner Arbeitsfelder. Im folgenden Abschnitt wird auf die Reaktionen der Jugendämter auf demografische Veränderungen eingegangen.

Tab. 5.4: Demografische Entwicklung bei den 12- bis unter 21-Jährigen in den Jugendamtsbezirken zwischen 2004 und 2008, nach Stadt-Land und Ost-West

	*Stadt	*Land	*Ost	*West	Insgesamt
Rückgang um mehr als 10 %	9 %	17 %	100 %	1 %	13 %
Rückgang um über 5 % bis 10 %	13 %	11 %	0 %	14 %	12 %
Rückgang um über 2 % bis 5 %	28 %	22 %	0 %	29 %	25 %
Bevölkerung konstant (+/-2 %)	41 %	39 %	0 %	45 %	40 %
Wachstum um mehr als 2 %	8 %	10 %	0 %	11 %	9 %
Anzahl Jugendamtsbezirke	261	249	62	448	510

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt NRW, ohne Sachsen (außer Dresden und Leipzig), ohne regionalisierte Jugendamtsbezirke außerhalb NRW

5.2 Reaktionen der Jugendämter auf die sich ändernde Anzahl von Kindern und Jugendlichen

Viele Jugendämter berücksichtigen demografische Entwicklungen vor allem im Rahmen der Bedarfsplanung für Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze schon seit längerem. Weniger verbreitet ist eine grundsätzlichere und arbeitsfeldübergreifende Auseinandersetzung mit demografischen Entwicklungen (vgl. Hensen u. a. 2005: S. 4). So gehen etwa Hensen, Schneider und Schone im Jahr 2005 davon aus, dass ein in die Zukunft gerichtetes Planungsverständnis noch nicht umfassend realisiert sei, Planung beziehe sich „eher darauf, vergangene Entwicklungen zu dokumentieren und zu bewerten“ (ebd.: S. 6). Inzwischen sind neue Planungsmethoden wie die Szenario-Technik im Gespräch, die nicht nur Bevölkerungsvorausberechnungen statt zurückliegende Entwicklungen zur Grundlage nehmen, sondern „mit einer gewissen Offenheit – und auch Phantasie – mehrere unterschiedliche Zukunftsbilder (...) erstellen“ (Hopmann 2007b: S. 14).

Die Jugendämter wurden befragt, in welchen Arbeitsbereichen sie auf demografische Veränderungen strategisch reagieren und ob es Personen oder Arbeitsgruppen gibt, die sich mit den Auswirkungen demografischer Entwicklungen konzeptionell auseinandersetzen. Eigene Zuständigkeiten für das Thema „Auswirkungen demografischer Entwicklungen“ zu schaffen, kann für Jugendämter nämlich eine Strategie sein, arbeitsfeldübergreifend und möglicherweise unabhängig von operativen Zwängen Konzepte zu entwickeln. Dahinter steht die Annahme, dass die demografischen Entwicklungen langfristige strategische Planungen der Kinder- und Jugendhilfe notwendig machen, z.B. mit Blick auf die Personalentwicklung (vgl. AGJ 2008). Zu solchen langfristigen Planungen gehören „Investitionsentscheidungen, die für lange Zeiträume getroffen werden, Organisationsveränderungen im Jugendamt [oder] strukturelle Veränderungen der Erbringung von Leistungen“ (Hopmann 2006: S. 25). Die Beschäftigung mit den Folgen demografischer Entwicklungen insgesamt kann Jugendämtern helfen zu legitimieren, warum etwa ein Rückgang der Anzahl an Kindern und Jugendlichen nicht proportional an den Einrichtungen zu Einsparungen im Kinder- und Jugendhilfeeat führt.

Tab. 5.5: Arbeitsbereiche, in denen Strategien, auf demografische Veränderung zu reagieren, existieren (Mehrfachnennungen) nach Stadt-Land und Ost-West, 2009 und Differenz zu 2004*

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt	
Kindertagesbetreuung	80 %	79 %	74 %	82 %	79 %	(+8 %)
Jugendarbeit	51 %	47 %	**70 %	**38 %	49 %	(+15 %)
Ambulante Hilfen zur Erziehung	23 %	6 %	22 %	9 %	13 %	(-4 %)
Jugendberufshilfe	11 %	11 %	**22 %	**5 %	11 %	(-3 %)
Stationäre Hilfen zur Erziehung	17 %	6 %	**22 %	**5 %	11 %	(-8 %)
Beratungsangebote	14 %	4 %	15 %	5 %	9 %	(0 %)
Sonstige	6 %	4 %	4 %	5 %	5 %	(0 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

** Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Sehr viele Jugendämter (85 %) geben an, dass in einem oder mehreren Arbeitsbereichen Strategien dazu bestehen, wie mit den Folgen des demografischen Wandels umgegangen wird, wobei die Arbeitsfelder der Kindertagesbetreuung und der Jugendarbeit im Vordergrund stehen und weit häufiger genannt werden als die Hilfen zur Erziehung, Beratungsangebote oder die Jugendberufshilfe. Ein Befund, der sich mit Ausnahme der Kindertagesbetreuung über die Arbeitsfelder hinweg zeigt, ist, dass ostdeutsche Jugendämter häufiger Strategien des Umgangs mit den demografischen Entwicklungen haben. Dies lässt sich durch aktuelle Bevölkerungsentwicklungen und die Erfahrungen vieler ostdeutscher Jugendämter während der letzten 20 Jahre erklären, in denen sie viel stärker als westdeutsche Kreise und Städte mit demografischen Umbrüchen konfrontiert waren.

Kindertagesbetreuung. Am häufigsten nennen die Jugendämter Strategien im Bereich der Kindertagesbetreuung (79 %), und zwar in Städten und Landkreisen ähnlich häufig. Dies ist nicht überraschend, weil in diesem Arbeitsfeld schon seit längerem Bedarfsplanungen auf der Grundlage demografischer Veränderungen üblich sind. Schließlich sind aufgrund der hohen Nutzungsrate des Angebots die Auswirkungen eines Rückgangs bzw. Anstiegs der Geburten oder eines Wegzugs oder Zuzugs junger Familien recht unmittelbar zu spüren. Der Anteil der Jugendämter, die für den Bereich der Kindertagesbetreuung Strategien haben, ist zwischen 2004 und 2009 um immerhin 8 %-Punkte gestiegen (plus 15 %). Gerade Kreisjugendämter (über ein Drittel, gegenüber 9 % der Städte) haben in diesem Zeitraum neue

Strategien entwickelt (siehe Tab. 5.6). Dafür dürfte auch der Ausbau der Plätze für unter 3-Jährige verantwortlich sein.

Tab. 5.6: Jugendämter, in denen Strategien, auf demografische Veränderung zu reagieren, in diversen Arbeitsbereichen zwischen 2004 und 2009 hinzugekommen sind, nach Stadt-Land und Ost-West

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Kindertagesbetreuung	*9 %	*37 %	38 %	19 %	25 %
Jugendarbeit	14 %	27 %	31 %	17 %	21 %
Ambulante Hilfen zur Erziehung	14 %	3 %	13 %	6 %	8 %
Stationäre Hilfen zur Erziehung	9 %	3 %	13 %	3 %	6 %
Jugendberufshilfe	5 %	10 %	19 %	3 %	8 %
Beratungsangebote	14 %	3 %	6 %	8 %	8 %
Sonstige	5 %	3 %	6 %	3 %	4 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004 und 2009, n = 52 Jugendämter, die 2004 und 2009 geantwortet haben

Jugendarbeit. Die Hälfte der Jugendämter hat sich im Arbeitsfeld der Jugendarbeit (49%) strategisch mit den Folgen demografischer Entwicklungen auseinandergesetzt. Nach der Kindertagesbetreuung ist die Jugendarbeit der Bereich, in dem es am häufigsten Strategien zu demografischen Herausforderungen gibt. Seit der letzten Erhebung im Jahr 2004 ist der Anteil der Jugendämter, die hier Strategien haben, deutlich gestiegen (um 15 %-Punkte; vgl. Tab. 5.5). Am häufigsten bestehen die Strategien darin, bisher nicht angesprochene Zielgruppen in den Blick zu nehmen (Näheres dazu im folgenden Kapitel). Es bleibt offen, ob auch der Legitimationsdruck, dem gerade die Jugendarbeit als vermeintlich freiwillige kommunale Leistung ausgesetzt ist, dazu führt, dass Jugendämter Strategien des Umgangs mit demografischen Veränderungen in diesem Arbeitsfeld formulieren.

Strategien im Arbeitsfeld Jugendarbeit haben in Ost und West einen unterschiedlich hohen Stellenwert. Während 70% der ostdeutschen Jugendämter Strategien für die Jugendarbeit haben, gibt es sie nur in 38% der westdeutschen Jugendämter.

Dies ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass alle ostdeutschen Jugendämter von 2004 bis 2008 einen Rückgang der Anzahl junger Menschen um mindestens ein Zehntel zu verzeichnen haben, wohingegen in knapp der Hälfte der westdeutschen Kreise in diesem Zeitraum die Anzahl junger Menschen im Alter von 12 bis 21 Jahren konstant geblieben ist. Dementsprechend zeigt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen

dem Vorhandensein von Strategien und der Entwicklung der Zahl der 12- bis unter 21-Jährigen. Ein weiterer Grund für die sehr viel häufigere Befassung mit den Folgen demografischen Wandels in Ostdeutschland dürfte sein, dass ostdeutsche Jugendämter häufiger als westdeutsche die Jugendarbeit zu einem Thema der Jugendhilfeplanung machen (vgl. Kap. 2).

Ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung. Nur in relativ wenigen Städten und Kreisen bestehen Strategien des Umgangs mit den Folgen demografischer Entwicklungen für die ambulanten (13%) und stationären (11%) Hilfen zur Erziehung. Der Anteil der Jugendämter, die Strategien in den ambulanten (−4 %-Punkte) und stationären Hilfen zur Erziehung (−8 %-Punkte) haben, ist seit 2004 zudem zurückgegangen (vgl. Tab. 5.5). Dennoch gibt es einige Jugendämter, die in den Jahren 2004 bis 2009 zum ersten Mal Strategien entwickelt haben (8% bzw. 6%; vgl. Tab. 5.6).

Ostdeutsche Jugendämter haben deutlich häufiger Strategien für stationäre (Ost: 22%, West: 9%) und für ambulante Hilfen (Ost: 22%, West: 5%) angegeben. Dies ist vor allem den kreisfreien ostdeutschen Städten zuzurechnen: Unter ihnen hat beinahe die Hälfte (jeweils 44%) Strategien im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen entwickelt. Die Bevölkerungsentwicklung für die 12- bis unter 21-Jährigen, die die am stärksten vertretene Altersgruppe in den Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses darstellen und in Heimen und sonstigen betreuten Wohnformen drei Viertel der Hilfen in Anspruch nehmen (vgl. Statistisches Bundesamt 2008 und Abb. 5.3), steht nicht in einem signifikanten Zusammenhang damit, ob Jugendämter Strategien zu demografischen Herausforderungen entwickelt haben.

Die Inanspruchnahme von und den Bedarf an Hilfen zur Erziehung beeinflussen eine Vielzahl von Faktoren, so dass Bedarfsveränderungen aufgrund demografischer Entwicklungen bei weitem nicht so unmittelbar zu erwarten sind, wie zum Beispiel bei der Kindertagesbetreuung. Der Wandel der sozialstrukturellen Bedingungen und familialen Strukturen und die Zunahme von Armut sorgen dafür, dass der Bedarf an Hilfen zur Erziehung trotz eines Rückgangs junger Menschen nicht geringer wird (vgl. Bürger 2007a: S. 267 ff.). Für die Jugendämter stehen deshalb möglicherweise andere Faktoren im Vordergrund, wenn es um die Bedarfsplanungen für die Hilfen zur Erziehung geht. Insofern überrascht es nicht, dass die Jugendämter im Bereich der Hilfen zur Erziehung verglichen mit anderen Arbeitsfeldern recht selten Strategien des Umgangs mit demografischen Entwicklungen haben. Dass Stadtjugendämter sehr viel häufiger als Kreisjugendämter Strategien sowohl in den ambulanten als auch den stationären Hilfen zur Erziehung haben, dürfte mit dem – im Schnitt – schnelleren und deutlicheren Wandel der Lebensbedingungen und familialen Strukturen sowie der höheren Verbreitung von Armut in Städten und der stärkeren Inanspruch-

nahme erzieherischer Hilfen in Städten zusammenhängen, was den Handlungsdruck zu planen erhöht.

Jugendberufshilfe. Für die Jugendberufshilfe hat lediglich jedes zehnte Jugendamt (11%) Strategien entwickelt, um mit den Folgen demografischer Entwicklungen umzugehen. Dies ist vor allem im Kontext der Neuausrichtung des Sozial- und Arbeitsmarktes zu sehen, die offensichtlich dazu geführt hat, dass sich die Kinder- und Jugendhilfe aus der Unterstützung Jugendlicher beim Übergang in den Beruf zurückzieht. Obwohl bei nicht wenigen jungen Menschen der Übergang von der Schule in das Berufsleben nicht reibungslos verläuft (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006) und es also durchaus Bedarf an Unterstützung gibt, sind in der Mehrzahl der Jugendamtsbezirke (59%) keine Angebote der Jugendberufshilfe vorhanden. Der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen es solche Angebote gibt, ist zudem zwischen 2004 und 2009 deutlich gesunken. Inwieweit andere Träger außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe diese Lücken füllen und inwieweit solche Angebote nach den Grundsätzen der Kinder- und Jugendhilfe gestaltet werden, bleibt hier offen (vgl. Kap. 4.2). Ostdeutsche Jugendämter haben weit häufiger (22%) Strategien des Umgangs mit demografischen Entwicklungen im Arbeitsfeld Jugendberufshilfe als westdeutsche Jugendämter (5%). Zudem hat ein Fünftel der ostdeutschen Jugendämter seit 2004 neue Strategien für die Jugendberufshilfe entwickelt, während dies nur 3% der westdeutschen Jugendämter taten. Angesichts des im Schnitt stärkeren Rückgangs der relevanten Altersgruppe und der höheren Problemdichte in Ostdeutschland ist dies nicht überraschend.

Beratungsangebote. Im Zusammenhang mit Beratungsangeboten sind demografische Entwicklungen aus mehreren Gründen relevant: So wird einerseits der Bedarf an institutioneller Beratung größer, wenn informelle Netze von Familien wegfallen, die beispielsweise dem Austausch über Erziehungsfragen dienen können. Zudem müssen sich viele Beratungsangebote angesichts des steigenden Anteils der Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund auf eine veränderte Zusammensetzung ihrer AdressatInnen einstellen, indem sie sich interkulturell öffnen. Damit werden bisher nicht oder kaum erreichte Bevölkerungsgruppen angesprochen. Es könnte also trotz einer Verkleinerung der Zielgruppe zu einer Vergrößerung der Nachfrage kommen. Andererseits müssen Beratungsstellen, bei denen es zu keinem Anstieg der Nachfrage kommt, damit rechnen, dass ihr Zuständigkeitsgebiet erweitert wird. Dies könnte jedoch die in diesem Handlungsfeld besonders wichtige Pluralität des Angebots (Träger mit unterschiedlichen religiösen Ausrichtungen oder ohne eine religiöse Orientierung) gefährden. Es gäbe also für die Jugendämter eine Reihe von guten Gründen, sich im Bereich der Beratungsangebote mit demografischen Fragen auseinanderzusetzen.

Im Bereich der Beratungsangebote wurden allerdings am seltensten (von 9% der Jugendämter) Strategien des Umgangs mit demografischen Entwicklungen genannt. Dass die Jugendämter im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern so selten Strategien entwickelt haben, dürfte unter anderem daran liegen, dass die freien Träger in diesem Arbeitsfeld eine besonders große Rolle spielen (vgl. Kap. 4.3). Möglicherweise werden „operative“ Herausforderungen durch demografische Entwicklungen oft den Angebotsträgern, also den freien Trägern, überlassen. Es bestehen jedoch Unterschiede zwischen Städten und Landkreisen bzw. ost- und westdeutschen Kreisen. Ostdeutsche Jugendämter (15%) haben etwa dreimal häufiger Strategien entwickelt als westdeutsche Jugendämter (5%); ähnlich verhält es sich zwischen Stadtjugendämtern (14%) und Kreisjugendämtern (4%).

Die Befunde zeigen, dass die Beschäftigung mit dem demografischen Wandel nach wie vor eher auf einzelne Arbeitsfelder beschränkt bleibt. Sehr viele Jugendämter (85%) haben zwar Strategien, aber zwei von fünf dieser Jugendämter (40%) haben sie nur in einem einzigen Arbeitsbereich, meist für den Bereich der Kindertagesbetreuung, seltener für den der Jugendarbeit. 29% der Jugendämter mit Strategien nennen die Bereiche Jugendarbeit und Kindertagesbetreuung. Nur ungefähr ein Fünftel hat darüber hinaus Strategien. Durchschnittlich nennen die Jugendämter von den Arbeitsbereichen Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit, Jugendberufshilfe, ambulante Hilfen, stationäre Hilfen und Beratungsangebote zwei Arbeitsbereiche. Ostdeutsche Jugendämter haben in signifikant mehr Arbeitsfeldern Strategien entwickelt. Dies dürfte damit zu tun haben, dass sie stärker von einem Rückgang der Anzahl junger Menschen betroffen sind, mindestens genauso viel aber damit, dass in Ostdeutschland demografische Entwicklungen seit 20 Jahren, also viel länger als in Westdeutschland, thematisiert worden sind.

Personelle Verankerung des Themas demografische Veränderungen in den Jugendämtern. In zwei Drittel der Jugendamtsbezirke – also in etwa dem gleichen Anteil wie schon 2004 – sind Einzelpersonen oder Arbeitsgruppen konzeptionell mit den Auswirkungen demografischer Entwicklungen auf die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe befasst. Ostdeutsche Jugendämter und Stadtjugendämter geben etwas häufiger an, dass sich Einzelpersonen oder Arbeitsgruppen mit diesem Thema auseinandersetzen, der Zusammenhang ist jedoch nicht statistisch signifikant. Es besteht auch kein signifikanter Zusammenhang mit der Entwicklung der Anzahl junger Menschen zwischen 2004 und 2008. Möglicherweise bestanden die Zuständigkeiten für das Thema Demografie schon vor 2004 und wurden prospektiv eingerichtet.

Angesprochen auf die Arbeitsfelder, in denen diese Personen oder Arbeitsgruppen angesiedelt sind, nennen die Mehrzahl dieser Jugendämter (59%) die Jugendhilfeplanung, etwa ein Drittel die Kindertagesbetreuung (30%) und gut ein Zehntel die Jugendarbeit (14%). Wenn in den Jugendämtern Zuständigkeiten für das Thema Demografie geschaffen wurden, dann

haben sie in der Mehrzahl der Fälle in mindestens zwei Arbeitsfeldern Strategien des Umgangs entwickelt. Eigene Zuständigkeiten zu schaffen dürfte deshalb für die Jugendämter ein Weg sein, das Thema Demografie übergreifender und strategisch zu bearbeiten. Ein Fünftel aller Jugendämter hat zwar arbeitsfeldspezifische Strategien, wie mit den Folgen des demografischen Wandels umgegangen wird, es gibt jedoch keine Personen oder Arbeitsgruppen, die sich damit konzeptionell auseinandersetzen. Es ist wahrscheinlich, dass das Thema in diesen Jugendämtern wenig systematisch verankert ist.

5.3 Reaktionen der Jugendämter mit Blick auf die Jugendarbeit

Obwohl die Kinder- und Jugendarbeit wie auch die Jugendpolitik insgesamt, verglichen mit den Diskussionen um eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung und den Kinderschutz, in den letzten Jahren relativ wenig Beachtung gefunden hat, hat sie eine große Bedeutung für das Aufwachsen junger Menschen. Neben Familie und Schule ist sie ein wichtiger Lebensbereich Jugendlicher und hat gesellschaftliche Bedeutung.

In stärkerem Maße als dies in der Schule der Fall ist, kann die Kinder- und Jugendarbeit einen Rahmen zu schaffen, in denen junge Menschen „selbst tätig werden können, Aktionen und Projekte selbst planen und umsetzen, Arbeitsinhalte und -formen mitgestalten, sich selbst organisieren können“ (BMJFFG 1990: S. 107). Dies wird umso mehr nötig, je stärker die Jugendphase ihren Charakter als Moratorium verliert und Konkurrenzdenken und der Zwang, etwas für die eigene berufliche Karriere tun zu müssen, Einzug halten. Wer hier nicht mithalten kann, für den/die wird das Risiko noch größer, abgehängt zu werden (vgl. Seckinger 2007: S. 11). Die Jugendarbeit könnte prinzipiell ein Gegengewicht zur gesellschaftlichen Funktionalisierung der Jugend darstellen insofern, als sie die Selbstbestimmung Jugendlicher fördert. Allerdings werden Jugendliche auch in jugendpolitischen Dokumenten vor allem hinsichtlich ihrer ökonomischen Funktion als zukünftige produktive Arbeitskraft thematisiert; als Zielgruppe mit Anliegen und Bedürfnissen würden sie nicht gesehen (vgl. Bundesjugendkuratorium 2009: S. 10). Und auch in der Praxis der Jugendarbeit gibt es die Tendenz, „zunehmend ein quasi-curricular organisiertes Sozialisationsfeld [zu werden], das einerseits die Konkurrenzfähigkeit des einzelnen Jugendlichen verbessern und andererseits klassische Bildungsinstitutionen bei einem Teil ihrer Bildungsaufgaben entlasten soll“ (Seckinger 2007: S. 15). Die Gefahr besteht, dass Jugendarbeit nur noch dann als legitim erscheint, wenn sie zum Bildungserfolg junger Menschen beiträgt oder ‚der Gesellschaft etwas bringt‘ (vgl. van Santen/Seckinger 2009: S. 191 f.). Gerade in ländlichen bevölkerungsarmen Gegenden sind Angebote der offenen und

verbandlichen Jugendarbeit die einzigen ‚Orte‘, wo ‚was los ist‘, wo man andere Jugendliche außerhalb der Schule treffen kann. Fehlen diese Angebote, können rechtsextremistische und rassistische Vereinigungen dieses Vakuum für sich nutzen. Nicht zuletzt ist die Jugendarbeit ein positiver Standortfaktor, der zur Attraktivität einer Region beiträgt.

Angesichts leerer Kassen verfolgen die Entscheidungsträger in den Kommunen jedoch vielerorts das Ziel, an der Jugendarbeit zu sparen (vgl. Brenner/Lindner 2010: S. 150 ff.). Die Kinder- und Jugendhilfe hat den Auftrag dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen zu schaffen und zu erhalten, und hierbei ist die Jugendarbeit ein zentrales Arbeitsfeld. Die Jugendämter sind gesetzlich aufgefordert, dafür zu sorgen, dass jungen Menschen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung stehen (§ 11 SGB VIII). Zudem sollen Jugendverbände und -gruppen gefördert werden (§ 12 SGB VIII). In welchem Umfang und in welcher Form Angebote vorzuhalten sind, wird im SGB VIII jedoch nicht weiter konkretisiert. Von vielen Kommunen wird die Jugendarbeit deshalb der gesetzlichen Regelung zum Trotz nicht als Pflichtaufgabe, sondern als zusätzliche freiwillige Leistung verstanden (vgl. van Santen/Seckinger 2009: S. 191). Stärker als zum Beispiel die Hilfen zur Erziehung, für die ein individueller Rechtsanspruch besteht, ist die Förderung und Ausgestaltung von Jugendarbeit von jugendpolitischen Entscheidungen auf kommunaler und Landesebene abhängig (vgl. Lindner 2010: S. 151).

Die Jugendämter selbst vertreten eine große Bandbreite an Positionen: Diese reicht von einer de-facto-Geringschätzung der Jugendarbeit – etwa im Vergleich zu Angeboten für Kinder – bis zu einem offensiven Eintreten für Angebote der Jugendarbeit. Unterschiedlich sind auch die Spielräume der Jugendämter. Entscheidungen über die Gestaltung der Jugendarbeit werden zwischen Jugendamtsverwaltung, Jugendhilfeausschuss (in dem Politik, Verwaltung und öffentliche und freie Träger sitzen) und der Politik (Stadtrat, Kreistag) ausgehandelt. Die Kreis- und Stadtjugendringe und Jugendverbände, die zumindest die Interessen der verbandlich organisierten Jugendlichen vertreten, sind in der Regel im Jugendhilfeausschuss stark vertreten (vgl. Pluto u. a. 2007: S. 323).

Demografische Veränderungen haben Folgen für die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit. Ein Rückgang der Bevölkerungszahlen verschärft den Druck auf die Jugendarbeit: Wenn die Anzahl der Kinder und Jugendlichen zurückgeht, dann wird auch eine Reduktion der Einrichtungen und Angebote der Jugendarbeit gefordert. Aus fachlicher Sicht ist dies jedoch abzulehnen, denn es gibt eine ganze Reihe von Gründen, die gegen einen Rückbau sprechen (vgl. dazu ausführlich van Santen 2010a): Wenn die Anzahl der Jugendlichen zurückgeht, verringert sich ihre Chance, in ihrer Umgebung außerhalb von Institutionen mit anderen Jugendlichen zusammenzukommen. Für die Jugendarbeit wird es deshalb noch notwendiger, Gelegenheiten zu schaffen, sich zu treffen, und Orte, an denen Jugendliche

zusammentreffen, wie z.B. Schulen, in die konzeptionellen Überlegungen einzubeziehen. Gerade auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder einer Arbeitsstelle verlassen in manchen Regionen Jugendliche ihre Heimatkreise, und zwar überproportional viele junge Frauen. Dies führt dazu, dass in vielen ostdeutschen Kreisen ein erheblicher Überschuss an jungen Männern besteht (vgl. Grünheid 2009: S. 35). Für die Jugendarbeit stellen sich hier konzeptionelle Fragen, wie sie die mit schlechten Perspektiven zurückbleibenden Jugendlichen unterstützen kann, und wie sie es zugezogenen Jugendlichen erleichtern kann, aufs Neue Anschluss zu finden oder wie sie auf den Überschuss von Jungen reagiert. Diskutiert wird außerdem, dass Jugendverbände angesichts eines Rückgangs der Zahl ihrer AdressatInnen zunehmend darauf angewiesen sein werden, neue Zielgruppen als Ehrenamtliche gewinnen. Dies spiegelt sich jedoch gegenwärtig noch nicht in den Jugendverbänden auf Kreis- und Stadtebene wider. Die Zahl der Ehrenamtlichen in den Jugendverbänden auf Kreis- und Stadtebene in den letzten Jahren (zwischen 2001 und 2008) ist relativ stabil geblieben (vgl. Seckinger u. a. 2009: S. 44).

Im Rahmen der Erhebung bei Jugendämtern wurden den Ämtern zwei Szenarien vorgegeben: Zum einen sollten sie darüber Auskunft geben, mit welchen Strategien sie auf einen Rückgang der Nachfrage nach Jugendarbeit aufgrund der Bevölkerungsentwicklung reagieren, zum anderen wurden sie zu ihren Strategien bei einem Anstieg der Nachfrage befragt. Wie sich zeigt, gibt es Jugendämter, die für beide Szenarien Strategien entwickelt haben.

5.3.1 Reaktionen auf einen Rückgang der Nachfrage nach Jugendarbeit aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs

Nur wenige Jugendämter geben an, dass sie aufgrund eines demografisch bedingten Rückgangs der Nachfrage Einrichtungen freier Träger (3 %) oder kommunale Einrichtungen (2 %) im Feld der Jugendarbeit schließen wollen. Ebenso wenig geben die Jugendämter an, Personal im Bereich der Jugendarbeit abbauen zu wollen (2 %). In nur 5 % der Jugendamtsbezirke sollen aufgrund eines demografisch bedingten Nachfragerückgangs Finanzmittel für Jugendarbeit gekürzt werden, allerdings in fünf Mal so vielen ostdeutschen Jugendamtsbezirken (10 %) wie in westdeutschen (2 %). Angesichts der massiven Kürzungen, von denen bislang vor allem in Ostdeutschland – im Jahr 2010 – die Rede ist (Brenner/Lindner 2010: S. 150ff.), ist diese Angabe der Jugendämter überraschend. Auch die Jugendhilfestatistik verweist darauf, dass in Ostdeutschland die Anzahl der Einrichtungen der offenen Jugendarbeit zwischen 2002 und 2006 um 701 Einrichtungen zurückgegangen ist. Dies entspricht einem Rückgang um 16 %, während in Westdeutschland ohne Berlin in diesem Zeitraum ein Zuwachs um 12 % zu

beobachten war (vgl. Kap. 4.1). Dass in so wenigen Jugendamtsbezirken Kürzungen aufgrund des demografischen Wandels bei Einrichtungen, Personal und Finanzmitteln als Option angegeben werden, lässt mehrere Interpretationen zu: Möglicherweise haben die Kürzungen bei den Einrichtungen der Jugendarbeit bereits früher stattgefunden, was sich in einem Rückgang von Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit und einer Zunahme von Jugendräumen und -heimen ohne hauptamtliches Personal äußerte (vgl. Kap. 4.1 und Pothmann 2009a). Möglicherweise gehen die Jugendämter davon aus, dass die Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit bei einem Rückgang der Jugendlichen nicht im gleichen Maße nachlassen wird. Eine dritte Erklärung ist, dass die Jugendämter sich schlicht noch nicht entschieden haben, wie sie auf einen Rückgang der Nachfrage aufgrund demografischer Entwicklungen reagieren werden: 70% der Jugendämter geben dies an, ostdeutsche Jugendämter zu 55%, westdeutsche zu 77%. Und während 57% der Stadtjugendämter sich noch nicht entschieden haben, sind es unter den Kreisjugendämtern vier Fünftel, die (noch) keine Strategien entwickelt haben. Der Unterschied zwischen Städten und Landkreisen erklärt sich auch dadurch, dass die Jugendarbeit zum Teil von den kreisangehörigen Gemeinden finanziert und organisiert wird. Eine vierte Erklärung ist, dass unabhängig von der demografischen Entwicklung gekürzt wird.

Tab. 5.7: Reaktionsweisen auf einen Rückgang der Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit, nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Noch nicht entschieden	*57 %	*80 %	55 %	77 %	70 %
Ausbau anderer Angebote/ Fokussierung auf bisher nicht angesprochene Zielgruppen	50 %	42 %	60 %	39 %	45 %
Kürzung der Finanzmittel für Jugendarbeit	0 %	9 %	10 %	2 %	5 %
Schließung von Angeboten freier Träger	0 %	6 %	5 %	2 %	3 %
Personalabbau	0 %	3 %	5 %	0 %	2 %
Schließung kommunaler Einrichtungen	4 %	0 %	0 %	2 %	2 %
Sonstige Reaktionen	3 %	0 %	0 %	2 %	2 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Am häufigsten reagieren die Jugendämter, indem sie andere Angebote ausbauen oder auf bisher nicht von der Jugendarbeit angesprochene Zielgruppen fokussieren. Fast die Hälfte der Ämter gibt dies an (45%), und zwar in 60% der ostdeutschen und 39% der westdeutschen Jugendamtsbezirke. Offenbar wird in diesen Jugendamtsbezirken versucht, die „demografische Dividende“ in der Jugendarbeit zu halten. Dahinter steht möglicherweise die Strategie, die bestehenden Ressourcen an Personal und Einrichtungen für Aufgaben einzusetzen, die bislang nicht angegangen werden konnten. Faktisch kann dies für Träger der Kinder- und Jugendarbeit aber durchaus mit einer Kürzung bei einzelnen Angeboten verbunden sein.

Es wurde zwar nicht danach gefragt, auf welche Zielgruppen die Jugendämter verstärkt ihr Augenmerk legen wollen, es ist aber anzunehmen, dass dem Ausbau der Aktivitäten der Jugendarbeit bei der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern eine hohe Bedeutung zugemessen wird. Beispielsweise machten im Jahr 2008 fast die Hälfte der Jugendverbände (44%), die im Rahmen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ befragt wurden, schulbezogene Angebote an Schulen oder in Verbindung mit Schulen (vgl. Seckinger u.a. 2009: S. 55 ff.). Sowohl für die Jugendverbände als auch für die Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit ergibt sich aus dem Ausbau der Ganztagschulen und der Zusammenarbeit mit Schulen, dass sie ihre Angebote umstellen müssen und über ihre eigene Rolle nachdenken müssen. Gerade in Ostdeutschland sind zudem die Grenzen der Jugendarbeit zur Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Hilfen, die sich speziell an Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen richten, fließend geworden (vgl. van Santen/Seckinger 2009: S. 193). Die Öffnung der Jugendverbände für Jugendliche, die auf Hauptschulen gehen oder die einen Migrationshintergrund haben, könnten weitere Zielgruppen sein, die nun stärker in den Blick gerückt werden sollten.

Interessant ist das Ergebnis, dass ein Teil der Jugendämter (19%) zwar Strategien nennt, und zwar meist, dass sie andere Angebote ausbauen und auf bisher noch nicht angesprochene Zielgruppen fokussieren wollen, sie geben aber gleichzeitig an, sich noch nicht entschieden zu haben, wie sie auf einen Nachfragerückgang reagieren werden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die genannten Strategien nicht nur im Kontext des demografischen Wandels relevant sind, oder dass die genauere Ausgestaltung der Strategien noch offen ist.

5.3.2 Reaktionen auf einen Anstieg der Nachfrage nach Jugendarbeit

Nur wenige Jugendamtsbezirke (9%) hatten zwischen 2004 und 2008 einen Zuwachs in der Altersgruppe der 12- bis unter 21-Jährigen zu verzeichnen (vgl. Tab. 5.4). Auch längerfristig wird die Anzahl der Jugendlichen bun-

desweit zurückgehen. Trotzdem wurde bei den Jugendämtern nachgefragt, wie sie – wenn der demografische Wandel bei ihnen mit einem Anstieg der Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit verbunden sein sollte – reagieren werden. Denn es gibt kleinräumige Disparitäten der Bevölkerungsentwicklung unterhalb der Kreisebene, so dass in Teilen des Jugendamtsbezirks die Anzahl der Jugendlichen durchaus steigen kann, auch wenn sie insgesamt zurückgeht. Zudem hängt die Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit neben der quantitativen Bevölkerungsentwicklung auch von der sozialen Lage der Jugendlichen sowie den konkreten Bedingungen ihres Aufwachsens ab (vgl. van Santen 2010a), die man auch als demografische Entwicklungen verstehen kann. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass ein Teil der Jugendämter (immerhin 11 %) sowohl für einen Anstieg als auch für einen Rückgang der Nachfrage nach Jugendarbeit Strategien entwickelt hat.

Tab. 5.8: Reaktionsweisen auf einen Anstieg der Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit, nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Noch nicht entschieden	78 %	89 %	80 %	86 %	84 %
Schaffung zusätzlicher Personalstellen	16 %	13 %	10 %	16 %	14 %
Investitionen in Infrastruktur	19 %	8 %	10 %	14 %	13 %
Stärkere Unterstützung der Jugendverbände	19 %	8 %	10 %	14 %	13 %
Aktive Förderung der Neugründung von Jugendverbänden	9 %	5 %	5 %	8 %	7 %
Neueröffnung kommunaler Einrichtungen	*13 %	*0 %	0 %	8 %	6 %
Sonstige Reaktionen	3 %	5 %	10 %	2 %	4 %
Abbau anderer Angebote	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Eine Neueröffnung kommunaler Einrichtungen wird lediglich von 6 % der Jugendämter angedacht, und zwar ausschließlich in westdeutschen Städten (vgl. Tab. 5.8). Dabei dürften zwei Sachverhalte eine Rolle spielen: In westdeutschen Städten gibt es gemessen an ihrer jugendlichen Bevölkerung weniger Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit als in ostdeutschen Städten und Kreisen und die Einrichtungsdichte hat zwischen 2004 und 2009 abgenommen (vgl. Kap. 4.1). Möglicherweise versuchen die Jugendämter gegenzusteuern. Ebenso selten (7 % von ihnen) wollen die Jugendämter im

Falle eines Anstiegs der Nachfrage die Neugründung von Jugendverbänden aktiv fördern. In etwa doppelt so vielen Jugendamtsbezirken gibt es anlässlich eines Anstiegs der Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit Strategien, Jugendverbände stärker zu unterstützen (13 %), in die Infrastruktur zu investieren (13 %) und zusätzliche Personalstellen zu schaffen (14 %). Bei einem Anstieg der Nachfrage wollen die Jugendämter demnach weniger die Infrastruktur an Angeboten der Jugendarbeit ausbauen als eher in die bestehende Infrastruktur investieren. Kein einziges Jugendamt will übrigens bei einem Anstieg der Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit andere Angebote der Kinder- und Jugendhilfe abbauen. Zugunsten der Jugendarbeit an anderen Angeboten wie etwa der Kindertagesbetreuung oder den Hilfen zur Erziehung zu sparen, kommt also für kein Jugendamt in Frage.

Der größte Teil der Jugendämter (84 %) gibt an, sich noch nicht entschieden zu haben, wie sie auf eine stärkere Nachfrage nach Angeboten der Jugendarbeit reagieren werden. Und ein Zehntel der Ämter hat zwar Ausbaustrategien genannt, gibt aber gleichzeitig an, sich noch nicht entschieden zu haben. Dass viele Jugendämter unsicher über ihre Reaktionen sind oder gar keine Strategien haben, ist nicht so überraschend, weil nur wenige Jugendämter vor der Situation stehen, dass die Anzahl der Jugendlichen in den letzten Jahren gestiegen ist (vgl. Tab. 5.4). Unter den Jugendämtern, die sich in den letzten vier Jahren vor der Erhebung mit einem größeren Rückgang (3 % oder mehr) bei den 12- bis unter 21-Jährigen konfrontiert sahen, sind sogar alle unentschieden, wie sie auf einen Anstieg der Nachfrage aufgrund demografischer Entwicklungen reagieren würden. Offenbar rechnen diese Jugendämter auch für die Zukunft nicht damit, dass die Anzahl der Jugendlichen wieder steigen wird oder beziehen dies zumindest nicht in ihre Planungen mit ein.

5.3.3 Strategien der Jugendämter in der Zusammenschau

Mehr als die Hälfte der westdeutschen Jugendämter hat weder Strategien für einen Nachfragerückgang noch für einen Anstieg der Nachfrage (56 %) gegenüber lediglich 41 % der ostdeutschen Jugendämter. Zudem haben ostdeutsche Jugendämter doppelt so häufig ausschließlich Strategien für einen Rückgang der Nachfrage als westdeutsche Ämter (22 %). Dies ist angesichts dessen, dass alle ostdeutschen Kreise in den letzten Jahren mit einem Rückgang der Anzahl junger Menschen zwischen 12 und 21 Jahren um mehr als 10 % konfrontiert waren, während westdeutsche Kreise keine Rückgänge in einem solchen Ausmaß zu verzeichnen hatten, wenig überraschend.

Tab. 5.9: Vorhandensein von Strategien der Jugendämter bei einem Rückgang bzw. einem Anstieg der Nachfrage nach Jugendarbeit nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Weder noch	49 %	53 %	41 %	56 %	51 %
Nur für Anstieg der Nachfrage nach Jugendarbeit	9 %	11 %	11 %	9 %	10 %
Nur für Rückgang der Nachfrage nach Jugendarbeit	29 %	28 %	41 %	22 %	28 %
Sowohl als auch	14 %	9 %	7 %	13 %	11 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Erklärungsbedürftig bleibt, dass es in einem Viertel der Jugendamtsbezirke Strategien des Umgangs mit den Folgen des demografischen Wandels gibt, ohne dass die Jugendämter selbst solche Strategien verfolgen. Möglicherweise sind unter ihnen gerade solche Jugendämter, die die Verantwortung und alle Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit an freie Träger abgegeben haben und diese anstelle des Jugendamts Strategien entwickeln. Für einen kleinen Teil mag es daran liegen, dass die Zuständigkeiten nicht beim Jugendamt, sondern bei den kreisangehörigen Gemeinden liegen.

Einerseits haben verhältnismäßig wenige Jugendämter (39%) Strategien entwickelt, wie auf einen Rückgang der Nachfrage in der Jugendarbeit zu reagieren ist. Dies ist ein Hinweis auf die relativ geringe Bedeutung, die der Jugendarbeit verglichen mit anderen Arbeitsfeldern von vielen Jugendämtern beigemessen wird. Andererseits stehen aber auch keine Kürzungen im Mittelpunkt. Wenn die Jugendämter Strategien haben, dann bestehen sie meist darin, andere Angebote auszubauen und auf zusätzliche Zielgruppen zu fokussieren, die bisher nicht durch die Jugendarbeit angesprochen wurden. Die wenigen Jugendämter, die Ausbaustrategien verfolgen – und das sind weniger als ein Fünftel der Ämter –, setzen eher auf Investitionen in die bestehende Infrastruktur als auf einen Ausbau der Infrastruktur, wie etwa die Neuerrichtung kommunaler Einrichtungen oder die Förderung der Neugründung von Jugendverbänden.

5.4 Reaktionen stationärer Einrichtungen auf eine Zu- oder Abnahme ihrer Zielgruppen

Stationäre Einrichtungen sehen sich ähnlich wie andere Arbeitsbereiche einem Rückgang der für sie relevanten Altersgruppen gegenüber. Sie sind von demografischen Veränderungen jedoch anders und weniger unmittelbar betroffen. Denn die Inanspruchnahme stationärer Hilfen hängt stärker als etwa die Inanspruchnahme nach Plätzen in Kindertageseinrichtungen von sozial-

strukturellen Bedingungen und familialen Strukturen, von der gestiegenen gesellschaftlichen und fachlichen Aufmerksamkeit auf Kindeswohlgefährdungen (vgl. auch Bürger 2007a: S. 265, der weitere Faktoren aufführt) und von den „unterschiedliche[n] professionelle[n] Kulturen der Hilfgewährung“ (Rauschenbach 2007: S. 25) bei den Jugendämtern ab. Die fachlichen Präferenzen der Jugendämter für ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfeformen bzw. innerhalb der stationären Hilfen für Vollzeitpflege oder eine Heimunterbringung sind recht disparat (vgl. Rauschenbach 2007: S. 24f.). Auch wenn die Anzahl der Kinder und Jugendlichen stark zurückgeht, wird sich zum Beispiel das eine Jugendamt eher für eine Reduzierung der Pflegeverhältnisse entscheiden, in einem anderen Jugendamtsbezirk wird dies zu einem Rückgang der Heimunterbringungen führen. Gesellschaftliche Entwicklungen wie die Zunahme von Armut, eine zunehmend strukturelle Überforderung von Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder und andere problematische Lebensverhältnisse haben den Bedarf an Hilfen zur Erziehung insgesamt erhöht – und nichts deutet darauf hin, dass sich daran in der Zukunft etwas ändern wird (vgl. Bürger 2007b: S. 46ff.). Zudem hat die gestiegene gesellschaftliche und fachliche Aufmerksamkeit auf den Kinderschutz seit dem Tod von „Jessica“ in Hamburg im Jahr 2005 und „Kevin“ in Bremen im Jahr 2006 (vgl. Fegert u. a. 2008: S. 13) dazu geführt, dass die Inanspruchnahme von bzw. der Bedarf an stationären Hilfen eher größer als kleiner wird – auch wenn die Anzahl junger Menschen insgesamt zurückgeht. Im Jahr 2007 gaben die Jugendämter bei jeder fünften Heimerziehung an, dass eine Gefährdung des Kindeswohls ein Grund für die Hilfe war (vgl. Pothmann 2009b: S. 3, der sich auf die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik bezieht). Auch der deutliche Anstieg der Inobhutnahmen sowie der Sorgerechtentzüge seit 2004 sind Indizien für die gestiegene fachliche Aufmerksamkeit (vgl. Deutscher Bundestag 2009b: S. 2). Nicht zuletzt hat auch die Einführung des § 8a SGB VIII dazu geführt, dass die Fachkräfte in den Jugendämtern noch genauer hinschauen und dementsprechend mehr Hilfen in die Wege leiten. Für die Träger von stationären Einrichtungen bedeutet das, dass eine Veränderung der Anzahl ihrer potentiellen AdressatInnen nur einer von vielen Faktoren ist, der die Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen beeinflusst.

Der folgende Abschnitt wechselt die Perspektive – weg von den Jugendämtern hin zu stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. In einer im Jahr 2009 durchgeführten Erhebung (vgl. Kap. 8) wurden stationäre Einrichtungen danach befragt, ob sie Auswirkungen demografischer Veränderungen wie eine Abnahme bzw. eine Zunahme ihrer Zielgruppe wahrnehmen. Außerdem sollten die Einrichtungen angeben, wie sie auf eine Zu- oder Abnahme ihrer Zielgruppe reagieren. Es ist anzunehmen, dass die Einrichtungen in Abhängigkeit von ihrer konzeptionellen Ausrichtung und Spezialisierung jeweils unterschiedlich definieren, was ihre Zielgruppen sind. Eine Ab- bzw. Zunahme der Zielgruppe kann sich also sowohl auf die Anzahl

junger Menschen im Einzugsgebiet allgemein als auch auf Kinder und Jugendliche mit speziellen Problemlagen beziehen.

5.4.1 Zunahme oder Abnahme der Zielgruppen stationärer Einrichtungen

Drei von zehn der befragten Einrichtungen sehen eine Zunahme ihrer Zielgruppe, ein Fünftel beschreibt eine Abnahme ihrer Zielgruppe. Die Hälfte der befragten Einrichtungen sieht keine Veränderungen. Ost- und westdeutsche Einrichtungen unterscheiden sich in ihren Einschätzungen deutlich voneinander. So gehen deutlich mehr ostdeutsche Einrichtungen (50%) von einer Zunahme ihrer Zielgruppe aus als westdeutsche Einrichtungen (24%). Einrichtungen in Landkreisen erwarten ebenfalls deutlich häufiger Veränderungen ihrer Zielgruppen als Einrichtungen in Städten, und zwar sowohl eine Abnahme (Landkreis: 27%, Stadt: 19%) als auch eine Zunahme ihrer Zielgruppe (Landkreis: 39%, Stadt: 24%).

Tab. 5.10: Von den Einrichtungen erwartete quantitative Entwicklung der Zielgruppe nach Ost-West und Stadt-Land 2009 und Veränderung gegenüber 2004 in Prozentpunkten*

	Ost	West	Stadt	Land	Insgesamt
Keine Veränderung der Zielgruppe	31 % (0 %)	52 % (+9 %)	57 % (+19 %)	34 % (−6 %)	50 % (+10 %)
Abnahme der Zielgruppe	19 % (−26 %)	25 % (−15 %)	19 % (−27 %)	27 % (−9 %)	20 % (−21 %)
Zunahme der Zielgruppe	50 % (+26 %)	24 % (+7 %)	24 % (+9 %)	39 % (+15 %)	30 % (+11 %)

* In Klammern Veränderungen gegenüber 2004 in Prozentpunkten. Die Richtung der Veränderung wird durch das Vorzeichen bestimmt, d. h. ein negatives Vorzeichen deutet auf eine Abnahme hin.

** Unterschiede zwischen Ost und West sowie zwischen Stadt und Landkreise sind signifikant (0.05).

Quelle: DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Im Vergleich zum Jahr 2004, dem Zeitpunkt der letzten Erhebung bei stationären Einrichtungen, fällt auf, dass sowohl in West- als auch in Ostdeutschland, in Städten wie in Landkreisen im Jahr 2009 gegenüber 2004 mehr Einrichtungen von einer Zunahme ihrer Zielgruppe ausgehen. Am deutlichsten wird diese Verschiebung in Ostdeutschland, wo im Jahr 2009 die Hälfte der befragten Einrichtungen von einer Zunahme ihrer Zielgruppe spricht. Der Grund dafür kann nicht in der Entwicklung der Bevölkerung liegen, im Gegenteil. Obwohl alle ostdeutschen Kreise zwischen 2004 und 2008 einen starken Rückgang der Zahl der 12- bis unter 21-Jährigen von

10% und mehr zu verzeichnen hatten, berichten die Einrichtungen viel häufiger (um 26 %-Punkte mehr) als noch 2004 und auch häufiger als westdeutsche Einrichtungen von einer Zunahme ihrer Zielgruppe. In Westdeutschland gehen die auf den ersten Blick paradoxen Entwicklungen in dieselbe Richtung: Es gibt meist einen moderateren Rückgang in der Altersgruppe der 12- bis unter 21-Jährigen und gleichzeitig sinkt die Anzahl an Einrichtungen, deren Zielgruppen abnehmen, wohingegen die Zahl derer, deren Zielgruppen zugenommen haben, gestiegen ist.

Auf der Grundlage der vorliegenden Erhebung erweisen sich Faktoren wie Wartelisten, die Altersgruppe, an die sich die Einrichtungen richten oder auch die Trägergröße als nicht bedeutsam dafür, ob Einrichtungen von einer Zu- oder Abnahme ihrer Zielgruppen sprechen. Die bestehenden Unterschiede zwischen Ost und West beziehungsweise Städten und Landkreisen dürften sich deshalb weniger durch Faktoren auf Seiten der Einrichtungen als vielmehr durch Faktoren, die die Inanspruchnahme bedingen, erklären lassen. Die Befunde spiegeln in der Tendenz die These wider, dass die Inanspruchnahme stationärer Hilfen zunimmt, „obwohl die Alterspopulation insgesamt bereits rückläufig ist“ (Bürger 2007b: S. 55), weil „zeitgleich infolge des Wandels von Lebenslagen Hilfe- und Unterstützungsbedarfe im Sinne der relativen Inanspruchnahme von Erziehungshilfen zugenommen haben“ (Bürger 2007b: S. 55).

Gleichzeitig sind die Diskrepanzen zwischen Ost und West bzw. Städten und Landkreisen größer geworden. So ist beispielsweise der Anteil der stationären Einrichtungen, die von einer Zunahme ihrer Zielgruppe sprechen, zwischen 2004 und 2009 in Ostdeutschland um 26 %-Punkte angestiegen, in Westdeutschland hingegen nur um 7 %-Punkte. In Landkreisen sehen im Jahr 2009 verglichen mit 2004 weniger Einrichtungen (6 %-Punkte) keine Veränderungen, in Städten demgegenüber mehr Einrichtungen (19 %-Punkte) als noch 2004. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Verschärfung von Armut und anderer Notlagen von Familien im Schnitt in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland sowie in Städten gegenüber Landkreisen ausgeprägter ist.

5.4.2 Reaktionen auf eine Zu- bzw. Abnahme der Zielgruppe

Stationäre Einrichtungen stehen vor der Aufgabe, einerseits Überkapazitäten bereithalten zu müssen, um bei einem kurzfristigen Bedarf – beispielsweise für Inobhutnahmen – Plätze zur Verfügung stellen zu können. Andererseits sind sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht gehalten, ihre Einrichtungen möglichst hoch „auszulasten“. Ist die Auslastung so hoch, dass Wartelisten bestehen – und das sind immerhin ein Drittel der stationären Einrichtungen (33,5%) und mehr als doppelt so viele als im Jahr 2004 (15%) – so scheint ein Rückgang der Bevölkerungszahlen für die Einrichtung ohne Belang zu

sein. Die anderen stehen vor der Entscheidung, ob sie ihr Angebot auf neue Zielgruppen ausrichten, auf Kürzungen setzen oder sich ganz aus dem Arbeitsfeld Heim zurückziehen. Eine Zunahme der Anzahl junger Menschen in ihrer Zielgruppe erscheint für die Träger der stationären Einrichtungen erst einmal unproblematischer. Denn anders als die Jugendämter tragen die stationären Einrichtungen selbst nicht die Gesamtverantwortung dafür, dass genügend Plätze zur Verfügung stehen oder dass die Pluralität der Angebote der erzieherischen Hilfen in einem Jugendamtsbezirk gewährleistet ist (vgl. Kap. 3).

Reaktionen stationärer Einrichtungen auf eine Abnahme ihrer Zielgruppen. Viele Einrichtungen, deren Zielgruppe nach eigener Wahrnehmung schrumpft, reagieren darauf, indem sie versuchen, ihr Angebot konzeptionell anzupassen: Zwei Drittel reagieren mit einem Einstieg in neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung. Beinahe ebenso viele Einrichtungen spezialisieren ihr Angebot, wobei eine Spezialisierung auf bestimmte Altersgruppen wie etwa jüngere Kinder oder auf bestimmte Hilfeformen denkbar ist. Viele Einrichtungen verfolgen beide Strategien. Ein Drittel will in neue Arbeitsfelder außerhalb der Hilfen zur Erziehung einsteigen und immerhin ein Fünftel will die vorhandenen Angebote ausbauen. Es gibt aber auch solche Einrichtungen, die angesichts der Abnahme ihrer Zielgruppe ihren Personalstand anpassen (44%), sprich kürzen, ihr Platzangebot verändern (33%), mit anderen Einrichtungen fusionieren (18%) und in seltenen Fällen die Einrichtung schließen (8%) oder ein niedrigeres Entgelt vereinbaren (3%). Den Preis für das eigene Angebot nach unten anzupassen, um dadurch möglicherweise für die belegenden Jugendämter attraktiver zu werden, ist für kaum eine Einrichtung eine Option. Relativ selten bedeutet also der Rückgang ihrer Zielgruppe das Aus für eine Einrichtung und vielen ist es möglich, ihr Angebot konzeptionell darauf einzustellen.

Es gibt auch in dieser Frage erhebliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen in Ost- und Westdeutschland. Über drei Viertel der westdeutschen Einrichtungen, die mit einer Abnahme ihrer Zielgruppe konfrontiert sind, reagieren mit dem Einstieg in neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung, während dies nicht einmal die Hälfte der ostdeutschen Einrichtungen tut (45%); ostdeutsche Einrichtungen verändern häufiger ihren Personalstand (60%) als westdeutsche Einrichtungen (38%) und 15% der ostdeutschen Einrichtungen, die mit einer Abnahme ihrer Zielgruppe konfrontiert sind, sind offenbar von einer Schließung bedroht, während dies nur 5% der entsprechenden Einrichtungen in Westdeutschland angeben. Es ist zwar nur eine Minderheit der ostdeutschen Einrichtungen überhaupt von einer Abnahme ihrer Zielgruppe betroffen, aber diese ist häufiger als im Westen von Kürzungen oder gar in ihrer Existenz bedroht. Dies dürfte auch daran liegen, dass gerade die in Ostdeutschland weiter verbreiteten kleinen Einrichtungen ein geringeres Angebotsspektrum haben und unmittelbarer

von einer Abnahme ihrer Zielgruppe betroffen sind. Ein signifikanter Unterschied zwischen Einrichtungen in Städten und Landkreisen zeigt sich hinsichtlich ihrer Strategie, auf eine Spezialisierung ihres Angebots zu setzen. Beinahe drei Viertel der Einrichtungen in Landkreisen, aber nur 45 % der Einrichtungen in Städten reagieren auf diese Art und Weise.

Tab. 5.11: Reaktionen stationärer Einrichtungen auf die Abnahme ihrer Zielgruppe nach Ost-West und Stadt-Land, 2009 (Mehrfachnennungen)

	Ost	West	Stadt	Land	Insgesamt
Einstieg in neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung	*45 %	*78 %	65 %	68 %	66 %
Spezialisierung des Angebots	60 %	65 %	*45 %	*73 %	62 %
Veränderungen des Personalstands	60 %	38 %	30 %	53 %	44 %
Einstieg in neue Arbeitsfelder außerhalb der Hilfen zur Erziehung	40 %	33 %	25 %	40 %	34 %
Veränderung des Platzangebots	30 %	33 %	35 %	30 %	33 %
Ausbau vorhandener Angebote	20 %	20 %	15 %	23 %	20 %
Fusion mit anderen Einrichtungen	10 %	23 %	25 %	15 %	18 %
Schließung der Einrichtung	15 %	5 %	10 %	7 %	8 %
Anderes	0 %	8 %	5 %	5 %	5 %
Niedrigeres Entgelt	0 %	5 %	0 %	5 %	3 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, n = 60 Einrichtungen mit Abnahme ihrer Zielgruppe

Reaktionen stationärer Einrichtungen auf eine Zunahme ihrer Zielgruppe. Die Einrichtungen, die von einer Zunahme ihrer Zielgruppe berichten, reagieren darauf in der Mehrzahl mit einer Spezialisierung ihres Angebots (64%), dem Ausbau vorhandener Angebote (64%) oder dem Einstieg in neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung (62%), wobei nur eine Minderheit der Einrichtungen diese oder einen Teil dieser Strategien kombiniert. Der Ausbau vorhandener Angebote geht häufig mit einer Veränderung des Personalstands einher, was 43% der Einrichtungen als Reaktion benennen, jedoch nicht in jedem Fall. Möglicherweise ist dies ein Hinweis darauf, dass MitarbeiterInnen in einem Teil der Einrichtungen die zusätzlichen Aufgaben entweder über eine Verdichtung ihrer Arbeit oder durch Aufgabenverlagerung bewältigen. Knapp die Hälfte der Einrichtungen (46%) reagiert auf die Zunahme ihrer Zielgruppe mit einer Verände-

rung ihres Platzangebots, also z.B. mit einer anderen Schwerpunktsetzung bei den bestehenden Angeboten. Nur ein Fünftel der Einrichtungen verändert ihr Platzangebot und erhöht den Personalstand. Immerhin 20% der Einrichtungen reagieren, indem sie in neue Arbeitsfelder außerhalb der Hilfen zur Erziehung einsteigen, und zwar signifikant häufiger diejenigen, die sich auch neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung erschließen wollen. Während Einrichtungen, die mit einer Abnahme ihrer Zielgruppe konfrontiert sind, in Ost und West sowie in Städten und Landkreisen unterschiedlich reagieren, ist dies bei einer Zunahme der Zielgruppen von Einrichtungen nicht der Fall.

Tab. 5.12: Reaktionen stationärer Einrichtungen auf die Zunahme ihrer Zielgruppe nach Ost-West und Stadt-Land, 2009 (Mehrfachnennungen)

	Ost	West	Stadt	Land	Insgesamt
Spezialisierung des Angebots	62 %	66 %	55 %	69 %	64 %
Ausbau vorhandener Angebote	70 %	60 %	65 %	64 %	64 %
Einstieg in neue Arbeitsfelder innerhalb der Hilfen zur Erziehung	62 %	62 %	61 %	63 %	62 %
Veränderung des Platzangebots	35 %	53 %	35 %	52 %	46 %
Veränderungen des Personalstands	49 %	40 %	39 %	45 %	43 %
Einstieg in neue Arbeitsfelder außerhalb der Hilfen zur Erziehung	22 %	19 %	10 %	25 %	20 %
Niedrigeres Entgelt	3 %	2 %	0 %	3 %	2 %
Fusion mit anderen Einrichtungen	3 %	2 %	*6 %	*0 %	2 %
Anderes	0 %	3 %	*6 %	*0 %	2 %
Schließung der Einrichtung	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, n = 98 Einrichtungen mit Zunahme ihrer Zielgruppe

Die Befunde machen deutlich, dass eine Mehrzahl der Einrichtungen sowohl bei einer Abnahme als auch bei einer Zunahme ihrer Zielgruppen mit einer Spezialisierung ihrer Angebote reagieren und in neue Arbeitsfelder in den Hilfen zur Erziehung einsteigen wollen. Offensichtlich ist für die Träger der Einrichtungen das Arbeitsfeld Hilfen zur Erziehung durchaus attraktiv und sie erwarten, dass sich das Engagement in diesem Feld auch in Zukunft rechnet. Wie in Kapitel 4.6 gezeigt wird, ist innerhalb der Jugendamtsbezirke die Tendenz zur Ausweitung des Hilfespektrums der familien-

ersetzenden Hilfen beendet, in den Einrichtungen selbst werden aber beide Strategien verfolgt: der Einstieg in neue Arbeitsfelder und die Spezialisierung ihrer Angebote.

Die Befunde legen nahe, dass trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen die Inanspruchnahme und der Bedarf an stationären Hilfen zur Erziehung hoch ist und in den letzten Jahren gestiegen ist. Deutlich mehr Einrichtungen als noch 2004 sprechen von einer Zunahme ihrer Zielgruppen. Nichtsdestotrotz gibt es auch die Einrichtungen, die davon offensichtlich nicht profitieren können: Immerhin jede fünfte Einrichtung konstatiert eine Abnahme ihrer Zielgruppe. Die Reaktionen der Einrichtungen auf Zu- bzw. Abnahme ihrer Zielgruppen weisen darauf hin, dass das Arbeitsfeld Hilfen zur Erziehung für die Träger und Einrichtungen durchaus attraktiv ist – nur wenige Einrichtungen wollen schließen, viele wollen in neue Arbeitsfelder einsteigen oder ihr Angebot spezialisieren. Der Befund, dass Einrichtungen in Ostdeutschland, die mit einem Rückgang ihrer Zielgruppe konfrontiert sind, seltener in neue Arbeitsfelder einsteigen und immerhin 15% unter ihnen ihre Schließung als Option angeben, weist allerdings darauf hin, dass die Einrichtungen dafür unterschiedlich gute Voraussetzungen haben.

5.5 Der Umgang mit Migration in der Kinder- und Jugendhilfe – eine demografische Herausforderung

Der Umgang mit Migration ist ein Thema, das die Kinder- und Jugendhilfe schon seit langem begleitet. Die Kinder- und Jugendhilfe hatte es nach den Kriegen im letzten Jahrhundert vor allem mit heimatlosen jungen Menschen und jungen Flüchtlingen zu tun gehabt (vgl. Hamburger 2005: S. 89). Die Jugendhilfe hat also schon lange auf Wanderungsbewegungen – auf demografische Entwicklungen – und ihre Folgen reagiert. Dies geschah allerdings lange Zeit nicht durch eine migrationssensible Gestaltung der Regelangebote, sondern durch die Schaffung von „Sonderdiensten“, die sich speziell an MigrantInnen richteten. So wurden beispielsweise von den Wohlfahrtsverbänden Sozialberatungen eingerichtet, die sich an die „Arbeiter im fremden Land“ und später dann zunehmend an ihre Familienangehörigen richteten. Auch die Hilfen für Bürgerkriegsflüchtlinge seit den 1990er Jahren waren weitgehend kirchlichen oder staatlich unabhängigen Initiativen oder Trägern überlassen. Frühestens seit Mitte der 1980er Jahre gab es Initiativen zur interkulturellen Öffnung der Regeldienste (vgl. Hamburger 2005: S. 92; Boos-Nünning 2009: S. 29; Eppenstein/Kiesel 2008: S. 41).

Neuer ist, dass die Debatten um den demografischen Wandel in Deutschland Migration und den Umgang mit Migration in den Blick rücken. So sei die „Förderung und (Aus-)Bildung junger Migrantinnen und Migranten – als Kinder der einzig wachsenden Bevölkerungsgruppe – für künftige Produktivität und gesellschaftlichen Wohlstand von großer Bedeu-

tung“, so die AutorInnen des Ersten Nationalen Bildungsberichts (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: S. 137). Auch in der Kinder- und Jugendhilfe wird argumentiert, dass Kinder, Jugendliche und Familien mit einem Migrationshintergrund aufgrund demografischer Entwicklungen eine große und größer werdende Adressatengruppe sind (vgl. z.B. Pavkovic 2007b; AGJ 2008) und deshalb mehr Beachtung verdienen.

Etwa ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland hat im Jahr 2009 einen Migrationshintergrund. Unter jungen Menschen liegt ihr Anteil deutlich höher (vgl. Statistisches Bundesamt 2010b, S. 7). Die Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund ist alles andere als homogen, weder mit Blick auf ihre Migrationserfahrungen (Flucht, Arbeitsmigration, in Deutschland geboren etc.), ihren ausländerrechtlichen Status (Aussiedler, Flüchtlinge etc.), die Aufenthaltsdauer in Deutschland, Herkunftsländer oder ihre Religionszugehörigkeit, noch hinsichtlich ihrer sozialen Lage oder ihrer Grundorientierungen (vgl. Hamburger 2008; Bundesjugendkuratorium 2008; die SINUS-Studie, z.B. bei Kunz 2008).

Die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne einem Migrationshintergrund ist also eine äußerst grobe Kategorisierung, die als analytisches Werkzeug zur Erklärung von sozialen Ungleichheiten immer weniger Sinn macht und stereotype Vorstellungen befördert, wenn sie mit kulturellen Differenzen gleichgesetzt wird: „Die Spaltung der Gesellschaft in zwei Kollektive mit und ohne Migrationshintergrund leistet einen erheblichen Beitrag zur Beibehaltung von Gegensätzen, die dann häufig als ‚Parallelgesellschaft‘ beklagt wurden – dabei den Migranten die Schuld für die Entwicklung zuschreibend“ (Hamburger 2009: S. 190).

Trotz ihrer großen Heterogenität gehören Menschen mit einem Migrationshintergrund überproportional häufig zu denen, die im Bildungssystem und in der Arbeitswelt benachteiligt sind. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Förder- und Hauptschulen ist höher als bei der Bevölkerung ohne einen Migrationshintergrund, auch der Anteil der jungen Menschen ohne einen Schulabschluss liegt unter MigrantInnen höher. Sie haben häufiger Probleme, einen Ausbildungsplatz zu finden, und sind häufiger erwerbslos. Im Jahr 2008 waren an die 20% der MigrantInnen zwischen 15 und 65 Jahren auf ALG II angewiesen, während es bei den Personen ohne einen Migrationshintergrund 8% waren (vgl. z.B. DGB 2010; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010). Hinzu kommen migrationspezifische Probleme und Belastungen wie etwa traumatische Erfahrungen durch unfreiwillige Migration, eine unsichere Aufenthaltsperspektive, Verständigungsprobleme und Erfahrungen von Diskriminierung (siehe Pavkovic 2007b: S. 282). Diskutiert wird aber auch, dass Familien mit Migrationsgeschichte auf Grund der Häufung protektiver Faktoren, wie etwa dem Zugang zu sozialer Unterstützung in einem lebendigen Verwandtschaftssystem, Benachteiligungen möglicherweise besser verarbeiten als

einheimische Familien in einer ähnlichen Lage (vgl. Hamburger 2009: S. 191).

Obwohl die sozialen Belastungen von jungen Menschen und Familien mit einem Migrationshintergrund im Schnitt höher sind, nehmen sie Hilfen zur Erziehung nicht häufiger in Anspruch als die Bevölkerung ohne einen Migrationshintergrund. In den eher präventiv angelegten Angeboten der Hilfen zur Erziehung sind junge Menschen und Familien mit einem Migrationshintergrund unterrepräsentiert (z.B. Erziehungsberatungsstellen, Familienbildungsstätten). Überrepräsentiert sind sie in den eher eingreifenden Angeboten, beispielsweise bei den Inobhutnahmen. Angesichts dessen mache es Sinn, dass sich die Kinder- und Jugendhilfe intensiver mit dem Thema der interkulturellen Öffnung auseinandersetzt (vgl. z.B. AGJ 2008: S. 2; Pavkovic 2007b; Gaitanides 1999; Teuber 2002; van Santen u. a. 2003).

Eine zweite Argumentationslinie zur Relevanz des Themas Migration für die Kinder- und Jugendhilfe, die an demografische Entwicklungen anknüpft, lautet: Die deutsche Gesellschaft ist durch eine (wachsende) Vielfalt gekennzeichnet, was die Lebenslagen, -entwürfe und Lebenserfahrungen der Menschen betrifft. Soziale Arbeit sollte migrationssensibel sein, war allerdings lange Zeit „tendenziell gleichmacherisch, homogenisierend“ (Schröder 2009a: S. 27), es sollte die „Anpassung an gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen erreicht werden“ (Schröder 2009b: S. 203), und darüber, wie Differenzen zwischen Gruppen konstruiert werden, wurde nicht reflektiert. Eine damit zusammenhängende Kritik lautet, dass zentrale Prinzipien der sozialen Arbeit nicht auf die AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund angewendet werden, bei der Analyse der Probleme würde weniger auf das Individuum in seinem sozialen Umfeld geblickt, sondern es würden kollektive, herkunftsbezogene Erklärungsmuster herangezogen (vgl. Hahn 2008). Deshalb ist die Kinder- und Jugendhilfe herausgefordert, einen reflexiven Umgang mit Differenz zu finden. Gender-Mainstreaming, die Inklusion Behinderter und die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebensweisen gehören dazu ebenso wie eine interkulturelle Öffnung (vgl. Schröder 2009b: S. 204).

Dimensionen des Umgangs mit Migration in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Beschäftigung mit dem Thema Migration in der Kinder- und Jugendhilfe umfasst zum einen die Beseitigung von Zugangsbarrieren und zum anderen eine migrationssensible Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe. Für die Einrichtungen und Dienste als auch für die Jugendämter ergeben sich daraus mindestens drei Handlungsbereiche:

- Eine interkulturelle Personalentwicklung und die Verankerung interkultureller Kompetenzen in der Institution als Ganzes. Eine Strategie besteht darin, Personal mit einem Migrationshintergrund einzustellen, was im besten Fall verknüpft ist mit einem Aufbau interkultureller Team-

strukturen. Eine andere, genauso wichtige Strategie der Personalentwicklung ist die Förderung interkultureller Kompetenzen, z.B. durch Fortbildungen.

- Eine interkulturelle Qualitätsentwicklung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe.
- Die Förderung interkultureller Öffnung bei freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen. Neben den etablierten freien und öffentlichen Trägern sozialer Arbeit übernehmen seit langem Migrantenselbstorganisationen wichtige Aufgaben.

Die interkulturelle Öffnung sozialer Einrichtungen und Dienste. Seit den 1990er Jahren wird bereits über die interkulturelle Öffnung von sozialen Einrichtungen und Diensten sowie des Jugendamts, also über die interkulturelle Öffnung der Regelangebote, diskutiert (vgl. Hamburger 2005: S. 94). Konzepte gibt es – aber eine Umsetzung der Konzepte interkultureller Öffnung ist weniger weit verbreitet. Große Kommunen wie Frankfurt, Stuttgart und München haben bereits viel unternommen (vgl. Pavkovic 2007b; Hubert 2009; Handschuk 2009). Gemeinsam ist ihnen unter anderem, dass sie mit Blick auf die interkulturelle Öffnung Organisations- und Personalentwicklung integrieren und ein konsequentes Qualitätsmanagement haben (vgl. Kaiser 2009: S. 192). Eine interkulturelle Öffnung betrifft also nicht nur die Kompetenzen einzelner Mitarbeiter/innen, sondern die Organisation als Ganzes. Über die Umsetzung in anderen Jugendamtsbezirken gibt es jedoch keine systematisch erhobenen Informationen (vgl. Kaiser 2009: S. 192). Es ist anzunehmen, dass der Stellenwert interkultureller Öffnung unterschiedlich hoch, der Stand der Umsetzung unterschiedlich weit und die Einbindung in ein übergreifendes Konzept ebenfalls mehr oder weniger ausgeprägt ist. Ein Ziel der Auswertungen im Rahmen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ ist es deshalb, empirische Hinweise zu diesen Fragen zu liefern.

Rahmenbedingungen für den Umgang mit Migration in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Verwirklichung interkultureller Öffnung in der Kinder- und Jugendhilfe wird stark davon beeinflusst, welchen Stellenwert das Thema in der Kommune insgesamt hat. Eine hohe Relevanz drückt sich unter anderem in einem Integrationskonzept für die gesamte Kommunalpolitik und der Verortung von Stellen wie der/dem Integrationsbeauftragten als Stabsstelle aus (vgl. Kaiser 2009: S. 192), wie dies beispielsweise in Stuttgart der Fall ist (vgl. Pavkovic 2007a: S. 112).

Eine andere wichtige Rahmenbedingung stellt die rechtliche Situation dar, in der sich MigrantInnen befinden. Was MigrantInnen ohne einen deutschen Pass angeht, sind „für die Situation von Zuwanderern und die Praxis der Jugendhilfe die Rechtsauslegungen seitens des Jugendamtes und der

Ausländerbehörde sowie die Absprachen zwischen den beiden Behörden entscheidend“ (Teuber 2002: S. 99), weil das Ausländerrecht und das Kinder- und Jugendhilferecht gleichrangig nebeneinanderstehen. Prinzipiell können alle Ausländer, die rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland leben oder eine Duldung haben, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch nehmen. Menschen ohne gültige Papiere sind von den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe ausgeschlossen. Eine Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie in Anspruch zu nehmen, ist jedoch dann ein Ausweisungsgrund, wenn eine geduldete Familie die Kosten für die Unterbringung ihres Kindes im Heim nicht bezahlen kann und die Kinder- und Jugendhilfe dafür aufkommen müsste (vgl. Kunkel 2009: S. 123). Unabhängig davon, dass ein großer Teil der Familien mit einem Migrationshintergrund rechtlich nicht befürchten muss, ausgewiesen zu werden, wenn sie eine stationäre Erziehungshilfe in Anspruch nehmen, ist es gut möglich, dass dies dennoch eine Barriere für die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen darstellt.

In verschiedener Befragungen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ wurde der Frage nachgegangen, wie sich die Jugendämter – als Verantwortliche für die Ausgestaltung der gesamten Kinder- und Jugendhilfe vor Ort – zum Thema Migration stellen, ob sie einen Anstieg des Anteils der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund wahrnehmen und wie sie darauf reagieren. Anhand von drei Handlungsbereichen des Umgangs mit Migration (Personal, Angebote, Förderung von und Kooperation mit freien Trägern) sollen die Strategien der Jugendämter im Umgang mit Migration nachgezeichnet werden. Die Perspektive freier Träger findet vor allem in dem Abschnitt 5.5.6. zum Umgang stationärer Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung mit den Themen Migration und Religion Berücksichtigung.

5.5.1 Der Migrationshintergrund der AdressatInnen als relevante Kategorie

Mit den im Folgenden dargestellten Befunden lässt sich ein erster Eindruck davon gewinnen, inwieweit in den Jugendämtern eine grundsätzliche Sensibilität für das Thema Migration besteht bzw. ob sie mit Blick auf dieses Thema überhaupt einen Handlungsbedarf äußern.

Mehr als neun von zehn Jugendämtern geben an, dass die Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund bei der Entwicklung von Angeboten zu berücksichtigen seien (93%). Angesichts dessen, dass die Orientierung an den Ressourcen der AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe heute zu einem Grundprinzip der Kinder- und Jugendhilfe gehört, ist der hohe Anteil nicht überraschend. Fast ebenso viele sehen es als ihre Aufgabe, MigrantInnen den Zugang zu sozialen Diensten

und Einrichtungen zu erleichtern (92%). Dies lässt sich als Selbstverständlichkeit verstehen, denn der Zugang zu den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sollte allen AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe möglichst leicht gemacht werden. Dahinter kann aber auch das Problembewusstsein stehen, dass sich MigrantInnen spezifischen Zugangsbarrieren gegenübersehen.

Gleichzeitig gibt nur ein Viertel der Jugendämter an, dass sich Familien und Kinder mit Migrationshintergrund von den Angeboten nicht angesprochen fühlen. Dies deutet darauf hin, dass viele Jugendämter keine spezifischen Zugangsbarrieren mit Blick auf MigrantInnen wahrnehmen oder die Schwierigkeiten, einen Zugang zu finden, nicht mit einem Migrationshintergrund an sich in Verbindung bringen. Offensichtlich differenzieren die Jugendämter zwischen generellen Zugangsbarrieren und erhöhten Schwellen, ansonsten wäre der große Anteil an Jugendämtern, die den Zugang erleichtern wollen und keine Barrieren sehen, nicht verständlich.

Tab. 5.13: Allgemeine Einschätzungen der Jugendämter zur Relevanz des Migrationshintergrunds nach Stadt-Land und Ost-West

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Die Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund sind bei der Entwicklung von Angeboten zu berücksichtigen.	94 %	93 %	91 %	94 %	93 %
Wir sehen es als unsere Aufgabe an, MigrantInnen den Zugang zu sozialen Diensten und Einrichtungen zu erleichtern.	100 %	85 %	96 %	91 %	92 %
Familien und Kinder mit Migrationshintergrund fühlen sich von unseren Angeboten nicht angesprochen.	*21 %	*28 %	*9 %	*31 %	24 %
Angebote, die speziell auf die Situation von MigrantInnen zugeschnitten sind, sind nicht erforderlich.	*6 %	*27 %	*30 %	*12 %	17 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Interessant ist, dass Kreisjugendämter häufiger als Stadtjugendämter davon berichten, dass sich Familien und Kinder mit einem Migrationshintergrund von den Angeboten des Jugendamts nicht angesprochen fühlen, was allerdings nur für westdeutsche Landkreise gilt. Dahinter steht möglicherweise die realistische Einschätzung, dass die eigenen Angebote Zugangsbarrieren

nicht überwinden können. Ostdeutsche Jugendämter geben insgesamt deutlich seltener (9%) als westdeutsche Jugendämter (31%) an, dass sich Familien und Kinder mit Migrationshintergrund von den eigenen Angeboten nicht angesprochen fühlen, was wohl mit der wahrgenommenen Relevanz des Themas insgesamt zu tun hat.

Knapp ein Fünftel der Jugendämter (17%) stimmt der Aussage „Angebote, die speziell auf die Situation von MigrantInnen zugeschnitten sind, sind nicht erforderlich“ zu. Zustimmung oder Ablehnung dieses Statements hängen signifikant mit dem Anteil von AusländerInnen unter den 15- bis 24-Jährigen in der Stadt/im Landkreis zusammen. Je höher der Ausländeranteil ist, desto häufiger wird die Aussage abgelehnt. Daraus lässt sich schließen, dass die Jugendämter speziell auf die Situation von MigrantInnen zugeschnittene Angebote dann für erforderlich halten, wenn die Anzahl der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund groß ist. Neben fachlichen Argumenten dürften deshalb die organisatorischen Möglichkeiten, spezielle Angebote einzurichten, eine bedeutsame Rolle spielen. Ob hinter den Antworten der Jugendämter fachliche Einschätzungen stehen, dass z.B. migrationsensible Regelangebote Spezialangeboten für MigrantInnen vorzuziehen sind, bleibt offen.

Ostdeutsche Jugendämter halten speziell auf die Situation von MigrantInnen zugeschnittene Angebote häufiger (30%) für nicht erforderlich als westdeutsche (12%), was sich auf den niedrigeren Anteil von MigrantInnen in ostdeutschen Jugendamtsbezirken zurückführen lässt. Interessant ist, dass unter den ostdeutschen Jugendämtern, in deren Kreis der Ausländeranteil noch vergleichsweise hoch liegt, keines angibt, spezielle Angebote seien nicht erforderlich. Unter westdeutschen Jugendämtern kommt dies durchaus vor. Möglicherweise reagieren ostdeutsche Jugendämter sogar eher mit speziell auf MigrantInnen zugeschnittenen Angeboten als westdeutsche Jugendämter.

Gibt es keine speziell auf MigrantInnen zugeschnittenen Angebote, bedeutet dies nicht in jedem Fall, dass das Jugendamt bewusst darauf verzichtet – etwa, weil Zuschreibungsprozesse vermieden werden sollen – oder dies nicht für erforderlich hält. Denn fast ein Fünftel der Jugendämter hat zwar keine speziellen Angebote, halten diese aber durchaus für erforderlich. Offensichtlich gibt es bei diesen Jugendämtern Hindernisse, solche Angebote zu verwirklichen.

Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass eine große Mehrheit der Jugendämter bestrebt ist, Familien mit Migrationshintergrund durch gezielte Maßnahmen zu erreichen. Auch halten es die meisten Jugendämter für erforderlich, Angebote, die speziell auf die Situation von Familien mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind, zu entwickeln und vorzuhalten. Der folgende Abschnitt wendet sich den Reaktionen der Jugendämter auf einen Anstieg des Anteils von AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund zu.

5.5.2 Die Reaktionen der Jugendämter auf einen Anstieg des Anteils von AdressatInnen mit Migrationshintergrund

Zwei von fünf Jugendämtern erwarten bis 2014 (also in den fünf Jahren nach der Erhebung), dass der Anteil von Kindern, Jugendlichen und Familien mit einem Migrationshintergrund ansteigen wird. Dies entspricht exakt dem Ergebnis der Erhebung aus dem Jahr 2004, in der ebenfalls gefragt wurde, ob der Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den nächsten fünf Jahren zunehmen wird. Stadtjugendämter erwarten einen Anstieg wie auch schon im Jahr 2004 häufiger (60%) als Kreisjugendämter (24%).

Tab. 5.14: Wird in den nächsten fünf Jahren mit einem Anstieg des Anteils von Kindern, Jugendlichen und Familien mit Migrationshintergrund im Jugendamtsbezirk gerechnet, 2009 nach Stadt-Land und Ost-West

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Mit einem Anstieg des Anteils von Kindern, Jugendlichen und Familien mit Migrationshintergrund im Jugendamtsbezirk wird gerechnet	*60 %	*24 %	28 %	45 %	40 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Tabelle 5.15 gibt für die Jugendämter, die einen Anstieg der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund erwarten, wieder, wie die Jugendämter auf den Anstieg dieser Adressatengruppe reagieren. Nur ein einziges der befragten Jugendämter gibt an, dass es nicht notwendig sei, darauf zu reagieren. Im Vordergrund stehen der Ausbau interkultureller Angebote, den knapp drei Viertel dieser Jugendämter nennen, und Fortbildungen für MitarbeiterInnen im Jugendamt (67%). Immerhin 44% reagieren darauf, indem sie mehr Fachkräfte mit Migrationshintergrund einstellen. Offen bleibt, welche Aufgaben Fachkräfte mit einem Migrationshintergrund übernehmen, ob sie beispielsweise spezifische Aufgaben übernehmen oder zur systematischen interkulturellen Öffnung der Regelangebote beitragen sollen. Bereits 2004 standen diese Strategien im Vordergrund, allerdings waren sie in weniger Jugendämtern verbreitet als 2009. Im Zeitvergleich geben im Jahr 2009 deutlich mehr Jugendämter die Strategien an, interkulturelle Angebote auszubauen (2004: 53%, 2009: 74%) und Fachkräfte mit einem Migrationshintergrund einzustellen (2004: 29%, 2009: 44%). Etwa ebenso wenige Jugendämter wie schon 2004 setzen auf eine Veränderung der Trägerstruktur durch die Förderung neuer, stärker in der Lebenswelt der Familien mit

Migrationshintergrund verwurzelten Trägern (vgl. Pluto u.a. 2007, S. 457). So lässt sich der Befund interpretieren, dass in nicht einmal 10% der Jugendamtsbezirke, in denen ein Anstieg der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund erwartet wird, nicht-religiös gebundene Träger oder nicht-christliche, aber religiöse Träger aktiv unterstützt werden. Der Befund, dass vier von fünf Jugendämtern die Förderung interkultureller Kompetenzen bei freien Trägern für wichtig halten, steht dazu nicht im Widerspruch. Offenbar legen viele Jugendämter den Schwerpunkt darauf, die interkulturelle Kompetenz bei bereits bestehenden etablierten Trägern zu unterstützen. Da im Jahr 2009 nur selten weitere Reaktionen genannt wurden, während im Jahr 2004 noch gut ein Drittel der Jugendämter weitere Reaktionen beschrieb, lässt sich von einer Fokussierung der Reaktionen sprechen.

Tab. 5.15: Anteil der Jugendämter, die einen Anstieg des Anteils von Adressaten mit Migrationshintergrund erwarten, sowie deren Reaktion darauf, 2004 und 2009

	2004	2009
Jugendämter, die Anstieg der AdressatInnen mit Migrationshintergrund erwarten	40 %	40 %
<i>Davon mit der Reaktion ...</i>		
Ausbau interkultureller Angebote	53 %	74 %
Spezifische Fortbildungen für MitarbeiterInnen im Jugendamt	66 %	67 %
Mehr Fachkräfte mit Migrationshintergrund werden eingestellt	29 %	44 %
Aktive Unterstützung (auch zur Neugründung) nicht-religiös gebundener Träger	11 %	9 %
Andere Reaktionen	37 %	9 %
Aktive Unterstützung (auch zur Neugründung) nicht-christlicher, aber religiöser Träger	8 %	6 %
Es ist nicht notwendig, darauf zu reagieren	3 %	3 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009, n = 36 Jugendämter, die einen Anstieg von Adressaten mit Migrationshintergrund erwarten bzw. die Frage ausgefüllt haben

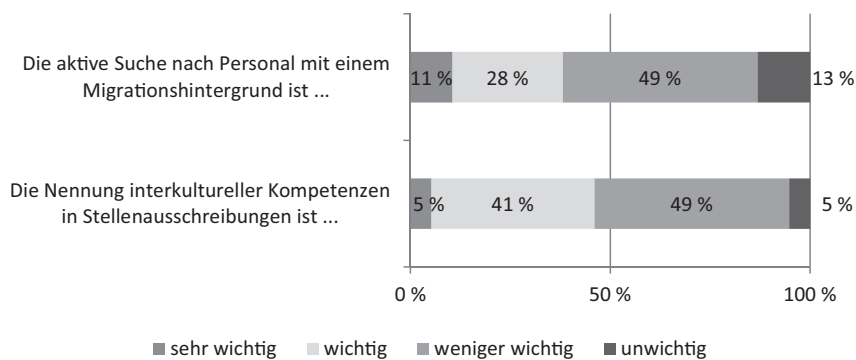
Auch wenn offen bleibt, wie systematisch die Reaktionen der Jugendämter sind, zeigen die Befunde, dass mehr Jugendämter als noch 2004 inzwischen auf einen Anstieg des Anteils der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund reagieren. Wollten beispielsweise im Jahr 2004 29% der Jugendämter mit der Einstellung von mehr Fachkräften mit Migrationshintergrund reagieren, so tun dies im Jahr 2009 bereits 44%. Und deutlich mehr Jugendämter als noch 2004 wollen interkulturelle Angebote ausbauen (2004: 53%, 2009: 74%). Viele Jugendämter überlassen dies also nicht allein freien Trägern.

5.5.3 Interkulturelle Kompetenz und Personal mit Migrationshintergrund

Zugangsbarrieren für Menschen mit einem Migrationshintergrund zu vielen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Herausforderung, mit der wachsenden Vielfalt ihrer AdressatInnen konstruktiv umzugehen, sind zwei Gründe, warum sich Jugendämter mit einer interkulturellen Personalentwicklung auseinandersetzen. Hierbei lassen sich zwei – im besten Fall miteinander verbundene – Strategien unterscheiden, und zwar die Einstellung von Personal mit einem Migrationshintergrund und die Förderung interkultureller Kompetenzen bei den Fachkräften im Jugendamt und in den Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Interkulturell kompetent zu sein beinhaltet, sich seiner eigenen Kulturgebundenheit bewusst zu sein, offen zu sein für mögliche Kulturdifferenzen, Sensibilität für Machtasymmetrien und Kollektiverfahrungen wie die Erfahrung von Diskriminierungen. Dies setzt spezifisches Wissen voraus, Wissen allein genügt aber nicht (vgl. Auernheimer 2009: S. 200). Fachkräfte mit einem Migrationshintergrund sollen einen besseren Zugang zu AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund ermöglichen, indem sie zum Beispiel als sprachliche und kulturelle „Übersetzer/innen“ auftreten. In Kindertageseinrichtungen können sie für die Kinder Rollenvorbilder sein und helfen, Hindernisse in der Zusammenarbeit mit Eltern zu überwinden (vgl. Peucker u.a. 2010: S. 215). Nicht zuletzt hofft man, durch „gemischte“ Teams die Sensibilität und Kompetenz für Interkulturalität bei allen MitarbeiterInnen zu fördern. Dies erfolgt jedoch nicht einfach nebenbei (vgl. Kuhn 2009: S. 289f.). Damit solche Teamentwicklungsprozesse in Gang kommen, ist es beispielsweise wichtig, die Verteilung der Aufgaben im Team zu reflektieren. Wird die Zuständigkeit für Interkulturelles ausschließlich an die KollegInnen mit Migrationshintergrund delegiert, dann bleiben Chancen ungenutzt. Zu kurz gesprochen wäre es auch, MitarbeiterInnen mit einem Migrationshintergrund automatisch interkulturelle Kompetenz zuzuschreiben (vgl. Braun 2009: S. 269).

Die Jugendämter wurden gefragt, für wie wichtig sie die aktive Suche nach Personal mit einem Migrationshintergrund sowie die Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen halten. Beide Aspekte betreffen ausschließlich Neueinstellungen. Zudem lassen sich Aussagen treffen zum Bedarf an Fortbildungen und zu tatsächlich durchgeführten bzw. eingeplanten Fortbildungen des bestehenden Personals zu interkultureller Arbeit. Zum Personal zählen in der Regel sowohl Fachkräfte im Jugendamt, etwa im Allgemeinen Sozialen Dienst, als auch in den kommunalen Einrichtungen und Diensten.

Abb. 5.4: Interkulturelle Öffnung der Jugendämter mit Blick auf die Neueinstellung von Personal



Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen ist zwei von fünf Jugendämtern wichtig, nur wenigen ist sie sehr wichtig (5%). Insgesamt etwas weniger bedeutsam ist für die Jugendämter die aktive Suche nach Personal mit einem Migrationshintergrund. 28% der Jugendämter ist sie wichtig, immerhin 11% halten sie für sehr wichtig. Es zeigt sich, dass Stadtjugendämter beiden Punkten häufiger eine hohe Bedeutung beimessen als Jugendämtern in Landkreisen. Ebenso gibt es deutliche Unterschiede zwischen Ost und West (vgl. Tab. 5.16).

Tab. 5.16: Die aktive Suche nach Personal mit Migrationshintergrund und die Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

Sehr wichtig/wichtig ist die ...	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen	56 %	39 %	33 %	52 %	46 %
Aktive Suche nach Personal mit einem Migrationshintergrund	*56 %	*25 %	*17 %	*48 %	38 %

* Unterschied ist signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Beide Strategien werden in einem Drittel der Jugendamtsbezirke, kombiniert, was ein Hinweis darauf sein könnte, dass sie in ein umfassenderes Konzept oder eine umfassendere Idee interkultureller Öffnung eingebunden sind. Knapp die Hälfte der Jugendämter (49%) hält beide Strategien nicht für wichtig und 18% halten nur eine der zwei Strategien für wichtig. Stadt-

und Landkreisjugendämter sowie Jugendämter in Ost und West unterscheiden sich bei diesen Bewertungen deutlich voneinander. So halten z.B. knapp die Hälfte der Stadtjugendämter (47%), aber nur 23% der Kreisjugendämter beide Strategien für wichtig. Ostdeutschen Jugendämtern sind diese Strategien weniger wichtig als Jugendämtern in Westdeutschland. Dies dürfte den höheren Anteil von MigrantInnen in Städten und westdeutschen Kommunen widerspiegeln, denn solche Strategien zu haben, hängt signifikant mit dem Anteil ausländischer junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren im Kreis zusammen.⁴¹

Tab. 5.17: Die aktive Suche nach Personal mit Migrationshintergrund und die Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen, 2009

	*Stadt	*Land	Ost	West	Insgesamt
Beides ist wichtig	47 %	23 %	17 %	40 %	33 %
Nur Suche nach Personal mit Migrationshintergrund ist wichtig	9 %	2 %	0 %	8 %	5 %
Nur Nennung interkultureller Kompetenzen in Stellenausschreibungen ist wichtig	9 %	16 %	17 %	12 %	13 %
Beides ist weniger wichtig/unwichtig	34 %	59 %	67 %	40 %	49 %

* Stadt-Land-Unterschied ist signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Eine Mehrheit der Jugendämter hat im Jahr 2009 Fortbildungen zu den Themen Kindeswohlgefährdung, Hilfen zur Erziehung, Kindertagesbetreuung, Jugendschutz und Jugendarbeit durchgeführt. Interkulturelle Arbeit wurde von 20% der Jugendämter genannt und gehört damit zusammen mit z.B. Gender-Mainstreaming, der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen oder Gesundheitsförderung zu den Themen, die lediglich von wenigen Jugendämtern als Fortbildungsthemen genannt wurden. Ob Fortbildungen zu interkultureller Arbeit durchgeführt wurden, hängt mit dem Ausländeranteil im Kreis zusammen. Unter dem Viertel der Jugendämter mit dem höchsten Ausländeranteil im Kreis (mehr als 10% der 15- bis unter 25-Jährigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit) hat im Jahr 2008 etwa die Hälfte Fortbildungen zum Thema interkulturelle Arbeit durchgeführt. Eine Erklärung für die relativ geringe Verbreitung des Fortbildungsthemas inter-

41 Es liegen keine Daten zum Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund auf kommunaler Ebene vor. Deshalb wurde auf den Ausländeranteil zurückgegriffen, der deutlich geringer liegt als der Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund.

kulturelle Arbeit könnte sein, dass interkulturelle Arbeit, wenn sie nicht Bestandteil einer die gesamte Organisation betreffenden interkulturellen Öffnung ist, nur als ein Fortbildungsthema unter vielen anderen wahrgenommen wird. Die Befunde deuten auch darauf hin, dass bestehender Fortbildungsbedarf zu diesem Thema nicht immer eingelöst wird. In insgesamt 13% der Jugendämter gibt es zwar einen Bedarf an Fortbildung, es wurden jedoch im Jahr 2008 keine entsprechenden Fortbildungen durchgeführt. Eine Erklärung wäre, dass interkulturelle Arbeit als Querschnittsaufgabe weniger großes Gewicht erhält und dass sie gegenüber anderen, drängenderen Themen wie etwa Kindeswohlgefährdung ins Hintertreffen gerät. Dass es kein passendes Angebot an Fortbildungen zu diesem Thema gäbe, kann dagegen nicht der entscheidende Grund sein, denn nur ein einziges Jugendamt mit Bedarf an einer solchen Fortbildung sieht dafür kein passendes Angebot.

Wenn man davon ausgeht, dass interkulturelle Kompetenz zu den Grundqualifikationen für soziale Arbeit gehört und dass alle Bevölkerungsgruppen auch unter den Fachkräften im Jugendamt repräsentiert sein sollten, dann ergibt sich aus den Befunden weiterer Handlungsbedarf. Sowohl in Bezug auf Stellenausschreibungen und Neueinstellungen als auch bei den Fortbildungen ist Interkulturalität in der Mehrzahl der Jugendämter nicht zentral. Der signifikante Zusammenhang mit dem Ausländeranteil im Kreis deutet darauf hin, dass sich die Jugendämter mit interkultureller Öffnung und interkultureller Arbeit dann auseinandersetzen, wenn sie unmittelbaren Bedarf sehen. Interkulturalität ist somit noch immer kein selbstverständlicher Aspekt sozialer Arbeit.

5.5.4 Migrantenselbstorganisationen und nicht-christliche religiös gebundene Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen

Es gibt ein differenziertes, buntes Feld von Migrantenselbstorganisationen und interkulturellen Initiativen und Vereinen. Neben religiösen Vereinen wie z.B. Moscheevereinen engagieren sich eine Reihe von „weltlichen“ Organisationen wie Arbeitervereine und Begegnungsstätten, Freizeit- und Sportvereine, Kulturvereine, politische oder Familien- und Elternvereine (vgl. Hunger 2004: S. 8 ff.). Schon während der Ära der Gastarbeiter haben sich – parallel zu den Sozialberatungen bei den Wohlfahrtsverbänden – die ersten Migrantenselbstorganisationen gegründet. Seit den 1970er Jahren haben Deutsche und MigrantInnen (auch gemeinsam) Initiativen in der „Ausländerarbeit“ aufgebaut (vgl. Hamburger 2005: S. 92; Drücker u.a. 2010: S. 35). Gegenwärtig rücken Migrantenselbstorganisationen und Initiativen stärker in den Blick, die sich an Kinder und Jugendliche der eigenen ethnischen oder religiösen Gruppe richten und im Schul- oder Jugendhilfereich aktiv werden (vgl. Boos-Nünning 2009: S. 31 f.). So wird beispielsweise im 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration,

Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland davon gesprochen, dass Migrantenselbstorganisationen ihr „Bildungsengagement deutlich verstärkt und auf die Unterstützung und Erschließung der Potenziale von Kindern und Jugendliche mit Migrationshintergrund fokussiert“ (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: S. 67) hätten. Es gibt jedoch keine systematischen Informationen zur Verbreitung von Jugendhilfeangeboten und -einrichtungen, die von Migrantenselbstorganisationen getragen werden.

Ein Feld der Kinder- und Jugendhilfe, in dem die Kooperation mit und die Unterstützung von Migrantenselbstorganisationen sehr intensiv diskutiert wird, ist die verbandliche Jugendarbeit. So werden die Kooperation mit Migrantenselbstorganisationen und ihre Aufnahme in die Jugendringe vom Deutschen Bundesjugendring als wichtiger Weg zur interkulturellen Öffnung begriffen (vgl. Deutscher Bundesjugendring 2004). Auf der örtlichen Ebene kooperieren aber nur sehr wenige Jugendverbände mit Migrantenselbstorganisationen (vgl. Seckinger u.a. 2009: S. 77 ff.) und Jugendgruppen junger MigrantInnen haben oft noch keinen Zugang zu den Förderstrukturen der verbandlichen Jugendarbeit.

Insgesamt wisse – so Schröer (2008) – die Kinder- und Jugendhilfe wenig über „den Reichtum an selbstorganisierter Arbeit und ehrenamtlichem Engagement“ und fördere und nutze diese Strukturen wenig, „zum Beispiel für die Bearbeitung sozialer Folgen eines eher misslingenden Integrationsprozesses“ (Schröer 2008: S. 34). Die Ressourcen der ethnischen Communities müssten deshalb entdeckt und gefördert werden. Angenommen wird dabei, dass Migrantenselbstorganisationen Jugendliche und Familien erreichen, die von anderen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe weniger erreicht werden. In der Erhebung bei den Jugendämtern wurde gefragt, ob es im Jugendamtsbezirk nicht-christliche, aber anders religiös gebundene Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen gebe. Eltern haben ein Recht darauf, dass sie Unterstützungsangebote gemäß ihren religiösen Überzeugungen auswählen können, insofern wäre es nur folgerichtig, dass durch den öffentlichen Jugendhilfeträger gezielt nicht-christliche, aber religiös geprägte Träger gefördert werden.

Immerhin ein Viertel der Jugendämter, die die Frage beantwortet haben, gibt an, dass es im Jugendamtsbezirk nicht-christliche, aber anders religiös gebundene Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen gibt (25%). Allerdings haben sich die Jugendämter nicht streng an die Fragestellung, die ausschließlich auf religiös gebundene Angebote abzielt, gehalten. Denn als Träger dieser Angebote und Einrichtungen werden beispielsweise neben jüdischen Gemeinden, einem muslimischem Familienbildungswerk und einem islamischen Mädchenwohnheim auch ein Verein, in dem sich russischsprachige Eltern und PädagogInnen zusammengeschlossen haben, ein Verein für interkulturelle Kommunikation und Migration, von Exil-Iraner/innen gegründet, der sich unter anderem in der Flüchtlingssozialarbeit für Migran-

Innen, AussiedlerInnen und Flüchtlinge engagiert, eine marokkanische Gemeinde, ein türkischer Arbeitnehmerverein, und ein türkischer Elternverein genannt. Bei den zuletzt genannten Einrichtungen besteht wohl kein enger Bezug zu einer Religion. An diesen Antworten wird ersichtlich, dass neben Migrantenselbstorganisationen auch interkulturelle Zusammenschlüsse als Akteure im Feld der Kinder- und Jugendhilfe aktiv sind.

Im Jahr 2004 gab es lediglich in 10% der Jugendamtsbezirke solche Einrichtungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe. Dies deutet darauf hin, dass Einrichtungen und Angebote nicht-christlicher religiöser Träger, von Migrantenselbstorganisationen und Initiativen mit einem solchen Bezug in der Kinder- und Jugendhilfe an Bedeutung gewinnen, auch wenn sie in der Trägerlandschaft der Kinder- und Jugendhilfe noch recht selten sind. Interessant ist, dass kaum eines der Jugendämter, die einen Anstieg des Anteils der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund erwarten, aktiv die Neugründung von nicht-religiös gebundenen oder religiös gebundenen nicht-christlichen Trägern unterstützt. Offensichtlich geht die Entwicklung eher von den Migrantenselbstorganisationen aus (vgl. Tabelle 5.18).

Tab. 5.18: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen es nicht-christliche, aber anders religiös gebundene Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen gibt, 2009

In den Aufgabenfeldern ...	
Kindertagesbetreuung	9 %
Beratung	9 %
Jugendverbände	7 %
Stationäre Hilfen zur Erziehung	2 %
Familienbildung	1 %
Ambulante Hilfen zur Erziehung	1 %
Jugendsozialarbeit	0 %
Jugendberufshilfe	0 %
Insgesamt in einem der Aufgabenfelder	25 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Betrachtet man die wenigen Jugendamtsbezirke, in denen es solche Angebote und Einrichtungen gibt, so sind Kindertageseinrichtungen, Jugendverbände und Beratungsangebote und noch seltener Familienbildung und ambulante sowie stationäre Hilfen zur Erziehung Arbeitsfelder, in denen diese Einrichtungen aktiv sind. Kein einziges Jugendamt nennt die Bereiche Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe. Möglicherweise liegt ein Grund da-

für darin, dass die Jugendmigrationsdienste die Bedarfe dieser Zielgruppen bereits aufgreifen oder dass die komplizierte und langwierige Beantragung von Fördermitteln in diesem Bereich für kleine Träger schnell eine Überforderung darstellen. Dies ist ein erheblicher Nachteil, denn so wird möglicherweise der Zugang zu Familien und UnternehmerInnen mit Migrationshintergrund erschwert und damit werden die Integrationschancen von Jugendlichen verringert. Insbesondere bei Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche viel Zeit verbringen, ist es zur Sicherung des grundgesetzlich garantierten Elternrechts notwendig, ein Angebot zu schaffen, das eine religiöse Erziehung außerhalb des christlichen Glaubens ermöglicht.

5.5.5 Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund in Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe

Nach dem Stellenwert interkultureller Kompetenz, der Einstellung von Fachkräften mit einem Migrationshintergrund sowie der Einbindung von Migrantenselbstorganisationen steht im Folgenden als weiterer Handlungsbereich die migrationssensible Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe im Vordergrund. Dabei wurde zum einen in den Blick genommen, ob in der Jugendhilfeplanung für die verschiedenen Arbeitsbereiche migrationsspezifische Aussagen gemacht werden. Zum anderen wurde danach gefragt, ob es speziell auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Angebote bzw. sonstige spezielle Angebote nur für Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund gibt.

Migration als Thema in der Jugendhilfeplanung. Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist die Jugendhilfeplanung ein hervorgehobenes Steuerungsinstrument in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Jugendhilfeplanung setzt Impulse für eine fachliche Weiterentwicklung, auch wenn grundlegende Veränderungen nicht von einem auf den anderen Tag realisiert werden können. Insbesondere für die interkulturelle Öffnung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe könnte die Jugendhilfeplanung einen großen Beitrag leisten, wenn sie diese Perspektive durchgängig in den Planungen und den daraus abgeleiteten Entwicklungsbedarfen einnehmen würde. Dieses Potenzial wird in der Praxis häufig nicht eingelöst. Dafür spricht zum einen, dass oftmals die Teilpläne für einzelne Arbeitsbereiche nicht verknüpft sind, und zum anderen, dass Ausländer- oder Integrationsbeauftragte nur in jedem fünften Jugendamtsbezirk an der Jugendhilfeplanung (außerhalb des Kinder- und Jugendhilfeausschusses) aktiv beteiligt sind. Trotzdem lässt sich an den Befunden zur Jugendhilfeplanung ablesen, dass das Thema Migration an Bedeutung gewonnen hat. So hat der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen es migran-

tenspezifische Aussagen in den Jugendhilfeplänen gibt, zwischen 2004 und 2009 zugenommen – und zwar in allen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe. Am häufigsten werden in den Jugendhilfeplänen für die Jugendarbeit migrationspezifische Aussagen gemacht. In dieser gibt es eine lange Tradition der Auseinandersetzung mit Migration. Für die Hilfen zur Erziehung gibt es nur in 57% der Jugendamtsbezirke eine Jugendhilfeplanung und lediglich in 40% der Jugendhilfepläne finden sich migrantenspezifische Aussagen für diesen Arbeitsbereich.

Speziell auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Angebote. In der Mehrzahl der Jugendamtsbezirke (71%) gibt es spezielle Angebote für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Während sich ost- und westdeutsche Jugendamtsbezirke hierin kaum unterscheiden, zeigen sich deutliche Differenzen zwischen Städten – also kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden mit einem eigenen Jugendamt – und Landkreisen. In 40% der Landkreise existieren keine speziell auf die Situation von jungen MigrantInnen zugeschnittenen Angebote. Dies trifft lediglich auf 15% der Städte zu.

Tab. 5.19: Angebote, die speziell auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind, oder sonstige spezielle Angebote nur für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, 2009

Angebote	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Offene Angebote	58 %	42 %	*67 %	*40 %	49 %
Aufsuchende Jugendarbeit	33 %	16 %	21 %	25 %	24 %
Berufsbildende Angebote	18 %	12 %	13 %	15 %	14 %
Schulsozialarbeit	9 %	16 %	8 %	15 %	13 %
Clearingstelle für unbegleitete Flüchtlinge	18 %	5 %	17 %	8 %	11 %
Sonstige Angebote	36 %	23 %	21 %	33 %	29 %
Es gibt keine Bereiche oder Angebote, die speziell auf Kinder mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind	*15 %	*40 %	25 %	31 %	29 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Am häufigsten nennen die Jugendämter speziell ausgerichtete Angebote im Bereich der offenen Jugendarbeit (49%) und – allerdings deutlich weniger – in der aufsuchenden Jugendarbeit (24%). Möglicherweise spiegelt sich darin wider, dass Einrichtungen der offenen Jugendarbeit zum Teil überpropor-

tional von MigrantInnen besucht werden. Dahinter könnten auch Konzepte für den Umgang mit Cliquen jugendlicher MigrantInnen stehen. In Ostdeutschland geben die Jugendämter signifikant häufiger an als in Westdeutschland, dass es bei den offenen Angeboten speziell auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Angebote gibt. Mögliche Erklärungen könnten mit unterschiedlichen Ausgangslagen (bezüglich einer regionalen Segregation von jungen Menschen mit einem Migrationshintergrund, der Heterogenität von Freundschaftsnetzen etc.) oder auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten der Jugendämter (z.B. Vorbehalte, zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund zu unterscheiden) zu tun haben. Bei den berufsbildenden Angeboten (14%) und in der Schulsozialarbeit (13%) bestehen selten solche Angebote. Angesichts der Probleme in der Schule bzw. im Übergang von der Schule in den Beruf, von denen junge Menschen mit einem Migrationshintergrund überproportional betroffen sind, wäre zu erwarten gewesen, dass es in mehr Jugendamtsbezirken speziell auf MigrantInnen ausgerichtete Angebote gibt. Eine Erklärung für die geringe Verbreitung solcher Angebote könnte sein, dass eine Berücksichtigung spezifischer Migrationserfahrungen und -hintergründe für nicht notwendig gehalten wird. In jedem neunten Jugendamtsbezirk (11%) gibt es nach der Aussage der Jugendämter eine Clearingstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Ziel eines Clearingverfahrens ist es, die Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zu klären (z.B. ihre Identität, Familienzusammenführung, nötige Hilfen, ihre Unterbringung und Perspektiven). Der Bedarf an solchen Stellen ist groß, denn auch nach der Rücknahme des Vorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention bekommen viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (noch) nicht die notwendige Unterstützung. Die Jugendämter beziehen sich bei ihrer Angabe zum Teil auf Clearinghäuser, die es in einigen Bundesländern gibt (vgl. <http://www.b-umf.de/index.php?/Themen/clearing.html>), aber aller Wahrscheinlichkeit nach auch auf speziell zu diesem Zweck eingerichtete Plätze in Regeleinrichtungen. Relativ viele Jugendämter (29%) geben sonstige Angebote an. Darunter sind zu einem großen Teil Beratungsangebote sowie Jugendmigrationsdienste. Auch Sprachförderung bzw. Sprachkurse werden genannt. Interessant ist, dass zwei Drittel der ostdeutschen Jugendämter speziell auf die Situation von MigrantInnen zugeschnittene Angebote im Bereich der offenen Jugendarbeit haben, in Westdeutschland jedoch nur 40% der Jugendämter.

Aufschlussreich ist ein Vergleich mit den Antworten aus dem Jahr 2004. Damals wurden die Jugendämter mit Blick auf offene Angebote, aufsuchende Jugendarbeit, berufsbildende Maßnahmen, die Schulsozialarbeit sowie weitere Bereiche gefragt, ob es spezielle Angebote für ausländische Kinder und Jugendliche und Aussiedlerkinder und -jugendliche gebe. Die Frage hatte also einen engeren Fokus, weil z.B. Kinder, deren Eltern etwa aus den Anwerbeländern stammen und die die deutsche Staatsangehörigkeit haben,

darin nicht berücksichtigt sind, und weil es um spezielle Angebote und weniger um Angebote ging, die (auch) auf die Situation von jungen Menschen mit einem Migrationshintergrund zugeschnitten sind. Trotz des weiteren Fokus im Jahr 2009 haben weniger Jugendämter solche Angebote genannt. 91 % der Jugendämter, die im Jahr 2004 noch berufsbildende Maßnahmen für AusländerInnen und AussiedlerInnen genannt hatten, haben im Jahr 2009 keine auf MigrantInnen zugeschnittenen Angebote mehr. Dies dürfte unter anderem mit der Umstellung der Zuständigkeiten auf die Arbeitsverwaltungen im Zuge der Hartz-Gesetze zu tun haben. Auch in der aufsuchenden Jugendarbeit sowie in der Schulsozialarbeit haben im Jahr 2009 weniger Jugendämter speziell auf diese Zielgruppe ausgerichtete Angebote. Clearingstellen für unbegleitete Flüchtlinge sind dagegen aufrechterhalten und in zwei Jugendamtsbezirken der Stichprobe (4 %) neu geschaffen worden.

Diese Befunde lassen sich als Beleg dafür interpretieren, dass spezielle Angebote für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zumindest in den genannten Arbeitsbereichen an Bedeutung verloren haben. Möglicherweise setzen die Jugendämter dort weniger auf eine Spezialisierung für bestimmte Zielgruppen und mehr auf eine interkulturelle Qualifizierung der Angebote für alle. Eine weitere mögliche Interpretation ist, dass die Jugendämter speziell auf MigrantInnen zugeschnittene Angebote zwar für notwendig halten, dies jedoch z. B. weil Ressourcen knapp sind und sie andere Schwerpunkte setzen, nicht umsetzen.

5.5.6 Umgang mit Migration und Religion in stationären Einrichtungen

Aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik lässt sich herauslesen, dass junge Menschen mit einem Migrationshintergrund in den erzieherischen Hilfen unterrepräsentiert sind – in dem Sinne, dass ihr Anteil bei Inanspruchnahme von Angeboten geringer ist als ihr Anteil an der Bevölkerung. Allerdings trifft dies vor allem auf die Erziehungsberatung und die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen zu. Sieht man von der Erziehungsberatung ab, liegt ihr Anteil bei den begonnenen ambulanten Hilfen etwa ebenso hoch wie der über den Mikrozensus ausgewiesene Bevölkerungsanteil mit einem Migrationshintergrund. Bei der Vollzeitpflege und der Heimerziehung sind junge Menschen mit einem Migrationshintergrund mit einem Anteil von 23 % vertreten. Die Daten zeigen zusammen betrachtet, dass bei stärker interventionsorientierten Hilfen der Anteil der jungen Menschen mit einem Migrationshintergrund höher liegt als bei eher präventiven Angeboten (vgl. Rauschenbach u.a. 2009: S. 11; Gaitanides 1999: S. 41).

Die Jule-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die (teil-)stationären Hilfen für junge Menschen mit einem Migrationshintergrund meist erst dann

beginnen, wenn sie bereits älter sind und sich Problemlagen krisenhaft zugespitzt haben. Zudem sind Jugendliche mit einem Migrationshintergrund kürzer in Hilfen als Jugendliche ohne einen Migrationshintergrund; eine Zusammenarbeit der Einrichtungen mit den Eltern gelingt seltener und zwei Drittel der Hilfen werden „durch die Jugendlichen oder ihre Eltern selbst beendet“, was die Fachkräfte mit mangelnder Kooperationsbereitschaft erklären (Baur u.a. 1998: S. 410 ff.). Diese Befunde deuten darauf hin, dass Handlungsbedarf sowohl mit Blick auf den Zugang zu Einrichtungen als auch mit Blick auf die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen besteht. So wird die Ursache für Zugangsbarrieren darin gesehen, dass die spezifischen biografischen Hintergründe von jungen Menschen und Familien mit einem Migrationshintergrund etwa in der Hilfeplanung (vgl. Handschuck 2007: S. 108) nicht ausreichend analysiert und berücksichtigt werden. Die Erhebung bei stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung liefert einige Befunde zur interkulturellen Öffnung der Einrichtungen, wobei es zum einen um den Umgang mit einer interkulturellen Zusammensetzung der AdressatInnen stationärer Erziehungshilfen, zum anderen um den Umgang von Einrichtungen christlich-konfessioneller Träger mit einer nicht-christlichen Religionszugehörigkeit der AdressatInnen geht.

Jugendliche mit Migrationshintergrund in den stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. In einem großen Teil der befragten Einrichtungen, und zwar in einem Drittel der ostdeutschen und 85% der westdeutschen Einrichtungen befinden sich Kinder/Jugendliche mit einem Migrationshintergrund. Stationäre Einrichtungen in Städten haben häufiger auch MigrantInnen unter ihren AdressatInnen (81%) als solche in Landkreisen (62%). In den Einrichtungen, die Jugendliche mit einem Migrationshintergrund aufgenommen haben, liegt ihr Anteil an allen belegten Plätzen im Durchschnitt bei 6%, maximal bei 33%. Hinsichtlich des durchschnittlichen Anteils von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den stationären Einrichtungen zeigen sich keine Unterschiede zwischen Ost und West oder Städten und Landkreisen.

Ein Drittel der stationären Einrichtungen erwartet zudem einen Anstieg der Anzahl an Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Einrichtung. Die Einrichtungen, die jetzt schon von Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund belegt werden, erwarten signifikant häufiger (41%) einen Anstieg als Einrichtungen ohne MigrantInnen (10%). Möglicherweise werden Einrichtungen, die Erfahrung im Umgang mit Jugendlichen mit Migrationshintergrund haben, von den Jugendämtern bewusst ausgewählt.

Tab. 5.20: Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund in stationären Einrichtungen, 2009

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Anteil der Einrichtungen mit Kindern/Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund	*81 %	*62 %	*33 %	*85 %	69 %
Durchschnittlicher MigrantInnen-anteil in Einrichtungen**	6 %	6 %	7 %	6 %	6 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

** Einrichtungen mit Kindern/Jugendlichen mit Migrationshintergrund; ohne eine intensive sozialpädagogische Einzelbetreuungsmaßnahme, wo der Anteil 100% beträgt

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Tab. 5.21: Erwartung eines Anstieg der Anzahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in stationären Einrichtungen nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

	*Stadt	*Land	*Ost	*West	Insgesamt
Anstieg der Zahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird erwartet	40 %	28 %	16 %	40 %	33 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Pädagogisches Personal mit einem Migrationshintergrund. Der Anteil der Einrichtungen, die pädagogisches Personal mit einem Migrationshintergrund beschäftigen, ist von 21% im Jahr 2004 auf 28% im Jahr 2009 gestiegen. Dabei bestehen signifikante Unterschiede zwischen Einrichtungen in Ost und West (Ost: 4%, West: 37%) sowie in Städten und Landkreisen (Städte: 35%, Landkreise 23%), die sich vor allem darauf zurückführen lassen, dass in Westdeutschland und Städten mehr MigrantInnen leben als in Ostdeutschland und in Landkreisen. Einrichtungen haben dann signifikant häufiger Personal mit einem Migrationshintergrund, wenn Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Einrichtung sind. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund eine aktiv verfolgte Strategie darstellt. Dies ist aber nicht immer der Fall: Etwa die Hälfte (52%) der stationären Einrichtungen mit Personal mit Migrationshintergrund betrachtet die Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund nicht als Strategie, wie mit der interkulturellen Zusammensetzung ihrer AdressatInnen umzugehen sei. Es liegt nahe, dass sich in diesen Einrichtungen einfach der höhere Anteil von MigrantInnen in der Bevölkerung und auf dem entsprechenden Arbeitsmarkt widerspiegelt.

Strategien des Umgangs mit der interkulturellen Zusammensetzung ihrer Adressaten. Die Einstellung von Personal mit einem Migrationshintergrund ist nur eine und zudem nicht sehr weit verbreitete Strategie auf interkulturelle Zusammensetzung der AdressatInnen in stationären Einrichtungen zu reagieren (vgl. Tab. 5.22).

Tab. 5.22: Strategien des Umgangs mit der interkulturellen Zusammensetzung der AdressatInnen stationärer Einrichtungen nach Stadt-Land und Ost-West, 2009

	Stadt	Land	Ost	West	Insgesamt
Es gibt keine Kinder/Jugendliche mit Migrationshintergrund in der Einrichtung	10 %	13 %	*34 %	*5 %	10 %
Keine spezielle, unmittelbar darauf bezogene Reaktion	45 %	45 %	47 %	44 %	45 %
Fortbildung	55 %	56 %	51 %	56 %	55 %
Konzeptionelle Veränderungen	25 %	29 %	30 %	23 %	25 %
Gezielte Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund	25 %	24 %	*13 %	*28 %	25 %
Anderes	10 %	8 %	2 %	12 %	10 %
Einrichten von speziellen Gruppen für Jugendliche mit Migrationshintergrund	6 %	5 %	2 %	7 %	6 %
Verbesserter Personalschlüssel	5 %	7 %	*11 %	*4 %	5 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Fortbildungen können dazu dienen, die interkulturelle Kompetenz der MitarbeiterInnen in stationären Einrichtungen zu erhöhen. Sie werden von den Einrichtungen am häufigsten als Strategie benannt (55%). Nur ein Drittel dieser Einrichtungen (36%) initiiert parallel hierzu konzeptionelle Veränderungen. Welchen Umfang die Fortbildungen zu interkulturellen Herausforderungen haben und wie sie inhaltlich ausgestaltet sind, bleibt offen. Jeweils ein Viertel der Einrichtungen benennt die gezielte Einstellung von Personal mit Migrationshintergrund und konzeptionelle Veränderungen als Strategien. 10% der Einrichtungen haben weitere Reaktionen beschrieben. Viele dieser Einrichtungen geben an, dass sie am Einzelfall ausgerichtet, bedarfsorientiert reagieren. Auch die Kooperation mit Dritten, etwa mit anderen Einrichtungen, entsprechenden Vereinen und Initiativen oder mit dem Ausländerbeirat wird genannt. Kaum eine Rolle spielt die Einrichtung spezieller Gruppen für Jugendliche mit Migrationshintergrund, also eine strukturelle Spezialisierung des Angebots, nur 6% der Einrichtungen haben so

geantwortet. Etwas weniger als die Hälfte der stationären Einrichtungen (45%) gibt an, dass es keine spezielle, unmittelbar auf die interkulturelle Zusammensetzung ihrer AdressatInnen bezogene Reaktion gebe. Diese Einrichtungen machen auch deutlich seltener Fortbildungen zu diesem Thema (21% gegenüber 55% aller Einrichtungen). Die Befunde zeigen, dass ein Teil der stationären Einrichtungen den Umgang mit der interkulturellen Zusammensetzung ihrer AdressatInnen aktiv thematisieren, andere handeln wohl eher „aus dem Bauch heraus“.

Umgang mit nicht-christlichen Religionen. 30% der Einrichtungen geben an, eine spezifische religiöse Ausrichtung zu haben. Die meisten von ihnen (90%) werden von einem konfessionellen Wohlfahrtsverband getragen, keine dieser Einrichtungen hat eine nicht-christliche Ausrichtung. Die Einrichtungen mit einer spezifischen religiösen Ausrichtung sollten angeben, wie sie mit Kindern und Jugendlichen umgehen, die einer davon abweichenden Religion zugehörig sind. Ein Großteil dieser Einrichtungen (82%) berücksichtigt demnach religiöse Besonderheiten anderer Religionen und so gut wie keine religiös orientierte Einrichtung (1%) nimmt Kinder und Jugendliche mit einer anderen Religionszugehörigkeit nicht auf. 11% der religiös orientierten Einrichtungen versuchen Unterschiede der verschiedenen Religionen im Alltag deutlich zu machen. Für immerhin gut ein Drittel dieser Einrichtungen ist eine andere Religionszugehörigkeit kein Thema. Ebenso wie bereits 2004 lässt sich daraus schließen, dass viele Einrichtungen prinzipiell offen mit einer abweichenden Religionszugehörigkeit ihrer AdressatInnen umgehen.

Tab. 5.23: Umgang religiös orientierter stationärer Einrichtungen mit einer abweichenden religiösen Zugehörigkeit der AdressatInnen, 2004 und 2009

	2004	2009
Wir berücksichtigen die religiösen Besonderheiten der anderen Religionen	85 %	82 %
Ist kein Thema in der Einrichtung	38 %	36 %
Wir versuchen die Unterschiede deutlich zu machen	15 %	11 %
Andere Reaktionen	5 %	5 %
Kinder und Jugendliche einer anderen Religion werden nicht aufgenommen	1 %	1 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2004 und 2009, n (2009) = 97 Einrichtungen mit einer spezifischen religiösen Ausrichtung

Fast die Hälfte der Einrichtungen ohne eine spezifische religiöse Ausrichtung hat die Frage ebenfalls beantwortet, obwohl sie nicht an sie gerichtet war. In diesen Einrichtungen ist die Religionszugehörigkeit der Jugendlichen häufiger kein Thema und religiöse Besonderheiten der (anderen) Religionen werden seltener berücksichtigt. Wahrscheinlich liegt dies daran, dass Religion insgesamt eine geringere Aufmerksamkeit erfährt. Zudem beschäftigen Einrichtungen ohne eine religiöse Ausrichtung seltener Personal mit einem Migrationshintergrund (23 %, mit religiöser Ausrichtung: 40 %).

Tab. 5.24: Umgang mit einer abweichenden Religion von stationären Einrichtungen ohne und mit religiöser Ausrichtung, 2009

	Einrichtungen ohne religiöse Ausrichtung**	Einrichtungen mit religiöser Ausrichtung	Insgesamt
Wir berücksichtigen die religiösen Besonderheiten der anderen Religionen	*56 %	*82 %	69 %
Ist kein Thema in der Einrichtung	*59 %	*36 %	48 %
Wir versuchen die Unterschiede deutlich zu machen	6 %	11 %	8 %
Andere Reaktionen	1 %	5 %	3 %
Kinder und Jugendliche einer anderen Religion werden nicht aufgenommen	0 %	1 %	0 %

* Unterschiede sind signifikant (0.05)

** 46 % der Einrichtungen ohne religiöse Ausrichtung haben die Frage beantwortet.

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Offen bleibt jedoch, ob sie sich bei den AdressatInnen und bei der Einstellung von Personal auf MigrantInnen konzentrieren, die eine christliche Religionszugehörigkeit haben, oder ob sie auch in größerem Umfang Fachkräfte mit anderen religiösen Zugehörigkeiten beschäftigen. Durch die internen Regelungen der großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände sind dem allerdings Grenzen gesetzt.

5.6 Fazit und Ausblick

In vielen Jugendamtsbezirken hat sich die Anzahl der Kinder und Jugendlichen verändert, meist kam es zu einem Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe. Die Jugendämter haben in den letzten Jahren verstärkt Strategien des Umgangs mit demografischen Veränderungen entwickelt und in der Mehrzahl der Jugendämter gibt es Personen oder Arbeitsgruppen, die sich mit dem Thema Demografie befassen. Allerdings bleiben Strategien häufig auf

einzelne Arbeitsfelder beschränkt – meist auf die Kindertagesbetreuung und die Jugendarbeit. Für arbeitsfeldübergreifende, vorausschauende Planungen besteht demnach weiter Entwicklungsbedarf. Ostdeutsche Jugendämter haben häufiger und in mehr Arbeitsfeldern Strategien des Umgangs mit demografischen Veränderungen, was sicherlich daran liegt, dass sie in den letzten zwanzig Jahren in viel stärkerem Maße als viele westdeutsche Jugendämter auf einen Rückgang der Bevölkerung reagieren mussten. Auch die Bedeutung des Themas interkulturelle Öffnung in der Kinder- und Jugendhilfe ist in den letzten Jahren gestiegen. Fast alle Jugendämter sehen es als ihre Aufgabe, MigrantInnen den Zugang zu sozialen Diensten und Einrichtungen zu erleichtern, und kaum ein Jugendamt, das einen Anstieg des Anteils der AdressatInnen mit einem Migrationshintergrund wahrnimmt, hält es nicht für notwendig, darauf zu reagieren. Die Zeiten, in denen der Umgang mit MigrantInnen ausschließlich Spezialdiensten überlassen wurde, sind offensichtlich vorbei. Aber nicht wenige Jugendämter leiten daraus keinen konkreten Handlungsbedarf ab, sie suchen beispielsweise weder aktiv nach Personal mit Migrationshintergrund noch werden interkulturelle Kompetenzen in Stellenausschreibungen gefordert. Konkrete Reaktionen sind dann verbreiteter, wenn der Anteil an Familien mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung hoch ist. Die Jugendämter reagieren also häufig anlassbezogen, anstatt den Umgang mit Migration zu einem Querschnittsthema mit hoher Bedeutung zu machen. Eine förderliche Bedingung hierfür ist, dass interkulturelle Öffnung in der Kommune insgesamt als Querschnittsaufgabe verankert wird.

Die Befunde weisen darauf hin, dass die Jugendämter unterschiedlich gut für anstehende demografische Entwicklungen als auch für den Umgang mit Migration gerüstet sind. Die AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe sind also mit regionalen Disparitäten in der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe konfrontiert. Inwieweit es der Kinder- und Jugendhilfe gelingt, in Richtung einer Angleichung der Lebensverhältnisse zu arbeiten, Zugangsbarrieren zu senken und eine migrationssensible Ausgestaltung von Angeboten voranzubringen, die bestehende Unterschiede weder kulturalisiert noch sie ausblendet, und die tatsächliche Vielfalt individueller Lebenssituationen aller AdressatInnen anzuerkennen, bleibt eine spannende Frage.

Kapitel 6

Verwirklichung des Partizipationsgebots in der Kinder- und Jugendhilfe

Partizipation von AdressatInnen ist ein Paradigma der Kinder- und Jugendhilfe. Beteiligungsprozesse auf der individuellen Ebene anzustoßen und strukturelle Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Partizipationsprozesse möglich sind, ist die Aufgabe von Institutionen und Fachkräften auf verschiedenen Ebenen und in allen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Manche Arbeitsfelder werden eher mit dem Attribut beteiligungsorientiert verbunden, z.B. die Jugendverbandsarbeit, als andere, wie z.B. die Heimerziehung. Eine Besonderheit ist zudem, dass Partizipation aufgrund der Altersspanne in der Kinder- und Jugendhilfe altersgerecht ausgestaltet werden muss. Zugleich sind bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen erkennbar, die die Frage aufwerfen, ob sich die Kinder- und Jugendhilfe weiter in diese Richtung bewegen wird oder Partizipationsbemühungen eher zurückgeschraubt werden. Das folgende Kapitel geht deshalb der Frage nach, wie partizipationsfreundlich die Kinder- und Jugendhilfe ist und welche Entwicklung die Partizipationsbemühungen in der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren genommen haben.

Auf der Basis der Ergebnisse der Jugendamts- und Jugendverbandsbefragung sowie der Erhebung bei stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung werden für die Arbeitsfelder spezifische Daten zu Partizipation erhoben und in diesem Kapitel gebündelt und analysiert. In der Zusammenschau zeigen sich nach Jahren intensiver Debatten positive Effekte und es zeigt sich auch, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema Partizipation zu einem festen Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe geworden ist. Erkennbar wird dies beispielsweise an den Fortbildungsaktivitäten in den verschiedenen Arbeitsfeldern, den Entwicklungen, die die Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) genommen hat, den Veränderungen in stationären Einrichtungen und den Aktivitäten auf kommunaler Ebene. Zugleich gibt es auch Hinweise darauf, dass die Partizipationsorientierung nicht gezielt weiter gefördert wird, was offensichtlich auch mit einer verflogenen Anfangseuphorie zu tun hat und die Schwierigkeiten, Partizipationsprozesse über Einzelaktivitäten hinaus zu verankern, offensichtlich werden lässt.

Die Partizipation von AdressatInnen zu fördern und Partizipationsrechte umzusetzen, stellt sich für die Kinder- und Jugendhilfe auf verschiedenen

Ebenen als Aufgabe. Die Kinder- und Jugendhilfe hat nicht nur den gesetzlich definierten Auftrag, bestimmte Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien zu schaffen und diese gemeinsam mit den AdressatInnen zu gestalten, sondern auch in ihrer Querschnittsverantwortung Rahmenbedingungen zu fördern, die Kindern, Jugendlichen und ihren Familien förderliche Bedingungen für das Aufwachsen bieten.

Dieser Abschnitt gibt auf der Basis empirischer Befunde einen umfassenden Überblick zum Stand der Umsetzung von Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe. Für diesen Überblick ist es hilfreich, die vielschichtige Partizipationsthematik etwas zu sortieren. Dabei werden folgende Aspekte unterschieden: (a) Teilhabe an Macht (politische Ebene), (b) Partizipation als pädagogische Notwendigkeit und (c) Formen der Beteiligung.

(a) Ein wichtiger Aspekt für die Analyse ist die Frage, ob Partizipation – gerade im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe – politisch verstanden und verwendet wird. Der Begriff Partizipation stammt aus einem eng umgrenzten politischen Diskussionsrahmen, der Wahlforschung, obwohl der damit verbundene Inhalt viel ältere Wurzeln hat. In den letzten 20 Jahren hat der Begriff eine Ausweitung erfahren, die über die Beteiligung an Wahlen hinausgeht. Im politischen Verständnis geht es vor allem um die Teilhabe an Macht (Winkler 2000). Dieser Aspekt trägt sich insbesondere in dem Verwendungskontext von Beteiligung weiter, wo es um die Stärkung von AdressatInnen bzw. KlientInnen innerhalb eines Expertensystems geht. Darauf bezogen hat es in den vergangenen Jahrzehnten vielfältige Entwicklungen und Reformprozesse gegeben. Sie haben dazu beigetragen, dass sich das Bild von den jeweiligen Adressatinnen und Adressaten gewandelt hat, dass ihre Bedürfnisse gehört werden und die Möglichkeiten ihrer Mitwirkung in den Institutionen erweitert wurden. Diese Diskussionsstränge, die im Kern als „emanzipatorisch“ bezeichnet werden können, thematisieren insbesondere, wie Personen befähigt werden können, ihre Rechte einzufordern und wie ihre Entscheidungsfreiheit gestärkt werden kann. In den Blick genommen wird damit auch der Aspekt der gesellschaftlichen Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Einflussnahme von Akteuren und Akteursgruppen auf (zivil-)gesellschaftliche Prozesse und Organisationen.

(b) Ein zweiter Aspekt ergibt sich daraus, dass ein großer Teil der AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe Kinder und Jugendliche sind. Mit dieser Fokussierung kommt man nicht umhin, die Bedingungen des Aufwachsens in die Beschreibung und Analyse von Partizipation mit einzubeziehen und begibt sich so in einen originär pädagogischen Theorierahmen. Dieses Verständnis von Beteiligung ist subjektgeleitet und somit auf die Frage ausgerichtet, wie Beteiligungsprozesse initiiert und Möglichkeitsräume geschaffen werden können. Beteiligung ist in diesem Kontext immer eine Grundvoraussetzung für das Gelingen pädagogischer Prozesse. Zugleich wird damit eine elementare Anforderung an die Initiierung von Beteiligung

deutlich: diese muss immer auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen Rücksicht nehmen und Rahmenbedingungen und Prozesse so gestalten, dass Kinder und Jugendliche partizipieren können. In der Literatur, die sich dem Thema Partizipation zuwendet, wird häufig eine Unterscheidung nach dem Grad der Partizipation (z.B. von Information auf der untersten Stufe bis Autonomie auf der höchstmöglichen Stufe) vorgenommen, um Partizipationsprozesse beschreiben zu können. Ein Problem bei dieser Art der Systematisierung ist die fehlende Aufmerksamkeit gegenüber dem Aspekt der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und den Anforderungen, die damit verbunden sind. Beteiligung kann nicht nur vom Ergebnis her betrachtet werden. Beteiligungsprozesse bestehen aus Anforderungen, wie mitdenken, mitreden, mitplanen, mitentscheiden, mitgestalten und mitverantworten und es ist wichtig, deren Gleichwertigkeit und gegenseitiges Bedingtsein hervorzuheben (vgl. dazu Pluto 2007).

(c) Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf die Formen von Beteiligung und auf den Kontext, der den Referenzrahmen für Beteiligung bildet. Bei Abeling u. a. (2003) findet sich hierzu bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe eine Übersicht. Es wird danach unterschieden, ob Beteiligung rechtlich verfasst oder nicht verfasst ist, ob sie direkt oder mittelbar durch Stellvertretung oder repräsentativ stattfindet und ob sie in individueller Form oder versammelnd erfolgt.

Die tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten in den Institutionen und gesellschaftlichen Zusammenhängen ergeben sich aus den rechtlich verfassten Vorgaben einerseits und den Interaktionsbeziehungen, informellen Praktiken und den Interpretationen der örtlichen Gegebenheiten. Man könnte hierfür auch die für die Politikfeldanalyse geprägten Begriffe „rules in form“ und „rules in use“ von Ostrom verwenden (Ostrom 1999), die zusammen die jeweilige Partizipationskultur prägen. Mitbestimmend für die Partizipation ist die personale Ebene, die die Beziehung zwischen Betreuer/in oder Erzieher/in und dem Kind, dem Jugendlichen bzw. der Gruppe und das pädagogische Handeln umfasst. Beteiligung zeigt sich dabei vor allem in der Interaktion zwischen AdressatInnen und Fachkräften. Die Verwirklichung von Partizipation auf einer weiteren Ebene, der strukturellen Ebene, meint alle Aspekte, wie Fortbildungen, Leitungsfunktionen, Konzepterstellung, Qualitätsentwicklung, Verhandlungen mit Kooperationspartnern u. v. m. Auf der übergeordneten, strukturellen Ebene schließlich bezieht sich Partizipation auf entsprechende gesetzliche Vorgaben und beispielsweise Qualitätsentwicklungsvereinbarungen oder kommunale Vereinbarungen. Diese übergeordnete Ebene bietet den äußeren Rahmen für Partizipation und kann immer wieder Anstöße zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten geben. Diese einzelnen Ebenen sind eng miteinander verbunden.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema Partizipation zu einem festen Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe geworden ist. Erkennbar wird dies beispielsweise an den Fortbil-

dungsaktivitäten, den Entwicklungen, die die Hilfeplanung genommen hat, den Veränderungen in stationären Einrichtungen und den Aktivitäten auf kommunaler Ebene. Zugleich sind bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen erkennbar, die es fraglich erscheinen lassen, ob sich die Kinder- und Jugendhilfe weiter in diese Richtung bewegen wird oder Partizipationsbemühungen eher zurückgeschraubt werden.

So ist beispielsweise von Interesse, ob es Hinweise darauf gibt, dass etablierte Formen und Verfahren wieder aufgeweicht werden.

Ein Hinweis auf eine solche Entwicklung ist, dass der Partizipationsbegriff nahezu inflationär gebraucht wird und damit Umdeutungen verbunden sind. Diese sind beispielsweise erkennbar, wenn von Beteiligung im Kontext der Debatte um den Sozialinvestitionsstaat die Rede ist. Der Akzent liegt dabei auf der Betonung und Ausweitung von Eigenverantwortung und Selbstaktivierung in Verbindung mit Sanktionen, wenn die Eigenverantwortung nicht im erwarteten Sinne wahrgenommen wird. Eine solche Sichtweise drängt den emanzipatorischen Aspekt von Beteiligung in den Hintergrund. Besonders augenfällig wird dieser Umdeutungsprozess an der Debatte um bürgerschaftliches Engagement (vgl. z.B. Bußmann/Stöbe-Blossey 2003). Bürgerengagement ist „nun in der Gefahr, als kostengünstiger Lückenbüßer für minimalstaatliche Sparstrategien instrumentalisiert zu werden“ (Heinze 2009: S. 72). Vergessen wird dabei, dass sich Eigenverantwortung nur durch Beteiligung entwickeln kann.

Eine weitere Entwicklung, die sich konträr zum Beteiligungsdiskurs entwickelt, ist eine zunehmende Normierung von Handlungsstrategien. Damit ist die Hoffnung verbunden, mehr Entscheidungssicherheit zu erlangen und das eigene Handeln rechtfertigen zu können. Beispiele hierfür finden sich im Kontext der Diskussion um den Kinderschutz, bei der sich ein Teil der Fachdebatte zunehmend auf Diagnoseverfahren und evidenzbasierte Manuale konzentriert. Das Nationale Zentrum frühe Hilfen kann z.B. zeigen, dass Einschätzbögen zum Vorliegen von Kindeswohlgefährdungen von Vielen genutzt werden (NZFH 2011). Auch gibt es Hinweise darauf, dass die Beteiligung an der Hilfeplanung an Bedeutung verliert, weil wieder stärker ein effizientes Verwaltungshandeln und weniger die sozialpädagogische Bedeutung des Hilfeplanverfahrens in den Vordergrund rückt. Es sei an dieser Stelle auf Berichte zu jugendamtsinternen Prioritätenlisten verwiesen, auf denen die Hilfeplanung relativ weit hinten eingeordnet wird.

Diese an den Beispielen deutlich werdenden Verschiebungen sprechen nicht von vornherein gegen Partizipationsprozesse. Aber es deutet sich eine Veränderung der Handlungslogik dahingehend an, dass nicht die Aushandlungsprozesse mit den AdressatInnen im Zentrum des eigenen fachlichen Verständnisses stehen, sondern das Expertenwissen über die Lösung. Erfahrungen zeigen jedoch, dass mit der Suche nach Sicherheit, die im Übrigen nicht nur in der Kinder- und Jugendhilfe anzutreffen ist, mehr Sicherheit erhofft wird, als durch die Verfahren zu erlangen ist (Munro 2010).

Vor dem Hintergrund der Ökonomisierung der sozialen Arbeit und den damit verbundenen Veränderungen in den Steuerungsmechanismen ist zu fragen, wie sich die Zugänge zu Angeboten und Hilfen gestalten werden und welche Implikationen dies für die Chance auf Beteiligungsprozesse hat. Führt beispielsweise eine Verkürzung von Hilfedauern, wie sich dies abzeichnen beginnt, zu einer Einschränkung von Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 4.7)? Welchen Stellenwert hat der Beteiligungsanspruch, wenn möglicherweise Hilfeansprüche generell zurückgewiesen werden? Wie werden Bedarfslagen erfasst und welchen Stellenwert hat dabei die Beteiligung der AdressatInnen, gerade vor dem Hintergrund, dass sich Steuerungsmechanismen ändern?

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, inwieweit die fachliche Anforderung, AdressatInnen zu beteiligen, in der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt wird. Auf der Basis der empirischen Daten wird auch in längsschnittlicher Betrachtung bilanziert, ob der Anspruch verwirklicht wird. Die einzelnen Abschnitte knüpfen an die zuvor skizzierten Aspekte von Partizipation an. Im Kapitel 6.1 wird auf der Ebene der Steuerung geprüft, inwiefern Partizipation in der Jugendhilfeplanung verwirklicht wird. Kapitel 6.2 bleibt auf der Verfahrensebene und betrachtet die Hilfeplanung. Im Kapitel 6.3 wird die Partizipation im Alltag der erzieherischen Hilfen betrachtet, wie sie von den stationären Einrichtungen eingeschätzt wird. Kapitel 6.4 befasst sich mit dem Thema Beteiligung in der Jugendarbeit und damit einem weiteren Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Kapitel 6.5 schließlich gibt Aufschluss über die Frage, ob sich auf kommunaler Ebene (Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendforen, Kinderbeauftragte) die Voraussetzungen für die Beteiligung verbessert haben.

6.1 Beteiligung an Angebotsplanung und kommunaler Jugendhilfepolitik – Beispiel Jugendhilfeplanung

Weder Verwaltungsvorgaben noch rein quantitative Bedarfsberechnungen allein können eine plurale und bedarfsgerechte Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe sicherstellen. Erwartungen, ein Arbeitsfeld wie die Kinder- und Jugendhilfe, z.B. hinsichtlich des erwartbaren Hilfebedarfes, genau vorhersagen und angemessene Hilfeangebote vom Schreibtisch der Jugendhilfeplanung aus entwickeln zu können, haben sich in der Vergangenheit als unrealistisch herausgestellt (vgl. z.B. die interkommunalen Vergleichsringe).

Der Gesetzgeber sieht vor, dass die jeweils vor Ort vorhandene Infrastruktur für Kinder und Jugendliche und ihre Familien Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen kommunaler Politik, Verwaltung und den AdressatInnen sein soll. Insbesondere die Jugendhilfeplanung stellt ein wesentliches Steuerungsinstrument für diese Aufgabe dar. Im Gesetz ist festgelegt,

dass „unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten“ der Bedarf ermittelt werden soll (§ 80 (1) Absatz 2 SGB VIII). Eine beteiligungsorientierte Planung bedeutet eine kommunikative Verständigung über die Jugendhilfeleistungen, in dem die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten ermittelt und diese in die kommunikativen Prozesse von Politik und Verwaltung eingebracht und allgemein zugänglich gemacht werden. Dieses Verständnis trägt der Realität der Kinder- und Jugendhilfe eher Rechnung, weil sie sich nicht durch technisch geprägte Vorgänge auszeichnet, sondern durch „sinnhafte und Sinn konstituierende Praxis“ (Merchel 2005: S. 621).

Nach den Angaben der Jugendämter sind in 61 % der Jugendamtsbezirke Kinder und Jugendliche an der Jugendhilfeplanung beteiligt. Vergleicht man diesen Befund mit der letzten Erhebung, beziehen deutlich weniger Jugendämter Kinder und Jugendliche in die Jugendhilfeplanung ein. Der Trend zeigt sich auch in der Panelbetrachtung. Eltern werden in der Hälfte der Jugendamtsbezirke an der Jugendhilfeplanung beteiligt. Hier hat sich im Vergleich zur letzten Erhebung zumindest keine Steigerung ergeben. Zu erwarten wäre jedoch eher eine Erhöhung des Anteils gewesen. In nahezu allen Jugendamtsbezirken wird Jugendhilfeplanung für den Arbeitsbereich der Kindertagesbetreuung vorgenommen und hier werden Eltern, wie Tabelle 6.1 und bereits die letzte Erhebung zeigt, am ehesten in die Planung einbezogen (Pluto u. a. 2007: S. 370). Da seit der letzten Erhebung die Aufmerksamkeit auf die Kindertagesbetreuung erheblich gestiegen ist und auch einige Landesgesetze zur Kindertagesbetreuung verändert wurden und – wie zum Beispiel in Bayern – Elternbefragungen zur Fördervoraussetzung für die Kindertageseinrichtungen bestimmt wurden (vgl. Art. 19 BayKibiG), wäre ein Anstieg der Beteiligungswerte zu erwarten. Zwar ist eine Elternbefragung noch nicht automatisch mit Beteiligung gleichzusetzen, aber die Erfahrung mit Beteiligungsprozessen zeigt, dass darüber hinausgehende Formen nicht häufig zum Einsatz kommen.

Betrachtet man die anderen Ergebnisse in Tabelle 6.1, wird deutlich, dass in den anderen Arbeitsfeldern eine Beteiligung von Eltern sehr selten vorkommt. Die Tagespflege und die Nachmittagsbetreuung für Schulkinder sind beide zum Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung zu zählen. Lediglich in etwa einem von vier Jugendämtern werden darüber hinaus Eltern an der Gestaltung von Spielplätzen und öffentlichen Plätzen einbezogen.

Tab. 6.1: Anteil der Jugendämter, in denen Eltern in folgenden Bereichen an der Jugendhilfeplanung direkt beteiligt wurden

Kindertageseinrichtungen	41 %
Gestalten von Spielplätzen und öffentlichen Plätzen	23 %
Tagespflege	21 %
Nachmittagsbetreuung für Schulkinder	19 %
Familienbildung	10 %
Ambulante Einrichtungen	8 %
Stationäre Einrichtungen	5 %
Beratungen	5 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Dieser Befund – die Beteiligung der AdressatInnen an der Planung stagniert bzw. ist rückläufig – geht mit einer Veränderung der Jugendhilfeplanung insgesamt einher. Der Anteil der Jugendamtsbezirke, in dem eine Jugendhilfeplanung für den Bereich der Kindertagesbetreuung vorliegt, ist im Vergleich zur letzten Erhebung noch einmal etwas angestiegen (98% der Jugendämter haben hierzu eine Planung vorliegen, vgl. Kapitel 2). Dies kann auch als Folge des KiFöGs angesehen werden. Für fast alle anderen Arbeitsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe geht der Anteil der Jugendämter, die eine Jugendhilfeplanung vorliegen haben, mehr oder weniger deutlich zurück. Möglicherweise ist dieser Befund ein Ausdruck der vielfältigen Aktivitäten der Kommunen, ihre Formen der Steuerung und systematischen Dokumentationsverfahren zu verändern (z.B. Evaluationen, kommunale Berichtswesen, integrierte Berichte). Auch die Anforderungen an den Nachweis von Wirkungen über formalisierte Verfahren steigen (z.B. durch Kennzahlensysteme, vgl. zur Diskussion Lindner 2008; Albus u.a. 2010). Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass bei diesen Instrumenten weniger der kommunikative Prozess der Verständigung zwischen den unterschiedlichen Akteuren im Vordergrund steht, sondern eher die Passgenauigkeit zu anderen Planungsprozessen und die Reduzierung von Komplexität auf einzelne Kennziffern. Zudem ist mit den neu entstehenden Berichtssystemen nicht selten ein hoher Aufwand für die MitarbeiterInnen verbunden, so dass möglicherweise für Formen des Einbezugs der AdressatInnen keine Ressourcen mehr übrig bleiben. Für die Jugendhilfeplanung hat zudem etwa die Hälfte der Jugendämter kein extra Personal zur Verfügung (vgl. Pluto u.a. 2007: S. 344).

Die sich in den Planungsaktivitäten abzeichnenden veränderten Steuerungsmechanismen können auch Ausdruck eines sich wandelnden Jugendhilfeverständnisses sein. Auf die Auswirkungen hat bereits Stork (1995) in

Bezug auf die Partizipation an der Jugendhilfeplanung Mitte der 90er Jahre hingewiesen. Bei einem Verständnis von Jugendhilfe als reiner Dienstleistung, wird der Einbezug von AdressatInnen anders aussehen, als bei einem Verständnis, das aus der „dialektischen Spannung zwischen Einbeziehen und Erziehen“ erwächst und einen „kollektiven Verständigungsprozess zwischen Jugendlichen und Erwachsenen“ aufbauen muss (Stork 1995: S. 103).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen bleibt zu beobachten, ob die Jugendhilfeplanung in diesen anderen Planungsprozessen aufgeht und ihre spezifischen Formen der Teilorientierung erhalten werden können. Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist dabei nicht nur erforderlich, um die Interessen und Bedürfnisse der AdressatInnen bei der Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe zu berücksichtigen und passgenaue Angebote zu ermöglichen, sondern auch um die politische Durchsetzungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu erhöhen. Die Beteiligung von AdressatInnen würde einen Beitrag zur Legitimation der Kinder- und Jugendhilfe leisten.

6.2 Beteiligung auf der individuellen Verfahrensebene – Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII

Es lässt sich 20 Jahre nach der Einführung des KJHG relativ uneingeschränkt festhalten, dass sich die Hilfeplanung zu dem zentralen Beteiligungsinstrument im Hilfeprozess entwickelt hat. Niemand stellt mehr ernsthaft die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen daran infrage. Kinder und Jugendliche gehören aus der Perspektive der Jugendämter beispielsweise in allen Jugendämtern zu den Mitwirkenden an einem Hilfeplangespräch (vgl. Pluto u. a. 2007: S. 395). Eine Studie, in der über 1 000 Kinder und Jugendliche in stationären Einrichtungen zu ihren Beteiligungsmöglichkeiten befragt wurden, fördert klar zutage, dass die Hilfeplanung von den Kindern und Jugendlichen selbst als die für sie wichtigste Teiligungsform eingeschätzt wird (Straus/Sierwald 2008). Dies ist insofern nicht erstaunlich, da in der Hilfeplanung wegweisende Entscheidungen für das weitere Leben getroffen werden und ihr somit schon an sich aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen eine hohe Bedeutung zukommt. Gleichwohl ist dieses Ergebnis auch ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich die Hilfeplanung zu einem „Ort“ entwickelt hat, der auch entsprechende Teiligungsmöglichkeiten zu bieten scheint.

Der Perspektive der Kinder und Jugendlichen entspricht auch eine hohe Aktivität auf Seiten der Fachkräfte. Die gesetzliche Vorgabe (§ 36 SGB VIII), mit der eine Reihe von komplexen Anforderungen der Planung, Steuerung, Kooperation und Beteiligung verbunden sind, konnte in den Jugendämtern eine hohe Anregungsfunktion entfalten. Es hat sich eine intensive Auseinandersetzung über die fachlichen Standards, die für eine aushandlungsorien-

tierte Hilfeplanung gelten sollen, entwickelt. Auch haben sehr viele Jugendämter spezielle, auf ihre Institution ausgerichtete Handlungsanleitungen, zugehörige Formulare und Dokumentationssysteme entwickelt, die dazu beitragen, einen Qualitätsstandard garantieren zu können und Reflexionshilfen für die Mitarbeiter/innen darstellen. Gesprächsführung, Zielformulierung und Ressourcenorientierung sind Themen, die dabei immer wieder aufgegriffen wurden.

In der Fachdiskussion und durch empirische Studien zur Umsetzung des Hilfeplanverfahrens wurden auch eine Reihe von Befunden zusammengetragen, die auf Umsetzungsschwierigkeiten hinweisen (vgl. dazu z.B. Neuberger 2006; Pluto 2007; Albus u. a. 2010; Messmer/Hitzler 2008). Dazu gehören Aspekte, wie angemessene Formen der Beteiligung zu finden, Transparenz herzustellen, ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen und für eine verständliche Sprache zu sorgen. Eine beständige Herausforderung besteht zudem darin, die entwickelten Verfahren immer wieder den individuellen Situationen und Problemlagen anzupassen, denn im Alltag bergen diese auch immer die Gefahr der Formalisierung.

Kinder und Jugendliche zu beteiligen, ist eine komplexe Anforderung, die auf die Subjektivität jedes einzelnen Kindes, auf unterschiedliche Altersstufen und Entwicklungen eines Kindes oder Jugendlichen reagieren muss. Dies erfordert immer wieder neue Strategien, die jedem Kind oder Jugendlichen gerecht werden. Dies meint: Mit einer einfachen routinisierten Frage der Fachkräfte, was das Kind oder der Jugendliche will, ist dem Anspruch der Beteiligung nicht genüge getan. Es kommt darauf an, Situationen so zu arrangieren, dass Kinder und Jugendliche Beteiligungsmöglichkeiten wahrnehmen. Dazu gehört es auch, eine Atmosphäre zu schaffen, die zu Mitgestaltung anregt und die Verfahren immer wieder neu mit Leben zu füllen (vgl. auch Albus u. a. 2010).

Mit dem § 8a SGB VIII wurde zwar noch einmal die Beteiligung der AdressatInnen in Fällen von Kindeswohlgefährdung betont, der Fokus in der Fachpraxis ist inzwischen jedoch weniger auf eine Förderung der Beteiligung von AdressatInnen, sondern vielmehr auf die organisatorischen Anforderungen an Hilfeplanung gerichtet, die Kindeswohlgefährdung aufdecken helfen bzw. zur rechtlichen Absicherung der Fachkräfte beitragen, sollte doch einmal eine Gefährdungslage nicht richtig eingeschätzt werden (Stichworte hierzu sind u. a. die fortschreitende Manualisierung des sozialpädagogischen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe, Auswirkungen der Diskurse um Evidenzbasierung).

Aus empirischen Befunden ist bekannt, dass die Fachkräfte sich in dem vorhandenen Rahmen zwischen Anregung zur Selbsttätigkeit und Schutz mit dem Beteiligungsanspruch schwer tun (Pluto 2007). Abkürzungsstrategien und Einschränkungen von Beteiligungsmöglichkeiten werden mit dem Verweis auf die staatlichen Wächteraufgaben wahrscheinlicher. Möglicherweise trägt somit die Kinderschutzdiskussion dazu bei, dass insgesamt die

Anstrengungen, die Beteiligung der Adressatinnen weiter voranzutreiben, wieder in den Hintergrund gedrängt werden.

Informationsmaterialien für Kinder, Jugendliche und Familien. AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe sind nur unzureichend über ihre Rechte und Handlungsmöglichkeiten informiert. Dies zeigen sowohl die Ergebnisse qualitativer (z.B. Pluto 2007) als auch quantitativer Studien (Straus/Sierwald 2008). Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Beteiligung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens gelingen kann, ist die Information über eigene Rechte, über Hilfeformen und Angebote sowie über das Hilfeplanverfahren selbst. Nur so können die AdressatInnen ihre Belange einbringen. Information hat darauf Einfluss, ob Kinder und Jugendliche bzw. Eltern überhaupt eine Chance der Beteiligung für sich wahrnehmen, aber auch, wie sie sich beteiligen können. So können beispielsweise AdressatInnen nicht verstehen, wie in einer Institution Entscheidungen getroffen werden, wenn ihnen der Ablauf einer Entscheidungsfindung nicht auf nachvollziehbare Weise erklärt wird. Die Nicht-Durchschaubarkeit von Entscheidungsprozessen führt dazu, dass sich AdressatInnen nicht einbringen und eine Beteiligung nicht einfordern. Sie sehen vielfach keinen Ansatzpunkt, ihre Wünsche und Befürchtungen einzubringen. Von Fachkräften wird dieses Verhalten jedoch oft nicht als Hilflosigkeit, sondern als Desinteresse gedeutet.

Daher ist es wichtig, dass Fachkräfte sich immer wieder vergewissern, inwiefern Informationen von den AdressatInnen auch verstanden werden. Lenz (2005) beispielsweise weist darauf hin, dass einmalige Informationen und Erklärungen insbesondere in emotional schwierigen Situationen nicht ausreichen. Das Bereithalten von Informationsmaterialien, die speziell für die verschiedenen Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Eltern) aufbereitet werden, unterstützen den Verstehensprozess. Gerade schriftliche Materialien bieten den AdressatInnen die Chance, Informationen aus Gesprächen, die oft eine hohe Anforderung an das Verstehen weitreichender Entscheidungen enthalten, im Nachhinein nachvollziehen zu können.

In der Jugendamtsbefragung wurde erhoben, ob solche Informationsmaterialien im Hinblick auf das Hilfeplanverfahren vorliegen. Bei der Hälfte der Jugendämter stehen solche Informationsmaterialien für Eltern zur Verfügung. Für Kinder und Jugendliche ist dies noch seltener der Fall. Der Anteil der Jugendämter, die entsprechende Informationsmaterialien bereitstellen, hat sich gegenüber der Befragung aus dem Jahr 2004 nicht erhöht.

Tabelle 6.2 zeigt, für welche Zielgruppen Informationsmaterialien in den Jugendamtsbezirken vorhanden sind. Speziell für Kinder aufbereitete Materialien gibt es am seltensten (37%). Vergleicht man die Ergebnisse mit denen der letzten Erhebung 2004, dann sind keine nennenswerten Veränderungen zu verzeichnen. Offenbar haben die Jugendämter in diesem Bereich keine weiteren Anstrengungen unternommen. In ostdeutschen Jugendamts-

bezirken wird deutlich häufiger auf entsprechendes Informationsmaterial verwiesen; auch dies war bereits vor fünf Jahren so.

Tab. 6.2: Anteil der Jugendämter, in denen Informationsmaterial für die abgefragten Zielgruppen vorhanden ist

	2004	2009		
	Insgesamt	Ost	West	Insgesamt
Für Familien	50 %	58 %	48 %	51 %
Speziell für Eltern	49 %	67 %	39 %	47 %
Speziell für Jugendliche	39 %	54 %	33 %	40 %
Speziell für Kinder	32 %	54 %	29 %	37 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009

Lediglich 17% der Jugendämter haben für alle Adressatengruppen Informationsmaterial zum Hilfeplanverfahren vorliegen. Über die Rechte der AdressatInnen haben immerhin 40% der Jugendämter Materialien zur Verfügung, die sie an die AdressatInnen verteilen können und 35% aller Jugendämter können den AdressatInnen Informationsmaterialien über Hilfeformen bzw. Einrichtungen aushändigen. Die geringe Verbreitung an Materialien zum Hilfeplanverfahren zeigt den spezifischen Blick der Jugendämter, die das Bereitstellen von Informationen als Voraussetzung für Beteiligung unterschätzen und die Information offensichtlich nicht als Bestandteil der Hilfeplanung ansehen. Aus Praxisberichten zeigt sich immer wieder, dass sich die Fachkräfte auf das Verfahren konzentrieren und die eigene Verfahrenssicherheit in den Vordergrund rücken. Zugleich liegt auch Expertise für die Gestaltung des Verfahrens auf ihrer Seite.

Einschätzungen zur Beteiligung im Hilfeplanverfahren. Auf der Basis der Erhebungen bei stationären Einrichtungen und Jugendämtern sind Aussagen darüber möglich, ob sich insgesamt die Haltung gegenüber der Hilfeplanung verändert hat. In beiden Erhebungen wurde gebeten, Aussagen, die die Beteiligung am Hilfeplan betreffen, zu bewerten.

Eine davon ist, inwiefern die Wünsche der AdressatInnen einen großen Einfluss auf die Hilfeplanentscheidung haben. Fast alle Jugendämter stimmen dieser Aussage zu. Dies hat sich im Vergleich zur Erhebung 2004 nicht verändert. Die Einrichtungen beantworten diese Aussage deutlich skeptischer. „Nur“ 78% stimmen der Aussage zu, dass die Wünsche der AdressatInnen einen großen Einfluss haben. Der Unterschied ist möglicherweise darin begründet, dass die Einrichtungen die AdressatInnen besser kennen-

lernen und somit einen differenzierteren Einblick bekommen, inwiefern deren Wünsche tatsächlich eingehen.

Tab. 6.3: Anteil der Jugendämter bzw. stationären Einrichtungen, die die Statements zum Hilfeplanverfahren (Rolle der AdressatInnen) zustimmend bewerten

Statements	2004		2009	
	Jugend- ämter	Einrich- tungen	Jugend- ämter	Einrich- tungen
	trifft zu	trifft zu	trifft zu	trifft zu
Die Wünsche der AdressatInnen haben großen Einfluss auf die Hilfeplanent- scheidung.	97 %	74 %	98 %	78 %
AdressatInnen müssen im Hilfeplan- gespräch von der Hilfe überzeugt werden.	49 %	49 %	59 %	45 %
AdressatInnen sind mit dem Partizipa- tionsanspruch im Hilfeplangespräch über- fordert.	33 %	33 %	29 %	42 %
Die Rahmenbedingungen der Hilfepla- nung stehen dem Partizipationsgebot entgegen.	17 %	/	11 %	18 %

Lesebeispiel: 78 % der Einrichtungen im Jahr 2009 stimmen dem Statement zu, dass die Wünsche der AdressatInnen einen großen Einfluss auf die Hilfeentscheidung haben.

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2004, 2009; DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Mehr als die Hälfte der befragten Jugendämter und etwas weniger als die Hälfte der befragten Einrichtungen sind der Ansicht, dass die AdressatInnen im Hilfeplangespräch erst von der Hilfe überzeugt werden müssen. Hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen dem, was die AdressatInnen wollen bzw. aufgrund ihrer Lage nur bedingt deutlich machen können und dem, was die Fachkräfte aus ihrer Position und Erfahrung heraus für richtig halten. Aufgabe der Fachkräfte ist es, die AdressatInnen in diesem Spannungsfeld zu einer eigenen Position bezüglich dessen, was sie sich für sich eigentlich vorstellen, zu begleiten. Genau an diesem Punkt wird deutlich, inwiefern es möglich ist, das Hilfeplanverfahren als ergebnisoffenes Verfahren, in dem weder die AdressatInnen noch die Fachkräfte eine Vormachtstellung haben, so zu gestalten, dass es zu einer Aushandlung von Positionen und Perspektiven kommen kann (vgl. hierzu detailliert Pluto 2007).

29 % der Jugendämter und 42 % der Einrichtungen sind der Einschätzung, dass die AdressatInnen mit dem Partizipationsanspruch im Hilfeplangespräch überfordert sind. Dieses Ergebnis ist aus der Perspektive der Fachkräfte insofern nachvollziehbar, da die Beteiligung der AdressatInnen enorme Anforderungen an die Fachkräfte stellt. Es müssen nicht nur Informationen

zugänglich und verstehbar sowie Prozesse, Abläufe und Strukturen transparent gemacht werden, sondern die Hilfeplanung muss auch so gestaltet werden, dass die AdressatInnen ihre Selbstkonzepte und Bewältigungsstrategien (wieder) finden. Dass ein nicht unerheblicher Teil der Einrichtungen und der Jugendämter davon ausgeht, dass die AdressatInnen mit dem Anspruch, sich aktiv in die Hilfeplanung einzubringen, überfordert sind, weist darauf hin, dass das methodische Handwerkszeug der Fachkräfte noch verbessert werden kann. Häufig fehlen gerade für jüngere Kinder, methodische Gestaltungsmöglichkeiten, um deren Beteiligung zu fördern (vgl. auch Lenz 2001; Vossler 2003). Umso mehr erstaunt es, dass die Fachkräfte Kinder- und Jugendliche nicht stärker ermutigen, in dieser Situation Unterstützung hinzuzuziehen. Für Kinder und Jugendliche kann das Hilfeplangespräch befremdlich und einschüchternd wirken, insbesondere, wenn der Verfahrensverlauf fremd bzw. völlig neu ist (vgl. Pluto u.a. 2007: S. 403), das Gespräch wenig transparent und in einer den Kindern und Jugendlichen nicht verständlichen (Fach-)Sprache geführt wird. Im ungünstigsten Fall äußern sie dann gegenüber den Erwachsenen, die sie selbst kaum oder gar nicht kennen, kaum eigene Gedanken, Probleme und Wünsche (vgl. Lenz 2001; S. 40). Das Mitbringen einer Vertrauensperson könnte es den Kindern und Jugendlichen erleichtern, ihre Sicht im Hilfeplangespräch darzustellen. Immerhin 86% der befragten Einrichtungen geben an, dass einer Vertrauensperson der Kinder bzw. Jugendlichen im Hilfeplangespräch nichts im Wege steht. 51% aller Einrichtungen ermöglichen dies jedem Kind bzw. Jugendlichen und 35% machen das Hinzuziehen einer Vertrauensperson vom Entwicklungsstand abhängig. Aus Sicht der Einrichtungen bringt ein Großteil der Kinder und Jugendlichen (68%) nur selten, 12% häufig, 4% immer und immerhin 16% nie eine Vertrauensperson zum Hilfeplangespräch mit. Dass diese Chance von Kindern und Jugendlichen so selten genutzt wird, spricht nach den Erfahrungen der qualitativen Studie dafür, dass die Kinder und Jugendlichen nicht oder nur unzureichend über diese Möglichkeit informiert sind und selten dazu ermuntert werden. Hinweise gibt es auch darauf, dass Kinder und Jugendliche unter „Vertrauensperson“ nicht immer dasselbe verstehen wie die (Fachkräfte der) Einrichtungen. Letztere gehen eher davon aus, dass von den Jugendlichen eine Person aus der Einrichtung ausgewählt wird. Für die Jugendlichen sind aber die Mitarbeiter/innen der Einrichtungen nicht unbedingt die erste Wahl. Von mehr als der Hälfte der befragten Einrichtungen wird das Mitbringen einer Vertrauensperson nicht (oder nur sehr selten) als kontraproduktiv beim Hilfeplangespräch empfunden. Wenn das Hinzuziehen einer Vertrauensperson als eher kontraproduktiv von den Einrichtungen beschrieben wird, ermöglichen sie es ihren Klienten auch eher nicht. Dagegen scheinen sich positive Erfahrungen mit der Teilnahme von Vertrauenspersonen auch auf die Ermöglichung eines Hinzuziehens einer solchen „Stütze“ auszuwirken.

Jedes zehnte Jugendamt und fast jede fünfte Einrichtung ist der Auffassung, dass die Rahmenbedingungen der Hilfeplanung dem Partizipationsgebot entgegen stehen. Dies kann insbesondere die Einschränkungen durch lange Wartezeiten, z.B. auf ambulante Hilfeangebote, fehlende Wahlmöglichkeiten oder auch die zeitlichen Vorgaben für das Hilfeplangespräch betreffen.

6.3 Beteiligung von AdressatInnen im Alltag von Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe

In der pädagogischen Ausgestaltung einzelner Angebote und in der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen erweist sich, welche Möglichkeiten der Beteiligung und Mitbestimmung Kindern und Jugendlichen eingeräumt werden. Empirische Daten liegen zu den stationären Hilfen vor. Stationäre Einrichtungen haben eigentlich besonders gute Voraussetzungen, Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, da sie für Kinder und Jugendliche einen zweiten zentralen Lebensort neben der Familie bilden und dieser als Erfahrungsraum und Lernort genutzt werden kann. Die öffentlich organisierte Erziehung ist in besonderer Weise aufgefordert, darüber nachzudenken, wie sie den speziellen Bedingungen des Aufwachsens außerhalb der Familie genügen kann. Dass diese Formen sowohl den individuellen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen als auch den Logiken einer Institution gerecht werden müssen, entspricht den spezifischen Rahmenbedingungen (z.B. Schichtdienst, Hausordnungen). Der pädagogische Alltag der erzieherischen Hilfen muss so gestaltet werden, dass Kinder und Jugendliche Einfluss auf diesen nehmen können. Damit ist die heikle Aufgabe verbunden, einen Ort zu schaffen, der sich durch Stabilität, Sicherheit und Relevanz auszeichnet sowie gleichzeitig Offenheit, Entwicklungsmöglichkeiten und Aushandelbarkeit garantiert (vgl. Winkler 2001). Alltagssituationen, wie die Gestaltung der Zimmer, Schulfragen, Freunde, Hobbys, das Zusammenleben in der Gruppe sind ohne Aushandlungen nicht zu gestalten und deshalb sind sie auch permanenter Anlass für Aushandlungen.

Eine Untersuchung bei Heimkindern und -jugendlichen zur Einschätzung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten und dem Erleben der Fremdunterbringung zeigt deutliche Zusammenhänge (Straus/Sierwald 2008). Sie bestätigt entgegen so mancher Einschätzung der Fachkräfte, dass Kindern und Jugendlichen Beteiligung wichtig ist. Kinder und Jugendliche bewerten vor allem ihren Lebensort Heim dann positiver, wenn sie auch die Beteiligungsmöglichkeiten hoch einschätzen (Straus/Sierwald 2008). Aber nur 38% schätzen ihre Beteiligungsmöglichkeiten in den Einrichtungen auch als gut bis sehr gut ein. In den Einrichtungen geht es somit auf verschiedenen Ebenen darum, Beteiligungsmöglichkeiten zu arrangieren und sich in dem persönlichen Bezug zu den Kindern um Aushandlungsprozesse zu bemühen. Auf der Ba-

sis der Daten zu den Einrichtungen ist es für ein Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe möglich, hierzu einen empirischen Überblick und Hinweise auf Veränderungen zu bekommen.

6.3.1 Beteiligung an der Erstellung der Regeln

Regeln bieten eine wichtige Orientierung, welche Bedingungen für das gemeinsame Zusammenleben gelten und sind für Heranwachsende immer auch ein Anlass, bestehende gesellschaftliche Werte und Normen infrage zu stellen bzw. zu überprüfen, inwiefern es die Erwachsenen mit der Einhaltung der Regeln ernst meinen. Regeln haben eine wichtige soziale Funktion; sie explizieren die in Gruppen unvermeidbaren Festlegungen auf bestimmte Verhaltensweisen und ermöglichen so eine Orientierung und auch im besten Falle eine reflektierte Auseinandersetzung über ihre Sinnhaftigkeit. Nicht übersehen werden soll die Ambivalenz, die mit der Existenz von Regeln verbunden ist. Denn sie bergen immer die Gefahr, als Machtinstrument missbraucht zu werden, indem unhinterfragt auf ihrer Einhaltung beharrt wird. Für stationäre Einrichtungen mit ihren wechselnden Bewohnern ist es umso mehr eine notwendige und immer wiederkehrende Aufgabe, die Regeln des gemeinsamen Zusammenlebens festzulegen. An der Beteiligung an einem solchen Prozess entscheidet sich nicht selten, inwiefern die existierenden Regeln von allen akzeptiert werden. Als Kind oder Jugendlicher macht es einen großen Unterschied, ob man sich in einer Einrichtung vorgegebenen Regeln gegenüber sieht oder selbst an der Ausgestaltung dieser Regeln mitwirken kann. Denn im Aushandlungsprozess werden entweder Kompromisslinien deutlich oder die Notwendigkeit, bestimmte Regeln einhalten zu müssen, wird besser nachvollziehbar. Es wird dadurch leichter, institutionelle Prozesse auf die Lebenssituation von Betreuerinnen und Betreuern sowie von Kindern und Jugendlichen abzustimmen. Eine Analyse des Argumentes, institutionelle Sachzwänge verhindern eine Beteiligung, zeigt, dass eher das Gegenteil der Fall ist. Durch eine breiter angelegte Diskussion innerhalb der Einrichtung über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit institutioneller Abläufe werden einerseits Möglichkeiten, diese zu optimieren, erkennbar und andererseits nicht veränderbare Regeln verstehbar. Beides fördert die Bereitschaft, sich an diese Regeln zu halten.

Tabelle 6.4 gibt einen Überblick, welche Personengruppen in den Einrichtungen bei der Formulierung der Hausregeln einbezogen werden. Im Vergleich zu den beiden letzten Einrichtungserhebungen haben sich kaum Veränderungen in der Rangfolge der Personengruppen, die an der Erstellung der Regeln beteiligt sind, ergeben. Die Leitungen und die MitarbeiterInnen sind nach wie vor am häufigsten an der Erstellung von Regeln beteiligt. In drei von vier Einrichtungen werden Kinder und Jugendliche an der Erstellung von Regeln beteiligt. Diese Sicht der Einrichtungen muss noch

nicht bedeuten, dass alle Kinder und Jugendlichen einer Einrichtung davon überzeugt sind, dass sie die Regeln der Einrichtung beeinflussen können.

Tab. 6.4: Anteil der stationären Einrichtungen, in denen die abgefragten Gruppen an der Erstellung von Regeln in der Einrichtung beteiligt sind (Mehrfachnennungen)

	Kleinere Einrichtung (bis 18 Kinder und Jugendliche)	Größere Einrichtung (ab 18 Kinder und Jugendliche)	Insgesamt
Leitung beteiligt*	82 %	96 %	90 %
Mitarbeiter/innen aus Einrichtungen beteiligt	80 %	81 %	81 %
Kinder/Jugendliche beteiligt	71 %	77 %	75 %
Mitarbeiter/innen aus Gruppe beteiligt*	44 %	68 %	57 %
Träger beteiligt	35 %	31 %	32 %
Eltern beteiligt*	8 %	17 %	14 %
Sonstige Personen beteiligt	4 %	6 %	5 %

* Unterschiede statistisch signifikant

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Einen Hinweis auf die Sicht der Kinder und Jugendlichen gibt die Befragung der Kinder und Jugendlichen selbst (Straus/Sierwald 2008). Dort geben 12% der Jugendlichen an, dass sie die Regeln mitbestimmen können. 38% können ihre Meinung mitteilen und 26% werden informiert, aber nicht beteiligt. Die restlichen Jugendlichen sehen keinerlei Einflussmöglichkeiten.

Legt man den Zusammenhang zu den eigenen Ressourcen und Beteiligungserfahrungen zugrunde, besteht hier (abgesehen davon, dass jedem Kind und Jugendlichen das Recht auf die Mitentscheidung bei ihn betreffenden Fragen zusteht) weiterhin deutlicher Verbesserungsbedarf, denn auch in der Erhebung von vor acht Jahren war der Anteil der Einrichtungen, in denen es Kindern und Jugendlichen nicht möglich ist, die Regeln mitzugestalten, gleich hoch (Mamier u. a. 2002a).

Der Unterschied im Antwortverhalten zwischen „MitarbeiterInnen aus der Gruppe“ und „MitarbeiterInnen aus der Einrichtung“ ist vor allem darauf zurückzuführen, dass kleinere Einrichtungen keine Unterteilungen mehr auf der Gruppenebene haben.

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass in Einrichtungen mit eher jüngeren AdressatInnen eine Beteiligung der Kinder und Jugendlichen etwas seltener möglich ist. Die Fachkräfte argumentieren häufig damit, dass gerade die Kinder und Jugendlichen in den erzieherischen Hilfen den Umgang mit Regeln erlernen müssten, weshalb eine Beteiligung an der Regelfindung wenig

sinnvoll sei. Aber gerade deshalb wäre eine aktive Auseinandersetzung mit Regeln, ihren Zielen, ihrer Formulierung und eine Überprüfung, ob die angestrebten Ziele erreicht werden können, sinnvoll. Für Kinder und Jugendliche sind Regeln in Einrichtungen jedoch häufig nicht nachvollziehbar und Konflikte somit vorprogrammiert. Die fachliche Aufgabe der PädagogInnen besteht darin, die Regeln immer wieder neu auszuhandeln, ohne jedoch gleichzeitig die nötige Sicherheit und Verlässlichkeit der Bedingungen in der Gruppe zu gefährden. Das Alter der Kinder und Jugendlichen spricht dabei nicht gegen die Möglichkeit der Mitbestimmung, sondern erfordert altersangemessene Formen der Aushandlung.

Obwohl sich in den letzten Jahren viele Einrichtungen um mehr Zusammenarbeit mit den Eltern bemüht und auch Rahmenbedingungen diesbezüglich verändert haben, hat sich der Anteil der Einrichtungen, die auch Eltern in die Regelerstellung einbezieht, nicht verändert. Dies ist sicher in vielen Einrichtungen der Alltagssituation angemessen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob dies nicht ein Hinweis darauf ist, dass Eltern zu wenig beachtet werden, auch weil es nicht selten Auseinandersetzungen zwischen der Einrichtung und den Eltern bezüglich der existierenden Regeln gibt. Da die Einrichtungen auch durch § 9 SGB VIII mit Bezug auf Art. 6 Abs. 1 und 2 GG verpflichtet sind, die Grundrichtung der von den Personensorgeberechtigten bestimmten Erziehung zu beachten, ist die Aushandlung der Regeln ein wesentlicher Anlass, sich über Erziehungsvorstellungen mit den Eltern zu verständigen. Zudem wird in vielen Einrichtungen die Ausgestaltung des Kontakts zwischen Eltern und ihren Kindern durch Regeln beschränkt.

Vor dem Hintergrund der Argumentation, dass die Regeln den notwendigen Rahmen für das gemeinsame Leben in der Einrichtung bieten, müssten in jeder Einrichtung alle Personengruppen Einfluss auf die Regelgestaltung haben. Dies ist jedoch, wie gezeigt werden konnte, nicht der Fall. Aber es gibt auch keine Einrichtung, in der allein die Leitung die Regeln bestimmt.

6.3.2 Bereiche der Mitbestimmung im Alltag

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, welche Bereiche des Alltags in den Einrichtungen für Mitgestaltungsmöglichkeiten geöffnet sind und welche nicht, wurde in der Erhebung danach gefragt, ob und wie häufig zu bestimmten Themen eine Mitbestimmung möglich ist. Diese Abfrage vermittelt einen Eindruck davon, über welche Themen eher eine Aushandlung möglich ist und welche Themen außen vor bleiben. Zu erwarten wäre, dass Mitbestimmung für Kinder und Jugendliche in allen Bereichen immer möglich wäre. Ein Blick auf die Tabelle 6.5 zeigt jedoch, dass dies nicht so ist. Eine Erklärung hierfür ist eine bei den Fachkräften zu beobachtende Verunsicherung, wie Partizipationsrechte verwirklicht werden können: Einer-

seits gibt es eine grundsätzliche Übereinstimmung darüber, dass Kindern und Jugendlichen Rechte zustehen und man ohne deren Mitwirkung nichts erreichen kann. Der Anspruch, Kinder und Jugendliche zu beteiligen, erzeugt andererseits das Missverständnis, dass durch das Einräumen von Partizipationsmöglichkeiten Machtverhältnisse umgekehrt werden und Kinder und Jugendliche nun „machen können, was sie wollen“. Aus der Perspektive der Fachkräfte verunsichert diese Situation, weil scheinbar erprobte Handlungsgrundlagen und Erfahrungshintergründe infrage gestellt werden (Pluto 2007). Eine Strategie, die Fachkräfte wählen, um damit umzugehen, ist, dass nicht alle Bereiche des Alltags der Mitbestimmung zugänglich gemacht und Beteiligungsgelegenheiten eingeschränkt werden. In diesem Handeln kommt auch zum Ausdruck, dass die Fachkräfte immer in dem Spannungsfeld agieren, den Kindern und Jugendlichen einen sie schützenden Ort zum Aufwachsen zu bieten und sie nicht zu überfordern und zugleich ihre Handlungsspielräume nicht einzuschränken.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass es keinen Bereich gibt, von dem alle Einrichtungen sagen, dass Mitbestimmung immer möglich ist (vgl. Tab. 6.5). Und es gibt auch keine Einrichtung, die für alle Bereiche angibt, dass Beteiligung immer möglich ist.

Am häufigsten wird das Kriterium „Mitbestimmung immer möglich“ von den Einrichtungen für die Wahl des Ausbildungsplatzes (63%) und die Möglichkeit, den Führerschein zu machen (62%), gewählt. Es erstaunt nicht, dass genau diese beiden Bereiche genannt werden, denn beide zeichnen sich durch eine größere Distanz zu den Alltagsfragen der Einrichtung aus. Zudem haben gerade in der Frage des Ausbildungsplatzes sowohl die Einrichtung als auch die AdressatInnen wenig Auswahlmöglichkeiten, da eine hohe Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt besteht. Beide Themen zeichnen sich zudem durch einen deutlichen Altersbezug aus. Allerdings spiegelt sich dies nur bei dem Führerschein in der Antwortvorgabe „Trifft nicht zu“ wider (26%).

Bei der Hälfte der Einrichtungen können die Kinder und Jugendlichen bei der Freizeitgestaltung immer mitbestimmen. Die andere Hälfte antwortet fast vollständig, „häufig“ sei eine Mitbestimmung möglich. Zwei von fünf Einrichtungen sehen bei der Frage des Kontakts zu den Eltern die Möglichkeit der Kinder und Jugendlichen immer mitzubestimmen. Während sich bei den meisten Bereichen nahezu keine Veränderungen im Vergleich zu vor vier Jahren zeigen, sind jetzt weniger Einrichtungen bereit, Kinder und Jugendliche bei der Frage des Kontakts zu den Eltern immer mitbestimmen zu lassen. Das Verhältnis zwischen AdressatInnen und Eltern ist eine entscheidende Basis für Aufgaben, die die Hilfen zur Erziehung leisten sollen. Die Fachdiskussion hat sich in dieser Frage in den letzten Jahren weiterentwickelt und eine Reihe von Anstrengungen unternommen, die Eltern stärker in das Hilfesgeschehen einzubeziehen. Umso mehr erstaunt es, dass genau in dieser Frage der Anteil der Einrichtungen geringer

geworden ist. Sehen sich die Einrichtungen im Zuge einer vorangeschrittenen Fachdiskussion möglicherweise selbst stärker als Experten in der Frage der Zusammenarbeit mit den Eltern und dies widerspricht einer Mitbestimmung der Kinder und Jugendlichen? Eine andere Erklärung könnte auch in der Veränderung des Alters der Kinder in den Einrichtungen liegen. Es gibt Hinweise darauf, dass die Kinder, die in stationäre Einrichtungen aufgenommen werden, jünger werden (vgl. Forum Erziehungshilfen 2010). Auch wenn, worauf Berechnungen schließen lassen (vgl. Kap. 4.7), die jüngeren Kinder die stationären Hilfen auch schnell wieder verlassen, bedeutet diese Entwicklung für die Fachkräfte einen erhöhten Aufwand in der Zusammenarbeit mit Eltern, was in der Folge möglicherweise dazu führt, dass die Kinder aus dem Blick geraten.

Tab. 6.5: Anteil der stationären Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche an nachfolgenden Bereichen mitbestimmen können und die Häufigkeit der Mitbestimmung

	Trifft nicht zu	Nie	Selten	Häufig	Immer
Auswahl des Ausbildungsplatzes	7 %	1 %	6 %	30 %	63 %
Führerschein machen	26 %	3 %	11 %	24 %	62 %
Freizeitgestaltung	1 %	0 %	2 %	46 %	51 %
Kontakt zu Eltern	4 %	1 %	8 %	51 %	41 %
Essen	2 %	0 %	9 %	52 %	40 %
Arztwahl	7 %	5 %	26 %	30 %	40 %
Gestaltung der Gemeinschaftsräume	4 %	1 %	19 %	55 %	25 %
Möblierung des Zimmers	6 %	5 %	35 %	42 %	19 %
Handynutzung	7 %	9 %	26 %	46 %	19 %
Auswahl der Schule	10 %	14 %	41 %	27 %	19 %
Fernsehen	5 %	2 %	20 %	60 %	18 %
Urlaubsplanung	12 %	23 %	18 %	41 %	18 %
Ordnung im Zimmer	6 %	7 %	43 %	41 %	10 %
Ausgehzeiten	7 %	7 %	41 %	45 %	8 %
Nachtruhe	13 %	14 %	61 %	22 %	3 %
Einstellung neuer Mitarbeiter/innen	25 %	76 %	18 %	4 %	2 %

Lesebeispiel: In 63 % der Einrichtungen, die dazu Angaben gemacht haben, können Kinder und Jugendliche immer bei der Wahl des Ausbildungsplatzes mitbestimmen.

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Etwas geringer sind die Mitbestimmungsmöglichkeiten auch bei der Urlaubsplanung und Auswahl des Ausbildungsplatzes geworden. Letzteres ist möglicherweise ein Effekt der Veränderungen der Angebote bei der Jugendberufshilfe.

Wenn man die Bereiche in Tabelle 6.5 überblickt, gibt es kein Thema, bei dem Kinder und Jugendliche keine Meinung haben und nicht kompetent genug wären, sich zu beteiligen. Dass die Zustimmung zur Spalte „immer“ und „häufig“ dennoch nicht für jeden Bereich bei 100% liegt, hat mit dem bereits beschriebenen Umgang der Fachkräfte mit Partizipation zu tun. Die Fachkräfte beziehen, so ist aus der qualitativen Studie bekannt, in ihre Antworten auch mit ein, dass Rahmenbedingungen (z.B. fehlende finanzielle Ressourcen, unveränderliche räumliche Ausstattung) die Ergebnisoffenheit beschränken, und sehen somit Grenzen für eine Beteiligung. Diese Sicht führt sicher auch in Alltagssituationen immer wieder dazu, dass Beteiligungsmöglichkeiten gar nicht erst eröffnet werden. Ein weiterer Grund ist das Alter der Kinder und Jugendlichen. Wie die Befunde zeigen, wird insbesondere jüngeren Kindern bei bestimmten Bereichen seltener eine Mitbestimmung eingeräumt. Dies sind beispielsweise der Kontakt zu den Eltern und die Freizeitgestaltung. Die Freizeitgestaltung für jüngere Kinder muss sicher anders geplant werden als für ältere Kinder, eine altersgemäße Mitbestimmung dabei ist jedoch genauso möglich wie für Jugendliche, die ihre Freizeit selbst gestalten.

Betrachtet man die Themen, bei denen sehr viele Einrichtungen Möglichkeiten zur Mitbestimmung ablehnen, fällt wie bereits auch in den vorangegangenen Erhebungen besonders der Punkt „Einstellung neuer MitarbeiterInnen“ auf. In drei von vier Einrichtungen ist eine Mitbestimmung dabei ausgeschlossen. Dass dieses Ergebnis so deutlich ausfällt, hat damit zu tun, dass dies aus der Perspektive der Einrichtungen ein Bereich ist, der Kinder und Jugendlichen nicht betrifft. Letzteres wird auch an dem hohen Wert in der Spalte „trifft nicht zu“ (Tab. 6.5) erkennbar. Für einen nicht geringen Teil der Fachkräfte wird z.B. die Einstellung von MitarbeiterInnen gar nicht als in Betracht kommende Beteiligungsmöglichkeit gesehen (25%). Zum einen werden Kindern und Jugendlichen, so ist aus der qualitativen Studie bekannt, nicht die Kompetenzen zugesprochen, eine Personalauswahl treffen zu können. Sie hätten noch nicht den Weitblick und die richtigen Entscheidungskriterien für eine solche Entscheidung. Zum anderen wird auch angenommen, dass sie sich nicht für einen solchen, eher formalen, Auswahlprozess interessieren würden. Die Ergebnisse der qualitativen Studie sprechen jedoch dafür, dass Jugendliche, solange sie eine ernst gemeinte Möglichkeit zur Beteiligung an der Personalauswahl erhalten, ihre Auswahlkriterien an der zu erwartenden Kontinuität und der Qualität der Beziehungen orientieren. Ein weiterer Grund schließlich, warum es Fachkräfte ablehnen, eine Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen zuzulassen, lässt sich in der selbst empfundenen Machtlosigkeit erkennen. Vielfach dürfen

die PädagogInnen selbst nicht mitreden, wer ihre zukünftige Kollegin bzw. ihr zukünftiger Kollege sein wird.

Tab. 6.6: Anteil der stationären Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche an nachfolgenden Bereichen nie mitbestimmen können

	2004	2009
Einstellung neuer Mitarbeiter/innen	75 %	76 %
Urlaubsplanung	20 %	23 %
Nachtruhe	16 %	14 %
Auswahl d. Schule	n. e.	14 %
Handynutzung	n. e.	9 %
Ordnung im Zimmer	3 %	7 %
Ausgehzeiten	7 %	7 %
Möblierung des Zimmers	7 %	5 %
Arztwahl	n. e.	5 %
Führerschein machen	2 %	3 %
Fernsehen	3 %	2 %
Kontakt zu Eltern	<1 %	1 %
Gestaltung der Gemeinschaftsräume	1 %	1 %
Auswahl des Ausbildungsplatzes	<1 %	1 %
Essen	0 %	0 %
Freizeitgestaltung	0 %	0 %
Sonstiges		

n. e. = nicht erhoben

Lesebeispiel: In 76 % der Einrichtungen, die dazu Angaben gemacht haben, können Kinder und Jugendliche nie bei der Einstellung neuer Mitarbeiter/innen mitbestimmen.

Quelle: DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Dass bei dem Thema „Ausgehzeiten“ so viele Einrichtungen sagen, dass eine Mitbestimmung nicht möglich ist, hängt zu einem großen Teil damit zusammen, dass es in diesem Bereich klare gesetzliche Regelungen gibt und somit aus der Perspektive der Fachkräfte eine Mitbestimmung gar nicht nötig ist. Die Realität der Hausordnungen zeigt jedoch, dass die dort enthaltenen Regelungen, wann Kinder und Jugendliche wieder in der Einrichtung sein sollen, nicht selten hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückbleiben.

Resümierend lässt sich festhalten, dass sich die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in den einzelnen Themenbereichen sehr unterscheiden. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Mitbestimmungs-

möglichkeiten werden an die Rahmenbedingungen geknüpft, werden davon abhängig gemacht, was sie Kindern und Jugendlichen zutrauen. Mitbestimmung wird zudem, auch dies ist ein zentrales Ergebnis der qualitativen Studie (Pluto 2007), vor allem in den Bereichen für sinnvoll befunden, von denen man als Fachkraft der Ansicht ist, dass sich die Jugendlichen dort aktiver an der Alltagsgestaltung bzw. der Planung ihrer Zukunft engagieren könnten. In der pädagogischen Absicht der Verselbstständigung und Verantwortungsübernahme wird Beteiligung als erzieherische Anforderung formuliert. In anderen Bereichen wird eher auf die Pflichten der Jugendlichen verwiesen und das Erlernen von Regeln als prioritäres Ziel betrachtet. Indem die Fachkräfte sich die Entscheidung vorbehalten, in welchen Fragen Mitbestimmung möglich ist und in welchen nicht, werden den Kindern und Jugendlichen Möglichkeiten vorenthalten, die eigenen Lebensumstände selbst mitgestalten zu können. Es besteht somit die Gefahr, dass aus der Perspektive der Jugendlichen Beteiligung zu einem sinnlosen Anliegen wird, weil sie keine Einflussmöglichkeiten auf für sie wichtige Entscheidungen sehen. Sie verlieren damit Chancen, sich selbst als wirksam bei der Gestaltung ihres Lebens zu erleben. Vor dem Hintergrund salutogenetischer Konzepte und des Capability-Ansatzes (vgl. z.B. BMFSFJ 2009) verhalten sich die Institutionen damit nicht beteiligungsfördernd.

6.3.3 Mitbestimmungsformen in der Einrichtung

Wie die Ergebnisse zeigen, wird Kindern und Jugendlichen nicht in allen Bereichen eine Mitbestimmungsmöglichkeit eingeräumt. Was geschieht jedoch z.B., wenn Kinder und Jugendliche mit ihren Beteiligungsmöglichkeiten unzufrieden sind? Wie können sie ihre Kritik in der Einrichtung loswerden? Wie stellen die Einrichtungen sicher, dass „ihre“ Kinder und Jugendlichen Kritik äußern können, ohne befürchten zu müssen, nicht ernst genommen zu werden? Welche Formen der Einflussnahme auf das Einrichtungsgeschehen stehen Kindern und Jugendlichen überhaupt zur Verfügung?

Diese Fragen machen bereits darauf aufmerksam, dass Institutionen, wie Einrichtungen stationärer Hilfen besonderen Aufwand betreiben müssen, um Beteiligungsrechte abzusichern. Diese allein in das Belieben der Fachkräfte zu stellen, ist der Reichweite von Entscheidungen, das Leben der Kinder und Jugendlichen betreffend, nicht angemessen.

Im ersten Teil dieses Abschnitts wird der Frage nachgegangen, wie Kinder und Jugendliche in der Einrichtung Kritik äußern und Veränderungsvorschläge machen können. Im zweiten Teil werden die institutionalisierten Mitbestimmungsgremien genauer unter die Lupe genommen.

Möglichkeiten, Kritik zu äußern und Veränderungsvorschläge zu machen. Tabelle 6.7 gibt einen Überblick über die in den Einrichtungen vorhandenen Möglichkeiten, Kritik und Veränderungsvorschläge zu äußern.

Tab. 6.7: Anteil der stationären Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche folgende Möglichkeiten haben, Kritik und Veränderungsvorschläge zu äußern (Mehrfachnennungen)

	2004	2009
Gespräche mit BetreuerInnen	98 %	97 %
Einzelgespräche mit Leitung	85 %	88 %
Einrichtungsversammlungen, Gruppenversammlungen	75 %	74 %
Gewählte Vertretung (z. B. Heimrat, Einrichtungsrat, GruppensprecherInnen)	20 %	31 %
„Kummerkasten“	22 %	32 %
Sonstige Angaben (offene Frage) setzen sich zusammen aus:		
<i>Gespräch mit Jugendamt</i>	3 %	4 %
<i>Sonstige</i>	2 %	4 %
<i>Umfragen</i>	0 %	3 %
<i>Beschwerdeverfahren</i>	2 %	2 %
<i>Anträge ans Team</i>	0 %	2 %
<i>Gespräche mit externen Personen</i>	3 %	1 %
<i>Hilfeplangespräch</i>	1 %	1 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Gespräche mit BetreuerInnen als den unmittelbaren Bezugspersonen der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung und Gespräche mit der Leitung werden am häufigsten angegeben. Dies entspricht der Erwartung, dass die Fachkräfte in den Einrichtungen sich als Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche begreifen und individuell reagieren. Von jeweils einem Drittel der Einrichtungen werden gewählte Vertretungen und der „Kummerkasten“, eine Form, anonym Kritik anzubringen, als Möglichkeiten benannt. Im Vergleich zur letzten Erhebung hat sich der Anteil der Einrichtungen, die dies angeben, erhöht. Dies ist sicherlich ein Effekt der Fachdiskussion, die gerade in den letzten Jahren die Notwendigkeit dieser Formen unterstrichen hat. Aus einigen Bundesländern ist zudem bekannt, dass es auf Landesebene Initiativen gibt, die institutionalisierte Beteiligungsformen anregen (z.B. Hessen, Thüringen, Bayern). Empirisch spiegelt sich dies wider, auch wenn die Ergebnisse statistisch nicht signifikant sind: in Thüringen und Hessen ist der Anteil der Einrichtungen mit gewählten Vertretungen doppelt so

hoch, wie in den meisten anderen Bundesländern. Auch Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben einen höheren Anteil. Die Erfahrungen mit der Arbeit der Gremien in den Einrichtungen zeigen, dass diese die Unterstützung der Fachkräfte benötigen, die die Gremien ernst nehmen und begleiten.

Nicht überraschend sind die Unterschiede zwischen größeren und kleineren Einrichtungen. Einzelgespräche mit der Leitung und auch institutionelle Beschwerdemöglichkeiten werden signifikant häufiger von größeren Einrichtungen genannt, wenn es um das Äußern von Beschwerden oder Verbesserungen geht. Dies hängt damit zusammen, dass es in kleineren Einrichtungen häufig keine gewählten Mitbestimmungsgremien gibt und auch die Leitungsebene nicht so klar abgegrenzt ist. Drei Viertel der Einrichtungen betrachten Formen gemeinsamer Besprechungen, in der Regel vermutlich auf Gruppenebene, als den Ort, an dem Kritik geäußert werden kann und Veränderungsvorschläge vorgebracht werden können.

Die anderen Formen der Beschwerde in Tabelle 6.7 setzen sich aus der offenen Abfrage zusammen. Aus diesem Grund sind die Anteile der Nennungen auch geringer als bei den vorgegebenen Kategorien. Nichtsdestotrotz ist es beispielsweise erstaunlich, dass das Hilfeplanverfahren nicht häufiger genannt wird. Auch die seltene Angabe eines Beschwerdeverfahrens weist darauf hin, dass nur wenige Einrichtungen über ein festgeschriebenes, institutionell verankertes Beschwerdeverfahren verfügen.

Institutionalisierte Formen der Mitbestimmung. Aus den bisherigen Befunden zu Partizipation von AdressatInnen ist bekannt, dass zwar in nahezu allen Einrichtungen der Fremdunterbringung Kritik und Beschwerdemöglichkeiten über individualisierte, informelle Formen (z.B. Gespräche mit der/dem Betreuer/in und Einzelgespräche mit der Leitung) vorhanden sind, institutionalisierte Formen jedoch noch vergleichsweise wenig selbstverständlich sind, auch wenn sich eindeutig eine Zunahme abzeichnet.

In den gesetzlichen Grundlagen für die Heimerziehung gibt es keine Vorgaben, in welcher Form Mitbestimmung und Beteiligung verwirklicht werden sollen. Entsprechend gibt es, anders als beispielsweise im Bereich der Behindertenhilfe oder im Gesundheitsbereich keine rechtliche Verpflichtung für die Einrichtung institutionalisierter Beteiligungsformen. In den vergangenen Jahren hat die Fachdebatte jedoch immer wieder darauf hingewiesen, dass für Kinder und Jugendliche, die in Institutionen aufwachsen, auch diesem Lebensort angemessene Formen der Mitbestimmung und Beteiligung zu schaffen sind. Dazu gehören auch Beteiligungsformen, die diesem institutionellen Lebensort angemessen sind.

Bisherige Ergebnisse der Forschung zu Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe zeigen auch, dass formalisierte Formen der Beteiligung in Einrichtungen häufig eher skeptisch betrachtet werden (vgl. Pluto 2007). Dies begründen die Fachkräfte damit, dass formalisierte Beteiligungsformen der

Situation der Kinder und Jugendlichen, die in möglichst familiennah strukturierten Settings betreut werden sollen, unangemessen sind. Mitunter werden sie auch als Fremdkörper im Betreuungsalltag empfunden. Vernachlässigt wird bei der Konzentration auf das Arrangieren möglichst passgenauer und individuell zugeschnittener Hilfen, dass gerade die Heimerziehung als institutionell verfasste Erziehung auf formalisierte Verfahren angewiesen ist (vgl. Winkler 1999: S. 131).

Selbstverständlich kann man in einer standardisierten Befragung keine Aussagen über die tatsächliche Implementierung und Wirksamkeit von Mitbestimmungsgremien treffen. Wie die Evaluation des niederländischen Beschwerdemanagementsystem jedoch zeigt, führt allein die Verpflichtung zu einem Beschwerdemanagement zu positiven Effekten im Umgang mit den Anliegen der AdressatInnen (vgl. van Santen 2006a).

Die Einrichtungen wurden gebeten anzugeben, ob es bei ihnen ein Mitbestimmungsgremium gibt und wie dieses Gremium heißt. Die Definition, was ein Mitbestimmungsgremium ist, liegt dabei ausschließlich in der Hand des Ausfüllenden.

Auch bei dieser Frage bestätigt sich eine Zunahme institutioneller Formen der Beteiligung. Die Hälfte der Einrichtungen gibt an, ein Mitbestimmungsgremium zu haben.

Die in Tabelle 6.8 aufgelisteten und kategorisierten Nennungen verdeutlichen, dass Mitbestimmungsformen auf unterschiedlichen Ebenen existieren (Gruppe, Einrichtung insgesamt) und sie sich hinsichtlich ihrer Exklusivität (nur für eine kleine Gruppe zugänglich wie Elternbeirat oder Sprecher im Unterschied zu Vollversammlung) in verschiedene Gruppen einteilen lassen.

Tab. 6.8: Anteil der stationären Einrichtungen, in denen die dargestellten Arten von Mitbestimmungsgremien existieren (Mehrfachnennungen)

	2004	2009
Heimrat/Kinderparlament/Kinderkonferenz	14 %	20 %
SprecherIn	9 %	12 %
Gruppenbesprechung	9 %	13 %
Sonstige (z. B. Elternbeirat, Schülermitverwaltung, Antragsrecht, MitarbeiterInnen-Vertretung)	4 %	4 %
Vollversammlung	2 %	3 %

Lesebeispiel: 20 % der befragten stationären Einrichtungen haben 2009 einen Heimrat/Kinderparlament/Kinderkonferenz auf Einrichtungsebene.

Quelle: DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Auf konzeptioneller Ebene wird die Etablierung von institutionalisierten Formen der Mitbestimmung bei kleinen Einrichtungen entweder als überflüssig beschrieben oder gar abgelehnt. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass kleine Einrichtungen weniger häufig über institutionalisierte Formen der Mitbestimmung verfügen. Das bestätigt auch diese Befragung. Inwiefern dadurch indirekt formulierte Bedingungen, nämlich, dass es in kleineren Einrichtungen nicht möglich ist, Mitbestimmungsgremien zu etablieren, tatsächlich berechtigt sind, bleibt dahingestellt.

Zumindest eines der beiden gruppenübergreifenden Gremien – Heimrat (Kinderparlament/Kinderkonferenz) und Sprechermodell – wird von insgesamt 29% aller Einrichtungen genannt. Die Vollversammlung als ein weiteres gruppenübergreifendes Mitbestimmungsorgan gibt es dagegen nur bei 3% der Einrichtungen. Als auf die Ebene der Gruppen beschränkte Beteiligungsformen finden sich Gruppenbesprechungen bei 13% der Einrichtungen. Auch wenn man berücksichtigt, dass es nicht in jeder Einrichtung mehrere Gruppen gibt und somit diese Einrichtungen auch nicht auf dieser Ebene antworten können, ist dieser Wert erstaunlich niedrig. Dies ist auch dadurch zu erklären, dass die stationären Einrichtungen bei einer offenen Abfrage nach Mitbestimmungsgremien, nicht in erster Linie an Gruppenbesprechungen denken. Dieser Wert sagt also nichts darüber, in wie vielen Einrichtungen Gruppenbesprechungen stattfinden, sondern in wie vielen Einrichtungen, diese als Mitbestimmungsgremien definiert werden.

Unter den als „Sonstige“ zusammengefassten Gremien finden sich einerseits Einzelnennungen wie Schülermitverwaltung oder andererseits Mitbestimmungsgremien, die auf anderer rechtlicher Grundlage (Betriebsverfassungsgesetz bzw. Personalvertretungsgesetz) zwingend vorgeschrieben sind. Ebenfalls der Kategorie „Sonstige“ wurden solche Gremien zugeordnet, die von uns aus nicht in den anderen Kategorien zu verorten waren, wie „Essenssausschuss“ oder „Antragsrecht“.

Entscheidung über die Zusammensetzung des Gremiums und Schulungen. Ein Indiz dafür, ob ein Gremium tatsächlich beteiligungsorientiert ist, ist die Frage, wie seine Zusammensetzung zustande gekommen ist. Werden die Mitglieder des Gremiums einfach durch die Gruppenleitung bestimmt oder von den Kindern und Jugendlichen selbst gewählt? Ein Gremium, das durch eine Wahl legitimiert ist, hat auch in der Einrichtung ein anderes Gewicht und die Leitung ist noch einmal anders gefordert, sich damit auseinanderzusetzen.

Ein Drittel aller Einrichtungen (31%) verfügt über ein Gremium, das durch die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen entstanden ist. Die anderen Einrichtungen, die zwar auch angeben, ein Mitbestimmungsgremium zu haben, welches aber nicht gewählt wurde, haben in den meisten Fällen Gruppenbesprechungen, Gruppenversammlungen oder Haustreffen vor Augen.

Aber auch in 14% der Heimräte sind die Mitglieder nicht durch die Kinder und Jugendlichen gewählt worden und Gleiches trifft auch für 8% der Sprecher/innen zu. Das Zustandekommen des Gremiums hat, wie sich an den Einschätzungen der Einrichtungen zeigt, positive Effekte auf die Wirksamkeit dieses Gremiums: Sind die Mitglieder des Gremiums gewählt, so entscheidet das Gremium auch eher bei grundsätzlichen Fragen in der Einrichtung mit und die Kinder und Jugendlichen wenden sich in diesen Einrichtungen auch eher an das Gremium.

Ein weiteres Indiz dafür, wie ernst auch die Fachkräfte ein solches Gremium nehmen und Kinder und Jugendliche dabei unterstützen, dieses für sich auch wirkungsvoll nutzen zu können, ist die Unterstützung durch Schulungen. AdressatInnen können ihre Interessen und Bedürfnisse umso wirkungsvoller in formalisierte Gremien einbringen, wenn sie die dafür benötigten speziellen Kenntnisse erworben und Kompetenzen entwickelt haben. Ein Aspekt dabei ist, seine eigenen Bedürfnisse so artikulieren zu können, dass sie auch mit dem Auftrag des jeweiligen institutionalisierten und damit auch formalisierten Ablaufs kompatibel sind. Kinder und Jugendliche befinden sich im Aufwachsen und sind somit noch im Prozess, sich diese Kompetenzen anzueignen. Die Aufgabe von Fachkräften ist es, junge Menschen auf diesem Weg zu unterstützen, sie in ihren Beteiligungswünschen zu fördern, ohne sie dabei zu überfordern. Diese allgemein für pädagogische Prozesse zutreffende Beschreibung gilt auch für das Erlernen von institutioneller Beteiligung. Das heißt, je mehr Fachkräfte dafür Sorge tragen, dass Kinder und Jugendliche die Möglichkeit erhalten, den Umgang mit institutioneller Beteiligung zu erlernen, desto mehr werden Kinder und Jugendliche von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. 13% aller Einrichtungen haben ein Gremium, dessen Mitglieder geschult wurden. Gegenüber der Befragung von vor vier Jahren hat sich an der Situation nicht wesentlich etwas verändert. Obwohl es mehr Gremien gibt, ist die Zahl der Einrichtungen, die Schulungen durchgeführt haben, nicht wesentlich gestiegen. Dies ist vor dem Hintergrund der eben beschriebenen Anforderungen aus fachlicher Sicht eine unbefriedigende Situation. Die Gründe dafür sind sicherlich vielfältig. Ein Aspekt dabei ist vermutlich, dass es an einem Bewusstsein für die notwendige Schulung von AdressatInnen mangelt und es auch zu wenige Fortbildungsangebote für Fachkräfte gibt, die sich mit der Frage befassen, wie man eine Beteiligung der AdressatInnen fördern kann. Aber auch einrichtungsübergreifende Kurse, die Kinder und Jugendliche selbst über die Beteiligungsmöglichkeiten informieren, werden kaum angeboten.

Die positiven Effekte der gezielten Unterstützung der Arbeit der Gremien spiegeln sich in den Einschätzungen der Einrichtungen wider. Diejenigen Einrichtungen, die Schulungen durchgeführt haben, sind signifikant häufiger der Ansicht, dass es positive Veränderungen in der Einrichtung gab und sich Kinder und Jugendliche an das Gremium wenden.

Einschätzungen zu Mitbestimmungsgremien in Einrichtungen. Die Einrichtungsleitungen, die ein Mitbestimmungsgremium in ihrer Einrichtung haben, sollten eine Einschätzung darüber abgeben, ob aus ihrer Perspektive Mitbestimmungsgremien Einfluss auf Entscheidungen in Einrichtungen haben (vgl. Tab. 6.9).

Tab. 6.9: Anteil der stationären Einrichtungen, die den Aussagen zu Mitbestimmungsgremien zustimmen bzw. diese ablehnen (nur Einrichtungen, die Mitbestimmungsgremien haben)

	2004		2009	
	trifft zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft nicht zu
Durch Mitbestimmungsgremien gibt es in Einrichtungen einige wichtige positive Veränderungen.	84 %	17 %	75 %	25 %
Kinder und Jugendliche wenden sich mit ihren Fragen an die Gremien.	71 %	30 %	63 %	37 %
Kinder und Jugendliche haben kein Interesse, an einem Mitbestimmungsgremium aktiv mitzuarbeiten.	15 %	85 %	26 %	74 %
Mitbestimmungsgremien entscheiden bei allen grundsätzlichen Fragen einer Einrichtung mit.	31 %	70 %	24 %	76 %
In dezentralen Einrichtungen sind Mitbestimmungsgremien nicht sinnvoll.	20 %	80 %	11 %	89 %
Mitbestimmungsgremien sind lediglich eine Spielwiese.	6 %	94 %	7 %	93 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebungen 2004, 2009

Die Einrichtungen sind in der Mehrheit davon überzeugt, dass das Gremium nicht nur eine Spielwiese (93 %) und auch in dezentralen Einrichtungen sinnvoll ist (89 %). Ein Grund dafür, dass solche Gremien von Fachkräften skeptisch betrachtet werden, ist die Art der stationären Hilfe. In dezentral und flexibel gestalteten Hilfearrangements wird von den Fachkräften nicht mehr die Notwendigkeit gesehen, institutionell verfasste Beteiligungsformen zu installieren. Dies mag für eine Erziehungsstelle oder auch eine Vollzeitpflegestelle angemessen sein. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Kinder und Jugendlichen – auch wenn sie nicht mehr in einem Haus mit 100 Kindern und Jugendlichen leben, sondern in einer Wohngruppe in der Innenstadt – immer noch Teil der Kinder- und Jugendhilfe und somit der öffentlich organisierten Erziehung sind. Trotz anders gestalteter Wohnformen hört das Interesse der AdressatInnen an den Bedingungen für andere Kinder und Jugendliche in der Kinder- und Jugendhilfe nicht auf. Im Gegenteil: Gerade wenn man nur noch mit wenigen anderen Kindern und Ju-

gendlichen zusammenwohnt, steigt das Bedürfnis, auch Ansprechpartner/-innen außerhalb dieses kleinen Settings zu haben (im Panel keine Änderung).

Ein anderer Grund, der häufiger für die Skepsis der Fachkräfte verantwortlich ist, ist das unterstellte mangelnde Interesse von Kindern und Jugendlichen. Immerhin ein Viertel der Einrichtungen, und damit auch mehr als bei der letzten Befragung, ist der Ansicht, dass die Kinder und Jugendlichen zu wenig Interesse an Mitbestimmung haben. Wenn Kinder und Jugendliche kein Interesse an Partizipation zeigen, ist gleichzeitig zu fragen, inwiefern sie tatsächlich dazu ermuntert wurden, ihre eigenen Bedürfnisse und Wünsche zu artikulieren und inwiefern sie durch die Rahmenbedingungen auch unterstützt wurden. Gerade die Jugendhilfe ist gefordert, Wege zu finden, Kinder und Jugendliche in ihren Teilhabemöglichkeiten besonders zu fördern, weil überwiegend solche Kinder und Jugendliche zu den AdressatInnen gehören, die in ihrem bisherigen Alltag nicht gelernt haben, ihre Wünsche und Bedürfnisse auf angemessene Weise zu äußern und die nicht daran glauben, ihre Lebensbedingungen durch eigenes Engagement beeinflussen zu können.

Drei Viertel der Einrichtungen sind davon überzeugt, dass es durch das Mitbestimmungsgremium positive Veränderungen in der Einrichtung gibt. Ohne die Veränderungen zwischen der letzten und der aktuellen Erhebung über zu interpretieren, fällt in der Zusammenschau der Einschätzungen auf, dass die Einrichtungen etwas skeptischer in ihrer Einschätzung geworden sind – so auch bei der Bewertung, dass wichtige positive Veränderungen auf die Gremien zurückgeführt werden. In dieser Tendenz kann sich auch eine Frustration der Fachkräfte darüber spiegeln, dass die in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Wege nicht in der Weise erfolgreich waren, wie sie sich das erhofft haben.

Zwei weitere Statements geben Hinweise auf die Reichweite oder Bedeutung des Gremiums. Nur ein Viertel der Einrichtungen gelangt zur Einschätzung, dass das Gremium bei wichtigen Fragen in der Einrichtung mitentscheidet. Wie die Ergebnisse bereits gezeigt haben, sind Kindern und Jugendlichen nicht alle Bereiche des Alltags der Mitbestimmung zugänglich (vgl. Tab. 6.9). Insofern verwundert es nicht, dass auch den Gremien nur ein eingeschränkter Einfluss zukommt. Bei den wichtigen Fragen der Einrichtung nicht mitentscheiden zu können, hat, wie andere Studien auch zeigen (z.B. Wolf 1999; Finkel 2004; Reimer/Wolf 2008), demotivierende Auswirkungen. Zwei Drittel der Einrichtungen gelangen zu der Einschätzung, dass sich Kinder und Jugendliche an das Gremium wenden.

6.3.4 Fazit

Die Ergebnisse zur Verwirklichung von Beteiligung im Kontext der stationären Hilfen zeigen, dass es keine größeren Veränderungen hin zu mehr Beteiligungsmöglichkeiten bei der Alltagsgestaltung, angefangen von den Regeln über die Freizeitgestaltung bis hin zum Kontakt zu den Eltern, gibt. In der Tendenz können die Ergebnisse dahingehend gelesen werden, dass es eine erhöhte Skepsis gegenüber der Beteiligungsanforderung gibt. Das ist als Hinweis darauf zu lesen, dass die existierenden Hürden, zu mehr Partizipation zu kommen, weiterhin Bestand haben. Gestiegen ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit institutioneller Beteiligung, denn der Anteil der Einrichtungen, die institutionelle Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen haben, ist gestiegen.

6.4 Beteiligung in der Jugendarbeit

Die Jugendarbeit ist das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe, in dem traditionell die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen über und an der Ausgestaltung von Angeboten eine große Rolle spielt (Stichwort Selbstorganisation). Die Gründe hierfür sind in der Entwicklungsgeschichte der Jugendverbände als Jugendbewegung (Herrmann 1991) zu sehen sowie in dem politischen Auftrag, demokratische Bürger/innen heranzuziehen, dem die Jugendarbeit in der Gründungszeit der Bundesrepublik ihren Ausbau verdankt. Die Wurzeln sowohl für die Gestaltungsmöglichkeiten in der offenen und auch in der Jugendverbandsarbeit liegen jedoch schon weiter zurück und enthalten von Beginn an immer Ansätze, erwachsenenfreie und selbstgestaltete Räume und Zeiten zu organisieren und damit auch einen emanzipatorischen Aspekt. Partizipation bedeutet in diesem Verständnis die eigenständige und eigenverantwortliche Gestaltung eines Ortes „*von und für Jugendliche*“.

Zugleich wurde die Unterstützung und Förderung dieser Aktivitäten und Angebote immer an gesellschaftliche Erwartungen geknüpft. Diese Erwartungen konzentrierten sich zu Beginn vor allem auf den Schutz von Jugendlichen (z.B. vor Obdachlosigkeit) und später immer mehr darauf, Werte und Grundsätze der Gesellschaft an die nachfolgende Generation weiterzugeben und die Integration der Jugend in die Gesellschaft zu unterstützen.

Diese beiden Aufträge – Beteiligung und Anregung zu gesellschaftlicher Integration – sind auch heute im Gesetz verankert: die Angebote der Jugendarbeit sollen „an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen“ (§ 11 SGB VIII).

Dies bedeutet für die Jugendarbeit, Erfahrungs- und Gestaltungsspielräume zu eröffnen, in denen Jugendliche Beteiligung und Mitgestaltung ausprobieren und erlernen können (vgl. zur begrifflichen Auseinandersetzung Lüders 2003). Idealerweise bietet die Jugendarbeit Räume, in denen die Chance besteht, frei von gesellschaftlichen Aufträgen, wie in anderen Institutionen, Identität zu entwickeln. Empirisch knüpft daran zuerst die Frage an, wie viele Jugendliche durch diese Angebote erreicht werden und damit die Chance zur Selbstgestaltung erhalten bzw. wahrnehmen. Im Hintergrund schwingt dabei immer die Annahme mit, dass die Angebote damit zu kämpfen haben, unattraktiv zu sein bzw. die Zahl der Jugendlichen, die die Jugendarbeit nutzen, zurückgeht. Diese Befürchtung ist jedoch mit dem Blick auf unterschiedliche Datenquellen unbegründet (Gensicke u. a. 2006; Gensicke/Geiss 2010; Betz u. a. 2010). Auch die Jugendverbandserhebung zeigt, dass die Mitgliederzahlen der Verbände insgesamt stabil sind, auch wenn ein einzelner Verband einen Rückgang oder einen Zuwachs an Mitgliedern verzeichnet (vgl. Seckinger u. a. 2009).

Zum zweiten stellt sich die Frage, wie die Partizipationsmöglichkeiten konkret aussehen – einer Frage, der erst in den letzten Jahren nachgegangen wurde. Historisch waren die tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten in der Jugendarbeit sehr verschieden und auch heute sehen die Mit- und Selbstgestaltungsmöglichkeiten sehr unterschiedlich aus. Für die offenen Jugendarbeit belegen empirische Studien ein Informationsdefizit bei den Jugendlichen hinsichtlich der Möglichkeiten mitzugestalten, eine Beschränkung der Bereiche, über die mitbestimmt werden kann (z.B. häufig nicht über die Rahmenbedingungen) und das Fehlen institutionalisierter Mitbestimmungsmöglichkeiten (Straus/Klöver 2005; Hellmann 2001; Koss/Fehren 2003).

In der verbandlichen Jugendarbeit, die auf Selbstorganisation und Mitgestaltung aufbaut, sind die Gestaltungsmöglichkeiten je nach Ausrichtung des Verbandes und struktureller Organisation sehr unterschiedlich. Traditionell ist das Interesse an der Förderung von Beteiligung von Kindern und Jugendlichen groß, wovon immer wieder unterschiedliche Programme, Projekte und Initiativen, Partizipation zu fördern, zeugen (vgl. z.B. Wächter/Zinser 2006). Ein Hinweis ist zudem, dass ein Viertel der Jugendverbände Fortbildungen zu Partizipation durchführt.

Ob die Jugendarbeit ein Ort „von und für Jugendliche“ sein kann, hängt nicht nur an den entsprechenden finanziellen Ressourcen, die in den letzten Jahren in etlichen Regionen nicht ausreichend vorhanden waren (Pluto u. a. 2007: S. 498), sondern auch an den gesellschaftlichen Interessen, die sich auf die Jugendarbeit richten. Derzeit werden die Bildungsprozesse und die Wirkungen von Jugendarbeit unter Effektivitätsgesichtspunkten unter die Lupe genommen (vgl. Lindner 2008). Wie Hafenerger deutlich macht, besteht hierbei die Gefahr, dass die Jugendarbeit nicht an sich als biografisch wertvoll, demokratische Erfahrungen ermöglichend und notwendig angesehen wird, sondern mit einem sich rechnenden Erwartungskalkül verbunden

wird (z.B. Bildung, bestimmte Jugendprobleme zu lösen, Integration in die Gesellschaft) (Hafeneger 2008). So stellt sich derzeit die Frage, wie selbstbestimmt die Räume noch sind. Ein empirischer Hinweis dazu ist in der Jugendverbandserhebung zu finden. Es haben sich inzwischen – nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Projektförderung und den Besonderheiten in Ostdeutschland – auch Träger als Mitglieder von Jugendringen etabliert, die man dort nicht vermuten würde. Diese Jugendverbände haben durchaus das Potenzial, zu nachhaltigen Veränderungen der Jugendarbeit beizutragen, denn sie sind wesentlich stärker angebotsorientiert. Sie binden weniger ehrenamtlich Aktive und tragen nicht unbedingt zu einer Förderung der Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen bei. Dies spiegelt sich auch in deren unterschiedlichen Aktivitäten, den anderen Fortbildungsthemen insbesondere bei Ehrenamtlichen und auch in anderen Zusammenhängen wider (Seckinger u. a. 2009: S. 25).

Ein anderes Beispiel ist ehrenamtliches Engagement. Insbesondere Jugendverbände sind nicht nur selbst gestaltete Orte der Freizeit, sondern auch Orte des freiwilligen Engagements, z.B. in der freiwilligen Feuerwehr, der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) oder in einer politischen Organisation. Hierauf richtet sich immer wieder ganz besonders das gesellschaftliche Interesse. Das Engagement von Jugendlichen in Verbänden und Vereinen gilt als wichtiger Indikator für den Willen der Heranwachsenden, sich als aktive Mitglieder der Gesellschaft zu begreifen. Die Datenlage hierzu ist jedoch eher unübersichtlich (vgl. van Santen 2005). Das liegt an der Komplexität des Gegenstandes selbst, der eine Vielzahl von Aktivitäten unterschiedlicher Art umfasst und auch an den zu beobachtenden Veränderungsprozessen des freiwilligen Engagements (vgl. Gensicke u. a. 2006). In der Tendenz lässt sich jedenfalls festhalten, dass die Befürchtungen unbegründet sind, das Engagement Jugendlicher wäre rückläufig, (vgl. z.B. Gaiser/de Rijke 2008; Betz u. a. 2010, Gensike/Geiss 2010).

Auf der Basis der Daten der Jugendverbandserhebung sind auch Hinweise darauf zu finden, was dazu beiträgt, ehrenamtlich Engagierte zu aktivieren. Eine wesentliche Rahmenbedingung ist hauptamtliches Personal. Die Bedeutung der Hauptamtlichen für ehrenamtliches Engagement gründet darin, Gelegenheitsstrukturen zu schaffen. Die Hauptamtlichen ermöglichen es dem einzelnen Verband, Aktivitäten zu entfalten, in deren Kontext sich Jugendliche engagieren können. Das heißt, sie sorgen für Anregungspotenzial, damit freiwilliges Engagement zur Geltung kommen und sich entfalten kann.

Der erste Hinweis für diesen Zusammenhang aus der Jugendverbandsbefragung ist, dass Jugendverbände mit hauptamtlichem Personal signifikant mehr ehrenamtlich Aktive haben (Seckinger u. a. 2009: S. 36).

Das zweite Indiz ist, dass Jugendverbände mit hauptamtlichem Personal signifikant mehr Aktivitäten (u. a. Gruppenstunden, Jugendbegegnungen) organisieren (Seckinger u. a. 2009: S. 36). Das heißt, mit dem größeren

Spektrum an Aktivitäten werden auch die Gelegenheitsstrukturen für ehrenamtliches Engagement zahlreicher, da Jugendverbände auf hauptamtliche Personalressourcen zurückgreifen können. Und schließlich ist ein drittes Indiz darin zu sehen, dass Hauptberufliche/-amtliche Organisationsaufgaben übernehmen können, die für Ehrenamtliche eine geringere Attraktivität besitzen. In den Jugendverbänden mit hauptamtlichem Personal sind die ehrenamtlich aktiven Jugendlichen sehr viel seltener mit Verwaltungsaufgaben und dem Einwerben von Geldmitteln beschäftigt. Beides sind Aufgaben, die als weniger attraktiv gelten (vgl. Gensicke u.a. 2006). Diese Zusammenhänge weisen darauf hin, dass die Jugendverbandsarbeit ein Ort ist, an dem vielfältige Aktivitäten stattfinden und die Begleitung durch Erwachsene eine stabilisierende Funktion entfaltet. Dies bestätigen auch andere Studien (Fauser u.a. 2006; Klöver u.a. 2008).

6.5 Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune

Insbesondere in den 90er Jahren wurde eine breite öffentliche Debatte ausgelöst, die auf der Ebene der Städte und Gemeinden vielfältige Aktivitäten angestoßen hat, die alle der Überschrift „Förderung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ zugeordnet werden können. In der Folge wurden nicht nur entsprechende rechtliche Regelungen auf der Ebene der Gemeindeordnungen geschaffen, sondern auch zahlreiche themenspezifische Projekte durchgeführt, Kinder- und Jugendforen gegründet, Stadtteilkonferenzen geschaffen und Jugendgemeinderäte und Kinder- und Jugendparlamente ins Leben gerufen. Die öffentlichen Debatten darüber sind in den letzten Jahren jedoch wieder etwas verebbt.

Tab. 6.10: Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche und eine Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche in der Kommune vorhanden sind

	2000			2004			2009		
	Ost	West	Ins-gesamt	Ost	West	Ins-gesamt	Ost	West	Ins-gesamt
Kinder- und Jugendparlament	42 %	47 %	42 %	53 %	51 %	52 %	46 %	39 %	41 %
Kinder- und Jugendforum	24 %	40 %	33 %	27 %	41 %	37 %	21 %	54 %	43 %
Kinder- und Jugendbeauftragte	22 %	54 %	39 %	25 %	34 %	31 %	17 %	30 %	26 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebungen 2000, 2004, 2009

In der Erhebung der Jugendämter wurde nach Kinder- und Jugendparlamenten, Kinder- und Jugendforen, Kinder- und Jugendbeauftragten und anderen Formen der Beteiligung gefragt. In der Erhebung im Jahr 2004 gibt die Hälfte der Jugendämter an, dass es bei ihnen ein Kinder- und Jugendparlament gibt, im Jahr 2009 ist der Anteil etwas geringer. Der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen es ein Kinder- und Jugendforum gibt, ist seit 2000 beständig angestiegen und liegt jetzt bei 43 %. Ein Fünftel der Jugendämter gibt an, dass es sowohl ein Kinder- und Jugendparlament als auch ein Kinder- und Jugendforum bei ihnen gibt. Das ist deutlich häufiger in Landkreisen der Fall, weil in Landkreisen die Möglichkeit besteht, dass in den einzelnen Gemeinden jeweils eigene Partizipationsmöglichkeiten bestehen. Ein Drittel der Jugendamtsbezirke hat weder das eine noch das andere und die Hälfte der Jugendamtsbezirke entweder auf ein Kinder- und Jugendparlament oder ein Kinder- und Jugendforum verwiesen. Die Studie von Bruner, Winklhofer und Zinser zu Beteiligungsaktivitäten in Kommunen im Jahr 1998 zeigt, dass repräsentative Formen einen eher marginalen Anteil an den Beteiligungsaktivitäten insgesamt einnehmen (Bruner u. a. 1999). Und die Studie von Fatke/Schneider (2005) zeigt, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Kontext im Vergleich zur Familie und der Schule verbesserungswürdig ist. Zur Ausgestaltung dieser Partizipationsformen und den besonderen Schwierigkeiten gibt es auch empirische Hinweise (vgl. Burdewick 2003; Burdewick 2008; Danner 2000). Diese zeigen, dass die Angebote oft nicht passend zu den Erwartungen und dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen sind.

Der Anteil der Erwachsenenvertretungen von Kindern und Jugendlichen, z. B. durch Kinder- und Jugendbeauftragte, ist seit 2000 weiter gesunken. Möglicherweise verbergen sich hinter diesem Ergebnis Kürzungsbestrebungen der Kommunen, die eine solche Funktion nicht mehr in ihren Budgets vorsehen. Meinhold-Henschel kommt zu folgender Einschätzung: „Stellen von Kinderbeauftragten werden bei Personalfuktuation nicht wieder besetzt und die Finanzmittel für diesen Bereich unter dem allgemeinen Kostendruck reduziert. Die schwierige finanzielle Situation ist eine Ursache für diesen Prozess, jedoch nicht die einzige. In manchen Kommunen ist nach der Anfangseuphorie Ernüchterung eingetreten, da Beteiligungsprozesse nicht immer als Erfolg bewertet werden: Wenig nachhaltige Resonanz bei Kindern und Jugendlichen, Politiker, die sich der Anstrengung von Aushandlungsprozessen nicht unterwerfen wollen, Verwaltungsmitarbeiter, die Partizipationsprozesse als Störung von administrativen Abläufen erleben, sind Phänomene, die beschrieben werden, die allerdings nicht verallgemeinerungsfähig sind“ (Meinhold-Henschel 2005).

6.6 Beteiligung bietet Anlass zu Optimismus und Vorsicht

Die Ergebnisse der Jugendamts- und Jugendverbandsbefragung, der Erhebung bei stationären Einrichtungen sowie der qualitativen Studie zur Partizipation von AdressatInnen in den erzieherischen Hilfen zeigen (vgl. Pluto 2007), dass sich Fachkräfte in den einzelnen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe auf dem Weg befinden, Beteiligung von AdressatInnen zu fördern. Nach den Jahren intensiver Debatten sieht man positive Effekte in der Kinder- und Jugendhilfe. Am deutlichsten wird dies an den stationären Einrichtungen. Immer mehr Einrichtungen haben erkannt, dass es institutionalisierte Formen der Beteiligung braucht, damit die Rechte von Kindern und Jugendlichen gewahrt sind und Kinderschutz erfolgreich sein kann. Es wächst offensichtlich die Einsicht, dass solche Formen ein wichtiger Baustein für erfolgreiche Partizipationsprozesse sind. Auch die Gründung verschiedener Beschwerdestellen außerhalb von Einrichtungen (vgl. Urban-Stahl 2010) und die Aktivitäten einzelner Bundesländer zur Unterstützung von Beteiligung in Einrichtungen lassen den Schluss zu, dass sich langsam ein Bewusstsein für eine Beschwerdekultur, wie es sie beispielsweise in den Niederlanden sehr ausgeprägt gibt (van Santen 2006a), entwickelt. Insbesondere im Bereich der erzieherischen Hilfen, aber auch in den anderen Bereichen der Jugendhilfe, wird es jedoch weiterhin notwendig sein, institutionelle Beteiligungsgremien als wichtigen Bestandteil des „Fehlermanagements“ der Einrichtung zu etablieren. Solange institutionelle Gremien als Belastung und vor allem als bedrohlich wahrgenommen werden, werden sich positive Effekte nicht einstellen.

Die Ergebnisse sind aber auch Anlass zu Vorsicht. An vielen Stellen zeigt sich keine weitere Zunahme der Verwirklichung von Beteiligung. Dies trifft für die Hilfeplanung zu, für die Beteiligung im Alltag der stationären Einrichtungen und auch im kommunalen Rahmen. Zum Teil ist sogar eine Tendenz zur Skepsis auszumachen. Ein Grund hierfür ist möglicherweise die Frustration über die vielfältigen Hürden, die mit solchen Prozessen verbunden sind, nachdem die Anfangseuphorie verflogen ist und die Schwierigkeiten, Partizipationsprozesse über Einzelaktivitäten hinaus zu verankern, offensichtlich werden.

Ein weiterer Grund könnte aber auch darin zu finden sein, dass die gesellschaftliche Stimmung nicht dazu beiträgt, den Beteiligungsanspruch aktiv zu unterstützen. Andere Logiken des Umgangs mit den AdressatInnen – z.B. expertendominierte Entscheidungen darüber, was gut für die AdressatInnen ist – erhalten gerade im Kontext der Kinderschutzaktivitäten eine hohe Evidenz. Im Umkehrschluss reduziert sich möglicherweise das Bewusstsein für die politische und damit emanzipatorische Funktion von Beteiligung. Das heißt, das fachliche Handeln ist weniger darauf ausgerichtet, die Adressaten in die Lage zu versetzen, sich wieder selbst helfen zu können. Die Unterstützung und Förderung von Beteiligung wird zudem eher

unter einem Leistungsgedanken betrachtet und weniger unter dem Lerngedanken. Bezogen darauf, dass es bei der Partizipation von Kindern und Jugendlichen immer um Entwicklungs- und Lernprozesse geht, hat die Kinder und Jugendhilfe noch weiteren Entwicklungsbedarf. An verschiedenen Ergebnissen wird offensichtlich, dass die Kinder- und Jugendhilfe dafür sorgen muss, dass es Informationsmaterial und Schulungen gibt und die Kinder und Jugendlichen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte und Möglichkeiten auch wahrzunehmen.

Kapitel 7

Zusammenarbeit mit Eltern – Beteiligungsstrategien in verschiedenen Arbeitsfeldern

Die Aufgabe zur Zusammenarbeit mit Eltern und dabei deren besondere Stellung und Rolle gegenüber ihrem Kind zu berücksichtigen prägt das Handeln in den meisten Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Dies gilt auch insbesondere dort, wo die gesetzlichen Bestimmungen des SGB VIII unmittelbar eine Zusammenarbeit zwischen Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe und Eltern anregen wollen. Zu nennen sind zum einen im Bereich der Kindertagesbetreuung § 22a SGB VIII (Förderung in Tageseinrichtungen) mit Aussagen zur Zusammenarbeit mit und zur Beteiligung von Erziehungsberechtigten (z.B. in Gremien wie Elternbeiräten) durch Institutionen. Zum anderen trifft dies im Bereich der erzieherischen Hilfen insbesondere auf die Paragraphen § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) und § 37 SGB VIII (Zusammenarbeit bei Hilfen außerhalb der eigenen Familie) zu. Daher wird in dem vorliegenden Beitrag „Zusammenarbeit mit Eltern in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe“ für die Bereiche Kindertagesbetreuung und stationäre erzieherische Hilfe auf der Basis der DJI-Kita-Studie 2007, der DJI-Einrichtungserhebung 2009, einer qualitativen Studie bei stationären Einrichtungen und der DJI-Jugendamtsbefragung 2009 ein Überblick über die Bedeutung, Praxis und bestehenden Hemmnisse in der Zusammenarbeit mit Eltern gegeben.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Studien in der Zusammenschau, dass das Thema Zusammenarbeit mit Eltern in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe angekommen ist und dort in seiner Bedeutung allgemein hoch eingeschätzt wird. Je nach Handlungsfeld reichen die Formen der Zusammenarbeit mit und Beteiligung von Eltern über beiläufig sich ergebende Tür- und Angelgespräche, regelmäßig stattfindende Beratungsgespräche bis hin zu institutionalisierten Elterngremien (z.B. Elternbeiräten). Hemmnisse und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit Eltern ergeben sich aus dem professionellen Selbstverständnis der Fachkräfte (z.B. divergierende Erwartungen an deren Expertenstatus), einer überwiegend immer noch vorliegenden Kindzentrierung der Angebote (gerade im Bereich der Hilfen

zur Erziehung) und aus oftmals fehlenden institutionellen Ressourcen (personell, finanziell) für eine gelingende Zusammenarbeit.

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen und Ergebnisse werden zentrale Herausforderungen für die Zusammenarbeit mit Eltern in den genannten Arbeitsfeldern beschrieben.

Familien sind für so gut wie alle Kinder und Jugendlichen der bedeutendste „soziale Ort“ (Liegle 2009: S. 100), an dem Erziehungs- und Bildungsprozesse stattfinden. Doch haben sich die Bedingungen des Zusammenlebens von Eltern und Kindern verändert.

Elternsein ist unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen eine Option neben anderen Lebens- und Partnerschaftsformen geworden. Erziehungsvorstellungen haben sich gewandelt und ausdifferenziert, so dass Eltern sich entscheiden können und müssen, wie sie die Beziehung zu ihrem Kind gestalten. Die Menge an Erziehungsratgebern und die Vielzahl unterschiedlicher Ratschläge, die sie vertreten, spiegeln das Bedürfnis vieler Eltern nach Orientierung wider – und machen deutlich, dass es über die „richtige“ Erziehung keinen gesellschaftlichen Konsens mehr gibt. Optionen zu haben, wird von Eltern nicht immer als Chance begriffen, sondern viele Eltern fühlen sich verunsichert und überfordert. Das Ideal einer partnerschaftlichen Eltern-Kind-Beziehung, welches an Bedeutung gewonnen hat, kann ebenfalls als anstrengend empfunden werden, denn es erfordert im Erziehungsgeschehen ein hohes Maß an Aushandlung und Vorbilder aus der Eltern- und Großelterngeneration sind rar.

Es sind jedoch nicht allein die Vielzahl an Optionen und gewandelte Erziehungsvorstellungen, die eine Verunsicherung und Überforderung von zunehmend mehr Familien wahrscheinlicher machen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Rückgangs der Geburtenzahlen wird es für Kinder zunehmend schwieriger, die Gemeinschaft mit Gleichaltrigen zu erleben. Eltern werden vor die Aufgabe gestellt, beispielsweise zum Spielpartner ihres Kindes zu werden oder auch im Sinne von Familienmanagement die pädagogische Förderung und Sozialkontakte des eigenen Kindes zu organisieren. Die vielfältigen Aufgaben, die an Eltern herangetragen werden, die z. T. hohen Leistungserwartungen an Kinder, die Befürchtung, nicht mithalten zu können sowie ein Mangel an elterlichen und familiären Erziehungs- und Beziehungskompetenzen lassen eine Überforderung von zunehmend mehr Familien wahrscheinlich werden.

Nicht zuletzt führen gestiegene Ansprüche an die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben dazu, dass sich Eltern und vor allem Frauen – die nach wie vor den Großteil der Erziehungsleistungen in der Familie erbringen – vielfach zu einem permanentem Spagat zwischen den beiden Aufgaben gezwungen sehen (vgl. Merkle u. a. 2008).

Von diesen Entwicklungen bleibt auch die Kinder- und Jugendhilfe nicht unberührt. Die Kinder- und Jugendhilfe wird immer weiter in die Position

eines „Akteurs im Prozess des Aufwachsens“ (Rauschenbach 2010: S. 34) gerückt; daraus ergeben sich auch Konsequenzen für die Verschiebung des Verhältnisses von öffentlicher und privater Erziehung. Neben dem Grundgesetz betont auch das SGB VIII in seiner Grundausrichtung die zentrale Bedeutung von Familie und Eltern als Ort des Aufwachsens von jungen Menschen. Sind Eltern aber nicht in der Lage, ihre Erziehungsaufgabe wahrzunehmen, so soll „Jugendhilfe (...) Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen“ (§ 1 Absatz 3 SGB VIII). In der Kinder- und Jugendhilfe stehen unterschiedliche Angebote für Eltern und Familien bereit, in denen Erziehungsverantwortung gestärkt und ausdifferenziert werden soll: Diese reichen von den Angeboten zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21 SGB VIII), über Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§§ 22 bis 26 SGB VIII) bis hin zu den Hilfen zur Erziehung (§§ 27 bis 35 SGB VIII). Obwohl das SGB VIII auf eine Stärkung der Elternrolle ausgerichtet ist, führte die Zusammenarbeit mit Eltern in den verschiedenen Arbeitsfeldern in der Kinder- und Jugendhilfe lange Zeit ein Schattendasein. Gesamtgesellschaftliche Veränderungstendenzen, wie beispielsweise ein gesteigertes öffentliches und mediales Bewusstsein für Erziehungsfragen oder auch eine wahrgenommene öffentliche Verantwortung für das Wohlergehen von Heranwachsenden (z.B. im Rahmen der Debatte um Kindeswohlgefährdung) haben dazu geführt, dass Aspekten der Zusammenarbeit mit Eltern in Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe (vor allem in den Bereichen Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung) vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wird (Gragert/Seckinger 2008). Trotz dieser gestiegenen Aufmerksamkeit für das Thema fehlt im Feld der Kinder- und Jugendhilfe eine arbeitsfeldübergreifende Diskussion zu zentralen Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit Eltern, die bislang kaum über punktuelle Analysen (z.B. Gragert u.a. 2005a) hinausgekommen ist.

Zudem ist die Zusammenarbeit mit Eltern in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe bedeutsam, weil Kinder und Jugendliche einen nicht unerheblichen Teil der Woche neben der Familie auch in institutionellen Settings (wie z.B. Kindertageseinrichtungen, Schule oder auch stationären erzieherischen Hilfen) verbringen. Vor allem im Bereich der Kindertagesbetreuung lässt sich ein gesteigerter Bedarf nach ganztägigen Betreuungsplätzen (auch für zunehmend jüngere Kinder) erkennen, so dass eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Fachkräften und Eltern erforderlich ist. Auch im Bereich der (stationären) erzieherischen Hilfen bedarf es der Klärung des Verhältnisses zwischen Fachkräften und Eltern, da die Zusammenarbeit mit Eltern wesentliche Voraussetzung für die in § 34 SGB VIII formulierten Rückführungsbemühungen in die Herkunftsfamilie ist.

Die Kinder- und Jugendhilfe kann zudem nur dann qualitativ hochwertige Angebote offerieren, wenn sie gemeinsam mit den Eltern Erziehungs-

partnerschaften eingeht, um Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung optimal zu fördern. Somit ist es für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe essenziell, ihre Angebote nicht nur auf die speziellen Bedürfnisse und Interessen von Kindern und Jugendlichen auszurichten, sondern auch die Belange von Eltern mit zu berücksichtigen, um nachhaltig erfolgreich arbeiten zu können.

Für die Kinder- und Jugendhilfe ergibt sich also arbeitsfeldübergreifend die Notwendigkeit, sich mit der fachlichen Gestaltung der Zusammenarbeit mit Eltern auseinanderzusetzen. Von besonderer, arbeitsfeldübergreifender Relevanz sind insbesondere Fragestellungen des Selbstverständnisses der Fachkräfte in der Zusammenarbeit mit Eltern, der Partizipation von Eltern in Einrichtungen und Angeboten, der Unterstützung elterlicher Erziehungsfähigkeit, der Förderung von Bindungsbeziehungen, des Stellenwerts der Zusammenarbeit mit Eltern für die Ausgestaltung des Hilfeangebots sowie die Frage nach den hierfür bereitstehenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Die nachfolgenden Abschnitte widmen sich Aspekten der Zusammenarbeit mit Eltern in den Bereichen Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung auf der Basis von Ergebnissen aus empirischen Erhebungen zu Kindertageseinrichtungen, Jugendämtern und stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. Die genannten Handlungsfelder werden in der Argumentation simultan betrachtet, da sie oftmals mit gemeinsamen Herausforderungen (z.B. ähnlichem Ausbildungsstandard der Fachkräfte) konfrontiert sind.

7.1 Pädagogisches Selbstverständnis und Hemmnisse in der Zusammenarbeit mit Eltern aus der Perspektive der Fachkräfte

Die konkrete Gestaltung der Zusammenarbeit mit Eltern stellt für Fachkräfte in sämtlichen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe eine besondere Herausforderung dar. Fachkräfte sind oft davon überzeugt, dass sie qua Ausbildung besser als die Eltern wissen, was für deren Kinder gut ist. Sie definieren den eigenen Fachkräftestatus als Expertenschaft, die zur Bevormundung von Eltern, die in ihren Augen Laien sind, berechtigt. Demgegenüber stehen manchmal selbstbewusste oder auch „unbequeme“ Eltern als Experten in eigener Sache. Das Handeln der Eltern gegenüber ihrem Kind steht vielfach auch unter dem Motto, dass sie ebenfalls – wie die ausgebildeten Experten – wissen, was „das Beste“ für ihr Kind ist und ihr Wissen nachdrücklich auch in Handeln umsetzen. Da die Eltern in der Regel auch die Personensorgeberechtigten für das Kind sind, erleben sich Fachkräfte oftmals den Eltern gegenüber „hilflos“ ausgeliefert: Sie stehen in ihrem professionellen Handeln vor einem Rollenproblem. Aufgrund ihrer Ausbil-

dung sind sie davon überzeugt, „besser zu wissen“ wie man mit spezifischen Erziehungssituationen umgeht, müssen aber das Verhalten der Eltern gegenüber dem Kind akzeptieren, solange die Eltern selbst keinen Veränderungsbedarf sehen bzw. das Wohl ihres Kindes gefährden. Mit welchen konkreten Schwierigkeiten die Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen und erzieherischen Hilfen konfrontiert sind und welche Konsequenzen sich daraus für das eigene berufliche Rollenbild ergeben, sollen die nachfolgend aufgeführten Beispiele aus den Arbeitsbereichen Kindertagesbetreuung und Heim-erziehung zeigen.

Die Veränderungen im Verhältnis von öffentlicher und privater Erziehung führen auch zu anderen Anforderungen an Erziehungs- und Bildungsprozesse in Einrichtungen (wie z.B. Kindertageseinrichtungen). So wird zum Beispiel von Kindertageseinrichtungen immer mehr verlangt, dass sie zu einem „(...) Lern- und Lebensort für Kinder und Familien [werden], in dem die Erzieherinnen die Entwicklung des Kindes fördern und die Eltern stärken und vernetzen können“ (Sättele 2010: S. 8). Diese Sichtweise auf das Verständnis von Kindertageseinrichtungen hat auch Konsequenzen für die berufliche Rolle der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen: Sie sollen die Kinder nicht nur betreuen und erziehen, sondern auch Bildungsprozesse aktivieren, Entwicklungsrückstände kompensieren (siehe z.B. Bildungspläne und die Aufgabe, Bildungsbenachteiligungen frühzeitig auszugleichen). Erzieher/innen werden immer mehr zu ExpertInnen für die kindliche Entwicklung, Bildung und Erziehung: Ihr Können und Wissen erstreckt sich von Gesundheit, Ernährung, entwicklungspsychologischem Wissen, Haushaltsführung etc. bis hin zu Vernetzungsmöglichkeiten im Sozialraum. Dieses gewandelte Verständnis berührt auch die Zusammenarbeit mit Eltern. Die Erwartungen der Eltern an Erzieher/innen verändern sich ebenfalls. Manche Eltern begreifen die Kindertageseinrichtung als reines Dienstleistungsangebot, andere haben wiederum die Sorge, ihr Kind werde nicht bestmöglich gefördert. Diese unterschiedlichen Erwartungen der Eltern können dazu führen, dass sich Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen in der Zusammenarbeit mit Eltern durch deren Anspruchsdenken überfordert fühlen, mit der eigenen Rolle unzufrieden oder unsicher gegenüber Eltern sind. Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen erleben bestimmte Verhaltensweisen von Eltern (wie beispielsweise „sich einmischen“, „Besserwisserei“ oder ein fehlendes Feedback) vielfach als mangelnde Anerkennung des eigenen beruflichen Handelns. Immer wieder kommt hinzu, dass Fachkräfte und Eltern unterschiedliche Prioritäten haben: Während die Fachkräfte die pädagogische Förderung aller Kinder in einer Gruppe im Blick haben, fokussieren Eltern vor allem die individuelle Förderung ihres Kindes. Nicht alle Eltern können nachvollziehen, dass von ihnen gemachte Vorschläge aufgrund institutioneller Notwendigkeiten nicht umgesetzt werden. Daraus ergeben sich in der Interaktion zwischen Fachkräften und Eltern nicht selten Zuständigkeits- und Rollenkonflikte (Thiersch 2004). Bedingt sind diese

Schwierigkeiten im Umgang mit Eltern auch durch die Ausbildungsinhalte, da immer noch fast ausschließlich auf die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen fokussiert wird und spezifische Methoden der Erwachsenenbildung, wie sie für die Zusammenarbeit mit Eltern erforderlich sind, eher randständig thematisiert werden (vgl. Gragert/Seckinger 2008).

Da im pädagogischen Gruppendienst in stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung überwiegend Erzieher/innen arbeiten, gibt es auch hier selten für die Zusammenarbeit mit Eltern qualifizierte Mitarbeiter/innen. Sie sind zudem vielfach mit Eltern und Familien konfrontiert, die besondere Anforderungen an die Zusammenarbeit stellen. Vor allem Eltern der sog. „neuen Unterschicht“ (Oelkers 2009: S. 142) stellen mit ihrer vielschichtigen Problembelastung wie beispielsweise psychischen Problemen, Missbrauch und Abhängigkeit von Substanzen (Alkohol, Drogen etc.), Gewalthandlungen innerhalb der Familie (körperlicher, psychischer und/oder sexueller Missbrauch/Misshandlung von Familienmitgliedern) oder psychosozialen Problemen (z.B. finanzielle Notlagen; Drees 1998; Faltermeier 2004) gestiegene Anforderungen an das professionelle Selbstverständnis und die Handlungskompetenzen der Fachkräfte. Fachkräften fällt es oftmals schwer, den Kontakt mit den als schwierig erlebten Eltern zu suchen, aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Sie neigen dazu, die traditionellen mittelschichtsorientierten Formen der Zusammenarbeit mit Eltern unhinterfragt auf alle Eltern zu übertragen (vgl. Oelkers u. a. 2010). Konsequenzen dieser mangelnden Reflexion des eigenen professionellen Handelns können im Scheitern und in einer mangelnden Effektivität der Zusammenarbeit mit denjenigen Eltern liegen, die aufgrund individueller Problemlagen einen besonderen Unterstützungsbedarf vermuten lassen. Vielfach werden Eltern von stationären Einrichtungen nicht – obwohl sie dies nach § 27 Absatz 1 SGB VIII sind – als AdressatInnen, Auftraggebende, KundInnen oder Partner/innen im Hilfeprozess angesehen, sondern (auch) als „Störenfriede“ (Unzner 2004: S. 127). Es wird zwar von „partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ (z.B. bei der Beteiligung im Hilfeplanverfahren) gesprochen, aber den Eltern wird kaum Erziehungsverantwortung zugestanden (vgl. Blandow 2004; Faltermeier u.a. 2003; Schulze-Krüdener 2005). Eine gute Zusammenarbeit wird dadurch erschwert, dass Fachkräfte die Ursache für das Problemverhalten der Kinder in den Eltern sehen und diesen auch nur wenig Veränderungsmöglichkeiten und Veränderungswillen zutrauen. Manche Eltern fühlen sich von den Fachkräften in stationären Einrichtungen nicht wertgeschätzt und erleben kein Interesse an ihren persönlichen Lebensbedingungen (Faltermeier 2004). Häufig treten Fachkräfte in erzieherischen Hilfen und Eltern aber auch in eine Art Konkurrenzverhältnis darum, wer nun das Kind bzw. den Jugendlichen besser erzieht (Gragert/Seckinger 2008; Hiller 2010). Auf Seiten der Fachkräfte entsteht in der Gesamtheit nicht selten der Eindruck, durch eigene Bemühungen in der Zusammenarbeit mit Eltern nur wenig Veränderungen beispielsweise in deren erziehe-

rischem Handeln erreichen zu können; Eltern werden in diesem Zusammenhang als „hoffnungslose Fälle“ (Gragert/Seckinger 2008: S. 8) etikettiert. Dies ist ein Grund, weshalb auf Seiten der Fachkräfte kaum noch Motivation besteht, mit diesen Eltern zum Wohl des Kindes zusammenzuarbeiten.

Ergebnisse der DJI-Kita-Studie 2007 zeigen, dass mehr als jede vierte der befragten Kindertageseinrichtungen (29%) angibt, mit bestimmten Gruppen von Eltern keine regelmäßigen Gespräche zu führen. Im Durchschnitt liegt der geschätzte Anteil von Eltern, mit denen keine Gesprächskontakte gepflegt werden, in den Einrichtungen bei 10%.

Bei der Analyse der Begründungen dafür belegen die Befunde der DJI-Kita-Studie 2007, dass aus Sicht der Einrichtungen der häufigste Grund für nicht stattfindende Gespräche Desinteresse der Eltern (71%) ist. 60% der Einrichtungen sehen als Ursache eine Dienstleistungsmentalität der Eltern gegenüber der Kindertageseinrichtung. Vielfach ist eine Kombination dieser beiden Einschätzungen anzutreffen. Somit lokalisiert ein Großteil der Kindertageseinrichtungen die Ursache für nicht stattfindende Elterngespräche bei den Eltern selbst. Gut ein Drittel (34%) der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen gehen aber auch davon aus, dass sich Eltern nicht angesprochen fühlen. Ein weiteres Hemmnis für das Zustandekommen von Gesprächen zwischen Fachkräften und Eltern sehen die Einrichtungen in der (hohen) Arbeitsbelastung der Eltern (43%). Für jede fünfte Einrichtung (20%) stellen psychische Probleme der Eltern einen Hinderungsgrund für einen regelmäßigen Kontakt dar. Gespräche mit psychisch beeinträchtigten Menschen zu führen, scheint für Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen eine besondere (fachliche) Herausforderung zu sein. Gerade Kinder psychisch kranker Eltern(-teile) haben selbst ein erhöhtes Risiko für die Entwicklung einer Vielzahl von Entwicklungsbeeinträchtigungen. Daher ist es gerade für diese Kinder besonders nachteilig, wenn mit ihren Eltern keine (regelmäßigen) Gesprächskontakte stattfinden, die die Möglichkeit der Anbahnung weiterer psychosozialer Hilfen beinhalten. Familiäre Armutslagen sind für 12% der Einrichtungen Anlass, keine regelmäßigen Gespräche mit Eltern zu führen. Diese werden am seltensten als Ursache für das Ausbleiben von Elterngesprächen genannt. Möglicherweise ist das in Zusammenhang damit zu sehen, dass Armutslagen von vielen Betroffenen oftmals verheimlicht bzw. verborgen werden oder das Thema von den Fachkräften oft auch nicht mit der entsprechenden Sensibilität wahrgenommen wird. Insgesamt legen diese Befunde den Schluss nahe, dass die Zusammenarbeit zwischen Kindertageseinrichtungen und Eltern dann selten ist und als schwierig wahrgenommen wird, wenn Fachkräfte und Eltern nicht mühelos in Kontakt zueinander treten. Ein zweites Ergebnis ist, dass die Zusammenarbeit mit Eltern in einem Teil der Einrichtungen da Grenzen hat, wo die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen in Frage gestellt wird. So besteht beispielsweise ein signifikanter Zusammenhang dahingehend, dass diejenigen Kindertageseinrichtungen, die mit bestimmten Eltern keine regelmäßigen Gesprächs-

kontakte unterhalten, auch öfter der Meinung sind, Eltern mischten sich mit ihren Forderungen zu stark in die (pädagogische) Arbeit der Einrichtung ein.

Auch aus der Perspektive der Fachkräfte, die im Rahmen von Fremdunterbringungen mit Eltern zusammenarbeiten (Mitarbeitende in stationären Einrichtungen oder auch im Jugendamt), ist die Zusammenarbeit nicht immer einfach: So gibt gut jede zweite befragte Einrichtung bzw. Behörde an, dass bestimmte elterliche Merkmale die Zusammenarbeit erschweren oder sogar ausschließen (vgl. Tab. 7.1).

Tab. 7.1: Vorliegen von Voraussetzungen, die eine Zusammenarbeit mit Eltern erschweren (%-Anteil der „Ja“-Antworten)

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Ins-gesamt	Ost	West	Ins-gesamt
Es gibt Voraussetzungen, die eine Zusammenarbeit mit Eltern verhindern bzw. ausschließen.	47 %	53 %	51 %	44 %	49 %	47 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

So geben 44% der Jugendämter in Ostdeutschland und knapp jedes zweite Jugendamt in Westdeutschland (49%) an, die Zusammenarbeit mit Eltern im Rahmen der stationären Unterbringung eines Kindes sei von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Diese Jugendämter handeln somit nicht entsprechend den Vorgaben von § 37 Abs. 1 SGB VIII, sondern suchen sich für die Zusammenarbeit möglicherweise diejenigen Eltern aus, denen sie aufgrund bestimmter äußerer Kennzeichen (z.B. mittlerer Bildungsabschluss oder fester Arbeitsplatz) eine bessere Prognose für die Zusammenarbeit zuschreiben. Dass das nicht immer die Eltern (und Kinder oder Jugendlichen) mit den dringlichsten Problemen und Förderbedarfen sind, liegt auf der Hand. Stationäre Einrichtungen unterscheiden sich hinsichtlich dieser Einschätzung kaum von Jugendämtern (vgl. Tab. 7.1). Auch sie sehen häufig eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Zusammenarbeit aufgrund persönlicher Eigenschaften der Eltern.

Aspekte familiärer Gewalt (körperliche und/oder sexuelle Gewalt) gehören für Fachkräfte im Arbeitsbereich stationärer erzieherischer Hilfen zu den bedeutendsten Gründen, die eine Zusammenarbeit mit Eltern erschweren (vgl. Tab. 7.2). Etwa jede dritte stationäre Einrichtung (35%) und mehr als jedes zweite Jugendamt (55%) gibt an, dass eine psychische Erkrankung der Eltern die Zusammenarbeit ebenfalls maßgeblich beeinträchtigt. Unter den psychosozialen Faktoren, die mit Schwierigkeiten für die Zusammen-

arbeit von Eltern und Fachkräften behaftet sind, stellt sich die „Herausnahme des Kindes gegen den Willen der Eltern“ (28% der stationären Einrichtungen, 42% der Jugendämter) am bedeutendsten heraus. Sprachbarrieren (sowohl im Sinne mangelnder deutscher Sprachkenntnisse als auch unterschiedlicher Auffassungsgaben) stellen für 15% der befragten stationären Einrichtungen (18% der Jugendämter) ein Hemmnis dar. Bei den „sonstigen Aspekten“ fällt auf, dass immerhin 9% der Einrichtungen (4% der Jugendämter) den Eltern unterstellen, sie hätten „kein Interesse an ihrem Kind“ und deswegen sei eine Zusammenarbeit mit ihnen auch schwer möglich. Die Ergebnisse verweisen auf ein erhebliches Qualifizierungspotenzial bei den Fachkräften, denn die häufig angegebenen Gründe – wie etwa familiäre Gewalt und psychische Erkrankungen der Eltern – stellen besondere Anforderungen an die Mitarbeitenden.

Tab. 7.2: Spezifische Kennzeichen von Eltern mit denen keine Zusammenarbeit möglich ist (Mehrfachantworten)

	Stationäre Einrichtungen	Jugendämter
<i>Familiäre Gewalt</i>		
Gewalttätiges Verhalten der Eltern	48 %	64 %
Sexueller Missbrauch in der Familie	44 %	42 %
<i>Psychische Labilität</i>		
Psychische Erkrankung	35 %	55 %
Unzuverlässigkeit bei Absprachen	31 %	46 %
Alkoholmissbrauch	30 %	39 %
Drogenabhängigkeit	30 %	30 %
<i>Psychosoziale Faktoren</i>		
Herausnahme des Kindes gegen den Willen der Eltern	28 %	42 %
Große Entfernung des elterlichen Wohnorts zur Einrichtung*	15 %	/
Sprachbarrieren	15 %	18 %
Geringe intellektuelle Auffassungsgabe*	10 %	/
<i>Sonstige Aspekte (offene Frage) setzen sich zusammen aus:</i>		
Eltern haben kein Interesse am Kind	9 %	4 %
Akute Kindeswohlgefährdung durch Elternkontakt	2 %	0 %
Gerichtliche Auflagen	1 %	1 %
Kontaktsperre/anonyme Unterbringung	1 %	0 %
Sonstiges	4 %	5 %

* bei Jugendämtern nicht erhoben

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die eigentliche professionelle Herausforderung besteht in stationären Einrichtungen wie in Kindertageseinrichtungen darin, Wege zu finden, auch mit den Eltern zusammenzuarbeiten, die mühsam zu erreichen sind und mit denen sich die Zusammenarbeit schwieriger gestaltet. Die Etikettierung von Eltern als nicht für die Zusammenarbeit geeignet kann als Ausdruck einer ausgeprägten Kindzentrierung in der Kinder- und Jugendhilfe gelesen werden. Notwendig wäre aber, dass die Fachkräfte die nicht aufzulösende Spannung zwischen einer Kindzentrierung, die durch die Verpflichtung zum Kindeswohl begründet wird, und einer Orientierung an den Eltern, die durch das starke Elternrecht notwendig ist, in ihrer täglichen Arbeit aushalten und lernen, mit den dadurch entstehenden Widersprüchen konstruktiv umzugehen, anstatt sie einseitig aufzulösen.

Wichtig für das eigene professionelle Selbstverständnis der Fachkräfte ist auch die Sichtweise auf die Klienten – ob man ihnen Ressourcen bzw. Kompetenzen zubilligt oder ob man sie ausschließlich als defizitbehaftet wahrnimmt. Die Wahrnehmung von individuellen Voraussetzungen auf Seiten der Eltern durch die Fachkräfte kann einen Beitrag dazu leisten, sich der Stärken und Schwächen des Gegenübers bewusst zu werden. So muss aus Sicht der Fachkräfte erst einmal daran gearbeitet werden, dass die Eltern ein Problembewusstsein entwickeln, wobei Einrichtungen und Behörden in Ostdeutschland dieser Aussage in höherem Maße zustimmen als Einrichtungen und Behörden in Westdeutschland; die gefundenen Unterschiede sind allerdings nur für stationäre Einrichtungen, nicht aber für Jugendämter, signifikant (vgl. Tab. 7.3).

Tab. 7.3: Berücksichtigung von individuellen elterlichen Voraussetzungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern (%-Anteile „trifft zu“).

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Ins-gesamt	Ost	West	Ins-gesamt
Bei vielen Eltern muss erst daran gearbeitet werden, dass sie überhaupt ein Problembewusstsein entwickeln.*	86 %	74 %	78 %	92 %	86 %	88 %
Es ist wichtig, die Bedürfnisse der Eltern zu berücksichtigen.	69 %	70 %	70 %	/	/	/

* Ost-West-Unterschied signifikant für stationäre Einrichtungen (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Auffällig hierbei ist auch, dass es vor allem für stationäre Einrichtungen mit einem Platzangebot von bis zu 18 Plätzen (84%) signifikant wichtiger ist, ein Problembewusstsein bei den Eltern zu entwickeln, als für Einrichtungen

mit einem Angebot von mehr als 18 Plätzen (74%). Sieben von zehn stationären Einrichtungen finden es wichtig, die Bedürfnisse der Eltern bei der Ausgestaltung des Hilfeangebots zu berücksichtigen. Durch den hohen Anteil der Zustimmung zu dieser Aussage wird deutlich, dass stationäre Einrichtungen den Schwerpunkt ihrer Arbeit nicht mehr nur in der pädagogisch-therapeutischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sehen, sondern vermehrt auch Aspekte der Zusammenarbeit mit Eltern in ihre Arbeit integrieren. Vor allem sind es die stationären Einrichtungen mit einem Angebot von bis zu 18 Plätzen (59%), die signifikant seltener als Einrichtungen mit mehr als 18 Plätzen (80%) angeben, dass es wichtig sei, elterliche Bedürfnisse in der Zusammenarbeit mit diesen zu berücksichtigen. Dies kann als Hinweis dafür gesehen werden, dass es für kleine Einrichtungen mit einem familienähnlichen Charakter eine fachliche Herausforderung darstellt, das eigene pädagogische Vorgehen sowohl als Beratung und Unterstützung für Eltern als auch als Förderung des Kindeswohls aufzufassen. Die beiden in Tabelle 7.3 dargestellten Ergebnisse weisen auf Widersprüche im fachlichen Selbstverständnis hin. Die Zustimmung zu der Aussage, dass die Eltern erst einmal ein Problembewusstsein entwickeln müssten, ist Ausdruck der Expertenrolle. Die Fachkräfte sehen das Problem, auch wenn die Eltern mit der Erfüllung ihrer Erziehungsaufgabe zufrieden sind. Die hohe Zustimmung zu dem zweiten Item hingegen signalisiert, dass Fachkräfte anfangen, ihre Rolle zu überdenken und den Eltern eine neue Rolle, nämlich die eines Mitgestalters, zuzubilligen.

Das Selbstverständnis von Fachkräften und deren Einstellung zu den Eltern werden als eine der zentralen Variablen einer gelingenden Zusammenarbeit angesehen (vgl. Köngeter 2009; Sättele 2010). Die Ergebnisse der vorgestellten DJI-Studien zeigen in ihrer Zusammenschau, dass Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe sich nicht vorbehaltlos auf die Zusammenarbeit mit Eltern einlassen. Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe sehen sich (primär) für das Wohl der ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen verantwortlich und lassen dabei nicht selten die Bedürfnisse von deren Eltern außer Acht, obwohl – wie im Falle der Hilfen zur Erziehung – den Eltern eigentlich eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der Hilfe beizumessen ist. Vielfach werden von den Fachkräften Hemmnisse (z.B. psychische Belastung der Eltern) angeführt, die ihrer Auffassung nach das Zustandekommen einer Zusammenarbeit erschweren. Die von den Fachkräften angeführten Gründe verweisen darauf, dass sich Fachkräfte in der Zusammenarbeit mit Eltern oftmals an ihre professionellen Grenzen geführt sehen. Um den an sie gestellten Herausforderungen besser begegnen zu können, benötigen Fachkräfte in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe Aus-, Fort- und Weiterbildungen im Bereich „Zusammenarbeit mit Eltern und Familien“. Mögliche arbeitsfeldübergreifende Handlungsbedarfe lassen sich im Umgang mit psychisch belasteten

Eltern sowie in der Entwicklung interkulturell sensitiver Formen der Zusammenarbeit mit Eltern erkennen.

7.2 Partizipation von Eltern in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe

Partizipation ist eine der im achten Jugendbericht formulierten Strukturmaxime der Kinder- und Jugendhilfe und gehört zu ihren zentralen Handlungsprinzipien (vgl. Kap. 6; Pluto 2007), die im SGB VIII durch eine Vielzahl von Bestimmungen abgesichert sind. Dieser Anspruch bezieht sich sowohl auf die Kinder und Jugendlichen als auch auf die Eltern als die AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Abschnitt werden für die Kindertagesbetreuung und die Hilfen zur Erziehung empirische Hinweise zusammengetragen, wie die Partizipation von Eltern gestaltet wird.

Die Beteiligungsrechte von Eltern im Kontext von Kindertagesbetreuung sind in § 22a Absatz 2 Satz 2 SGB VIII geregelt („Die Erziehungsberechtigten sind an den Entscheidungen in wesentlichen Angelegenheiten der Erziehung, Bildung und Betreuung zu beteiligen“). In welcher Form Elternbeteiligung geschehen soll, wird in den landesrechtlichen Regelungen zum SGB VIII auf Länderebene genauer geregelt. Besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei institutionalisierte Gremien (Elternbeirat, Elternausschuss, Elternrat) auf der Ebene der jeweiligen Kindertageseinrichtung vor Ort. Zu den „wesentlichen Angelegenheiten“, über die Eltern nicht nur zu informieren sind, sondern auf die sie durch ein entsprechendes Gremium Einfluss haben sollten, gehören nach Lakies (2009) das pädagogische Konzept, die personelle, sächliche und räumliche Ausstattung sowie die Öffnungszeiten der Einrichtung. Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen sollten sich dieses (umfassenden) Partizipationsrechtes von Eltern bewusst sein und Bedingungen vor Ort schaffen, die die Umsetzung dieses Rechts gewährleisten.

Nach § 36 Absatz 1 SGB VIII sind Eltern durch Fachkräfte des Jugendamts bereits im Vorfeld der Inanspruchnahme einer Hilfe zur Erziehung über deren Inhalte, Form und Gestaltung des Hilfeangebots zu informieren. Im Sinne des elterlichen Wunsch- und Wahlrechts haben Eltern das Recht, im Hilfeprozess über die Form der Hilfestellung (z. B. Ort, Form der Hilfeleistung) und den Anbieter der Hilfe mit zu entscheiden. § 36 Absatz 2 SGB VIII regelt das Zustandekommen und die regelmäßige Überprüfung des Hilfeplans im Zusammenwirken von Eltern bzw. Personensorgeberechtigten, Fachkräften und Heranwachsenden während der gesamten Dauer des Hilfeangebots. Im Sinne eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens haben Eltern, Jugendamt, stationäre Jugendhilfeeinrichtung und weitere am Erziehungs- und Ausbildungsprozess des Heranwachsenden Beteiligte (z. B. Schule) eine gemeinsame Verantwortung für das Kind oder den Jugendlichen, die mittels des Hilfeplanverfahrens realisiert werden soll. Ziele und

Aufgaben der Zusammenarbeit mit Eltern – und sich daraus ergebende Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte – werden vom Gesetzgeber als verbindliche Perspektive in § 37 SGB VIII aufgezeigt. Insbesondere Absatz 1 Satz 1 verdeutlicht das Partizipationsrecht von Eltern (und Kindern und Jugendlichen) im Verlauf der Hilfestellung. Um ein Gelingen der Hilfe zu gewährleisten und dem gesetzlich formulierten Anspruch Rechnung zu tragen, ist es im Interesse sowohl von stationären Einrichtungen als auch von Jugendämtern, in den Einrichtungen und Angeboten vor Ort Bedingungen für Heranwachsende und deren Eltern zu schaffen, die ein möglichst hohes Maß an Beteiligung für Kinder und Jugendliche als auch für Eltern zulassen. Punktueller Untersuchungen (z.B. Wittke/Solf 2009) im Feld der erzieherischen Hilfen geben Anlass zu der Annahme, dass kontinuierliche und differenzierte Beteiligungsmöglichkeiten für Eltern eher die Ausnahme als die Regel sind. Allerdings liegen bislang wenig arbeitsfeldübergreifende empirische Daten zu diesem Thema vor, die das Ausmaß der Beteiligung von Eltern in Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe thematisieren.

Eine Umsetzung des Partizipationsgebots erfordert auch eine Öffnung der Einrichtung – gleich, ob es sich dabei um eine Kindertageseinrichtung oder eine stationäre Einrichtung der Erziehungshilfe handelt. Eltern sollten zur Mitarbeit und zum Besuch eingeladen sein. Ihre Bedürfnisse sollten Berücksichtigung finden bzw. die Einrichtung sollte offen sein für Veränderungsimpulse durch die Eltern. Dies erfordert neben der Herausbildung eines spezifischen professionellen Selbstverständnisses auch die entsprechenden (zeitlichen, räumlichen, personellen) Ressourcen zur Umsetzung. Ohne eine „Partizipationskultur“, welche die Einrichtung insgesamt prägt, werden Eltern nicht systematisch am Einrichtungsalltag beteiligt sein. Erschwert wird eine Realisierung des Partizipationsanspruchs durch einen Mangel an qualifizierten Fortbildungen sowie einer fehlenden Dokumentation von „Best Practice“-Beispielen.

Gremien als Gelegenheiten der Partizipation von Eltern. Die Ergebnisse der DJI-Kita-Studie 2007 dokumentieren, dass Elternbeiräte bei der Planung und Organisation von Veranstaltungen und Aktivitäten – trotz der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen hierzu – kaum am pädagogisch-inhaltlichen Ablauf in Kindertageseinrichtungen beteiligt werden. In 90% der befragten Kindertageseinrichtungen ist der Elternbeirat bei der Planung von Aktivitäten (z.B. Ausflüge, Basare etc.) beteiligt. Aber bei weniger als zwei Drittel der befragten Einrichtungen (63%) hat der Elternbeirat auch Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf das insbesondere für berufstätige Eltern wichtige Thema der Öffnungszeiten der Einrichtung, obwohl es in der Hälfte der befragten Einrichtungen (52%) Eltern gibt, die sich andere Öffnungszeiten wünschen. In nur knapp jeder zweiten Kindertageseinrichtung (48%) hat der Elternbeirat Einfluss auf die Gestaltung der Einrichtungskon-

zeption. Dies überrascht, da die Beteiligung an der Einrichtungskonzeption dem Elternbeirat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der pädagogischen Praxis der Einrichtung ermöglicht. Das Ergebnis kann als ein Hinweis dafür gesehen werden, dass viele Kindertageseinrichtungen Fragen der konzeptionellen Entwicklung als Aufgaben der Fachkräfte ansehen, an denen Eltern nicht unbedingt zu beteiligen sind. Andererseits kann aber auch gemutmaßt werden, dass es vielen Eltern gelegen kommt, konzeptionelle Fragestellungen dem hierfür ausgebildeten Fachpersonal zu überlassen. Den Einfluss des Elternbeirats auf die räumlich-sächliche Ausstattung sehen 42% und auf die Personalgewinnung 22% der befragten Einrichtungen vor. Weniger als jeder dritte Elternbeirat (31%) darf darüber mitentscheiden, was Aufnahmekriterien der Einrichtung sind. Ebenfalls gering sind die Einflussmöglichkeiten des Elternbeirats im Hinblick auf die Höhe der Elternbeiträge (17%) und die Gestaltung des Haushaltsplans (12%) in den Einrichtungen. So gut wie gar nicht dürfen Elternbeiräte bei Angelegenheiten der Dienstplangestaltung des Personals (2%) mitwirken. Unter der Kategorie „Sonstiges“ (8%) werden von Kindertageseinrichtungen hauptsächlich Aspekte wie Unterstützung bei Veranstaltungen oder der Öffentlichkeitsarbeit oder die Vermittlung zwischen Fachkräften und Eltern beim Vorliegen von Unstimmigkeiten genannt. Des Weiteren wird betont, dass der Elternbeirat bei unterschiedlichen Angelegenheiten (z.B. Ferienregelungen) informiert und angehört werden soll.

Gremien zur Beteiligung von Eltern an dem Geschehen in stationären Einrichtungen sind im Unterschied zu Kindertagesstätten wenig verbreitet. Es gibt, sieht man von der Tradition stationärer Einrichtungen als Ersatz für Eltern ab, keinen Grund, warum nicht auch in stationären Einrichtungen die Vorteile von Gremien als einer stetigen Grundlage für die Zusammenarbeit von Eltern und Fachkräften genutzt werden könnten. Im Gegenteil: Da der Einfluss der stationären Einrichtungen auf die Erziehung der Kinder noch ausgeprägter ist als bei der Kindertagesbetreuung, müsste der Etablierung von Gremien hier eine noch größere Bedeutung zukommen. Trotzdem haben laut einer Vollerhebung bei stationären Einrichtungen in Bayern im Jahr 2004 nur 2% der Einrichtungen einen Elternbeirat (Pluto u.a. 2004). Aus qualitativen Interviews, die im Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ geführt wurden, ergeben sich Hinweise darauf, warum es keine Bestrebungen gibt, Elternbeiräte stärker zu etablieren:

- Eltern befinden sich insbesondere bei Beginn der Hilfe in einer Situation, in der sie erst einmal nicht dazu tendieren, sich mit anderen fremden Menschen über ihre familiäre Situation auszutauschen.
- Eine Hilfe dauert nicht lange genug, um sich institutionell zu engagieren.
- Die Kinder und Jugendlichen werden nicht zu einem gemeinsamen Zeitpunkt aufgenommen, was dazu führt, dass möglicherweise die Eltern

wählen, deren Kinder die Einrichtung schon bald verlassen, und die Eltern, deren Kinder noch lange in der Einrichtung sein werden, nicht wählen durften.

- Die Entfernung zwischen Einrichtung und Wohnort der Eltern ist zu groß.
- Durch die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII würde eine Beteiligung über Gremien überflüssig.

Die systematische und kontinuierliche Zusammenarbeit mit Elternvertretungen, die auch Wertschätzung gegenüber und Achtung vor den Eltern signalisiert, bietet viele – aber bisher nicht genützte – Möglichkeiten, Eltern in ihrer Rolle zu stärken, sie in ihrer Verantwortung für die Erziehung der Kinder zu halten und der gesetzlichen Pflicht, sich an den Erziehungsvorstellungen der Eltern zu orientieren, nachzukommen.

Partizipation von Eltern im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII. Die Bedeutung des Themas Partizipation von Eltern bei der Zusammenarbeit mit Fachkräften lässt sich auch anhand des Stellenwerts im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII bemessen. Unter partizipativen Gesichtspunkten ist die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Fachkräften im Rahmen der Hilfeplanung für stationäre Einrichtungen besonders relevant: 79% der Einrichtungen geben an, „immer bis häufig“ dieses Thema zum Gegenstand der Hilfeplanung zu machen (vgl. Tab. 7.4). Hierbei ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: Während 90% der stationären Einrichtungen in Ostdeutschland angeben „immer bis häufig“ Aspekte der Zusammenarbeit mit Eltern im Rahmen der Hilfeplanung zu behandeln, sind dies in Westdeutschland nur knapp drei Viertel (74%) der stationären Einrichtungen. Hingegen gibt fast jede fünfte stationäre Einrichtung (19%) in Westdeutschland an, „manchmal“ die Zusammenarbeit mit Eltern zum Gegenstand des Hilfeplangesprächs zu machen, während dies auf 7% der stationären Einrichtungen in Ostdeutschland zutrifft; die gefundenen Unterschiede sind signifikant (vgl. Tab. 7.4). Immerhin 6% der stationären Einrichtungen geben an, „selten bis nie“ Aspekte der Zusammenarbeit mit Eltern bei Hilfeplangesprächen zu regeln.

Der Anteil der Jugendämter, die „immer bis häufig“ Ziele und Inhalte der Zusammenarbeit mit Eltern in Hilfeplänen thematisieren, ist etwas höher als bei stationären Einrichtungen. Dieses Ergebnis spricht für ein etwas unterschiedliches Verständnis davon, was mit der Thematisierung gemeint sein könnte. Insgesamt verweisen die Antworten der Jugendämter darauf, welchen hohen Stellenwert das Thema „Zusammenarbeit mit Eltern“ im Rahmen der Hilfeplanung besitzt. Damit sind eigentlich gute Startvoraussetzungen gegeben, dass stationäre Einrichtungen die Zusammenarbeit mit Eltern für sich zu einem wichtigen Thema machen. Es sei denn, die Festlegung der Zusammenarbeit mit Eltern im Hilfeplan beschränkt sich darauf,

dass die Fachkräfte lediglich Anforderungen an die Eltern stellen, gleichzeitig aber keine Aussagen zu deren Unterstützung und Begleitung treffen.

Tab. 7.4: Thematisierung und Festlegung von Zielen und Inhalten der Zusammenarbeit mit Eltern im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Insgesamt	Ost	West	Insgesamt
Immer bis häufig*	90 %	74 %	79 %	100 %	82 %	87 %
Manchmal*	7 %	19 %	15 %	0 %	15 %	10 %
Selten bis nie	3 %	8 %	6 %	0 %	4 %	3 %

* Ost-West-Unterschied signifikant für stat. Einrichtungen (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Zusammenfassend legen die Ergebnisse nahe, dass das Thema Partizipation von Eltern im Rahmen der Zusammenarbeit mit Fachkräften einen hohen Stellenwert besitzt. Allerdings ergibt sich in den untersuchten Arbeitsfeldern eine Diskrepanz zwischen dem gesetzlich legitimierten Beteiligungsrecht und dem tatsächlichen Ausmaß der Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten von Eltern. Wie die Ergebnisse zeigen, ist – pointiert gesagt – Elternbeteiligung überall dort willkommen und erwünscht, wo sie nicht stört bzw. die interne Handlungslogik der Institution nicht allzu sehr irritiert (z.B. Planung von Aktivitäten in Kindertageseinrichtungen oder Berücksichtigung von elterlichen Bedürfnissen im Rahmen der Zusammenarbeit mit ihnen). Dies verdeutlicht, dass in den untersuchten Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe immer noch eine Asymmetrie in der professionellen Beziehung zwischen Fachkräften und AdressatInnen (Eltern) vorliegt (vgl. Köngeter 2009 für Beziehungen von Fachkräften und Eltern in erzieherischen Hilfen), mit einer eindeutigen Dominanz auf Seiten der Professionellen. Geht es um weitreichendere Forderungen von Eltern (wie sie in Kindertageseinrichtungen beispielsweise durch das Gremium des Elternbeirats genutzt werden können), werden Eltern vielfach von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in ihren partnerschaftlichen Rechten und Handlungsmöglichkeiten ausgebremst. Hier besteht für Einrichtungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe noch ein deutliches Ausbaupotenzial bezüglich der Wahrnehmung und Wertschätzung von Eltern.

7.3 Förderung elterlicher Erziehungsfähigkeit in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe

Elternsein, Elternschaft und Kindererziehung geraten vermehrt in das öffentliche Interesse: Kindesvernachlässigung, Sprachdefizite bei Kindergartenkindern, schulische Leistungsdefizite bis hin zu Schulverweigerung, exzessiver Medienkonsum oder auch chronische Gesundheitsprobleme (z.B. Übergewicht, Verhaltensauffälligkeiten) sind – so der Tenor der öffentlichen Meinung – vielfach Ausdruck nicht gelingender elterlicher Erziehung. Besonders vor dem Hintergrund des Rückgangs der Geburtenzahlen (vgl. Kap. 5) werden nachwachsende Generationen zu einem kostbaren und raren Gut, an dessen Aufwachsen die Gesellschaft hohe Erwartungen stellt. Eltern stehen unter Druck, dass ihre Kinder diese hohen Erwartungen erfüllen. Sie sollen ihren Nachwuchs optimal fördern, den Kindern Werte vermitteln, sie zu toleranten, weltoffenen und demokratiefähigen jungen Menschen erziehen, ihnen Bildung angedeihen lassen und sie bestmöglich auf eine Integration in das Erwerbsleben vorbereiten. Vielfach fühlen sich Eltern mit den gestiegenen Anforderungen an ihre Elternrolle und den damit zu bewältigenden Erziehungsaufgaben überfordert (Merkle u.a. 2008). Parallel dazu scheint sich eine breite und nahezu unüberschaubare Landschaft von Angeboten und Konzepten der Eltern- und Familienbildung entwickelt zu haben (Tschöpe-Scheffler 2007), die von Ratgeberliteratur bis hin zu Kursen und Programmen in Familienbildungsstätten reicht (z.B. Elternbildungsprogramme wie STEEP). Allesamt zielen diese Angebote und Konzepte auf den Erhalt und die Erweiterung der elterlichen Erziehungsfähigkeit ab. Der öffentliche Zweifel (genährt durch mediale Berichterstattung über das Erziehungsversagen in TV-Programmformaten wie „Die SuperNanny“) an der Erziehungskompetenz einiger Eltern führt dazu, dass zunehmend mehr Unterstützungs- und Förderangebote für Eltern entstehen (z.B. Kurse zur Förderung von Erziehungs- und Elternkompetenz), die „richtiges“ Erziehungsverhalten bzw. eine kompetente Elternrolle vermitteln wollen. Fragen der privaten Lebensführung werden so Gegenstand medialer Inszenierungen und werden zum Thema öffentlicher Diskurse (vgl. Richter u.a. 2009). Eine neue Dimension hat die Debatte um kompetente Elternschaft vor allem in der Diskussion in Fällen von Kindeswohlgefährdungen erhalten (Oelkers 2009). Auffallend daran ist, dass bestimmte Faktoren der Lebensführung wie beispielsweise der Bezug von Transferleistungen (z.B. ALG-II) oder aber auch das Vorliegen von Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit auf Seiten der Eltern mit einem Mangel an Erziehungskompetenz assoziiert werden (Oelkers u.a. 2010). Es handelt sich dabei nicht zwingend um ein „reales“ Vorliegen von Beeinträchtigungen der Erziehungsfähigkeit; vielmehr ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um die kulturelle Konstruktion von Prekariat handelt, auf die von sozialstaatlicher Seite (z.B. durch die Kinder- und Jugendhilfe) mit einer Veränderung von Kompeten-

zen und Lebensbewältigungsstrategien reagiert werden muss (vgl. Chassé 2009). Es scheint so, dass vor allem die Angehörigen der sogenannten „neuen Unterschicht“ (Oelkers 2009: S. 142) in den Fokus von Unterstützungsmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe kommen. Von Seiten der Jugendhilfe werden vermehrt auch Kindertageseinrichtungen Aufgaben der Familienunterstützung bzw. -beratung neben deren eigentlichem Kerngeschäft der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern zugewiesen (vgl. Kutscher 2008). Die Forderung nach enger Zusammenarbeit zwischen Eltern und Fachkräften in Kindertageseinrichtungen wird durch die Annahme geprägt, dass sowohl die Familie als auch das Sozialisationsfeld Kindertagesbetreuung Einfluss auf die Entwicklung eines Kindes nehmen (Textor 2005). Das Angebot von Kindertageseinrichtungen soll nach § 22a Absatz 3 SGB VIII den Bedürfnissen, Interessen und Erwartungen von Eltern entsprechen. Durch diese Festschreibung wird deutlich, dass es nicht nur fachlich notwendig, sondern auch gesetzlich geboten ist, in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung ein Angebot unter Berücksichtigung von Vorstellungen der Eltern zu gestalten. Durch die Novellierung des SGB VIII im Rahmen des seit 01. Januar 2005 in Kraft getretenen Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) wird die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern verstärkt betont. Die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Fachkräften in Kindertageseinrichtungen sollte sich auf Grundlage einer gegenseitig wertschätzenden Haltung entwickeln, die u.a. durch Offenheit, Vertrauen, Akzeptanz und Dialogbereitschaft gekennzeichnet ist (vgl. Greine 2007; Textor/Blank 2004) – die im pädagogischen Alltag in Kindertageseinrichtungen für alle Beteiligten aber nicht immer zufriedenstellend umzusetzen ist. Auch für die Zusammenarbeit mit Eltern im Bereich der Hilfen zur Erziehung kommt der (Re-)Aktivierung elterlicher Erziehungskompetenzen eine wichtige Funktion zu. Hilfe zur Erziehung richtet sich nach § 27 Absatz 1 SGB VIII an Personensorgeberechtigte bzw. Eltern als AdressatInnen des Hilfeangebots, um diese bei der Erziehung eines Kindes bzw. Jugendlichen zu unterstützen, wenn eine dessen Wohl entsprechende elterliche Erziehung nicht gewährleistet ist und eine Hilfe sich förderlich auf dessen Entwicklung auswirkt. Mit anderen Worten: Adressat einer Hilfe zur Erziehung sind die Eltern, die einen Rechtsanspruch auf diese Hilfeform haben. Entsprechend formulieren auch die gesetzlichen Bestimmungen die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Fachkräften. Flächendeckend fehlt es allerdings an Konzepten und Angeboten der professionellen Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Eltern (vgl. Steege 2010a). Dies zeigt sich auch darin, dass es in der (wissenschaftlichen) Fachdiskussion nur sehr wenige Veröffentlichungen gibt, die die Zusammenarbeit mit Eltern explizit thematisieren (Steege 2010b). Wird von Zusammenarbeit mit Eltern in Zusammenhang mit Angeboten und Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung gesprochen, so fokussiert der Großteil der verfügbaren Literatur und Studien auf die Zusammenarbeit mit Eltern im Rahmen der stationären Hilfen nach

§ 34 SGB VIII. Für andere Angebotsformen der Hilfen zur Erziehung (z.B. Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII oder Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII) sind Materialien und Studien eher selten vorhanden. Dies ist ein Abbild dessen, dass in der Praxis das Thema „Zusammenarbeit mit Eltern“ nicht wirklich verortet ist (vgl. Steege 2010b), obwohl sich in den letzten Jahren auch Veränderungen vollzogen haben. Im Sinne einer Erziehungspartnerschaft haben Eltern, Jugendamt, stationäre Jugendhilfeeinrichtung und weitere am Erziehungs- und Ausbildungsprozess des Heranwachsenden Beteiligte (z.B. Schule) eine gemeinsame Verantwortung für das Kind bzw. den Jugendlichen. Die in § 37 Abs. 1 SGB VIII geforderten Rückkehrbemühungen durch Zusammenarbeit mit Eltern innerhalb stationärer Einrichtungen haben dann verbesserte Chancen auf Erfolg, wenn positive emotionale Bindungen des Kindes zur Herkunftsfamilie eine Rückführung des Heranwachsenden in dessen Interesse auch sinnvoll erscheinen lassen (Schulze-Krüdener 2005).

Die Fachkräfte in Jugendämtern erleben in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe, mit welchen Schwierigkeiten Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder herausgefordert werden. Dies gilt insbesondere für die Hilfen zur Erziehung. Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist es Aufgabe der Fachkräfte des Jugendamtes, Eltern und junge Menschen für die Inanspruchnahme einer Hilfe zu motivieren, um so die Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder zu stärken. Dabei dürfen sie die Wünsche und Interessen der Beteiligten nicht außer Acht lassen. Den Fachkräften kommt in diesen Prozessen die Rolle des Gestalters und Moderators zu. Unabhängig von der rechtlichen Lage und den fachlichen Argumenten müssten Jugendämter auch unter finanziellen Gesichtspunkten ein Interesse an einer intensivierten Förderung von Eltern durch die Hilfen zur Erziehung haben. Stationäre Hilfen haben wahrscheinlich erheblich höhere Chancen, erfolgreich beendet zu werden, wenn während der Zeit, die das Kind nicht im elterlichen Haushalt verbringt, auch mit den Eltern gearbeitet wird. Es wäre also schon aus Kostengründen zu erwarten, dass Jugendämter von sich aus in der Zusammenarbeit mit stationären Einrichtungen besonderes Augenmerk auf die Stärkung elterlicher Erziehungsressourcen legen.

Selbstverständlich konkretisiert sich der Auftrag, Eltern in ihrer Erziehungsfähigkeit zu unterstützen und Bedingungen zu fördern, die es Eltern ermöglichen, gute Eltern zu sein, in jedem Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe auf unterschiedliche Art und Weise. Weshalb im Folgenden exemplarisch an den Handlungsfeldern Kindertagesbetreuung und stationäre Hilfen die Ansätze zur Förderung von Eltern auf der Basis der beiden bundesweiten Erhebungen beschrieben werden.

Förderung von Eltern durch Angebote der Kindertagesbetreuung. Eltern suchen bei alltäglichen Herausforderungen in der Erziehung vielfach Rat und Unterstützung in ihrem sozialen Umfeld. Erzieher/innen in Kindertagesein-

richtungen gehören aufgrund ihres fachlichen Hintergrunds zu beliebten Anlaufstellen für Eltern mit Fragen rund um die Erziehung und die Entwicklung des eigenen Kindes.

Tab. 7.5: Bedeutung der thematischen Inhalte der Zusammenarbeit mit Eltern in Kindertageseinrichtungen

	Sehr wichtig	Wichtig	Weniger wichtig/ Unwichtig
<i>Informationsaustausch</i>			
Eltern regelmäßig über Entwicklung und Verhalten ihres Kindes informieren*	87 %	13 %	0 %
Eltern über die Gruppe und pädagogische Inhalte der Arbeit informieren*	54 %	44 %	2 %
<i>Beratung in Erziehungsfragen</i>			
Beratung der Eltern im Hinblick auf andere Stellen/Dienste (z. B. Erziehungsberatung)	52 %	44 %	5 %
Allgemeine Fragen der Kindererziehung	22 %	67 %	12 %
<i>Vermittlung allgemeiner Aspekte</i>			
Organisatorisches (z. B. Bring- und Abholzeiten)	34 %	55 %	11 %
Gemeinsame Aktivitäten (Ausflüge, Basteln etc.)	30 %	60 %	10 %
Austausch zwischen den Eltern anregen	24 %	59 %	17 %

* Ost-West-Unterschied signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Kita-Studie 2007

Die häufigste Form der Unterstützung von Eltern ist, natürlich außer der alltäglichen pädagogischen Arbeit in der Gruppe und der Förderung des Kindes, die regelmäßige Information der Eltern über die Entwicklung und das Verhalten des Kindes. So fungieren die Erzieher/innen als Partner für die Eltern. 87% der Einrichtungen ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe sehr wichtig. Auch wenn einschränkend bekannt ist, dass ein gewisser Teil von Eltern nicht von einem solchen Angebot profitieren kann, da sie – aus welchen Gründen auch immer – von den Erzieher/innen nicht erreicht werden. Auch die Funktion, durch eigenes Beispiel Eltern anzuregen, wird zumindest insofern wahrgenommen, als es etwas mehr als der Hälfte der Einrichtungen sehr wichtig ist, dass die Eltern über die Gruppe und die pädagogischen Inhalte informiert werden. Die Ergebnisse in Tabelle 7.5 zeigen jedoch auch, dass, wenn der Unterstützungsbedarf der Eltern über alltägliche Fragen hinaus geht und die Eltern Beratung in einem professionellen Sinne benötigen, die meisten Einrichtungen an ihre Grenzen kommen. Nur

jede fünfte befragte Kindertageseinrichtung (22 %) schätzt die Zusammenarbeit und Beratung von Eltern bei allgemeinen Fragen der Kindererziehung als sehr wichtiges Thema ein (vgl. Tab. 7.5). Die Beratung von Eltern, von welchen Diensten bzw. Einrichtungen sie bei Fragen der Erziehung unterstützt werden können, wird von 52 % der befragten Kindertageseinrichtungen als „sehr wichtig“ bezeichnet. Angesichts des Ergebnisses, dass nur 22 % der Einrichtungen Beratung zu allgemeinen Fragen der Kindererziehung als sehr wichtig einstufen, hätte man hier einen höheren Wert erwarten können.

In allen Einrichtungen werden Formen des persönlichen Kontakts mit Eltern gepflegt. Einzelgespräche, Tür- und Angelgespräche gibt es in jeder Einrichtung (vgl. Tab. 7.6). Auch stärker auf Eltern als Gruppe zielende Formen (Elternabende/-nachmittage, Elternbrief) werden von allen Kindertageseinrichtungen zur Informationsvermittlung genutzt. Etwas weniger häufig dienen diese Veranstaltungen der Elternbildung. Sie finden in 90 % der Kindertageseinrichtungen statt.

Tab. 7.6: Formen der Zusammenarbeit mit Eltern in Kindertageseinrichtungen

	Ost	West	Insgesamt
Einzelberatungen/-gespräche	100 %	100 %	100 %
Elternabende/-nachmittage	99 %	100 %	100 %
Aufnahmegespräche	100 %	99 %	99 %
Tür- und Angelgespräche	100 %	99 %	99 %
Eingewöhnung des Kindes in die Einrichtung	100 %	99 %	99 %
Elternbriefe oder Ähnliches	90 %	97 %	96 %
Elternbildung und -information	85 %	91 %	90 %
Kita als Kommunikationsstätte	71 %	76 %	75 %
Eltern arbeiten mit	66 %	67 %	66 %

Quelle: DJI-Kita-Studie 2007

Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die Eltern stärker in den Alltag der Einrichtung integrieren, finden im Unterschied zu der als Austausch von Informationen dienenden Zusammenarbeit in deutlich weniger Kindertageseinrichtungen statt: In 75 % der Einrichtungen wird die Kindertageseinrichtung als Kommunikationsstätte genutzt und bei 66 % wird eine aktive Mitarbeit der Eltern unterstützt (vgl. Tab. 7.6). Somit sind Formen der Zusammenarbeit mit Eltern, die das Potenzial besitzen, die Einrichtung durch die Nutzer/innen selbst zu verändern, die von Kindertageseinrichtungen am seltensten genutzte Form der Zusammenarbeit mit Eltern.

Eine Differenzierung des Einrichtungsprofils hinsichtlich der Förderung und Unterstützung der Eltern gelingt also nicht über die Frage, ob bestimmte Arbeitsformen genutzt werden. Deshalb wird jetzt überprüft, ob bei der Einschätzung, wie wichtig die jeweilige Form für die Einrichtung ist, eine Differenzierung möglich ist. Aufnahmegespräche werden in fast allen befragten Kindertageseinrichtungen (94%) als sehr wichtig eingeschätzt. Dies ist nicht überraschend, da erste Kontakte zwischen Einrichtung und Eltern von elementarer Bedeutung sind, um wichtige Informationen über die Einrichtung, die Familie und das Kind auszutauschen (vgl. Textor/Blank 2004). Auch die Zusammenarbeit mit den Eltern während der Eingewöhnung, bei der sowohl die Eltern als auch die Kinder der Unterstützung bedürfen, wird von 90% der Einrichtungen als sehr wichtig eingeschätzt. In ostdeutschen Einrichtungen hat das Thema Eingewöhnung signifikant häufiger einen solch hohen Stellenwert als in westdeutschen Einrichtungen (vgl. Peucker u. a. 2010: S. 180).

Einzelberatungen/-gespräche sind für 86% der Kindertageseinrichtungen eine sehr wichtige Form der Zusammenarbeit mit Eltern. Dies gilt für Einrichtungen in Westdeutschland (88%) signifikant häufiger als für Einrichtungen in Ostdeutschland (74%). Einen signifikanten Zusammenhang in der Einschätzung der Bedeutung von Einzelberatungen/-gesprächen gibt es auch im Hinblick auf die individuelle Förderung des Kindes: Die Einzelberatungen sind umso wichtiger, wenn in der Kindertageseinrichtung auch für die Mehrzahl der betreuten Kinder regelmäßige Entwicklungsgespräche mit Eltern als individuelles Förderinstrument eingesetzt werden.

Tab. 7.7: Einschätzung der Bedeutung der Formen der Zusammenarbeit mit Eltern in Kindertageseinrichtungen

	Sehr wichtig	Wichtig	Weniger wichtig/ Unwichtig
Aufnahmegespräche	94 %	6 %	0 %
Eingewöhnung des Kindes in die Einrichtung*	90 %	10 %	1 %
Einzelberatungen/-gespräche*	86 %	14 %	0 %
Tür- und Angelgespräche	64 %	33 %	3 %
Elternabende/-nachmittage	63 %	35 %	3 %
Elternbriefe oder Ähnliches	52 %	41 %	7 %
Elternbildung und -information	45 %	48 %	7 %
Eltern arbeiten mit	26 %	54 %	20 %
Kita als Kommunikationsstätte	25 %	54 %	21 %

* Ost-West-Unterschied signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Kita-Studie 2007

In etwa zwei von drei befragten Kindertageseinrichtungen werden Tür- und Angelgespräche (64%) sowie Elternabende/-nachmittage (63%) als sehr wichtige Form der Zusammenarbeit mit Eltern charakterisiert. Da diese Formen der Zusammenarbeit mit Eltern deutlich seltener als „sehr wichtig“ angesehen werden, zeigt sich auch, dass der strukturierten und individuellen Kommunikation mit Eltern ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Vergleicht man nun die Ergebnisse, wie sie in den Tabellen 7.6 und 7.7 dargestellt sind, so fällt auf, dass es zwar eine große Vielfalt an Kommunikationswegen zwischen Eltern und Fachkräften gibt, diese aber in ihrer Bedeutung stark variieren. So relativiert sich beispielsweise die Bedeutung der alltagsnahen Unterstützung von Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder, wenn man berücksichtigt, wie viele bzw. wie wenige diese als sehr wichtig einschätzen.

Förderung von Eltern im Rahmen stationärer Hilfen. Im Rahmen stationärer Hilfen nach § 34 SGB VIII sollen Eltern u. a. Wege und Möglichkeiten aufgezeigt werden, ihre Erziehungsverantwortung positiv wahrnehmen zu können. Insgesamt herrscht bei einer Mehrzahl der stationären Einrichtungen und Jugendämter eine positive Grundhaltung hinsichtlich der Einflussnahme auf das Erziehungsverhalten durch die Zusammenarbeit von Fachkräften und Eltern (vgl. Tab. 7.8).

Tab. 7.8: Veränderungsmöglichkeiten durch die Zusammenarbeit mit Eltern im Erziehungsverhalten (%-Anteile „trifft zu“)

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Ins- gesamt	Ost	West	Ins- gesamt
Durch Elternarbeit können nur sehr geringe Veränderungen im elterlichen Erziehungsverhalten erreicht werden.	35 %	27 %	29 %	24 %	15 %	18 %
Elterntrainings sind eine wichtige Ergänzung für die Elternarbeit.	86 %	87 %	86 %	92 %	89 %	91 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Dennoch ist ein beträchtlicher Anteil der stationären Einrichtungen und Jugendämter hinsichtlich des Nutzens von Elternarbeit eher skeptisch, denn mehr als jede vierte Einrichtung (29%) und gut jedes fünfte (18%) Jugendamt geht davon aus, dass durch „Elternarbeit nur sehr geringe Veränderungen im elterlichen Erziehungsverhalten erreicht werden“ können. Gemessen daran zeigen sich unerwartet viele von dem Nutzen von Elterntrainings

überzeugt, dies gilt sowohl für stationäre Einrichtungen als auch für Jugendämter: 86 % der Einrichtungen und 91 % der Ämter kennzeichnen Elterntrainings als eine „wichtige Ergänzung“ in der Zusammenarbeit mit Eltern. Die hohe Zustimmung zu Elterntrainings erklärt sich möglicherweise auch dadurch, dass sie Erziehungsfertigkeiten in strukturierter Form vermitteln. Elterntrainings sind häufig evaluiert und versprechen von daher eine scheinbar größere Wirksamkeit als „unstrukturierte“ Formen der Elternarbeit. Zudem setzen Elterntrainings auf eine Kompetenzsteigerung bei den Eltern selbst, ein Ansatz, der mit dem unter Fachkräften verbreiteten (impliziten) Erklärungsmodell für Erziehungsprobleme korrespondiert, welches die Ursachen von Erziehungsproblemen eher bei den (Fehlern von) Eltern oder den (teils krankheitsbedingten) Verhaltensauffälligkeiten von) Kindern verortet und weniger bei Lebensumständen, auf die die soziale Arbeit kaum Einfluss hat. Die hohe Wertschätzung für Elterntrainings ist somit auch Ausdruck der Individuumszentrierung der Kinder- und Jugendhilfe, aller Sozialraumrhetorik zum Trotz.

Wesentlich bei der Auswahl einer geeigneten stationären Einrichtung für einen jungen Menschen ist für mehr als jedes zweite Jugendamt (54 %, vgl. Tab. 7.9), dass die Einrichtung vor allem den Bedürfnissen des Kindes bzw. des Jugendlichen und nicht unbedingt denen der Eltern entgegenkommt.

Tab. 7.9: Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit Eltern in stationären Einrichtungen in den Einschätzungen von Fachkräften in Jugendämtern (%-Anteile „trifft zu“)

	Ost	West	Insgesamt
Bei der Suche nach geeigneten Einrichtungen steht im Vordergrund, welche Einrichtung für das Kind gut ist, nicht, wo gute Elternarbeit geleistet wird.	52 %	55 %	54 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die stationären Einrichtungen und Jugendämter wurden danach gefragt, welche Veränderungen bezogen auf die Zusammenarbeit mit Eltern es bei ihnen gegeben hat. Ein Großteil der Einrichtungen (75 %) und Jugendämter (83 %) gibt an, dass sich im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern der Kontakt zwischen Eltern und Kind verbessert habe (vgl. Tab. 7.10). Dies kann als eine wesentliche Voraussetzung gesehen werden, die Bindungen zur Herkunftsfamilie zu stützen. So vergrößert sich die Wahrscheinlichkeit, eine Rückkehr des Kindes bzw. Jugendlichen in die Herkunftsfamilie zu erreichen.

Tab. 7.10: Konkrete Veränderungen in der Arbeit mit Eltern (Mehrfachantworten)

	Stationäre Einrichtung	Jugendamt
Verbesserung des Kontakts zwischen Eltern und Kind	75 %	83 %
Neue Formen der Zusammenarbeit mit Eltern	57 %	70 %
Entwicklung neuer Angebote für Eltern/Familien	42 %	63 %
Erhöhte Verantwortungsübernahme für die Erziehung durch die Eltern	41 %	55 %
Mehr Rückführungen	27 %	23 %
Erleichterungen bei Hilfeplanüberprüfungen	26 %	18 %
Mehr Konflikte zwischen pädagogischen Fachkräften und Eltern	19 %	18 %
Weniger Rückführungen*	5 %	/
Einschränkung der Elternarbeit, weil bisherige Erfahrungen nur wenig positive Veränderungen brachten*	3 %	/

* bei Jugendämtern nicht erhoben

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Eine sowohl von den stationären Einrichtungen als auch den Jugendämtern häufig wahrgenommene Veränderung mit Blick auf die Arbeit mit Eltern sind „neue Formen der Zusammenarbeit mit Eltern“ als auch die Entwicklung „neuer Angebote für Eltern/Familien“. Dies deutet darauf hin, dass stationäre Einrichtungen durchaus innovativ in der Zusammenarbeit mit Eltern sind und neue Wege gehen, um den Bedürfnissen und Problemen von Eltern, Kindern und Familien konstruktiv zu begegnen. Diese Veränderungen lassen sich sowohl als Ausdruck der wachsenden Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern als auch als notwendige Anpassung an die vielfältigen und heterogenen familiären Lebenssituationen deuten. Neue Angebote zu offerieren bzw. neue Formen der Zusammenarbeit mit Eltern zu wagen, erfordert von den Einrichtungen neben den dazugehörigen Ressourcen (z.B. Wissen um neue Konzepte der Zusammenarbeit mit Eltern, wie es in Fortbildungen zum Thema Eltern-/Familienarbeit erworben werden kann) auch die Bereitschaft auf Seiten der Fachkräfte, sich auf diese neuen Wege der Zusammenarbeit einzulassen und sich ggf. von alten Handlungsmustern zu trennen. Fachkräfte in erzieherischen Hilfen sind bei der Entwicklung und Anwendung neuer Formen der Zusammenarbeit mit Eltern immer auch aufgefordert, eigenes (professionelles) Handeln zu reflektieren und die Rolle als Fachkraft in diesem Prozess neu zu definieren. 70 % der Jugendämter sehen als konkrete Veränderung im Kontakt mit Eltern „neue Formen der Zusammenarbeit“. Immerhin 63 % berichten über die „Entwicklung neuer Angebote“ für Eltern und Familien im Rahmen stationärer Hilfen in ihrem

Jugendamtsbezirk (vgl. Tab. 7.10). Die Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass Jugendämter die Entwicklungen zur Zusammenarbeit mit Eltern in den stationären Einrichtungen in ihrem Jugendamtsbezirk positiv wahrnehmen und die Anstrengungen der Einrichtungen diesbezüglich wertschätzen. Im Vergleich der Ergebnisse von Jugendämtern und stationären Einrichtungen zu diesen Aussagen fällt auf, dass stationäre Einrichtungen weitaus seltener als Jugendämter über „neue Formen der Zusammenarbeit mit Eltern“ (57%) und die „Entwicklung neuer Angebote für Eltern/Familien“ (42%; vgl. Tab. 7.10) berichten.

Vier von zehn stationären Einrichtungen (41%) und mehr als jedes zweite Jugendamt (55%) beobachten eine „erhöhte Verantwortungsübernahme für die Erziehung des Kindes durch die Eltern“ durch die Zusammenarbeit mit Eltern. Dies unterstreicht zwar die Bemühungen von stationären Einrichtungen, das Ziel von § 34 SGB VIII („Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie“) umzusetzen, legt aber auch nahe, dass es im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern nur zum Teil gelingt, Eltern so in ihrer Erziehungsverantwortung zu unterstützen, dass sie ihre Erziehungsaufgaben (wieder) umfassend wahrnehmen können. Ursache für die unterschiedlichen Einschätzungen von stationären Einrichtungen und Jugendämtern sowohl bei dem Item „Verbesserung des Kontakts zwischen Eltern und Kind“ als auch „erhöhte Verantwortungsübernahme für die Erziehung durch die Eltern“ könnte sein, dass Fachkräfte in Jugendämtern weitaus seltener direkten Kontakt (z.B. nur im Rahmen der Hilfeplanüberprüfung) zu den AdressatInnen des Hilfeangebots haben als die Fachkräfte in den Einrichtungen, und deswegen unter Umständen zu divergierenden Einschätzungen kommen. Zudem überblicken die Jugendämter in der Regel mehr Fälle als einzelne Einrichtungen, weshalb sie schon allein deshalb häufiger von solchen positiven Hilfeverläufen berichten können. Ein weiterer Grund könnte in unterschiedlichen Maßstäben von Einrichtungen und Jugendämtern liegen.

Die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Kinder und Jugendliche aus der Einrichtung in ihre Herkunftsfamilien zurückkehren können, ist ein wichtiges Ziel stationärer Hilfen zur Erziehung. Interessant ist, dass etwa ein Viertel der Einrichtungen (27%) und Jugendämter (23%) den Anstieg von Rückführungen mit Veränderungen in der Arbeit mit Eltern in Verbindung bringt. Warum nur eine Minderheit der Einrichtungen und Jugendämter diesen Bezug herstellt, muss hier offen bleiben. Möglicherweise liegt der Grund darin, dass die Entscheidung für oder gegen eine Rückführung von einer Vielzahl von Dingen abhängt; eine gute Zusammenarbeit mit Eltern ist dabei nur ein Faktor unter mehreren anderen.

Bei immerhin knapp jeder fünften Einrichtung (19%) bzw. knapp jedem fünften Jugendamt (18%) fanden mehr Konflikte zwischen pädagogischen Fachkräften und Eltern statt. Dies deutet darauf hin, dass die ohnehin schon oftmals konfliktgeladene Beziehung zwischen Fachkräften und Eltern durch

ggf. zusätzliche oder neue Formen der Interaktion ein Belastungspotenzial erhält, wenn beide Partner zur Zusammenarbeit aufgefordert sind. Hier bedarf es insbesondere der „vermittelnden, moderierenden und konflikt-schlichtenden Aktivität“ der Fachkräften (Meysen, 2009: S. 364), um dennoch eine Zusammenarbeit mit den Eltern zum Wohl des Kindes (§ 37 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII) zu gewährleisten. Diese Entwicklung kann auch als Hinweis auf den Erfolg der Elternarbeit gewertet werden. Denn wenn Eltern sich animiert durch die Elternarbeit verstärkt in eine Auseinandersetzung mit den Fachkräften begeben, dann spricht dies dafür, dass sie wieder zunehmend Verantwortung für die Erziehung ihres Kindes übernehmen und eigene Ideen entwickeln, für die zu kämpfen es sich zu lohnen scheint.

Von marginalem Ausmaß sind die Veränderungen bei der Abnahme der Rückführungen (5%) und der Einschränkung der Zusammenarbeit mit Eltern, da bisherige Erfahrungen nur wenige positive Veränderungen brachten (3%; vgl. Tab. 7.10).

Die Ergebnisse zeigen in der Zusammenschau, dass es durch die Zusammenarbeit mit Eltern in der Mehrzahl der befragten Einrichtungen und Jugendämter zu positiven Veränderungen für alle am Hilfeprozess Beteiligten (Eltern, Kinder/Jugendliche, Fachkräfte) gekommen ist. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe ein ambivalentes Verhältnis zur Unterstützung von Eltern in deren Erziehungsfähigkeit haben. Die Aufgabe, Eltern bei ihrer Erziehungsaufgabe zu fördern, wird zwar angenommen und neue Formen werden entwickelt. Es gibt kaum noch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die der Zusammenarbeit mit Eltern keine hohe Relevanz zumessen. In Kindertageseinrichtungen gehört sie zum Standard von Einrichtungen. Für die Zusammenarbeit von stationären Einrichtungen und Jugendämtern mit Eltern von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen ergeben sich Anhaltspunkte für einen Bedeutungszuwachs, denn gut die Hälfte der Jugendämter sowie der stationären Einrichtungen geht davon aus, dass die Bedeutung der Arbeit mit Eltern zugenommen hat und kaum eine Institution berichtet von einer gesunkenen Bedeutung. Aber die Wichtigkeit der Inhalte sowie die Bewertung der Elternarbeit sind nach wie vor stark geprägt von den eigenen institutionellen Interessen und weniger von den Bedürfnissen der Eltern. Die Effekte der Elternarbeit werden eher zurückhaltend bewertet. Arbeitsfeldübergreifend ergeben sich für Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe hier Bedarfe nach Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Am Beispiel der Frage, wie viel Aufmerksamkeit die Förderung der Bindung zwischen Kindern und Eltern in der Zusammenarbeit mit Eltern erhält, werden die eben angesprochenen Aspekte vertieft.

7.4 Förderung von Bindung als Aufgabe für die Zusammenarbeit mit Eltern

Eine gute Bindung zwischen einem Kind und seinen Bezugspersonen (i. d. R. die eigenen Eltern) ist eine – wenn nicht sogar *die* – förderliche Bedingung für das Aufwachsen. Mit Bindung wird „die evolutionär angelegte Neigung [von Menschen], emotional geprägte, überdauernde Beziehungen zu ausgewählten Personen zu entwickeln [beschrieben]. Es ist ein von Gefühlen getragenes Band, das Personen miteinander verbindet“ (Waters/Cummings 2000 zitiert nach Fuhrer 2008: S. 129). Durch die (emotionale) Nähe zu seinen Bezugspersonen sucht das Kind Schutz und Zuneigung und erhält Möglichkeiten zum Erwerb von sozialen, emotionalen, kognitiven, sprachlichen und motorischen Kompetenzen. Ein Heranwachsender unterhält dabei nicht nur Bindungsbeziehungen zu den Eltern (Mutter/Vater), sondern kann mit steigendem Alter an mehrere Personen gebunden sein: Geschwister, Tagesmutter/ErzieherInnen in der Kindertagesstätte, Freunde oder auch BezugserzieherInnen bei fremduntergebrachten Heranwachsenden.

Es wird zwischen folgenden Bindungstypen unterschieden: Sichere, unsichere und desorganisierte Bindungsmuster. Eine sichere Bindung wird als essenziell für eine positive Entwicklung des jungen Menschen angesehen. Sie steht in Beziehung zur Entwicklung sozialer Kompetenz, dem Verständnis für das Verhalten anderer Menschen, sicherem Selbstwertgefühl und positiven Beziehungen zur sozialen Umwelt (Gadow 2007). Unsichere (unsicher-ambivalent bzw. unsicher-vermeidend) und desorganisierte Bindungsmuster werden mit der Entwicklung von Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit assoziiert. Zahlreiche Forschungsarbeiten haben in den vergangenen Jahren die Bindungsbeziehungen von „Heimkindern“ untersucht (z.B. Hochfilzer/Mayring 2010; Julius 2001; Schleiffer/Müller 2002; Schuengel/van Ijzendoorn 2001). Vor allem die Forschungsbefunde von Schleiffer (2003) belegen, dass in ihrer sozial-emotionalen Entwicklung beeinträchtigte Jugendliche in stationären Jugendhilfeeinrichtungen über dysfunktionale Bindungskonzepte zu ihren Hauptbindungspersonen (i. d. R. die Herkunftsfamilie) verfügen. Ursachen hierfür können traumatische Vorerfahrungen (z.B. sexueller Missbrauch durch die eigenen Eltern) oder auch eine intergenerationale Transmission ungünstiger Bindungserfahrungen sein. Gelingt es nicht, solche Prozesse zu unterbrechen, dann führt dies zu einer Verfestigung ungünstiger Bindungsmuster innerhalb von Familien von Generation zu Generation. Die Förderung der Bindung zwischen jungen Menschen und Eltern und die Bestrebungen, bisher entwickelte Bindungsmuster positiv zu beeinflussen, sind eine wichtige Aufgabe für Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings haben die Fachdiskussionen der letzten Jahre gezeigt, dass diese Aufgabe noch nicht überall und nicht vollständig in den Leistungskanon übernommen wurde. Sowohl für den Bereich der

Kindertagesbetreuung als auch für den der stationären Jugendhilfe wird im Folgenden geprüft, ob die Berücksichtigung der Bindung zur Herkunftsfamilie sich im Handeln der Fachkräfte widerspiegelt. Da die Studien Daten zu vielen verschiedenen Themen erhoben, können die Ergebnisse hierzu nur erste Hinweise geben. Im Unterschied zu vielen anderen Studien, die detaillierter auf die Fragestellung eingehen, können hiermit jedoch bundesweite Trends beschrieben werden.

Berücksichtigung von Bindungsbeziehungen in der Kindertagesbetreuung. Mit dem Eintritt in eine Kindertageseinrichtung beginnt für viele Kinder (und Eltern) eine neue soziale Erfahrungswelt: Sie lösen sich für einen Teil des Tages von ihren bisherigen Hauptbezugspersonen (Eltern, Geschwister oder Großeltern) und begegnen in der Kindertageseinrichtung neuen Interaktionspartnern (Fachkräften, anderen Kindern) zu denen sie soziale Beziehungen aufbauen. Die Erfahrungen, die ein Kind in seinen bisherigen Sozialbeziehungen gemacht hat, beeinflussen auch, wie leicht oder schwer einem Kind die Eingewöhnung in die Kindertagesstätte gelingt. Manche Kinder erleben die Anfangsphase als ein Verlassen-Werden von den Eltern. Für diese Kinder ist ein enger Austausch zwischen Eltern und Kindertageseinrichtung besonders bedeutsam. Denn so können die Kinder erleben, dass sich Eltern und ErzieherIn verstehen, und die Erwachsenen können einfacher gemeinsam Strategien entwickeln, um dem Kind die Eingewöhnung zu erleichtern. Bereits im Kapitel 7.3 wurde dargestellt, dass Einrichtungen großen Wert auf Formen der Zusammenarbeit mit Eltern zu Beginn des Besuchs des Kindes in der Einrichtung legen (vgl. Tab. 7.7). Neben dem Austausch von Informationen über die Einrichtung (z.B. Öffnungszeiten, pädagogische Ausrichtung etc.) und das Kind (z.B. Vorliegen von Erkrankungen etc.) könnten Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen Aufnahmegespräche auch dazu nutzen, sich ein Bild über die zu erwartenden Ablöseprobleme des Kindes zu machen. Mögliche Inhalte könnten sich beispielsweise auf die bisherigen Hauptbezugspersonen des Kindes, vorherige Erfahrungen mit Fremdbetreuung (z.B. durch Tagesmutter oder Au-pair) bis hin zum Vorliegen von Auffälligkeiten in der Bindungsentwicklung (z.B. Bindungsstörung) erstrecken.

Viele Kindertageseinrichtungen verfügen über gut ausgearbeitete Konzepte der Eingewöhnung für das Kind in die Einrichtung, in denen Aspekte der Bindungsgestaltung (z.B. wenn sich ein/e Bezugserzieher/in in der Eingewöhnungsphase um das Kind kümmert) Berücksichtigung finden. Durch eine/n feinfühlige/n Bezugserzieher/in wird es (gerade jüngeren) Kindern ermöglicht, in der z.T. noch neuen und unbekannten Lebenswelt Kindertageseinrichtung eine „sichere Basis“ zu haben, von der aus sie Neues kennenlernen können und Vertrauen zu anderen Kindern und Fachkräften fassen können. In der Eingewöhnungsphase haben nicht nur Fachkräfte und Kind Zeit, einander kennenzulernen, sondern im Idealfall lernen auch El-

tern und Fachkräfte einander kennen. Wichtig ist in der Phase der Eingewöhnung, dass Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen die möglicherweise bei Eltern vorhandenen Ängste und Befürchtungen (z.B. „Mag mein Kind die Erzieherin lieber als mich?“), die mit dem Beginn eines neuen Lebensabschnitts ihres Kindes verbunden sein können, aufgreifen. Dies setzt auf Seiten der Fachkräfte eine professionelle Haltung voraus, die die Eltern als wichtigste Bezugspersonen des Kindes wertschätzt und sie nicht in Konkurrenz zu den Eltern treten lässt (vgl. Sättele 2010).

Berücksichtigung von Bindungsbeziehungen in den stationären Hilfen. In den stationären Hilfen zur Erziehung erscheint es viel schwieriger, aber nicht weniger wichtig, bindungssensible Arbeitsformen zu entwickeln, zumal ein großer Anteil der Kinder und Jugendlichen auch deshalb in der stationären Einrichtung ist, weil die Beziehung zu den Eltern sehr konflikthaft ist. Im Folgenden wird insbesondere am Beispiel der Kontaktmöglichkeiten zwischen Kind und Eltern sowie der Frage, ob es regelmäßige Gespräche zwischen Fachkräften und Eltern gibt, die Berücksichtigung der Bindungsbeziehungen betrachtet.

Eine Voraussetzung für die Entwicklung und Aufrechterhaltung von Bindungsbeziehungen ist der Kontakt zwischen Eltern und Kind. Dieser kann in Form von Telefonaten, Briefen, E-Mails oder aber auch persönlichen Besuchen (sei es vom jungen Menschen bei den Eltern oder von den Eltern in der Einrichtung) gepflegt werden. Wie schon aus Tabelle 7.10 („konkrete Veränderungen“) ersichtlich, stellt die Verbesserung des Kontakts zwischen Eltern und Kind die häufigste Veränderung im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern aus der Sicht von stationären Einrichtungen dar. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass viele Einrichtungen ein Interesse daran haben, die äußeren Bedingungen so zu gestalten, dass sich stabile Beziehungen entwickeln können. Eine besondere Rolle dabei haben sowohl aus der Perspektive der Eltern als auch aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen die Besuchs- und Kontaktregelungen der Einrichtung – stellen sie doch eine der zentralen Möglichkeiten dar, den Kontakt zwischen den Familienmitgliedern aufrechtzuerhalten (vgl. Tab. 7.11).

Tab. 7.11: Besuchsmöglichkeiten von Eltern in stationären Einrichtungen

	Ost	West	Insgesamt
Nach Absprache	60 %	67 %	65 %
Jederzeit	32 %	22 %	25 %
Nur zu festgelegten Terminen	9 %	11 %	10 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

In nahezu zwei von drei befragten stationären Einrichtungen (65%) ist es den Eltern ausschließlich möglich, ihr Kind „nach Absprache“ mit den betreuenden Fachkräften zu besuchen. In immerhin jeder vierten Einrichtung (25%) sind die Besuchszeiten so flexibel gestaltet, dass einem Besuch der Eltern „jederzeit“ nichts entgegensteht. Den Gegensatz hierzu bilden mit einem Anteil von zehn Prozent an der Stichprobe jene Einrichtungen, die den Kontakt zwischen Eltern und Kind „nur zu festgelegten Terminen“ ermöglichen.

Insgesamt sind die Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten von Eltern zu ihren Kindern in stationären Einrichtungen in 90% der Einrichtungen durch Besuche nach Absprache oder sogar jederzeit so gestaltet, dass Kontakte und Bindungen zur Herkunftsfamilie gewahrt bleiben können. Eine Öffnung hin zu den Eltern ist noch nicht die Regel, denn nur 25 Prozent der Einrichtungen lassen Elternbesuche jederzeit zu. Damit wird in vielen Einrichtungen die Möglichkeit von Eltern und Kindern, dann in Kontakt zu treten, wenn es für sie emotional besonders bedeutsam ist, unterbunden. So wird es erheblich schwieriger für Eltern und Kind glaubhaft das Interesse an dem jeweils anderen zu vermitteln, was wiederum das Gefühl eines im Stichgelassenwerdens erzeugen kann, und somit der Entwicklung eines sicheren Bindungsmusters abträglich ist. Die Möglichkeit für Eltern und Kinder, jederzeit in Kontakt zu treten, hat entgegen den Vorbehalten, die in einigen Einrichtungen artikuliert werden, keine negativen Auswirkungen auf das Verhältnis von ErzieherInnen und Eltern. Das Verhältnis wird nicht als konfliktvoller beschrieben. Andererseits ergeben sich auch keine erhofften positiven statistischen Zusammenhänge mit einer höheren Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme durch die Eltern als Ergebnis der Elternarbeit und der Möglichkeit, die Rückführungen durch die Elternarbeit zu erhöhen. Besonders kritisch zu hinterfragen sind jene zehn Prozent der Einrichtungen, die Besuche „nur zu festgelegten Terminen“ ermöglichen. An dieser Stelle kann nur vermutet werden, dass institutionelle Handlungslogiken (z.B. feste Besuchszeiten von Eltern können bedingen, dass das pädagogische Geschehen im Gruppenalltag konfliktfreier verläuft) dazu beitragen, diese Form der Kontaktregelung aufrechtzuerhalten.

Regelmäßige Gespräche und Kontakte zwischen Fachkräften in stationären Einrichtungen und Eltern sind entscheidend dafür, dass sich eine vertrauensvolle und für beide Seiten gewinnbringende Zusammenarbeit entwickeln kann. Sie tragen wesentlich zu einer Klärung der Rollen bei und können helfen, dass Fachkräfte und Eltern nicht in Konkurrenz zueinander treten. Dies sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass sich die Bindung zwischen Kind und Eltern positiv entwickeln kann. Knapp jede zweite stationäre Einrichtung (47%) führt Gespräche mit Eltern ausschließlich bedarfsabhängig durch. Dies erweckt den Eindruck, die Zusammenarbeit mit Eltern verlief nach den Erfordernissen des Einzelfalls – ohne Rahmen für strukturierende Elemente (z.B. geplanten Einbezug der Eltern in Alltagsbe-

züge der Einrichtung zur Verfestigung elterlicher Erziehungskompetenzen). Die Gründe hierfür können vielfältig sein: mangelnde zeitliche Ressourcen, ein pädagogisches Selbstverständnis, das wesentlich auf die Erziehung und Betreuung von jungen Menschen und weniger auf die Zusammenarbeit mit Eltern ausgerichtet ist, oder besondere Lebensumstände von Eltern (vgl. Tab. 7.2 „keine Zusammenarbeit möglich“), die sie im Kontakt als schwierig erscheinen lassen. Immerhin in mehr als jeder dritten stationären Einrichtung (36%) finden Gespräche mit Eltern in einem festgelegten Mindestturnus statt. Die überwiegende Mehrheit dieser Einrichtungen (65% von diesen 36%) kontaktiert die Eltern mindestens ein- bis zweimal monatlich; knapp jede dritte Einrichtung (31%) strebt an, mindestens drei- bis viermal monatlich mit den Eltern in Austausch zu treten, knapp vier Prozent sogar 5-mal und mehr pro Monat (vgl. Tab. 7.12). 18 Prozent aller Einrichtungen kombinieren diese beiden Strategien der Kontaktgestaltung: Sie haben einen Mindestturnus festgelegt und ermöglichen zusätzliche Kontakte nach Bedarf. Dies erscheint insofern als ein sinnvolles Vorgehen, weil damit einerseits sichergestellt wird, dass ein regelmäßiger Austausch stattfindet und andererseits keine Beschränkung und starke zeitliche Vorstrukturierung der Kontakte gegeben sein muss. An dieser Stelle muss allerdings offenbleiben, wessen Bedarf hierbei ausschlaggebend ist, der Bedarf von Eltern und Kind, was sicherlich ein Beitrag zur Förderung wäre, oder der Bedarf der Einrichtung, was nicht immer der Förderung der Eltern-Kind-Beziehung dienlich sein wird.

Tab. 7.12: Monatliche Frequenz der Gesprächskontakte zwischen Fachkräften und Eltern (bei festgelegtem Mindestturnus)

	Ost	West	Insgesamt
1- bis 2-mal pro Monat	55 %	69 %	65 %
3- bis 4-mal pro Monat	39 %	28 %	31 %
5-mal und mehr pro Monat	5 %	4 %	4 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Maßgeblichen Einfluss auf die Häufigkeit von persönlichen Besuchen kann die Entfernung zwischen elterlichem Wohnort und stationärer Einrichtung nehmen, denn aufgrund ihrer persönlichen Lage (z.B. eingeschränkte Mobilität) ist es nicht allen Eltern möglich, größere Entfernungen zu überwinden. Dadurch wird es schwieriger, persönlich in Kontakt zu bleiben, sich spontan über Geschehnisse, Nöte und Freuden des Alltags auszutauschen, gemeinsam etwas zu unternehmen etc. – also Dinge zu tun, die die Bindung zueinander festigen können. Tabelle 7.13 gibt Auskunft darüber, wie hoch der

Anteil der Eltern ist, die länger als eine halbe Stunde benötigen, um von ihrer Wohnstätte in die Einrichtung zu gelangen.

Tab. 7.13: Anteil der Eltern, die länger als 30 Minuten brauchen, um von ihrem Wohnort in die Einrichtung zu kommen

	Ost	West	Insgesamt
Keiner der Eltern	4 %	3 %	4 %
Bis zu 25 % der Eltern	26 %	20 %	21 %
Zwischen 26 und 50 % der Eltern	24 %	21 %	23 %
Zwischen 51 und 75 % der Eltern	19 %	26 %	24 %
Zwischen 76 und 100 % der Eltern	27 %	30 %	28 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Nur eine Minderheit der stationären Einrichtungen (4%) hat keine Eltern, die dafür länger als eine halbe Stunde brauchen. Für 44% der Einrichtungen lässt sich ein Elternanteil von bis zu 50% angeben, der länger als 30 Minuten benötigt, und die überwiegende Mehrheit der befragten Einrichtungen (52%) berichtet, dass sie einen Elternanteil von über 51% hat, der länger als eine halbe Stunde benötigt, um von zu Hause in die Einrichtung zu gelangen.

Der hohe Anteil an Einrichtungen (52%) mit einem beträchtlichen Anteil an Eltern, die (sehr) lange benötigen, um von der eigenen Wohnung in die Einrichtung zu kommen, erschwert es der jeweiligen Einrichtung, die Bindung zwischen Kind und Eltern zu fördern: Dokumentationen aus der Fachpraxis (Zeller 2003) belegen, dass eine wohnortnahe stationäre Unterbringung die Möglichkeit für Eltern und Kind eröffnet, gemeinsam den Alltag zu gestalten, enge (emotionale) Beziehungen zueinander aufrechtzuerhalten und Anteilnahme am Leben der Eltern oder des Kindes zu nehmen – Faktoren also, die für die Förderung der Eltern-Kind-Bindung wichtig sind. Die Ergebnisse lassen sich also als Aufforderung an die Jugendämter lesen, verstärkt auf eine wohnortnahe Unterbringung zu achten. Wo dies nicht umgesetzt werden kann, sollten möglichst im Hilfeplan Festlegungen zu den Kontakten zwischen Eltern und Kind bzw. Jugendlichen getroffen werden. Möglicherweise dabei entstehende Kosten müssen dabei berücksichtigt werden und wären gegebenenfalls vom öffentlichen Träger zu erstatten.

Eine große Verantwortung für die Ermöglichung einer Verbesserung der Bindung zwischen Kind und Eltern haben die Fachkräfte in der stationären Jugendhilfe auch deshalb, weil sie die Rahmenbedingungen für den Kontakt zwischen Eltern und Kind maßgeblich gestalten. Es ist anzunehmen, dass Fachkräfte dann ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der Kon-

takte legen, wenn ihnen diese besonders wichtig sind. Die Einrichtungen wurden deshalb gebeten anzugeben, inwiefern die beiden in Tabelle 7.14 dargestellten Aussagen für sie zutreffen. Etwa jede achte stationäre Einrichtung sieht es als ihre Aufgabe an, den Kontakt zwischen Kindern bzw. Jugendlichen und deren Eltern zu begrenzen, da dies die Erfolge der eigenen pädagogischen Bemühungen gefährdet. Ursachen hierfür können aus der Perspektive der Fachkräfte möglicherweise in Begebenheiten außerhalb der Einrichtung liegen: Fachkräfte haben möglicherweise wiederholt die Erfahrung gemacht, dass die eigenen pädagogischen Bemühungen durch Eltern nicht wertgeschätzt werden, oder aber, dass Eltern durch ihr unkontrollierbar erscheinendes Verhalten oder ihren Umgang mit dem Kind bewusst „gegen“ die Einrichtung arbeiten und auf diese Weise bereits erreichte Erfolge zunichte machen.

Tab. 7.14: Förderung des Kontakts zwischen Eltern und Kind als Aufgabe von Fachkräften in stationären Einrichtungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern (%-Anteile „trifft zu“)

	Ost	West	Insgesamt
Die Anzahl der Kontakte zwischen Kindern/Jugendlichen und Eltern ist zu begrenzen, da diese die Erfolge der pädagogischen Arbeit der stationären Einrichtung gefährden.	15 %	11 %	12 %
Die stationäre Einrichtung setzt alles daran, dass es einen regelmäßigen Kontakt zwischen Eltern und Gruppen-erzieherInnen gibt.*	95 %	80 %	85 %

* Ost-West-Unterschied signifikant (0.01)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Aus einer bindungsgeleiteten Perspektive ist die Begrenzung des Eltern-Kind-Kontakts jedoch zu problematisieren, da (persönliche) Kontakte zwischen Eltern und Kind eine Voraussetzung für die Verbesserung, Stabilisierung und Aufrechterhaltung von Bindungsbeziehungen sind. Zudem negieren stationäre Einrichtungen dadurch auch den Aspekt, dass Kinder – unabhängig von dem, was vorgefallen ist – versuchen, loyale Beziehungen zu ihren Eltern aufrechtzuerhalten. Die Begrenzung des Eltern-Kind-Kontakts von Seiten stationärer Einrichtungen kann auch als Ausdruck einer wenig gelungenen Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Eltern interpretiert werden. Möglicherweise führt dies auf Seiten von Kindern und Jugendlichen dazu, dass sie in Loyalitätskonflikte zwischen Eltern oder Gruppen-erzieherInnen verwickelt werden, was die Bindungsunsicherheit des Kindes erhöhen wird. Allerdings kann es Fälle geben, etwa im Fall eines sexuellen Missbrauchs in der Familie, in denen es durchaus sinnvoll ist, den Kontakt zu den Eltern zu begrenzen. Welche Motive die befragten stationären Ein-

richtungen für eine Begrenzung des Kontakts tatsächlich haben, lässt sich jedoch im Rahmen der vorliegenden Erhebung nicht beantworten. Stationäre Einrichtungen sehen den regelmäßigen Kontakt zwischen Eltern und GruppenerzieherInnen als wichtig (85%) an, wobei Einrichtungen in Ostdeutschland (95%) diese Aussage signifikant häufiger als zutreffend kennzeichnen als stationäre Einrichtungen in Westdeutschland (80%; vgl. Tab. 7.14). Es gibt auch Hinweise darauf, dass es Einrichtungen gibt, die den Kontakt zwischen Eltern und Einrichtung als wichtig empfinden, aber den Kontakt zwischen Eltern und Kind streng kontrollieren wollen. Der enge Kontakt zu den Eltern kann auch der Versuch sein, die Eltern möglichst gut zu kontrollieren und die Kommunikation zwischen Eltern und Kind zu filtern. In der qualitativen Studie zur Elternarbeit wurde deutlich, dass Fachkräfte im Gruppendienst durchaus befürchten, ein zu enger und intensiver, vor allem unkontrollierter Austausch würde sie unter einen größeren Legitimationsdruck bringen. Die Kinder könnten ihre Eltern in die Auseinandersetzungen zwischen Fachkräften und Kinder als Verstärkung einbeziehen. Dies wollen sie vermeiden, obwohl es für die Bindung bzw. Beziehungsklärung zwischen Kind und Eltern von Vorteil wäre. Der regelmäßige (telefonische, persönliche) Kontakt zwischen GruppenerzieherInnen und Eltern trägt dazu bei, dass Eltern über das Alltagsgeschehen ihres Kindes in der Einrichtung informiert sind, wissen, wo es gerade Probleme gibt oder was gerade gut läuft und auf diese Weise auch am Aufwachsen ihres Kindes teilhaben können. Vor allem Einrichtungen mit einem Angebot von bis zu 18 Plätzen (42%) geben signifikant seltener als stationäre Einrichtungen mit über 18 Plätzen (58%) an, den Kontakt zwischen GruppenerzieherInnen und Eltern intensiv zu forcieren. Dies kann möglicherweise damit zusammenhängen, dass in kleineren Einrichtungen der familienähnliche Charakter der Einrichtungsform mit einer besonderen Bedeutung der Bindung des Kindes bzw. Jugendlichen zu den GruppenerzieherInnen betont wird, woraus sich möglicherweise sowohl für die ErzieherInnen als auch für die Kinder bzw. Jugendlichen eine Konkurrenzsituation zu den Eltern ergibt.

Neben der Förderung des Kontakts von Eltern zu ihren Kindern können Fachkräfte in stationären Einrichtungen die Eltern-Kind-Bindung auch dadurch unterstützen, indem im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern an der Verbesserung der Beziehung von Eltern zu ihren Kindern gearbeitet wird. Dies kann in Form einer Beziehungsklärung zwischen Kind und Eltern geschehen oder aber auch durch Transparentmachen des elterlichen Erziehungsverhaltens für das Kind oder den Jugendlichen (vgl. Tab. 7.15).

90% der befragten stationären Einrichtungen sehen es im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern als ihre Aufgabe an, eine Beziehungsklärung zwischen Kind und Eltern herbeizuführen. Unter der Berücksichtigung bindungsrelevanter Aspekte kann eine Beziehungsklärung durch Fachkräfte in stationären Einrichtungen auch dazu beitragen, dass Eltern und Kind mehr

Verständnis füreinander und Vertrauen ineinander entwickeln – eine wichtige Ressource für die Beziehung.

Tab. 7.15: Verbesserung der Eltern-Kind-Beziehung als Aufgabe in der Zusammenarbeit mit Eltern von Fachkräften in stationären Einrichtungen (%-Anteile „trifft zu“)

	Ost	West	Insgesamt
Aufgabe der stationären Einrichtung ist es, eine Beziehungsklärung zwischen Kind/Jugendlichem und den Eltern herbeizuführen.	86 %	91 %	90 %
Aufgabe der stationären Einrichtung ist es, das elterliche Erziehungsverhalten für das Kind/den Jugendlichen nachvollziehbar zu machen.*	53 %	62 %	58 %

* Ost-West-Unterschied signifikant (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Das elterliche Erziehungsverhalten für das Kind bzw. den Jugendlichen nachvollziehbar zu machen, sehen 58% der befragten stationären Einrichtungen als eine ihrer Aufgaben im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern an. Während jede zweite Einrichtung (53%) in Ostdeutschland dies als ihre Aufgabe begreift, sind es in Westdeutschland 62% der Einrichtungen, wobei die vorhandenen Unterschiede signifikant sind (vgl. Tab. 7.15). Für die Förderung der Bindungsbeziehung zwischen Eltern und Kind hat die Klärung des elterlichen Erziehungsverhaltens eine wichtige Bedeutung. Damit besteht die Möglichkeit für Eltern und Kind durch Zusammenarbeit mit den Fachkräften die eigene Biografie aufzuarbeiten und bisherige (ungünstige) Bindungserfahrungen zu korrigieren.

Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe scheinen sich der Bedeutung von Bindungsbeziehungen zwischen Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern bewusst zu sein. Die Spannweite dieses Bewusstseins reicht von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen, die sich diesem Thema nicht mehr verschließen, bis hin zu Mitarbeitenden in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe, die eine zunehmende Sensibilität an den Tag legen. Um tragfähige Bindungen zwischen Eltern und Kindern zu fördern, ist es wichtig, dass Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe die entsprechenden Kompetenzen und (finanziellen, zeitlichen) Ressourcen zur Verfügung stehen, um sich der Bearbeitung dieses Themas angemessen widmen zu können.

7.5 Stellenwert der Zusammenarbeit mit Eltern aus der Sicht der Fachkräfte

Unter den gegebenen gesellschaftlichen hohen Erwartungen an „gelungene“ Elternschaft und den hochindividualisierten Zuschreibungen des Scheiterns, insbesondere gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen (sog. „neuen Unterschicht“; vgl. Chassé 2009) besteht Grund zu der Annahme, dass stationäre Einrichtungen und Jugendämter ein besonderes Interesse an der Förderung von elterlichen Erziehungskompetenzen haben. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit mit Eltern in Angeboten der stationären Hilfen zur Erziehung, denen ein besonderer Bedarf an Unterstützung in erzieherischen Fragen zugeschrieben wird. Man könnte also eine enge Zusammenarbeit in dieser Frage erwarten. Es wäre auch denkbar, dass die Jugendämter die Verantwortlichkeit für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit Eltern weitestgehend an die Träger der Angebote delegieren bzw. ihnen diesbezüglich weitestgehende Handlungsfreiheiten ermöglichen. Der Zusammenarbeit mit Eltern von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen wird von Seiten der Fachpraxis aus – so die Hypothese – ein wachsender Stellenwert beigemessen. Um diese Annahme zu überprüfen, werden sowohl stationäre Einrichtungen als auch Jugendämter danach gefragt, welche Bedeutung sie der Zusammenarbeit mit Eltern zumessen.

Tab. 7.16: Einschätzungen zu der Veränderung der Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern in den letzten zwei Jahren (%-Anteile „trifft zu“)

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Ins-gesamt	Ost	West	Ins-gesamt
Elternarbeit ist wichtiger geworden.	62 %	50 %	53 %	68 %	47 %	54 %
Die Bedeutung von Elternarbeit hat sich nicht verändert.	38 %	48 %	46 %	32 %	53 %	46 %
Elternarbeit ist weniger wichtig geworden.	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Die Mehrheit der befragten Einrichtungen (53%; vgl. Tab. 7.16) gibt an, dass die Zusammenarbeit mit Eltern wichtiger geworden ist. Dieses Ergebnis und die Tatsache, dass kein Jugendamt und fast keine Einrichtung geantwortet hat, die Zusammenarbeit mit Eltern wäre weniger wichtig geworden, weisen tatsächlich auf einen wachsenden Stellenwert hin. Bei 46% der Einrichtungen bleibt die Bedeutung in den letzten zwei Jahren konstant, was al-

lerdings keine Aussage über Wichtigkeit erlaubt. Es zeigt sich, dass Einrichtungen, die sich dafür aussprechen, dass der Kontakt zwischen Kind und Eltern begrenzt wird, signifikant seltener der Aussage zustimmen, dass bei ihnen die Zusammenarbeit mit Eltern in den letzten zwei Jahren wichtiger geworden ist. Auch gibt es signifikant häufiger eine Zustimmung zu dem Item „Wir setzen alles daran, dass es einen regelmäßigen Kontakt zwischen Eltern und GruppenerzieherInnen gibt“, wenn auch ein Bedeutungszuwachs für die Zusammenarbeit mit Eltern in den letzten zwei Jahren bestätigt wird. Insofern gibt es empirische Hinweise darauf, dass mit dem Bedeutungszuwachs auch eine besondere Relevanz verbunden ist.

Vor allem bei stationären Einrichtungen mit einem Platzangebot von mehr als 18 Plätzen hat das Thema „Zusammenarbeit mit Eltern“ im Unterschied zu kleineren Einrichtungen signifikant an Bedeutung gewonnen (d.h. ist wichtiger geworden) (vgl. Tab. 7.17). Hingegen berichtet mehr als jede zweite Einrichtung mit einem Angebot von bis zu 18 Plätzen (54%), dass sich die Bedeutung des Themas „Zusammenarbeit mit Eltern“ nicht geändert hat, während dies bei den Einrichtungen mit einem Platzangebot von über 18 Plätzen nur etwas mehr als jede dritte Einrichtung (38%) von sich sagt; die Unterschiede sind signifikant. Dieses Ergebnis lässt sich in zwei Richtungen interpretieren. Erstens: Bei kleineren Einrichtungen ist die Zusammenarbeit mit Eltern schon lange bedeutsam, weshalb es in den letzten zwei Jahren nicht mehr zu einem Bedeutungszuwachs kommen konnte. Zweitens: Es gibt bei kleineren Einrichtungen strukturbedingt (insgesamt geringere Personalausstattung und deshalb weniger Möglichkeiten, spezialisierte Fachkräfte für die Zusammenarbeit mit Eltern einzusetzen) oder aufgrund ihrer größeren Familienähnlichkeit eine größere Konkurrenz und Abgrenzung von den Eltern.

Tab. 7.17: In den letzten zwei Jahren veränderte Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern in stationären Einrichtungen nach Platzzahl der Einrichtung (%-Anteile „trifft zu“)

	bis zu 18 Plätze	über 18 Plätze	Insgesamt
Elternarbeit ist wichtiger geworden.*	44 %	61 %	54 %
Die Bedeutung von Elternarbeit hat sich nicht verändert.*	54 %	38 %	45 %
Elternarbeit ist weniger wichtig geworden.	1 %	1 %	1 %

* Ost-West-Unterschied signifikant (0.01)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Nachdem Jugendämter eine starke Steuerungsfunktion haben und sowohl durch die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Einrichtungsträger und dem Jugendamt als auch auf der Basis der individuellen Hilfeplanung Einfluss auf Umfang und Stellenwert der Zusammenarbeit mit Eltern nehmen können, wurde untersucht, ob es eine (einheitliche) „Kultur der Zusammenarbeit mit Eltern“ in den einzelnen Jugendamtsbezirken gibt. Die Hypothese dabei ist, dass das Jugendamt maßgeblich die Bedeutung der Aufgabe beeinflusst und sich die Haltung des Jugendamts auch in der Arbeit der Einrichtungen wiederfinden lässt. Dank des Erhebungsdesigns ist eine solche regionalbezogene Auswertung möglich. Als Indikator für eine solche einheitliche Kultur der Zusammenarbeit wurde die Aussage zur veränderten Bedeutung der Zusammenarbeit verwendet. Die Ergebnisse der Regionalanalysen zeigen, dass es in den untersuchten Jugendamtsbezirken keine einheitliche „Kultur der Zusammenarbeit mit Eltern“ gibt. Nur in 11% der Jugendamtsbezirke kann man einen Gleichklang in der Frage der veränderten Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern annehmen. Dies bedeutet wiederum, dass das Jugendamt mit seinen Steuerungsbemühungen bei diesem Thema nicht sehr erfolgreich ist oder aber gar keine Steuerungsbemühungen unternimmt. Angesichts dessen, dass „nur“ 18% der Einrichtungen die Zusammenarbeit mit Eltern in ihrer alleinigen Zuständigkeit sehen, scheint es wohl eher so zu sein, dass von den Jugendämtern keine eindeutigen Signale kommen.

Insgesamt scheint die Zusammenarbeit mit Eltern wichtiger zu werden, was angesichts der Debatte, die zu Beginn dieses Kapitels auch knapp skizziert wurde, erwartet werden konnte. Allerdings hat sich daraus noch keine einheitliche Haltung in den Regionen zwischen Jugendamt und Anbietern stationärer Hilfen entwickelt. Dies zeigt, wo besonderer Entwicklungsbedarf besteht.

7.6 Fortbildung, Rahmenvereinbarungen, Finanzierung: Institutionelle Ressourcen für die Zusammenarbeit mit Eltern

Die Zusammenarbeit mit Eltern erfordert im Bereich der erzieherischen Hilfen eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen (vgl. Gragert u.a. 2005a), um nachhaltige Effekte gewährleisten zu können. Denn diese würden zusätzliche zeitliche Kapazitäten für die Zusammenarbeit mit Eltern eröffnen. Ohne solche zusätzlichen Kapazitäten wird eine qualifizierte Förderung der Eltern nicht möglich sein. Zudem ist im Rahmen von Aus-, Fort- und Weiterbildungen eine besondere Förderung der Kompetenzen im Bereich der Zusammenarbeit mit Eltern und Familien wünschenswert. Traditionell wird diese Aufgabe in den Ausbildungsgängen zugunsten einer Fokussierung auf die Arbeit mit dem Kind/dem Jugendli-

chen eher ausgeblendet. Eine andere Ressource für die Zusammenarbeit mit Eltern von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen ist eine externe Unterstützung der betreuenden Einrichtung, also eine zusätzliche ambulante Hilfe für die Eltern. Im Folgenden wird deshalb dargestellt, welche Bedeutung das Thema „Zusammenarbeit mit Eltern“ in der Fort- und Weiterbildung hat, ob zusätzliche ambulante Hilfen für Eltern möglich sind und realisiert werden und ob Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen Regelungen hierzu enthalten.

Die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien stellt an die Fachkräfte große Herausforderungen im professionellen, aber auch im persönlichen Bereich. Nicht immer aber bringen Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe aufgrund ihrer Ausbildung und bisherigen beruflichen Vorerfahrung die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen mit, die für die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien mit oftmals multiplen und komplexen psychosozialen Problemen erforderlich sind. Durch die Ermöglichung der Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen können Träger diesen Bedarfen ihrer Mitarbeitenden begegnen und ihre (vorhandenen) Ressourcen in diesem Bereich weiter verbessern. Tabelle 7.18 gibt einen Überblick zu Fortbildungsbedarfen und durchgeführten Fortbildungen zu den Themenbereichen Eltern- und Familienarbeit im Bereich stationärer Hilfen und bei Jugendämtern.

Tab. 7.18: Fortbildungsbedarf und durchgeführte Fortbildungen zum Thema Zusammenarbeit mit Eltern (%-Anteil der „Ja“-Antworten)

	Jugendämter	Stationäre Einrichtungen	Kindertages-einrichtungen
Fortbildungsbedarf	45 %	52 %	17 %
Durchgeführte Fortbildungen	39%*	49%	32%**

* signifikanter Unterschied zwischen Ost 32 % und West 68 % (0.05)

** signifikanter Unterschied zwischen Ost 41 % und West 30 % (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009; DJI-Kita-Studie 2007

Bezogen auf den Zeitraum 2009 gab mehr als jede zweite befragte stationäre Einrichtung (52%; vgl. Tab. 7.18) an, im Hinblick auf den Themenbereich Eltern-/Familienarbeit einen Fortbildungsbedarf für die beschäftigten Fachkräfte zu sehen. Bezogen auf den Vorjahreszeitraum 2008 haben 49% der stationären Einrichtungen auch Fortbildungen in diesem Themenblock durchgeführt. 45% der befragten Jugendämter sehen im Hinblick auf den Themenbereich Eltern-/Familienarbeit einen Fortbildungsbedarf für die eigenen Fachkräfte. Etwas weniger Ämter, nämlich 39%, haben auch tatsächlich Fortbildungen zu diesen Themen durchgeführt oder zumindest eingeplant.

Damit scheint der Qualifizierungsbedarf für Fachkräfte in Jugendämtern deutlich geringer zu sein als der von Fachkräften in stationären Einrichtungen. Eine Ursache hierfür könnte darin liegen, dass Fachkräfte des Jugendamts weniger häufig direkten Kontakt zu Eltern von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen haben und deswegen einen anderen (geringeren) Bedarf an Fortbildung im Bereich Eltern-/Familienarbeit haben als Fachkräfte in stationären Einrichtungen. Zu denken ist aber auch daran, dass sich das Aufgabenspektrum von Fachkräften im Jugendamt deutlich von dem der Fachkräfte in stationären Einrichtungen unterscheidet und sich daher die geringere Nachfrage nach Fortbildungen im Bereich Eltern-/Familienarbeit auch auf diesem Wege erklären lässt. Der deutlich niedrigere Fortbildungsbedarf und der geringere Anteil an Kindertageseinrichtungen, die Fortbildungen zur Zusammenarbeit mit Eltern durchgeführt haben bzw. deren MitarbeiterInnen zu solchen Fortbildungen gegangen sind, lässt sich als Ausdruck der schon lange bestehenden Diskussion über Erziehungspartnerschaft deuten. Dafür spricht auch der signifikante Unterschied zwischen Ost und West. Schließlich war das Verhältnis von Eltern zur Kindertagesstätte in der DDR ein anderes als in der westdeutschen Tradition.

Ob stationäre Einrichtungen einen Fortbildungsbedarf im Bereich Eltern-/Familienarbeit sehen bzw. auch tatsächlich Fortbildungen hierzu durchführen, hängt wesentlich von dem Stellenwert ab, der der Zusammenarbeit mit Eltern in der Einrichtung beigemessen wird. Diejenigen Einrichtungen, die der Zusammenarbeit mit Eltern einen wachsenden Stellenwert beimessen, sehen signifikant häufiger bei ihren Mitarbeitenden einen Fortbildungsbedarf und führen auch signifikant häufiger Fortbildungen durch als Einrichtungen, bei denen sich der Stellenwert der Zusammenarbeit mit Eltern nicht geändert hat (vgl. Tab. 7.19).

Tab. 7.19: Fortbildungsbedarf und durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Zusammenarbeit mit Eltern in stationären Einrichtungen nach Einschätzung der Bedeutung der Zusammenarbeit mit Eltern (%-Anteil der „Ja“-Antworten)

	Die Bedeutung von Elternarbeit hat sich nicht verändert.	Elternarbeit ist wichtiger geworden.	Insgesamt
Fortbildungsbedarf in 2009*	42 %	59 %	51 %
Durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen in 2008*	36 %	58 %	48 %

* Unterschied signifikant (0.01)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Deutlich wird auch, dass die Größe der Einrichtung Einfluss auf Fortbildungsbedarf und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen hat (vgl. Tab. 7.20). So geben vor allem Einrichtungen mit einem Platzangebot von mehr als 18 Plätzen signifikant häufiger an, für ihre Mitarbeitenden einen Fortbildungsbedarf im Themenbereich Eltern-/Familienarbeit zu haben. Auch reagieren diese Einrichtungen auf den Bedarf mit einem entsprechenden Fortbildungsangebot. Bei kleineren Einrichtungen gibt es anteilig mehr, die trotz eines Bedarfs keine entsprechenden Fortbildungen durchführen bzw. niemanden zu entsprechenden Fortbildungen entsenden. Dieser Unterschied ist ebenfalls signifikant.

Tab. 7.20: Fortbildungsbedarf und durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Zusammenarbeit mit Eltern in stationären Einrichtungen nach Platzzahl der Einrichtung (%-Anteil der „Ja“-Antworten)

	bis zu 18 Plätze	über 18 Plätze	Insgesamt
Fortbildungsbedarf in 2009*	42 %	59 %	51 %
Durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen in 2008*	37 %	58 %	48 %

* Unterschied signifikant (0.01)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009

Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass stationäre Einrichtungen bei ihren Mitarbeitenden einen hohen Qualifizierungsbedarf im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sehen. Stationäre Einrichtungen müssen also in ihre Fachkräfte investieren, damit diese für die Herausforderungen und Anforderungen, die im Rahmen der Zusammenarbeit mit Eltern an sie gestellt werden, auch von ihnen geleistet werden können.

Unabhängig von dem Engagement der Fachkräfte in stationären Einrichtungen wird es familiäre Konstellationen geben, in denen eine Stützung und Förderung der Eltern durch die stationäre Einrichtung nicht zielführend und nicht ausreichend sein wird. In den qualitativen Interviews wurde deutlich, dass zum Teil therapeutischer Bedarf bei den Eltern vorhanden ist, der zum Teil auch erst durch die Erziehungsprobleme sichtbar wurde. Solange dieser therapeutische Bedarf nicht befriedigt wird – so die Fachkräfte aus den Einrichtungen – wird auch die Zusammenarbeit mit den Eltern schwierig bleiben und die Wirkung sehr beschränkt sein. Ein anderer Grund wird in den beschränkten zeitlichen, materiellen und personellen Ressourcen gesehen. Die eindeutige Fokussierung der Einrichtungen auf das Kind erfordert ebenfalls eine Ergänzung durch jemanden, der sich stärker den Eltern verpflichtet fühlt. Auch wenn es einen intensiven Austausch mit den Eltern gibt, steht deshalb bei diesen eher die Perspektive im Vordergrund „ohne

die Eltern geht es nun einmal nicht, also binden wir sie in unserem Interesse ein. Könnten wir darauf verzichten würden wir das tun“. Vor diesem Hintergrund interessiert, inwiefern die Zusammenarbeit mit Eltern und vor allem deren Förderung durch zusätzliche Hilfen ergänzt bzw. gestützt wird.

Tab. 7.21: Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit Eltern (%-Anteile „trifft zu“)

	Stationäre Einrichtungen			Jugendämter		
	Ost	West	Ins- gesamt	Ost	West	Ins- gesamt
Die Arbeit mit Eltern im Rahmen von stationären Unterbringungen ist ausschließlich Aufgabe der betreuenden Einrichtung.*	27 %	16 %	19 %	24 %	9 %	14 %
Parallel zu einer Fremdunterbringung sollte immer eine ambulante Hilfe für die Eltern installiert werden.	53 %	59 %	57 %	24 %	18 %	20 %

* Ost-West-Unterschied signifikant für stationäre Einrichtungen (0.05)

Quelle: DJI-Einrichtungserhebung 2009, DJI-Jugendamtserhebung 2009

Insgesamt betrachtet sprechen die in Tabelle 7.21 dargestellten Ergebnisse dafür, dass sowohl bei Jugendämtern als auch bei stationären Einrichtungen in der Mehrzahl die Zuständigkeit für die Arbeit mit den Eltern nicht alleine bei den stationären Einrichtungen gesehen wird. Aber doch beachtliche 19% der Einrichtungen sehen sich ausschließlich als zuständig an. In Ostdeutschland trifft man signifikant häufiger auf diese Einschätzung. Es muss an dieser Stelle offen bleiben, ob die Einrichtungen die faktische Situation, ihre eigenen Idealvorstellungen oder eine Mischung daraus beschreiben, wenn sie die alleinige Zuständigkeit reklamieren. Das Ergebnis bei den Einrichtungen zeigt sich im Prinzip in ebensolcher Weise auch bei den Jugendämtern (vgl. Tab. 7.21). Möglicherweise drücken diejenigen, die eine ausschließliche Zuständigkeit der stationären Einrichtung ablehnen, damit eher die Notwendigkeit aus, Hilfen anderer Kostenträger zum Beispiel aus dem Bereich Gesundheitspflege oder Rehabilitation einzubeziehen als ein umfassendes Konzept der Zusammenarbeit mit Eltern in der Jugendhilfe zu fordern. Hierzu passt gut, dass die Jugendämter eher zurückhaltend sind, wenn es darum geht, zusätzlich zu einer Hilfeform nach § 34 SGB VIII eine ambulante Hilfe für Eltern als Regelangebot zu installieren: Jedes fünfte befragte Jugendamt (20%) spricht sich hierfür aus. Es überrascht hingegen nicht, dass deutlich mehr als jede zweite stationäre Einrichtung (57%) ambulante Hilfen für Eltern als Regelangebot bei der Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen einfordert. Diese könnten dazu dienen, stationäre

Einrichtungen in Teilen von der Zusammenarbeit mit Eltern zu entlasten. Auffallend ist auch, dass Einrichtungen mit einem Platzangebot von bis zu 18 Plätzen (66%) signifikant häufiger die parallele Durchführung ambulanter Elternhilfen einfordern als Einrichtungen mit mehr als 18 Plätzen (51%). Möglicherweise deutet sich hier an, dass vor allem kleine Einrichtungen in ihren (zeitlichen, personellen) Ressourcen in der Zusammenarbeit mit Eltern an ihre Grenzen stoßen.

Aufschluss darüber, ob die Zusammenarbeit mit Eltern bei der Finanzierung der Hilfen berücksichtigt wird, lässt sich aus den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII gewinnen. Grundlage für die Festlegung der Höhe des Entgelts ist (zumindest theoretisch) die Leistungsvereinbarung (§ 78b Absatz 1 SGB VIII) zwischen Träger und Jugendamt. In dieser wird festgehalten, welche Leistungen und Angebote von Seiten der Einrichtung erbracht werden sollen. In Leistungsvereinbarungen werden sehr häufig, aber nicht immer, auch Aspekte der Zusammenarbeit mit Eltern konkretisiert. 84% der Jugendämter bestätigen, dass dies Inhalt der Leistungsvereinbarungen ist. Bei dieser Frage gibt es keine Unterschiede zwischen Jugendämtern in Ost und West. Dies deutet darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit Eltern als Regelleistung im Rahmen einer Fremdunterbringung nach § 34 SGB VIII angesehen wird. Ebenso selbstverständlich wie die Regelung in Leistungsvereinbarungen ist die Berücksichtigung der Zusammenarbeit mit Eltern in Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§ 78b Absatz 3 SGB VIII) durch die befragten Jugendämter: 84% geben an hierzu mit Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen getroffen zu haben.

In diesem Aspekt gibt es einen signifikanten Zusammenhang zwischen Ost- und Westdeutschland: Fast alle ostdeutschen Jugendämter (94%) geben an, dass die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen Aussagen zur Zusammenarbeit mit Eltern enthalten. Bei den westdeutschen sind es drei von vier. In Qualitätsentwicklungsvereinbarungen werden zum Beispiel Standards der Zusammenarbeit mit Eltern beschrieben, die auch Aussagen zur Rolle des Jugendamtes, zur Partizipation von Eltern, zur Struktur der Kontakte oder auch Integration von Eltern in den Alltag der Einrichtung enthalten (vgl. exemplarisch Jugendamt Berlin Hellersdorf-Marzahn 2009).

Eine qualitativ hochwertige Zusammenarbeit mit Eltern ist nicht ohne Ressourcen umsetzbar. Mit anderen Worten: Sowohl öffentliche als auch freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe müssen die Bereitschaft aufbringen, Ressourcen zu investieren, um – vor allem für den Bereich der Hilfen zur Erziehung – dem gesetzlich geforderten Auftrag nach Zusammenarbeit mit den Eltern (§ 37 SGB VIII) nachzukommen. Dies erfordert aber vor allem auch auf Seiten der Fachkräfte in Jugendämtern und stationären Einrichtungen ein konzeptionelles Umdenken in Bezug auf die Eltern als Adressaten einer Hilfe zur Erziehung.

7.7 Fazit: Hürden und Strategien in der Zusammenarbeit mit Eltern für die Kinder- und Jugendhilfe

Die Aufgabe, mit Eltern zusammenzuarbeiten und dabei ihre besondere Rolle und Stellung gegenüber ihrem Kind zu berücksichtigen, prägt in vielen Teilen die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe. Dies gilt besonders dort, wo die Akteure durch gesetzliche Regelungen unmittelbar dazu aufgefordert sind, wie das Beispiel Elternbeirat in Kindertageseinrichtungen und in stationären Einrichtungen zeigt. Die empirischen Befunde zeigen: Ist der Elternbeirat nicht vorgeschrieben, dann gibt es ihn auch nicht. Möglicherweise spielt hierbei eine Rolle, dass eine aktive Einmischung der Eltern in den Alltag der Einrichtung (Kindertagesbetreuung oder erzieherische Hilfen) als anstrengend erlebt wird. Eltern fordern von Fachkräften Erklärungen, geben sich mit Entscheidungen nicht zufrieden, akzeptieren scheinbare Sachzwänge nicht. Dies alles kann als unzureichende Akzeptanz des Expertenstatus gedeutet werden. Aber genau die Durchsetzung dieses Expertenstatus erwartet die Öffentlichkeit von den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe. Die Zusammenarbeit mit Eltern wird ähnlich, wie sich das bereits bei Studien zur Beteiligung von AdressatInnen zeigte (Pluto/Seckinger 2008), durch ein professionelles Selbstverständnis, das sich auf eine traditionelle Expertenrolle bezieht, erschwert. Eine weitere Hürde besteht zumindest im Bereich der Hilfen zur Erziehung in der nach wie vor sehr ausgeprägten Kindzentrierung der Angebote. Diese hat auch zur Folge, dass ein alltagsnaher Einbezug von Eltern eher weniger erwünscht ist. Die Zusammenarbeit mit Eltern erfordert zeitliche und personelle Ressourcen, die nicht immer gegeben sind. Es wäre unfair, dies bei der Bewertung der Fortschritte in der Zusammenarbeit mit Eltern nicht zu berücksichtigen, auch wenn mit diesen Untersuchungen nicht geklärt wird, warum es nicht zu einer Ressourcenmehrung kommt.

Insgesamt zeigt sich, dass der Qualifikationsbedarf der Fachkräfte groß ist und diese Hürde wird offensichtlich auch häufig genommen, da auf den Bedarf auch reagiert wird.

Institutionelle Interessen scheinen ein wichtiger Motor für die Zusammenarbeit mit Eltern zu sein, zumindest sind sie die häufigsten Anlässe für die Fachkräfte, mit Eltern ins Gespräch zu kommen. Dies zeigen sowohl die quantitativen Erhebungen bei Kindertagesstätten als auch die Ergebnisse der qualitativen Interviews, die im Rahmen dieses Projekts zur Zusammenarbeit mit Eltern im Bereich stationärer erzieherischer Hilfen durchgeführt wurden.

Kapitel 8

Forschungsansatz und Methoden

Forschungsgegenstand des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ ist seit nunmehr fast 20 Jahren die örtliche Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Diese wird auf institutioneller Seite auf der Ebene von Städten und Kreisen gestaltet und getragen vom öffentlichen Träger (dem Jugendamt) sowie von freien und privat-gewerblichen Trägern. Für eine Analyse der regionalen Kinder- und Jugendhilfe ist es deshalb erforderlich, die verschiedenen Akteure auf kommunaler Ebene zu befragen. Erst die Betrachtung dieses Zusammenspiels ermöglicht es, eine umfassende Darstellung des gesamten Feldes der Kinder- und Jugendhilfe zu realisieren. Aufgrund ihrer Gesamtverantwortung für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort stehen die örtlichen öffentlichen Träger im Mittelpunkt der hier vorgestellten Analysen. Ergänzt werden die Befunde durch Ergebnisse der Erhebungen bei Jugendverbänden, (teil-)stationären Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung sowie Kindertageseinrichtungen, die auch in Einzelberichten zusammengefasst sind. Sie liegen entweder als Buch vor (Peucker u.a. 2010) oder sind als kostenlose Materialien verfügbar (Seckinger u.a. 2009, Seckinger u.a. 2012).

8.1 Grundgesamtheit

Grundlegendes Kennzeichen der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik ist die Zuständigkeit für Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) auf Seiten der Kommunen. Die kommunale Ebene der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden mit ihren Jugendbehörden bilden den Ausgangspunkt der vorliegenden Erhebungen. Die Bestimmung dieser Grundgesamtheit ist allerdings nicht ganz leicht, da die Einrichtungszählung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ungenau ist⁴² und sich zudem die Grundgesamtheit immer wieder ändert. Somit ist die Anzahl der Jugendämter nicht konstant. Kreisgebietsreformen, wie zuletzt in Mecklenburg-Vorpommern, oder die Gründung von Jugend-

42 So weist die amtliche Statistik für den Stadtstaat Hamburg 111 Jugendämter aus, obwohl es dort genau sieben Bezirksjugendämter gibt, die im Großen und Ganzen ähnliche Aufgaben übernehmen wie Jugendämter in kreisfreien Städten und Landkreisen.

ämtern in kreisangehörigen Gemeinden („regionalisierte Jugendämter“), so wie dies in acht von 13 Flächenländern möglich ist (vgl. Seckinger u.a. 2000), können zu einer Veränderung der Anzahl der Jugendamtsbezirke führen. Die größte Anzahl regionalisierter Jugendämter befindet sich in Nordrhein-Westfalen. Zum 31. Dezember 2008 betrug die Gesamtzahl der Jugendamtsbezirke 592 (vgl. Tab. 8.1).

Tab. 8.1: Anzahl der Jugendämter und Bevölkerung nach Jugendamtsbezirken in Deutschland (Stand: 31.12.2008)

	Jugendamt kreis- freier Stadt	Kreisjugendamt	regionalisiertes Jugendamt**	Bezirksjugendamt
Anzahl	111	299	165	19
Durchschnitt	191 614	164 490	51 507	273 883
Median	120 538	135 579	45 386	270 572
Minimum	34 525	46 185	19 252	119 796
Maximum	1 326 807	1 129 797	151 254	411 891

** Die Bevölkerungsdaten zu den regionalisierten Jugendämtern enthalten nur die Daten der nordrhein-westfälischen Jugendämter.

Der Jugendamtstyp allein (Jugendamt kreisfreier Stadt, Kreisjugendamt, regionalisiertes Jugendamt, Bezirksjugendamt) lässt noch keine Rückschlüsse auf die Größe des Jugendamtsbezirkes zu. Tabelle 8.1 zeigt die Bevölkerungszahl für die unterschiedlichen Jugendamtstypen.

Es ergeben sich gemessen an der Bevölkerungszahl zwischen den jeweiligen Jugendamtsbezirken beträchtliche Differenzen: Der kleinste Jugendamtsbezirk ist im Jahr 2008 für knapp 20000 und der bevölkerungsreichste Jugendamtsbezirk für über 1,3 Millionen Menschen verantwortlich⁴³. Die Einwohnerzahl innerhalb eines Jugendamtsbezirks hat sowohl Auswirkungen auf die Quantität der Nachfrage nach Jugendhilfeleistungen als auch beispielsweise auf die Möglichkeiten zur Bildung von Sozialräumen (vgl. Pluto/van Santen 2001): Je weniger Einwohner in einem Jugendamtsbezirk leben, desto schwieriger dürfte es sein, die für die Bildung von Sozialräumen notwendigen personellen Ressourcen bereitstellen zu können.

43 Für die Fläche eines Jugendamtsbezirkes gilt Ähnliches: die Fläche variiert um das Zehnfache zwischen dem kleinsten und dem größten Jugendamtsbezirk

8.2 Methodische Anlage

Das als Dauerbeobachtung angelegte DJI-Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ – finanziell gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – kann sich inzwischen auf Daten aus fünf bundesweiten Erhebungswellen bei freien und öffentlichen Trägern sowie auf verschiedene Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe beziehen. Ziel ist es, anhand empirischer Daten die Situation der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben, diese vor dem Hintergrund fachlicher, rechtlicher und gesellschaftlicher Ansprüche zu interpretieren, Entwicklungen auf empirisch gesicherter Basis darzustellen und Herausforderungen zu benennen. Auf der Basis von Befragungen öffentlicher und freier Träger können verschiedene Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe systematisch erfasst und miteinander ergänzend bzw. kontrastierend in Beziehung gesetzt werden. Dies gilt für konkrete Angebote der Jugendhilfe (z.B. bei der Zusammenarbeit zwischen stationären Einrichtungen, Jugendämtern und Eltern, Kap. 7) ebenso wie für die Untersuchung der Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen oder von Aspekten der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe. Der Mehrwert einer solchen Vorgehensweise liegt vor allem darin, dass sie einen Eindruck von der Gesamtsituation in der Bundesrepublik vermittelt, allgemeine Trends erkennen lässt und gleichzeitig regionale Disparitäten aufzeigen kann. Die Fülle der Daten und die Komplexität des Untersuchungsdesigns führen aber auch zu einer Beschränkung der Detailtiefe. Vertiefende Einzelstudien, etwa zu Nutzen und Effektivität bisheriger Fortbildungen und Weiterqualifizierungen aus MitarbeiterInnensicht oder Antworten auf die Frage, wie Jugendliche Jugendarbeit erleben, wären eine gute Ergänzung des Untersuchungsdesigns. Um den anlagebedingten Nachteil, nicht immer eine befriedigende Detailtiefe zu erreichen, etwas auszugleichen, werden die Ergebnisse in Bezug zu den Ergebnissen anderer Erhebungen gesetzt.

Die beschriebenen Zielsetzungen erfordern die Anwendung differenzierter Erhebungsinstrumente. Abbildung 8.1 zeigt das Untersuchungsdesign der bisherigen Erhebungsphasen. Die bereits im Rahmen der bisherigen Projektphasen entwickelten und bewährten Fragebogenkonzeptionen wurden aufgegriffen und an einigen Stellen vor dem Erfahrungshintergrund der vorauslaufenden Projektphasen im Sinne einer Reliabilitäts- und Validitätserhöhung abgewandelt. Die hierbei gemachten Veränderungen und Ergänzungen wurden, wie bereits die Instrumentenentwicklung in den vorangegangenen Phasen, mit PraxisvertreterInnen der Kinder- und Jugendhilfe und KollegInnen aus der Wissenschaft sowie bei dem Instrument der Jugendamtserhebung mit VertreterInnen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebunds abgestimmt. Die so veränderten Erhebungsinstrumente wurden in Voruntersuchungen (Pretests) getestet.

Abb. 8.1: Untersuchungsdesign der Erhebungsphasen

	Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV	Phase V
	standardisierte Fragebogenerhebung bei allen Jugendämtern in Ostdeutschland 2. bei ausgewählten Jugendämtern in Westdeutschland Öffentliche Jugendhilfe	standardisierte Fragebogenerhebung bei ausgewählten Jugendämtern in der Bundesrepublik	Fragebogenerhebung aus Phase I & II 2. Vollerhebung zu Fragen der organisatorischen Einbettung von JH -Aufgaben	Fragebogenerhebung aus Phase I, II & III 2. Fragen zur organisatorischen Einbettung von JH-Aufgaben	Fragebogenerhebung 1. Fortführung der Stichprobe aus Phase I, II, III & IV 2. Jugendhilfe@rometer zur Arbeitsbelastung im ASD 3. Jugendgerichtshilfe@rometer
		<i>qualitative Studie Kooperationsbeziehungen in der Jugendhilfe</i>	<i>Strukturen, Verfahren und Partizipationsmöglichkeiten</i>	<i>qualitative Studie</i>	<i>qualitative Studie Zusammenarbeit mit Eltern in stationären erzieherischen Hilfen</i>
Freie Jugendhilfe	standardisierte Fragebogenerhebung bei freien Trägern der Jugendhilfe sowie Kinder- und Jugendheimen in Ostdeutschland	standardisierte Fragebogenerhebung bei freien Trägern der Jugendhilfe in der Bundesrepublik (Kreisebene von Wohlfahrtsverbänden, Jugendverbänden, Jugendringen sowie regionale Träger)	Fragebogenerhebung bei ausgewählten - stationären Einrichtungen - regionalen Geschäftsstellen - freier Träger - Jugendverbänden - Vollerhebung bei Jugendringen	Fragebogenerhebung bei ausgewählten - stationären Einrichtungen - regionalen Geschäftsstellen - freier Träger - Vollerhebung bei Jugendringen (Online/ postalisch)	Fragebogenerhebung bei ausgewählten - stationären Einrichtungen - Kindertagesstätten - Jugendverbänden - Vollerhebung bei Jugendringen (Online)
Adressatinnen	repräsentative Jugendbefragung in Ostdeutschland		Befragung von Adressatinnen im Rahmen der qualitativen Studie	Befragung von Adressatinnen im Rahmen der qualitativen Studie Auswertungen Familiensurvey, Jugendsurvey und Kinderpanel; Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen	Befragung von Adressatinnen im Rahmen der qualitativen Studie
	1990	1995	1998	2002	2010

Tabelle 8.2 zeigt eine Übersicht über die Erhebungen, die die Basis für die hier vorgelegten Ergebnisse sind. Alle Ergebnisse beziehen sich auf das jeweilige Jahr der Erhebung. Sollte es aus methodischen Gründen notwendig gewesen sein, Daten zu einem bestimmten Stichtag abzufragen, etwa Personal- und Fallzahlen, so wird in der Ergebnisdarstellung explizit darauf hingewiesen.

Tab. 8.2: Übersicht über die der Dauerbeobachtung Jugendhilfe und sozialer Wandel zugrundeliegenden Erhebungen

I. Phase

Erhebung bei ostdeutschen Jugendämtern 1992
Vollerhebung bei ostdeutschen Jugendämtern 1992
Erhebung bei westdeutschen Jugendämtern 1993
Repräsentative Jugendbefragung in Ostdeutschland 1993
Erhebung bei ostdeutschen Wohlfahrtsverbänden 1993
Erhebung bei ostdeutschen Jugendverbänden 1993
Erhebung bei ostdeutschen Vereinen und Initiativen 1993
Erhebung bei ostdeutschen Kinderheimen 1993

II. Phase

Erhebung bei Jugendämtern 1996
Erhebung bei Wohlfahrtsverbänden 1996
Erhebung bei Jugendverbänden 1996
Erhebung bei Vereinen und Initiativen 1996
Erhebung bei Jugendringen 1996

III. Phase

Vollerhebung bei Jugendämtern 2000
Erhebung bei Jugendämtern 2000
Vollerhebung bei Jugendringen 2001
Erhebung bei Jugendverbänden 2001
Erhebung bei Geschäftsstellen freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe 2001
Erhebung bei stationären Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe 2001

darüber hinaus Sekundäranalyse von Daten aus:

der DJI Regionaldatenbank
der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik
der Pro-Mix-Datenbank
dem DJI Jugendsurvey
Shell-Studien

IV. Phase

Erhebung bei Jugendämtern 2004
Vollerhebung bei Jugendringen 2005 (50 % postalisch; 50 % online)
Erhebung bei Geschäftsstellen freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe 2004
Erhebung bei stationären Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe 2004

darüber hinaus Sekundäranalyse von Daten aus:

der DJI Regionaldatenbank
der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik
dem DJI Kinderpanel
dem DJI Jugendsurvey

der DJI Erhebung Ausbaustand TAG
der DJI Betreuungsstudie
Mikrozensus
SOEP

V. Phase

Online-Erhebung bei Allgemeinen Sozialen Diensten (ASD-B@rometer) 2008
Erhebung bei Jugendämtern 2009
Erhebung bei Jugendverbänden 2009
Erhebung bei stationären Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe 2009
Qualitative Studie im Bereich der erzieherischen Hilfen zum Thema Zusammenarbeit mit Eltern 2007 bis 2009
Online-Vollerhebung bei Jugendgerichtshilfen (Jugendgerichtshilfe@rometer) 2009
Erhebung bei Kindertagesstätten 2007

darüber hinaus Sekundäranalyse von Daten aus:

der DJI Regionaldatenbank
der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik
Mikrozensus

VI. Phase

Online-Erhebungen bei Jugendämtern
Erhebung bei Jugendämtern
Erhebung bei Jugendringen
Erhebung bei stationären Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe
Qualitative Studie zum Thema Weiterentwicklungen im Feld der ambulanten erzieherischen Hilfen
Erhebung bei Jugendzentren (Feldphase 2011)
Erhebung bei Kindertagesstätten (Feldphase 2012)

darüber hinaus Sekundäranalyse von Daten aus:

der DJI Regionaldatenbank
der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik
Mikrozensus

8.3 Erhebungen bei Jugendämtern

Jugendämter wurden in der fünften Phase dreimal befragt. Zum einen wurde eine Stichprobenbefragung mit einem umfangreichen Fragebogen durchgeführt, der für die Jugendämter mit einem umfangreichen Arbeitsaufwand verbunden ist. Zum anderen wurden zwei Online-Erhebungen (Jugendhilfebarometer) zu eng umgrenzten Themenstellungen durchgeführt.

8.3.1 Stichprobenerhebung

8.3.1.1 Auswahl der Stichprobe

Die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wurden in einem analog zu dem in den vorherigen Projektphasen verwendeten Quotenverfahren ausgewählt. Die Stichprobe wurde zu Beginn des Längsschnitts 1992 nach

folgenden Kriterien zusammengestellt. Es wurden beziehungsweise auf eine Absprache mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund aus jedem Bundesland – ausgenommen wurden die Stadtstaaten und das Saarland – die Jugendämter der größten und der kleinsten (bezogen auf die Bevölkerungszahl) kreisfreien Städte in die Stichprobe aufgenommen, wobei – um die Vergleichbarkeit zwischen Ost- und Westdeutschland zu verbessern – westdeutsche Städte mit mehr als 500000 Einwohnern ausgeschlossen wurden. Des Weiteren wurden die Jugendämter der größten sowie der kleinsten Landkreise (wiederum bezogen auf die Bevölkerungszahl) der einzelnen Bundesländer befragt. Um die Varianz der Einwohnerzahlen in den Zuständigkeitsgebieten der Jugendämter zwischen Ost und West zu begrenzen, wurden im Westen die drei kleinsten und die zwei größten und im Osten die zwei kleinsten und drei größten Landkreise ausgewählt. Insgesamt wurden in Ostdeutschland 35 und in Westdeutschland 49 Jugendämter für eine detaillierte Befragung ausgewählt (Rücklaufquote: West 94%, Ost 100%). Hierauf aufbauend wurde die Stichprobe in den einzelnen Erhebungswellen ausgeweitet und verändert. Große Städte wurden in die Stichprobe ebenso einbezogen wie regionalisierte Jugendämter (also Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden). Die gezogene Stichprobe hat folgende Kriterien zu erfüllen:

- Sie muss die Möglichkeiten der längsschnittlichen Auswertung der Befragung sicherstellen.
- Es muss bezüglich der einzelnen Gruppen von Jugendämtern (d.h. in Städten und Landkreisen, in Ost und West) jeweils eine genügend große Anzahl vorhanden sein, um statistische Vergleiche zwischen diesen Gruppen zu ermöglichen.
- Die Stichprobe sollte sich hinsichtlich wichtiger Parameter nicht wesentlich von der Grundgesamtheit unterscheiden.

Die Erfüllung des letztgenannten Kriteriums zu überprüfen, ist schwierig, da es dafür kaum Referenzdaten gibt. Immer dort, wo es sinnvoll erscheint, werden die eigenen Daten mit denen der amtlichen Statistik in Beziehung gesetzt. So besteht zumindest für einzelne Themenbereiche die Möglichkeit, aufzuzeigen, dass es keine systematischen Verzerrungen durch die der Auswertung zugrundegelegte Stichprobe gibt. Insgesamt wurden 45 Städte für die Stichprobe ausgewählt. Die Anzahl der ausgewählten Städte und Landkreise pro Bundesland variiert in Abhängigkeit der Anzahl der entsprechenden Gebietskörperschaften in dem jeweiligen Bundesland. Die Mindestzahl der ausgewählten Jugendamtsbezirke pro Flächenland – mit Ausnahme des Saarlandes – bleibt gemäß der Festlegung von 1992 bei zwei kreisfreien Städten und fünf Landkreisen. Im Saarland wurden nur der kleinste und der größte Jugendamtsbezirk ausgewählt. Leichte Abweichungen von dem Prinzip, die größten und kleinsten Jugendamtsbezirke für die

Studie herauszuziehen, ergeben sich aus in vorherigen Befragungswellen vorgenommenen Nachbesetzungen. Diese waren notwendig geworden, weil einzelne der ausgewählten Jugendämter nicht an der Studie mitwirken wollten. Es wurden auch 27 kreisangehörige Gemeinden mit einem eigenen Jugendamt und drei Bezirksjugendämter aus Berlin und zwei aus Hamburg in die Stichprobe aufgenommen. In der fünften Erhebungswelle haben sich Veränderungen der Stichprobe durch die Kreisgebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt ergeben. Die Anzahl der Kreise verringerte sich durch die Zusammenfassung von zwei oder drei Kreisen zu einem neuen Kreis oder durch die völlige Neuschneidung und Vergrößerung der Kreisgrenzen (nur in Sachsen-Anhalt). Dies bringt das methodische Problem mit sich, dass, auch wenn der Sitz des Kreisjugendamtes nicht geändert wurde, eine Panelauswertung nicht mehr möglich ist. Dieses Problem stellt sich insbesondere für quantitative Daten. Die Bruttostichprobe aus Kreis- und Stadtjugendämtern sowie Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden enthält damit insgesamt 163 Jugendämter. Dies entspricht zum Erhebungszeitpunkt 28% der Gesamtzahl der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland.

8.3.1.2 Fragebogenentwicklung

Die Erhebung bei Jugendämtern stellt eine Wiederholungsbefragung dar, weshalb ein bereits bestehender Fragebogen überarbeitet wurde. Die Erweiterung und Überarbeitung des Fragebogens beruht sowohl auf den in vielen Erhebungsphasen gemachten Erfahrungen, welche Fragen trotz vorangegangener Pretests nur schwierig zu beantworten oder missverständlich formuliert waren. In die Überarbeitung des Fragebogens gingen auch gesetzliche Veränderungen und neue Schwerpunktsetzungen ein. Die Veränderungen wurden inhaltlich mit VertreterInnen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der kommunalen Spitzenverbände und von Jugendämtern beraten. Der Fragebogen der fünften Erhebungsphase umfasst folgende Themenstellungen: Organisationsstruktur im Jugendamt, Personalsituation und Qualifizierung von Mitarbeitenden, finanzielle Ausstattung, Jugendhilfeplanung, Kooperationsbeziehungen, Umgang mit Kindeswohlgefährdung, Angebotsstruktur und Zusammenarbeit mit Eltern im Kontext stationärer Hilfen zur Erziehung, Formen interner Dokumentation, Bedeutung des Jugendhilfeausschusses, Kindertagesbetreuung, Angebotsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort, Bedeutung des Hilfeplans nach § 36 SGB VIII, Situation der Jugendarbeit und Reaktionen des Jugendamts auf Herausforderungen des demografischen Wandels. Der veränderte Fragebogen wurde einem Pretest unterzogen. Anregungen daraus wurden in den Fragebogen integriert.

8.3.1.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Erhebung erfolgte postalisch. Diese Form der Datenerhebung trägt dem bisweilen erheblichen Rechercheaufwand für die Beantwortung der Fragen am ehesten Rechnung. Der Fragebogen richtet sich an die Jugendamtsleitung als diejenige Stelle, die den Gesamtüberblick über die Behörde hat und in ihrer Leitungsfunktion die Entwicklung eines Amtes steuert. Bei Fragen, die eine bewertende Einschätzung erwarten, kann davon ausgegangen werden, dass eine Einschätzung durch die Leitung die Perspektive des Amtes repräsentiert und handlungsleitend für alle MitarbeiterInnen ist.

Tab. 8.3: Rücklauf der Jugendamtserhebung (Stichprobe)

	Anzahl der angeschriebenen Jugendämter	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote
Ost	41	27	66 %
West	122	55	45 %
Summe	163	82	50 %

Quelle: DJI-Jugendamtserhebung 2009

Durchgeführt wurde die Befragung zwischen September 2008 und Juli 2009. Dieser lange Zeitraum muss vor dem Hintergrund der besonderen Bedingungen einer Institutionenbefragung dieses Umfangs und seiner Komplexität gesehen werden (vgl. Mamier u. a. 2002b). Die Rücklaufquote von 50% stellt für eine postalische Befragung von Institutionen eine noch zufriedenstellende Quote dar, auch wenn der stetige Rückgang der Rücklaufquote als ein ernst zu nehmender Hinweis zu verstehen ist, das Konzept einer breitangelegten Basiserhebung zu überdenken. Sinkende Rücklaufquoten sind im Kontext einer veränderten Feldsituation zu betrachten. Zu Beginn des Längsschnitts gab es kaum andere Erhebungen bei Jugendämtern und insgesamt war nur wenig empirisch abgesichertes Wissen über die Kinder- und Jugendhilfe vorhanden. Dies hat sich grundlegend geändert und die Jugendämter sind mit einer Vielzahl an Befragungen konfrontiert, was die Ausfüllbereitschaft für die einzelne Erhebung senkt, auch wenn jedes Jugendamt tendenziell mehr Fragebögen ausfüllt als noch vor 20 Jahren. Dies führt dazu, dass Fragebögen, für deren Beantwortung Daten aus allen Abteilungen des Jugendamtes und je nach örtlicher Organisation der Aufgaben auch darüber hinaus (z.B. Daten zur Kindertagesbetreuung aus Schulreferaten; Daten zum ASD, wenn es sich dabei um einen allzuständigen Dienst handelt) gesammelt werden müssen, auf der Prioritätenliste nach

hinten rutschen. Die DJI-Befragung bei Jugendämtern umfasst insgesamt über 3000 Variablen.

Der Auswertung liegen die Antworten von 47 Kreis-, 25 Stadtjugendämtern sowie von 10 Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden zugrunde. Um diesen Rücklauf zu erreichen, wurden zwei Erinnerungsschreiben verschickt und telefonische Motivationsgespräche mit den Jugendämtern geführt, die nicht auf das zweite Erinnerungsschreiben reagiert haben.

8.3.2 Jugendhilfeb@rometer – Online-Befragung bei Jugendämtern

Als eine Konsequenz des Rückgangs der Rücklaufquote, wurde zusätzlich zur Stichprobe das Instrument des Jugendhilfeb@rometers entwickelt. Dabei handelt es sich um eine inhaltlich eng umgrenzte Abfrage, die online durchgeführt wird. Diese Art der Befragung verringert den Aufwand für die teilnehmenden Jugendämter dadurch, dass einerseits die Fragebögen kürzer sind und andererseits mit der thematischen Fokussierung eine Begrenzung der Anzahl der Stellen einhergeht, die bei der Beantwortung der Fragen involviert sind. Die Feldphase ist – dies bestätigen auch die Erfahrungen – wesentlich kürzer, was wiederum eine schnellere Ergebnisrückmeldung und so eine bessere Kopplung von Forschung und Praxis ermöglicht.

Ergebnisse zum Jugendhilfeb@rometer zur Arbeitsbelastung im ASD sind in Seckinger u. a. 2008 und zum Jugendgerichtshilfeb@rometer in Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention/Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel 2011 dargestellt.

8.4 Befragung (teil-)stationärer Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

In dieser Erhebung wurden (teil-)stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung in sowohl freier, privat-gewerblicher als auch öffentlicher Trägerschaft einbezogen. Zu diesem Bereich der Jugendhilfe gibt es bislang wenig trägerübergreifende und bundesweite Daten.

8.4.1 Auswahl der Stichprobe

Die Adressen der angeschriebenen Einrichtungen stammen aus den Heimverzeichnissen der einzelnen Bundesländer und, sofern diese nicht vorlagen oder uns nicht zugänglich waren, aus Informationen der Jugendämter, die wir baten, eine Adressenliste der Einrichtungen in ihrem Kreis zusammenzustellen. Ausgehend von einer Gesamtstichprobengröße von etwa 1 000 zu

befragenden Einrichtungen (dies entspricht in etwa einem Viertel aller Einrichtungen) wurde diese Zahl proportional auf die Bundesländer verteilt. Als maßgebende Zahl für diese Verteilung wurde der Anteil der Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern an der Gesamtzahl der Einrichtungen der erzieherischen Hilfen in Deutschland verwendet, wie sie sich aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ergibt. In erster Linie, aber nicht ausschließlich, wurden die Einrichtungen ausgewählt, die in den Jugendamtsbezirken aktiv sind, in denen auch die Jugendämter befragt wurden. Hieraus ergibt sich die Möglichkeit, die Antworten des jeweiligen Jugendamts mit den Ergebnissen der Einrichtungen in diesem Jugendamtsbezirk in Beziehung zu setzen (vgl. z.B. Kap. 7). War in einem Bundesland die Anzahl der Einrichtungen in den Bezirken der untersuchten Jugendämter geringer als die geplante Anzahl der zu befragenden Einrichtungen in dem jeweiligen Bundesland, wurde aus den verbleibenden Einrichtungen eine Zufallsauswahl getroffen. Überstieg bereits die Anzahl der Einrichtungen in den ausgewählten Jugendamtsbezirken die Anzahl der vorgesehenen Stichprobengröße, wurde aus den Einrichtungen in den ausgewählten Jugendamtsbezirken eine Zufallsauswahl getroffen.

8.4.2 Fragebogenentwicklung

Der Fragebogen wurde auf der Grundlage vorangegangener Fragebögen, der Erfahrungen in der letzten Projektphase und der Verbesserungsideen, die beim Auswerten in der letzten Phase entstanden sind, vom Projekt entwickelt und wie die anderen Fragebögen auch mit Fachkräften aus der Wissenschaft und Praxis diskutiert. Mehrfach wurden Pretests in unterschiedlichen Entwicklungsstadien des Fragebogens vorgenommen. Folgende Themenbereiche werden im Fragebogen behandelt: Organisationsstruktur, Personalsituation, Fort- und Weiterbildung, Finanzen, Kooperation und Vernetzung, Hilfeplanverfahren, Qualitätsentwicklung, demografische Veränderungen, Zusammenarbeit mit Eltern, Umgang mit Kindeswohlgefährdungen sowie pädagogische Ausrichtung des Angebots.

8.4.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Feldphase der postalischen Befragung dauerte von März bis Oktober 2009. Diese Dauer ist insofern nicht ungewöhnlich, weil es in diesem Arbeitsfeld eine Entwicklungsdynamik von Neugründungen und Schließungen von Einrichtungen gibt. Bei 12% der Einrichtungen wurde die Post fehlgeleitet oder die Einrichtungen ordneten sich nicht (mehr) den erzieherischen Hilfen zu. Der Umfang der um diese Fälle bereinigten Stichprobe betrug

855 Einrichtungen. Insgesamt wurden 329 Fragebögen zurückgeschickt, was einen Rücklauf von 38 % darstellt.

Bei der Kontrolle der Daten kam man in drei Fällen zu dem Fazit, dass es sich nicht um Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII handelt. Diese Fälle wurden ausgeschlossen, sodass den Analysen letztendlich eine Fallzahl von insgesamt 326 Einrichtungen der erzieherischen Hilfen zugrunde liegt.

Tab. 8.4: Rücklauf der Erhebung bei stationären Einrichtungen der erzieherischen Hilfen

	verschickt brutto	verschickt netto	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	93	87	29	33 %
Bayern	92	83	36	43 %
Berlin	26	24	11	46 %
Brandenburg	59	49	16	33 %
Bremen	12	11	5	45 %
Hamburg	7	7	2	29 %
Hessen	55	45	23	51 %
Mecklenburg-Vorpommern	59	52	22	42 %
Niedersachsen	113	111	44	40 %
Nordrhein-Westfalen	133	113	37	33 %
Rheinland-Pfalz	56	49	18	37 %
Saarland	11	9	3	33 %
Sachsen	60	54	20	37 %
Sachsen-Anhalt	61	54	21	39 %
Schleswig-Holstein	66	62	23	37 %
Thüringen	64	45	18	40 %
Anonym			1	
Summe	967	855	329	38 %

Quelle: DJI-Einrichtungsbefragung 2009

8.5 Erhebung bei Kindertageseinrichtungen

Die Erhebung bei Kindertageseinrichtungen wurde im Jahr 2007 zum ersten Mal durchgeführt. Zielgruppe der vorliegenden Untersuchung sind die Kindertageseinrichtungen, die sich nicht ausschließlich an Schulkinder richten. Das bedeutet, dass Einrichtungen mit Kindergarten- und Hortgruppen oder

Tagesstätten mit altersgemischten Gruppen, in denen Schulkinder mit jüngeren Kindern zusammen sind, in der vorliegenden Erhebung berücksichtigt werden. Reine Horte dagegen wurden nicht befragt: Die Rahmenbedingungen und das Verhältnis der schulischen Angebote und der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in den Ländern sind äußerst heterogen. Diese angemessen zu berücksichtigen, würde eine eigenständige Erhebung erfordern und hätte die Komplexität der Erhebung weiter erhöht. Deshalb wurde auf die Behandlung dieses Themenfelds verzichtet.

8.5.1 Auswahl der Stichprobe

In Deutschland gab es Ende des Jahres 2006 laut amtlicher Statistik 45235 Kindertageseinrichtungen (ohne reine Einrichtungen für Schulkinder). Das Stichprobenverfahren zielte darauf ab, ein repräsentatives Abbild aller Kindertageseinrichtungen (ohne reine Horte) zu erhalten. Die Adressen der angeschriebenen Einrichtungen stammen aus den Einrichtungsverzeichnissen der Landesjugendämter und der DJI-Kinderbetreuungsstudie (Bien u.a. 2006).

Ausgehend von einer angestrebten Stichprobengröße von etwa 3000 zu befragenden Kindertageseinrichtungen wurden pro Bundesland so viele Adressen von Kindertagesstätten ausgewählt, dass die Anzahl der Einrichtungen pro Bundesland in der Stichprobe proportional zur Anzahl der Einrichtungen in dem jeweiligen Bundesland gemäß den Angaben der amtlichen Statistik ist. Innerhalb eines Bundeslandes wurden zunächst die Jugendamtsbezirke ausgewählt, in denen auch die Jugendämter befragt werden. In den ausgewählten Jugendamtsbezirken wurden die Tagesstätten nach einem zufälligen Verfahren gezogen. Auf diesem Weg wurden 3020 Einrichtungen ausgewählt. Diese Stichprobe wurde um 722 Adressen aus der DJI-Kinderbetreuungsstudie ergänzt, die ebenfalls in den ausgewählten Jugendamtsbezirken liegen. In der Kinderbetreuungsstudie wurden etwa 8000 Mütter und Väter mit Kindern bis zu 6 Jahren (einschließlich der Geschwister bis zum Alter von 14 Jahren) zu zeitlichen, strukturellen, organisatorischen und finanziellen Aspekten der Kinderbetreuung, Zukunftsinteressen, der Qualität der Betreuung, der Familienfreundlichkeit der Betreuung, und zu betrieblichen Angeboten zur Vereinbarung von Familie und Beruf befragt (Bien u.a. 2006: S. 301 ff.). In diesem Rahmen wurden die Eltern gebeten, auch die Adresse ihrer Kindertageseinrichtung anzugeben.

Insgesamt wurden auf der Basis der zwei Auswahlverfahren 3742 Fragebögen verschickt.

8.5.2 Fragebogenentwicklung

Der Fragebogen wurde in einem mehrstufigen Verfahren entwickelt. Zur Vorbereitung der Erhebung wurde mit VertreterInnen aus Kindertageseinrichtungen, von Trägern und der Landesebene ein Workshop durchgeführt, um ausgewählte Themenbereiche für die geplante Erhebung zu diskutieren sowie genauer auszuloten, welche Fragen dabei für die Fachpraxis von besonderem Interesse sind. So wurden beispielsweise die Möglichkeiten und Erfahrungen zu den unterschiedlichen Strategien der Arbeitsvertragsgestaltung des Personals zusammengetragen und diskutiert, um eine für möglichst viele Einrichtungen verständliche Abfrage konstruieren zu können. In den unterschiedlichen Entwicklungsstadien des Fragebogens wurden mehrfach Pretests durchgeführt und der Fragebogen danach jeweils angepasst.

Der Fragebogen behandelt folgende Themen: Betreute Altersgruppen und Gruppenformen, Personalsituation und Fortbildung/Qualifizierung der Mitarbeitenden, Arbeitsorganisation, pädagogisch-konzeptionelle Ausrichtung der Einrichtung, Zusammenarbeit mit Eltern, Kooperationsbeziehungen, Qualitätsentwicklung und -management und Bedeutung des Trägers der Einrichtung.

8.5.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf

Von den 3742 versendeten Fragebögen kamen etwas mehr als drei Prozent entweder als unzustellbar zurück oder waren an Einrichtungen gegangen, die kein Angebot der Kindertagesbetreuung haben. Die um diese Fälle bereinigte Stichprobe beinhaltet damit 3619 Einrichtungen. Insgesamt wurden 1829 Fragebögen ausgefüllt zurückgesandt (Rücklaufquote: 50,5%). Die Feldphase dauerte von März bis November 2007. Während der Feldphase bestand für die teilnehmenden Einrichtungen die Möglichkeit zu telefonischen Nachfragen. Dieses Angebot wurde auch entsprechend genutzt, die Anfragen wurden dokumentiert und bei der Auswertung der Daten als Interpretationshilfen genutzt. Um Interpretationen der Ergebnisse abzusichern und Erklärungen für sich widersprechende Befunde zu erhalten, wurde ein Auswertungsworkshop mit PraxisvertreterInnen durchgeführt.

Der Auswertung liegen letztlich 1805 Fragebögen zugrunde, da die Fragebögen von 24 Einrichtungen noch ausgeschlossen wurden, weil sie als reine Horte (also als ein Angebot, das an einen Schulbesuch gekoppelt ist) identifiziert werden konnten und somit nicht in die Grundgesamtheit gehörten oder aber diese Einrichtungen große Teile des Fragebogens nicht ausgefüllt haben.

Tabelle 8.5: Rücklauf der DJI-Kita-Studie nach Bundesländern

	Anzahl der angeschriebenen Kitas	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	571	291	51 %
Bayern	486	233	48 %
Berlin	137	40	29 %
Brandenburg	119	66	56 %
Bremen	38	16	42 %
Hamburg	85	29	34 %
Hessen	278	135	49 %
Mecklenburg-Vorpommern	68	31	46 %
Niedersachsen	328	186	57 %
Nordrhein-Westfalen	780	369	47 %
Rheinland-Pfalz	173	109	63 %
Saarland	38	14	37 %
Sachsen	181	96	53 %
Sachsen-Anhalt	109	53	49 %
Schleswig-Holstein	124	70	57 %
Thüringen	104	52	50 %
Anonym		39	
Summe	3 619	1 829	51 %

Quelle: DJI-Kita-Studie 2007

8.6 Befragung von Jugendverbänden

Die in diesem Buch vorgestellten Ergebnisse zu Jugendverbänden wurden auf der Basis einer Stichprobenerhebung bei Mitgliedsorganisationen von Jugendringen gewonnen.

8.6.1 Auswahl der Stichprobe

Die Auswahl von Jugendverbänden erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren. In einem ersten Schritt wurden aus der Grundgesamtheit der auf Kreisebene aktiven Gliederungen der Jugendverbände jene ausgewählt, die in den Jugendamtsbezirken der befragten Jugendämter aktiv sind. In diesen Kreisen und Städten wurden in einem zweiten Schritt durch Recherchen bei den dortigen Jugendringen, bei den dortigen Jugendämtern sowie mit Un-

terstützung der Landesebenen der unterschiedlichen Jugendverbände die Adressen möglichst aller aktiven Jugendverbände erfasst. In einem dritten Schritt schließlich wurden pro Jugendamtsbezirk maximal 12 Jugendverbände aus dem so entstandenen Adressenpool ausgewählt. Dies geschah wiederum in einem zweistufigen Verfahren: Zuerst wurden diejenigen Jugendverbände ausgewählt, die bereits bei der letzten Befragung 2001 einen Fragebogen ausgefüllt hatten. Dann wurden per Zufallsauswahl weitere Jugendverbände bestimmt. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen die Zahl von 12 Adressen nicht erreicht werden konnte, wurden alle Jugendverbände ausgewählt. In 31 % der ausgewählten Regionen ergab unsere Recherche sogar weniger als fünf Jugendverbände. Durch telefonische Nachrecherchen wurden diese Rechercheergebnisse bestätigt.

8.6.2 Fragebogenentwicklung

Bei der Jugendverbandserhebung handelt es sich um eine Wiederholungsbefragung, weshalb ein bereits bestehender Fragebogen aus dem Jahr 2001 überarbeitet wurde. Hierzu wurden u. a. VertreterInnen von Jugendverbänden zu einem Workshop eingeladen, auf dem diskutiert wurde, welche neuen Fragestellungen in die Erhebung aufgenommen werden sollten und welche Fragen gegenüber der letzten Erhebung an Bedeutung verloren haben. Der überarbeitete Fragebogen beinhaltet folgende Themen: Organisationsstruktur, Personalsituation (Ehrenamtliche und Hauptamtliche) und Fort-, Weiter- und Ausbildung, finanzielle Ausstattung, Kooperation und Vernetzung des Verbandes, Zusammenarbeit mit Schule, interkulturelle Öffnung und Umgang mit Kindeswohlgefährdungen und die Bedeutung des Jugendrings für den Verband. Der veränderte Fragebogen wurde Pretests unterzogen. Anregungen aus den Pretests wurden wiederum in den Fragebogen integriert.

8.6.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Befragung der Jugendverbände erfolgte auf postalischem Weg. Die ausgewählten Jugendverbände erhielten den gedruckten Fragebogen (inkl. Anschreiben und Rückkuvert) mit der Bitte, ihn innerhalb der gesetzten Frist auszufüllen und zurückzuschicken. Um den Rücklauf zu optimieren, wurden zwei Erinnerungsschreiben an die Jugendverbände versandt. Die Feldphase der Befragung erstreckte sich von Oktober 2007 bis März 2008.

Die Auswertung basiert bei einer Rücklaufquote von 32 % auf den Antworten von 352 Jugendverbänden. In Anbetracht der Tatsache, dass aus Ressourcengründen keine telefonischen Nachfragen vorgenommen werden konnten, bewegt sich die erzielte Rücklaufquote in einer zufriedenstellen-

den Größenordnung. Zudem sind Datenerhebungen bei Jugendverbänden besonders schwierig, da bei den in weiten Teilen auf ehrenamtlichen Strukturen basierenden Jugendverbänden Adressenbestände schnell nicht mehr aktuell sind. 18% aller verschickten Fragebögen wurden als unzustellbar zurückgeleitet. Der Gesamtanteil fehlgeleiteter Post liegt sicherlich noch etwas höher, da davon ausgegangen werden kann, dass ein Teil der ehemaligen Ansprechpartner/innen die Post nicht an die neuen Ansprechpartner/innen weitergeleitet hat.

Tab. 8.6: Rücklauf der Jugendverbandserhebung nach Bundesländern

Bundesland	verschickt brutto	verschickt netto	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	177	151	49	32 %
Bayern	192	163	50	31 %
Berlin	12	11	0	0 %
Brandenburg	48	40	14	35 %
Bremen	23	19	7	37 %
Hamburg	12	10	2	20 %
Hessen	63	47	16	34 %
Mecklenburg-Vorpommern	87	58	9	16 %
Niedersachsen	139	120	42	35 %
Nordrhein-Westfalen	170	137	38	28 %
Rheinland-Pfalz	55	49	17	35 %
Saarland	8	7	1	14 %
Sachsen	83	65	27	42 %
Sachsen-Anhalt	87	70	19	27 %
Schleswig-Holstein	74	60	21	35 %
Thüringen	110	95	34	36 %
Anonym			6	
Summe	1 340	1 102	352	32 %

Quelle: DJI-Jugendverbandserhebung 2008

8.7 Jugendringbefragung

Die Befragung der Jugendringe ist eine Online-Erhebung und wurde zum zweiten Mal in dieser Form durchgeführt.

8.7.1 Auswahl der Stichprobe

Die Online-Erhebung bei Jugendringen ist als Vollerhebung angelegt, weshalb sich die Frage, nach welchen Kriterien die Stichprobe gezogen wurde, nicht stellt. Im Vorfeld der Befragung wurde auf der Basis des im Projekt vorhandenen Adresspools in allen Jugendamtsbezirken (per Internet, per Telefon) überprüft, ob der Jugendring noch existiert bzw. neu gegründet wurde, und die E-Mail-Adressen wurden aktualisiert. Zum Zeitpunkt der Befragung existierten – so das Ergebnis der Adressrecherche – in etwa zwei Drittel der Jugendamtsbezirke auch Jugendringe. Im Vergleich zum Jahr 2005 hat sich die Zahl der Jugendringe demnach verringert. Damals gab es in etwa vier von fünf Jugendamtsbezirken einen Jugendring.

8.7.2 Fragebogenentwicklung

Die Erhebung ist eine Wiederholungsbefragung, weshalb ein bereits bestehender Online-Fragebogen überarbeitet wurde. Der überarbeitete Fragebogen beinhaltet folgende Themen: Organisationsstruktur und Mitgliedsverbände, Personalsituation (Ehrenamtliche und Hauptamtliche), Aktivitäten und Angebote, Verhältnis zu den Jugendverbänden, Zusammenarbeit mit Schule. Der veränderte Fragebogen wurde Pretests unterzogen. Anregungen aus den Pretests wurden wiederum in den Fragebogen integriert.

8.7.3 Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Jugendringe wurden im Vorfeld der Befragung mit einer Ankündigungsmail und dem Fragebogen in PDF-Format über die Befragung informiert.

Die Feldphase lief vom 19. Januar bis zum 8. Mai 2010, ein Großteil der Jugendringe hat den Fragebogen allerdings bis Ende Februar beantwortet.

Tab. 8.7: Rücklauf der Jugendringerhebung nach Bundesländern

Bundesland*	Anzahl der angeschriebenen Jugendringe	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	42	33	79%
Bayern	94	66	70%
Berlin	3	2	67%
Brandenburg	9	5	56%
Bremen	2	1	50%
Hamburg	1	0	0%
Hessen	21	13	62%
Mecklenburg Vorpommern	10	7	70%
Niedersachsen	41	21	51%
Nordrhein-Westfalen	75	32	43%
Rheinland-Pfalz	28	14	50%
Sachsen	11	8	73%
Sachsen-Anhalt	10	4	40%
Schleswig-Holstein	15	9	60%
Thüringen	16	8	50%
Summe	378	223	59%

* Im Saarland gibt es keinen Jugendring

Quelle: DJI-Jugendringerhebung 2009

8.8 Qualitätssicherung durch Datenkontrolle

Ebenso wie bei der Entwicklung der Erhebungsinstrumente und der Durchführung der Feldphase wurden Maßnahmen der Qualitätssicherung auch bei der Eingabe und Aufbereitung der Daten ergriffen.

Da die Dateneingabe außerhalb der DJI-Projektgruppe erfolgte, wurden die Kodierenden im Vorfeld intensiv geschult, die Eingabe der ersten Fragebögen wurde im Detail überprüft und eventuell auftretende Unsicherheiten bei der Kodierung wurden in der Projektgruppe diskutiert. Dort, wo es sich als notwendig herausstellte, wurde der Codeplan angepasst.

Die eingegebenen Daten wurden danach einer logischen Fehlerkontrolle unterzogen, um Tippfehler der Eingabe identifizieren zu können. Wurden dabei oder auch im Laufe der Auswertung unklare Angaben entdeckt, so wurden diese mit den Angaben im jeweiligen Fragebogen überprüft und – wenn dies nicht für eine Absicherung ausreichte – bei dem ausfüllenden Jugendamt bzw. der entsprechenden Einrichtung nachgefragt und falls notwendig im Datensatz korrigiert. Für die Eingabe der Daten der Befragung

der Kindertagesstätten hat es sich aufgrund der Größe der Stichprobe gelohnt, im Vorfeld eine Eingabemaske zu programmieren, die Eingaben außerhalb der im Codeplan aufgelisteten Werte verhindert. Zudem wurden wie bei allen anderen Erhebungen die Eingebenden verpflichtet, unklare Angaben oder Kodierungen, die nicht ganz eindeutig waren, zu kennzeichnen, so dass diese im Team besprochen werden konnten.

Insgesamt ist dieses Verfahren zwar relativ aufwändig, sichert aber die Validität der Daten. So wurde beispielsweise vom Projektteam bei Jugendämtern nachgefragt, ob die hohe Fallbelastung einzelner Fachkräfte der Jugendhilfe im Strafverfahren tatsächlich zutrifft. Offene Fragen wurden, wenn es sich um bereits in früheren Erhebungswellen verwendete Fragen handelte, gemäß dem damaligen Kodierschema in quantitative Daten verwandelt, andernfalls wurde ein neues Kodierschema entwickelt. Dieses wurde, ebenso wie Zweifelsfälle, im Projektteam diskutiert. Ein Teil der offenen Fragen wurde von zwei Teammitgliedern kodiert, um so eine höhere Zuverlässigkeit zu erreichen.

Die Auswertungen zu den einzelnen Themen wurden im Team überarbeitet. Für überraschende oder schwer interpretierbare Befunde wurden weitere Orte der Datenkontrolle genutzt. Ergebnisse wurden mit ExpertInnen aus anderen DJI-Projekten und im wissenschaftlichen Beirat des Projekts diskutiert. Zu den einzelnen Erhebungen wurden zudem Auswertungsworkshops durchgeführt, auf die vorwiegend VertreterInnen aus der Praxis eingeladen wurden. Die Auswahl der Teilnehmer für diese Workshops erfolgte nach Kriterien wie Region, Trägerschaft, Größe der Einrichtung, Angebote usw. Den TeilnehmerInnen wurden jeweils zu ausgewählten Themen Ergebnisse präsentiert und die offenen Fragen gemeinsam diskutiert.

Mit Blick auf das Antwortverhalten stellt sich bei Institutionenbefragungen immer auch die Frage, inwieweit die befragten Personen dazu tendieren, erwünscht zu antworten und ihre Antworten formal an den gesetzlichen Bestimmungen und aktuellen, fachlichen Diskussionen auszurichten oder die tatsächliche Situation im Jugendamtsbezirk beschreiben. Die Erfahrungen der vielfältigen Erhebungen bei Institutionen zeigen, dass die Jugendämter häufig eine realistische Einschätzung der Situation abgeben. Zwei Argumente sprechen dafür: Die kommunale Verankerung der Jugendhilfe führt zu einer großen Heterogenität der vorrangig behandelten Aufgaben und der Jugendhilfepraxis vor Ort. Erwünschtheit ist auch aufgrund der unterschiedlichen Bedarfslagen vor Ort und den regionalen Unterschieden gar nicht so leicht zu bestimmen. Das breite Spektrum zu bewältigender Aufgaben macht es nahezu unmöglich, alle Bereiche gleichzeitig mit der entsprechenden Energie zu bearbeiten. Auch deshalb ist es naheliegend, dass Tendenzen, lediglich mit Bezug auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu antworten, nicht sehr stark ausgeprägt sind.

8.9 Repräsentativität

Ziel des Projekts ist es, auf der Grundlage seiner Erhebungen Aussagen über Strukturen und Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe zu treffen, die nicht nur für die befragten Einrichtungen und Ämter Gültigkeit beanspruchen können, sondern darüber hinaus verlässliche Aussagen für die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland insgesamt zulassen. Statistisch wird die Repräsentativität einer Stichprobe durch geeignete Stichprobenverfahren wie die Zufallsauswahl erreicht, was wir durch entsprechende Stichprobenziehungen berücksichtigen (vgl. dazu die Kapitel zu den einzelnen Erhebungen). Im Falle der Jugendämter stößt eine Zufallsauswahl jedoch an ihre Grenzen, weil die Grundgesamtheit der Jugendämter mit weniger als 600 Ämtern recht gering und somit die Gefahr groß ist, dass regionale Spezifika, wie die Größe des Jugendamtsbezirks, oder die Tatsache, ein Kreisjugendamt, Stadtjugendamt oder ein Jugendamt einer kreisangehörigen Gemeinde zu sein, nicht angemessen berücksichtigt werden. Deshalb wurde ein Quotenverfahren zur Auswahl der Jugendamtsbezirke für die Stichprobe gewählt.

Verzerrungen von Stichproben können sich insbesondere dadurch ergeben, dass bestimmte Teilgruppen von Befragten systematisch nicht geantwortet haben. Um diese Verzerrungen abschätzen zu können, braucht man verlässliche Angaben über die Grundgesamtheit. In diesem Sinne Aussagen über die Repräsentativität von Institutionenbefragungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu treffen, ist allerdings nicht einfach. Eine generelle Schwierigkeit ist, dass über die Grundgesamtheit der jeweiligen Institutionen bzw. Einrichtungen kaum Zahlen vorliegen. Während für die Erhebung bei Kindertageseinrichtungen auf einige Angaben aus der Jugendhilfestatistik zurückgegriffen werden kann und auf der Basis dieser Daten keine Verzerrungen festgestellt werden konnten (vgl. zur Überprüfung der Repräsentativität Peucker u. a. 2010), ist dies beispielsweise für die Jugendverbände sehr viel schwieriger. Weder ist die Gesamtzahl aller Jugendverbände auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bekannt, noch liegen Angaben vor zur Größe, zur Anzahl der Jugendverbände mit hauptamtlich Beschäftigten, zu Jugendverbandstypen oder ähnlichen Kriterien, die für die Beurteilung der Repräsentativität herangezogen werden könnten. Auch gibt es keine vergleichbare bundesweit angelegte Studie zu Jugendverbänden, die man für Vergleichsgrößen heranziehen könnte.

Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Strategien bei der Durchführung der Studie gewählt, die dazu beitragen, dass die Ergebnisse verlässliche Auskunft geben, und zwar insbesondere das Vorgehen bei der Stichprobenauswahl sowie Rücklaufkontrollen. Die Rücklaufkontrolle ist erforderlich, um sich ein Bild über mögliche Verzerrungen zu machen, die dadurch entstehen, dass eine bestimmte Gruppe von Antwortenden besonders selten oder besonders häufig den Fragebogen ausfüllt. Ein gut zu überprüfender

Indikator dafür, ob es beim Rücklauf zu systematischen Verzerrungen kommt, ist die Verteilung nach Bundesländern (vgl. die Rücklauftabellen in den einzelnen Kapiteln zu den Erhebungen). Gegebenenfalls wurde während der Feldphase mit Erinnerungsschreiben in den Bundesländern mit einem zu geringem Rücklauf versucht, die Ausfüllbereitschaft zu erhöhen.

Bei den stationären Einrichtungen der erzieherischen Hilfen lassen sich einige Vergleiche mit der amtlichen Statistik anstellen. So beträgt der Anteil der stationären Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft in der Jugendhilfestatistik 4,9% und in der Erhebung 6,4%. Der Anteil stationären Einrichtungen deren Träger ein Wohlfahrtsverband ist, macht in der Jugendhilfestatistik 63,3% und in der Erhebung bei stationären Einrichtungen 64,5% aus. Für die anderen Trägergruppen ist eine Zuordnung schwierig, da die Abfrage unterschiedlich erfolgte. Die beiden Vergleiche weisen jedoch daraufhin, dass die Erhebung bezogen auf dieses Kriterium keinerlei Verzerrungen aufweist.

Die Erhebung bei den Jugendverbänden erfolgte über die Jugendringe. Die Jugendringe sind der Zusammenschluss der Jugendverbände vor Ort und organisieren und repräsentieren das gesamte Spektrum der Jugendverbände. Mit dem Zugang über die Jugendringe bildet man somit die gesamte Jugendverbandslandschaft auf lokaler Ebene ab. Die Auswahl der Jugendamtsbezirke, in denen die Jugendringe gebeten wurden, uns die Adressen der Jugendverbände zur Verfügung zu stellen, wurde im Rahmen des Projekts mehrfach auf Repräsentativität geprüft. Die Stichprobe wurde, wie beschrieben, mit einer Zufallsauswahl gezogen. Es handelt sich deshalb um eine repräsentative Erhebung für die in Jugendringen organisierten Jugendverbände. Ansonsten gibt es keine Indikatoren, die für eine Verzerrung der Stichprobe sprechen. Auch sprechen die Erfahrungen mit bisherigen Jugendverbandserhebungen im Rahmen des Projekts dafür, dass es gelungen ist, eine Stichprobe zu befragen, die verlässlich Auskunft über die Entwicklungen bei Jugendverbänden geben kann.

8.10 Betrachtung im Zeitvergleich

Eine der Besonderheiten der vorliegenden Studien besteht darin, dass sie Teil einer Dauerbeobachtung der Kinder- und Jugendhilfe sind. Die Ergebnisse der jetzigen Befragung können mit denen vorangegangener Erhebungen in zum Teil denselben Regionen und bei zum Teil denselben Trägern in Beziehung gesetzt werden. Ein Vergleich regionaler Entwicklungen wird somit möglich und auch die Dynamik einzelner Veränderungen in den Jugendamtsbezirken wird erst erkennbar, wenn sie über Jahre hinweg beschrieben werden kann. Zu einigen Aspekten liegen Daten vor, die einen Vergleich über eine Dauer von rund 16 Jahren erlauben.

Tab. 8.8: Rücklauf der verschiedenen Erhebungen

Erhebung	Verschickt	Bereinigtes Brutto	Fehlgelei- tet in %	Rücklauf	Rücklauf in %
Jugendamt	163	163	0,0 %	82	50 %
ASD	605	**		328	54 %
Jugendgerichtshilfe	581	**		391	67 %
Kindertageseinrichtungen	3 742	3 619	3,0 %	1 829	51 %
Jugendringe	378	**		223	59 %
Jugendverbände	1 340	1 102	17,8 %	352	32 %
Stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	967	855	11,6 %	329	38 %

** Aufgrund der Besonderheit von Online-Erhebungen ist die Angabe des bereinigten Bruttos schwierig.

Quelle: DJI-Jugendhilfe und sozialer Wandel

Der Zeitvergleich zwischen den Erhebungszeitpunkten ist auf zwei Arten durchführbar. Zum einen ist es anhand der verschiedenen Erhebungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten möglich, einen Quervergleich zu identischen Fragestellungen durchzuführen. Hierdurch werden unterschiedliche Entwicklungen bei spezifischen Gruppen, z.B. Jugendämtern in Ost- und Westdeutschland, aufgrund der größeren Fallzahl besonders deutlich erkennbar. Zum anderen ist es möglich, eine Panelanalyse durchzuführen. D.h., die Antworten, die ein und dieselbe Institution zu verschiedenen Zeitpunkten gegeben hat, werden miteinander verglichen. Durch einen Panelvergleich kann abgesichert werden, dass es sich bei den beobachteten Entwicklungen im Quervergleich nicht nur um einen Stichprobeneffekt handelt, also die Veränderung nur durch eine andere Zusammensetzung der Stichprobe zustandekommt. Hierdurch wird es noch besser möglich, die fachlichen Auswirkungen bestimmter Trends, etwa das Wachsen regionaler Disparitäten, zu verdeutlichen. So mag beispielsweise eine einmalige Finanzlücke in einem Handlungsfeld verschmerzbar sein, aber steht über mehrere Jahre hinweg im selben Handlungsfeld zu wenig Geld zur Verfügung, dann ist dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass das Jugendamt seinen Auftrag nicht angemessen erfüllen kann. So wird die Information über den Anteil der Jugendämter, die finanzielle Kürzungen in einzelnen Aufgabenbereichen hinnehmen mussten, im Panelvergleich qualifiziert durch die Aussagemöglichkeit, ob es immer dieselben Jugendämter sind, deren Etat gekürzt wurde. Ein zweites Beispiel für die Funktion von Panelvergleichen bezieht sich auf die Verbreitung der Schulsozialarbeit. Der Befund, dass der Anteil der Jugendamtsbezirke mit dem Angebot Schulsozialarbeit gesunken ist, lässt sich im Panelvergleich differenzieren, denn dadurch lassen sich sowohl Jugendämter identifizieren, die Schulsozialarbeit nicht mehr zu ihrem Angebots-

spektrum zählen, als auch Jugendämter, die jetzt, anders als vor vier Jahren, in diesem Feld aktiv geworden sind (vgl. Kap. 4.2).

Wie bei allen Panelstudien besteht auch bei Institutionenbefragungen eine Schwierigkeit darin, das Panel zu erhalten. Einzelne Institutionen antworten nicht mehr, andere haben aufgehört zu existieren oder sind nicht mehr im gleichen Arbeitsfeld tätig. Deshalb werden im Rahmen des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ die Stichproben regelmäßig wieder aufgefüllt. Dies führt zwar langfristig zu einem Verlust des Panels, zumindest über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, eröffnet dafür aber die Möglichkeit, nach der nächsten Erhebung wieder mehr Einzelfälle miteinander vergleichen zu können, denn die neu in die Stichprobe aufgenommenen Institutionen werden dann Teil des Panels.

8.11 Qualitative Studie zur Zusammenarbeit mit Eltern im Kontext stationärer Einrichtungen

Zur Bearbeitung des Themas ist ein qualitativer Forschungsansatz gewählt worden. Da die Zusammenarbeit mit Eltern sich nicht allein in der Interaktion zwischen Einrichtungsmitarbeiter/innen und Eltern abspielt, wurden neben den Eltern und den Fachkräften in den Einrichtungen auch die Kinder und Jugendlichen sowie Jugendamtsmitarbeiter/innen oder die Mitarbeiter/innen bei freien Jugendhilfeträgern in Form eines qualitativen Leitfadeninterviews befragt. In der Summe wurden 25 Interviews geführt, vier Beobachtungen von Elterngesprächen und eine Beobachtung eines Hilfeplangesprächs durchgeführt, aufgezeichnet, transkribiert und ausgewertet. Mit den Fachkräften in stationären Einrichtungen wurden darüber hinaus Workshops veranstaltet, in denen bisherige Ergebnisse gemeinsam reflektiert wurden. Die Protokolle dieser Veranstaltungen gehen ebenfalls in die Auswertung ein. Da die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit Eltern bzw. die Frage nach den Kommunikations- und Interaktionsstrukturen zwischen den Fachkräften und Eltern im Vordergrund steht, wurden neben den Interviews auch teilnehmende Beobachtungen bei Elterngesprächen durchgeführt. Insgesamt haben an der qualitativen Studie 3 Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung teilgenommen (2 in Westdeutschland, 1 in Ostdeutschland).

Die Auswertung der Interviews erfolgte fallbezogen, denn so ist es möglich, die unterschiedlichen Perspektiven auf die Zusammenarbeit mit Eltern in Bezug zu setzen. Die einzelnen Interviews wurden gemäß einem Schema zusammengefasst, interpretiert und zu Thesen verdichtet. Dies wurde pro Interview immer von zwei Teammitgliedern in wechselnden Konstellationen vorgenommen. Die Thesen und Interpretationen wurden im gesamten Team besprochen. Dieses Verfahren wurde gewählt, um das Risiko von Fehlinterpretationen zu minimieren. Da in dieser Publikation auf Ergebnisse

der qualitativen Studie nur am Rande Bezug genommen wird, wird auf eine ausführlichere Diskussion der methodischen Stärken und Schwächen hier verzichtet.

8.12 Externe Datenquellen

Zur Validierung der in den Studien des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ erhobenen Daten werden diese – wo immer es passend erscheint – durch Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ergänzt. Diese umfassen neben den Standardtabellen und -auswertungen auch die sog. Mikrodaten. So ermöglichen beispielsweise die Mikrodaten zu den erzieherischen Hilfen Erkenntnisse, die weit über das Erkenntnispotenzial der vom Statistischen Bundesamt der Fachöffentlichkeit zur Verfügung gestellten Standardtabellen hinausgehen. Es kann nicht nur die Verweildauer für beliebig viele aus den Merkmalen der Statistik zusammengesetzten Gruppen ermittelt werden, sondern auch die Streuung innerhalb dieser Gruppen. Damit wird eine detailliertere und realitätsgerechtere Beschreibung der Praxis der erzieherischen Hilfen möglich.

Neben den Daten aus der Kinder- und Jugendhilfe spielen auch die Daten aus der Bevölkerungsstatistik eine wichtige Rolle, um beispielsweise demografische Entwicklungen in den Jugendamtsbezirken nachzuzeichnen. Zudem werden Daten zur Inanspruchnahme von Leistungen nach SGB II einbezogen.

Literatur

- Abeling, M./Bollweg, P./Flösser, G./Schmidt, M./Wagner, M. (2003): Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfe im Reformprozess. München, S. 225–309
- AGJ (2008): Anforderungen an Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Verfügbar unter www.agj.de/pdf/5/Anforderungen_Personalentwicklung.pdf [letzter Zugriff 13. 10. 2011]
- AGJ (2011): Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Verfügbar unter www.agj.de/pdf/5/Fachkraeftemangel.pdf [letzter Zugriff 13. 10. 2011]
- Albus, S./Greschke, H./Klingler, B./Messmer, H./Micheel, H.-G./Otto, H.-U./Polutta, A. (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII“. Verfügbar unter www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention/Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel (2011): Jugendgerichtshilfeb@rometer.dji
- Aschenbrenner-Wellmann, R. (2009): Diversity-Kompetenz. Überlegungen zu einer Schlüsselqualifikation für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/4 2009, S. 212–221
- Auernheimer, G. (2009): Interkulturelle Kompetenz in der Sozialen Arbeit. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/4 2009, S. 196–202
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Verfügbar unter www.bildungsbericht.de [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Bartens, W. (2008): Vorsicht Vorsorge! Wenn Prävention nutzlos oder gefährlich wird, Frankfurt/Main
- Baur, D./Finkel, M./Hamberger, M./Kühn, A. (1998): Leistungen und Grenzen von Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart, Bd. 170
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2010): 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.
- Betz, T./Gaiser, W./Pluto, L. (Hrsg.) (2010): Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten. Schwalbach/Ts.
- Bien, W./Rauschenbach, T./Riedel, B. (Hrsg.) (2006): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie. Weinheim
- BKE (o.J.): Erziehungs- und Familienberatung im Internet. Bericht 2009. Verfügbar unter www.bke.de [letzter Zugriff 20. 1. 2011]

- Blandow, J. (2004): Herkunftseltern als Klientel der Sozialen Dienste: Ansätze zur Überwindung eines spannungsgeladenen Verhältnisses. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.): Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung „Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe: Perspektiven für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit“ 10. bis 12. Februar 2003. München, S. 8–32
- Bock-Famulla, K. (2002): Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Verfügbar unter http://www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Einrichtungen/Pressestelle/dokumente/Stu_die_Kindertagesstaetten.html [letzter Zugriff 20.1.2011]
- Bode, I. (2004): Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden
- Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.) (2000): Privatisierung im Sozialsektor. Sozialpolitik und Sozialmanagement Band 1. Münster
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden
- Boos-Nünning, U. (2009): Jugendhilfe, Migrationsdienste und Ethnische Organisationen. In: Jugendhilfe aktuell, Heft 2/2009, S. 28–32
- Böttcher, K.-L./Humpert, P.P. (2006): Zwischenbilanz und Einschätzung des rechtlichen Rahmens. In: Land Brandenburg (Hrsg.): doppik-kom.brandenburg Zwischenbericht zum Modellprojekt des Landes Brandenburg, S. 6–7. Verfügbar unter www.doppik-kom.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/doppik-kom%20Brandenburg%20Zwischenbericht.pdf [letzter Zugriff 8.4.2010]
- Braun, A. (2009): Differenzenerfahrungen und sozialpädagogische Professionalität: MigrantInnen als Professionelle der Sozialen Arbeit. In: Migration und Soziale Arbeit, Heft 3/4 (2009), S. 265–269
- Braun, F./Lex, T./Rademacker, H. (Hrsg.) (2001): Jugend in Arbeit. Neue Wege des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt. Opladen
- Brenner, G./Lindner, W. (2010): Jugendarbeit. Immer mehr Länder und Kommunen beschließen drastische Mittelkürzungen. In: deutsche Jugend, Heft 4/2010, S. 150–152
- Brettschneider, A. (2007): Jenseits von Leistung und Bedarf. Zur Systematisierung sozial-politischer Gerechtigkeitsdiskurse. In: Zeitschrift für Sozialreform 53, Heft 4, S. 365–389
- Bruner, C.F./Winklhofer, U./Zinser, C. (1999): Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. Hrsg. vom Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- Bundesagentur für Arbeit (2010a): Analytikreport. Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, August 2010. Download möglich unter www.arbeitsagentur.de [Letzter Zugriff 8.2.2011]
- Bundesagentur für Arbeit (2010b): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern.
- Bundesjugendkuratorium (2008): Pluralität ist Normalität für Kinder und Jugendliche. Vernachlässigte Aspekte und problematische Verkürzungen im Integrationsdiskurs. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums. Verfügbar unter www.bundesjugendkuratorium.de/positionen.html [Letzter Zugriff 8.2.2011]
- Bundesjugendkuratorium (2009): Zur Neupositionierung von Jugendpolitik: Notwendigkeit und Stolpersteine. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums. Verfügbar unter: www.bundesjugendkuratorium.de/positionen.html [Letzter Zugriff 8.2.2011]
- Bundeskriminalamt (BKA) (2010): Polizeiliche Kriminalstatistik 2009. Wiesbaden. Verfügbar unter www.bka.de [Letzter Zugriff 9.2.2011]

- Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG) (Hrsg.) (1990): Achter Jugendbericht. Bericht über die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn, Bundestagsdrucksache 11/6576
- Bundesministerium des Innern (BMI)/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Verfügbar unter www.bmas.bund.de [Letzter Zugriff 9.2.2011]
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2010): Kultusministerium und BMBF stellen sich den Herausforderungen des demografischen Wandels. Pressemitteilung vom 17.6.2010
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2007): Novelle des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII). Kurzgutachten zu den finanziellen Wirkungen der Reform der Kostenbeteiligung (Gutachten von Rambøll Management GmbH)
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2009): 13. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Köln
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)/Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI) (Hrsg.) (2002): Bereitschaftspflege – Familiäre Bereitschaftsbetreuung. Stuttgart
- Burdewick, I. (2003): Jugend – Politik – Anerkennung. Eine qualitative empirische Studie zur politischen Partizipation 11- bis 18-Jähriger. Bonn
- Burdewick, I. (2008): Politische Partizipation Jugendlicher im Spannungsfeld von Politik und Pädagogik. In: Musfeld, T./Quindel, R./Schmidt, A. (Hrsg.) (2008): Einsprüche. Kritische Praxis Sozialer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Baltmannsweiler
- Bürger, U. (1998): Ambulante Erziehungshilfen und Heimerziehung. Empirische Befunde und Erfahrungen von Betroffenen mit ambulanten Hilfen vor einer Heimunterbringung. IGfH: Frankfurt am Main
- Bürger, U. (2007a): Demografischer Wandel und Hilfen zur Erziehung. Grundlegende Anmerkungen und feldspezifische Betrachtungen. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg., Heft 5/2007, S. 260–269
- Bürger, U. (2007b): Stationäre Erziehungshilfen – ein Auslaufmodell der modernisierten Kinder- und Jugendhilfe? In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2007): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe. Dokumentation zur Fachtagung „Zwischen Fürsorge und Eigenverantwortung – wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe?“ 26. bis 27. Oktober in Berlin, S. 40–59
- Bußmann, U./Esch, K./Stöbe-Blossey, S. (2002): Neue Steuerungsmodelle – frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Verfügbar unter www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/ds/stoebe02a.pdf [Letzter Zugriff 9.2.2011]
- Bußmann, U./Stöbe-Blossey, S. (2003): Aktivierung von Freiwilligenarbeit als Element eines aktivierenden Staates. In: Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, S. 127–147
- Chassé, K. A. (2009): Wenn Kinder die „falsche“ Familie haben: Soziale Arbeit und die „Neue Unterschicht“. In: Neue Praxis, Sonderheft 9, S. 59–64
- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. unter Mitarbeit von Burmester, M. (2008): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2009): Die Kontrolle der Überflüssigen. In: Widersprüche, Heft 113, 31. Jg., Heft 3, S. 45–62

- Danner, S. (2000): Politische Aktion, Lernarrangement, oder Expertenwerkstatt? Eine Analyse der Ziele von Teilnehmungsaktionen mit Kindern und Jugendlichen in der Kommune. In: Neue Sammlung, Heft 2, S. 211–232
- Destatis/GESIS-ZUMA/WZB (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Verfügbar unter www.wzb.eu/de/publikationen [letzter Zugriff 19.08.2011]
- Deutscher Bundesjugendring (2004): Potentiale nutzen und ausbauen! – Jugendverbände und die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. 77. Vollversammlung 3./4.12.2004, Bremen
- Deutscher Bundestag (1972): Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe gemäß § 25 Abs. 2 Jugendwohlfahrtsgesetz – Dritter Jugendbericht. Drucksache VI/3170
- Deutscher Bundestag (1989): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG). Drucksache 11/5948
- Deutscher Bundestag (2004): Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG). Drucksache 15/3676
- Deutscher Bundestag (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Drucksache 15/6014
- Deutscher Bundestag (2006): Siebter Familienbericht. Drucksache 16/1360
- Deutscher Bundestag (2009a): Antwort der Bundesregierung zur Großen Anfrage Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert. Drucksache 16/13142
- Deutscher Bundestag (2009b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die Entwicklung der Inobhutnahmen durch die Jugendämter“. Drucksache 16/13803
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2010): Jugendliche mit Migrationshintergrund: Am Arbeitsmarkt doppelt benachteiligt. arbeitsmarkttaktuell, Heft 6/2010
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005): Arbeitsgelegenheiten im SGB II für Jugendliche und junge Erwachsene. Stellungnahme des DV vom 16.3.2005. Verfügbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/200503002.pdf [Letzter Zugriff 9.2.2011]
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2009): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung kommunaler Bildungslandschaften. Verfügbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2009/pdf/DV%2019-09.pdf [letzter Zugriff 13.8.2010]
- Drees, M. (1998): Eltern, deren Kinder in Heimerziehung leben: Eine empirische Untersuchung in einer Einrichtung der stationären Erziehungshilfe zur Frage der Verfügbarkeit elterlicher Ressourcen und ihrer Nutzung. Münster
- Drücker, A./Chehata, Y./Jagusch, B./Riß, K./Sinoplu, A. (Hrsg.) (2010): InterKulturell on Tour. Internationale Jugendbegegnungen als Schauplatz neuer Kooperationen zwischen Migrantenjugend(selbst)organisationen und Internationaler Jugendarbeit.
- Evangelischer Erziehungsverband in Bayern (eev) (2009): Erziehungshilfe hilflos... – wenn Fachkräfte fehlen. Steigender Personalbedarf in der sozialen Arbeit. Themenheft eev-aktuell 1/2009. Verfügbar unter: <http://www.eev-bayern.de> [Letzter Zugriff 9.2.2011]
- Eichinger, U. (2009a): Die Restrukturierung der Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit aus der Beschäftigtenperspektive. In: Neue Praxis, Heft 2, S. 117–128
- Eichinger, U. (2009b): Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung sozialer Arbeit. Wiesbaden
- Eisenberg, U. (1997): Jugendgerichtsgesetz. 7. Aufl. München
- Eisert-Bagemihl, L./Kleinert, U. (2002): Zwischen sozialer Bewegung und kirchlichem Arbeitsfeld. Leipzig

- Eppenstein, T./Kiesel, D. (2008): Soziale Arbeit interkulturell. Theorien – Spannungsfelder – reflexive Praxis.
- Etzemüller, T. (2006): Die Romantik des Reißbretts. Social engineering und demokratische Volksgemeinschaften in Schweden: Das Beispiel Alva und Gunnar Myrdal (1930–1960). In: Geschichte und Gesellschaft 32, S. 445–466
- Evangelischer Erziehungsverband e. V. (EREV) (1989): Verlautbarung zum Stellenwert der Fortbildung. Hannover
- Faltermeier, J. (2004): Herkunftseltern und Fremdunterbringung. Situation, Erleben, Perspektiven. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hrsg.), Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung „Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe: Perspektiven für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit“ 10. bis 12. Februar 2003. München, S. 45–59
- Faltermeier, J./Glinka, H.-J./Scheffold, W. (2003): Herkunftsfamilien: Empirische Befunde und praktische Anregungen rund um die Fremdunterbringung von Kindern. Frankfurt am Main, Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge
- Fatke, R./Schneider, H. (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland – Daten, Fakten, Perspektiven. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh
- Fausser, K./Fischer, A./Münchmeier, R. (Hrsg.) 2006: Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Evangelischen Jugend. Opladen
- Fegert, J. M./Schnoor, K./Kleidt, S./Kindler, H./Ziegenhain, U. (2008): Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen. Machbarkeitsstudie zur Verbesserung des Kinderschutzes durch systematische Fehleranalyse. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.)
- Fehren, B./Koss, T. (2005): Selbstverwaltete Jugendzentren. In: Deinet, U./Sturzenhecker, B. (Hrsg.): Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden, S. 381–388
- Finkel, M. (2004): Selbständigkeit und etwas Glück. Einflüsse öffentlicher Erziehung auf die biographischen Perspektiven junger Frauen. Weinheim
- Forum Erziehungshilfen (2010): Kleine Kinder und Erziehungshilfen, Heft 2/2010
- Friedag, H. R./Schmidt, W. (o. J.): Balanced Scorecard. Eine Bestandsaufnahme. Verfügbar unter www.scorecard.de [letzter Zugriff: 17.08.2010]
- Frindt, A. (2010): Entwicklungen in den ambulanten Hilfen zur Erziehung. Aktueller Forschungsstand und strukturelle Aspekte am Beispiel der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. Verfügbar unter www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff: 20.12.2010]
- Frischmuth, B. (1996): Budgetierung in deutschen Städten. Difu-Berichte 2/1996. Verfügbar unter www.difu.de/node/4385 [letzter Zugriff: 14.04.2010]
- Fröhlich-Gildhoff, K./Engel, E.-M./Rönnau, M. (2006): SPFH im Wandel? Untersuchungsergebnisse zu Konzepten, Praxis und Rahmenbedingungen der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Freiburg im Breisgau: FEL (Beiträge zur Kinder- und Jugendforschung 2)
- Fuchs-Rechlin, K./Pothmann, J. (2009): Wann erreichen familienersetzende Hilfen ihre Ziele? Hinweise zu Erfolgsfaktoren für gelingendes Aufwachsen in Pflegefamilien und Heimen. KOMdat, 12. Jg., Heft 2/2009, S. 3–4
- Fuhrer, U. (2008⁷): Die Rolle enger Bindungen und Beziehungen. In: Hurrelmann, K./Grundmann, M./Walper, S. (Hrsg.): Handbuch Sozialisationsforschung. Weinheim/Basel: Beltz, S. 129–140
- Gadow, T. (2007): Soziales Lernen bei aggressiven und hyperaktiven Kindern: Entwicklungsbedingungen sozialer Kompetenz. Saarbrücken
- Gadow, T. (2011): Die „Familie“ gibt es nicht: So wachsen Kinder heute auf. In: Entdeckungskiste: Zeitschrift für die Praxis in Kitas. Heft 3/2011, S. 6–7

- Gaiser, W./de Rijke, J. (2008): Partizipation im Wandel? Veränderungen seit Beginn der 1990er Jahre. In: Gille, Martina (Hrsg.): Jugend in Ost und West seit der Wiedervereinigung. Ergebnisse aus dem replikativen Längsschnitt des DJI-Jugendsurvey. Wiesbaden
- Gaitanides, S. (1999): Zugangsbarrieren von MigrantInnen zu den sozialen und psychosozialen Diensten und Strategien interkultureller Öffnung. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3-4/1999, S. 41–45
- Genschel, P./Zangl, B. (2009): Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. In: Obinger, H./Rieger, E. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt, New York, S. 611–641
- Gensicke, T./Picot, S./Geiss, S. (2006): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Wiesbaden
- Gensicke, T./Geiss, S. (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurvey 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. München
- Gottschalck, I./Hellwig, U./Lutz, R./Werner, W. (Hrsg.) (2008): Integrierte Sozialberichterstattung. Grundlage für politische Steuerung. Oldenburg
- Grabka, M./Frick, J. (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 7/2010, S. 2–11. Verfügbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.347307.de/10-7-1.pdf [letzter Zugriff: 1.9.2010]
- Gragert, N./van Santen, E./Seckinger, M. (2005a): Eltern – die vergessenen Kooperationspartner der stationären Hilfen? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 36. Jg., S. 74–86
- Gragert, N./Pluto, L./van Santen, E./Seckinger, M. (2005b): Entwicklungen (teil-)stationärer Hilfen zur Erziehung: Ergebnisse und Analysen der Einrichtungsbefragung 2004. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_4528.pdf [letzter Zugriff 11.06.2010]
- Gragert, N./Pluto, L./van Santen, E./Seckinger, M. (2006): Jugendringe im Visier. Befragung zu Strukturen, Funktionen und Handlungsmöglichkeiten. DJI. Verfügbar unter www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff 23.07.2010]
- Gragert, N./Seckinger, M. (2008): Herausforderungen für die Zusammenarbeit mit Eltern in den Erziehungshilfen. In: Forum Erziehungshilfen, 14. Jg., S. 4–9
- Greine, R. (2007): Der Begriff der „Elternarbeit“ ist out: Das Eltern-Erziehungsinterview. In: klein & groß, Heft 1, S. 22–23
- Grobecker, C. (2010): Bevölkerungsentwicklung 2008. In: Statistisches Bundesamt (2010): Wirtschaft und Statistik. Wiesbaden
- Grünheid, E. (2009): Überblick über die demografische Entwicklung in West- und Ostdeutschland von 1990 bis 2004. In: Cassens, I./Luy, M./Scholz, R. (Hrsg.): Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende. S. 12–47
- Grundmann, M./Hoffmeister, D. (2007): Die Verwobenheit von Sozialisation und Selektion: Eine kritische Bestimmung des Verhältnisses von Sozialisation, Bildung und Erziehung. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, Heft 2, S. 128–142
- Hafenegger, B. (2008): Zur gegenwärtigen Situation der Kinder- und Jugendarbeit – ein Kommentar zur aktuellen Datenlage. In: Lindner, W. (Hrsg.): Kinder- und Jugendarbeit wirkt. Aktuelle und ausgewählte Evaluationsergebnisse der Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden, S. 37–50
- Hagen, C./Niemann, H. (2001): Sozialhilfe als Sequenz im Lebenslauf? Institutionelle und individuelle Bedeutung der Übergänge aus der Sozialhilfe. In: Sackmann, R./

- Wingens, M. (Hrsg.): Strukturen des Lebenslaufs: Übergang, Sequenz, Verlauf. Weinheim, S. 77–103
- Hahn, K. (2008): Zum Umgang mit Vielfalt und Differenz in der Sozialen Arbeit. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1/2008, S. 56–62
- Hamburger, F. (2005): Veränderungen der Jugendhilfe durch Migration. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2/2005, S. 88–109
- Hamburger, F. (2008): Differenzierung der Migration. In: Migration und Soziale Arbeit, Heft 2/2008, S. 92–100
- Hamburger, F. (2009): Abschied von der interkulturellen Pädagogik. Plädoyer für einen Wandel sozialpädagogischer Konzepte. Weinheim
- Handschuck, S. (2007): Die interkulturelle Öffnung der stationären Erziehungshilfen ist überfällig. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hrsg.): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe. Dokumentation zur Fachtagung „Zwischen Fürsorge und Eigenverantwortung – wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe?“ 26. bis 27. Oktober in Berlin. München, S. 107–118
- Handschuck, S. (2009): Interkulturelle Qualitätsentwicklung im Sozialraum. In: Jugendhilfe, 47. Jg., Heft 2, S. 137–144
- Heinze, R. G. (2009): Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden
- Heitkötter, M./Jurczyk, K./Lange, A./Meier-Gräwe, U. (2009): Einführung: Familien ein zeitpolitisches Entwicklungsland. In: Heitkötter, M./Jurczyk, K./Lange, A./Meier-Gräwe, U. (Hrsg.): Zeit für Beziehungen? Zeit und Zeitpolitik für Familien. Opladen/Farmington Hills, S. 9–34
- Hellmann, W. (2001): Das Offene Kinder- und Jugendzentrum in der Lebenswelt seiner NutzerInnen. Eine Evaluationsstudie aus der Perspektive der BesucherInnen. Dissertation Universität Osnabrück. Osnabrück
- Helming, E./Sandmeir, G./Sann, A./Walter, M. (2007): Kurzevaluation von Programmen zu Frühen Hilfen für Eltern und Kinder und sozialen Frühwarnsystemen in den Bundesländern. München
- Hensen, G./Schneider, K./Schone, R. (2005): Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe – Demografiebasierte Jugendhilfeplanung als Instrument der strategischen Steuerung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Berlin. 36. Jg., Heft 2/2005, S. 4–19
- Herrmann, U. (1991): Jugendbewegung. In: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, T. (Hrsg.): Handbuch Jugendverbände. Eine Ortsbestimmung der Jugendverbandsarbeit in Analysen und Selbstdarstellungen. Weinheim, S. 32–41
- Hiller, P. (2010): Kinder in den stationären Hilfen zur Erziehung. In: Forum Erziehungshilfen, 16. Jg., S. 81–85
- Hochfilzer, H./Mayring, P. (2010): Die Bindungen von Kindern: Ein Vergleich von Pflegekindern und Kindern in betreuten Wohngemeinschaften. In: Psychologie in Erziehung und Unterricht, 57. Jg., S. 21–29
- Holz, G. (2008): Armut bei Kindern und Handlungsansätze einer kindbezogenen Armutsprävention auf kommunaler Ebene – Impulse für sozialräumliches Handeln. In: Landeshauptstadt München/Deutsches Jugendinstitut/Hochschule München (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Segregation, Marginalisierung und Integration in urbanen Räumen. Tagungsdokumentation, 15. Februar 2008. Verfügbar unter www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff: 2.9.2010]
- Hope, J./Fraser, R. (2003): Beyond Budgeting. Wie sich Manager aus der jährlichen Budgetierungsfalle befreien können. Stuttgart
- Hopmann, A. (2006): Keine Entlastung in Sicht – Wie wirkt die demografische Entwicklung auf die Jugendhilfe? In: Jugendhilfe Report, Heft 1/2006. Landeswohlfahrtsverband Rheinland, S 24–26

- Hopmann, A. (2007a): Wie wirkt die demografische Entwicklung im Rheinland auf Nachfrage und Angebote von Jugendhilfe und Schule? In: Landschaftsverband Rheinland: Demografischer Wandel. Umgang mit der Herausforderung in der Jugendhilfe. Beiträge zur Fachtagung des Landesjugendamtes Rheinland 25./26.4.2007 in Köln, S. 5–8
- Hopmann, A. (2007b): Demografische Entwicklung und Jugendhilfe. Basisinformation mit Daten für das Rheinland bis 2025 aus der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW. Köln. Verfügbar unter www.lvr.de/jugend/jugendaemter/jugendhilfeplanung/demografiebasisinformation2auflage.pdf [letzter Zugriff 2.2.2011]
- Hubert, H. (2009): Interkulturelle Orientierung und Kompetenz in der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel der Stadt Frankfurt/M. In: Jugendhilfe, 47. Jg., Heft 2, S. 131–136
- Hüsen, K. (2011): Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf Ebene der Jugendamtsbezirke 2010. München. Verfügbar unter http://www.dji.de/betreuungsatlas/Betreuungsatlas_komplett.pdf [letzter Zugriff 14.10.2011]
- Hunger, U. (2004): Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland zur Frage „Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen?“ Münster/Osnabrück
- Icking, M./Deinet, U. (2009): Jugendarbeit zeigt Profil in der Kooperation mit Schule. neue praxis, Heft 4/2009, S. 385–395
- Ilg, W./Heinzmann, G. (2009): Jugendarbeit in Zahlen fassen. Deutsche Jugend, 57. Jg., Heft 10, S. 415–422
- Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. (IGFH)/Kompetenz-Zentrum Pflegekinder e.V. (2010): Neues Manifest zur Pflegekinderhilfe. Eine Initiative der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGFH) und des Kompetenz-Zentrums Pflegekinder e.V. zur qualitativen Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe. Berlin/Bremen/Frankfurt a.M. Verfügbar unter www.igfh.de [letzter Zugriff 9.2.2011]
- ISA Planung und Entwicklung GmbH/Universität Bielefeld (2009): Wirkungsorientierte Jugendhilfen Band 09. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. Verfügbar unter www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de [letzter Zugriff 09.02.2011]
- Jann, W. (2006): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Baden-Baden, S. 21–44
- Jugendamt Berlin Marzahn-Hellersdorf (2009): Vereinbarung zu den Standards für die Elternarbeit in der stationären Jugendhilfe Marzahn-Hellersdorf. Beschluss der AG Hilfen zur Erziehung nach § 78 SGB VIII vom 25.06.2009 erarbeitet durch die Unterarbeitsgruppe Stationäre Hilfen der AG nach § 78 SGB VIII. Verfügbar unter www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnellersdorf/publikationen/jugendamt/fachsteuerung/elternarbeit_qualit_tsstandards.pdf?start&ts=1272893005&file=elternarbeit_qualit_tsstandards.pdf [letzter Zugriff 15.6.2010]
- Julius, H. (2001): Die Bindungsorganisation von Kindern, die an Erziehungshilfeschoolen unterrichtet werden. In: Sonderpädagogik, 31. Jg., S. 74–93
- Jurczyk, K. (2009): Familienzeit – knappe Zeit? Rhetorik und Realitäten. In: Heitkötter, M./Jurczyk, K./Lange, A./Meier-Gräwe, U. (Hrsg.): Zeit für Beziehungen? Zeit und Zeitpolitik für Familien Opladen/Farmington Hills, S. 37–66
- Kaiser, L.C. (2009): Diversity und interkulturelle Kompetenz in Kommunen. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/4/2009, S. 190–195

- Klotter, C. (2009): Warum wir es schaffen, nicht gesund zu bleiben. Eine Streitschrift zur Gesundheitsförderung. München
- Klöver, B./Moser, S./Straus, F. (2008): Was bewirken (Jugend) Freizeitstätten? – ein empirisches Praxisprojekt, in: Lindner, W. (Hrsg.): Kinder- und Jugendarbeit wirkt. Aktuelle und ausgewählte Evaluationsergebnisse der Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden, S. 139–152
- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) (2009): Handbuch IBÖ – eine Praxishilfe für die Jugendhilfeplanung öffentlicher Träger. Integrierte Berichterstattung zu Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel auf der örtlichen Ebene (IBÖ). Verfügbar unter www.kvjs.de/fileadmin/user_upload/fachoeffentlich/jugendhilfe/jhp/iboe-handbuch.pdf [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Köngeter, S. (2009): Relationale Professionalität: Eine empirische Studie zu Arbeitsbeziehungen mit Eltern in den Erziehungshilfen. Baltmannsweiler
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration.
- Koss, T./Fehrlen, B. (2003): Topographie der offenen Jugendarbeit in Baden-Württemberg, Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten Baden-Württemberg e.V. (AGJF) (Hrsg.), Leinfelden
- Kröner, S. (2002): Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten Expertise für das Bundesland Sachsen-Anhalt Fortschreibung 2002. Verfügbar unter www.eundc.de/pdf/13300.pdf [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Kronauer, M. (2010): Die neue soziale Frage: Ausgrenzung in der Großstadt heute. In: Keupp, H./Rudeck, R./Schröer, H./Seckinger, M./Straus, F. (Hrsg.): Armut und Exklusion. Gemeindepsychologische Analysen und Gegenstrategien. Fortschritte der Gemeindepsychologie und der Gesundheitsförderung Bd. 21. Tübingen, S. 15–26
- Kubina M. (Bearb.)/Dowe, D./Kuba, K./Wilke, M. (Hrsg.) (2009): FDGB-Lexikon. Funktion, Struktur, Kader und Entwicklung einer Massenorganisation der SED (1945–1990). Verfügbar unter <http://library.fes.de/FDGB-Lexikon/> [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Kucharz, D./Bohl, T./Eisnach, K./Fink, C./Müller, C. (2009): Evaluation einer Bildungslandschaft. Baltmannsweiler
- Kuhn, H. (2009): Zur Entwicklung von Diversity-Teams – Gruppendynamik heterogener Teams verstehen und steuern. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/4/2009, S. 289–296
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2009). Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Statistik 2003 bis 2007. Verfügbar unter www.kmk.org. [letzter Zugriff 9. 2. 2011]
- Kunkel, P.-C. (2009): Jugendhilferecht versus Ausländerrecht? In: Jugendhilfe, 47. Jg., Heft 2, S. 116–130
- Kunz, T. (2008): Kartoffelgrafik jetzt auch mit Migrationshintergrund. Die Übertragung des Sinus-Milieu-Ansatzes auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland. In: Migration und Soziale Arbeit, Heft 1, S. 69–72
- Kutscher, N. (2008): Prävention unter Druck: Frühwarnsysteme und Elterntrainings. In: Sozial extra, 32. Jg., S. 38–41
- Lakies, T. (2009⁶): Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. In: Münder, J./Meysen, T./Trenczek, T. (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden, S. 216–264
- Landua, D./Arlt, M./Sann, A. (2009): Ergebnisbericht zum Projekt „Bundesweite Bestandsaufnahme zu Kooperationsformen im Bereich Früher Hilfen“. Berlin/Köln. Verfügbar unter www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Difu-Ergebnisbericht_FH_end_final.pdf [letzter Zugriff 20. 01. 2011]

- Lange, J. (2007): Schulkinder in Kindertagesbetreuung. Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, S. 53–72. Verfügbar unter www.bmfsfj.de/Publikationen/zahlenspiegel2007/01-Redaktion/PDF-Anlagen/Kapitel-02.property=pdf,bereich=zahlenspiegel2007,sprache=de,rwb=true.pdf [letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Lenz, A. (2001): Partizipation von Kindern in Beratung und Therapie. Entwicklungen, empirische Befunde und Handlungsperspektiven. Weinheim/München
- Lenz, A. (2005): Kinder psychisch kranker Eltern. Göttingen
- Lenz, A. (2008): Interventionen bei Kindern psychisch kranker Eltern. Grundlagen, Diagnostik und therapeutische Maßnahmen. Göttingen
- Lenz, A. (2010): Riskante Lebensbedingungen von Kindern psychisch und suchtkranker Eltern. Stärkung ihrer Resilienzressourcen durch Angebote der Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission des 13. Kinder- und Jugendberichts (Hrsg.): Materialien zum 13. Kinder- und Jugendbericht. Mehr Chancen für gesundes Aufwachsen. München, S. 683–752
- Lessenich, S. (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld
- Lessenich, S./Vogel, B. (2009): Erwartungen und Spielräume politischer Planung. In: Mittelweg 36, Heft 6/2009, S. 3–5
- Lex, T./Schaub, G. (2004): Arbeiten und Lernen im Jugendhilfebetrieb. Zwischen Arbeitsförderung und Marktorientierung. München
- Liebig, R. (2005): Redundantes Beiwerk oder neues Wissensquelle? Die NRW-Strukturdatenerhebung zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit im Vergleich zur amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport II. Weinheim/München, S. 203–220
- Liegler, L. (2009): Müssen Eltern erzogen werden? In: Neue Praxis, Sonderheft 9, S. 100–107
- Lindner, W. (Hrsg.) (2008): Kinder- und Jugendarbeit wirkt. Aktuelle und ausgewählte Evaluationsergebnisse der Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden
- Lindner, W. (2010): Verwahrlosung der Jugendpolitik – (Re-)Politisierung der Jugendarbeit. In: deutsche jugend, 58. Jg., Heft 4, S. 159–166
- Lüders, C. (1998): Sozialpädagogische Forschung was ist das? In: Sozialpädagogische Forschung. Gegenstand und Funktionen, Bereiche und Methoden. Weinheim/München, S. 113–131
- Lüders, C. (2003): Partizipation in der Jugendarbeit. Anspruch oder Wirklichkeit? In: Rauschenbach, T./Düx, W./Sass, E. (Hrsg.): Kinder und Jugendarbeit – Wege in die Zukunft. Gesellschaftliche Entwicklungen und fachliche Herausforderungen. Weinheim
- Lyotard, J.-F. (1999): Das postmoderne Wissen. Wien
- Macsenae, M. (2009): (Wirkungs)Forschung in der Heimerziehung. In: Unsere Jugend, 61. Jg., Heft 1, S. 2–13
- Mamier, J./Pluto, L./van Santen, E./Seckinger, M./Zink, G. (2002a): Einrichtungsbefragung. Ergebnisse und Analysen einer empirischen Studie. München
- Mamier, J./Seckinger, M./Pluto, L./van Santen, E./Zink, G. (2002b): Organisatorische Einbettung von Jugendhilfaufgaben in der Kommunalverwaltung. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe: Eine Bestandsaufnahme. Materialien zum 11. Kinder- und Jugendbericht, Band 1. München, S. 265–318
- Marbach, J.H. (2003): Familiäre Lebensformen im Wandel. In: Marbach, J.H./Bien, W. (Hrsg.): Partnerschaft und Familiengründung. Ergebnisse der dritten Welle des Familien-Survey. Opladen, S. 141–187

- Maretzke, S. (2009): Die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands – Ein Spiegelbild der vielfältigen ökonomischen und sozialen Disparitäten. In: Cassens, I./Luy, M./Scholz, R. (Hrsg.) (2009): Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende. S. 223–260
- Meinhold-Henschel, S. (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Kommunen – Ausgangssituation und Zielsetzungen der Initiative „mitWirkung!“. In: Klöckner, C./Paetzel, U. (Hrsg.) (2005): Kindheitsforschung und kommunale Praxis. Praxisnahe Erkenntnisse aus der aktuellen Kindheitsforschung. Wiesbaden, S. 249–263
- Merchel, J. (2003): Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim
- Merchel, J. (2005): Sozial- und Jugendhilfeplanung. In: Thole, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, 2. Auflage. Wiesbaden, S. 617–631
- Merchel, J. (2011): Jugendhilfe zwischen „Dienstleistung“ und „Intervention“ – ein Kommentar. Was kann die Statistik zu solchen Entwicklungen aussagen? Hinweise zu den Möglichkeiten und Grenzen empirischer Analysen zu konzeptionellen Grundfragen der Jugendhilfe. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 3. Bilanz der empirischen Wende. Weinheim, S. 108–122
- Merkle, T./Wippermann, C./Henry-Huthmacher, C. (2008): Eltern unter Druck: Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Stuttgart
- Messmer, H./Hitzler, S. (2008): Die Hilfe wird beendet werden hier – Prozesse der Dekontifizierung im Hilfesgespräch aus gesprächsanalytischer Sicht. In: neue praxis, 38. Jg., S. 166–187
- Meysen, T. (2009⁶): Gemeinsame Vorschriften für die Hilfe zur Erziehung und die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. In: Münder, J./Meysen, T./Trenczek, T. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden, S. 338–371
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen (2010): Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. 3. Landesbericht
- Möhring-Hesse, M. (2008): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege. In: Zeitschrift für Sozialreform, 54. Jg, Heft 2, S. 141–160
- Mühlmann, T. (o.J): Qualitätsverbund Offene Kinder- und Jugendarbeit: Einführung einer landesweiten jährlichen Berichterstattung. Verfügbar unter http://lag-kath-okjanrw.de/anlagen/285_Qualit%C3%A4tsverbund%20OKJA.pdf [Letzter Zugriff 20. 1. 2011]
- Müller, H. (2007): Qualifizierte Kooperation von Jugendhilfe und Schule im (Vor-)Feld der Hilfen zur Erziehung. Eine Arbeitshilfe für die Praxis. Schriftenreihe: Erziehungshilfen in Rheinland-Pfalz. Verfügbar unter http://masgff.rlp.de/fileadmin/masgff/Publikationen/Familie_und_Generationen/Bericht_22_05_07.pdf [letzter Zugriff 14. 1. 2011]
- Münchmeier, R. (1995): Einleitung. In: Gawlik, M./Krafft, E./Seckinger, M.: Jugendhilfe und sozialer Wandel. Die Lebenssituation Jugendlicher und der Aufbau der Jugendhilfe in Ostdeutschland. München, S. 11–20
- Münder, J./Wiesner, R. (2007): Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch. Baden-Baden
- Munro, E. (2010): The Munro Review of Child Protection. Part One: A Systems Analysis. www.education.gov.uk [letzter Zugriff 25. 02. 2011]
- Neuberger, C. (Hrsg.) (2006): Bausteine gelingender Hilfeplanung. Ergebnisse aus dem Modellprogramm „Fortentwicklung des Hilfeplanverfahrens“. Verfügbar unter www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=209 [letzter Zugriff 20. 12. 2010]

- Newton, R.R./Litrownik, A.J./Landverk, J.A. (2000): Children and youth in foster care: disentangling the relationship between problem behaviors and number of placements. *Child Abuse and Neglect*, Volume 24, Issue 10, S. 1363–1374
- Nitsch, R. (2001): Armut und Erziehungsberatung. In: Menne, K./Hundsalsz, A. (Hrsg.): *Jahrbuch für Erziehungsberatung* Bd. 4. Weinheim, S. 155–174
- NKF-Netzwerk (2008): NKF in der Wahrnehmung der Kommunen. In: NKF-Netzwerk NRW (Hrsg.): *Modellprojekt doppischer Kommunalhaushalt. Abschlussbericht 2004–2008*. S. 67–76. Verfügbar unter www.neues-kommunales-finanzenmanagement.de/html/img/pool/2008-12-03_NKF-Netzwerk_Abschlussbericht.pdf [letzter Zugriff 8.4.2010]
- NZFH (Hrsg.) (2011): Bestandsaufnahme zur Entwicklung der kommunalen Praxis im Bereich Früher Hilfen. Zweite Teiluntersuchung. Ergebnisbericht. Nationales Zentrum Frühe Hilfen. Köln
- Oelkers, N. (2009): Aktivierung von Elternverantwortung im Kontext der Kindeswohldebatte. In: *Neue Praxis*, Sonderheft 9, S. 139–148
- Oelkers, N./Gaßmüller, A./Feldhaus, N. (2010): Soziale Arbeit mit Eltern: Normalisierung durch Disziplinierung? In: *Sozial extra*, 34. Jg., Heft 3/2010, S. 24–27
- Olk, T. (1995): Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft der freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat. In: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): *Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt a.M., S. 98–122
- Ostrom, E. (1999): Institutional rational choice: An Assessment of the institutional analysis and development framework. In: Sabatier, P.A. (1999): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado
- Pavkovic, G. (2007a): Das Stuttgarter Bündnis für Integration. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, Heft 4, S. 112–118
- Pavkovic, G. (2007b): Demografie und Migration. Anforderungen, Erwartungen und Chancen für die Jugendhilfe. In: *Forum Erziehungshilfen*, 13. Jg., Heft 5, S. 281–284
- Pernien, H./Zink, G. (1998): Endstation Straße? Straßenkarrieren aus der Sicht von Kindern und Jugendlichen. München
- Petko, D. (2004): Gesprächsformen und Gesprächsstrategien im Alltag der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Göttingen
- Petrat, A./van Santen, E. (2010): Helfen Hilfen? Internationale Befunde zu Hilfekarrieren in den erzieherischen Hilfen. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 13. Jg., Heft 2, S. 249–271
- Peucker, C./Gragert, N./Pluto, L./Seckinger, M. (2010): Kindertagesbetreuung unter der Lupe. Befunde zu Ansprüchen an eine Förderung von Kindern. Reihe: DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 9, München
- Peuckert, R. (2008): *Familienformen im sozialen Wandel*. Wiesbaden
- Pfläging, N. (2006): Führen mit flexiblen Zielen. Beyond Budgeting in der Praxis. Frankfurt a.M.
- Pluto, L. (2007): *Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie*. München
- Pluto, L./Gragert, N./van Santen, E./Seckinger, M. (2004): Institutionalisierte Beteiligungsformen in Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe in Bayern. Ergebnisse einer Vollerhebung. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_Einrichtung_bay4.pdf [letzter Zugriff 20.1.2011]
- Pluto, L./Gragert, N./van Santen, E./Seckinger, M. (2007): *Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse*. München
- Pluto, L./van Santen, E. (2001): Jugendamtsbezirke: Zu klein für Sozialräume? In: *KomDat Jugendhilfe*, 4. Jg., Heft 3, S. 4
- Pluto, L./Seckinger, M. (2008): Experten stehen sich selbst im Weg – einige Anmerkungen zur Beteiligung von Adressaten in den stationären Hilfen zur Erziehung. In: Mus-

- feld, T./Quindel, R./Schmidt, A. (Hrsg.): Einsprüche. Kritische Praxis Sozialer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Baltmannsweiler, S. 113–137
- Pothmann, J. (2009a): Wo bleibt die Kinder- und Jugendarbeit? Zwischen realem Krisenszenario und statistischen Ungereimtheiten. In: Komdat, 12. Jg., Heft 3/2009: S. 6–7
- Pothmann, J. (2009b): Wenn das Kindeswohl gefährdet ist, ... Antworten der Hilfen zur Erziehung für Familien in der Krise. In: Komdat, 12. Jg., Heft 2/2009: S. 2–3
- Rauschenbach, T. (2007): Fremdunterbringung und gesellschaftlicher Wandel. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2007): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe. Dokumentation zur Fachtagung „Zwischen Fürsorge und Eigenverantwortung – wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe?“ 26. bis 27. Oktober in Berlin, S. 8–33
- Rauschenbach, T. (2009): Zukunftschance Bildung. Familie, Jugendhilfe und Schule in neuer Allianz. Weinheim
- Rauschenbach, T. (2010): Wo steht die Kinder- und Jugendhilfe? Zwischen Bedeutungszuwachs und Marginalisierung. In: Neue Praxis, 40. Jg., S. 25–38
- Rauschenbach, T./Pothmann, J./Wilk, A. (2009): Armut, Migration, Alleinerziehung – HzE in prekären Lebenslagen. Neue Einsichten in die sozialen Zusammenhänge der Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe. In: Komdat Jugendhilfe, 12. Jg., Heft 1/2009, S. 9–11
- Reimer, D./Wolf, K. (2008): Partizipation der Kinder als Qualitätskriterium der Pflegekinderhilfe. Expertise für das Projekt „Pflegekinderhilfe in Deutschland“, durchgeführt vom Deutschen Jugendinstitut e.V., München (DJI) und vom Deutschen Institut für Jugend und Familie, Heidelberg (DIJuF). Verfügbar unter www.dji.de/pkh/reimer_wolf_partizipation.pdf [Letzter Zugriff 20.12.2010]
- Richter, M./Beckmann, C./Otto, H.U./Schrödter, M. (2009): Neue Familialität als Herausforderung der Jugendhilfe. In: Neue Praxis, Sonderheft 9, S. 1–14
- Roos, K. (2002): Kosten-Nutzen-Analyse von Jugendhilfemaßnahmen. Verfügbar unter www.klinge-seckach.de/download/kosten_nutzen_analyse.pdf [Letzter Zugriff 20.12.2010]
- Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt a.M.
- Rumpf, J. (2009). Über die sinkende Verweildauer von Kindern in einem Heim. Ursachen, Wirkungen, Konsequenzen. In: Unsere Jugend, 61. Jg., Heft 1, S. 26–33
- Rupp, M./Mengel, M./Smolka, A. (2010): Handbuch zur Familienbildung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in Bayern. Ifb-Materialien 7-2010. Bamberg
- Sachße, C. (1998): Entwicklung und Perspektiven des Subsidiaritätsprinzips. In: Strachwitz, R. (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Stuttgart, S. 369–382
- Sättele, E.-M. (2010): Gemeinsam für das Kind: Die Erziehungspartnerschaft mit den Eltern. In: Kleinstkinder in Kita und Tagespflege, Heft 3/2010, S. 8–10
- Schilling, G. (2008): Familienzentren NRW: Die Perspektive der Familienbildungsstätten. Berlin. Verfügbar unter www.paedquis-familienzentrum.de [letzter Zugriff 20.12.2010]
- Schilling, M. (2011): Der Preis des Wachstums. Kostenentwicklung und Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 3. Bilanz der empirischen Wende. Weinheim: Juventa, S. 67–86
- Schleiffer, R. (2003): Bindungsbeziehungen von Jugendlichen im Heim. In: Psychotherapie und Sozialwissenschaft, 5. Jg., Heft 1, S. 14–42
- Schleiffer, R. (2006): Die Pflegefamilie: eine sichere Basis? – Über Bindungsbeziehungen in Pflegefamilien. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 4. Jg., Heft 3, S. 226–252

- Schleiffer, R./Müller, S. (2002): Die Bindungsrepräsentation von Jugendlichen in der Heimerziehung. In: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 51. Jg., S. 747–765
- Schmidt, M./Schneider, K./Hohm, E./Pickartz, A./Macsenaere, M./Petermann, F./Flosdorf, P./Hölzl, H./Knab, E. (2003): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 219. Stuttgart
- Schnurr, S. (2005): Managerielle Deprofessionalisierung. In: Neue Praxis, 35. Jg., Heft 3/2005, S. 238–242
- Schönbohm, J. (2006): Grußwort. In: Land Brandenburg (Hrsg.): doppik-kom.brandenburg Zwischenbericht zum Modellprojekt des Landes Brandenburg, S. 3–5. Verfügbar unter www.doppik-kom.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/doppik-kom%20Brandenburg%20Zwischenbericht.pdf [letzter Zugriff 8.4.2010]
- Schrappner, C./Spies, A. (2002): Jugend auf dem Land: „Jung sein im Westerwald“. In: unsere jugend, 54. Jg., Heft 4/2002, S. 163–170
- Schrödter, M. (2007): Sozialpädagogischer Fortschritt. Wider die Sofort-Rationalität Evidenzbasierter Sozialer Arbeit. Verfügbar unter <http://wiposa-web.uni-muenster.de/beitraege/schroedter.pdf> [letzter Zugriff 20.12.2010]
- Schröer, H. (2008): Jugendschutz in der Migrationsgesellschaft. In: Sozialmagazin, 33. Jg., Heft 6/2008, S. 23–36
- Schröer, H. (2009a): Statements zum Streitgespräch: Ist gute soziale Arbeit = Interkulturelle Arbeit? In: Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe im Deutschen Institut für Urbanistik: Kinder- und Jugendhilfe (nicht) nur für Deutsche?! Interkulturelle Arbeit im Sozialraum. Dokumentation der Fachtagung am 29. und 30. Januar 2009 in Berlin
- Schröer, H. (2009b): Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. Ein Vergleich der Strategien. In: Migration und soziale Arbeit, Heft 3/4/2009, S. 203–211
- Schuengel, C./van Ijzendoorn, M. H. (2001): Attachment in mental health institutions: A critical review of assumptions, clinical implications, and research strategies. In: Attachment and Human Development, Volume 3, S. 304–323
- Schumann, C. (2007): Veränderungen in der gynäkologischen Praxis durch Pränataldiagnostik. In: BZgA FORUM Sexualaufklärung und Familienplanung, Heft 1/2007, S. 38–42
- Schwager, R. (2009): Bevölkerungsrückgang und staatliche Personalpolitik aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Beitrag zur Enquête-Kommission 06 des Landtags von Sachsen-Anhalt: „Die Gestaltung einer zukunftsfähigen Personalentwicklung im öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt“, Verfügbar unter <http://cege-blog.uni-goettingen.de/?p=294> [letzter Zugriff 27.1.2011]
- Schulze-Krüdener, J. (2005): „Elternarbeit ist kein Luxus, sondern sollte integraler Bestandteil sein“. Zur Zusammenarbeit von Familie, Jugendamt und Heim zwischen Recht und Realität. In: Unsere Jugend, 50. Jg., Heft 1/2005, S. 20–29
- Seckinger, M. (2007): Verdichtung der Jugendphase und ihre Folgen für die Kinder- und Jugendhilfe. Ein Diskussionsbeitrag. In: SOS Dialog. Fachmagazin des SOS-Kinderdorf e. V. 2007, S. 11–19
- Seckinger, M./Gragert, N./Peucker, C./Pluto, L. (2008): Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_9515_ASD_Bericht.pdf [letzter Zugriff 27.1.2011]
- Seckinger, M./Pluto, L./Peucker, C./Gadow, T. (2009): DJI – Jugendverbandserhebung. Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen. München
- Seckinger, M./Pluto, L./Peucker, C./Gadow, T. (2012): Jugendringe – Kristallisationskerne der örtlichen Jugendarbeit. München. Verfügbar unter www.dji.de/jhsw [letzter Zugriff 30.04.2012]

- Seckinger, M./van Santen, E./Pluto, L. (2000): Regionalisierte Jugendämter – Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden. In: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., Heft 3, S. 99–105
- Seidenstücker, B./Münder, J. (1990): Jugendhilfe in der DDR. Perspektiven einer Jugendhilfe in Deutschland. Münster
- Sommer, J./Will, A.-K. (2008): Evaluation des Eingliederungsprogramms „Programm 18 des Kinder- und Jugendplans: Eingliederung junger Menschen mit Migrationshintergrund“. Abschlussbericht 2008. Herausgegeben vom BMFSFJ. Verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=119670.html> [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Spieß, C. K. (2004): Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive. In: Mohn, L./Schmidt, R. (Hrsg.): Familie bringt Gewinn. Gütersloh, S. 124–134
- Spindler, M. (2010): Vom Recht auf Gesundheit zur Pflicht zum gesunden Alter(n): die Neubegründung der Anti-Aging-Medizin in Deutschland. In: Das Gesundheitswesen, Heft 3, S. 135–139
- Staschek, B. (2006): Familienhebammen. Expertise im Rahmen des Aktionsprogramms „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“. Verfügbar unter www.staschek.com/projekte-expertise.html [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Statistisches Bundesamt (2008): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Statistisches Bundesamt (2009a): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2009b): Wanderungssaldo von Ost- nach Westdeutschland ändert sich wenig. Pressemitteilung Nr. 375 vom 01. 10. 2009
- Statistisches Bundesamt (2009c): Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Statistisches Bundesamt (2010a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 2.2
- Statistisches Bundesamt (2010b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Fachserie 1, Reihe 2.2.
- Statistisches Bundesamt (2010c): Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Statistisches Bundesamt (2011a): Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 5. 4. 2012]
- Statistisches Bundesamt (2011b): Vorläufige Schutzmaßnahmen. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 5. 4. 2012]
- Statistisches Bundesamt (2012): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen. Wiesbaden, 2010. Verfügbar unter www.destatis.de [letzter Zugriff 5. 4. 2012]
- Steege, G. (2010a): Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie im SGB VIII: Rechtliche und fachliche Grundlagen (Teil 1). In: Das Jugendamt, 83. Jg., Heft 3/2010, S. 101–106

- Steege, G. (2010b): Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie im SGB VIII: Rechtliche und fachliche Grundlagen (Teil 2). In: Das Jugendamt, 83. Jg., Heft 4/2010, S. 165–170
- Stork, Remi (1995): Jugendhilfeplanung ohne Jugend? Chancen der Partizipation in der Jugendarbeit. Münster
- Straus, F./Sierwald, W. (2008): Gelingende Beteiligung im Heimaltag aus Sicht von Jugendlichen. Verfügbar unter http://static.sos-kinderdorf.de/statisch/spi/download/pdf/SPI2009_Studie_Gelinge_Beteiligung.pdf [letzter Zugriff 27.1.2011]
- Struck, N. (2007): „Halle-luja“. Kommentar. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg., Heft 5/2007, S. 259
- Struck, N./Trenczek, T. (2009⁶): § 34 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen. In: Münder, J./Meysen, T./Trenczek, T. (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden, S. 309–313
- Stute, B./Jasper, A. (2008): Steuerungswirkungen politischer Entscheidungen im NKF. In: NKF-Netzwerk NRW (Hrsg.): Modellprojekt doppischer Kommunalhaushalt. Abschlussbericht 2004–2008, S. 59–65. Verfügbar unter www.neues-kommunales-finanzenmanagement.de/html/img/pool/2008-12-03_NKF-Netzwerk_Abschlussbericht.pdf [letzter Zugriff 8.4.2010]
- Teuber, K. (2002): Migrationssensibles Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hrsg.): Migrantenkinder in der Jugendhilfe. München, S. 75–134
- Textor, M.R. (2005): Elternarbeit in Kindertagesstätten. In: Textor-Becker, I./Textor, M.R. (Hrsg.), SGB VIII Online-Handbuch. Verfügbar unter www.sgbviii.de/S161.html; [letzter Zugriff 25.3.2010]
- Textor, M.R./Blank, B. (2004²): Elternmitarbeit: Auf dem Wege zur Bildungs- und Erziehungspartnerschaft. In: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung. Verfügbar unter www.ifp.bayern.de/imperia/md/content/stmas/ifp/elternmitarbeit.pdf [letzter Zugriff 15.2.2011]
- Thiersch, R. (2004): Kindererziehung als gemeinsames Projekt von Eltern und Kindertageseinrichtungen. In: Aktion Jugendschutz/Landesarbeitsstelle Baden-Württemberg (Hrsg.): Von wegen Privatsache ... Erziehungspartnerschaft zwischen Familie und Gesellschaft. Stuttgart, S. 77–87
- Tietze, W./Stöbe-Blossey, S./Strotmann, M., (2008). Gütesiegel Familienzentrum Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)
- Tivig, T./Hetze, P. (Hrsg.) (2007): Deutschland im Demografischen Wandel. Verfügbar unter http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/broschuere/broschuere2007_gesamt.pdf [letzter Zugriff 15.2.2011]
- Trenczek, T. (2004): Jugendstrafrechtliche Arbeitsleistungen – Grenzen der Zulässigkeit und Beteiligung der Jugendhilfe. In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, Heft 1, S. 57–63
- Tschöpe-Scheffler, S. (2007): Elternbildungsarbeit im öffentlichen Interesse. In: Homfeldt, H.G./Schulze-Krüdener, J. (Hrsg.): Elternarbeit in der Heimerziehung. München, S. 16–30
- Tully, C.J. (1998): Rot, cool und was unter der Haube – Jugendliche und ihr Verhältnis zu Auto und Umwelt. Eine Jugendstudie. München
- Tümmler, C./Tümmler, S. (1994): Vom Kollektiv zum Verein. Kulturell und künstlerisch tätige Freizeitgruppen, Vereinigungen und Vereine während der gesellschaftlichen Wende. fjs Arbeitsheft. Berlin
- Unzner, L. (2004): Aktuelle Beiträge aus der Bindungsforschung in ihrer Bedeutung für das Verhältnis zwischen Herkunftseltern und ihrem Kind. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hrsg.): Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung „Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugend-

- hilfe: Perspektiven für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit“ 10. bis 12. Februar 2003. München, S. 126–143
- Urban-Stahl, U. (2010): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Jugendhilfe in Deutschland. Expertise im Auftrag des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen
- van Laak, D. (2010): Planung, Planbarkeit und Planungseuphorie. Version 1.0. In: Docupedia-Zeitgeschichte, 16.2.2010, Verfügbar unter <http://docupedia.de/docupedia/index.php?title=Planung&oldid=69087> [letzter Zugriff 15.2.2011]
- van Santen, E. (2000): Rauf oder runter, mehr oder weniger? – Ergebnisse und methodische Anmerkungen zu regionalen und zeitlichen Vergleichen der Fremdunterbringung. In: NDV, 80. Jg., Heft 7, S. 201–206
- van Santen, E. (2004): Was wissen wir über das, was wir tun – Informationssysteme in der Kinder- und Jugendhilfe. In: KOMDAT, 7. Jg., Heft 3, S. 4
- van Santen, E. (2005): Ehrenamt und Mitgliedschaften bei Kindern und Jugendlichen. Eine Übersicht repräsentativer empirischer Studien, in: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport II. Analysen, Befunde und Perspektiven. Weinheim, S. 175–202
- van Santen, E. (2006a): Beschwerdemanagement und Adressatenräte als institutionelle Formen der Partizipation in den erzieherischen Hilfen – das Beispiel Niederlande. In: Seckinger, M. (Hrsg.): Partizipation – ein zentrales Paradigma. Analysen und Berichte aus psychosozialen und medizinischen Handlungsfeldern. Tübingen, S. 173–189
- van Santen, E. (2006b): Die Praxis flexibler Hilfen zur Erziehung – Ergebnisse einer Befragung bei Jugendämtern. In: Fröhlich-Gildhoff, K./Engel, E.-M./Rönnau, M./Kraus, G. (Hrsg.): Forschung zur Praxis in den ambulanten Hilfen zur Erziehung. Beiträge zur Kinder- und Jugendforschung Band 1. Freiburg im Breisgau, S. 215–225
- van Santen, E. (2010a): Weniger Jugendliche, weniger Jugendarbeit? Demografische Veränderung als Herausforderung für die Jugendarbeit. In: deutsche jugend, 58. Jg., Heft 4, S. 167–177
- van Santen, E. (2010b): Predictors of Exit Type and Length of Stay in Non-Kinship Family Foster care – The German Experience. Children and Youth Services Review, Vol. 32 (10), S. 1211–1222
- van Santen, E. (2010c): Pflegekind auf Zeit. DJI-Bulletin, 3/2010, Heft 91, S. 21–23
- van Santen, E. (2010d): Prädiktoren für die Verweildauer in Fremdunterbringung. In: neue praxis, 40. Jg., Heft 6, S. 393–411
- van Santen, E./Mamier, J./Pluto, L./Seckinger, M./Zink, G. (2003): Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung: Aktion oder Reaktion. Eine empirische Analyse. München
- van Santen, E./Seckinger, M. (2003): Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis. Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. München
- van Santen, E./Seckinger, M. (2008a): Von der Schwierigkeit, Hilfe zu bekommen. In: Zeitschrift für Sozialreform, 54. Jg., Heft 4, S. 343–362
- van Santen, E./Seckinger, M. (2008b): Untersuchung zum Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_10862_AusbauU3_Langfassung.pdf [letzter Zugriff 15.2.2011]
- van Santen, E./Seckinger, M. (2009): Jugend in der Kinder- und Jugendhilfe – Vom Fokus zum Rand? In: Homfeldt, H.G./Schulze-Krüdener, J. (Hrsg.): Basiswissen Soziale Arbeit. Hohengehren, S. 186–209
- Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.) (2000): 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt? Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe Band 22. Verfügbar unter www.fachtagungen-jugendhilfe.de/veranstaltungen/dokumentation.php?termine_id=332, [letzter Zugriff 19.7.2010]
- Voigt, G. (1968): Die Jugendhilfeausschüsse zu echten Entscheidungsorganen entwickeln. In: Jugendhilfe, 6. Jg., Heft 1, S. 12–16

- Vossler, A. (2003): Perspektiven der Erziehungsberatung. Tübingen
- Wabnitz, R. (2010): Zur Arbeit der Schiedsstellen nach § 78g VIII in den Jahren 2000 bis 2008. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe. Heft 1/2010, S. 12–16
- Wächter, F./Zinser, C. (2006): Evaluation Projekt P. Ergebnisse quantitativer und qualitativer Befragungen
- Wahl, K./Hees, K. (Hrsg.) (2006): Helfen „Super Nanny“ und Co.? Ratlose Eltern – Herausforderung für die Elternbildung. Weinheim und Basel
- Walper, S. (2005): Tragen Veränderungen in den finanziellen Belastungen von Familien zu Veränderungen in der Befindlichkeit von Kindern und Jugendlichen bei. Zeitschrift für Pädagogik, 51. Jg., Heft 2, S. 170–191
- Waters, E./Cummings, E. M. (2000): A secure base from which to explore close relationships. In: Child Development, Volume 71, S. 164–172
- Wegener, H. (2007): Kritische Betrachtung zum Frühscreening. In: BZgA FORUM Sexualaufklärung und Familienplanung, Heft 1/2007, S. 43–46
- Werk, S. (2010): Das Neue Kommunale Finanzmanagement. Bedeutung für den kommunalen Jugendhilfeausschuss. In: Jugendhilfe aktuell, Heft 1/2010, S. 42–45 Verfügbar unter www.lwl.org [letzter Zugriff 15.2.2011]
- Wiesner, R. (1997): Die Stellung des Jugendamtes nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. In: Forum Erziehungshilfe, Heft 2/1997, S. 73–77
- Wiesner, R. (2006): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe; Kommentar. 3., völlig überarbeitete Auflage, München
- Winkler, M. (1999): Flexibilisierung und Integration von Erziehungshilfen – oder auch: Überlegungen zur Selbstvergessenheit der Pädagogik. In: Sozialpädagogik. 39. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 131–151
- Winkler, M. (2000): Diesseits der Macht. Partizipation in „Hilfen zur Erziehung“ – Annäherungen an ein komplexes Problem. In: Neue Sammlung: Vierteljahrszeitschrift für Erziehung und Gesellschaft, 40. Jg., Heft 2, S. 187–209
- Winkler, M. (2001): Auf dem Weg zu einer Theorie der Erziehungshilfen. In: Birtsch, V./Münstermann, K./Trede, W. (Hrsg.): Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster, S. 247–281
- Winkler, M. (2010): Freiheit/Zwang/Objektivität/Leere/Subjektivität/Abrichtung. Ein Essay über die Komplexität nicht nur der Sozialen Arbeit heute. In: Sozialwissenschaftliche Literaturrundschau, Heft 60, S. 97–114
- Wittke, V./Solf, C. (2009): Elternbeteiligung in der Tagesgruppe (§ 32 KJHG). In: Jugendhilfe, 47. Jg., Heft 6/2009, S. 352–359
- Wolf, K. (1999): Machtprozesse in der Heimerziehung. Eine qualitative Studie. Münster
- Wolf, K. (2006): Sozialpädagogische Familienhilfe aus Sicht der Klientinnen und Klienten. Forschungsergebnisse und offene Fragen. In: Fröhlich-Gildhoff, K./Engel, E.-M./Rönnau, M./Kraus, G. (Hrsg.): Forschung zur Praxis in den ambulanten Hilfen zur Erziehung. Beiträge zur Kinder- und Jugendforschung Band 1. Freiburg im Breisgau, S. 83–99
- Wolf, K. (2007): Metaanalyse von Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtlich von Wirkungen und „wirkmächtigen“ Faktoren aus Nutzersicht. In: Institut für soziale Arbeit (ISA) (Hrsg.): Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 04. Münster
- Woog, A. (1998): Soziale Arbeit in Familien. Theoretische und empirische Ansätze zur Entwicklung einer pädagogischen Handlungslehre. Weinheim und München
- Zeh, J. (2009): Corpus Delicti: Ein Prozess. Schöffling
- Zeller, M. (2003): Wie Eltern eine „WG um die Ecke“ erleben. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 5/2003, S. 272–277
- Zerfaß, I. (2009): Familienpflege nach § 20 SGB VIII und HOT. Zielgruppen und Qualifikationsanforderungen Expertise für das DJI. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_12094_Expertise_Zerfass_HOT.pdf [letzter Zugriff 15.2.2011]

Anhang 1:

Weitere Materialien zur fünften Erhebungswelle des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention/Projekt Jugendhilfe und sozialer Wandel (2011): Jugendgerichtshilfeb@rometer. München
- Peucker, C./Gragert, N./Pluto, L./Seckinger, M. (2010): Kindertagesbetreuung unter der Lupe. Befunde zu Ansprüchen an eine Förderung von Kindern. Reihe: DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 9, München
- Pluto, L./Seckinger, M./Gadow, T./Peucker, C. (2011): Gesetzliche Veränderungen im Kinderschutz. Empirische Befunde zu § 8a und § 72a SGB VIII aus der Perspektive verschiedener Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. München. Verfügbar unter www.dj.de/jhsw [letzter Zugriff 30. 10. 2011]
- van Santen, E./Seckinger, M. (2008b): Untersuchung zum Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_10862_AusbauU3_Langfassung.pdf [letzter Zugriff 15. 2. 2011]
- Seckinger, M./Gragert, N./Peucker, C./Pluto, L. (2008): Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung. Verfügbar unter www.dji.de/bibs/64_9515_ASD_Bericht.pdf [letzter Zugriff 27. 1. 2011]
- Seckinger, M./Pluto, L./Peucker, C./Gadow, T. (2009): DJI – Jugendverbandserhebung. Befunde zu Strukturmerkmalen und Herausforderungen. München. [letzter Zugriff 30. 10. 2011]
- Seckinger, M./Pluto, L./Peucker, C./Gadow, T. (2012): Jugendringe – Kristallisationskerne der örtlichen Jugendarbeit. München. Verfügbar unter www.dj.de/jhsw [letzter Zugriff 30. 10. 2011]

