

Beiträge zur
Kinder- und Jugendhilfeforschung

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

Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe?

Empirische Befunde und Analysen

BELTZ JUVENTA

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 Jugendhilfestatistik 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.

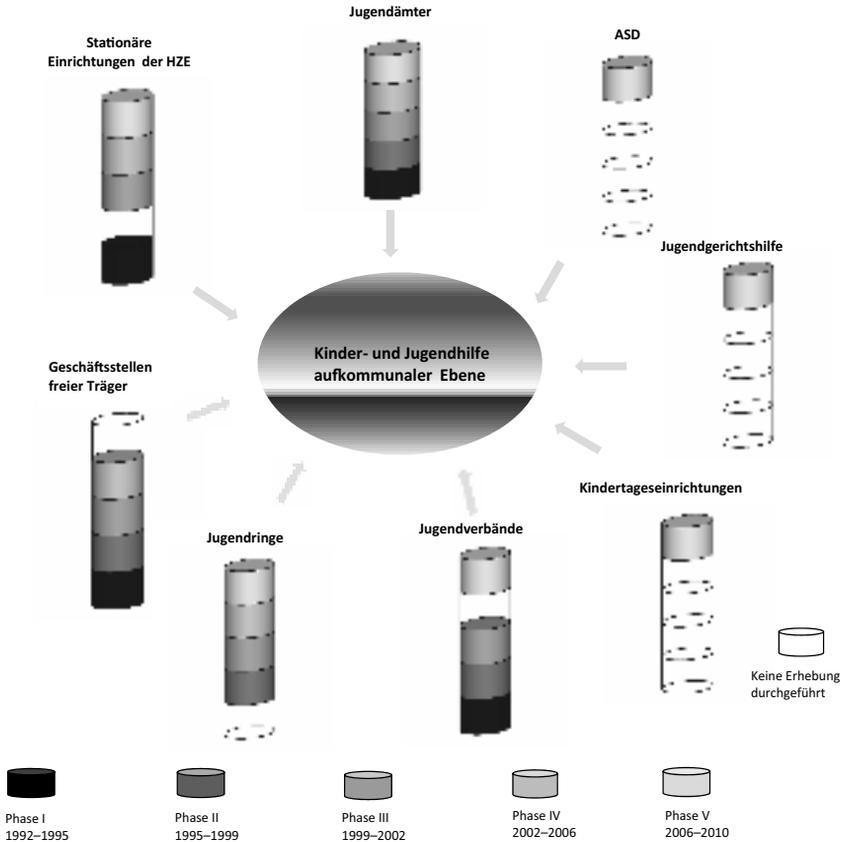
Bereits seit 1992 erhebt und analysiert das Projekt mit bundesweiten Fragebogenuntersuchungen fortlaufend Daten zum Stand und zur Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Diese werden zum Teil als Vollerhebung (Jugendhilfeb@rometer, Jugendringbefragung), zum Teil als Stichprobenerhebung (Jugendamtsbefragung, 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 vergeblich 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 Wertorientierungen 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 einem 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