

Reihe »Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfeforschung«
Herausgegeben von Thomas Rauschenbach

Thomas Rauschenbach
Matthias Schilling (Hg.)

Kinder- und
Jugendhilfereport 1

Analysen, Befunde und Perspektiven

VOTUM 

Diese Publikation wird gefördert durch:
Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V.
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Landesministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
in Nordrhein-Westfalen
Universität Dortmund

2001 © Votum Verlag
Grevener Straße 89-91, D-48159 Münster
www.votum-verlag.de

Umschlag: KJM Werbeagentur, Münster
Druck: Fuldaer Verlagsagentur, Fulda
ISBN 3-933158-46-X

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

Inhalt

<i>Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling</i> Datenreport – ein Weg in die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe? Zur Einführung	7
--	---

Grundfragen der Kinder- und Jugendhilfe

<i>Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling</i> Wachstum ohne Ende – Ende des Wachstums? Die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe am Beginn des neuen Jahrhunderts	15
--	----

<i>Reinhard Liebig/Norbert Struck</i> Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Die Ausgaben der öffentlichen Hand im Innen- und Außenvergleich	33
---	----

Die Arbeitsfelder im Brennpunkt der Statistik

<i>Karin Beher</i> Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt. Neue Qualität jenseits der Quantität?	53
---	----

<i>Jens Pothmann/Werner Thole</i> Wachstum ins Ungewisse. Jugendarbeit im Spannungsfeld von öffentlicher Wahrnehmung und Empirie	73
--	----

Klaus Menne

- Wer wird eigentlich beraten?
Die Erziehungsberatung im Horizont ihrer Adressaten 97

Jürgen Blandow/Michael Walter

- Die Renaissance der Verwandtenpflege?
Das Pflegekinderwesen im System erzieherischer Hilfen 117

Herausforderungen und Perspektiven

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

- Suche: Motivierte Spitzenkraft – Biete: Befristete Teilzeitstelle.
Zu Beschäftigungsrisiken in der Kinder- und Jugendhilfe 143

Michael Winkler

- Gibt es eine einheitliche Kinder- und Jugendhilfe?
Notizen zu Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland 163

Ulrich Bürger

- Können ambulante Hilfen Fremdunterbringung vermeiden?
Eine Bilanz der Hilfen zur Erziehung im Zeitalter des KJHG 191

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

- Jugendhilfe und Demographie.
Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose 221

Evelyn Laue/Franz-Josef Kolvenbach

- Auch amtliche Statistik ist veränderbar! Anpassung der
Kinder- und Jugendhilfestatistiken an sich verändernde Wirklichkeiten 237

Materialien. Fachserien des Statistischen Bundesamtes und

- Themenverzeichnis des Informationsdienstes Kom^{Dat} Jugendhilfe. 247
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren. 253

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

Datenreport – ein Weg in die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe?

Zur Einführung

I.

Niemals zuvor war die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland größer, strukturierter, konsolidierter, akzeptierter als zu Beginn des neuen Jahrhunderts. Ein großer Schritt in diese Richtung wurde nicht zuletzt durch das Anfang der 1990er-Jahre in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) ausgelöst. Unabhängig davon, ob dieses letzten Endes eigene, neue Impulse setzen konnte oder lediglich damals bereits in Gang gekommene Reformen und Innovationen kodifiziert und in einen nachvollziehbaren Gesamtzusammenhang gebracht hat: Das KJHG hat auf jeden Fall die Kinder- und Jugendhilfe nach innen wie nach außen stabilisiert.

Mehr dazu beigetragen, als dies auf den ersten Blick vielleicht sichtbar wird, hat ein Abschnitt des Gesetzes, der nicht nur an dessen Ende steht, sondern dem auch sonst – nimmt man hierfür die eher spärliche, pflichtgemäße Bearbeitung innerhalb der meisten KJHG-Kommentare als Indiz – bislang nicht sonderlich viel Beachtung entgegengebracht wurde: Die Rede ist von der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Mit ihr wurde erstmalig innerhalb der Sozialgesetzgebung ein Konzept zur statistischen Erfassung und Dokumentation von Leistungen und Sachverhalten unmittelbar in das entsprechende Fachgesetz integriert. Obgleich die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, oder einfacher: die KJHG-Statistik, in Teilen schon weitaus länger existiert als das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz (zur Geschichte dieser Statistik vgl. Rauschenbach/Schilling 1997, S. 23ff.), wurde sie in vielen Punkten mit der Einführung dieses Gesetzes doch so erweitert, modernisiert und präzisiert, dass man seither ohne Zweifel von einem neuen Zeitalter der Kinder- und Jugendhilfestatistik sprechen kann.

Mit der Verfügbarkeit über eine eigene Statistik eröffnet sich für die Kinder- und Jugendhilfe fast so etwas wie ein Paradigmenwechsel in Sachen Selbstbeschreibung. Mit ihr wird es beispielsweise möglich, erstmalig Platzkapazitäten genauer zu beobachten und zu beschreiben, die Entwicklung von Kosten und der Inanspruchnahme von Leistungen kontinuierlich zu dokumentieren oder die Strukturen des Personal- und der Leistungsempfänger eingehend zu analysieren. Auf einmal werden Veränderungen, die zuvor allenfalls erahnt und diffus empfunden wurden, auch empirisch

nachvollziehbar und lassen sich in konkrete Größenordnungen übersetzen, auf einmal zeigen sich aber auch Befunde, die innerhalb der Fachwelt zunächst – ohne das Korrektiv der Statistik – so nicht gesehen wurden und auf diese Weise den Wissensstand über das System der Kinder- und Jugendhilfe verbessern. Zwischen dem unabhängigen, seriösen Beleg und der Dokumentation eines Teils des Geschehens im Feld der Kinder- und Jugendhilfe bis hin zu Selbstvergewisserung und Aufklärung über so nicht geahnte Entwicklungen dient die KJHG-Statistik als Quelle der unabhängigen Selbstbeobachtung.

Dieses Mess-, Dokumentations- und Beobachtungsinstrument zur Verfügung zu haben, ist in einer Zeit, in der Fragen nach einer Leistungsbilanz, Fragen der Legitimation, der Kosten-Nutzen-Analysen und des Controlling einen deutlich höheren Stellenwert erlangt haben, von unschätzbarem Vorteil. Die Kinder- und Jugendhilfe sieht sich damit in die Lage versetzt, zumindest Rahmendaten über Maßnahmen, Leistungen und Ausstattung vorzulegen, die ungemein hilfreich sein können, um in einem bisweilen politisch umstrittenen Bereich wie dem der Kinder- und Jugendhilfe nicht hilflos, sprich: ohne empirische Fundierung seinen Kritikern ausgeliefert zu sein. Mit anderen Worten: Die Jugendhilfepraxis, die Fachpolitik, aber auch die Wissenschaft ist aufgrund der vielfältigen und sich ständig verändernden Anforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe im gesellschaftlichen Wandel auf empirisch fundierte Analysen zu unterschiedlichen Fragestellungen und verschiedenen Arbeitsfeldern, ist auf eine kontinuierliche Berichterstattung mehr denn je angewiesen.

II.

Diese Form der kontinuierlichen Berichterstattung strebt der hier erstmalig vorgelegte „Kinder- und Jugendhilfereport“ an. Mit ihm soll ein Ort und ein Forum geschaffen werden, in dem in überschaubaren Abständen ausgewählte Aspekte zur aktuellen Lage innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben und die sich abzeichnenden Entwicklungen analysiert werden – und dies in aller Regel im Koordinatensystem der Kinder- und Jugendhilfestatistik und damit zugleich auf einer empirischen Basis. Was sich in anderen Bereichen längst als eine Form der Berichterstattung etabliert hat – in der Bildungsforschung, der Schulentwicklungsforschung, der Gesundheitsberichterstattung, der Armutsforschung, um nur einige Beispiele zu nennen –, ist innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe noch keineswegs so selbstverständlich und fraglos anerkannt. Trotz, oder vielleicht auch gerade: wegen der gesetzlichen Regelung eines alle vier Jahre vorzulegenden Jugendberichts, hat sich bislang eine eigenständige Tradition der Dokumentation und Analyse empirischer Entwicklungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe erstaunlicherweise nicht etabliert.

Traditionell programmatisch, konzeptionell ausgerichtet, basierend auf den Maximen der sozialen Gerechtigkeit, der Solidarität, der Parteilichkeit und der Teilhabe, stets mit einem verständnisvollen Überschuss ausgestattet für die Abweichungen, Skurrilitäten und Schwächen der Menschen, fasziniert von den konkreten – und weni-

ger konkreten – Utopien eines besseren Lebens und immer auf der Suche nach den großen Linien, Entwürfen und Theorien, waren die Vertreterinnen und Vertreter der Kinder- und Jugendhilfe zumeist wenig überzeugt von der erhellenden Kraft einfacher empirischer Beobachtungen, schlichter Dokumentationsverfahren und nüchterner Zahlenreihen. Die Kinder- und Jugendhilfe und die Soziale Arbeit hat lange Zeit – vermutlich mehr als andere – eine tiefe Skepsis durchzogen, derzufolge die Relevanz von Berichterstattung, Dokumentation, Statistik, Messung und auch Planung nicht sonderlich hoch eingeschätzt wurde. Daten, Kennzahlen und empirische Befunde, so sie denn überhaupt je verwendet wurden, dienten eher als Legitimationsfolie denn als Erkenntnisquelle. Oder anders formuliert: Noch immer werden Daten und Befunde insbesondere dann herangezogen, wenn sie zur Untermauerung der eigenen Position dienlich sind. Sobald sie jedoch mit den eigenen Vorstellungen und Interessen nicht mehr in Einklang zu bringen sind, werden sie in ihrer Qualität und Aussagekraft sofort in Frage gestellt.

Dies mag seinen Grund u.a. auch darin haben, dass der Umfang, die Qualität und die Stabilität des jeweiligen Datenbestandes in der Vergangenheit oft nicht sonderlich hoch einzuschätzen war, d.h., dass kaum Zeitreihen auf der Basis regelmäßiger Beobachtung verfügbar waren oder dass ein entsprechend großer Datensatz sichergestellt hätte, dass die jeweilige Aussagekraft als einigermaßen zuverlässig gelten kann. Insofern korrespondiert die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe letzten Endes auch mit der Qualität der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Mit anderen Worten: Die Kinder- und Jugendhilfe ist aufgefordert, mit seriösen Befunden und Erkenntnissen ihre institutionelles Leistungssystem und die damit zusammenhängenden Entwicklungen regelmäßig zu dokumentieren und eingehend zu analysieren. Sie kann fachliche Autonomie nur in dem Maße einfordern und erwarten, dass sie ihr auch sukzessive zugestanden wird, wie es ihr zugleich gelingt, ihr empirisch belegbares Eigenwissen so zu steigern und nachvollziehbar zu dokumentieren, dass Außenstehende ihr einen souveränen – und insoweit auch selbstkritischen Umgang – mit sich selbst bescheinigen. Dazu will der vorliegende Kinder- und Jugendhilfereport einen Beitrag leisten.

Auch wenn viele Bereiche im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik noch nicht oder zumindest nicht so beobachtet werden, wie dies aus fachlicher Sicht wünschenswert wäre – etwa verstärkt auch Output und Outcome ins Blickfeld zu rücken, den Bereich der Hilfeplanung verstärkt einzubeziehen, die verbesserten Möglichkeiten der EDV-gestützten Erfassung zu nutzen –, so hat sich doch gezeigt, dass die KJHG-Statistik hervorragende Möglichkeiten bietet, Bestand und Wandel der Kinder- und Jugendhilfe in vielen Bereichen und Arbeitsfeldern nachzuzeichnen. Dabei gilt es gleichwohl zu beachten, dass Datensätze nur dann „gut“ sind, nur dann ihre „volle Reife“ entfalten, wenn zugleich ihre Schwächen und Grenzen bekannt sind und mitbeachtet werden. Dieser Anspruch muss als ein unhintergebarer Maßstab auf dem Weg zu einer datengestützten Auseinandersetzung mit den Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe stets präsent sein und eingelöst werden.

III.

Der vorliegende Sammelband ist auf Initiative der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik unter Mitarbeit namhafter Fachleute entstanden. Seine Konzeption sowie einige hier versammelte Beiträge wurden in einer eigens dafür zusammengestellten Arbeitsgruppe diskutiert und weiterentwickelt. Der Band vermittelt auf der Basis empirischer Daten und Ergebnissen der Jugendhilfeforschung einen gebündelten Überblick über die Entwicklung und den aktuellen Stand der Kinder- und Jugendhilfe unter Einbeziehung aktueller Fachdiskussionen zu einzelnen Fragestellungen und Arbeitsfeldern. Gegenstand sind dabei ebenso grundlegende Fragen zur Personal- oder Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe wie aktuelle Arbeitsfeldanalysen oder spezielle Themenstellungen zu Fachfragen wie etwa das Verhältnis von ambulanten zu stationären Erziehungshilfen.

Thomas Rauschenbach und *Matthias Schilling* zeigen im ersten Beitrag zu den Grundfragen der Kinder- und Jugendhilfe auf, dass diese mehr denn je auf empirische Daten zur Beobachtung der strukturellen Entwicklungen der einzelnen Arbeitsfelder angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund werden vier Dimensionen ins Blickfeld gerückt. Zunächst wird eine aktuelle Gesamtbilanz der Personalentwicklung in Ost und West gezogen und anschließend auf personelle Besonderheiten in einzelnen Arbeitsfeldern eingegangen. In einem dritten Teil wird die bislang wenig beachtete Trägerstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe auf empirischer Basis untersucht. Abschließend wird erstmals die Leitungsstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis der amtlichen Daten in den Mittelpunkt gerückt.

Reinhard Liebig und *Norbert Struck* widmen sich dem ebenso wichtigen wie stets aktuellen und dem doch letzten Endes wenig Aufmerksamkeit geschenkten Thema der Ausgaben der öffentlichen Hand in der Kinder- und Jugendhilfe. Sie arbeiten heraus, dass die fachpolitische Diskussion bislang nur selektiv, je nach Interessenlage, auf die Daten zu den Ausgaben und Einnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe zurückgegriffen hat. Ihr Anliegen ist es daher, einen fundierten Überblick über die verschiedenen amtlichen Datenquellen zu geben und kritisch deren Aussagekraft zu diskutieren. In der Ergebnisdarstellung analysieren sie nicht nur die interne Ausgabenaufteilung für die unterschiedlichen gesetzlichen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung der Entwicklung in den einzelnen Bundesländern, sondern präsentieren zugleich die Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext anderer sozialstaatlicher Leistungen.

Karin Beher eröffnet den zweiten Teil des Bandes, in dem systematische Analysen zu einzelnen Arbeitsfeldern vorgelegt werden. In ihrem Beitrag unternimmt sie den Versuch einer zukunftsorientierten Bestandsaufnahme für das Arbeitsfeld Kindertageseinrichtungen. Hierzu werden auf der Grundlage der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zunächst allgemeine Struktur- und Entwicklungsparameter zu den Tageseinrichtungen für Kinder vorgestellt, um im Anschluss hieran die Betreuungsquoten für die einzelnen Altersgruppen zu skizzieren und die damit korrespondierenden Personalentwicklungen zu verfolgen.

Jens Pothmann und *Werner Thole* fokussieren in einem Beitrag zum Stand und zur gesellschaftlichen Bedeutung der Kinder- und Jugendarbeit, inwiefern sich die über fiskalpolitische Entscheidungen begründete Wahrnehmung eines Abbaus der Kinder- und Jugendarbeit im Spiegel der statistischen Befunde wiederfindet. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Entwicklung in den neuen Bundesländern. Darüber hinaus werden ausgehend von z.T. erheblichen Länderdifferenzen bei der Personalausstattung in der Jugendarbeit einige Überlegungen zur sozialpolitischen Indienstrategie der Kinder- und Jugendarbeit bei der öffentlichen Wahrnehmung nicht-konformen Jugendverhaltens formuliert.

Klaus Menne widmet sich einem weiteren Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe, der Erziehungsberatung. In seinem Beitrag zeigt er die wichtigsten Tendenzen seit Einführung des SGB VIII auf und behandelt dabei die Fragen, welche Altersgruppen beraten werden, welche Unterschiede sich zwischen männlichen und weiblichen Ratsuchenden zeigen, ob zwischen den alten und den neuen Bundesländern Unterschiede erkennbar sind und wie sich die Inanspruchnahme von Erziehungsberatung in Relation zur Bevölkerung entwickelt hat.

Jürgen Blandow und *Michael Walter* behandeln das Feld des Pflegekinderwesens im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung. Zunächst stellen sie die langfristige Entwicklung seit Anfang der 1970er-Jahre dar, um anschließend auf die neuerdings wieder verstärkte Diskussion in der Jugendhilfepolitik über das Pflegekinderwesen als die kostengünstigere Variante der Fremdplatzierung einzugehen. Einen besonderen Schwerpunkt legen sie abschließend auf die Verwandtenpflege, die in der früheren DDR eine große Rolle spielte, und an der es in einigen europäischen Ländern und insbesondere in den USA ein gesteigertes Interesse gibt.

Im dritten Teil des Bandes werden fachspezifische Fragestellungen der Kinder- und Jugendhilfe aufgegriffen, die arbeitsfeldübergreifende Themen oder Spezialprobleme behandeln. Eingeleitet wird dieser Abschnitt mit dem Beitrag von *Thomas Rauschenbach* und *Matthias Schilling* zu Beschäftigungsrisiken in der Kinder- und Jugendhilfe. Auf der Basis des anhaltenden Personalwachstums in der Kinder- und Jugendhilfe wird gefragt, ob evtl. der Preis für diese Expansion darin liegt, dass die einzelnen Arbeitsverhältnisse unsicherer geworden sind. Diese Frage wird anhand von drei Parametern geprüft, dem Befristungsrisiko, dem Teilzeitrisko und dem Bezahlungsrisiko.

Michael Winker setzt sich dem Forschungsthema auseinander, ob man zehn Jahren nach der Wiedervereinigung von einer einheitlichen Jugendhilfe in Ost und West sprechen kann. Ohne Anspruch auf eine abschließende Bilanz, behandelt er diese Frage in der Auseinandersetzung mit Ergebnissen der amtlichen Statistik sowie eigenen Beobachtungen auf drei Ebenen. Erstens werden die Befunde über den erfolgreichen Auf- und Ausbau der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern geprüft. Zweitens wird die Frage nach einer besonderen Anforderungsstruktur an die Hilfen zur Erziehung aufgeworfen, um abschließend drittens einige Überlegungen zur Qualifikation und zum fachlichen Profil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzustellen.

Ulrich Bürger geht in seinem Beitrag der Frage nach, ob anhand der großen Datenmengen für ganz Deutschland nachgewiesen werden kann, ob der überaus deutliche

Ausbau der ambulanten Erziehungshilfen zu einer Reduzierung oder zumindest zu einer Stagnation der stationären Erziehungshilfen geführt hat. Da nunmehr neun Erhebungszeitpunkte vorliegen, werden erstmals auch verzögerte Effekte analysierbar, die unter Einbeziehung der altersspezifischen Inanspruchnahme betrachtet werden.

Die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter lassen erwarten, dass die jugendhilferelevanten Altersgruppen in den nächsten 10 bis 15 Jahren merklichen Veränderungen in unterschiedliche Richtungen unterliegen werden. *Thomas Rauschenbach* und *Matthias Schilling* greifen in ihrem Beitrag diese vorausberechnete Entwicklung auf und fragen danach, welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die einzelnen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe in West- und Ostdeutschland haben.

Der Band schließt mit einem Beitrag von *Evelyn Laue* und *Franz-Josef Kolvenbach* über die Veränderungsmöglichkeiten der amtlichen Statistik. Oftmals wird der amtlichen Statistik unterstellt, dass sie die gesellschaftlichen Veränderungen nicht ausreichend in entsprechend angepasste Erhebungskonzepte aufnimmt. In dem Beitrag wird dargelegt, dass seit der Verankerung der Kinder- und Jugendhilfestatistik im SGB VIII Anfang der 1990er-Jahre schon vielfältige Anpassungen und Änderungen vorgenommen worden sind, die die Aussagekraft der Statistik deutlich erhöht haben.

IV.

Der vorliegende erste Kinder- und Jugendhilfereport ist nicht nur das Produkt der hier versammelten Autorinnen und Autoren, sondern auch das Resultat von fachlich fundierten Diskussionen im Rahmen einer Arbeitsgruppe, die die Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik eigens dafür gewinnen konnte und die dazu beigetragen hat, dass bei der Bearbeitung der Beiträge immer wieder neue Aspekte in die kritische Analysen eingeflossen sind. Insofern gilt allen Dank, die in dieser Hinsicht zum Gelingen dieses Projektes beigetragen und die Geduld bis zur Fertigstellung des Bandes aufgebracht haben. Bedanken möchten wir uns auch bei der Stiftung Deutsche Jugendmarke e.V., beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Landesministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit in Nordrhein-Westfalen sowie der Universität Dortmund, die durch die Förderung der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik diese Form der Publikation überhaupt erst ermöglicht haben. Zu danken bleibt schließlich auch Sandra Fendrich und Ruth Overmann für die Durchsicht der Manuskripte und die technische Herstellung des Bandes. Es bleibt zu hoffen, dass die Resonanz auf dieses Projekt zugleich ein Ansporn dafür werden könnte, dass dieser Kinder- und Jugendhilfereport nicht der Einzige seiner Art bleiben wird.

Literatur

Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Einführung und Grundlagen, Band 1, Neuwied u.a. 1997.

Grundfragen der Kinder- und Jugendhilfe

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

Wachstum ohne Ende – Ende des Wachstums?

Die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe am Beginn des neuen Jahrhunderts

Es ist nach wie vor schwierig, der Öffentlichkeit ein einfaches und stimmiges Bild von dem zu zeichnen, was in Fachkreisen als Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet wird. Noch nicht einmal innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gibt es bis heute ein einheitliches und konsensuelles Verständnis darüber, was dazu gehört – und was nicht. Eigene Vorlieben für bestimmte Felder vermischen sich mit Unkenntnis über angrenzende Arbeitsfelder, altersspezifische Akzentsetzungen – aufgrund der begrifflichen Tradition der »Jugendhilfe« liegen diese häufiger im Jugendalter – führen zu Ausblendungen anderer Bezugsgruppen, so dass unter dem Strich vielfach auf dem Produkt Kinder- und Jugendhilfe nicht das draufsteht, was drin ist.

Hinzu kommt, dass die Kinder- und Jugendhilfe als Teil des Sozial-, Erziehungs- und Bildungswesens sich aufgrund struktureller Unterschiede – etwa zur Schule – ausgesprochen schwer tut, sich konsistent zu präsentieren. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Kinder- und Jugendhilfe im Unterschied zur Schule *erstens* im Schnitt gesprochen ein freiwilliges Angebot ist (man stelle sich nur mal vor, die Schule wäre ebenfalls freiwillig), *zweitens* keine feste, geschweige denn einheitliche Örtlichkeit hat – sieht man einmal vom Jugendamt als Zentralbehörde ab, *drittens* eine Trägervielfalt aufweist, die kaum ein anderes Segment des Sozial-, Erziehungs- und Bildungswesens kennt.

Dies alles mischt sich mit einer – vorsichtig formuliert – Zögerlichkeit in den Reihen der Kinder- und Jugendhilfe, empirisch nachweisbare Entwicklungen tatsächlich als solche auch dann zur Kenntnis zu nehmen, wenn sie nicht unbedingt mit den vielfältig vorhandenen Annahmen, Behauptungen, Befürchtungen und eigenen, argumentativen Vorlieben übereinstimmen.

Dies alles macht eine regelmäßige Analyse und Aufbereitung der amtlichen Daten zur Kinder- und Jugendhilfe nicht einfacher. Der nachfolgende Beitrag will deshalb – wie der gesamte Band – einen zeitnahen und empirisch ausgerichteten Einblick in die aktuelle Lage der Kinder- und Jugendhilfe geben. Als Überblick, als exemplarische Detailanalyse, als verwirrende und im Grunde genommen provozierende Befunde oder auch als bilanzierende Chronik eröffnen die vorhandenen Datensätze ein breites Spektrum an Facetten und Sichtweisen zur Entwicklung, aktuellen Lage und Zukunft einer Kinder- und Jugendhilfe, die mit dem Ende des letzten Jahrhunderts unbestreit-

bar ein unbeachtetes Nischendasein hinter sich gelassen und die Bühne eines öffentlich beobachteten personenbezogenen Dienstleistungssystems betreten hat.

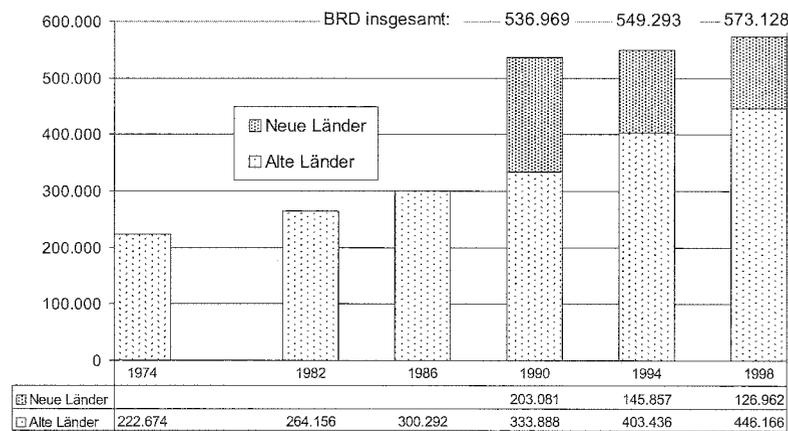
Vor diesem Hintergrund werden im nachfolgenden Beitrag vier Dimensionen ins Blickfeld gerückt, zunächst eine kurze, grobe Gesamtbilanz der Personalentwicklung in Ost und West, anschließend ein kurzer Blick auf die personellen Besonderheiten in den Arbeitsfeldern, in einem dritten Abschnitt dann erstmalig eine Untersuchung der bislang unterbelichteten Trägerstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie schließlich – ebenfalls zum ersten Mal – eine Analyse der Leitungsstrukturen, wie sie sich am Ende des Jahrhunderts in der Kinder- und Jugendhilfe zeigt.

1. Die Personalstruktur im Überblick

Die Kinder- und Jugendhilfe ist ein stark expandierendes Arbeitsfeld. Insgesamt ist die Anzahl der Beschäftigten seit Anfang der 1970er-Jahre von 200.000 im Westen auf zuletzt 570.000 Personen in Deutschland überaus deutlich gestiegen (vgl. Abb. 1). Damit hat die personelle Expansion der Kinder- und Jugendhilfe auch in den 1990er-Jahren durchgängig angehalten. Fast unbemerkt ist so die Kinder- und Jugendhilfe am Ausgang des letzten Jahrhunderts zu einem großen und eigenständigen Segment des Sozial- und Erziehungswesens geworden.

Dabei sind in den alten und neuen Ländern zwei gegenläufige Entwicklungslinien zu beobachten. Die alten Länder steigen kontinuierlich und die neuen Länder haben – pauschal betrachtet – einen nicht unerheblichen Rückgang zu verzeichnen. Die neuen Länder starteten 1991 mit 200.000 Beschäftigten und mussten einen Rückgang auf

Abb. 1: Entwicklung des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe (Deutschland, alte und neue Länder; 1974-1998)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

126.000 Beschäftigte in Kauf nehmen, der ausschließlich auf dem Personalarückgang bei den Kindertageseinrichtungen – insbesondere aufgrund des dramatischen Geburtenrückgangs – basiert.

Ein weiterer Indikator für die Entwicklungsdynamik – der allerdings nicht für alle Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe herangezogen werden kann¹ – ist die Zahl der verfügbaren Plätze. Diese ist in den alten Ländern mit ca. 2 Mio. bis 1990 relativ konstant geblieben. Erst ab 1990 ist eine erkennbare Steigerung zu verzeichnen. Bis 1998 wurden ca. 630.000 neue verfügbare Plätze geschaffen. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Kindergartenplätze, die zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz eingerichtet wurden. Der Rückgang in den neuen Ländern von ca. 500.000 verfügbaren Plätzen innerhalb von 7 Jahren ist zwar hauptsächlich auf den dramatischen Geburtenrückgang zurückzuführen, allerdings wurden auch die Versorgungsquoten für die unter 3-Jährigen (Krippe) in einem nicht unerheblichen Maße reduziert: Die Versorgungsquote ist von 54,2% (1991) auf 36,3% (1998) zurückgegangen.

Bereits dieser erste, grobe Überblick macht deutlich, dass die Gesamtentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in den 1990er-Jahren in besonderem Maße durch die Dynamik der öffentlich geförderten Angebote der Tagesbetreuung für Kinder in Ost wie in West überlagert wird. Daraus ergibt sich die Frage, ob in den anderen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe die Anzahl der Beschäftigten ebenfalls gestiegen ist, oder ob sich dort der vielfach propagierte Abbau sozialer Dienste und Leistungen zeigen lässt.

2. Die Personalentwicklung in den Arbeitsfeldern

Da die Gesamtentwicklung die Entwicklung in den einzelnen Arbeitsfeldern überdeckt, lautet die zentrale Fragestellung, ob durch die starke Expansion der Kindertageseinrichtungen die anderen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe absolut wie relativ an Bedeutung verloren haben. Der zuverlässigste Indikator zur Beantwortung dieser Frage ist in der Kinder- und Jugendhilfe gegenwärtig die Entwicklung der dort tätigen Personen. Um Effekte der Teilzeitbeschäftigung in der Analyse auszuschließen, werden die Beschäftigungsverhältnisse auf Vollzeitstellen umgerechnet.

In den alten Bundesländern ist die stärkste Expansion im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu beobachten. Zwischen 1990 und 1998 hat sich das Personal um ca. 80.000 Stellen – gerechnet in Vollzeitstellen – erhöht, was eine Zunahme um fast 50% bedeutet (vgl. Tab. 1). Demgegenüber verzeichnen die Einrichtungen neben den Kindertageseinrichtungen nur einen leichten Anstieg von gerade mal 3%. Das Volumen der Vollzeitstellen ist mit ca. 120.000 praktisch konstant geblieben. Allerdings ist das

¹ Dieser Indikator gilt nicht für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe, da nicht in allen Arbeitsfeldern die Erfüllung der personenbezogenen Dienstleistungen an verfügbare Plätze gebunden ist. So lässt sich z.B. die Arbeit in Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht über Plätze, sondern nur über die Anzahl der Besucherinnen und Besucher quantifizieren, die allerdings in der Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht erfasst werden.

Tab. 1: Entwicklung des Personals in Vollzeitstellen¹ umgerechnet in der Kinder- und Jugendhilfe nach ausgewählten Einrichtungsarten (alte und neue Länder; 1990 und 1998)

Einrichtungsarten	Alte Länder			Neue Länder			Pro 1.000 der altersentspr. Bevölk. ²			
	1990	1998	% Ver-än.	1991	1998	% Ver-än.	Alte Länder		Neue Länder	
							1990	1998	1991	1998
Personal insgesamt	274.411	355.276	29,5	186.424	107.043	-42,6	13,2	18,2	34,6	24,0
Kindertageseinr.	157.463	234.715	49,1	162.176	67.878	-58,1	22,9	32,5	82,8	63,1
Andere Arb.-felder	116.948	120.560	3,1	24.248	39.166	61,5	5,6	6,2	4,5	8,8
davon:										
(Teil)Stat.										
Erziehungshilfen	34.368	42.144	22,6	11.143	12.760	14,5	2,4	2,8	2,7	3,7
Jugendbehörden	23.003	23.822	3,6	5.694	7.112	24,9	1,1	1,2	1,1	1,6
Jugendarbeit	16.491	19.172	16,3	1.729	10.761	522,5	0,8	1,0	0,3	2,4
Heilpädagogik	14.316	10.748	-24,9	3.594	1.787	-50,3	1,0	0,7	0,9	0,5
Jugendsozialarbeit	6.330	4.542	-28,2	469	1.586	238,3	1,5	1,1	0,4	1,2
Beratungsstellen	7.511	6.650	-11,5	340	1.176	245,5	0,4	0,3	0,1	0,3
Geschäftsstellen fr. Träger/AGs	6.254	5.763	-7,9	193	2.320	1.101	0,3	0,3	0,0	0,5
Sonstige	8.675	7.719	-11,0	1.086	1.664	53,2	0,4	0,4	0,2	0,4

1 1990: Vollzeitstelle = Vollzeit x 1 + Teilzeit x 0,5 + Nebentätigkeit x 0,2; 1998: exakte Berechnung der Vollzeitstellen, da die Wochenarbeitszeit pro Person erfasst wurde, darüber hinaus gilt für Vollzeit für die alten Bundesländern = 38,5 Wochenarbeitsstunden und in den neuen Bundesländern = 40 Wochenarbeitsstunden.

2 Folgende Altersgruppen der Bevölkerung wurden zu Grunde gelegt: Kita unter 10-Jährige, Heimerziehung unter 21-Jährige, Jugendsozialarbeit 15- bis unter 21-Jährige der Bevölkerung und für die restlichen Einrichtungsarten sowie für »Insgesamt« die unter 27-Jährigen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Ausmaß der Expansion nicht für alle Arbeitsfelder gleich. In drei Arbeitsfeldern sind unterschiedliche Zunahmen, in den restlichen teilweise deutliche Rückgänge zu verzeichnen:

- Der stärkste Anstieg ist mit 23% beim Personal für die (teil-)stationären Erziehungshilfen zu beobachten, der in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass bei der Erhebung 1998 weitere Einrichtungsarten berücksichtigt worden sind, die 1990 noch nicht erfasst wurden, wahrscheinlich aber auch erst in einem relativ geringen Umfang – wenn überhaupt – vorhanden waren.²
- Ebenfalls nennenswerte Steigerungen sind mit 16% beim Personal in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit³ festzustellen. Die Zunahme lässt sich, ähn-

2 »Erziehungsstellen im Rahmen von § 34 SGB VIII« (602 Vollzeitstellen), »Internats, die junge Menschen gemäß §§ 34, 41 SGB VIII aufnehmen« (614 Vollzeitstellen), »Einrichtung für integrierte Erziehungshilfen« (1.737 Vollzeitstellen) und »betreute Wohnformen mit und ohne Anbindung an ein Stammhaus« (2.630 Vollzeitstellen), Vollzeitstellen jeweils zum 31.12.1998.

3 Kinder- und Jugendarbeit ohne Jugendherbergen, Kur-, Genesungs-, und Erholungsheime sowie Kinder- und Ferienerholungsstätten.

lich wie bei den stationären Erziehungshilfen, hauptsächlich auf Einrichtungsarten zurückzuführen, die 1998 erstmalig erfasst wurden (Mobile Jugendarbeit und Jugendberatung).

- Das Personal in den überwiegend kommunalen Jugendbehörden hat sich mit 4% nur leicht ausgeweitet. Damit ist im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zumindest kein Prozess der überdimensionalen Ausweitung der Kernverwaltung zu beobachten.
- Rückgänge sind insbesondere in Einrichtungen der Heilpädagogik und der Jugendsozialarbeit zu beobachten. Die Angaben zur Heilpädagogik sind jedoch nur bedingt aussagekräftig, da durch die Jugendhilfestatistik nur diejenigen Einrichtungen erfasst werden, die in die Zuständigkeit der Heimaufsicht fallen. Aufgrund der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen werden mit den Veränderungen vermutlich nur Zuständigkeitsverschiebungen dokumentiert, jedoch kein realer Abbau. Der Rückgang der Jugendsozialarbeit ergibt sich ausschließlich aus dem Rückgang der Jugendwohnheime, Schülerheime und Wohnheime für Auszubildende. Einbußen im Stellenvolumen mit einem Rückgang von 12% zwischen 1990 und 1998 mussten ebenfalls die Beratungsstellen hinnehmen.

Für die alten Länder zeigt sich somit, dass die Expansion der Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen nicht mit einem erkennbaren generellen Rückgang des Stellenvolumens in den anderen Arbeitsfeldern verbunden ist. Statistisch stichhaltige Rückgänge sind nur beim Jugendwohnen im Rahmen der Jugendsozialarbeit und den Beratungsstellen festzustellen.

Gewissermaßen seitenverkehrt stellt sich das Problem in den neuen Ländern: Hier verdeckt der massive Rückgang des Stellenvolumens bei den Kindertageseinrichtungen vollkommen die z.T. erheblichen Zuwächse des Stellenvolumens in den anderen Arbeitsfeldern. In den anderen Arbeitsfeldern ist in der Summe das Personalvolumen um ca. 15.000 Vollzeitstellen und damit um immerhin 60% gestiegen. Diese Tendenz erklärt sich durch den Neu- bzw. Wiederaufbau der Jugendhilfestrukturen nach der Vereinigung, der sich hauptsächlich in der Kinder- und Jugendarbeit (+520%), der Jugendsozialarbeit (+238%) und den Beratungsstellen (+246%) nachweisen lässt. Das Arbeitsfeld der (teil-)stationären Erziehungshilfe, das bereits zu DDR-Zeiten existierte, erfuhr demgegenüber mit 15% nur einen vergleichsweise geringen Zuwachs.

Für einen West-Ost-Vergleich ist es hilfreich, die Anzahl der Beschäftigten auf die für das jeweilige Arbeitsfeld relevante Kernaltersgruppe zu beziehen, um Verzerrungen durch unterschiedliche Bevölkerungszahlen zu reduzieren. Bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten zeigt sich bei diesem relativen Vergleich eine deutliche gegenseitige quantitative Annäherung zwischen den beiden Gebieten. Aufgrund einer erheblich günstigeren Gesamtausstattung in den neuen Ländern durch das DDR-Verhältnis im Bereich der Kindertageseinrichtungen lag die Insgesamt-Personalquote 1991 in Vollzeitstellen gerechnet noch bei 34,6 pro 1.000 der unter 27-Jährigen und war somit fast dreimal so hoch wie in den alten Bundesländern (13,2). Sieben bzw. acht Jahre später haben sich die Quoten erheblich angenähert – und dies aus beiden Richtungen. Einerseits stieg in den alten Ländern das Vollzeitstellenvolumen auf 18,2

pro 1.000 der unter 27-Jährigen, andererseits sank in den neuen Ländern die Quote auf 24,0. Erklärungen ergeben sich aus der Entwicklung der einzelnen Arbeitsfelder.

Im Arbeitsfeld der Tageseinrichtungen für Kinder hat sich das Verhältnis der Vollzeitstellenquote bezogen auf 1.000 der unter 10-Jährigen von 1 : 4 auf 1 : 2 deutlich angeglichen. Mit anderen Worten: War 1991 in den neuen Bundesländern das Personalvolumen noch fast viermal so hoch – bezogen auf 1.000 der unter 10-Jährigen in Kindertageseinrichtungen –, so machte es 1998 nur noch knapp die Hälfte aus. Der Rückgang des relativen Wertes von 82 auf 63 pro 1.000 der unter 10-Jährigen in den neuen Ländern verweist darauf, dass sich nicht nur der Geburtenrückgang auf den Personalbestand auswirkte, sondern noch andere Faktoren von Bedeutung sind. Einerseits ist der relative Rückgang dadurch zu erklären, dass die Personalintensität in den Kindertageseinrichtungen Ende 1991 noch erheblich höher war und andererseits die Versorgungsquote für die unter 3-Jährigen zurückgegangen ist. Die Verschlechterung der Personalintensität – als rein rechnerische Größe – zwischen 1991 und 1998 von 7,8 auf 10,5 Plätze pro Vollzeitstelle sowie die Reduzierung der Versorgungsquote für die unter 3-Jährigen von 54% auf 36% bewirkte einen geringeren Personalbedarf von ca. 20.000 Vollzeitstellen. Die nach wie vor günstigeren Quoten in den neuen Ländern gegenüber den alten Ländern implizieren allerdings keineswegs einen weiteren Abbau der Beschäftigten in den neuen Bundesländern. Im Gegenteil: Die bedarfsangemesseneren Versorgungsquoten im Osten müssen als eine sozial- und bildungspolitische Herausforderung für die alten Bundesländer verstanden werden, vor allem das Angebot für die Altersgruppen der unter 3-Jährigen und über 6-Jährigen auszubauen.

Etwas anders sieht die Entwicklung in den anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe aus: In den Einrichtungen der stationären und teilstationären Erziehungshilfen haben sich im West-Ost-Verhältnis leichte Veränderungen ergeben. War die Quote der Beschäftigten pro 1.000 der unter 21-Jährigen für die alten und neuen Bundesländer 1991 noch fast gleich, so werden 1998, relativ gesehen, in den neuen Ländern fast 30% tätige Personen mehr in diesem Arbeitsfeld beschäftigt. Dies verweist auf die höhere Bedeutung der stationären Erziehungshilfen in den neuen Ländern, die sich auch in höheren Fallzahlen widerspiegelt.

In den Jugendbehörden zeigen sich zwischen den alten und neuen Bundesländern unterschiedliche Tendenzen: Ist in den alten Bundesländern die Zahl der Beschäftigten in den Jugendbehörden fast konstant geblieben, so hat die Zahl der Beschäftigten in den neuen Bundesländern um gut 1.500 Personen zugenommen, wodurch die Quote in den neuen Ländern mit 1,6 pro 1.000 der unter 27-Jährigen etwas höher liegt als in den alten Ländern (1,2 pro 1.000).

In den Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit – und dies ist eines der überraschenden Ergebnisse der 98er-Erhebung – hat sich in den neuen Bundesländern ein überdurchschnittlicher Ausbau der Beschäftigten um mehr als 9.000 Vollzeitstellen vollzogen. Somit hat die Jugendarbeit in den neuen Ländern mit einer Personalquote von 2,4, gerechnet in Vollzeitstellen, die alten Länder mit 1,0 pro 1.000 der unter 27-Jährigen deutlich überholt. Als Erklärung für diese höhere Quote ist zu vermuten, dass die der beruflichen Jugendarbeit vorgelagerten und milieuhängigen Netze

einer ehrenamtlichen Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Ländern nicht im gleichen Maße wie in den alten Ländern anzutreffen sind und infolgedessen ein berufsmäßig organisiertes Angebot diese Lücke ausgleichen muss. Zudem muss bei dieser disparaten Ausgangslage beachtet werden, dass dieser erhöhte Einsatz von Berufstätigen in der Kinder- und Jugendarbeit der neuen Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl an ungesicherten Arbeitsplätzen wie z.B. ABM erkaufte wird (vgl. Pothmann/Thole in diesem Band). Zusätzlich führen die erhöhten Armutsrisiken und die damit einhergehenden geringeren Möglichkeiten der Inanspruchnahme an kommerziellen Angeboten offensichtlich zu einem höheren Bedarf an freizeitbezogener Jugendarbeit.

In den Beratungsstellen schließlich zeigte sich Ende 1991 in Ostdeutschland noch ein deutlicher Nachholbedarf, der offensichtlich innerhalb von sieben Jahren ausgeglichen worden ist. In beiden Landesteilen beträgt die Personalquote 0,3 pro 10.000 der unter 27-Jährigen. Damit kann man als Tendenz festhalten, dass Ende 1998 die Personalausstattung in den neuen Ländern generell etwas höher ausfällt als im Westen, was aber mit höheren Fallzahlen, höheren Arbeitsplatzrisiken und einem in der Jugendarbeit deutlich schlechteren Netz an ehrenamtlichen Strukturen zusammenhängt.

Für die Gesamtentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland können als Resümee insgesamt drei zentrale Punkte festgehalten werden:

- Trotz der immer wieder aufflammenden Kritik und den beharrlichen Klagen, dass für die Kinder- und Jugendhilfe zu viel Geld ausgegeben wird, ist in fast allen Arbeitsfeldern eine steigende Anzahl an Personal zu beobachten. Diese, wenn man so will, kontrafaktische Entwicklung belegt sicherlich nicht so sehr die unkritische Ausgabenbereitschaft der Kostenträger als vielmehr den nach wie vor steigenden Bedarf an Hilfe, Beratung und Unterstützung für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in einer komplexen und risikoreichen Umwelt.
- Das einzige Arbeitsfeld, das in den 1990er-Jahren mit massiven Rückgängen des Personals zu kämpfen hatte, sind die ostdeutschen Kindertageseinrichtungen. Der damit verbundene Personalrückgang lässt sich allerdings nicht allein durch den Geburtenrückgang erklären, da ein nicht unerheblicher Teil auch auf die Reduzierung der Personalintensität und der Versorgungsquote für die unter 3-Jährigen zurückzuführen ist.
- In fast allen Arbeitsfeldern steht der Osten, bezieht man die Anzahl des Personals auf die altersentsprechende Bevölkerung, rein rechnerisch etwas besser dar. Der höhere Personaleinsatz ist dabei auf ein umfangreicheres Angebot bzw. ein höheres Leistungsvolumen zurückzuführen. Bezüglich des umfangreicheren Angebots ist auf die gut ausgebaute Betreuungssituation der unter 3-Jährigen und der Schulkinder zu verweisen. Andere Angebote, wie z.B. die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit erklären sich über ein im Aufbau befindliches Netz an Freizeit- und Bildungsangeboten, die stärker als im Westen von der öffentlichen Hand bzw. von Berufs wegen initiiert werden müssen, da auf keine gewachsenen Strukturen des freiwilligen Engagements und der Selbstorganisation der Jugend in Jugendverbänden zurückgegriffen werden kann.

3. Die Träger der Kinder- und Jugendhilfe als Arbeitgeber

Kein anderer gesellschaftlicher Bereich des Non-Profit-Sektors ist vermutlich so stark durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren gekennzeichnet wie die Kinder- und Jugendhilfe. Im Rahmen des Strukturprinzips der »Trägerpluralität«, das im SGB VIII rechtlich verankert ist, ergeben sich drei Fragenkomplexe. (1) Hat sich im Laufe der Zeit das personelle Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern verschoben? (2) Wer verbirgt sich im Detail hinter der Gruppe der freien Träger, und lassen sich innerhalb dieses Trägerspektrums Besonderheiten einzelner Träger feststellen? (3) Sind bei einzelnen Trägern eindeutige Schwerpunkte in ihrer Tätigkeit festzustellen?

3.1 Die Entwicklung des personellen Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern

Aus einer gesamtdeutschen Perspektive hat sich das Verhältnis der öffentlichen und freien Träger deutlich verschoben. Arbeiteten 1990/91 nur 42% aller Beschäftigten bei freien Trägern, so hat sich das Verhältnis bis 1998 praktisch umgekehrt; nunmehr arbeiten fast 59% bei freien und 40% bei öffentlichen Trägern (vgl. Tab. 2); der verbleibende Rest von 1% ist bei privatgewerblichen Trägern tätig. Diese Entwicklung zugunsten der freien Träger geht fast ausschließlich auf die Veränderungen in den neuen Ländern zurück. Dort ist der Anteil der freien Träger von 5% im Jahre 1991 auf 43% im Jahre 1998 angestiegen. In den alten Ländern schwankte das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern dagegen in den 1990er-Jahren nur leicht. Der geringe Anstieg des Anteils des Personals bei öffentlichen Trägern von 34% im Jahre 1990 auf 35,4% ist auf den Ausbau des Kindergartens zurückzuführen. Der öffentliche Träger musste aufgrund des Rechtsanspruchs jenes Platzangebot schaffen, das von den freien Träger nicht planbar zugesichert wurde. Zumindest für die 1990er-Jahre kann somit von einer schleichenden »Verstaatlichung« der Kinder- und Jugendhilfe nicht die Rede sein.

3.2 Das Spektrum der freien Träger

Die freien Träger als Hauptakteure der Kinder- und Jugendhilfe, als Arbeitgeber und als Anbieter sozialer Dienste, lassen sich ihrerseits untergliedern in die Wohlfahrtsverbände bzw. die der katholischen oder evangelischen Kirche angeschlossenen Träger sowie in die sonstigen freien Träger.⁴ Bei der Kategorie »Wohlfahrtsverbände« ist zu berücksichtigen, dass das Personal in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe der evangelischen, katholischen und jüdischen Kirchengemeinden, den entsprechenden Wohlfahrtsverbänden zugerechnet wird.⁵

In dieser Unterscheidung stellen sich die Anteile der einzelnen Träger des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe wie folgt dar:

Tab. 2 : Entwicklung des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe nach Art des Trägers (Deutschland, alte und neue Länder; 1982-1998)

Art des Trägers	Personal insgesamt				Prozentanteile je Kategorie			
	1982	1990	1994	1998	1982	1990	1994	1998
Deutschland								
Insgesamt	/	536.969	549.293	573.128	/	100,0	100,0	100,0
Öffentliche Träger	/	306.499	247.897	228.297	/	57,1	45,1	39,8
Freie Träger	/	224.986	296.470	337.232	/	41,9	54,0	58,8
Privatgew. Träger	/	5.484	4.926	7.599	/	1,0	0,9	1,3
Alte Länder								
Insgesamt	264.156	333.888	403.436	446.166	100,0	100,0	100,0	100,0
Öffentliche Träger	95.199	113.550	140.845	157.764	36,0	34,0	34,9	35,4
Freie Träger	163.172	214.854	258.180	282.085	61,8	64,3	64,0	63,2
Privatgew. Träger	5.785	5.484	4.411	6.317	2,2	1,6	1,1	1,4
Neue Länder								
Insgesamt	/	203.081	145.857	126.962	/	100,0	100,0	100,0
Öffentliche Träger	/	192.949	107.052	70.533	/	95,0	73,4	55,6
Freie Träger	/	10.132	38.290	55.147	/	5,0	26,3	43,4
Privatgew. Träger	/	0	515	1.282	/	0,0	0,4	1,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

- Von den insgesamt fast 350.000 bei freien Trägern Beschäftigten ist der Großteil (60%) bei Caritas oder Diakonie bzw. bei der evangelischen oder katholischen Kirche beschäftigt (vgl. Tab. 3). Der Anteil der der Caritas angeschlossenen Einrichtungen ist mit 30% gegenüber denen der Diakonie, die auf einen Anteil von 27% kommen, etwas höher.
- An dritter Stelle steht mit einem Anteil von 16% die Sammelgruppe der »sonstigen juristischen Personen/andere Vereinigungen«. Hinter dieser Kategorie verbergen sich Initiativen, die ihre Wurzeln oft in Selbsthilfegruppen haben sowie einzelne Personen, die Einrichtungen in der Kinderbetreuung (Elterninitiativen), der Heim-erziehung oder der Jugendkulturarbeit betreiben.
- Danach folgen als weitere große Träger der DPWV und die AWO mit 12% bzw. 7%.
- Den geringsten Anteil innerhalb der Wohlfahrtsverbände – abgesehen von der kleinen Zentralstelle der Juden – hat das Deutsche Rote Kreuz mit knapp 4%.

⁴ Sonstige freie Träger: sonstige Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts, Jugendverbände, Jugendringe, privatgewerbliche Träger, sonstige juristische Personen, andere Vereinigungen.

⁵ Durch diese Zuordnung, die erstmals 1990 vollzogen wurde, sollte die Zuordnung der Einrichtungen, Plätze und des Personals zu den großen Kirchen ermöglicht werden. Zuvor waren diese alle in der Kategorie »Kirchen und Religionsgemeinschaften« zusammengefasst. Diese damals neue Zuordnungsvorschrift hat allerdings zur Konsequenz, dass die Ergebnisse der Jugendhilfestatistik nicht die Organisationsform Wohlfahrtsverband ausweisen, sondern vermischt sind mit den Einrichtungen, deren Träger eine der jeweiligen Kirchen ist.

Tab. 3: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe bei freien Trägern nach Art des Trägers (Deutschland, alte und neue Länder; 1990/91 und 1998)

Art des Trägers	1990/91		1998		davon:			
	abs.	in %	abs.	in %	Alte Länder		Neue Länder	
					abs.	in %	abs.	in %
Freie Träger insgesamt	230.470	100,0	344.831	100,0	288.402	100,0	56.429	100,0
Arbeiterwohlfahrt	9.377	4,1	23.000	6,7	14.988	5,2	8.012	14,2
Der Paritätische	17.273	7,5	41.725	12,1	25.320	8,8	16.405	29,1
DRK	6.057	2,6	12.530	3,6	8.061	2,8	4.469	7,9
DW/sonst.EKD	70.212	30,5	93.074	27,0	83.494	29,0	9.580	17,0
DCV/sonst. kath. Tr.	83.743	36,3	104.744	30,4	101.963	35,4	2.781	4,9
Zentralwohlf. d. Juden	122	0,1	156	0,0	156	0,1	0	0,0
Sonst. Religionsgem.	2.407	1,0	1.997	0,6	1.675	0,6	322	0,6
Jugendgruppen etc.	3.994	1,7	5.898	1,7	4.264	1,5	1.634	2,9
Privat-gewerbliche Tr.	5.484	2,4	7.599	2,2	6.317	2,2	1.282	2,3
Sonst. jurist. Personen	31.801	13,8	54.108	15,7	42.164	14,6	11.944	21,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

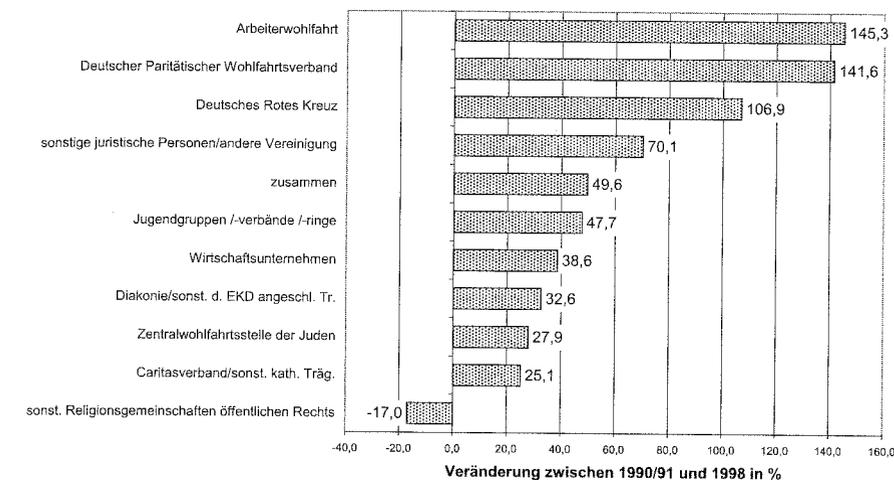
Blickt man allerdings auf die Träger in Ost- und Westdeutschland, so ergeben sich auffällig unterschiedliche Verteilungen. Während der Deutsche Caritasverband in den alten Ländern mit rund 35% nach wie vor an der Spitze der Träger liegt, gelangt er in den neuen Ländern aufgrund des geringen Anteils an katholischen Kirchmitgliedern nur auf einen Anteil von knapp 5%. Mit anderen Worten: Der vermutlich zu allen Zeiten wichtigste Akteur der deutschen Kinder- und Jugendhilfe spielt offenbar dauerhaft im Osten der Republik nur eine untergeordnete Rolle; dies dürfte mittelfristig nicht ohne Folgen bleiben.

Statt dessen hat sich dort ein anderer Verband deutlich nach vorne gespielt: der DPWV bzw. der Paritätische. Während er im Westen mit knapp 9% eine wichtige, aber im Vergleich zu Caritas und Diakonie keineswegs prägende Rolle spielt, kommt er in den neuen Ländern auf einen Anteil von sage und schreibe 29%, also einer Größenordnung, die ansonsten in Deutschland nur die beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer Rückbindung in ihre kirchlichen Milieus aufweisen konnten. Ebenfalls erheblich stärker vertreten als im Westen ist mit einem Anteil von 14% – gegenüber nur 5% im Westen – die Arbeiterwohlfahrt. In der Konsequenz heißt das: Die freien Träger haben sich in ihrer Struktur inzwischen in Ostdeutschland genauso etabliert wie im Westen. Allein der Umstand eines deutlich geringeren, kirchlichen Milieus hat dazu geführt, dass die beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbände – vor allem aber die Caritas – nicht die gleiche Bedeutung erlangt haben wie im Westen. An ihre Stelle sind, wenigstens in Teilen, der DPWV und die AWO getreten.

Wendet man den Blick nochmals auf das gesamtdeutsche Ergebnis und betrachtet die Entwicklung seit Anfang der 1990er-Jahre, dann zeigt sich, dass die beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände einschließlich der Kirchengemeinden als Träger im Verhältnis zu den anderen Trägern leicht an Bedeutung verloren haben (Diakonie von

30,5% auf 27%; Caritas von 36,3% auf 30,4%). Diese unterschiedliche Entwicklungsdynamik wird nicht nur in der Veränderung der Anteile deutlich, sondern auch in der unterschiedlichen Höhe des prozentualen Anstiegs (vgl. Abb. 2). Die mit jeweils mehr als 140% größte Steigerung haben AWO und DPWV zu verzeichnen, ge-

Abb. 2: Prozentuale Entwicklung des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe bei freien Trägern (Deutschland; 1990/91 und 1998)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

folgt vom Roten Kreuz (+107%) und den sonstigen juristischen Personen/Vereinigungen (+70%). Diakonie und Caritas haben mit ca. 20.000 Beschäftigten zwar einen ähnlich hohen absoluten Zuwachs, allerdings liegt die prozentuale Steigerung aufgrund der weitaus höheren Ausgangswerte nur bei 32% bzw. 25%.

3.3 Tätigkeitsschwerpunkte der freien Träger

Gemeinsam ist allen Wohlfahrtsverbänden, dass ihr Schwerpunkt generell bei den Kindertageseinrichtungen liegt. Die Anteile der Beschäftigten innerhalb der jeweiligen Verbände reichen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe von 45,5% (Paritätische) bis hin zu 77% beim DRK (vgl. Tab. 4). Somit ist eigentlich nur der DPWV kein überwiegender »Kita-Verband«. Die kleine Gruppe der privatgewerblichen Träger hat ihren Schwerpunkt bei den (teil-) stationären Hilfen. Bei den »sonstigen juristischen Personen/Vereinigungen« liegt der Schwerpunkt zwar auch bei den Kindertageseinrichtungen – vermutlich im Rahmen von Elterninitiativen –, allerdings wird deren Bedeutung auch im Bereich der (teil-)stationären Erziehungshilfen (z.B. Kinderhäuser, die von einem e.V. betrieben werden) und der Jugendarbeit deutlich.

Tab. 4: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe bei freien Trägern nach Art des Trägers und ausgewählten Arbeitsfeldern (Deutschland; 1998)

Arbeitsfelder	Freie Träger										jurist. Person/Vereingung	
	Abs.	% von insg.	AWO	Paritätische	DRK	DW/sonstige der EKD an-geschl. Tr.	Caritas/sonst kath. Träger	sonst. Religi-ons-gem.	Jugendverbände	Privatgewerbli. Träger		
Insgesamt	344.849	60,2	23.000	41.725	12.530	93.074	104.762	1.997	5.898	7.599	54.108	
	Zeilenprozent											
Kindertageseinr.	211.267	56,6	7,5	9,0	4,5	29,3	35,6	0,3	0,1	1,0	12,6	
HzE stationär/teilst.	57.517	88,4	5,7	17,6	2,3	29,1	24,6	0,7	0,2	6,6	13,2	
Jugendarbeit	24.331	59,0	5,5	12,9	1,4	17,9	11,8	2,2	11,9	1,3	35,0	
Sonderpäd. Hilfen	15.193	94,0	1,9	23,6	3,8	22,9	23,8	0,5	0,2	3,6	19,7	
Beratung	8.753	75,8	7,4	15,8	1,5	27,1	36,5	0,3	0,4	0,4	10,7	
Sonstige	27.788	42,2	5,3	15,7	1,2	15,0	11,1	1,8	10,3	2,4	37,1	
	Spaltenprozent											
Kindertageseinr.	61,3	/	69,3	45,5	76,6	66,5	71,8	33,9	5,1	27,7	49,0	
HzE stationär/teilst.	16,7	/	14,3	24,2	10,6	18,0	13,5	20,1	1,9	50,3	14,1	
Jugendarbeit	7,1	/	5,8	7,5	2,7	4,7	2,7	26,9	49,1	4,2	15,8	
Sonderpäd. Hilfen	4,4	/	1,3	8,6	4,6	3,7	3,5	4,0	0,4	7,2	5,5	
Beratung	2,5	/	2,8	3,3	1,0	2,5	3,0	1,3	0,6	0,4	1,7	
Sonstige	8,1	/	6,5	10,9	4,5	4,6	5,5	13,8	42,9	10,3	13,9	

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

Betrachtet man die Bedeutung der einzelnen Träger innerhalb der Arbeitsfelder (vgl. Tab. 4), so zeigt sich, dass die Caritas am stärksten im Feld der Kindertagesbetreuung (36%) und der Beratung (37%) aktiv ist. Die Diakonie hat bei den stationären/teilstationären Erziehungshilfen eine leichte Vorrangstellung (29%). Der Paritätische ist zwar in diesem Feld mit 18% ebenfalls stark vertreten, ist jedoch zugleich mit 13% auch in der Jugendarbeit auffällig präsent. Das dürfte damit zusammenhängen, dass für den Paritätischen die Jugendarbeit ein eigenes Arbeitsfeld darstellt, während im Fall der konfessionellen Wohlfahrtsverbände und Kirchen in dieser Hinsicht je eigene Jugendorganisationen bestehen, die sich unter der Rubrik »Jugendverbände« verbergen. Auch die AWO ist durch ihr Jugendwerk im Feld der Jugendarbeit mit 6% vertreten. Das Rote Kreuz als kleiner Verband innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe konzentriert sich mit einem Anteil von 4,6% auf die Kindertageseinrichtungen und ist mit einem Anteil von 4% im Feld der sonderpädagogischen Hilfen präsent.

4. Die Leitungs- und Führungsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe

Eine Antwort auf die Frage, welche Berufsgruppen eigentlich die Leitungs- und Führungsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe einnimmt, findet sich bislang so gut wie nirgends. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass kein empirisches Datenmaterial mit trennscharfen Kategorien vorlag. In der Kinder- und Jugendhilfestatistik wurde bis 1994 bei der hauptsächlichen Tätigkeit der Beschäftigten lediglich die Sammelkategorie »Leitung/Organisation/Koordination/Planung« abgefragt, so dass Leitungstätigkeiten im engeren Sinne nicht nachgewiesen werden konnten. Mit der Erhebung zum 31.12.1998 wurde die Erhebungskategorie explizit auf »Leitung/Geschäftsführung« eingeschränkt. Somit kann erstmals die Frage beantwortet werden, wer mit welchem Ausbildungsabschluss in welchem Arbeitsfeld die Leitung innehat. Gerade unter dem Gesichtspunkt der unbefriedigenden gesetzlichen Vorschriften für die Besetzung von Leitungsfunktionen in der Kinder- und Jugendhilfe mit Fachkräften⁶ ist es für das Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe von zentraler Bedeutung, in welchem Maße diese »Schlüsselpositionen« von einschlägig ausgebildetem (sozial-)pädagogischem Fachpersonal besetzt werden. Die Frage konzentriert sich somit nicht darauf, ob eine gesetzliche Regelung umgesetzt wird, sondern ob sich die (sozial-)pädagogische Fachkräfte in den Leitungspositionen durchgesetzt haben.

Bezogen auf die einzelnen Arbeitsfelder ist zunächst zu fragen, wie hoch überhaupt der Anteil an Leitungsstellen im Verhältnis zu den Beschäftigten mit fachlich ein-

⁶ Das Fachkräftegebot für leitende Funktionen (§ 72 SGB VIII) bezieht sich explizit nur auf die behördliche Kinder- und Jugendhilfe und ist darüber hinaus nur als Soll-Regelung verankert. Für die öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe gibt es keine explizite Regelung, die sich auf Leitungsfunktionen bezieht. Es gilt nur das generelle Fachkräftegebot, das in seinem Verpflichtungscharakter allerdings auch als unbefriedigend bezeichnet werden muss (vgl. Wiesner § 72 RdNr. 2; Rauschenbach 1996).

schlägigen Aufgaben überhaupt ist. Dieser Anteil variiert in den alten Ländern zwischen 2,7% im Arbeitsfeld der Beratung und 6,4% bei der Jugendsozialarbeit (vgl. Tab. 5). In den neuen Ländern liegt die Spannweite zwischen 2,1% (Beratung) und 7,2% (Kindertageseinrichtungen) (vgl. Tab. 6). Der höhere Leitungsanteil bei den Kindertageseinrichtungen gegenüber dem Westen ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Einrichtungen in den neuen Ländern größer sind und somit eher über eine freigestellte Leitungskraft verfügen.⁷ Neben diesen Unterschieden lässt sich aus den Ergebnissen ablesen, in welchen Arbeitsfeldern die Chance höher ist, eine Leitungsfunktion auszuüben. Von der Tendenz her bestehen, unter Berücksichtigung der quantitativen Dimension, die größten Chancen auf eine Leitungsstelle in den Kindertageseinrichtungen und den (teil-)stationären Erziehungshilfen.

Schließlich zu der zentralen Frage, ob sich die sozialpädagogische Fachlichkeit in der Leitung durchgesetzt hat. Betrachtet man den Anteil jener Leitungskräfte, die generell über eine (sozial-)pädagogische Ausbildung verfügen, so liegt dieser in allen Arbeitsfeldern deutlich über 50%. Die einschlägige Fachlichkeit bei Leitungsfunktionen zeigt sich mit fast 100% am stärksten bei den Kindertageseinrichtungen in Ost und West. Ebenfalls hohe Anteile fachlicher Leitungskräfte sind mit Werten von 70% bis

Tab. 5: Beschäftigte mit Leitungsaufgaben nach Ausbildungsabschlüssen und Arbeitsfeldern (alte Länder; 1998)

Arbeitsfelder	Insgesamt		Soz.päd. Ausbildungen		darunter: Soz.päd. AkademikerInnen		Sonstige AkademikerInnen		Sonstige Nicht-AkademikerInnen	
	Abs.	% v. allen ¹	Abs.	Z-% v. insg.	Abs.	Z-% v. insg.	Abs.	Z-% v. insg.	Abs.	Z-% v. insg.
(Teil-)stat. Erzieh.-hilfe	1.632	4,1	1.251	76,7	976	59,8	234	14,3	147	9,0
Sonderpäd. Hilfen	375	3,0	253	67,5	182	48,5	91	24,3	31	8,3
Beratung	242	2,7	127	52,5	123	50,8	103	42,6	12	5,0
Jug.-arbeit (Kernbereich)	724	3,3	449	62,0	358	49,4	125	17,3	150	20,7
Jugendsozialarbeit	263	6,4	168	63,9	130	49,4	54	20,5	41	15,6
Jugendämter	1.173	4,2	683	58,2	652	55,6	412	35,1	78	6,6
Tageseinr. f. Kinder	14.252	5,5	13.935	97,8	2.699	18,9	137	1,0	180	1,3

1 %-Anteil der Personen mit Leitungsfunktionen an allen Beschäftigten im jeweiligen Arbeitsfeld ohne Beschäftigte mit Tätigen der Verwaltung (außer Jugendbehörden) und der hauswirtschaftlich/technischen Tätigkeiten

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

80% in den Arbeitsfeldern der (teil-)stationären Erziehungshilfe und den sonderpädagogischen Hilfen anzutreffen. In der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und den Jugendämtern bewegen sich die entsprechenden Anteile im Westen bei etwa 60%, in den neuen Ländern hingegen lediglich bei 40% bis 50%. Diese Werte lassen sich auf

⁷ Rein rechnerisch verfügen in den alten Ländern nur 37% der Kindertageseinrichtungen über eine freigestellte Leitung, während es in den neuen Ländern 53% sind.

Tab. 6: Beschäftigte mit Leitungsaufgaben nach Ausbildungsabschlüssen und Arbeitsfeldern (neue Länder; 1998)

Arbeitsfelder	Insgesamt		Soz.päd. Ausbildungen		darunter: Soz.päd. AkademikerInnen		Sonstige AkademikerInnen		Sonst. nicht AkademikerInnen	
	Abs.	in % v. allen ¹	Abs.	Z-% von insg.	Abs.	Z-% von insg.	Abs.	Z-% von insg.	Abs.	Z-% von insg.
(teil-)stat. Erzieh.-hilfen	507	4,4	420	82,8	266	52,5	62	12,2	25	4,9
Sonderpäd. Hilfen	50	2,9	35	70,0	13	26,0	9	18,0	6	12,0
Beratung	30	2,1	16	53,3	15	50,0	13	43,3	1	3,3
Jugendarbeit (Kernarbeit)	291	2,8	152	52,2	100	34,4	73	25,1	66	22,7
Jugendsozialarbeit	59	3,7	25	42,4	17	28,8	22	37,3	12	20,3
Jugendbehörden	342	4,7	172	50,3	147	43,0	132	38,6	38	11,1
Tageseinr. f. Kinder	5.162	7,2	5.105	98,9	183	3,5	21	0,4	36	0,7

1 %-Anteil der Personen mit Leitungsfunktionen an allen Beschäftigten im jeweiligen Arbeitsfeld ohne Beschäftigte mit Tätigen der Verwaltung (außer Jugendbehörden) und der hauswirtschaftlich/technischen Tätigkeiten

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

zwei Erklärungen zurückführen: Auf der einen Seite sind in diesen Arbeitsfeldern, je nach Tätigkeit, durchaus auch andere Berufsgruppen als einschlägig zu bezeichnen; auf der anderen Seite bleibt in diesen Bereichen allerdings zugleich auch eine nicht exakt zu beziffernde Restgruppe, die eher auf eine diffuse Fachlichkeit hindeutet.⁸ Somit sind die Arbeitsbereiche Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit mit Blick auf die sozialpädagogische Fachlichkeit ihrer Leitungsebene am diffusesten. Dies ist auch daraus abzuleiten, dass die Kategorie der sonstigen Abschlüsse mit insgesamt ca. 20% am höchsten gegenüber allen anderen Arbeitsfeldern und Bereichen ist.

Die Leitungsfunktion in Einrichtungen der Beratung wird zwar nur zu 50% von sozialpädagogischen Fachkräften wahrgenommen, vergegenwärtigt man sich jedoch, dass bei den Beratungsstellen schon immer eine Konkurrenz zu den PsychologInnen bestand, ist dies ein nicht unbedingt zu erwartender Befund. Der sozialpädagogische Charakter innerhalb der institutionellen Beratung ist offensichtlich zu einem nicht unerheblichen Teil bis in die Leitungsetagen vorgedrungen.

Ebenfalls auffällig ist, dass die Leitungsfunktionen im Jugendamt nur zu 60% von sozialpädagogischen Fachkräften ausgeübt werden, gilt diese doch als die sozialpädagogische Fachbehörde schlechthin. Die Auswertung der Bundesstatistik zeigt, dass der Anteil der »sonstigen AkademikerInnen« in dieser Behörde mit 35% relativ hoch ist. Zu vermuten ist, dass sich dahinter mehrheitlich Verwaltungsbeamte des gehobenen und höheren Dienstes verbergen.

⁸ Im Bundesergebnis wird die Leitung nach Einrichtungsart und einzelnen Ausbildungsabschlüssen nicht als Standardtabelle ausgewiesen. Eine Sonderauswertung der Einzeldaten in NRW zeigt, dass 9% der Leitungskräfte in der Jugendarbeit über einen »sonstigen Ausbildungsabschluss« und sogar 10% über »keine abgeschlossene Berufsausbildung« verfügen.

Um den komplexen Anforderungen der Leitungsaufgaben innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gerecht zu werden, ist im Grunde genommen davon auszugehen, dass hierfür eine akademische Ausbildung notwendig ist. Deshalb ist zu fragen, welchen Anteil die sozialpädagogischen AkademikerInnen mit Leitungsfunktionen innerhalb der einzelnen Arbeitsfelder ausmachen. Zunächst einmal gilt generell, dass der Anteil der AkademikerInnen in den alten Ländern durchgängig höher ist als in den neuen Ländern. Der höchste Anteil der sozialpädagogischen AkademikerInnen ist im Westen mit 60% bei den (teil-)stationären Erziehungshilfen anzutreffen. In den restlichen Arbeitsfeldern liegt der Anteil bei ca. 50%. Die einzige Ausnahme bilden in dieser Hinsicht die Kindertageseinrichtungen. Dort beträgt der Anteil der einschlägigen AkademikerInnen lediglich 19%. Somit liegt die Leitung der Kindertageseinrichtungen nach wie vor in den Händen der an Fachschulen ausgebildeten ErzieherInnen.

In den neuen Ländern sind die höchsten Anteile der einschlägig ausgebildeten AkademikerInnen in den Arbeitsfeldern der (teil-)stationären Erziehungshilfen (53%) und der institutionellen Beratung (50%) anzutreffen, womit diese Arbeitsfelder die prozentualen Werte des Westens fast erreichen. Deutlich geringere Anteile als im Westen sind hingegen in der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und bei den Kindertageseinrichtungen anzutreffen. Diese Situation ist u.a. wohl auch mit darauf zurückzuführen, dass aufgrund der neu eingerichteten Studiengänge an den ostdeutschen Hochschulen bis 1998 noch nicht ausreichend einschlägig qualifiziertes Personal dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stand. Der geringere Anteil bei den Jugendämtern ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass dort in einem stärkeren Maße als im Westen ErzieherInnen mit Leitungsaufgaben betraut worden sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die »sozialpädagogische Fachlichkeit« in den Leitungs- und Führungsstrukturen der einzelnen Arbeitsfelder unterschiedlich durchgesetzt hat. Sie reicht von einem Anteil von fast 100% (Kindertageseinrichtungen) bis runter auf 40% (in der westdeutschen Jugendsozialarbeit). Das diffuseste Ausbildungsprofil der Leitungsfunktionen zeigt sich dabei in den Arbeitsfeldern der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit. Der Anteil der fachlich einschlägig akademisch ausgebildeten Leitungskräfte hat sich insbesondere in den Arbeitsfeldern der (teil-)stationären Erziehungshilfen, der Beratung und den Jugendbehörden durchgesetzt. Bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit der sozialpädagogischen Fachlichkeit scheint die rechtliche Verankerung über Gesetze und Verwaltungsvorschriften auch künftig von nicht unerheblicher Bedeutung zu sein. Dies zeigt sich mehr als deutlich in den Arbeitsfeldern »Kindertageseinrichtungen« und »stationäre Erziehungshilfen«, also in jenen Feldern, die die Personalfrage auf Landesebene am ehesten in Gesetzen und Rechtsverordnungen geregelt haben.

5. Die Personalstruktur am Beginn des neuen Jahrhunderts – eine Bilanz

Die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts sehr viel genauer beschreiben, sehr viel genauer analysieren, als dies noch vor einigen Jahrzehnten der Fall war. Wir wissen inzwischen nicht nur etwas über das anhaltende Gesamtwachstum dieses Teils des Sozial-, Erziehungs- und Bildungswesens, wir wissen in Sachen Personal auch eine ganze Menge über die innere Struktur und Dynamik der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Beitrag konnten wir nur auf einen kleinen Ausschnitt eingehen (vgl. deshalb auch Rauschenbach/Schilling 2001). Dennoch zeigt sich heute deutlicher denn je, dass sich die Kinder- und Jugendhilfe zu einem Segment entwickelt hat, das – erstens – inzwischen, bei aller Kritik im Detail, durchgängig geprägt wird von (sozialpädagogischen) Fachkräften. Eingedenk der Tatsache, dass noch 100 Jahre zuvor überhaupt keine staatliche regulierte Ausbildung für diesen Bereich bestand, ist dies eine Entwicklung, die zumindest in der jüngsten Zeit zu einer rasanten Veränderung des Feldes und infolgedessen auch zu vielfältigen Debatten im Kontext von Sozialmanagement, Verwaltungsmodernisierung, Qualitätsentwicklung etc. geführt hat. Von daher zeigt sich jedoch heute noch deutlicher als zuvor, welche Anforderungen an eine moderne, aufgabengemäße und zeitgerechte Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe zu stellen sind. Infolgedessen ist eine genaue und regelmäßige Beobachtung der Personalstruktur und ihrer Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe unerlässlich.

Literatur

- Rauschenbach, Th.: Fachkräfte – im Spiegel des KJHG. Eine Zwischenbilanz, in: J. Münder, E. Jordan (Hrsg.), Mut zur Veränderung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Dieter Kreft, Münster 1996, S. 101-113.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Soziale Dienste, in: W. Böttcher, K. Klemm, Th. Rauschenbach (Hrsg.), Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim und München 2001, S. 207-270.
- Wiesner, R. u.a.: SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 2. Aufl., München 2000.

Reinhard Liebig/Norbert Struck

Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe?

Die Ausgaben der öffentlichen Hand im Innen- und Außenvergleich

»Alles wird teurer« – so heißt es landläufig. »Auch die Kinder- und Jugendhilfe?« lautet die Frage, der dieser Aufsatz anhand der Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistik und anderer amtlicher Statistiken nachgehen will. Die öffentliche Diskussion um gesetzliche und strukturelle Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe hat in den letzten Jahren häufig ihren Ausgangspunkt von der Behauptung stark gestiegener Jugendhilfekosten her genommen. Z.B. wurden die am 23.7.1996 beschlossenen Deckelungen der Pflegesätze (§ 77 Abs. 2 SGB VIII a.F.) mit diesem Argument begründet und auch in der allgemeinen Begründung des Gesetzgebers zu den Neuregelungen der §§ 78a ff. SGB VIII heißt es: »Ziel der Neuregelung ist die Dämpfung der Kostenentwicklung in der Jugendhilfe, insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen...«. Vor allem aus den Reihen der kommunalen Spitzenverbände werden auch immer wieder mit Bezug auf die Finanzentwicklung Änderungen der rechtlichen und organisatorischen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe gefordert.

In diesen Diskussionen wurden häufig relativ undifferenziert Zahlen in die Auseinandersetzung geworfen, die eher Effekte erzielen sollten, als dass sie stichhaltige Argumente darstellten. Insbesondere wurde als Kontext der Finanzentwicklung selten beachtet, dass sich das KJHG nach seinem In-Kraft-Treten 1990/1991 über eine Reihe von –leistungsmindernden– Gesetzesvorbehalten und neu implementierten Rechtsansprüchen bis heute entwickelt hat. Erst am 1.1.1999, nach dem Auslaufen der Stichtagsregelung zum Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, ist das Gesetz praktisch im vollen Umfang in Kraft, weil alle –leistungs- und damit kostenmindernden – Übergangsregelungen ausgelaufen sind. Das ist insofern von Bedeutung, als dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung ja durchaus klar war, dass das KJHG auch ein Leistungsgesetz ist. Schon in einer »Erläuterung der Kosten des Gesetzesentwurfs« des damaligen BMJFFG von 1989 wurden die jährlichen jugendhilfespezifischen Mehrkosten für das Jahr 1995 auf 1,23 Mrd. DM kalkuliert. Die Länderfinanzminister hatten seinerzeit eine Ablehnung des Gesetzes empfohlen, weil sie die durch die Verabschiedung insgesamt entstehenden Kosten mit 4,8 Mrd. DM kalkulierten (vgl. Schäfer 1993, S. 93).

Heute – ein Jahrzehnt nach In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes – sind Aussagen zu den Kosten der Kinder- und Jugendhilfe möglich, die die Unsicherheit der Hochrechnungen hinter sich lassen und auf den Ergebnissen amtlicher Statistiken aufbauen. Diese statistischen Befunde nutzend soll in den folgenden Ausführungen in differen-

zierter Weise ein Überblick über die Kosten der Kinder- und Jugendhilfe gegeben werden. Zum Thema »Öffentliche Finanzierung der Jugendhilfe« lassen sich aus mehreren amtlichen Statistiken Daten gewinnen. Neben der Kinder- und Jugendhilfestatistik (Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe, Fachserie 13, Reihe 6.4), lassen sich einerseits den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14, Reihen 3.1, 3.4 und 3.5) und andererseits den Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte (Fachserie 14, Reihe 3.3) Zahlen zu den Ausgaben und den Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe entnehmen. Obwohl die Daten dieser drei amtlichen Statistiken über einen gemeinsamen Gegenstandsbereich (Jugendhilfe) Informationen liefern und letztlich Jahresergebnisse einer vergleichbaren Buchführungspraxis öffentlicher Kostenträger repräsentieren, ergibt eine synoptische Gegenüberstellung bzw. eine kumulative Zusammenstellung von Einzelbefunden kein einheitliches und in sich stimmiges Bild. Die Daten dieser drei Möglichkeiten, die öffentliche Finanzierung der Jugendhilfe darzustellen, sind nicht ohne weiteres miteinander kompatibel. Diese Differenzen sind vorläufig u.a. mit den je unterschiedlichen Funktionen der Statistiken und deren verschiedenen Aufbauprinzipien zu erklären. Der Frage, welche Statistik aufgrund ihres spezifischen Erhebungskonzepts die Realität der Ausgaben und Einnahmen am ehesten nahe kommt, soll an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. Festzuhalten bleibt, dass in den folgenden Ausführungen vor allem Daten der KJHG-Statistik ab 1995¹ und der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte verwendet werden. Diese ergänzen sich, da sie jeweils Antworten auf unterschiedliche Fragestellungen liefern – nicht weil sie wie Teile eines Puzzles zusammengesetzt eine neue Emergenzebene eröffnen. Die in dem folgenden Text und den Tabellen aufgeführten Daten können nicht immer in eine vollständige Übereinstimmung gebracht werden. Dennoch sind die Differenzen nicht so gravierend, dass sie nicht gemeinsam bestimmte Tendenzen aufzeigen könnten.

Strukturell muss man sich dabei im Klaren sein, dass in den amtlichen Statistiken, auf die hier Bezug genommen wird, nur die Aufwendungen der öffentlichen Träger Eingang finden. Die freien Träger der Jugendhilfe bringen darüber hinaus nicht unerhebliche Mittel für die Kinder- und Jugendhilfe auf, die von der Statistik nicht erfasst werden (vgl. dazu ausführlich Kolvenbach 1997, S. 388 ff.). Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe natürlich auch Einnahmen von jährlich knapp 4 Mrd. DM zu verzeichnen hat – das sind immerhin 11,3% der Gesamtausgaben².

1 Wenn man zu realistischen Betrachtungen der Entwicklung der Aufwendungen der Kinder- und Jugendhilfe kommen will, macht es wenig Sinn, sich auf die Anfangsjahre des Inkrafttretens des KJHG und der Wiedervereinigung zu beziehen, zumal die Datenerfassung in der völlig neu strukturierten Kinder- und Jugendhilfestatistik in diesen Jahren noch durch eine Reihe von »Kinderkrankheiten« belastet war. Bei den folgenden Ausführungen wird deshalb auf die Zahlen ab 1995 zurückgegriffen.

2 Vgl. dazu die Ausführungen von Schilling (2000), die die Entwicklung der Einnahmen nach Bundesländern aufgeschlüsselt im Zeitverlauf darstellen.

1. Bedeutung der Jugendhilfe-Ausgaben im Horizont der Sozialleistungen

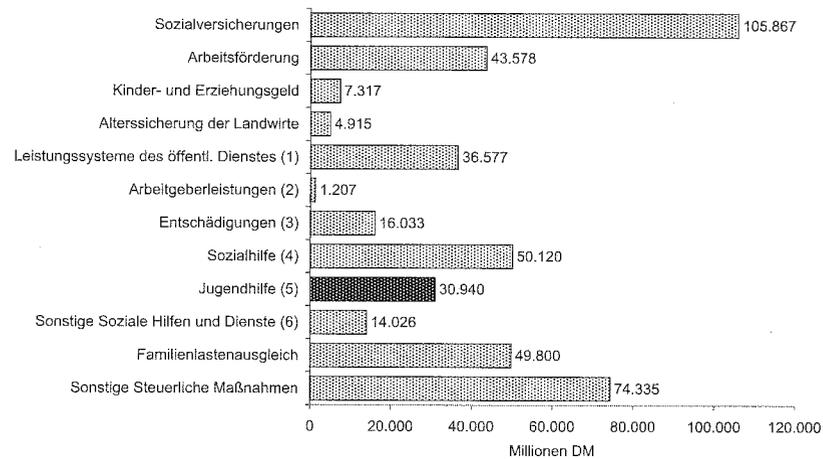
Ist von den Kosten der Jugendhilfe die Rede, dann passiert dies – wie oben angedeutet – zumeist in einem Argumentationszusammenhang, der auf die absolute Höhe der Kosten und auf die Steigerungsraten im Zeitvergleich mit dem Zweck rekurriert, der Jugendhilfe das Etikett »teuer« oder »kostenintensiv« zu verleihen. Um einen weiteren wichtigen Anhaltspunkt zur Einordnung der öffentlich getragenen Kosten für die Jugendhilfe zu gewinnen, ist es notwendig, die Jugendhilfe in ihrer Bedeutung in »externen« Vergleichen zu betrachten. Die sich daraus ergebenden Relationen bzw. die Bedeutung der Jugendhilfe-Ausgaben lassen sich in unterschiedlichen Kontexten darstellen. Unter Berücksichtigung der Fragestellungen für diesen Beitrag sollen im Folgenden zwei unterschiedliche Perspektiven gewählt werden, die den Stellenwert der Jugendhilfe in je besonderen Bezügen darstellen. Den ersten Bezugspunkt bildet – in einer gesamtwirtschaftlichen Blickrichtung – das Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland, danach wird auf die spezifische Situation der untersten föderalen Ebene eingegangen.

Das Sozialbudget kann verstanden werden als eine Zusammenfassung der Sozialleistungen (einschließlich der Versicherungsleistungen), mit der ein Gesamtbild zu Höhe, Struktur und Entwicklung der Kosten der sozialen Sicherung in Deutschland erstellt werden kann. In die aufgeführten Aufgabenbereiche der Sozialleistungen werden zur Finanzierung Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber und Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln aufgenommen. Für das Jahr 1998 ergibt sich insgesamt ein Volumen von ca. 1,31 Bill. DM. Auf die öffentlichen Haushalte entfällt davon etwa ein Drittel der Leistungen, was einem Wert von ca. 435 Mrd. DM entspricht (vgl. Abb. 1).

Nach dieser Übersicht auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird deutlich, dass der Jugendhilfe im Horizont sämtlicher öffentlich getragener Leistungen für die soziale Sicherung »nur« ein Anteil von 7,1% zukommt. Damit liegt dieses Kontingent deutlich unter dem für die Sozialhilfe (mit 11,5%) oder unter dem für die Arbeitsförderung (mit ca. 10%).

Die Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber mit dem KJHG (bzw. SGB VIII) die Option der »konkurrierenden Gesetzgebung« für einen Teilbereich der »öffentlichen Fürsorge« wahrgenommen (vgl. Art. 74 GG) und ein entsprechendes Leistungsgesetz mit einem weitreichenden Aufgabenkatalog für die kommunalen Jugendhilfeträger geschaffen hat, bildete in der Vergangenheit häufig den Hintergrund für Initiativen zur Modifikation einzelner Regelungen. Die Strukturen der aufgebrochenen Spannungsfelder zwischen den föderalen Ebenen des bundesrepublikanischen Staatsaufbaus, die sich letztlich aus der Diskrepanz zwischen der Finanzierungs- und Gesetzgebungsverantwortung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe herleiten, werden immer wieder unter dem Gesichtspunkt der Kosten geformt (vgl. Liebig 2001, S. 30 ff.).³ Die finanzielle Belastung der föderalen Ebenen ist höchst unterschiedlich: Der weit- aus überwiegende Anteil der laufenden und investiven Kosten für die Jugendhilfe

Abb. 1: Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln zum Sozialbudget (Deutschland; 1998; in Mio. DM)



- 1 Darunter fallen: Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfen
- 2 Darunter fallen: Entgeltfortzahlungen, Betriebliche Altersversorgung, Zusatzversorgung, Sonstige Arbeitgeberleistungen
- 3 Darunter fallen: Soziale Entschädigung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung, Sonstige Entschädigungen
- 4 Einschließlich der Leistungen an Asylbewerber
- 5 Diese Zahl orientiert sich an den Rechnungsergebnissen des Öffentlichen Gesamthaushalts. Sie ist nicht deckungsgleich mit den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die für 1998 ein Gesamtvolumen von 34,6 Mrd. DM ausgewiesen hat.
- 6 Darunter fallen: Ausbildungsförderung, Wohngeld, Öffentl. Gesundheitsdienst, Leistungen zur Vermögensbildung

Quelle: Faxauskunft des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen

wird von den Trägern auf der örtlichen bzw. überörtlichen Ebene aufgebracht – je nach landesgesetzlicher Bestimmung sind dies die Gemeinden, Kreise und Landesjugendämter (vgl. Kolvenbach 1997). Auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte ergibt sich, dass die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände deutlich über 60% der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe trägt.⁴ Ein Blick in die kommunalen Haushalte zeigt, dass dort für die Jugendhilfe im Durchschnitt knapp unter 10% der kommunalen Ausgaben getätigt werden.⁵

- 3 Beklagt wird für die unterste föderale Ebene vor allem eine Scherenentwicklung zwischen Aufgabenbelastung und Finanzressourcen: »Insbesondere dem sozialen Sektor auf kommunaler Ebene wurden in Zeiten des Wachstums immer mehr Aufgaben zugeordnet, ohne zugleich andere Aufgaben in Frage zu stellen. Heute stehen die Kommunen ... vor dem noch wachsenden Problem, mit sinkenden Einnahmen mehr Aufgaben finanzieren zu sollen bzw. zu müssen« (Bassarak 1997, S. 11).
- 4 Während der Anteil des Bundes 3,5% beträgt, liegt der der Länder (einschließlich der Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen) bei 35,5%. Diese für das Rechnungsjahr 1997 ermittelten Daten haben sich im Vergleich mit denen des Jahres 1993 (3,7% Bund; 35,7% Länder; 60,6% Gemeinden) nur unwesentlich verändert (vgl. Schilling 2000). Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass bei einem Jugendhilfe-Gesamtvolumen von 34,6 Mrd. DM allein eine Veränderung von 0,1 Prozent immerhin 34,6 Mio. DM entsprechen.

Vor diesem Hintergrund wird bereits seit längerer Zeit die finanzielle Situation der Kommunen als prekär beschrieben und folgernd z.T. der Fortbestand der kommunalen Selbstverwaltung in Gefahr gesehen. Es werden Reformen angemahnt, die Einfluss sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte haben (vgl. u.a. Karrenberg/Münstermann 1999). Dabei wird einerseits vor allem auf den Einbruch bei den kommunal verfügbaren Steuereinnahmen und die mangelnde Möglichkeit der Kommunen zu einer eigenständigen antizyklischen (Konjunktur)Politik verwiesen und andererseits insbesondere auf die Ausgabensteigerungen bei den sozialen Leistungen rekurriert. »Die Ausgaben der Kommunen sind im wesentlichen durch einen dramatischen Anstieg der sozialen Ausgaben geprägt. Sie stiegen seit 1970 um mehr als das Zehnfache, während sich die Ausgaben insgesamt etwa um das Vierfache erhöhten« (Eißel 1999, S. 91; vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Ausgaben der Gemeinden¹ (alte Länder; 1970-1999; in Mrd. DM)

Jahr	1970	1980	1990	1995	1999
Insgesamt ²	56,7	130,2	185,3	237,9	230,7
darunter:					
Personal	15,2	33,5	49,5	61,3	61,7
Soziale Leistungen	4,4	15,4	32,1	50,9	44,6

- 1 Ohne Stadtstaaten, Krankenhäuser mit kaufm. Rechnungswesen und ausgegliederte Einrichtungen
 - 2 Diese Daten entstammen den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten der Gemeinden.
- Quelle: Eißel (1999); Karrenberg/Münstermann (2000)

Die Darstellung der langfristigen Ausgabenentwicklung über fast 30 Jahre hinweg macht allerdings auch deutlich, dass die Gesamtausgaben der Gemeinden in den alten Bundesländern in den Jahren 1995 bis 1999 – trotz gestiegener Personalausgaben – zurückgegangen sind. Die bis 1995 kontinuierlich größer werdenden Ausgaben für die sozialen Leistungen konnten bis einschließlich 1999 in regelmäßigen Raten verringert werden (insgesamt um ca. 12,4%).⁶ Dennoch bleibt – in einer langfristigen Perspektive – die enorme Differenz in den Steigerungsraten zwischen den Gesamtausgaben und denen für die sozialen Leistungen augenfällig. Diese empirische Unterfütterung der Charakterisierung der finanziellen Situation der kommunalen Haushalte wird vielfach in eine direkte Verbindung mit den Jugendhilfe-Ausgaben gebracht. So ist etwa in dem Fragetext zu einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung zu lesen: »Eine wesentliche Ursache für die defizitäre Entwicklung der kommunalen Finanzen ist der starke Anstieg der Belastungen im Bereich der sozialen Leistungen, und zwar insbesondere auch bei den Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.« (Deutscher Bundestag 1996, S. 1). Dieser Tendenz soll in den folgenden Kapitel nach-

- 5 Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte (vgl. Statistisches Bundesamt 2001 – Fachserie 14, Reihe 3.3) für das Jahr 1998 verdeutlichen, dass – über alle Gemeindehaushalte hinweg – 9,4% der (bereinigten) Gesamtausgaben für die Jugendhilfe anfallen. Insgesamt kommt der Kategorie »Soziale Sicherung« – zu der auch die Jugendhilfe zählt – mit fast 27% der größte Anteil zu, wobei annähernd 46% dieses Anteils für die »Sozialhilfe nach dem BSHG« ausgegeben werden.
- 6 Auch für die Gemeinden der neuen Bundesländer stehen die Werte des Jahres 1995 für einen Höchstwert, der heute deutlich unterschritten wird.

gegangen werden, indem erstens die Gesamtaufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe als Bestandsaufnahme des Jahres 1998 und zweitens die Entwicklung der Ausgaben unter Rückgriff auf die KJHG-Statistik dargestellt werden.

2. Die Jugendhilfe-Ausgaben im Jahr 1998

Die letzten zur Verfügung stehenden detaillierten Daten zu den Ausgaben und Einnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe liegen für das Jahr 1998 vor. Die Daten der nachfolgenden Tabelle (Tab. 2) entstammen der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die in einem jährlichen Turnus einen Überblick über sämtliche Aufwendungen vermittelt, die aus öffentlichen Mitteln für Zwecke der Jugendhilfe nach dem KJHG und nach anderen Rechtsgrundlagen geleistet werden. Erfasst werden die so genannten unmittelbaren Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften, d.h. dass kalkulatorische Kosten ebenso wenig Berücksichtigung finden wie interne Verrechnungen oder durchlaufende Gelder. »Maßgeblich ist der Aufwand der jeweiligen Gebietskörperschaft, der direkt für Leistungen an den Letztempfänger erbracht wird, nicht dagegen der Nachweis der haushaltsmäßigen Belastung auf jeder Ebene der Gebietskörperschaften« (Statistisches Bundesamt 2000, S. 5).

Die in der Tabelle aufgeführten Leistungsbereiche orientieren sich an den Arten der Einrichtungen, nach denen die öffentlichen Ausgaben für Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft erfasst werden. Zusammen mit den Personalausgaben für die Jugendhilfeverwaltung ergibt sich für 1998 ein Gesamtausgabevolumen von 34,6 Mrd. DM.⁷ Darin spiegeln sich die unmittelbaren Jugendhilfe-Ausgaben aller föderalen Ebenen. Werden die Einnahmen von ca. 11,3% abgezogen, dann ergibt sich eine Summe von 30,7 Mrd. DM »reinen Ausgaben«, die ausdrückt, wie viel die »öffentliche Hand« im Jahr 1998 ohne Deckung durch Teilnehmer- und Kostenbeiträge, Erstattung von Sozialleistungsträgern oder sonstigen Einnahmen aufgewendet hat.

Mit Blick auf die einzelnen Leistungsbereiche zeigt sich, dass annähernd 60% (19,3 Mrd. DM) dem Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder zufallen. Zusammen mit der nachfolgenden Kategorie, in der die Hilfen zur Erziehung den weitaus größten Anteil ausmachen, entfallen auf diese beiden Leistungsbereiche 81% der Gesamtaus-

⁷ Diese Größe des Gesamtausgabevolumens für die Kinder- und Jugendhilfe ist für sich alleine wenig plausibel. Eine Einordnung in den Horizont der Sozialleistungen – wie in dem vorigen Kapitel ansatzweise geschehen – kann zur Illustration ebenso hilfreich sein, wie ein Vergleich mit Ausgabe-Größen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen, deren interne Komplexität geringer ausfällt. Aus dem riesigen Spektrum möglicher Vergleichswerte sollen hier nur zwei weitere aufgeführt werden: Allein für Arbeitsförderung wurden (1997) von der Bundesanstalt für Arbeit fast 50 Mrd. DM ausgegeben (vgl. Statistisches Bundesamt 2000); nach Finanzdaten auf der eigenen Internetseite investiert der Volkswagen-Konzern in einem Jahr (1999) über 28 Mrd. DM um seine Produktion zu gewährleisten – mit anderen Worten: Allein der Volkswagen-Konzern bringt in einem Jahr einen Betrag für Investitionsleistungen auf, der fast 82% der gesamten jährlichen Ausgaben der öffentlichen Kostenträger für die Kinder- und Jugendhilfe entspricht. Im Vergleich zu den Umsatzerlösen des Konzerns (über 147 Mrd. DM in 1999) nehmen sich die öffentlichen Jugendhilfeausgaben geradezu gering aus. Allein die Umsatzerlöse der Volkswagen AG betragen mehr als das doppelte der öffentlichen Jugendhilfe-Ausgaben.

Tab. 2: Ausgaben und Einnahmen für die Jugendhilfe (Deutschland; 1998; in 1.000 DM)

Leistungsbereich	Insgesamt (1)	Anteil % von (1)	davon:	
			Gruppen- und Einzelhilfen	Einrich- tungen
Jugendarbeit	2.537.254	7,3	771.933	1.765.321
Jugendsozialarbeit	412.879	1,2	277.235	135.644
Allgemeine Förderung der Familie	127.957	0,4	78.859	49.098
Unterbringung von Müttern oder Vä- tern mit ihrem(n) Kind(ern)	76.250	0,2	64.327	11.923
Tageseinrichtungen für Kinder	19.347.075	55,9	1.365.904	17.981.171
Hilfen zur Erziehung f. junge Vollj. und sonst. Hilfen ¹	8.677.577	25,1	7.969.977	707.601
Mitarbeiterfortbildung	49.703	0,1	25.883	23.820
Sonstige Aufgaben	1.749.565	5,1	1.141.382	608.183
Ausgaben nach Leistungsbereichen ²	33.252.709	96,0	11.969.948	21.282.761
Ausgaben der Personalverwaltung	1.384.293	4,0	0	1.384.293
Ausgaben (insgesamt) (1)	34.637.002	100,0	11.969.948	22.667.054
davon: Öffentliche Träger	24.526.399	70,8	10.373.927	14.152.472
Freie Träger	10.110.603	29,2	1.596.020	8.514.582
Einnahmen (insgesamt)	3.919.930	11,3	1.034.493	2.885.438
Reine Ausgaben (insgesamt)	30.717.071	88,7	10.935.455	19.781.617

¹ Inobhutnahmen und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

² Die Angabe ergibt sich nicht exakt aus den Summen der Leistungsbereiche, da bei den Einzel- und Gruppenhilfen von den Auskunftspflichtigen nicht alle Ausgaben den Leistungsbereichen zugeordnet werden konnten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

gaben. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn unter dem Vorzeichen der Finanznot öffentlicher Haushalte vor allem die Kindertagesstätten und die Hilfen zur Erziehung in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt werden.

Fast 71% der Gesamtausgaben werden für den Betrieb von Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft »verbraucht« und/oder gelangen von dort aus als Gruppen- und Einzelhilfen an die Letztempfänger öffentlicher Mittel. Die freien Träger erhalten einen Anteil von ca. 10 Mrd. DM, die hauptsächlich den Einrichtungen zufließen.

Diese Daten, die auf der Grundlage der öffentlichen Haushalte aggregiert wurden, könnten leicht ein falsches Bild heraufbeschwören. Die Zahlen in der hier vorgenommenen Differenzierung in öffentliche und freie Träger geben an, welche Ausgaben den Letztempfängern zugeflossen sind. So wurden bei den Einzel- und Gruppenhilfen die freien Träger lediglich mit 13,3% als Letztempfänger aufgeführt. Dies bedeutet, dass die freien Träger im Rahmen dieser Hilfen – die keine Betriebszuschüsse für Einrichtungen erfassen – insgesamt ein Betrag von ca. 1,6 Mrd. DM erhalten haben. In dem den öffentlichen Trägern zugeschlagenen Anteil bei den Einzel- und Gruppenhilfen sind allerdings als weitaus größtes Segment die (Geld-)Leistungen für Berechtigte enthalten. In dieser Rubrik entfällt der weitaus größte Teil (fast 5 Mrd. DM) auf die Kategorie Hilfe zur Erziehung. Diese Gelder, die auf der Grundlage von individuellen Rechtsansprüchen bzw. des »jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses« ausge-

zahlt werden, sehen zwar als Letztempfänger die jeweils Berechtigten vor, fließen aber faktisch – etwa als Leistungsentgelte – auch an Einrichtungen der freien Träger, d.h. die finanziellen Mittel werden von den Einrichtungen der freien Träger »verbraucht«. Vor dem Hintergrund, dass sich 88,4% der Plätze der stationären und teilstationären Hilfen zur Erziehung in freier Trägerschaft befinden, lässt sich deren Anteil an diesen Ausgaben in etwa vermuten. Fast 7,2 Mrd. DM (68,9% der Ausgaben für Gruppen- und Einzelhilfen in der Kategorie »öffentlicher Träger«) wurden 1998 von den öffentlichen Kostenträgern für die (Geld-)Leistungen für Berechtigte ausgegeben.

Von den insgesamt 22,7 Mrd. DM, die die Einrichtungen als Letztempfänger vorsehen, die also von öffentlichen Kostenträgern für die Arbeit in/von Einrichtungen aufgewendet werden, entfallen 37,6% auf solche in freier Trägerschaft. Davon wurden fast 94% der Ausgaben der öffentlichen Kostenträger als laufende Zuschüsse den Einrichtungen in freier Trägerschaft zuerkannt. »Nur« 513 Mio. DM sind als investive Zuschüsse ausgezahlt worden.

Nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik differieren die Anteile der Zahlungen an freie Träger im Vergleich der einzelnen Bundesländer erheblich. Während etwa in Berlin für die Ausgaben für Einrichtungen in freier Trägerschaft nur insgesamt 0,5% der Gesamtausgaben des Bundeslandes ermittelt wurden, beträgt dieser Anteil in Nordrhein-Westfalen 39,9%. Diese großen Differenzen deuten auch darauf hin, dass zu den – für die jugendhilfepolitisch relevanten – Fragestellungen nach den Anteilen des Verbrauchs der freien und der öffentlichen Einrichtungen weitere Forschungsanstrengungen unternommen werden sollten.

Diese Bestandsaufnahme der Ausgaben und Einnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe für das Jahr 1998 lässt zwar Rückschlüsse auf die interne (Ausgaben-)Struktur zu, sie liefert allerdings keine Hinweise auf die Entwicklungen dieser Größen. Dies soll in dem nächsten Analyseschritt passieren.

3. Entwicklung der Gesamtaufwendungen 1995 bis 1998

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik weist *nominale* Veränderungen der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe aus. Um Aussagen über *reale* Veränderungen zu erhalten, müssen Kostensteigerungsfaktoren berücksichtigt werden. Hierfür gilt die jährliche Inflationsrate als ein möglicher Indikator. Der in diesem Kontext zumeist herangezogene Wert ist die Preisveränderungsrate für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. Bezogen auf das Basisjahr 1995 ergibt sich für 1998 ein Preisindex von 104,36 (vgl. Tab. 3).⁸

Werden die Daten der KJHG-Statistik zu den Ausgaben und Einnahmen der Leistungsbereiche mit diesem errechneten Umrechnungsfaktor bereinigt und mit den drei Jahre zurückliegenden Daten verglichen, ergibt sich das folgende Bild (vgl. Tab. 4): Es wird deutlich, dass sowohl die Ingesamt-Ausgaben als auch die »reinen Ausga-

⁸ Ein vergleichbarer Wert bzw. Index ergibt sich bei der Berücksichtigung einer anderen Bezugsgröße – den tariflichen Monatsgehältern der Angestellten in der Sparte »Gebietskörperschaften«.

Tab. 3: Preissteigerungsrate (1995-1998)

Jahr	Preisveränderungsrate zum Vorjahr ¹	Preisindex (1995=100)
1995	1,7	100,0
1996	1,4	101,4
1997	1,9	103,3
1998	1,1	104,4

¹ Gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt: <http://www.statistik-bund.de/basis/d/preis/vpiueb1.htm>

ben« für die Jugendhilfe in Deutschland sich real jeweils um 0,3% verringert haben, was absolut einer Differenz von etwa 100.000.000 DM entspricht. Diese Veränderung ist in einem erheblichen Maß auf die Reduzierung der Ausgaben für die Personalverwaltung (um 6,7%) zurückzuführen, da die Summe der Ausgaben für die Leistungsbereiche stagniert. Die Differenzen bezogen auf die einzelnen Leistungsbereiche fallen

allerdings heterogen aus: Innerhalb dieser drei Jahre sind die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung (um 11,6%), für die Jugendsozialarbeit (um 9,7%) und für die Mitarbeiterfortbildung (um 9%) gestiegen. Dagegen haben sich die Ausgaben für die Jugendarbeit (um 4,5%) und die Tageseinrichtungen für Kinder (um 3,2%) verringert.⁹

Tab. 4: Vergleich der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (Deutschland; 1995 und 1998; in 1.000 DM)

Leistungsbereich	1995	1998 (bereinigt auf der Basis von 1995)	Veränd. in %
Jugendarbeit	2.546.187	2.431.251	-4,5
Jugendsozialarbeit	360.733	395.630	9,7
Allgemeine Förderung der Familie	117.613	122.611	4,2
Unterbringung von Müttern/Vätern mit Kind.	71.402	73.064	2,3
Tageseinrichtungen für Kinder	19.160.675	18.538.784	-3,2
Hilfen zur Erziehung f. junge Volljährige und sonstige Hilfen ¹	7.453.895	8.315.041	11,6
Mitarbeiterfortbildung	43.699	47.626	9,0
Sonstige Aufgaben	1.827.242	1.676.471	-8,3
Ausgaben nach Leistungsbereichen ²	31.866.988	31.863.462	0,0
Ausgaben der Personalverwaltung	1.421.847	1.326.459	-6,7
Ausgaben (insgesamt) (1)	33.288.835	33.189.921	-0,3
davon: Öffentliche Träger	24.483.867	23.501.724	-4,0
Freie Träger	8.804.969	9.688.198	10,0
Einnahmen (insgesamt)	3.758.799	3.756.161	-0,1
Reine Ausgaben (insgesamt)	29.530.036	29.433.759	-0,3

¹ Inobhutnahmen und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

² Die Angabe ergibt sich nicht exakt aus den Summen der Leistungsbereiche, da bei den Einzel- und Gruppenhilfen von den Auskunftspflichtigen nicht alle Ausgaben den Leistungsbereichen zugeordnet werden konnten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

⁹ Auf diese Entwicklungen und auf die spezifischen Tendenzen in den alten und den neuen Bundesländern wird in dem folgenden Kapitel eingegangen werden.

Auffallend sind auch die Veränderungen, die sich bei der Aufteilung auf die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe ergeben. Die freien Träger treten im Jahr 1998 im Verhältnis häufiger als die Letztempfänger der Jugendhilfeausgaben auf. Deren Anteil ist – unter Berücksichtigung der um die Inflationsrate bereinigten Zahlen – um 10% gestiegen. Da eine differenzierte Betrachtung der Länderebene diesen Trend über alle Bundesländer hinweg bestätigt, ist auszuschließen, dass die auf der Bundesebene aggregierten Daten das Ergebnis von statistischen Auffälligkeiten auf der darunter liegenden Aggregatebene darstellen. Es bieten sich auf dieser vorläufigen Analysegrundlage weitere feingliedrigere Untersuchungsschritte an, die evtl. die These testen, ob diese für einen vierjährigen Zeitraum eruierten Veränderungen als Indizien bzw. Folgeerscheinungen für einen allgemein anzutreffenden Trend zur Privatisierung bzw. Outsourcing von Jugendhilfeleistungen zu deuten sind (vgl. u.a. Boessenecker/Trube/Wohlfahrt 2000).

In den letzten Jahren sind die nominalen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe kaum gestiegen, die realen Ausgaben sind seit 1997 rückläufig. Nun sind diese Gesamtzahlen hoch aggregierte Zahlen, hinter denen sich – wie in einer groben Weise aufgeführt – sowohl in Bezug auf die einzelnen Leistungsbereiche als auch in Bezug auf die verschiedenen Regionen sehr verschiedene Entwicklungen verbergen können. Diesen zugrunde liegenden Bewegungen soll im folgenden nachgegangen werden.

4. Die Ausgabenentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern

Zunächst einmal stellt sich die Frage, wie hat sich die Entwicklung in den neuen und in den alten Bundesländern dargestellt? Der Vergleich der Gesamtzahlen für den Westen und den Osten Deutschlands bringt eine unterschiedliche Entwicklung zum Vorschein:

Für die *alten Bundesländer* zeigt sich – ohne die Berücksichtigung der Ausgaben der Obersten Bundesjugendbehörde – zwischen 1995 und 1998 nominal eine Ausgabensteigerung von ca. 2 Mrd. DM (von 22.647 auf 24.696 Mio. DM). Unter Berücksichtigung der Inflationsrate bedeutet dies eine reale prozentuale Erhöhung von ca. 4,5 Punkten.

In den *neuen Ländern* ist von ganz anderen Veränderungen in diesem Zeitraum auszugehen. Die nominalen Ausgaben haben sich von einem Ausgangsvolumen im Jahre 1995 in Höhe von 6, 673 auf 5,854 Mrd. DM in 1998 verringert. Dies ist gleichbedeutend mit einem Rückgang um 12,3%. Die Sprache der bereinigten Zahlen fällt noch deutlicher aus: Es errechnet sich für 1998 ein Wert von 5,609 Mrd. DM, was bedeutet, dass die reale Rate der Ausgabenverringerung bei fast 16% liegt. Mit anderen Worten: In den neuen Bundesländern ist in dem Zeitraum zwischen 1995 und 1998 fast jede achte DM eingespart worden.

Die Zahlen zeigen also eine deutlich unterschiedliche Entwicklung der Ausgabensituation der Kinder- und Jugendhilfe in den alten und in den neuen Ländern auf. Während die Ausgaben in den alten Bundesländern nominal und real – allerdings mit immer kleineren Steigerungsraten – anstiegen, sind sie in den neuen Bundesländern nominal und real kräftig gesunken. Doch auch diese Zahlen sind für sich alleine noch nicht sehr aussagekräftig. Es kann – auch aufgrund der Darstellung der Gesamtentwicklung in den Leistungsbereichen (vgl. Tab. 4) – vermutet werden, dass diesen Entwicklungen vor allem Veränderungen bei den Ausgaben im Kindertageseinrichtungsbereich zugrunde liegen, die im Westen – durch die Erfordernisse im Gefolge des Rechtsanspruchs – die Kosten erhöht und im Osten – vor allem auch aufgrund von Anpassungen an den enormen Geburtenrückgang – gesenkt haben. Deshalb sollen nun einige ausgewählte leistungsbereichsspezifischen Veränderungen (für Tageseinrichtungen für Kinder, Hilfen zur Erziehung und Jugendarbeit) dargestellt und analysiert werden (vgl. Tab. 5).

Diese stellen sich für die *alten Bundesländer* in der folgenden Weise dar: Es zeigen sich zwischen den einzelnen Leistungsbereichen in dem Beobachtungszeitraum 1995 bis 1998 deutliche Unterschiede, die Entwicklungsverläufe der Ausgaben verlaufen uneinheitlich. Während etwa die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung in diesem Zeitabschnitt insgesamt über 12,5% angestiegen sind, liegt die Steigerungsrate für den Leistungsbereich Jugendarbeit bei knapp über 5%. Der Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder weist mit 1,4 Mrd. DM die größte absolute Steigerung aus – dies entspricht einer Veränderung um 10,4%. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass in den alten Bundesländern zwischen den Stichtagen 31.12.1994 und 31.12.1998 fast 280.000 Plätze in Kindertageseinrichtungen geschaffen wurden (vgl. dazu den Beitrag von Beher in diesem Band). Etwas vereinfachend lässt sich auf der Grundlage dieser Daten resümieren: In den alten Bundesländern geht also der Anstieg der Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe von 1995 auf 1996 vor allem auf den Bereich der Tageseinrichtungen zurück und zwischen 1997 und 1998 vor allem auf einen Ausgabenanstieg bei den Hilfen zur Erziehung.

Für die *neuen Bundesländer* ergibt sich folgendes Bild: Hier stehen den Einsparungen im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder und bei der Jugendarbeit¹⁰ bis 1997 noch Ausgabensteigerungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung gegenüber.

¹⁰ Diese Rückgänge der Ausgaben im Bereich der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern ist deshalb erstaunlich und unerwartet, weil diesem Trend bezüglich der monetären Seite dieses Leistungsbereichs ein anderer Trend bei den Personalzahlen gegenübersteht. In dem Zeitraum zwischen 1994 und 1998 ist das in der Jugendarbeit eingesetzte Personal von 6.353 auf 11.392 angestiegen. Selbst unter Berücksichtigung der relativen und absoluten Bedeutungszunahme der Teilzeitstellen – also bei einer Umrechnung in Vollzeitstellen – ergibt sich damit für diesen Vierjahreszeitraum ein enormer Anstieg von 109%. Insbesondere das Personal der freien Träger ist erheblich angewachsen (von 3.265 auf 7.597 Personen). Vor dem Hintergrund, dass das Personal auch in der Jugendarbeit den mit Abstand wichtigsten Kostenfaktor darstellt, erscheinen die abnehmenden Ausgaben als ein überraschender und erklärungsbedürftiger Befund (Insgesamt – bezogen auf die Daten des Bundesgebietes – ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Hilfen der öffentlichen Träger bzw. der Ausgaben für Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft – die bei ca. 1,5 Mrd. DM in 1998 liegen – die Ausgaben für Personal mit ca. 55% ausgewiesen werden). Wie sind demzufolge bei einer deutlichen Erhöhung der Personalzahlen – also bei einem un-

Tab. 5: Ausgaben nach ausgewählten Leistungsbereichen (alte und neue Länder; 1995-1998; in 1.000 DM)

Jahr	Alte Bundesländer ¹			Neue Bundesländer ¹		
	Ausgaben (nominal)	Veränderung zum Vorjahr Absolut	%	Ausgaben (nominal)	Veränderung zum Vorjahr Absolut	%
Tageseinrichtungen für Kinder						
1995	13.555.298	/	/	5.601.582	/	/
1996	14.209.833	+654.535	+4,83	5.418.715	-182.867	-3,26
1997	14.579.124	+369.291	+2,60	4.726.299	-692.416	-12,78
1998	14.965.116	+385.992	+2,65	4.378.007	-348.292	-7,37
Hilfen zur Erziehung/Inobhutnahme (ohne Hilfen gemäß §§ 27,2 und 35a SGB VIII) ²						
1995	6.060.251	/	/	1.388.043	/	/
1996	6.271.486	+211.235	+3,49	1.478.936	+90.893	+6,55
1997	6.610.257	+388.771	+5,40	1.532.087	+53.151	+3,59
1998	6.821.258	+210.857	+3,19	1.439.311	-92.776	-6,06
Jugendarbeit						
1995	1.872.894	/	/	506.705	/	/
1996	1.845.475	-27.419	-1,46	458.165	-48.540	-9,58
1997	1.892.871	+47.396	+2,57	437.586	-20.579	-4,49
1998	1.970.862	+77.991	+4,12	434.765	-2.821	-0,64

¹ Alte Bundesländer einschließlich Berlin-Ost, neue Bundesländer ohne Berlin-Ost.

² Um einen Vergleich zu den Vorjahren zu ermöglichen, sind die Ausgaben zu §§ 27,2 und 35a SGB VIII in den Beträgen nicht enthalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

1998 wurden die Ausgaben in allen hier ausgewählten Bereichen reduziert. Besonders augenfällig ist die enorme Reduktion von 12,8% bei den Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 1997. Die bedeutet, dass in diesem Segment der Kinder- und Jugendhilfe innerhalb eines Jahres etwa jede achte DM eingespart worden ist. Insgesamt hat dort in dem Zeitraum von 1995 bis 1998 eine Ausgabenverringerung von 21,8% stattgefunden. Innerhalb von vier Jahren ist bei den Tageseinrichtungen für Kindern in den neuen Bundesländern das Ausgabevolumen auf unter 80% gesunken. Werden – wie in dem vorherigen Abschnitt – die Daten auf der Basis von 1995 um die Inflationsrate bereinigt, dann ergibt sich in diesem Zeitraum sogar eine Reduzierung der Ausgaben

weigerlich steigenden Finanzvolumen für diesen Leistungsbereich der Jugendhilfe – die gleichzeitig sinkenden Ausgaben der öffentlichen Kostenträger der Jugendhilfe zu erklären? Am wahrscheinlichsten erscheint die These, dass der personelle Aufschwung der Jugendarbeit in freier Trägerschaft in den neuen Bundesländern mit Mitteln finanziert wurde, die nicht durch die amtliche Statistik erfasst werden, d.h. nicht als Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfeverwaltungen in Erscheinung treten. Dies ist z.B. der Fall, wenn freie Träger ihre Arbeit und damit ihr Personal über Haushaltsstellen der Europäischen Union, der Arbeitsverwaltung (z.B. ABM-Stellen) oder über private oder öffentliche Stiftungen (re)finanzieren. Mit anderen Worten: Die durch die Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewiesene Reduzierung der Ausgaben für die Jugendarbeit ist kein Beleg dafür, dass sich der öffentliche Sektor insgesamt dort auch weniger engagiert – sie deutet allerdings darauf hin, dass andere Finanzierungskanäle neben den traditionellen an Bedeutung gewinnen.

um etwa ein Viertel (25,1%). Der Anteil der neuen Länder an den Gesamtausgaben für die Tageseinrichtungen ist von 29,2% in 1995 auf 22,6% in 1998 zurück gegangen. Dahinter verbirgt sich zwischen Ende 1994 – ausgehend von insgesamt 914.000 Plätzen – und Ende 1998 ein Abbau von 226.000 Plätzen.

Im Ost-West-Vergleich lässt sich festhalten: Auffällige nominale Kostensteigerungen (von über 6%) fanden von 1997 auf 1998 also lediglich im Westen im Bereich der Hilfen zur Erziehung statt. Da dieser Leistungsbereich auch in der politischen Diskussion um die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe zumeist im Brennpunkt steht, sollen dazu nachfolgend einige Differenzierungen vorgenommen werden.

Zuvor jedoch noch einige Anmerkungen zu den Neuregelungen der Entgelte für (teil-)stationäre Leistungen, die durch die §§ 78 a-g neu ins SGB VIII eingefügt wurden und zum 1.1.1999 in Kraft getreten sind. In der Gesetzesbegründung hieß es, dass ein Ziel der Neuregelung die Dämpfung der Kostenentwicklung in der Jugendhilfe – insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen – sei sowie die Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen und die Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel (vgl. Baltz 1998). Da wir hier nur auf Daten bis zum Jahr 1998 zurückgreifen können, sind konsequenter Weise keine Aussagen über mögliche Effekte der Neuregelungen möglich. Auch bei den Daten der Folgejahre wird man bedenken müssen, dass die Neuregelungen zwar als Bundesgesetz zum 1.1.1999 in Kraft getreten sind, dass aber die Umsetzungsprozesse in den Ländern zeitlich und sachlich sehr heterogen verlaufen (vgl. Kröger 1999). Bis Anfang 2001 gibt es noch immer einige Bundesländer, in denen die nach § 78 f geforderten landesweiten Rahmenverträge nicht abgeschlossen sind. Nur in wenigen Ländern lagen Anfang 1999 solche Rahmenverträge zeitnah vor. Da in den Diskussionen immer wieder unzulässig Daten der Finanzstatistik als Indikator für behauptete Effekte der Neuregelungen zitiert werden, scheint es wichtig, diesen Punkt zu betonen. Ob die Neuregelungen tatsächlich einen Einsparungseffekt erbringen, oder ob nicht umgekehrt der vom Gesetzgeber geforderte enge Bezug von Leistung, Qualität und Entgelt eher zu Verteuerungen der Leistungen führen wird, muss auch in den nächsten Jahren eine Frage sein, die empirisch gehaltvoll nur diskutiert werden kann, wenn eine ganze Reihe von Voraussetzungen und Differenzierungen beachtet werden. Ob Veränderungen der Kostenhöhe auf Veränderungen der Fallzahlen, auf Verschiebungen bei der Inanspruchnahme verschiedener Leistungsangebote, auf Verschiebungen bei den Altersgruppenpopulationen oder aber eben auf die neuen Entgeltregelungen zurückzuführen sind, lässt sich eben nicht einfach anhand der Gesamtausgaben beurteilen.

In Bezug auf die Entwicklung der Ausgaben bis 1998 drängt sich zunächst die Frage auf, ob die Steigerungen in den alten Bundesländern auf einen Anstieg der Aufwendungen für die stationären Hilfen entfallen, oder ob sie durch einen Ausbau ambulanter Angebote der Hilfen zur Erziehung verursacht wurden. Mit Blick auf die Ausgaben für die Heimerziehung und die sonstigen betreuten Wohnformen ergibt sich das folgende Bild (vgl. Tab. 6): Es zeigt sich, dass in den letzten Jahren im Westen die Aufwendungen für stationäre Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII nominal nur von 1996 auf 1997 gestiegen sind.

Tab. 6: Ausgaben für Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (alte Länder; 1995-1998; in 1.000 DM)

Jahr	Ausgaben (nominal)	Veränderung zum Vorjahr (in %)	Um Inflationsrate bereinig. Ausg.	Veränderung zum Vorjahr (in %)
1995	3.566.947	/	/	/
1996	3.504.691	-1,7	3.456.302	-3,1
1997	3.678.454	+5,0	3.559.909	+3,0
1998	3.664.412	-0,4	3.511.319	-1,4

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Zwischen den Jahren 1995 und 1996 und zwischen 1997 und 1998 sind leichte Rückgänge zu verzeichnen. Unter Berücksichtigung der um die Inflationsrate bereinigten Ausgaben ergibt sich im Zeitraum zwischen 1995 und 1998 insgesamt eine Verringerung der Ausgaben (von 55,6 Mio. DM). Ganz anders sieht es – auf einem erdehohen absoluten Niveau – bei den anderen Hilfeformen aus (vgl. Tab. 7): Dort sind erhebliche Steigerungsraten angefallen. Unter Berücksichtigung der nominalen Daten ergibt sich zwischen 1995 und 1998 sowohl für die Hilfeformen Soziale Gruppenarbeit (§ 29 KJHG), Erziehungsbeistand (§ 30 KJHG) und die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 KJHG) eine Ausgabenerhöhung, die deutlich über 50% liegt.

Durch den Vergleich der Ausgaben und der entsprechenden Veränderungsraten (im Zeitraum von 1995 bis 1998) zwischen den stationären und den ambulanten Hilfeformen im Rahmen der Kategorie »Hilfe zur Erziehung« wird deutlich, dass in den alten Bundesländern vor allem ein Ausbau der ambulanten Angebote stattgefunden hat, während die Ausgaben für die stationären Hilfen real gesunken sind.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Analyse der Finanzdaten für die drei ausgabenintensivsten Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die die Entwicklung für West- und Ostdeutschland getrennt darstellt, soll in dem folgenden Kapitel durch eine exemplarische nach Bundesländern differenzierte Betrachtung ergänzt werden. Ausgewählt wurde wiederum der Bereich der Hilfen zur Erziehung (vgl. ausführlich zu Ausgaben für die Kindertageseinrichtungen Bock/Timmermann 2000).

Tab. 7: Ausgaben für Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 29, 30, 31, 32, 33 SGB VIII (alte Länder; 1995-1998; in 1.000 DM)¹

Hilfeart	1995 (nominal)	1998 (nominal)	Veränderung (in %)
Soziale Gruppenarbeit	25.438	42.419	+66,8
Erziehungsbeistand u.a.	52.081	117.203	+125,0
Sozialpädagog. Familienhilfe	171.725	285.960	+66,5
Tagesgruppen	298.002	451.624	+51,6
Vollzeitpflege	680.800	787.871	+15,7

¹ Ohne die Ausgaben für Erziehungsberatung, da die Ausgaben für die institutionelle Förderung nicht getrennt für die Erziehungsberatung ausgewiesen werden kann.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

5. Die Kosten der Hilfen zur Erziehung in den Bundesländern

Nunmehr sollen für den Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung bzw. für die Erhebungskategorie, in der die Hilfen zur Erziehung die weitaus größte Unterkategorie darstellt, die landesspezifischen Entwicklungen für die nominalen Ausgaben nachgezeichnet werden. In der kommenden Tabelle werden für die 16 Bundesländer neben den absoluten und nominalen Ausgaben für den Zeitraum von 1995 bis 1998 auch die jeweiligen jährlichen Steigerungsraten aufgezeigt (vgl. Tab. 8). Die Daten zeigen sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern auf: Es sind in diesem vierjährigen Beobachtungszeitraum auf die einzelnen Länder bezogen kaum einheitliche Entwicklungen auszumachen; die jährlichen Veränderungen zeigen vielfach eine schwankende Ausgabenentwicklung. In Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen sinken die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung von 1997 auf 1998 deutlich (mit einer Verringerung von über 5%), während vor allem in Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Ausgabenerhöhungen zu verzeichnen sind.

Für die absolute Höhe der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung in den einzelnen Bundesländern stellt natürlich die Anzahl der Menschen, die aufgrund ihres Alters zu den potenziellen Empfängern der Hilfen zur Erziehung gehören, einen wichtigen

Tab. 8: Ausgaben für Hilfen zur Erziehung (einschl. § 42 SGB VIII) – ohne Hilfen gem. §§ 27 Abs. 2, 35a SGB VIII (Bundesländer; 1995-1998; in 1.000 DM)

Bundesländer	1995	1996	1997	1998	Veränderungen zwischen		
					95/96	96/97	97/98
BRD ¹	7.453.896	7.757.115	8.105.911	8.213.000	4,1	4,5	1,3
Baden-Württ.	822.848	874.019	887.079	913.797	6,2	1,5	3,0
Bayern	700.542	716.543	752.026	766.328	2,3	5,0	1,9
Berlin	587.322	568.899	711.635	741.161	-3,1	25,1	4,1
Brandenburg	262.899	302.179	316.828	311.591	14,9	4,8	-1,7
Bremen	108.772	107.312	122.254	120.505	-1,3	13,9	-1,4
Hamburg	210.316	218.344	272.960	263.641	3,8	25,0	-3,4
Hessen	609.847	668.686	661.829	634.108	9,6	-1,0	-4,2
Mecklenb.-V.	246.508	269.537	269.045	223.413	9,3	-0,2	-17,0
Niedersachsen	638.090	670.015	694.736	736.307	5,0	3,7	6,0
Nordrhein-W.	1.681.545	1.708.077	1.779.585	1.896.025	1,6	4,2	6,5
Rheinland	326.078	334.880	339.271	344.212	2,7	1,3	1,5
Saarland	121.928	133.608	130.469	135.147	9,6	-2,3	3,6
Sachsen	434.687	443.310	439.084	410.044	2,0	-1,0	-6,6
Sachsen-Anh.	234.333	251.782	260.224	253.326	7,4	3,4	-2,7
Schleswig-H.	252.963	271.102	258.412	269.884	7,2	-4,7	4,4
Thüringen	209.616	212.128	210.472	193.512	1,2	-0,8	-8,1

¹ Einschließlich der Ausgaben für die obersten Bundesjugendbehörden.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Einflussfaktor dar, den es bei einer weiteren Interpretation zu beachten gilt. So könnten etwa sinkende Ausgaben in einigen Ländern mit einem Geburtenrückgang korrelieren und auf diese Weise eine »natürliche« Begründung erhalten. Um eine Verbindung zu diesem Faktor herzustellen, sind in der folgenden Tabelle die Ausgaben je Bundesland durch die Anzahl der unter 18-jährigen Einwohner geteilt worden. Diese Kennziffer eignet sich nicht für Vergleiche zwischen den Bundesländern, sie kann aber durchaus als Indikator für Entwicklungen innerhalb eines Landes herangezogen werden (vgl. Tab. 9). Es zeigen sich auch aufgrund dieser Indikatoren heterogene Entwicklungsverläufe. Insbesondere die Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern verlief äußerst uneinheitlich – die Extreme der Veränderungsraten sind dort zu verorten. Für den Beobachtungszeitraum von 1995 bis 1998 reicht das Spektrum der Steigerungsraten von 8,2% in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 39,2% in Berlin.

Es zeigt sich weiterhin, dass in den eben genannten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die Kennzahlen-Werte bis zum Jahr 1997 noch angestiegen sind und erst 1998 zurückgehen. Für Mecklenburg-Vorpommern scheint der Rückgang von 1997 auf 1998 mit fast 12% dramatisch und es liegt nahe, mindestens hier eine besondere Länderstudie zu Voraussetzungen und Folgen dieses Einbruchs anzustellen. Ebenso erscheint es aufgrund dieser Daten sinnvoll, sich mit der besonderen Entwicklung etwa in Brandenburg oder Berlin auseinanderzusetzen.

Insgesamt zeigen die Zahlen, dass in einigen Bundesländern 1998 eine Trendumkehr zu relativ sinkenden Ausgaben für den Bereich der Hilfen zur Erziehung stattfand – nämlich in Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen

Tab. 9: Ausgaben für Hilfen zur Erziehung je unter 18-Jährigen (Bundesländer; 1995-1998; in DM)

Bundesländer	1995	1996	1997	1998	Veränd. 95-98 (%)
Baden-Württemberg	400	418	438	457	14,2
Bayern	300	302	373	364	21,2
Berlin	929	917	1.203	1.293	39,2
Brandenburg	480	576	628	637	32,8
Bremen	966	945	1.084	1.091	12,9
Hamburg	773	795	994	967	25,1
Hessen	553	597	623	612	10,6
Mecklenburg-Vorp.	588	684	721	636	8,2
Niedersachsen	423	435	486	515	21,8
Nordrhein-Westfalen	490	490	518	556	13,6
Rheinland-Pfalz	420	424	445	457	8,9
Saarland	616	671	674	709	15,1
Sachsen	481	519	553	545	13,3
Sachsen-Anhalt	419	475	519	531	26,8
Schleswig-Holstein	503	526	569	605	20,3
Thüringen	402	430	461	451	12,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

und Thüringen –, die sich nicht in allen Fällen auch in den Nominalwerten zeigt. In Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hingegen sind ausweislich der Kennzahlen die Ausgaben pro unter 18-Jährigen gestiegen. Markant sind die Entwicklungen in den Stadtstaaten, insbesondere die starken Ausgabenzuwächse von 1996 auf 1997.

6. Fazit

Diese Darstellung von Ergebnissen der Einnahmen-/Ausgaben-Statistik der Kinder- und Jugendhilfe zwischen 1995 und 1998 zeigt einerseits, dass von einer »Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe« insgesamt keine Rede sein kann – ebenso wenig, wie flächendeckend von einem Leistungsabbau gesprochen werden kann. Allerdings zeigen die Daten auch, dass sich schon auf der Differenzierungsebene der Bundesländer sehr heterogene Entwicklungen darstellen. Die Daten, die das Deutsche Jugendinstitut aus seinem Projekt »Jugendhilfe und sozialer Wandel« zur Dauerbeobachtung der Kinder- und Jugendhilfe gewinnt, zeigen, dass die Trends noch heterogener werden, wenn man sich auf die kommunale Ebene begibt: »Die Finanzentwicklung der einzelnen Jugendämter ist im hohen Maße durch regionale Besonderheiten, z.B. länderspezifische Zuständigkeitsregelungen oder unterschiedliche Haushaltssystematiken, geprägt, weshalb sich eine Gesamtbewertung auf die Darstellung einiger weniger Trends beschränken muss. Es gibt bundesweit keine einheitliche Entwicklung bei den Haushalten« (Seckinger u.a. 1998, S. 78).

So notwendig auch die Analyse der Finanzentwicklung auf Bundes- und Landesebene ist, für die Entwicklung einer handlungsfähigen Jugendhilfepolitik ist es entscheidend, dass die konkreten kommunalen Entwicklungen der Finanzstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe verfolgt, dokumentiert, analysiert und fachlich beeinflusst werden. Erst auf dieser Ebene lassen sich Handlungs- und Interventionsbedarfe genauer bestimmen und von hier ausgehend auf die landes- und bundespolitische Ebene hin verallgemeinern.

Literatur

- Baltz, J.: Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Die Neuordnung der Rechtsgrundlagen für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen durch Art. 2 – Änderung des SGB VIII – des 2. SGB XI-ÄndG – Teil 1 u. 2, in: NDV, 78. Jg., 1998, Heft 12, S. 377-381 u. 79 Jg., 1999, Heft 1, S. 24-28.
- Bassarak, H.: Modernisierung kommunaler Sozialverwaltungen, in: H. Bassarak, (Hrsg.), Modernisierung kommunaler Sozialverwaltungen und der Sozialen Dienste (Graue Reihe - Neue Folge 114), Düsseldorf 1997, S. 11-91.
- Bock, K./Timmermann, D.: Wie teuer sind unsere Kindergärten?, Neuwied u.a. 2000.

- Boessenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste, Münster 2000.
- Deutscher Bundestag: Gesellschaftliche Auswirkungen der finanziellen Belastung der Gemeinden durch Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und bundespolitische Konsequenzen. Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 13/6371 vom 29.11.1996).
- Eißel, D.: Kommunale Haushalts- und Finanzpolitik, in: B. Dietz, D. Eißel, D. Naumann (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen 1999, S. 85-98.
- Karrenberg, H./Münstermann, E.: Gemeindefinanzbericht 1999. Steuerpolitik '99 – Nicht gegen die Städte, in: Der Städtetag, 52. Jg., 1999, Heft 4, S. 151-240.
- Karrenberg, H./Münstermann, E.: Städtische Finanzen 2000 – im Griff von EU, Bund und Ländern. Der Gemeindefinanzbericht 2000 im Detail, in: Der Städtetag, 53. Jg., 2000, Heft 4, S. 17-99.
- Kolvenbach, F.-J.: Die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe. Zur Empirie eines vernachlässigten Themas, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2, Neuwied u.a. 1997, S. 367-402.
- Kröger, R. (Hrsg.): Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Neuwied und Kriftel 1999.
- Liebig, R.: Strukturveränderungen des Jugendamts. Kriterien für eine »gute« Organisation der öffentlichen Jugendhilfe, Weinheim und München 2001.
- Schäfer, K.: Landesausführungsgesetze zum KJHG – Anforderungen und Stand, in: D. Kreft (Hrsg.), Jugendhilfe und KJHG, Frankfurt a.M. 1993, S. 93.
- Schilling, M.: Wie finanziert sich die Kinder- und Jugendhilfe?, in: Kom^{Dat}, 3. Jg., 2000, Heft 1, S. 3.
- Seckinger, M. u.a.: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe, München 1998.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2000.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1998, Stuttgart 2001.

Die Arbeitsfelder im Brennpunkt der Statistik

Karin Beher

Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt

Neue Qualität jenseits der Quantität?

Kindertageseinrichtungen sind nach § 22 SGB VIII öffentliche Einrichtungen, »in denen sich die Kinder für einen Teil des Tages oder ganztags aufhalten«. Hinter dieser knappen rechtlichen Definition verbirgt sich nicht nur das größte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe, sondern zugleich eine differenzierte Betreuungslandschaft und – wie vor allem der Blick auf den Kindergarten zeigt – eine Einrichtungsform, die sich fast unbemerkt als dritte Sozialisationsinstanz neben der Familie und im Schatten der Schule zu einem selbstverständlichen Ort des Aufwachsens für Kinder entwickelt hat. Als Sozialräume bzw. umfassende Lern-, Lebens- und Entwicklungsorte für Kinder bilden Kindertageseinrichtungen heute eine kulturelle Selbstverständlichkeit und ein öffentlich-pädagogisches Regelangebot in der modernen Gesellschaft. Ein wichtiger Meilenstein auf diesem Weg war – mit Blick auf den Kindergarten – Anfang der 1990er-Jahre der Beschluss des Bundestages zur Verankerung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem 1. Januar 1996, mit dem den gewandelten Lebenslagen und Betreuungsbedürfnissen von Familien Rechnung getragen und zugleich der erste Schritt in Richtung einer bedarfsdeckenden Versorgung eingeleitet worden ist (vgl. Rauschenbach 2000). Fast 10 Jahre nach der sozialpolitisch erklärten und rechtlich verankerten Intention, den Elementarbereich zu stärken und den hieran anschließenden Aktivitäten der Länder und Kommunen, ihre Kapazitäten im Kindergartenbereich auszubauen, soll in den folgenden Ausführungen nunmehr der Versuch einer zukunftsorientierten Bestandsaufnahme gemacht werden. Hierzu werden auf der Grundlage der vorhandenen Daten zunächst allgemeine Struktur- und Entwicklungsparameter zu den Kindertageseinrichtungen vorgestellt, um im Anschluss hieran zunächst die Betreuungsquoten für die einzelnen Altersgruppen zu skizzieren und dann die Entwicklungen beim Personal zu verfolgen.

1. Allgemeine Entwicklungs- und Strukturmerkmale

Am 31.12.1998 bestanden bundesweit rund 48.200 Kindertageseinrichtungen mit über 3,1 Mio. Plätzen, in denen mehr als 373.000 Beschäftigte tätig waren (vgl. Tab. 1). Mit diesen Größenordnungen hat der quantitative Stellenwert des Arbeitsfeldes der Kindertageseinrichtungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe einen neuen

Tab 1: Einrichtungen, Plätze und Personal in Tageseinrichtungen für Kinder (Deutschland, alte und neue Länder; 1990-1998)

	1990/91	1994		1998			
	Abs.	Abs.	Änd. z. Vj. (%)	Abs.	% von insg.	Änd. z. Vj. (%)	Änd. z. 90/91 (%)
Deutschland							
Einrichtungen	53.877	46.623	-13,5	48.203	100,0	3,4	-10,5
Plätze	3.298.813	3.052.721	-7,5	3.104.441	100,0	1,7	-5,9
Personal	361.656	364.868	0,9	373.233	100,0	2,3	3,2
Alte Länder							
Einrichtungen	34.756	34.171	-1,7	38.492	79,9	12,6	10,7
Plätze	1.832.027	2.111.662	15,3	2.389.734	77,0	13,2	30,4
Personal	185.065	253.114	36,8	290.212	77,8	14,7	56,8
Neue Länder							
Einrichtungen	19.121	12.452	-34,9	9.711	20,1	-22,0	-49,2
Plätze	1.466.786	941.059	-35,8	714.707	23,0	-24,1	-51,3
Personal	176.591	111.754	-36,7	83.021	22,2	-25,7	-53,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Höhepunkt erreicht. Immerhin bündelten sich in diesem Handlungssegment gegen Ende der 1990er-Jahre 65% der gesamten personellen Ressourcen und 91% der Platzkapazitäten der Jugendhilfe (vgl. Tab. 1). Werden unterhalb dieser allgemeinen Parameter zur jugendhilfepolitischen Gesamtpositionierung der Tageseinrichtungen die Zahl der Einrichtungen auf der einen Seite sowie der Umfang des Platzangebots auf der anderen Seite detaillierter betrachtet, dann zeigen sich – wie bereits in der Vergangenheit – deutliche Strukturunterschiede in der west- und ostdeutschen Kita-Landschaft.

1.1 Die institutionellen Kapazitäten in Westdeutschland

Mit 38.500 Einrichtungen und knapp 2,4 Mio. Plätzen befanden sich im Jahr 1998 rund 80% aller Tageseinrichtungen und 77% des Platzangebots im Westen. Hierbei lässt sich das Betreuungssystem anhand der folgenden 5 Punkte näher kennzeichnen:

(1) *Die Entwicklung im Überblick:* Wie schon in den vergangenen Jahrzehnten ist auch die aktuelle Entwicklung im früheren Bundesgebiet durch Wachstum gekennzeichnet. Damit hat sich für die westdeutschen Kindertageseinrichtungen ein langfristiger Entwicklungsprozess fortgesetzt, der auf der Grundlage der Einrichtungsstatistik seit Mitte der 1970er-Jahre zu beobachten ist und der in den 1990er-Jahren erneut an Dynamik gewonnen hat. So ist seit 1990 die Zahl der Einrichtungen um rd. 3.700 bzw. 11% nach oben geklettert (vgl. Tab. 1). In noch stärkerem Maße hat sich das Platzangebot vergrößert: Mehr als eine halbe Mio. Plätze (oder gute 30%) sind seit

Beginn der 1990er-Jahre hinzugekommen, allein seit 1994 waren es 278.000 Plätze (bzw. ein Anstieg in Höhe von 13,2%).

(2) *Die Betreuungsangebote nach Altersgruppen:* Wird das gesamte Platzangebot mit Blick auf die einzelnen Altersgruppen näher aufgeschlüsselt, dann zeigt sich – wenig überraschend – auch für das Jahr 1998, dass mit großem Abstand die meisten Plätze im Kindergartenbereich zur Verfügung standen (vgl. Tab. 2). So sind bei 2,15 Mio. Plätzen 90% aller Kapazitäten für Kindergartenkinder ausgelegt. Dementsprechend gering ist das Angebot für Hortkinder mit 179.000 bzw. 7,5% und für Krippenkinder mit 58.000 oder 2,4%. Gleichwohl konnten – wie der Rückblick auf das Jahr 1994 verdeutlicht – neben den rund 233.000 Plätzen (+12,1%) für Kindergartenkinder, auch ca. 33.600 (+7,5%) Plätze für Hortkinder und 11.400 (+2,4%) für Krippenkinder

Tab 2: Entwicklung der Tageseinrichtungen (TE) für Kinder (alte Länder; 1990-1998)

Einrichtungsarten	1990	1994		1998			
	Abs.	Abs.	Änd. Vj. (%)	Abs.	%	Änd. Vj. (%)	Änd. 90-98 (%)
Einrichtungen							
Kinderkrippen	1.132	569	-49,7	584	1,5	2,6	-48,4
Kindergärten	25.167	27.335	8,6	29.491	76,6	7,9	17,2
Horte	3.397	1.765	-48,0	2.176	5,7	23,3	-35,9
Kombi-Einrichtungen	/	4.502	/	6.241	16,2	38,6	/
davon:							
TE m. alterseinheitl. Grup.	/	2.058	/	2.062	33,0	0,2	/
TE m. altersgem. Gruppen	1.851	1.317	-28,8	2.296	36,8	74,3	24,0
TE m. alterseinheitl. u. altersgemischten Gruppen	/	1.127	/	1.883	30,2	67,1	/
Insgesamt	34.756	34.171	-1,7	38.492	100,0	12,6	10,7
Plätze							
Kinderkrippen	28.171	11.988	-57,4	12.297	0,5	2,6	-56,3
Kindergärten	1.496.245	1.704.591	13,9	1.839.394	77,0	7,9	22,9
Horte	113.088	60.810	-46,2	75.147	3,1	23,6	-33,5
Kombi-Einrichtungen	/	334.273	15,8	462.896	19,4	38,5	/
davon:							
TE m. alterseinheitl. Grup.	/	187.685	/	188.407	40,7	0,4	/
TE m. altersgem. Gruppen	81.464	56.292	-30,9	116.027	25,1	106,1	42,4
TE m. alterseinheitl. u. altersgemischten Gruppen	/	90.296	/	158.462	34,2	75,5	/
Insgesamt	1.832.027	2.111.662	15,3	2.389.734	100,0	13,2	30,4
Plätze nach Altersgruppen der Kinder							
für Krippenkinder	/	47.064	/	58.475	2,4	24,2	/
für Kindergartenkinder	/	1.918.823	/	2.151.858	90,0	12,1	/
für Hortkinder	/	145.775	/	179.401	7,5	23,1	/

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

neu geschaffen werden. Gemessen am Ausbau des Elementarbereichs erscheinen diese Zuwächse allerdings als gering.

(3) *Die Angebotsstrukturen nach Einrichtungsart:* Geprägt wird die westdeutsche Kita-Landschaft weiterhin durch den klassischen Kindergarten (vgl. Tab. 2), in dem das Betreuungsangebot allein auf die Gruppe der Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt beschränkt ist. Sie stellten auch im Jahr 1998 die häufigste Einrichtungsart (77%) mit den meisten Plätze (77%) dar. Den zweitgrößten Block bildeten die sogenannten Kombi-Einrichtungen (mit rund 16% aller westdeutschen Tageseinrichtungen und 19,4% aller Plätze). Diese Einrichtungsform hat seit 1994 überdurchschnittlich zugenommen, wie sich sowohl an der Zahl der Einrichtungen (+38,6%) als auch am Platzvolumen (+38,5%) ablesen lässt. Allerdings bestanden zwischen den verschiedenen Formen von Kombi-Einrichtungen wiederum Größen- und Wachstumsunterschiede, wie vor allem das Platzvolumen dokumentiert: Über die meisten Plätze (41% des Angebotes in Kombi-Einrichtungen) verfügten die Tageseinrichtungen mit unterschiedlichen alterseinheitlichen Gruppen (wie die Gruppe der »Igel« für Krippen- und die der »Strolche« für Kindergartenkinder). Die Kindertageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen, in denen die herkömmliche Einteilung zwischen Kindergarten, Krippe und Hort durchbrochen wird und Kinder unterschiedlicher Altersgruppenzugehörigkeit – etwa von 4 Monaten bis 10 Jahren – gemeinsam betreut werden, stellten dagegen 1998 nur ein Viertel des Platzangebotes, das sich seit 1994 jedoch mehr als verdoppelt (+106%) hat. Damit handelt es sich bei Tageseinrichtungen mit altersgemischtem Erziehungskonzept seit Mitte der 1990er-Jahre um einen äußerst dynamischen Entwicklungsbereich. In Tageseinrichtungen mit beiden Formen (z.B. die reine Kindergartengruppe und möglicherweise die Gruppe für Kinder von 4 Monaten bis zum Schuleintritt) wurden 1998 rund 34% der Kombi-Plätze angeboten. Bei diesem Typ lag der Zuwachs bei den Platzkapazitäten im Vergleich zu 1994 ebenfalls bei überdurchschnittlichen 76%. Obgleich es weiterhin die herkömmlichen Kindergärten sind, die das Bild der westdeutschen Kita-Landschaft bestimmen, signalisiert die Entwicklung bei den kombinierten Kindertageseinrichtungen also einen deutlichen Trend in Richtung institutioneller Flexibilisierung.

(4) *Die Trägerlandschaft:* Das gewachsene Nebeneinander verschiedenster Träger mit unterschiedlichen Wertorientierungen und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gilt anerkannter Weise als zentrales und strukturbildendes Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe. Der hohe Stellenwert der Träger der freien Jugendhilfe spiegelt sich auch im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen, in dem rund 66% aller Einrichtungen und 63% des Platzangebotes in freier Trägerschaft sind (vgl. Tab. 3). Unter den freien Trägern dominieren vor allem die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die zusammengenommen rund 90% der Plätze freier Träger anbieten. Mit Blick auf die Platz-Einrichtungs-Relation wird deutlich, dass die öffentlichen Träger im Durchschnitt mehr Plätze pro Einrichtung (rund 68) haben als die freien (ca. 59). Unter letzteren sind es weniger die Wohlfahrtsverbände, sondern vor allem

Tab. 3: Einrichtungen, Plätze und Personal in Tageseinrichtungen für Kinder nach Trägergruppen (alte Länder; 1998)

	Insgesamt Abs.	Öffentl. Träger		Freie Träger		davon:			
		Abs.	% v. insg.	Abs.	% v. insg.	Wohlfahrtsverb.		sonst. freie Tr.	
						Abs.	%	Abs.	%
Plätze	2.389.734	895.747	37,5	1.493.987	62,5	1.342.677	89,9	151.310	10,1
Einrichtungen	38.492	13.193	34,3	25.299	65,7	20.715	81,9	4.584	18,1
Plätze pro Einr.	62,1	67,9	/	59,1	/	64,8	/	33,0	/

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

die sonstigen freien Träger, deren Einrichtungen mit 33 Plätzen pro institutioneller Einheit am kleinsten sind.

(5) *Die Einrichtungen mit Besonderheiten:* Werden noch einige ausgewählte Einrichtungen mit spezifischen konzeptionellen oder strukturellen Merkmalen herausgegriffen, dann lassen sich mit Blick auf die Plätze die folgenden Befunde festhalten:

- Am 31.12.1998 bestanden rund 6.800 Einrichtungen mit Plätzen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder (vgl. Tab. 4). Davon wurden in 6.200 Einrichtungen behinderte und nicht-behinderte Kinder gemeinsam betreut, während die Anzahl der Einrichtungen, die ausschließlich behinderte Kinder aufnahmen, rund 560 betrug. Bezogen auf die behinderten Kinder überwog das Platzangebot in

Tab. 4: Entwicklung des Platzangebotes in Tageseinrichtungen für Kinder (TE) nach ausgewählten Merkmalen (alte Länder; 1994 und 1998)

Einrichtungsarten	1994	1998		
	Abs.	Abs.	% v. insg.	Änd. z Vj. (%)
Einrichtungen insgesamt	34.171	38.492	100,0	12,6
Plätze insgesamt	2.111.662	2.389.734	100,0	13,2
Integrative TE	3.532	6.248	16,2	76,9
Plätze	257.294	458.020	19,2	78,0
dar.: Plätze für behind. Kinder	13.239	22.773	1,0	72,0
TE für behinderte Kinder	461	557	1,4	20,8
Plätze	12.835	15.236	0,6	18,7
TE f. Kinder v. Betriebsangeh.	247	285	0,7	15,4
Plätze	12.143	16.205	0,7	33,5
Kindergartenähnl. Einrichtungen	5.857	3.468	9,0	-40,8
Plätze	294.327	169.052	7,1	-42,6
TE von Elterninitiativen	2.881	3.515	9,1	22,0
Plätze	79.554	103.440	4,3	30,0

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

den integrativen Einrichtungen (mit 22.800 Plätzen für diese Gruppe) gegenüber der entsprechenden Platzzahl in den Sondereinrichtungen (15.200). Beide Angebotsformen für gehandicapte Kinder sind seit 1994 überdurchschnittlich ausgeweitet worden – die integrativen Tageseinrichtungen allerdings in weit stärkerem Maße.

- Tageseinrichtungen für Kinder von Betriebsangehörigen bieten vor dem Hintergrund der in den letzten Jahrzehnten stark gewachsenen Zahl der erwerbstätigen Elternteile und hier insbesondere der Mütter eine mögliche Lösungsstrategie, organisatorische und zeitliche Reibungsverluste zu verringern und Beruf und Familie besser zu vereinbaren. Obgleich die Einrichtungszahl in Westdeutschland seit 1994 von rund 250 um 15% auf 290 des Jahres 1998 gestiegen und die Anzahl der Plätze zeitgleich von 12.100 um 34% auf 16.200 zugenommen hat, ist das vorhandene Angebot im Bereich der betrieblichen Kinderbetreuung nachwievor eher begrenzt. So fallen lediglich 0,7% aller Einrichtungen und Plätze in diese Kategorie.
- Der Umfang der »Kindergartenähnlichen Einrichtungen« lag am 31.12.1998 bei rund 3.500 mit einem Angebot von 169.000 Plätzen. Im Vergleich zu 1994 und im Unterschied zu den anderen Tageseinrichtungen mit Besonderheiten ist die Zahl und das Platzangebot der »Kindergartenähnlichen« wieder rückläufig, nachdem die Kapazitäten zwischen 1990 und 1994 stark ausgeweitet worden sind. So ist die Zahl der Einrichtungen von rund 5.900 für 1994 um 41% auf 3.500 zurückgegangen, hat sich das Platzangebot zeitgleich von 294.300 auf 169.000 reduziert. Der Rückgang dieses Einrichtungstyps, der sich dadurch definiert, dass er zwar eine Betriebserlaubnis benötigt, aber geringere personelle und bauliche Standards erfüllen muss, stellt einen wichtigen Schritt in Richtung eines qualitativ verbesserten Betreuungssystems dar.
- Eine spezifische Gruppe im Trägerspektrum bilden die Elterninitiativen, die 9% aller Einrichtungen und rund 4% des Platzangebots unterhalten. Sie waren am allgemeinen Ausbau der Kindertageseinrichtungen überdurchschnittlich beteiligt: So sind zwischen 1994 und 1998 in den alten Ländern 22% mehr Einrichtungen und 30% mehr Plätze in Trägerschaft von Elterninitiativen entstanden.

1.2 Die institutionellen Kapazitäten in Ostdeutschland

In Ostdeutschland befanden sich 1998 mit 9.700 Einrichtungen rund 20% aller Tageseinrichtungen in der Bundesrepublik und mit 715.000 Plätzen 23% des Gesamtplatzangebots (vgl. Tab. 1). Im Detail lässt sich das ostdeutsche Betreuungssystem wie folgt charakterisieren:

(1) *Die Entwicklung im Überblick:* Auch mit Blick auf diese Teilregion treffen wir auf ein seit der Deutschen Einheit vertrautes, im Vergleich zur westdeutschen Situation allerdings konträres Bild. So konnte sich die ostdeutsche Kita-Landschaft nach der erheblichen Verringerung der institutionellen und personellen Kapazitäten zu Beginn der 1990er-Jahre auch zwischen 1994 bis 1998 nicht stabilisieren (vgl. Tab. 1 und Tab. 5): Insgesamt wurde seit 1991 die Zahl der Einrichtungen um 49% verringert und

Tab. 5: Entwicklung der Tageseinrichtungen (TE) für Kinder (neue Länder; 1991, 1994 und 1998)

Einrichtungsarten	1991	1994		1998			
	Abs.	Abs.	Änd. Vj. (%)	Abs.	%	Änd. Vj. (%)	Änd. 91-98 (%)
Einrichtungen							
Kinderkrippen	4.492	287	-93,6	109	1,1	-62,0	-97,6
Kindergärten	8.069	2.422	-70,0	626	6,4	-74,2	-92,2
Horte	2.733	1.892	-30,8	1.586	16,3	-16,2	-42,0
Kombi-Einrichtungen	/	7.851	/	7.390	76,1	-5,9	/
davon:							
TE m. alterseinheitl. Grup.	/	2.644	/	2.544	34,4	-3,8	/
TE m. altersgem. Gruppen	3.827	3.358	-12,3	3.027	41,0	-9,9	-20,9
TE m. alterseinheitl. u. altersgemischten Gruppen	/	1.849	/	1.819	24,6	-1,6	/
Insgesamt	19.121	12.452	-34,9	9.711	100,0	-22,0	-49,2
Plätze							
Kinderkrippen	208.869	10.757	-94,8	4.579	0,6	-57,4	-97,8
Kindergärten	557.807	134.398	-75,9	29.384	4,1	-78,1	-94,7
Horte	237.296	197.640	-16,7	148.043	20,7	-25,1	-37,6
Kombi-Einrichtungen	/	598.264	/	532.701	74,5	-11,0	/
davon:							
TE m. alterseinheitl. Grup.	/	274.158	/	246.531	46,3	-10,1	/
TE m. altersgem. Gruppen	231.407	158.582	-31,5	135.397	25,4	-14,6	-41,5
TE m. alterseinheitl. u. altersgemischten Gruppen	/	165.524	/	150.773	28,3	-8,9	/
Insgesamt	1.466.786	941.059	-35,8	714.707	100,0	-24,1	-51,3
Plätze nach Altersgruppen der Kinder							
für Krippenkinder	/	103.689	/	108.452	15,2	4,6	/
für Kindergartenkinder	/	552.865	/	334.922	46,9	-39,4	/
für Hortkinder	/	284.505	/	271.333	38,0	-4,6	/

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

das Platzangebot um 752.000 Plätze bzw. um mehr als die Hälfte (-51,3%) reduziert. Auch zwischen 1994 und 1998 waren die ostdeutschen Kindertageseinrichtungen mit 22% weniger Einrichtungen und 24% weniger Plätzen erneut mit gravierenden Abbauprozessen konfrontiert.

(2) *Die Betreuungsangebote nach Altersgruppen:* Die ostdeutschen Angebotskonstellationen differieren allerdings von den westdeutschen Strukturen. Obgleich auch in den neuen Ländern die meisten Plätze für Kindergartenkinder reserviert waren, weicht die Verteilung der Plätze vom westdeutschen Muster ab: So waren 1998 »nur« rund 47% der Plätze für Kindergartenkinder; dagegen 38% für Hort- und 15% für Krippenkinder reserviert. Damit sind der Krippen- und vor allem der Hortbereich nach wie vor umfassender als im Westen ausgebaut. Im Vergleich zu 1994 sind vor allem Plätze für Kindergartenkinder stark reduziert worden. Immerhin gab es im

Jahre 1998 rund 218.000 Kindergartenplätze weniger als 1994 (-39,4%). Vergleichsweise gemäßigt ist der Abbau im Hortbereich (-4,6%) vonstatten gegangen. Demgegenüber wurde das Platzangebot für Krippenkinder sogar um 4,6% erweitert.

(3) *Die Angebotsstrukturen nach Einrichtungsart:* Differenzen zeigen sich auch bei den Einrichtungstypen (vgl. Tab. 5): Im Unterschied zum westdeutschen Profil sind es mit 76% aller Einrichtungen und 75% des Platzangebots die Kombi-Einrichtungen, die das Arbeitsfeld prägen. Die reinen Kindergärten sind demgegenüber nur zu 6,4% unter den ostdeutschen Tageseinrichtungen vertreten und spielen als Einrichtungsform nur eine untergeordnete Rolle. Einen höheren Stellenwert als im Westen haben die Horte mit einem Anteil von 16% an den Einrichtungen und 21% am Platzvolumen. Unter den Kombi-Einrichtungen überwiegen die Tageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen (41%) gegenüber den Einrichtungen mit alterseinheitlichen Gruppen (34%) sowie den Kindertageseinrichtungen mit beiden Formen (25%). Die meisten Plätze (47%) werden jedoch von den Tageseinrichtungen mit alterseinheitlichen Gruppen angeboten. Von überdurchschnittlichen Abbauprozessen waren seit 1990 – mit Blick auf das Platzangebot – vor allem die herkömmlichen Krippen (-98%) und die Kindergärten (-95%) betroffen.

(4) *Die Trägerlandschaft:* In Ostdeutschland ist der Aufbau pluraler Trägerstrukturen seit der Deutschen Einheit weiter vorangeschritten. Lag der Anteil freier Träger 1991 an allen Einrichtungen noch bei 4,1% und waren es im Jahre 1994 bereits rund 16%, so betrug diese Quote am 31.12.1998 schon 29% (vgl. Tab. 6). Setzt sich dieser Trend in vergleichbarem Tempo fort, so ist mittelfristig mit einer bundesweiten Anglei-

Tab. 6: Einrichtungen, Plätze und Personal in Tageseinrichtungen für Kinder nach Trägergruppen (neue Länder; 1998)

	Insg. Abs.	Öff. Träger		Freie Träger		davon:			
		Abs.	% v. insg.	Abs.	% v. insg.	Wohlfahrtsv.		sonst. fr. Tr.	
						Abs.	%	Abs.	%
Plätze	714.707	497.061	69,5	217.646	30,5	184.041	84,6	33.605	15,4
Einrichtungen	9.711	6.894	71,0	2.817	29,0	2.312	82,1	505	17,9
Plätze pro Einr.	73,6	72,1	/	77,3	/	79,6	/	66,5	/

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

chung der Trägerstrukturen zu rechnen. Gleichwohl sind es weiterhin die öffentlichen Träger, die mit einem Anteil von 71% an den Einrichtungen und 70% an allen Plätzen im Jahre 1998 die Rahmenbedingungen in den neuen Ländern prägten. Unter den freien Trägern spielten die ostdeutschen Wohlfahrtsverbände (mit einem Angebot von 85% aller Plätze in freier Trägerschaft) eine vergleichbare Rolle wie ihre westdeutschen Partnerorganisationen. Mit Blick auf den institutionellen Zuschnitt sind die Einrichtungen im Osten im Durchschnitt größer als im Westen. Über die meisten Plätze pro Einrichtung (rund 80) verfügten hier die Wohlfahrtsverbände.

(5) *Die Einrichtungen mit Besonderheiten:* Mit Blick auf ausgewählte Kindertageseinrichtungen zeigen sich die folgenden Ergebnisse (vgl. Tab. 7):

- Im Gegensatz zur allgemeinen Entwicklung der ostdeutschen Kita-Landschaft sind die Betreuungsangebote für behinderte Kinder in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er-Jahre ausgeweitet worden. Hierbei wird das Konzept der gemeinsamen Erziehung behinderter und nicht-behinderter Kinder favorisiert: Während 1998 in den rund 1.500 integrativen Einrichtungen für behinderte Kinder 1,7% aller Plätze angeboten wurden, waren es in den 134 Sondereinrichtungen lediglich 1,4%.
- Ebenso wie in Westdeutschland hat auch in den neuen Ländern die Zahl der betrieblichen Einrichtungen – entgegen dem allgemeinen Trend – zugenommen. Hier hat sich die Einrichtungszahl von 55 für 1994 auf 64 des Jahres 1998 und das Platzvolumen zeitgleich von 3.300 auf 3.700 erhöht. Gemessen am ehemals stark ausgebauten System der betrieblichen Kinderbetreuung der DDR ist dieser Bestand (mit Anteilen am Gesamtangebot unter 1%) jedoch ausgesprochen gering.
- Auch mit Blick auf die kindergartenähnlichen Einrichtungen zeigt sich eine ähnliche Tendenz wie im Westen: So hat in Ostdeutschland die Zahl der Einrichtungen um 15% (von rund 1.800 für 1994 auf 1.500 für 1998) sowie Platzzahl um 12% (zeitgleich von 117.100 auf 103.400) abgenommen. In Relation zur allgemeinen ostdeutschen Entwicklung verlief dieser Prozess allerdings unterdurchschnittlich.
- Bei den Elterninitiativen ist die Entwicklung mit einem überproportionalen Anstieg dieser Einrichtungsart höchst auffällig. Mit 67% mehr Einrichtungen und 71% mehr Plätzen gegenüber 1994 haben die Elterninitiativen im Trägerspektrum

Tab. 7: Entwicklung des Platzangebotes in Tageseinrichtungen für Kinder (TE) nach ausgewählten Merkmalen (neue Länder; 1994 und 1998)

Einrichtungsarten	1994	1998		Änd. z. Vj. (%)
	Abs.	Abs.	%	
Einrichtungen insgesamt	12.452	9.711	100,0	-22,0
Plätze insgesamt	941.059	714.707	100,0	-24,1
Integrative TE	1.337	1.541	15,9	15,3
Plätze	129.784	150.322	21,0	15,8
dar.: Plätze für behind. Kinder	8.810	11.969	1,7	35,9
TE für behinderte Kinder	96	134	1,4	39,6
Plätze	4.375	6.144	0,9	40,4
TE f. Kinder v. Betriebsangeh.	55	64	0,7	16,4
Plätze	3.253	3.723	0,5	14,4
Kindergartenähnl. Einrichtungen	1.763	1.492	15,4	-15,4
Plätze	117.088	103.425	14,5	-11,7
TE von Elterninitiativen	124	207	2,1	66,9
Plätze	5.743	9.805	1,4	70,7

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

an Bedeutung gewonnen. Insgesamt bewegten sie sich mit einem Anteil von 2,1% an allen ostdeutschen Einrichtungen und mit einem Wert von 1,4% an den Plätzen weiterhin auf geringerem quantitativen Niveau als im Westen.

2. Die Betreuungsquoten – zum aktuellen Ausbaustand

Die bislang skizzierten Strukturmerkmale für West- und Ostdeutschland erlauben noch keine Folgerungen darüber, ob die skizzierten Veränderungen im Arbeitsfeld den Nachfragestrukturen entsprechen oder nicht. Als ein Indikator für die Bedarfsgerechtigkeit des Versorgungssystems kann die Betreuungsquote herangezogen werden, mit der die demographische Entwicklung rechnerisch in Beziehung zu den verfügbaren Plätzen pro Altersgruppe gesetzt wird. Orientiert an den einzelnen Gruppen lassen sich wiederum zunächst für den Westen die folgenden Befunde dokumentieren:

- Im größten Segment – dem Elementarbereich – erreichte die Betreuungsquote für *Kindergartenkinder* im Alter von 3 bis unter 6,5 Jahren am 31.12.1998 einen Wert von rund 87% (vgl. Tab. 8). Im Jahr 1994 betrug die entsprechende Quote lediglich 72%. Trotz der beachtlichen Steigerung der Platz-Kind-Relation bei den Kindergartenkindern und entgegen den Ausbaubestrebungen sämtlicher Bundesländer seit Mitte der 1990er-Jahre bestanden auch 1998 noch erhebliche länderspezifische Differenzen: Während etwa die Betreuungsquote in Berlin bei rund 70% lag, waren es in Baden-Württemberg dagegen 107%.
- Mit Blick auf die *Hortkinder* ist die Versorgungsquote im Vergleich zu 1994 (mit einer Relation von 5,1 Plätzen je 100 der 6- bis unter 10-Jährigen) nur geringfügig nach oben gegangen: Im Jahr 1998 lag der Wert mit 5,9% lediglich um 0,8 Punkte höher. Vergleichsweise gut war die Betreuungslage im Hortbereich der Stadtstaaten West-Berlin (35%), Hamburg (23%) und Bremen (16%). Noch unterhalb des Durchschnittswertes bewegten sich dagegen insbesondere Baden-Württemberg (3,2%), Rheinland-Pfalz (3,3%), das Saarland (3,5%) und Niedersachsen (3,5).
- Wird schließlich das Platzangebot für *Krippenkinder* in Kindertageseinrichtungen auf die altersentsprechende Bevölkerung bezogen, dann ergibt sich eine Betreuungsquote von 2,8%, die sich gegenüber 1994 (mit 2,1%) nur geringfügig um 0,7% nach oben entwickelt hat. Eine etwas höhere Rate bei den unter 3-jährigen Kindern weisen wiederum lediglich die drei Stadtstaaten auf.
- Wird ergänzend zur allgemeinen Betreuungsquote und begrenzt auf die Kindergartenkinder noch einmal die zeitliche Ausgestaltung des Platzangebotes in Relation zur entsprechenden Bevölkerungsgruppe fokussiert und damit ein weiterer, möglicher Qualitätsindikator hinzugezogen, dann zeigt sich, dass die Versorgungsquote 1998 bei den Ganztagsplätzen mit Mittagessen bei 16% und bei denjenigen ohne Mittagessen bei 48% lag – bei großen Schwankungen zwischen den einzelnen Ländern (vgl. Tab. 9). An diesen Differenzen werden nicht allein die unterschiedlichen Politiken der Länder bei der Gestaltung des Betreuungssystems offensichtlich, sondern auch die Interpretationsgrenzen der Kinder- und Jugendhilfestatistik bzw.

Tab. 8: Verfügbare Plätze für Kinder im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter (Bundesländer; 1994 und 1998; Reihenfolge nach Höhe der Platz-Kind-Relation für Kindergartenkinder innerhalb der alten und neuen Länder)

Bundesländer	Plätze für Kinder von 0 bis unter 3 J.	Plätze je 100 der 3-Jährigen	Plätze für Kinder v. 3 Jahren bis zum Schuleintritt	Plätze je 100 der 3- bis unter 6,5-Jährigen	Plätze für Kinder von 6 bis unter 10 Jahren	Plätze je 100 der 6- bis unter 10-Jährigen
Hamburg ¹	5.632	11,7	34.194	65,3	14.429	23,0
Berlin (West)	14.141	23,4	47.004	70,2	28.108	34,8
Schleswig-Holst.	2.004	2,3	78.429	76,5	5.959	4,8
Niedersachsen	4.547	1,8	230.413	76,5	12.666	3,5
Nordrhein-Westf.	13.902	2,5	546.684	81,6	37.146	4,5
Bremen	1.290	6,8	17.485	82,2	4.184	16,4
Bayern	5.269	1,4	380.443	82,8	31.936	5,7
Hessen	4.793	2,6	198.151	92,3	21.446	8,3
Saarland	715	2,5	35.229	97,2	1.599	3,5
Rheinland-Pfalz	1.728	1,4	152.348	101,8	6.185	3,3
Baden-Württemb.	4.454	1,3	431.478	106,6	15.743	3,2
Alte Länder	58.838	2,8	2.151.858	86,8	179.401	5,9
Berlin (Ost) ²	13.829	52,4	26.114	95,6	12.573	26,4
Mecklenb.-Vorp.	10.937	30,8	37.298	105,9	45.518	63,2
Brandenburg	26.360	51,9	54.942	107,1	82.085	82,3
Sachsen-Anhalt ²	23.936	47,2	57.281	108,6	16.583	16,6
Sachsen	20.866	24,1	97.105	114,3	110.033	69,2
Thüringen ²	12.524	25,9	62.182	129,3	4.541	5,0
Neue Länder	108.452	36,3	334.922	111,8	271.333	47,7
Deutschland	167.290	7,0	2.486.780	89,5	450.734	12,6

1 In Hamburg ist es offensichtlich zu einer Untererfassung gekommen, da die Ergebnisse deutlich von den Angaben, die dem Landesjugendamt vorliegen abweichen.

2 Ohne Horte der Schulverwaltung

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

die (hier nicht zu leistende) Notwendigkeit differenzierter Länderanalysen und begleitender Elternbefragungen zur Evaluation des Angebotssystems.

Bilanzierend lässt sich für Westdeutschland festhalten, dass sich die Versorgungsquote für Kindergartenkinder insgesamt in Richtung umfassender Angebotsstrukturen für diese Altersgruppe bewegt, obgleich auch im Kindergartensektor in einigen, insbesondere nördlichen Bundesländern, noch Handlungsbedarf besteht. Das vorhandene Platzangebot für Hort- und Krippenkinder befindet sich allerdings auch 1998 nicht im Einklang mit den gewandelten Bedürfnissen von Eltern nach einem bedarfsgerechten und abgestuften Angebot für alle Altersklassen. Mit Blick auf die Zukunft werden für die westdeutschen Tageseinrichtungen durch die grundlegenden Verschiebungen in der Alterspyramide zu Lasten jüngerer und zugunsten älterer Bevöl-

Tab. 9: Plätze für Kinder im Kindergartenalter nach Art des Platzes und Bundesländern (1998)

Bundesländer	Insgesamt		darunter: Ganztagsplätze			
	Absolut	Plätze je 100 Kinder der 3 bis unter 6,5-Jähr.	Ganztagsplätze mit Mittagessen	Plätze je 100 Kinder der 3 bis unter 6,5-Jähr.	Vor- und Nachmittagsplätze ohne Mittagessen	Plätze je 100 Kinder der 3 bis unter 6,5-Jähr.
Schleswig-Holst.	78.429	76,5	16.549	16,1	3.180	3,1
Hamburg	34.194	65,3	18.976	36,2	1.136	2,2
Niedersachsen	230.413	76,5	31.765	10,5	10.133	3,4
Bremen	17.485	82,2	6.360	29,9	398	1,9
Nordrhein-Westf.	546.684	81,6	121.927	18,2	403.792	60,2
Hessen	198.151	92,3	52.034	24,2	72.126	33,6
Rheinland-Pfalz	152.348	101,8	21.367	14,3	124.211	83,0
Baden-Württemberg	431.478	106,6	18.667	4,6	401.148	99,1
Bayern	380.443	82,8	70.364	15,3	146.178	31,8
Saarland	35.229	97,2	3.076	8,5	27.950	77,1
Berlin (West)	47.004	70,2	43.985	65,7	184	0,3
Alte Länder	2.151.858	86,8	405.070	16,3	1.190.436	48,0
Brandenburg	54.942	107,1	53.260	103,8	152	0,3
Mecklenb.-Vorp.	37.298	105,9	35.704	101,4	22	0,1
Sachsen	97.105	114,3	94.742	111,5	150	0,2
Sachsen-Anhalt	57.281	108,6	55.635	105,5	157	0,3
Thüringen	62.182	129,3	62.182	129,3	0	0,0
Berlin (Ost)	26.114	95,6	25.615	93,8	15	0,1
Neue Länder	334.922	111,8	327.138	109,2	496	0,2
Deutschland	2.486.780	89,5	732.208	26,3	1.190.932	42,9

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

kerungsgruppen ohne Zweifel erhebliche Veränderungen zu erwarten sein. Von den Auswirkungen dieses Wandlungsprozesses werden Kindertageseinrichtungen als jugendhilfepolitisches Handlungssegment, dessen Angebote vor allem auf jüngere Kinder zielen und das insofern relativ schnell mit sich verändernden Jahrgangsstärken konfrontiert wird, direkt und unmittelbar betroffen sein. Das Ausmaß und die Rapidität der sich verändernden Rahmenbedingungen wird insbesondere bei der Geburtenentwicklung deutlich: Wird die Anzahl der Kinder zugrundegelegt, die während eines Jahres geboren werden, so zeigt sich, dass die Zahl der 0 bis unter 1-Jährigen von rund 670.000 des Jahres 1998 aller Voraussicht nach auf 523.000 des Jahres 2010 bzw. um 22% sinken wird. Dies bedeutet zugleich, dass innerhalb von 10 Jahren pro Jahrgang 147.000 Kinder weniger zu erwarten sind. Gewendet auf die Altersgruppe der 3- bis unter 6,5-Jährigen bzw. den Kindergartenbereich heißt dies, dass sich, ausgehend vom ersten Prognosejahr, 1998 bis 2002 zunächst nur geringfügige Veränderungen ergeben, ab dem Jahre 2003 die Anzahl der Kinder jedoch

kontinuierlich um jährlich 3% zurückgehen wird. Unter den gegebenen Annahmen wird somit die Zahl potenzieller Kindergartenkinder im Jahr 2010 um 557.000 geringer sein als 1998. Wird die Betreuungsquote von 1998 zugrundegelegt, dann werden im Kindergartenbereich bis zu diesem Zeitpunkt 477.000 Plätze weniger benötigt (vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2000). Angesichts dieser Eckdaten sollten die hiermit verbundenen Implikationen sowohl auf Einrichtungsebene als auch im politischen Raum möglichst frühzeitig diskutiert und die sich zugleich eröffnenden Gestaltungsspielräume offensiv zur kindorientierten Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen genutzt werden.

In den ostdeutschen Bundesländern kann die Lage des Systems außerfamiliärer Kindererziehung demgegenüber wie folgt beschrieben werden (vgl. Tab. 8):

- Trotz der Reduktion der Platzkapazitäten war die Betreuungsquote für Kindergartenkinder im Jahr 1998 mit 112% außerordentlich hoch und hat sich seit 1994 (96,2%) sogar noch um fast 16% erhöht. Die (Über-)Kapazitäten sind in den einzelnen Ländern jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt: Während die Platz-Kind Rate in Berlin 1998 rund 96% erreichte, lag sie in Thüringen bei 129%.
- Bei den Hortkindern betrug die Versorgungsrate im Jahr 1998 rund 48% und im Jahr 1994 34%. In beiden Quoten sind allerdings die Schulhorte nicht enthalten, so dass die tatsächliche Betreuungslage für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren noch weitaus besser aussieht.
- Für die Kinder unter 3 Jahren bewegte sich die Rate bei 36%. Im Jahr 1994 waren es noch 41%. Obgleich die Anzahl der Plätze seit diesem Zeitpunkt um 4.800 erweitert worden ist, ist die sinkende Betreuungsquote vermutlich auf den Anstieg der Geburtenzahlen zurückzuführen (s.u.).

Im Vergleich zum früheren Bundesgebiet sind die ostdeutschen Angebotsstrukturen insbesondere mit Blick auf die familienergänzende Erziehung von Kleinkindern und die Nachmittagsbetreuung von Schulkindern ausgeglichener. Zugleich handelt es sich – wiederum mit Blick auf den Kindergartenbereich – bei den vorhandenen Kapazitäten überwiegend um Ganztagsplätze mit Mittagbetreuung (vgl. Tab. 9). So lag im Jahre 1998 die Betreuungsquote bei den Kindern von 3 bis 6,5 Jahren bei 109%, so dass den Wünschen der Eltern nach längeren Betreuungszeiten eher als im Westen entsprochen werden kann.

Perspektivisch betrachtet, wird im Unterschied zu den alten Ländern die Zahl der geborenen Kinder wieder nach oben klettern. Hier ist davon auszugehen, dass die Anzahl der 0- bis unter 1-Jährigen von rund 104.000 des Jahres 1998 auf 127.000 des Jahres 2010 bzw. um 22% steigen wird. Bezogen auf die Kindergarten-, Krippen- und Hortkinder ist auf der Grundlage des Basisjahres 1998 bis zum Jahr 2010 bei den 3- bis unter 6,5-Jährigen mit dem stärksten Anstieg (fast 45%) zu rechnen. Bei den unter 3-Jährigen werden die Zuwachsraten mit 27% etwas geringer ausfallen, da dieser Prozess bereits früher eingesetzt hat. Im Gegensatz hierzu wird der Hortbereich noch bis zum Jahr 2002 durch die deutlich sinkende Anzahl von Kindern im Alter von 6 bis 10 Jahren gekennzeichnet sein. Erst ab diesem Zeitpunkt wird sich die Zahl der Kinder im Hortalter wieder deutlich erhöhen (vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2000).

tistik 2000). In diesem Horizont könnte der drastische und die 1990er-Jahre prägende Abbau der institutionellen Kapazitäten im Osten zukünftig zum Stillstand kommen und zugleich eine neue Phase der Kita-Entwicklung eingeleitet werden.

3. Das Personal in den Einrichtungen

Die unterschiedlichen vergangenen und prognostizierten Entwicklungen in West und Ost beeinflussen ohne Zweifel auch die Lage und die Arbeitsbedingungen des Personals in einem Arbeitsfeld, in dem am 31.12.1998 bundesweit immerhin rund 373.200 Beschäftigte, davon größtenteils Frauen, tätig waren. Aufgrund der – außer der Gemeinsamkeit eines überwiegend weiblich dominierten Arbeitsfeldes – differierenden Personalstrukturen sollen die folgenden Befunde wiederum separiert zunächst für den west- und dann für den ostdeutschen Teilarbeitsmarkt festgehalten werden:

3.1 Zur personellen Situation in Westdeutschland

(1) *Die Entwicklung im Überblick:* In Westdeutschland ist die Beschäftigtenzahl analog zur Entwicklung des Gesamtarbeitsfeldes seit Mitte der 1970er-Jahre kontinuierlich nach oben geklettert. Dieser langfristige Trend setzte sich auch in den 1990er-Jahren fort, in denen das Personalvolumen zuletzt von 253.100 des Jahres 1994 auf rund 290.200 tätige Mitarbeiter im Jahr 1998 neuerlich expandiert ist (vgl. Tab. 10). Diese Wachstumsprozesse spiegeln sich ebenfalls bei der Betrachtung der Vollzeitfälle, d.h. dem rechnerischen Äquivalent zur Bereinigung teilzeitbedingter Beschäftigungseffekte. So ist die Zahl der Vollzeitfälle seit 1974 um 235% gestiegen und damit zwar weniger dynamisch als die unbereinigten Beschäftigtenzahlen, aber immer noch weit höher als die Einrichtungszahl (159%) sowie das Platzangebot (156%).

(2) *Die Teilzeitarbeit:* Aus langfristiger Perspektive stellt insbesondere die Zunahme der Teilzeittätigkeit bzw. umgekehrt der Rückgang der Vollzeitbeschäftigung ein wesentliches Strukturmerkmal dar: Hatten 1974 lediglich rund 21% der Beschäftigten einen Teilzeitarbeitsplatz, so waren es 1994 gut 36% und 1998 immerhin fast 42%. Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung von 1994 auf 1998 ist allerdings nicht allein auf die Entwicklung der Teilzeittätigkeit in diesem Zeitraum zurückzuführen, sondern auch durch das modifizierte und verfeinerte Erhebungskonzept beim Merkmal »Art der Beschäftigung« bedingt.¹

(3) *Die Alterszusammensetzung:* Erhebliche Wandlungserscheinungen sind darüber hinaus bei den Altersstrukturen ersichtlich: Waren 1974 über 46% der Beschäftigten unter 25 Jahre alt, so lag dieser Anteil 1998 lediglich bei rund 21%. Dementsprechend

1 Bis 1994 wurde nur zwischen hauptberuflicher Beschäftigung, unterteilt in »Voll- und Teilzeittätigkeit«, sowie »nebenberuflicher Beschäftigung« differenziert. Seit 1998 wird nach der genauen Wochenstundenanzahl gefragt. Als Teilzeitbeschäftigte werden nunmehr (orientiert an der betriebsüblichen tariflichen Arbeitszeit) alle Personen ausgewiesen, die unter 38,5 Stunden arbeiten. Deshalb sind zwar wesentlich trennschärfere Informationen zu ermitteln. Gleichwohl ist im Vergleich zu den früheren Daten mit Verzerrungen zu rechnen.

Tab. 10: Ausgewählte Daten zu Personal, Einrichtungen verfügbaren Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder (alte Länder; 1974-1998)

	1974		1990		1994		1998	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Personal ¹	112.767	100,0	185.065	164,1	253.114	224,5	290.212	257,4
Vollzeitfälle ¹	99.730	100,0	153.642	154,1	204.258	204,8	234.715	235,4
Frauen	111.218	98,6	179.174	96,8	243.365	96,1	274.416	94,6
Männer	1.549	1,4	5.891	3,2	9.749	3,9	15.796	5,4
< 25 J.	51.983	46,1	45.563	24,6	58.095	23,0	59.883	20,6
25 – 40 J.	39.109	34,7	96.490	52,1	123.167	48,7	124.936	43,0
40 – 60 J.	18.944	16,8	41.399	22,4	69.615	27,5	102.146	35,2
> 60 J.	2.731	2,4	1.613	0,9	2.237	0,9	3.247	1,1
Vollzeit	87.360	77,5	124.459	67,3	157.485	62,2	158.749	54,7
Teilzeit	24.295	21,5	56.874	30,7	92.158	36,4	121.195	41,8
Nebentätigkeit	1.112	1,0	3.732	2,0	3.471	1,4	10.268	3,5
Öffentliche Träger	/	0,0	62.642	33,8	91.828	36,3	106.086	36,6
Freie Träger	/	0,0	121.223	65,5	161.286	63,4	182.257	62,8
Privatgew. Träger	/	0,0	1.200	0,6	851	0,3	1.869	0,6
ErzieherInnen ¹	43.082	38,2	104.746	243,1	131.847	306,0	159.327	369,8
Soz.päd./Soz.arb. (FH) ¹	1.498	1,3	4.215	281,4	4.848	323,6	6.116	408,3
Dipl.-PädagogInnen ^{2,1}	/	/	905	511,3	1.597	902,3	1.634	923,2
KinderpflegerInnen ¹	24.753	22,0	29.637	119,7	40.497	163,6	46.002	185,8
Verberuflichung	78.348	69,5	153.643	83,0	200.035	79,0	238.851	82,3
Verfachlichung A ³	69.426	61,6	140.114	75,7	181.611	71,8	218.990	75,5
Verfachlichung B ³	44.673	39,6	110.477	59,7	141.114	55,8	169.985	58,6
Akademisierung	2.138	1,9	6.377	3,4	8.451	3,3	10.186	3,5
Professionalisierung	1.498	1,3	5.120	2,8	6.445	2,5	8.316	2,9
Krippe	4.479	4,0	6.943	3,8	3.224	1,3	3.226	1,1
Kindergarten	100.047	88,7	150.845	81,5	186.034	73,5	204.783	70,6
Hort	8.241	7,3	14.521	7,8	8.434	3,3	10.180	3,5
Kombi-Einrichtungen ⁴	/	/	12.756	6,9	55.422	21,9	72.023	24,8
Zahl d. Einrichtungen	24.208	100,0	32.905	135,9	34.171	141,2	38.492	159,0
Personal ¹	112.767	100,0	185.065	164,1	253.114	224,5	290.212	257,4
Plätze	1.532.206	100,0	1.750.563	114,3	2.111.662	137,8	2.389.734	156,0
Verhältniszahlen								
Vollzeitfälle pro Einr.	4,1		4,7		6,0		6,1	
Plätze pro Vollzeitfall	15,4		11,4		10,3		10,1	
Plätze pro Einrichtung	63,0		53,0		62,0		62,0	

1 In dieser Reihe sind in der %-Spalte der Index aufgeführt 1974 = 100.

2 Index 1982 = 100, da 1974 noch keine Dipl.-Pädagogen erhoben wurden, 1982 = 177.

3 Verberuflichung: Tätigen Personen, die über eine (wie auch immer geartete) Berufsausbildung verfügen; Verfachlichung A: Tätige Personen, die über eine fachlich einschlägige, sozialpädagogische Ausbildung verfügen; Verfachlichung B: wie Verfachlichung A aber ohne KinderpflegerInnen; Akademisierung: Tätige Personen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen; Professionalisierung: Diplom-SozialpädagogInnen und Diplom-SozialarbeiterInnen der Fachhochschulen sowie die an Universitäten ausgebildeten Diplom-PädagogInnen.

4 Kombi-Einrichtungen = Einrichtungen mit einem Angebot an Plätzen für Kinder mehrerer Altersgruppen, zumeist in altersgemischten Gruppen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

sind die Anteile der beiden mittleren Altersgruppen der 25- bis 40-Jährigen zeitgleich von 35% auf 43% und der 40- bis 60-Jährigen von 17% auf 35% stark angewachsen. Diese »Alterungstendenzen« des Personals deuten auch in diesem Arbeitsfeld auf ein Beschäftigungsverständnis und Erwerbsverhalten von Frauen hin, dass eher mit dem Modell der lebenslangen statt der vorübergehenden Berufstätigkeit korrespondiert. Zugleich lassen die Verschiebungen in der Alterszusammensetzung auf eine gestiegene Verweildauer des Personals im Beruf schließen.

(4) *Die Trägerstrukturen:* Den größten Teilarbeitsmarkt bildeten die Einrichtungen in freier Trägerschaft, in denen im Jahre 1998 rund 63% des Gesamtpersonals tätig waren. Dieser Wert ist im Vergleich zu 1990 mit rund 66% aller Beschäftigten bei den freien Trägern leicht zurückgegangen. Im Unterschied zu den öffentlichen Trägern mit 37% des Personals waren die Wirtschaftsunternehmen mit einem Anteil unter einem Prozent in diesem Arbeitsfeld als Arbeitgeber kaum von Bedeutung.

(5) *Der Personaleinsatz:* Entsprechend der Verteilung der institutionellen Kapazitäten erfolgte der Personaleinsatz (mit 71%) hauptsächlich im Kindergarten. Fast ein Viertel der Beschäftigten war in den Kombi-Einrichtungen tätig. Insgesamt sind die Beschäftigtenzahlen in den Einrichtungen nach oben gegangen: Betrug der Wert für die Vollzeitfälle pro Einrichtung 1974 noch 4,1, so lag die entsprechende Relation 1998 bei 6,1. Zugleich ist die Zahl der Plätze pro Vollzeitfall von 15,4 für das Jahr 1974 auf 10,1 für 1998 zurückgegangen. Damit hat sich die Personalausstattung in den Einrichtungen sukzessive verbessert.

(6) *Die Qualifikationen des Personals:* Verberuflichungs- und Verfachlichungstendenzen des Personals in Kindertageseinrichtungen lassen sich seit Mitte der 1970er-Jahre nachzeichnen: So ist der Anteil der Beschäftigten mit einer Berufsausbildung von 70% des Jahres 1974 auf 82% für 1998 gestiegen. Zeitgleich hat sich die Zahl der fachlich einschlägig qualifizierten MitarbeiterInnen von 62% auf 76% ausgeweitet. Akademisierung und Professionalisierungsprozesse sind demgegenüber in geringerem Umfang zu beobachten: Obgleich die Anteile der nicht einschlägig und einschlägig qualifizierten (Fach-) HochschulabsolventInnen im Vergleich zu 1974 (mit 1,9% und 1,3% am Personal) durchaus zugenommen haben, stagniert diese Entwicklung in den 1990er-Jahren (mit Werten zwischen 3,3% und 3,5% bei der Akademisierungs- sowie zwischen 2,8% und 2,9% bei der Professionalisierungsquote). Von der expansiven Beschäftigungsentwicklung seit Mitte der 1970er-Jahre hat vor allem die Berufsgruppe der ErzieherInnen (+370%) profitiert, obgleich die prozentualen Zuwächse bei den SozialarbeiterInnen und -pädagogInnen der Fachhochschulen (+408%) und den Diplom-PädagogInnen der Universitäten (+923% seit 1982) noch höher ausgefallen sind. Auch bei den KinderpflegerInnen weist die Beschäftigungskurve nach oben – allerdings mit einer unterdurchschnittlichen Zuwachsrate in Höhe von 186%.

(7) *Stellung im Beruf:* Nahezu erwartungsgemäß sind die Angestellten und Arbeiter die größte Beschäftigtengruppe in Kindertageseinrichtungen. Seit 1998 wird bei diesem Merkmal zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen differenziert. Hierbei zeigt sich, dass insgesamt 13% der tätigen Personen einen befristeten

Arbeitsplatz hatten – und zwar bei öffentlichen Trägern in geringerem Umfang (rund 11%) als bei freien Trägern (ca. 14%) (vgl. Tab. 11). Der Anteil der PraktikantInnen unterschiedlicher Ausbildungsstätten lag – unabhängig von der Trägerschaft – jeweils

Tab. 11: Personal in Tageseinrichtungen für Kinder nach Anstellungsträger und Stellung im Beruf (alte Länder; 1998)

Art des Trägers	Personal insgesamt	Beamte/Beamte auf Zeit	Angest., Arbeit. unbefristet	Ange-stellte, Arbeiter befristet	Ordens-/Mutterhausangehörige	PraktikantInnen	Zivildienstleistende	Personen i. FSJ	Sonst.
absolut									
Insgesamt	239.744	864	181.637	31.133	641	18.698	1.546	779	4.446
Öff. Träger	84.961	319	67.322	9.213	67	6.635	281	191	933
Freie Träger	154.783	545	114.315	21.920	574	12.063	1.265	588	3.513
in Prozent									
Insgesamt	100,0	0,4	75,8	13,0	0,3	7,8	0,6	0,3	1,9
Öff. Träger	100,0	0,4	79,2	10,8	0,1	7,8	0,3	0,2	1,1
Freie Träger	100,0	0,4	73,9	14,2	0,4	7,8	0,8	0,4	2,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

bei rund 8%. Im Unterschied zu anderen Bereichen sozialer Arbeit spielt der Zivildienst in Kindertageseinrichtungen mit einem Anteil von 0,6% eine geringe Rolle. Der graduell höhere Anteil der Zivildienstleistenden bei den freien (0,8%) gegenüber den öffentlichen Trägern (0,3%) ist auf die generell höhere Inanspruchnahme von ZDL'ern durch die Verbände zurückzuführen. Noch geringer ist der quantitative Stellenwert von Freiwilligendiensten zu verorten, die derzeit als mögliche Alternative zum Zivildienst diskutiert werden und deren etablierteste Form des Freiwilligen Sozialen Jahrs in der Kita-Statistik ausgewiesen wird.

3.2 Zur personellen Situation in Ostdeutschland

(1) *Die Entwicklung im Überblick:* Im Gegensatz zur westdeutschen, expansiven Beschäftigungsentwicklung hat sich der seit der Deutschen Einheit zu verzeichnende Arbeitsplatzabbau im Osten dramatisch fortgesetzt (vgl. Tab. 12). Betrug die Zahl der tätigen Personen im Jahr 1991 noch fast 176.600, und waren es 1994 nur noch rund 111.800, so erreichte der Beschäftigungsstand mit rund 83.000 tätigen Personen Ende des Jahres 1998 einen neuen Tiefstand. Gemessen in Vollzeitfällen wurde seit 1991 das Personal in den ostdeutschen Einrichtungen um rund 42% reduziert.

(2) *Die Teilzeitarbeit:* Mit der labilen Beschäftigungslage korrespondiert auch der bemerkenswert hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigten, der 1998 bei 71% lag und den westdeutschen Vergleichswert von 42% bei weitem übersteigt. Hierbei hat die Teilzeitarbeit vor allem seit 1994 (mit 36%) stark zugenommen.

(3) *Die Alterszusammensetzung:* Auffällig an den Altersstrukturen ist der geringe Anteil jüngerer Beschäftigter bzw. der hohe Wert bei den älteren Kräften. So waren

tätigen Personen) weitaus geringer und die Zahl der unbefristet beschäftigten Arbeitnehmer entsprechend höher (vgl. Tab. 13). Auf der Suche nach Erklärungen für diesen überraschenden Befund kann sowohl die überdurchschnittliche Zahl der über 40-Jährigen und der hiermit korrespondierende geringere Bedarf an befristet eingestellten Vertretungskräften für den Erziehungsurlaub als auch beschäftigtenfreundlichere Arbeitsvertragsregelungen herangezogen werden – zumal es aufgrund des Personalabbaus kaum zu Neueinstellungen auf flexibilisierterer vertraglicher Grundlage gekommen sein dürfte (vgl. Schilling in diesem Band). Bemerkenswert ist auch der mit 0,8% des Personals geringere Praktikantenanteil, der auf die bislang ungünstigen Beschäftigungsperspektiven des Berufsnachwuchses zurückzuführen ist.

4. Bilanz

Obgleich sich seit der Verankerung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und dem hiermit korrespondierendem Ausbau des Elementarbereichs die Betreuungslage im Kindergartenbereich insbesondere in Westdeutschland verbessert hat, bleibt zumindest das Angebot für Hort- und Krippenkinder ein thematischer Dauerbrenner. Somit stellen die drei Versorgungsbereiche insbesondere unter qualitativen Fragestellungen bundesweit kinder- und jugendhilfepolitisch aufmerksam zu verfolgende Entwicklungs- und Handlungsfelder dar. Die prognostizierte demographische Entwicklung in Westdeutschland bietet angesichts der zu erwartenden Ausgabensenkungen für den Kindergartenbereich eine doppelte Chance: zum einen den seit langen ausstehenden Ausbau des Platzangebots für Krippen- und Hortkinder und zum anderen die Forcierung einer breit angelegten Qualitätsoffensive zur fachlichen Weiterentwicklung des Betreuungssystems. Im Osten gilt es darüber hinaus auch bei zukünftig ansteigenden Kinderzahlen die bisherigen quantitativen Standards des Arbeitsfeldes zu wahren. Die bislang vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage geführte Diskussion über Qualitätsfragen ist damit insgesamt um eine neue politische Dimension reicher: nämlich um die Möglichkeit, über Lippenbekenntnisse hinaus frei werdende finanzielle Ressourcen im Elementarbereich tatsächlich im Sinne einer neuen Politik für Kinder zu nutzen, um damit in die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft zu investieren.

Literatur

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Anfrage des BMFSFJ zu ausgewählten Daten zur Situation und Entwicklung der Kindertageseinrichtungen vom 7.12. 2000.
- Rauschenbach, Th.: Kindertageseinrichtungen im System der sozialen Infrastruktur. Perspektiven pädagogischen Handelns, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., 2000, Heft 5, S. 173-183.

Jens Pothmann/Werner Thole

Wachstum ins Ungewisse

Jugendarbeit im Spannungsfeld von öffentlicher Wahrnehmung und Empirie

1. Einleitung

Die Kinder- und Jugendarbeit zeigt sich wie auch die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt nicht nur sperrig gegenüber empirischen Beobachtungen, sondern ist auch nur unzureichend Gegenstand solcher (vgl. u.a. Hornstein/Schefold 1993; Scherr/Thole 1998; Flösser u.a. 1998). Diese Annahme fand bis vor kurzem noch weitgehend Zustimmung. Inzwischen ist allerdings zu beobachten, dass die Forschungskompetenz bezüglich der Kinder- und Jugendhilfe wächst und auch die Kinder- und Jugendarbeit mehr und mehr in den Blick zumindest von qualitativ orientierten Untersuchungen (vgl. u.a. die Beiträge und Hinweise in Lindner 2000), Wirkungs- und Wirksamkeitsanalysen (Projektgruppe Wanja 2000; Spiegel 2000) und statistischen Sekundärberachtungen gerät (vgl. u.a. Nörber 1998; Pothmann/Thole 1999; Pothmann 1998; Thole 1997, 2000a).

Dieser Zuwachs an Forschungskompetenz scheint allerdings nicht mit einem Ausbau der Kinder- und Jugendarbeit im letzten Jahrzehnt zu korrespondieren. Vertrauen wir den Beobachtungen der sozialpädagogischen AkteurInnen der Praxis, dann ist die Kinder- und Jugendarbeit seit dem Ende des letzten Jahrhunderts nach einer gut einhundertfünfzigjährigen Geschichte ernsthaft in ihrer Existenz gefährdet. Allerorten scheint der rote Sparstift die Etats für die Kinder- und Jugendarbeit zu markieren, monetäre Streichungen zu notieren und die politischen Gremien auch zu solchen zu veranlassen. Eine allgemeine Krisenrhetorik durchzieht – wieder einmal – den praxisorientierten Fachdiskurs, zumal darüber hinaus soziale und kulturelle Wandlungsprozesse in der Jugendphase sowie eine wachsende kommerzielle Konkurrenz der Freizeit- und Kulturindustrie als weitere Krisenfaktoren für die Kinder- und Jugendarbeit identifiziert werden (vgl. u.a. Wensierski 1999, S. 45) – einerseits. Andererseits melden sich erstmals in breiterer Form Stimmen aus Kinder- und Jugendarbeit fernstehenden disziplinären Milieus und betonen die Bedeutung dieses sozialpädagogischen Handlungsfeldes für die infrastrukturelle Ausgestaltung lokaler Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen: »Eine dynamisch wachsende Gesellschaft wird durch Normabweichung gerade zur weiteren Modernisierung vorangetrieben. Sie kann nie-

mals zum Stillstand vollkommener Normkonformität gelangen. Die gewachsene Gewalt der an den Rand gedrückten Jugendlichen hat ja eine Diskussion über die Normerosion ausgelöst, aus der wieder Anstrengungen zur Bewältigung des Problems durch verstärkte Jugendarbeit hervorgehen« (Münch 1998, S. 124).

Der Beitrag wird diesen Beobachtungen nachgehen und *erstens* danach fragen, inwieweit die vor allem über fiskalpolitische Entscheidungen begründete Wahrnehmung eines Abbaus der Kinder- und Jugendarbeit sich mit empirischen Befunden deckt. *Zweitens* thematisiert der Beitrag die auf gesellschaftliche Wahrnehmungsprozesse gestützte sozialpolitische Indienstnahme der Kinder- und Jugendarbeit in der Form, dass diesem sozialpädagogischen Arbeitsfeld u.a. das Mandat obliegt, die auffälligen jugendlichen und kindlichen Biographien zu stabilisieren, die durch gesellschaftlich induzierte Krisen oder selbst- beziehungsweise fremdzerstörerische Effekte Brüche und Inkonsistenzen zeigen. Diesem gesellschaftlichen Mandat von Kinder- und Jugendarbeit einmal nachzugehen, beinhaltet gleichermaßen die Dimension, dass die AkteurInnen der sozialpädagogischen Praxis zuweilen das Mandat einer präventiven Wirkung gegen aggressives und delinquentes Verhalten unhinterfragt zu übernehmen scheinen, um diese zu »verkaufsrhetorischen« Selbstbegründungszwecken zu nutzen.

2. Situation und quantitative Entwicklungen der Kinder- und Jugendarbeit im Überblick

Strukturdaten zur Kinder- und Jugendarbeit

Die Kinder- und Jugendarbeit in der Bundesrepublik Deutschland kann zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf einen beachtlichen Entwicklungsstand verweisen:¹

- Insgesamt werden allein an öffentlichen Mitteln für die außerschulische Kinder- und Jugendarbeit im Jahre 1999 über 2,6 Mrd. DM etatisiert, d.h. für einen Heranwachsenden zwischen dem 12. und dem 21. Lebensjahr werden statistisch etwa 290 DM im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit aufgewendet (vgl. Tab. 1). Im Vergleich mit anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe ist die Kinder- und Jugendarbeit somit nach der Kindertagesbetreuung und den Hilfen zur Erziehung das drittgrößte Feld, gleichwohl die Ausgaben in Höhe von 2,6 Mrd. DM nicht mehr als 7,5% der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt entsprechen (vgl. Liebig/Struck in diesem Band).

¹ Da im Folgenden der besseren Lesbarkeit willen darauf verzichtet wird, jede Zahl gesondert zu belegen, hier die Datenquellen im Überblick: Die Angaben zu den Maßnahmen der Jugendarbeit werden in der Fachserie 13, Reihe 6.2 »Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe«, die zu der personellen und einrichtungsbezogenen Entwicklung in der Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« und die zu den aufgewendeten Finanzmitteln in der Fachserie 13, Reihe 6.4 »Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe« vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht.

Tab. 1: Einrichtungen, Personal, Maßnahmen, TeilnehmerInnen und finanzielle Aufwendungen zur Kinder- und Jugendarbeit (Deutschland)

EINRICHTUNGEN (1998) ¹			PERSONAL (1998)		
insgesamt	der freien Trägern	pro 12- bis 21-Jährige	insgesamt	bei freien Trägern	pro 12- bis 21-Jährigen
17.920	11.861 (66%)	509	49.967	31.959 (64%)	183,0
MAßNAHMEN (1996) ²		TEILNEHMER (1996)		AUSGABEN (1999) ³	
insgesamt	pro 10.000 der 12- bis 21-Jährigen	insgesamt	pro 100 der 12- bis 21-Jährigen	insgesamt in 1.000 DM	pro 12- bis 21-Jährige in DM
130.372	146	4.672.972	52	2.654.007	287,31

- ¹ Als Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit werden aus der Einrichtungs- und Personalstatistik die Jugendtagungs- und Jugendbildungsstätten, die Jugendzentren und Freizeitheime, die Jugendräume und -heime, die Jugendberatungsstellen, die Initiativen der mobilen Jugendarbeit, die Jugendkunstschulen u.ä., die Einrichtungen der Stadtranderholung, die pädagogisch betreuten Spielplätze, die Ferienerholungsstätten, die Jugendzeltplätze, die Kur-, Genesungs- und Erholungseinrichtungen sowie die Jugendherbergen und Jugendgästehäuser berücksichtigt.
- ² Als Maßnahmen der Jugendarbeit werden im Rahmen der Erhebung der amtlichen Daten Kinder- und Jugendberholungen, außerschulische Jugendbildungen, Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit sowie Mitarbeiterfortbildungen bei freien Trägern erfasst, soweit sie öffentlich gefördert werden (vgl. zur Segmentalität der Maßnahmenstatistik Thole 1997).
- ³ Ausgaben für den Bereich der Kinder- und Jugendarbeit beinhalten finanzielle Aufwendungen der öffentlichen Hand für Maßnahmen der Jugendarbeit – hier wird unterschieden zwischen Kinder- und Jugendberholungen, außerschulischen Jugendbildungen, Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit, Mitarbeiterfortbildungen und sonstigen Angeboten der Jugendarbeit – sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.2; Reihe 6.3; Reihe 6.4, Stuttgart verschiedene Jahre (vgl. Fußnote 1); eigene Berechnungen

- Von den in die Kinder- und Jugendarbeit investierten Mitteln entfallen u.a. auf die sonstige, allgemeine Jugendarbeit 290 Mio. DM, auf die außerschulische Jugendbildung 205 Mio. DM, auf die Kinder- und Jugendberholung 150 Mio. DM, auf die internationale Jugendarbeit 65 Mio. DM sowie auf die Fort- und Ausbildung von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen 77 Mio. DM. Zusätzlich werden für Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit seitens der Jugendbehörden mehr als 1,9 Mrd. DM im Jahre 1999 ausgegeben.
- Die Erhebung zu den Einrichtungen und tätigen Personen in der Kinder- und Jugendhilfe zum Stichtag 31.12.1998 weist für die Kinder- und Jugendarbeit 17.920 Einrichtungen aus, in denen knapp 50.000 haupt- und nebenberuflich beziehungsweise auf Honorarbasis tätige Personen beschäftigt sind (vgl. Tab. 1).
- Allein nur an den statistisch registrierten, öffentlich geförderten 130.372 Maßnahmen der außerschulischen Jugendbildung, der internationalen Jugendarbeit, der MitarbeiterInnenfortbildung und der Kinder- und Jugendberholung nahmen zum Zeitpunkt der letzten vorliegenden Erhebung 1996 4,7 Mio. heranwachsende junge Menschen teil (vgl. Tab. 1).

Im Folgenden soll der Blick auf den statistisch dokumentierten Datenpool zur Kinder- und Jugendarbeit etwas schärfer gestellt werden, der gegenwärtige Stand detaillierter beschrieben sowie der Frage nachgegangen werden, ob und wenn ja wie sich das Gesamtprofil dieses sozialpädagogischen Handlungsfeldes in den letzten Jahrzehnten verändert hat.

Kinder- und Jugendarbeit zwischen »Expansion« und »Krisenmetaphorik«

Im Rückblick auf die zurückliegende Dekade dokumentieren die amtlichen Daten zur Kinder- und Jugendarbeit eine insgesamt überraschende Entwicklung. Sowohl bezogen auf die absolute Entwicklung der Einrichtungen als auch bezüglich der Personalentwicklung ist eine deutliche quantitative Ausdehnung der Kinder- und Jugendarbeit für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland statistisch dokumentiert. Der Einrichtungsbestand ist sowohl in den östlichen als auch in den westlichen Bundesländern angestiegen, bundesweit von 13.437 zu Beginn der 1990er-Jahre über 13.446 im Jahre 1994 auf 17.920 Einrichtungen 1998 – also um gut 33% (vgl. Tab. 2). Sogar um über 50 % expandierte das Personal in den Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendarbeit, von 33.085 Beschäftigten in den Jahren 1990 und 1991 über 41.955 Beschäftigte 1994 bis zu den schon genannten 49.967 Beschäftigten bundesweit 1998.² Dabei ist für den Zeitraum 1994 bis 1998 durchaus auffällig, dass das Wachstum für die Bundesrepublik insgesamt vor allem durch die Ausweitung der Kinder- und Jugendarbeit in den östlichen Bundesländern getragen wird. Die Entwicklung in den westlichen Bundesländern beinhaltet eher eine Konsolidierung des Personalvolumens, zumal wenn die Veränderungen im Erhebungskonzept der Einrichtungs- und Personalstatistik zwischen 1994 und 1998 berücksichtigt werden (vgl. Fußnote 2). Dieser deutliche Trend einer wachsenden Kinder- und Jugendarbeit zeigt sich sowohl an Hand eines Anstiegs der öffentlich geförderten Maßnahmen und den daran teilnehmenden jungen Menschen als auch einer Steigerung der seitens der öffentlichen Hand aufgewendeten finanziellen Mittel um 21,5% von 2,1 Mrd. DM im Jahre 1992 auf über 2,6 Mrd. DM im Jahre 1999 (vgl. Tab. 2).

2 Der hier ausgewiesene Anstieg der Einrichtungs- und Personalzahlen vor allem zwischen 1994 und 1998 ist allenfalls zu einem geringen Teil darauf zurückzuführen, dass das Spektrum der berücksichtigten Einrichtungen in der Jugendarbeit sich kategorial erweitert und ausdifferenziert hat. So werden 1998 im Vergleich zur Erhebung 1994 Jugendberatungsstellen sowie Einrichtungen bzw. Initiativen der mobilen Jugendarbeit bei der Erhebung gesondert erfasst (vgl. Schilling 1998). Würde man diese »neuen« Erhebungskategorien der Einrichtungs- und Personalstatistik herausrechnen, da man davon ausgeht, dass mit diesen Aspekte eines Arbeitsfeldes erfasst werden, die vorher unberücksichtigt blieben, dann umfasst das Wachstum der Einrichtungen immer noch 26% sowie das des Personals 41%. Gleichmaßen ist es allerdings plausibel anzunehmen, dass die neu hinzugekommenen Erhebungskategorien allenfalls zum Teil Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit mit in den Blick nehmen, die vorher unerfasst blieben. Zum Kernbereich der Kinder- und Jugendarbeit werden hier Jugendtagungs- und Jugendbildungsstätten, Jugendzentren und Jugendfreizeitheime, Jugendräume und Heime der Offenen Tür, Einrichtungen und Projekte der mobilen Jugendarbeit, Jugendkunstschulen und kulturpädagogische Projekte, Einrichtungen der Stadtranderholung und betreute Spielplätze gezählt. Kinder- und Jugenderholungsstätten, Jugendzeltplätze, Kur- und Erholungseinrichtungen sowie Jugendherbergen und Jugendgästehäuser werden als erweiterter Bereich der Kinder- und Jugendarbeit gefasst.

Tab. 2: *Entwicklungen der Kinder- und Jugendarbeit (Deutschland; 1990-1999)¹*

Jahr	Maßnahmen ²	TeilnehmerInnen ²	Einrichtungen ³	Personal ³	Ausgaben in DM ⁴
1990/91	/	/	13.437	33.085	/ ⁵
1992	127.915	4.308.121	/	/	2.184.278
1994	/	/	13.446	41.955	2.275.053
1996	130.372	4.671.921	/	/	2.453.018
1998	/	/	17.920	49.967	2.537.254
1999	/	/	/	/	2.654.007
Entwicklung ⁴ in % ⁴	2.457 1,9	363.800 8,4	4.483 33,4	16.882 51,0	469.729 21,5
Angaben bezogen auf die Bevölkerungsgruppe der 12- bis 21-Jährigen					
1990/91	/	/	661	268	/ ⁶
1992	145	48,9	/	/	247,98
1994	/	/	650	208	260,46
1996	146	52,3	/	/	274,42
1998	/	/	509	183	278,20
1999	/	/	/	/	287,31

1 Die Tabelle beinhaltet amtliche Daten zur Kinder- und Jugendarbeit aus den Teilstatistiken zu den Maßnahmen der Jugendarbeit, zu den Einrichtungen und tätigen Personen in der Jugendhilfe sowie zu den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe. Diese verschiedenen Teilstatistiken der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik bieten einen Blick auf die Kinder- und Jugendarbeit aus unterschiedlichen Perspektiven. Allerdings ist dies nicht jeweils zu gleichen Zeitpunkten möglich, da die Erhebungszeiträume der Teilstatistiken unterschiedlich sind (vgl. Rauschenbach/Schilling 1997a). Die nicht ausgefüllten Tabellenfelder in den Spalten weisen darauf hin, dass in diesem Jahr keine amtlichen Daten zu dem jeweiligen Aspekt erhoben wurden.

2 Vgl. dazu Tabelle 1 Anmerkung 2.

3 Vgl. dazu Tabelle 1 Anmerkung 1.

4 Vgl. dazu Tabelle 1 Anmerkung 3; Angaben in 1.000 DM.

5 Die hier in absolut und in % ausgewiesene Entwicklung dokumentiert jeweils die Differenz zwischen dem frühesten und dem spätesten Erhebungszeitpunkt in den 1990er-Jahren.

6 Für das Jahr 1991 werden zu den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe keine Angaben gemacht, da für dieses Jahr von einer Untererfassung bei den finanziellen Aufwendungen auszugehen ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt: *Fachserie 13, Reihe 6.2; Reihe 6.3; Reihe 6.4, Stuttgart verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen*

Mit Blick auf die referierten, statistisch ausgewiesenen Befunde ist festzuhalten, dass sich die allgemeine Wahrnehmung und publizierte Stimmung, wonach im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit seit Mitte des letzten Jahrzehnts eine rigide Sparpolitik regiert und sich diese auch massiv und unmittelbar auf die unterschiedlichsten jugendpädagogischen Varianten und Maßnahmen auswirkt (vgl. u.a. Damm 1998; Schulze-Krüdenner/Homfeldt 2001), ebenso wenig abbildet wie die Vermutung, dass eben jene wahrgenommene Sparpolitik sich insbesondere negativ bei den Freien Trägern dokumentiert. Im deutlichen Kontrast zu dem vielerorts kolportierten Eindruck der Manifestierung einer dramatischen Sparpolitik auf allen Ebenen hat sich die Kinder- und Jugendarbeit sogar deutlich ausgedehnt und ihren Stand als ein zumindest unter

quantitativen Gesichtspunkten wesentliches Feld des Bildungsbereiches konsolidiert. Dieser Trend zeigt sich auch bei den Freien Trägern. Im Bundesdurchschnitt repräsentieren sie seit den 1980er-Jahren kontinuierlich sowohl einen Einrichtungs- wie Personalanteil von ca. 60%, der lediglich Mitte des letzten Jahrzehnts durch die besondere Aufbausituation in den östlichen Ländern für kurze Zeit getrübt wurde (siehe hierzu weiter hinten). Die Freien Träger haben also an der positiven Gesamtentwicklung der Kinder- und Jugendarbeit auf hohem Niveau im ungefähr gleichen Verhältnis wie die öffentlichen Träger partizipiert. Gleichwohl sind Verschiebungen zu identifizieren, die diesen Befund insgesamt zwar nicht einschneidend trüben, dennoch partiell relativieren:

- Statistisch ausgewiesen ist in diesem Zusammenhang eine Reduzierung der Angebote und der TeilnehmerInnenzahl bei den öffentlich geförderten Maßnahmen der außerschulischen Jugendbildung, der internationalen Jugendarbeit, der MitarbeiterInnenfortbildung und der Kinder- und Jugenderholung in den westlichen Bundesländern. Die Zahl der registrierten Maßnahmen sank von 1988 bis 1992 um 2.031 und bis 1996 nochmals um gut 3.300 Veranstaltungen auf 112.101 Maßnahmen. Ob sich hierdurch jedoch der schon zitierte Trend eines Abbaus der Kinder- und Jugendarbeit insgesamt belegt, bleibt offen. Die Entwicklung deutet möglicherweise eher auf einen partiellen Popularitätsverlust der öffentlich geförderten Maßnahmen der erholungsbezogenen und der internationalen Jugendarbeit in den westlichen Bundesländern hin als auf eine kalkulierte Rückführung der Angebotspalette.³ Hierfür spricht, dass nach bis dato permanenten Steigerungen von 1992 auf 1996 erstmals auch die Zahl der TeilnehmerInnen zurückging, von 3,65 Mio. auf 3,61 Mio., sowie die ungleiche Verteilung des Gesamtrückgangs auf die westlichen Bundesländer (vgl. Pothmann/Thole 1999).
- Auch die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit in der Bundesrepublik verifiziert ohne weiteres keineswegs einen Abbau, gleichwohl von 1995 nach 1998 eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit von gut 9 Mio. DM statistisch ausgewiesen wird, die sich allerdings im Erhebungsjahr 1999 nicht weiter fortgesetzt hat. Über die letzten zehn Jahre hinweg ist eine Steigerung der Ausgaben für dieses sozialpädagogische Handlungsfeld von ca. 350 Mio. DM und eine Erhöhung der pro Kopf Ausgaben von rund 40 DM zu verbuchen. Allerdings sank der prozentuale Anteil der Aufwendungen für die Kinder- und Jugendarbeit an den Gesamtaufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe leicht um 0,3 Punkte von 7,8% auf 7,5%. Die prozentuale

3 So zeigen sich für die Kinder und Jugenderholungen sowie für den Bereich der internationalen Jugendarbeit folgende Entwicklungen: Werden bei diesen Maßnahmen 1992 noch rund 2,3 Mio. TeilnehmerInnen in Westdeutschland gezählt, so reduziert sich diese Zahl bis zum Jahre 1996 um mehr als 135.000 junge Menschen. Dieser Trend zeichnet sich auch in den Ausgaben der Jugendbehörden wieder. Zwischen 1992 und 1998 (die Angaben zu den Ausgaben für die alten Bundesländer des Jahres 1999 zu den einzelnen Leistungsarten der Jugendarbeit lagen zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung noch nicht vor) sind die Aufwendungen für Kinder- und Jugenderholungen sowie für die Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit von rund 176,6 Mio. DM auf 151,1 Mio. DM um mehr als 14% zurückgegangen.

Absenkung erscheint zuvorderst sogar nicht einmal eine Folge der Mehraufwendungen für den Bereich der in den 1990er-Jahren massiv ausgebauten Tageseinrichtungen für Kinder in den westlichen Bundesländern zu sein, sondern ist auf die drastische Steigerung der Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen insbesondere in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Eine genauere Betrachtung allerdings zeigt, dass die Ausgaben für die Jugendarbeit in den westlichen Bundesländern um ca. 390 Mio. DM anstiegen, sich jedoch der Anteil der Ausgaben für dieses Handlungsfeld an den Gesamtaufwendungen der Kinder- und Jugendhilfe in den westlichen Bundesländern infolge der doch deutlichen Mehraufwendungen für Kindertageseinrichtungen von 9,2% auf 7,7% reduzierte.

Trotz dieser Hinweise aus dem empirischen Material ist entgegen der Krisenrhetorik der sozialpädagogischen AkteurInnen im Feld der Kinder- und Jugendarbeit festzustellen, dass insgesamt mit Blick auf die letzte Dekade des vorherigen Jahrhunderts von keinem statistisch ausgewiesenen Abbau der Kinder- und Jugendarbeit ausgegangen werden kann. Allerdings deuten einige, an dieser Stelle nicht näher ausgeführte Befunde für das frühere Bundesgebiet darauf hin, dass der Ausbau dieses sozialpädagogischen, außerschulischen Handlungsfeldes möglicherweise vorerst seinen Expansionshöhepunkt erklommen hat und nunmehr – so bleibt zu hoffen – in eine das Feld qualitativ profilierende Konsolidierungsphase eintritt.

Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendarbeit

Einhergehend mit dem über die Zahlen dokumentierten Wachstum der Kinder- und Jugendarbeit zeigen sich deutliche Veränderungen in der Personalstruktur. So lässt sich seit Mitte der 1970er-Jahre über eine sukzessive Steigerung des Anteils von Hochschul- und FachschulabsolventInnen eine formale Verfachlichung der Kinder- und Jugendarbeit nachzeichnen (vgl. Thole 2000b, S. 48 ff.), die sich nach einem leichten Einbruch zu Beginn der 1990er-Jahre weiter fortsetzt. Bundesweit können 22,3% der pädagogischen MitarbeiterInnen in der Kinder- und Jugendarbeit inzwischen auf die gelungene Absolvierung eines sozialpädagogischen bzw. sozialarbeiterischen sowie 6,1% auf ein erziehungswissenschaftliches Studium und 17,5% auf eine erfolgreich bestandene Abschlussprüfung an einer Fachschule für ErzieherInnen zurückblicken.⁴ Damit beträgt der Professionalisierungsgrad, also der Anteil derjenigen Beschäftigten, die eine einschlägige akademische Qualifizierung vorweisen können, in diesem sozialpädagogischen Feld inzwischen 28,7% und der Grad der Verfachlichung insgesamt knapp 50%. Zu Beginn des neuen Jahrhunderts engagieren sich damit mehr AkademikerInnen und weitaus mehr fachlich ausgebildete Personen in der Kinder- und Jugendarbeit als zu Beginn der statistischen Erfassung (zur spezifischen Entwicklung in den neuen Bundesländern vgl. Thole/Pothmann 2001, S. 159 f.). Trotz

4 Bei diesen Angaben zum Stand des formalen Qualifikationsniveaus der in der Jugendarbeit tätigen Personen wurden die Beschäftigten als Grundgesamtheit genommen, deren überwiegend ausgeübte Tätigkeit dem Feld der Kinder- und Jugendarbeit zuzuordnen ist (kulturelle Jugendbildungsarbeit, außerschulische Jugendbildungsarbeit, Kinder- und Jugenderholung, freizeitbezogene und offene Jugendarbeit, Jugendverbandsarbeit, mobile Jugendarbeit, Jugendberatung im Sinne des § 11 SGB VIII und Spielplatzwesen) (vgl. dazu auch Rauschenbach/Schilling 1997a, S. 154).

dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung muss dennoch festgestellt werden, dass auch heute noch über 50% der MitarbeiterInnen nicht darauf verweisen können, sich über ein Studium oder eine ausgewiesene pädagogische Ausbildung hinreichend auf eine Tätigkeit in der Kinder- und Jugendarbeit vorbereitet zu haben. Dass möglicherweise viele von ihnen trotzdem im Beruf qualifiziert arbeiten, ist über die statistischen Daten weder zu belegen noch in Zweifel zu ziehen – immer noch unwidersprochen gilt: Die formale Qualifikation alleine ist kein Indiz dafür, ob jemand für die außerschulische Kinder- und Jugendarbeit hinreichend qualifiziert und geeignet ist (vgl. Lüers 1979, S. 57; Thole/Küster-Schapfl 1997).

Parallel mit dieser formal-fachlichen Konsolidierung zeigen sich hinsichtlich des Profils der MitarbeiterInnen in der Kinder- und Jugendarbeit zudem noch zwei weitere Trends. Erstens ist hervorzuheben, dass die Beschäftigtenstruktur in den 1990er-Jahren schleichend älter wird – 1998 gehörten weniger Beschäftigte der Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen an als je zuvor und gleichzeitig waren noch nie so viele 40- bis 50-jährige Personen hier beschäftigt. Zweitens ist zu beobachten, dass der Anteil der weiblichen Mitarbeiterinnen in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts deutlich zugenommen hat. Weit mehr als die Hälfte – mit steigender Tendenz – aller MitarbeiterInnen in den Handlungsfeldern der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit sind seit Mitte der 1990er-Jahre des letzten Jahrhunderts Frauen – auch in den Jugendfreizeitheimen und -zentren, die bis dato quantitativ immer von männlichen MitarbeiterInnen dominiert wurden.

3. »West-Niveau« erreicht? – Die ostdeutsche Jugendarbeit im Vergleich

Die bisherigen Analysen haben in erster Linie die Gesamtsituation der Kinder- und Jugendarbeit in der Bundesrepublik insgesamt fokussiert. Nur am Rande wurde dabei auf spezielle Entwicklungen der alten sowie vor allem der neuen Länder eingegangen. Im Folgenden wird daher die Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit speziell in Ostdeutschland in den Blick genommen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, wie sich die bis Mitte der 1990er-Jahre deutlich abzeichnende Aufbau-phase der Kinder- und Jugendarbeit (vgl. dazu Rauschenbach/Schilling 1997b, S. 39 f.) weiter fortsetzt. Denn in der Binnendynamik der östlichen Bundesländer sowie in deren Relationierung zu der Entwicklung in den westlichen Bundesländern zeigen sich in den letzten Jahren für den Kinder- und Jugendhilfessektor insgesamt wie auch für die Kinder- und Jugendarbeit insbesondere neben umfangreichen Ausbauaktivitäten auch massive Verschiebungen:

- Eine deutliche Ausweitung des finanziellen Engagements für die Kinder- und Jugendarbeit ist nicht nur in den westlichen, sondern auch in den östlichen Bundesländern festzustellen. Wurden 1992 lediglich gut 200 Mio. DM für die Kinder- und Jugendarbeit in den fünf östlichen Bundesländern aufgewendet, so stiegen die

Ausgaben der öffentlichen Träger hierfür bis zum Jahr 1999 auf über 460 Mio. DM an, wobei zwischenzeitlich im Jahre 1995 bereits über 500 Mio. DM ausgegeben wurden (vgl. auch Liebig/Struck in diesem Band). Für den Zeitraum 1992 bis 1999 haben sich somit die pro Kopf Aufwendungen von knapp 116 DM auf 217 DM pro 12- bis 21-jährigen Jugendlichen nahezu verdoppelt. Diese Expansion ist auch deutlich bei dem Anteil der Aufwendungen für die Kinder- und Jugendarbeit an den Gesamtaufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe registriert. Betrug der prozentuale Anteil 1992 lediglich 2,5%, so lag er zwar 1999 immer noch unter dem Niveau der westlichen Bundesländer – jedoch immerhin schon bei 6,8%.

- Allein zwischen 1994 und 1998 stieg die Anzahl der Einrichtungen in den östlichen Bundesländern um über 100% von 1.996 auf 4.859 und das hier beschäftigte Personal um über 66% von 8.462 auf 14.076 an, d. h., die Einrichtungsdichte verbesserte sich um mehr als das Doppelte und inzwischen kommen nur noch 150 Jugendliche der Altersgruppe der 12- bis 21-Jährigen auf eine Personalstelle, während dies 1991 noch 435 waren.⁵ Damit zeigt die Personalquote in den östlichen inzwischen sogar ein günstigeres Bild als die in den westlichen Bundesländern.
- Deutliche Verschiebungen signalisieren die 1998er Befunde hinsichtlich der Trägerstruktur in den fünf neuen Bundesländern. Zum Zeitpunkt der ersten statistischen Erfassung waren für dieses Territorium 1991 noch 75,8% und 1994 immerhin noch 42,7% der MitarbeiterInnen in der Kinder- und Jugendarbeit bei Öffentlichen Trägern beschäftigt. Der Anteil dieses Trägerspektrums reduzierte sich bis zum Jahr 1998 jedoch auf gut 28% (vgl. Abb. 1). Im gleichen Zeitraum konnten die Freien Träger ihren Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 24,2% im Jahr 1991 über 57,3% in 1994 auf knapp 72% in 1998 steigern. Eine besonders dynamische Entwicklung ist insbesondere für die Träger unter dem Dach des »Paritätischen Wohlfahrtsverbandes« – von 1991 4 (0,1%) auf 2.314 Beschäftigte 1998 (16,4%) notiert. Damit ist der »Paritätische Wohlfahrtsverband« der mit den meisten Beschäftigten in den neuen Ländern, zumal der Anteil der bei Wohlfahrtsverbänden tätigen Personen an den Beschäftigten in der Kinder- und Jugendarbeit in Ostdeutschland rund 30% beträgt.

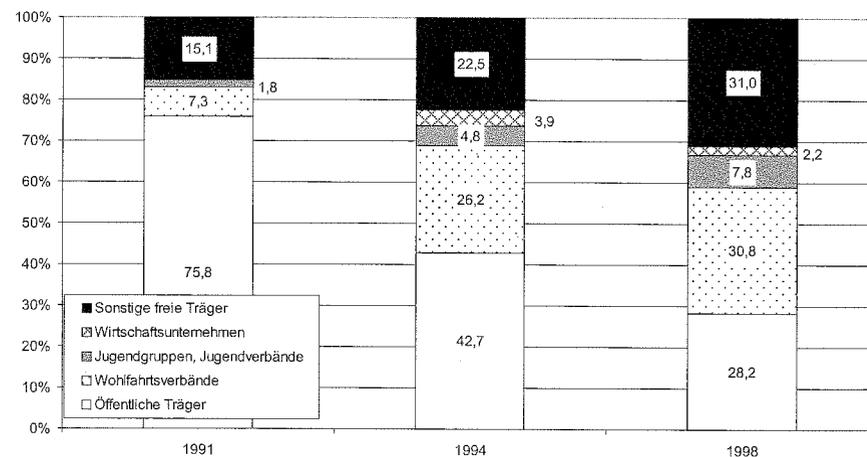
Dieser Entwicklungsschub ist nicht nur formaler Natur. Illustriert wird dies durch einen Blick auf die Entwicklung der Maßnahmen- und Angebotsstruktur, denn für das Territorium der östlichen Bundesländer weist die Statistik diesbezüglich ebenfalls gravierende strukturelle Modifikationen aus. Wurden im Jahre 1992 noch 60% der öffentlich geförderten Maßnahmen in Öffentlicher Trägerschaft durchgeführt, verschob

⁵ Ähnlich wie für die Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit in Deutschland insgesamt bestätigt sich das Wachstum in den östlichen Bundesländern auch dann, wenn man die Einrichtungen/Initiativen der mobilen Jugendarbeit sowie die Jugendberatungsstellen unberücksichtigt lässt, da deren explizite Erfassung im Erhebungsjahr 1994 noch nicht vorgesehen war. Statt der hier ausgewiesenen 4.859 summiert sich die Einrichtungszahl abzüglich der genannten Kategorien auf knapp 4.400, so dass nach wie vor von einer Verdoppelung der Einrichtungszahlen auszugehen ist. Auch das Personalvolumen 1998 verändert sich abzüglich des Personals in Einrichtungen/Initiativen der mobilen Jugendarbeit sowie in Jugendberatungsstellen nur marginal, so dass der hier aufgezeigte Entwicklungstrend nicht in einem Zusammenhang mit den Veränderungen des Erhebungskonzeptes der Einrichtungs- und Personalstatistik steht.

sich dieser Anteil in den nachfolgenden vier Jahren nachhaltig zugunsten der Freien Träger. 1996 wurden mit 83,6% anteilmäßig ebenso viele Kinder- und Jugendarbeitsmaßnahmen in den neuen Bundesländern von Freien Trägern angesprochen wie in den westlichen Bundesländern. Und wie auch schon bei den Beschäftigten zeigt sich auch hier, dass 1996 Freie Träger besonders von der Gesamtentwicklung partizipierten, die in den westlichen Bundesländern nicht zu den quantitativ bedeutendsten zu zählen sind. Das heißt: Bei weitem nicht in dem Maße wie in den westlichen Bundesländern werden die Angebote durch die »klassischen« Träger aus dem Umfeld von Jugendinitiativen, Jugendgruppen, Jugendverbänden und Jugendringen dominiert, sondern augenscheinlich bestimmt durch eine Vielzahl von in der Statistik nicht näher bestimmten Freien Trägern, die sich von ihrem Selbstverständnis her sowohl von den Jugendorganisationen als auch von den Wohlfahrtsverbänden sowie den kirchlichen und religiösen Trägern abgrenzen (vgl. hierzu auch BMFSFJ 1998, S. 181 ff.). Diese – auch an Hand der Beschäftigtenzahlen nachzuvollziehende Entwicklung (vgl. Abb. 1) – hat zur Konsequenz, dass sich in den Städten und Gemeinden Ostdeutschlands in der Kinder- und Jugendarbeit bzw. der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ein anderes Verhältnis zwischen Öffentlichen und Freien Trägern herausbildet (vgl. dazu van Santen/Seckinger 2000, S. 64 ff.).

Die beschriebenen Entwicklungen haben jedoch ihre eigene Brisanz (vgl. u.a. Pothmann/Thole 1999; Thole 2000a; Thole/Pothmann 2001 sowie Winkler in diesem Band), basiert doch augenscheinlich der Anstieg der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Bundesländern auf einem gewaltigen Ausbau des zweiten Arbeits-

Abb. 1: Entwicklung des Personals nach Anstellungsträgern in der Kinder- und Jugendarbeit (neue Länder; 1991-1998; Angaben in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

marktes (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1995; Seckinger u. a. 1998, S. 112) sowie diversen Sonderprogramme wie beispielsweise das durch die Bundesregierung eingerichtete Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt (vgl. u. a. BMFSFJ 1994, S. 441 f.; van Santen 1998). Somit ist die gegenwärtige Situation der Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Bundesländern keineswegs ausschließlich auf eine größere Investitionsfreudigkeit der Öffentlichen Träger zurückzuführen, sondern ist zu einem erheblichen Teil Resultat zeitlich begrenzter Mittelzuweisungen seitens der Europäischen Union, der Bundesregierung sowie der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. auch Liebig/Struck in diesem Band). Dies hat eine prekäre und unsichere Beschäftigungssituation in den neuen Ländern zur Folge. Lediglich 38% der MitarbeiterInnen der Kinder- und Jugendarbeit in den östlichen Bundesländern stehen hiernach in einem unbefristeten Angestellten- oder Beamtenbeschäftigungsverhältnis, wobei die zeitlich begrenzten Tätigkeitsformen von Zivildienstleistenden, Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr sowie den Honorarkräften noch unberücksichtigt bleiben. Dieser Wert schwankt in den Bundesländern zwischen 23,7% in Mecklenburg-Vorpommern und 50,3% in Sachsen (vgl. Thole/Pothmann 2001, S. 158 f.).

Hervorzuheben bleibt: Die Kinder- und Jugendarbeit in den östlichen Bundesländern ist trotz oder gerade wegen des anhaltenden Krisengeredes weiter gewachsen. Allerdings ist die Konstituierung und die aktuell politisch angestrebte Konsolidierung der kinder- und jugendpädagogischen Infrastruktur in den östlichen Bundesländern den empirischen Befunden zufolge äußerst ungesichert und insbesondere einer Finanzierung aus Sonderprogrammen zu verdanken. Ob und inwieweit der absehbare und schon einsetzende Wegfall dieser finanziellen Leistungen durch landespolitische Förderstrukturen und kommunale Aufwendungen kompensiert werden kann, ist ungewiss und wird sowohl Ländern als auch Kommunen einige Anstrengungen beziehungsweise Probleme bereiten. Dennoch sollten Praxis, Politik und Wissenschaft nicht aus dem Blick verlieren, dass sich möglicherweise gerade in den östlichen Bundesländern neue Formen und Strukturen der Kinder- und Jugendarbeit entwickeln, von denen langfristig die gesamte, auch die in den westlichen Bundesländern etablierte Kinder- und Jugendarbeit nur profitieren kann, wenn der Aufbau nicht unterbrochen, gebremst oder gar auf den Stand Mitte der 1990er-Jahre zurückgefahren wird. Sollte nämlich die bisherige, auf sehr unsicherem Boden stehende Entwicklung in den östlichen Bundesländern keine Konsolidierung durch Etatisierung des bisherigen Personalstandes erfahren, werden die statistischen Befunde des Jahres 2002 möglicherweise für dieses Territorium einen Abbau des heute erreichten Standes der Kinder- und Jugendarbeit signalisieren und somit einen zweiten Zusammenbruch der Infrastruktur innerhalb von 10 Jahren dokumentieren (vgl. auch van Santen/Seckinger 2000, S. 64).

4. Jugendarbeit im Spannungsfeld von »sozialpolitischer Inpflichtnahme« und »Verkaufsrhetorik«

Die zuvor empirischen Beobachtungen zum Feld der Kinder- und Jugendarbeit stützen sich jeweils auf Bundesergebnisse bzw. Zahlen für die alten bzw. neuen Länder. Allerdings haben bisherige Analysen verdeutlicht, dass sich bei einer regionalen Differenzierung der Zahlen durchaus unterschiedliche Entwicklungen zeigen (vgl. u.a. Pothmann 1998, S. 25 f.; Pothmann/Thole 1999, S. 169 f.; Thole 1997, S. 297 f.). Nur wenig überraschend ist es daher, dass sich vor dem Hintergrund der aktuellen Daten zu den tätigen Personen die Situation der Kinder- und Jugendarbeit durchaus unterschiedlich darstellt. So kommen in den Ländern Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern auf eine Einrichtung zwischen 300 und 400 Jugendliche, während in westlichen Bundesländern wie Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen pro Einrichtung 650 bis 700 Jugendliche gezählt werden (vgl. Tab. 3).⁶ Gleichermaßen weisen die ostdeutschen Länderergebnisse darauf hin, dass Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit in Sachsen und vor allem Sachsen-Anhalt in geringerer Anzahl vorhanden sind als in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen. Während in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen 129 bzw. 154 Jugendliche pro Vollzeitstelle gezählt werden sowie in Brandenburg 218, sind dies in Sachsen und Sachsen-Anhalt 288 bzw. 248.

Lässt man die hohe Personaldichte in den Stadtstaaten einmal außen vor, ist in diesem Zusammenhang weiter auffällig, dass neben Mecklenburg-Vorpommern in Schleswig-Holstein von allen Flächenländern die meisten Vollzeitstellen in Einrichtungen der Jugendarbeit vorhanden sind, während auf der anderen Seite im Saarland und in Bayern bis zu über 500 12- bis 21-Jährige pro Vollzeitstelle gezählt werden (vgl. Tab. 3). Es deuten sich somit neben dem offensichtlichen Ost-West-Gefälle bei der Personaldichte in der Kinder- und Jugendarbeit gleichzeitig deutliche Unterschiede zwischen nord- und süddeutschen Bundesländern an.

Legt man die Pro-Kopf-Ausgaben für Einrichtungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit zu Grunde, so zeigt sich das bei den Einrichtungs- und Personalzahlen deutlich gewordene Gefälle zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern keineswegs in der Form bestätigt, dass in den ostdeutschen entsprechend der hohen Personalzahlen grundsätzlich mehr finanzielle Ressourcen seitens der Jugendbehörden aufgewendet werden als in westlichen Bundesländern. Vielmehr weisen die Daten darauf hin, dass in den Stadtstaaten sowie in den westlichen Flächenländern Hessen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mehr für das Feld der Kinder- und Jugendarbeit ausgegeben wird als in einem östlichen Bundesland. Diese geben pro 12- bis 21-Jährigen durchschnittlich zwischen 207 DM (Brandenburg) und 248 DM (Sachsen-Anhalt) aus (vgl. Tab. 3).

⁶ Als Bezugsgröße für die Relativierung der Strukturdaten zur Kinder- und Jugendarbeit wird jeweils auf die Altersgruppe der 12- bis 21-Jährigen Bezug genommen.

Tab. 3: Anzahl der Einrichtungen, Stellenvolumen und finanzielle Aufwendungen in der Kinder- und Jugendarbeit (Bundesländer; 1998)

Bundesland	EINRICHTUNGS-DICHTE ¹	VOLLZEITSTELLEN-DICHTE ²	PRO-KOPF-AUSGABEN in DM ³
Alte Länder			
Schleswig-Holstein	445	144	309,09
Hamburg	533	194	369,39
Niedersachsen	691	310	281,39
Bremen	591	222	311,54
Nordrhein-Westfalen	449	234	264,79
Hessen	653	288	353,74
Rheinland-Pfalz	462	332	197,51
Baden-Württemberg	665	358	216,33
Bayern	523	401	239,05
Saarland	398	503	192,85
Berlin	465	106	525,39
Neue Länder			
Brandenburg	370	218	207,16
Mecklenburg-V.	306	129	211,20
Sachsen	568	255	215,55
Sachsen-Anhalt	775	248	248,27
Thüringen	335	154	239,55

¹ Anzahl der 12- bis 21-Jährigen auf eine Einrichtung der Jugendarbeit

² Anzahl der 12- bis 21-Jährigen pro Vollzeitstelle in Einrichtungen der Jugendarbeit

³ Pro-Kopf-Ausgaben in DM für Einrichtungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit bezogen auf die 12- bis 21-Jährigen

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3; Reihe 6.4, Stuttgart verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Der empirisch ausgewiesene regional differente infrastrukturelle Ausbau der Kinder- und Jugendarbeit provoziert die Frage nach Gründen und möglichen Motiven für diesen Befund. Obwohl eingehendere Analysen zu den Gründen für die regional differente Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit bislang fehlen, ist davon auszugehen, dass mehrere Faktoren mit unterschiedlicher Gewichtung den Expansionsprozess der Kinder- und Jugendarbeit in den letzten Jahrzehnten in den Bundesländern und letztendlich auch in den verschiedenen kommunalen Jugendhilferäumen beeinflussen. Der differente Entwicklungsstand kann

- erstens Resultat von statistischen Artefakten sein, also eine Folge unterschiedlicher Erfassungslogiken und Erhebungspraxen in einzelnen Bundesländern und Kommunen darstellen;
- zweitens eine Konsequenz aus einer unterschiedlichen sozial- und jugendpolitischen Bedeutung und Wertschätzung der Kinder- und Jugendarbeit in den einzelnen Bundesländern (vgl. u. a. Pothmann/Thole 1999, S. 170) und hierüber gesteuerter rechtlicher Kodifizierungen der Kinder- und Jugendarbeit unterhalb des bundeseinheitlichen Sozialgesetzbuches verkörpern;

- drittens durch benachteiligte sozioökonomische Lebenslagen in den Bundesländern und darüber ausgeprägte soziale Ungleichheitslagen präferiert sein oder aber
- viertens Resultat unterschiedlicher »sozialer Konstruktionen« der Wirklichkeit in den einzelnen Bundesländern sein, also eine Folge unterschiedlicher Wahrnehmungen von ethnischen, lebenslagenbezogenen und geschlechtsbedingten sozialen Ungleichheitslagen.

Mit einigem Recht können alle vier Parameter einen zumindest denkbaren Erklärungswert für sich beanspruchen. Sie hier detailliert auszubuchstabieren und hinsichtlich ihrer empirischen Validität abzutasten, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Stattdessen soll im Folgenden der letztgenannte Parameter hinsichtlich seiner Prägung der unterschiedlichen Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit in den einzelnen Bundesländern näher betrachtet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass Benachteiligungen beziehungsweise Ungleichheiten in den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen sich nicht zuletzt durch normabweichende Verhaltensweisen derselben zeigt (vgl. auch Böhnisch 2000, S. 436; Rauschenbach/Züchner 2001, S. 70 ff.). Somit ist die Wahrnehmung gesellschaftlich nonkonformen Verhaltens immer auch – bewusst oder unbewusst – ein Registrieren von benachteiligten, ungleichen Lebenslagen. Vor diesem Hintergrund soll hier der Frage nachgegangen werden, ob die gesellschaftliche Wahrnehmung abweichenden Verhaltens von Jugendlichen und jungen Heranwachsenden den politischen Raum aktiviert, der quantitativen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendarbeit positiv gegenüber zu stehen und diese zu forcieren, ohne dabei allerdings zwangsläufig die dahinterstehenden ungleichen Lebenslagen mit in den Blick zu nehmen. Überspitzt formuliert geht es somit um erste Überlegungen zu der Hypothese, ob öffentlich registriertes »abweichendes« Verhalten zu einer »sozialpolitischen Inpflichtnahme« (Scheffold 1989, S. 75) der Kinder- und Jugendarbeit beiträgt. Ein Blick in die Zeitgeschichte der Kinder- und Jugendarbeit verdeutlicht, dass seit Jahrzehnten diesem außerschulischen Feld – ungeachtet ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz – eine bedeutende Funktion bezüglich der sozialen und kulturellen Integration von Kindern und Jugendlichen und deren normativen Anpassung an den gesellschaftlich favorisierten Wertekonsens zugeschrieben wird (vgl. Giesecke 1971; Thole 2000a). Insbesondere der massive Ausbau der Kinder- und Jugendarbeit in den 1970er-Jahren verdankt sich der Annahme, dass »das Anwachsen informeller Gruppen (...) einerseits und die Rückläufigkeit der Jugendverbandstätigkeit andererseits (...) es vordringlich erscheinen lassen, (...) Sozialarbeiter, die mit Aufgaben der Jugendförderung und des Erzieherischen Jugendschutzes beauftragt werden, einzusetzen« und »die Häuser der Offenen Tür bei der Bekämpfung des Rowdytums und der Betreuung von sozial labilen Kindern hierbei von großen Nutzen sein können und es deshalb gefährlich sei, den Bestand der Einrichtungen durch die Kürzung von Betriebskostenzuschüssen (...) zu gefährden« (Stadt Düsseldorf 1968, S. 26).

Diese, die Kinder- und Jugendarbeit sozialpolitisch legitimierenden und ihr einen direkten gesellschaftlichen »Gebrauchswert« zuschreibenden Argumentationen durchziehen bis heute den sozialpolitischen Diskurs zur Kinder- und Jugendarbeit (vgl. dazu auch Winkler in diesem Band). So werden beispielsweise in den aktuellen

politischen Debatten um gewalttätige, rechtsnational orientierte Jugendliche die Kinder- und Jugendhilfe allgemein und die Kinder- und Jugendarbeit insbesondere als problemabfedernde Handlungsfelder zitiert. Erst kürzlich teilte die für Jugendpolitik zuständige Bundesministerin Christine Bergmann mit, dass »natürlich klar ist, dass Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit als Probleme der gesamten Gesellschaft mit Mitteln der Pädagogik und der sozialen Arbeit allein nicht lösbar sind. (...) Wir alle aber wissen, dass die Kinder- und Jugendhilfe für ihren Bereich einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten muss und kann« (Deutsches Jugendinstitut 2000, S. 7). Unterstützung erfährt sie durch die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden, die das Aufgabenfeld sogar gedanklich in Richtung der Vermeidung kriminellen Verhaltens von Jugendlichen ausdehnt: »Unbestritten ist aber, dass eine differenziert ausgebaute Infrastruktur der Jugendhilfe insbesondere durch Angebote, die sich grundsätzlich an alle jungen Menschen richten (...), präventive Wirkung im Hinblick auf Jugenddelinquenz entfaltet« (Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden für die Jugendministerkonferenz 1998, S. 45). Der Kinder- und Jugendarbeit werden demnach über die politische Ebene nachweisbare Effekte in Bezug auf eine Verhaltens- und Einstellungsänderung bei den Jugendlichen unterstellt, die von der Kinder- und Jugendarbeit dankbar zur Legitimation mit dem Versprechen aufgegriffen werden, Probleme und Krisen, die Kinder und Jugendliche machen oder haben, präventiv zu lösen (vgl. Münchmeier 2000, S. 18). Mit anderen Worten: Es ist nicht nur die Politik, die die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit instrumentalisiert, sondern gleichzeitig nutzt die Kinder- und Jugendarbeit die ihr zugeschriebene Funktion, um auf die eigene Leistungsfähigkeit hinzuweisen, den Status Quo zu sichern sowie um zu expandieren.⁷

Unter Bezug auf die Daten der »Polizeilichen Kriminalitätsstatistik« (PKS) soll hier allerdings weniger den angenommenen positiven Effekten der Kinder- und Jugendarbeit auf die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen, die von gesellschaftlichen Marginalisierungsprozessen besonders stark betroffen sind und die Problem- und Konfliktlösungsmustern nachgehen, die nicht durchgängig mit dem gesellschaftlich tolerierten Norm- und Wertesystem im Einklang stehen, empirisch nachgespürt wer-

⁷ Ob und wie ausgeprägt von Seiten der Kinder- und Jugendarbeit Legitimationsstrategien vorgetragen werden, die auch übertriebene Darstellungen der eigenen Leistungsfähigkeit beinhalten (vgl. Münchmeier 2000, S. 19 f.), muss hier offen bleiben. Doch geht man einmal probeweise von einem Anstieg der PKS-Zahlen aus und deren Rezeption im politischen wie im sozialpädagogischen Raum als quasi »beglaubigte« Realität, so sind darauf hin folgenreiche Konsequenzen denkbar, die im Feld der Kinder- und Jugendarbeit »Verkaufsrhetoriken« provozieren können. Langfristig bergen diese Begründungsschleifen für die Kinder- und Jugendarbeit die Gefahr, unglaubwürdig zu werden (vgl. auch Lüders 2000, S. 8). Das heißt: »Problematisch ist das vollmundige Versprechen, jener jugendpolitischen Wirkungen, die sich der pädagogischen Verfügbarkeit und ‚Herstellbarkeit‘ generell entziehen« (Münchmeier 2000, S. 20). Das heißt also, auch wenn nicht durchgängig aus der Mitte der Kinder- und Jugendarbeit die Hoffnung genährt wird, sie kann mit ihren Angeboten und Projekten Kindern und Jugendlichen die selbsterstörerische Attraktivität von kriminalisierbaren Handlungen vermitteln, ist sie es doch, die davon insofern profitiert, als dass sie den politischen Argumentationsmustern, die über entsprechend akzentuierte Indienstnahmen und Aufgabendelegationen die Kinder- und Jugendarbeit instrumentalisieren, nicht widerspricht und darauf verweist, das gesellschaftliche Mandat für von der Gesellschaft als problematisch diagnostizierte Entwicklungen übernehmen zu können.

den, zumal bekannt ist, dass der Rückgriff auf die genannten Datenpakete nicht unproblematisch ist. Insbesondere die im jährlichen Rhythmus vorgelegten Zahlen zur Kriminalitätsentwicklung sind von besonderer Brisanz, denn die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik dokumentiert keineswegs, wie vielfach dargestellt und angenommen (vgl. Pfeiffer 1996), eine objektiv erschlossene Kriminalitätsentwicklung, sondern lediglich die Zahlen der polizeilich registrierten Tatverdächtigen. Sie ist somit weder für die Quantität kriminellen Verhaltens noch für die qualitative Deliktsverteilung als valider Informationspool zu betrachten, weil nur diejenigen kriminalisierbaren Handlungen erfasst werden, die auch polizeilich protokolliert werden. Das Datenmaterial ist also wesentlich davon abhängig, welche Sensibilität und Anzeigebereitschaft in der Öffentlichkeit und der Polizei im Erhebungszeitraum vorherrscht (vgl. Mansel/Hurrelmann 1998) – pointiert kann die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik somit als »Tätigkeitsbericht der Polizei« (Menzel/Peters 1998) gekennzeichnet werden, kann also keineswegs als objektives »Abbild« der realen Kriminalität oder gar der Kriminalitätsentwicklung gelten. Im Kern ist sie nicht mehr als ein Parameter für jene von Gesellschaftsmitgliedern agierten Handlungen, die Öffentlichkeit und Polizei Anlass geben, sie als »kriminell« zu etikettieren.

Hier geht es jedoch nicht darum, den Diskurs um die Validität der TäterInnenstatistik mit neuen Zweifeln anzureichern. Für den hier beleuchteten Sachverhalt ist der Streit um die Aussagequalität der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik ebenso wie der um die objektive Gültigkeit anderer statistischer Befunde irrelevant. Angeknüpft wird an der das Zahlenmaterial konstituierenden Deutungsmacht, also an der Tatsache, dass die Daten Resultat von sozialen Wahrnehmungs- und Deutungsmustern sind.⁸ Eine derartiger Blick auf die Daten ist möglich, weil der gesellschaftspolitische Diskurs sich nicht auf ein wie auch immer geartetes aktuelles Registrierungsverhalten von kriminalisierbaren Verhaltensweisen bezieht, sondern insbesondere die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik in den Status eines die Realität objektiv abbildenden Dokuments erhebt. In den sozialpolitischen Diskussionen verdichtet sich diese Operationalisierung zu einfach gestrickten Argumentationsketten, ohne allerdings zu berücksichtigen: Notiert die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik – gleiches gilt im übrigen auch für die hier nicht weiter berücksichtigten Beobachtungen der Verfassungsschutzämter bezüglich der Entwicklung der rechtsnational oder fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten von Jugendlichen – einen Anstieg der jugendlichen Tatverdächtigen, so dokumentiert dieser Befund zunächst einmal nur, dass »RegistratorInnen« von gesellschaftlicher Wirklichkeit Verhaltensmuster als nonkonform zu gültigen gesellschaftlichen Normen bewerten. Offen bleibt hingegen, ob dies tatsächlich auf eine

8 Vorliegende regionale Studien zu aggressiven und delinquenten Verhaltensweisen von älteren Kindern und Jugendlichen belegen diese Annahme und heben gleichermaßen hervor, dass die u. a. in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik notierten Schwankungen wahrscheinlich Folge einer wechselnden Sensibilität der öffentlichen Wahrnehmung sind (vgl. Mansel/Hurrelmann 1998). Erhärtet wird diese Beobachtung dadurch, dass die bundesrepublikanischen Massenmedien die rekonstruierten regionalen Unterschiede und Schwankungen in den jeweiligen Untersuchungszeiträumen entscheidend beeinflussten – doch: »Es hat (...) wenig Sinn, zu fragen, ob und wie die Massenmedien eine vorhandene Realität verzerrt wiedergeben; sie erzeugen eine Beschreibung der Realität, eine Weltkonstruktion, und das ist die Realität, an der sich die Gesellschaft orientiert« (Luhmann 1997, S. 1102).

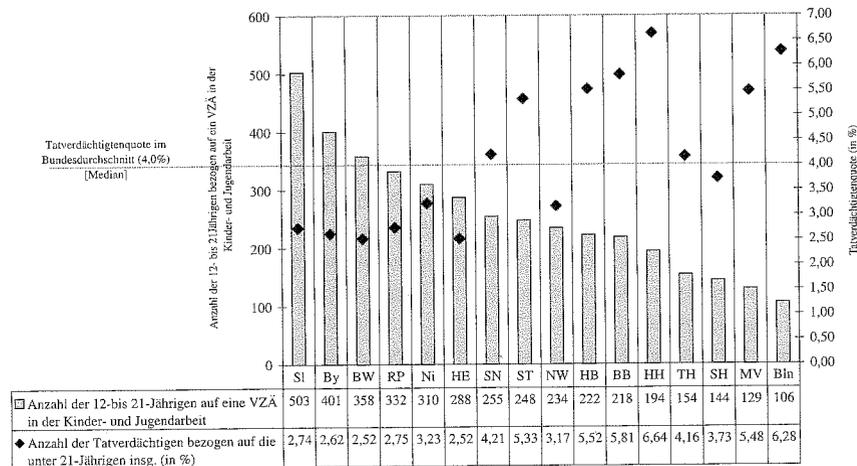
Zunahme kriminell abweichenden Verhaltens zurückzuführen ist oder aber mit einer Modifizierung der gesellschaftlichen Wahrnehmungs- und Aufmerksamkeitsstrukturen in Verbindung steht. Trotz dieser Unsicherheiten verdichten sich in diesem Zusammenhang beglaubigte Realitäten auf den Bühnen sozial- und jugendpolitischer Entscheidungen häufig zu zitierfähigen Wahrheiten mit folgenreichen Konsequenzen: Weil die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik einen Anstieg von gewaltsam operierenden jugendlichen Tatverdächtigen in einem bestimmten Territorium ausweist, scheint eine Ausweitung der präventiv ausgerichteten Kinder- und Jugendarbeit dringend geboten. Ob und wenn in welcher Intensität die Kinder- und Jugendarbeit die über die Tatverdächtigenstatistik beobachtete Entwicklung real beeinflussen kann, bleibt im Anschluss häufig ebenso unthematisiert wie der »Realitätsgehalt« des Befundes zuvor selbst, zumal, so das verbreitete Argument, die direkte »Nutzbarkeit« der Kinder- und Jugendarbeit in den Augen der hier agierenden ProtagonistInnen nicht validierbar ist.

Hier soll nachfolgend probeweise und exemplarisch durchdekliniert werden, welche Erklärungskraft die vorgetragenen Überlegungen zur Plausibilisierung eines hier nicht näher zu bestimmenden Zusammenhangs zwischen der statistisch registrierten öffentlichen Wahrnehmung normabweichenden Jugendverhaltens in der Polizeilichen Kriminalstatistik und der in den Bundesländern unterschiedlichen Personaldichte in der Kinder- und Jugendarbeit hat. Beschreibt man vor diesem Hintergrund für die Bundesländer die Tatverdächtigenquote für die unter 21-Jährigen auf der einen Seite sowie die Anzahl der Vollzeitstellen bezogen auf die 12- bis 21-jährige Bevölkerung, so zeigen sich z.T. bemerkenswerte Parallelitäten (vgl. Abb. 2):

- In Bundesländern, wie beispielsweise dem Saarland, Bayern und Baden-Württemberg, mit einer laut PKS unterdurchschnittlichen Tatverdächtigenziffer, wird zugleich ein vergleichsweise niedriges Stellenvolumen ausgewiesen.
- Dem gegenüber weisen Bundesländer wie die Stadtstaaten Berlin oder Hamburg sowie das Flächenland Mecklenburg-Vorpommern mit einer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hohen Tatverdächtigenquote seit Mitte der 1990er-Jahre zugleich ein deutlich günstigeres Stellenvolumen aus.
- Wenn auch unschärfer markiert, ist eine vergleichbare Konnexität tendenziell auch bezüglich der östlichen Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg notiert, auch wenn hier der statistisch erfasste Stellenpool nicht das Niveau von Mecklenburg-Vorpommern erreicht.

Sicherlich sind für diese statistisch ausgewiesenen Befunde auch regionale und sozialpolitische Besonderheiten verantwortlich. Doch die teilweise zu beobachtenden Parallelitäten zwischen einer hohen Tatverdächtigenquote einerseits und einem quantitativ bedeutsamen respektive hoch entwickelten Personalbestand in der Kinder- und Jugendarbeit andererseits erhärtet den Verdacht, dass die beiden Entwicklungen nicht entkoppelt von einander verlaufen.⁹ Dass darüber hinaus für einige Bundesländer eine vergleichbare Parallelität nicht ebenso signifikant ausgewiesen wird, kann darin begründet liegen, dass

Abb. 2: Zusammengefasste Tatverdächtigenziffern in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) von 1995 bis 1998 im Verhältnis zum Stellenvolumen der Kinder- und Jugendarbeit 1998 im Bundesländervergleich



Sl: Saarland; By: Bayern; BW: Baden-Württemberg; RP: Rheinland-Pfalz; Ni: Niedersachsen; HE: Hessen; SN: Sachsen; ST: Sachsen-Anhalt; NW: Nordrhein-Westfalen; HB: Hansestadt Bremen; BB: Brandenburg; HH: Hansestadt Hamburg; TH: Thüringen; SH: Schleswig-Holstein; MV: Mecklenburg-Vorpommern; Bln: Berlin

Anmerkung: Für den Indikator zur öffentlichen Wahrnehmung kriminellen, abweichenden Verhaltens von Jugendlichen ist das arithmetische Mittel aus den Tatverdächtigenquoten der unter 21-Jährigen in den Ländern aus den Jahren 1995 bis 1998 gebildet worden, da modellhaft davon auszugehen ist, dass neben den Angaben des Jahres 1998 auch die Ergebnisse der Jahre 1995 bis 1997 ihre politische Wirkung auf Strategien der sozialpolitischen Indienstnahme einerseits sowie der Legitimation andererseits gehabt haben.

Quelle: *Bundeskriminalamt: »Polizeiliche Kriminalitätsstatistik Bundesrepublik Deutschland«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen*

- möglicherweise der Jugendarbeit bezüglich der Bekämpfung von Jugendkriminalität hier keine Kompetenz zugestanden wird,
- der Tatverdächtigenstatistik als Indikatorenbasis für eine Jugendkriminalitätsbelastung keine Beachtung geschenkt bzw. die Aussagekraft dieser Zahlen als eher ge-

9 Diese Parallelen lassen sich mit Hilfe von Korrelationsberechnungen statistisch beschreiben. Hier zeigt sich, dass der Indikator für Wahrnehmungs- und Deutungsmuster abweichenden, kriminellen Verhaltens »Tatverdächtigenquote« auf einem mittleren Niveau mit der Vollzeitstellendichte in der Jugendarbeit positiv korreliert (Maßkorrelationskoeffizient $r = .700$). Mit anderen Worten: Zwischen den Variablen Tatverdächtigenquote und Expansion der Kinder- und Jugendarbeit deutet sich ein statistisch nachweisbarer Zusammenhang an. Mit diesem statistischen Ergebnis ist allerdings noch nichts über das »Wirkungsverhältnis« zwischen den beiden Variablen ausgesagt. Allein auf Grund der vorgenommenen Berechnungen ist prinzipiell denkbar, dass – entsprechend der eingangs formulierten Hypothese – die Tatverdächtigenquote als unabhängige Variable auf die abhängige Variable der Vollzeitstellendichte Einfluss nimmt. Gleichsam könnte das Ergebnis statistisch auch dahingehend interpretiert werden, dass die Höhe der Vollzeitstellendichte in der Jugendarbeit das Ausmaß der Tatverdächtigenquote beeinflusst oder aber dass sowohl die Tatverdächtigenquote als auch das Personalvolumen in der Jugendarbeit durch eine oder mehrere andere Variablen bestimmt werden (vgl. Clauß/Ebner 1992).

ring eingeschätzt wurde (vgl. beispielsweise Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 1998, S. 27 ff.)¹⁰,

- die präventive Jugendarbeit nicht im Kontext von Jugendhilfe, sondern im Rahmen von Polizeiarbeit geleistet wird (vgl. beispielsweise Gabriel/Holthusen/Schäfer 1999, S. 351 für das Land Sachsen-Anhalt oder aber Freistaat Sachsen – Staatsministerium für Kultus 1996, S. 74) und somit »Jugendarbeit allmählich ins Polizeipräsidium verlagert wird« (Lindner 1999, S. 159).

Mit aller Vorsicht und trotz vieler Inkompatibilitäten deutet die komparative Betrachtung der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik mit der Personaldichte in den einzelnen Bundesländern aber dennoch auf einen Zusammenhang hin. Dieser regt an, weiter darüber nachzudenken, inwieweit der personelle Ausbau der Kinder- und Jugendarbeit sich möglicherweise stärker als bisher angenommen auch Argumentationen verdankt, deren Basis in der polizeilichen Tatverdächtigenstatistik als ein Indikator öffentlicher Wahrnehmungsstrukturen nonkonformen gesellschaftlichen Verhaltens von Jugendlichen verborgen liegt. Ob sich dieser Anfangsverdacht zu einer Tatsache verfestigen kann, wird auch davon abhängen, ob Längsschnittuntersuchungen und -vergleiche den hier diskutierten Befund bekräftigen und fundiert stützen können. Ein noch wenig analytisch orientierter, mehr kursorischer Blick auf die Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen der letzten dreißig Jahre widerlegt zumindest die hier favorisierte Annahme nicht.

5. Zwischen »Krisenmetaphorik« und Forschungsbedarf – Resümee

Die Reise ins Reich der populären Überzeugungen und statistischen Befunde zum Feld der Kinder- und Jugendarbeit hat den Mythos von der Krise der Kinder- und Jugendarbeit entschleiern, wenn nicht sogar enttarnt. Die von den AkteurInnen der sozialpädagogischen Praxis vielerorts verbreitete Krisenmetaphorik wird über die statistischen Befunde zur Kinder- und Jugendarbeit empirisch nicht gestützt. Weder für die westlichen und erst recht nicht für die östlichen Bundesländer der Republik kann auf Grund der Entwicklung des Volumens der Kinder- und Jugendarbeit von einer gegenwärtigen existenziellen Bedrohung dieses sozialpädagogischen Handlungsfeldes gesprochen werden. Die positive Bilanz trübt auch nicht die statistisch ausgewiesene Beobachtung bezüglich der »alten« Bundesländer, in denen aufgrund eines nur leichten Einrichtungs- und Personalwachstums in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre es womöglich zukünftig darum gehen wird, von weiteren Wachstumshoffnungen Abstand zu nehmen und in eine Konsolidierungsphase einzutreten. In den östlichen Bundesländern wird es zu Beginn des neuen Jahrhunderts vornehmlich um die quantitative

10 Im Jugendbericht des Landes Sachsen-Anhalt werden die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik weitaus weniger kritisch diskutiert, sondern als Indikatoren für den Anstieg der Jugendkriminalität gewertet (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit 1997, S. 48).

Stabilisierung des Wachstum der vergangenen Dekade sowie um den qualitativen Ausbau der infrastrukturellen Landschaft der Kinder- und Jugendarbeit gehen.

Fasst man die Analysen der Personaldichte in der Kinder- und Jugendarbeit im Lichte des beobachteten und in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik registrierten kriminellen Verhaltens von Heranwachsenden zusammen, so sind zwischen den statistisch dokumentierten gesellschaftlichen Problemlagen und der Entwicklung der personellen Ressourcen in der Kinder- und Jugendarbeit Gemeinsamkeiten auffällig. Nicht durchgängig, aber doch deutlich indiziert ist, dass das Personalvolumen in der Kinder- und Jugendarbeit in Bundesländern besonders hoch ist, in denen die gesellschaftlichen Problem- und Krisenphänomene wenn nicht real ausgeprägter sind so doch auf Grund von Etikettierungen vermehrt ausgewiesen werden. Besonders deutlich wird dies bei einem Vergleich der Entwicklung zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern. Auch wenn die Interdependenzen in den einzelnen Bundesländern zwischen dem statistisch notierten Nonkonformismus von Jugendlichen und dem jeweiligen Stand der Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendarbeit natürlich nicht alleine das partiell erheblich differierende Stellenvolumen der Jugendarbeit in den Bundesländern erklären können, ist doch signalisiert, dass die Politik ihre Mandaterteilung an die Kinder- und Jugendarbeit nicht unabhängig von kriminalstatistischen Daten zu treffen scheint. Allerdings deutet sich auch an, dass die verschiedenen Begründungsschleifen möglicherweise im Kontext der jeweiligen Landespolitik ein anderes Gewicht haben. So sind für einige Bundesländer vor allem auch in Ostdeutschland die untersuchten Funktionalisierungs- und Legitimationsstrategien nicht wiederzufinden. Dies wäre dann als positiv einzuschätzen, wenn daraus geschlossen werden kann, dass die offensichtlichen Schwächen der Datenquellen, aus denen sich die Krisenindikatoren speisen, zur Kenntnis genommen worden sind. Hingegen wäre diese Entwicklung weniger positiv zu bewerten, wenn sie sich als Resultat einer Umorientierung seitens der politischen Ebene weg von der Jugendarbeit und hin zur Polizeiarbeit herausstellen würden.

Gleichwohl ist gerade an dieser Stelle weiterer Forschungsbedarf signalisiert. Die in diesem Beitrag exemplarisch und versuchsweise unternommenen Sekundäranalysen markieren beispielsweise deutlich den weiteren Aufklärungsbedarf zu der Frage, ob Jugendarbeit gegenwärtig ihre Legitimation vor allem durch einen an »kriminalpolitischen bzw. kriminalpräventiven Vorgaben ausgerichteten vorausseilenden Gehorsam bezieht« (vgl. Bettinger 2001, S. 50) und somit nicht zuletzt befördert durch das Fehlen von theoretischen Vergewisserungen versäumt, sich als eigenständiges Sozialisationsfeld zu behaupten (vgl. Scherr/Thole 1998, S. 9 ff.). Die Überprüfung von Legitimationsmustern oder auch die hier bewusst nicht vorgenommene Evaluierung der Wirksamkeit von Jugendarbeit kann nur mittels sekundäranalytischer, bundeslandbezogener Regionalstudien in Bezug auf Qualifikationsprofile und Professionalisierungstendenzen der Beschäftigten in sozialstrukturell unterschiedlichen Gebietseinheiten erfolgen. Es sind darüber hinaus Fallstudien nötig, die mittels diskursanalytischer Rekonstruktionen sich auch und insbesondere mit den im politischen Raum artikulierten Argumentationsfiguren zur Kinder- und Jugendarbeit kritisch auseinander-

setzen. Um die in diesem Beitrag verborgenen spekulativen Tendenzen zu erhellen, scheint es somit dringend angebracht, die Forschungs- und Evaluationskompetenz in Bezug auf die Kinder- und Jugendarbeit auszubauen. Wenn in dieser Gesellschaft ein Interesse besteht, das Wissen über die Projekte und Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie über deren sozialisatorische Wirksamkeit zu verbessern, dann hat diese auch die hierfür notwendigen personellen und infrastrukturellen Finanzmittel bereit zu stellen.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden für die Jugendministerkonferenz: Kinder- und Jugenddelinquenz – eine Herausforderung für die Jugendhilfepolitik, in: *Kind, Jugend und Gesellschaft*, 43. Jg., 1998, Heft 2, S. 44-49.
- Bettinger, F.: Der Kriminalitätsdiskurs: Bedeutung und Konsequenzen für eine kritische soziale Arbeit, in: *DVJJ-Journal*, 12. Jg., 2001, Heft 1, S. 46-50.
- Böhnisch, L.: Offene Jugendarbeit und Sozialstaat, in: U. Deinet, B. Sturzenhecker (Hrsg.), *Handbuch Offene Jugendarbeit*, 3. Aufl., Münster 2000, S. 436-443.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): *Neunter Jugendbericht. Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern*, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): *Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland*, Bonn 1998.
- Clauß, G./Ebner, H.: *Statistik für Soziologen, Pädagogen und Psychologen und Mediziner. Band 1: Grundlagen*, 7. Aufl., Frankfurt a. M. 1992.
- Damm, D.: Fundraising und unternehmerisches Handeln, in: *deutsche jugend*, 46. Jg. 1998, Heft 7-8, S. 305-310.
- Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – Aufgaben und Grenzen der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation zum Hearing des Deutschen Jugendinstituts und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Januar 2000 in Berlin*, Leipzig 2000.
- Flösser, G./Otto, H.-U./Rauschenbach, Th./Thole W.: *Jugendhilfeforschung. Beobachtungen zu einer wenig beachteten Forschungslandschaft*, in: Th. Rauschenbach, W. Thole (Hrsg.), *Sozialpädagogische Forschung. Gegenstand und Funktionen, Bereiche und Methoden*, Weinheim und München 1998, S. 225-261.
- Gabriel, G./Holthusen, B./Schäfer, H.: *Kinder- und Jugendhilfe und Kriminalitätsprävention*, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 47. Jg., 1999, Heft 3, S. 346-355.
- Giasecke, H.: *Die Jugendarbeit*, München 1971.

- Hornstein, W./Scheffold, W.: Pädagogische Jugendforschung nach der deutsch-deutschen Einigung, in: Zeitschrift für Pädagogik, 39. Jg., 1993, Heft 6, S. 903-930.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG. Erste Ergebnisse einer repräsentativen schriftlichen Befragung von Maßnahmeträgern Ende 1994/Anfang 1995 – Neue Bundesländer, in: IAB Werkstattbericht, 1995, Heft 11, S. 1-48.
- Lindner, W.: »Zero Tolerance« und Präventionsinflation. Jugendliche und Jugendarbeit im Kontext der gegenwärtigen Sicherheitsdebatte, in: deutsche jugend, 47. Jg., 1999, Heft 4, S. 153-162.
- Lindner, W. (Hrsg.): Ethnographische Methoden in der Jugendarbeit, Opladen 2000.
- Lüders, C.: Ist Prävention gegen Jugendkriminalität möglich? Ansätze und Perspektiven der Jugendhilfe, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., 2000, Heft 1, S. 1-9.
- Lüers, U.: Zur allseits organisierten und kontrollierenden Jugendarbeit?, in: Sozialmagazin, 4. Jg., 1979, Heft 6, S. 46-57.
- Luhmann, N.: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1997.
- Mansel, J./Hurrelmann, K.: Aggressives und delinquentes Verhalten Jugendlicher im Zeitvergleich, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50. Jg., 1998, Heft 1, S. 78-109.
- Menzel, B./Peters, H.: »Self-reports« taugen wenig für objektive Vergleiche, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50. Jg., 1998, Heft 3, S. 560-564.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit: Arbeitsmarkt- und Sozialbericht des Landes Sachsen-Anhalt 1996/97 – einschließlich Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung gem. § 17 AG KJHG, Magdeburg 1997.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.): Kinder- und Jugendbericht 1998, Potsdam 1998.
- Münch, R.: Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft, Frankfurt a. M. 1998.
- Münchmeier, R.: Was ist Offene Jugendarbeit? Eine Standortbestimmung, in: U. Deinet, B. Sturzenhecker (Hrsg.), Handbuch Offene Jugendarbeit, 3. Aufl., Münster 2000, S. 13-23.
- Nörber, M.: Kommunale Förderung der Jugendarbeit, in: deutsche jugend, 46. Jg., 1998, Heft 7-8, S. 310-318.
- Pfeiffer, Ch.: Steigt die Jugendkriminalität? In: DVJJ-Journal, 7. Jg., 1996, Heft 3, S. 215-229.
- Pothmann, J.: Jugendarbeit im Spiegel der Statistik. Zu den Differenzen und Gemeinsamkeiten der Jugendarbeit in Ost- und Westdeutschland, in: Jugendpolitik, 24. Jg., 1998, Heft 4, S. 21-26.
- Pothmann, J./Thole, W.: Abbau im »Westen« – Wachstum im »Osten«. Die Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit 1996 im Spiegel statistischer Daten, in: deutsche jugend, 47. Jg., 1999, Heft 4, S. 169-181.
- Projektgruppe Wanja: Handbuch zum Wirksamkeitsdialog in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Münster 2000.

- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 1: Einführung und Grundlagen, Neuwied u. a. 1997a.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Das Ende der Fachlichkeit? Soziale Berufe und die Personalstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe im vereinten Deutschland, in: neue praxis, 27. Jg., 1997b, Heft 1, S. 22-54.
- Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Lebenschancen benachteiligter junger Menschen – Risiken heutiger Sozialisation, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001, S. 69-102.
- van Santen, E.: »Fremdfinanzierung« in der Jugendhilfe. Empirische Befunde zum Ausmaß der Unterstützung durch die Arbeitsämter, in: Jugendhilfe, 36. Jg., 1998, Heft 2, S. 66-74.
- van Santen, E./Seckinger, M.: Neue Trägervielfalt in Ostdeutschland und ihre Folgen für das (neo)korporatistische System, in: Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg., 2000, Heft 1, S. 55-74.
- Scheffold, W.: Aufgaben und Funktion von Jugendarbeit unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels, in: Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.), Perspektiven der Jugendarbeit in den 90ern, Langenhagen 1989, S. 67-79.
- Scherr, A./Thole, W.: Jugendarbeit im Umbruch. Stand, Problemlagen und zukünftige Aufgaben, in: D. Kiesel, A. Scherr, W. Thole (Hrsg.), Standortbestimmung Jugendarbeit. Theoretische Orientierungen und empirische Befunde, Schwalbach i. T. 1998, S. 9-35.
- Schilling, M.: Verbesserung der Personal und Einrichtungsstatistik, in: KOM^{Dat} Jugendhilfe, 1. Jg., 1998, Heft 3, S. 4-5.
- Schulze-Krüdenner, J./Homfeldt, H.-G.: Kommunale Sozialarbeitspolitik auf dem regionalen Prüfstand, in: deutsche jugend, 49. Jg., 2001, Heft 1, S. 22-27.
- Seckinger, M./Weigel, N./van Santen E./Markert, A.: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz, München 1998.
- Spiegel, H.v.: Jugendarbeit mit Erfolg, Münster 2000.
- Staatsministerium für Kultur: Jugend im gesellschaftlichen Wandel. Bericht der Sächsischen Staatsregierung zur Lage junger Menschen im Freistaat Sachsen, Dresden 1996.
- Stadt Düsseldorf: Protokoll der Jugendwohlfahrtsausschusssitzung vom 1. 10. 1968, Düsseldorf 1968.
- Thole, W.: Jugendarbeit – ein Stiefkind der Statistik, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde und Perspektiven, Neuwied u. a. 1997, S. 279-320.
- Thole, W.: Kinder- und Jugendarbeit. Eine Einführung, Weinheim und München 2000a.
- Thole, W.: Die MitarbeiterInnen, in: U. Deinet, B. Sturzenhecker (Hrsg.), Handbuch Offene Jugendarbeit, 3. Aufl., Münster 2000b, S. 42-58.
- Thole, W./Küster-Schapfl, E.-U.: Sozialpädagogische Profis. Beruflicher Habitus, Wissen und Können von PädagogInnen in der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit, Opladen 1997.

Thole, W./Pothmann, J.: Der Krisenmythos und seine empirische Wirklichkeit. Stand der Kinder- und Jugendarbeit zu Beginn ihres zweiten Jahrhunderts, in: *deutsche jugend*, 49. Jg., 2001, Heft 4, S. 153-164.

Wensierski, H.-J.: Jugendarbeit, in: K.-A. Chassé, H. J. Wensierski (Hrsg.), *Praxisfelder der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, Weinheim und München 1999, S. 33-48.

Klaus Menne

Wer wird eigentlich beraten?

Die Erziehungsberatung im Horizont ihrer Adressaten

Erziehungs- und Familienberatung wird in der Bundesstatistik seit 1982 erfasst. Allerdings fand diese Erhebung in kumulierter Form statt, so dass allein Aussagen zur Altersverteilung und zum Geschlecht der Ratsuchenden möglich waren. Erst das Kinder- und Jugendhilfegesetz hat mit Wirkung vom 1. Januar 1991 eine Einzelfallerhebung eingeführt. Damit stehen nun grundsätzlich Daten zur Verfügung, die in der Perspektive ausgewählter Fragestellungen analysiert werden können.¹ Diesem Beitrag liegen die aggregierten Datensätze des Statistischen Bundesamtes zu Grunde. Dabei wird die Inanspruchnahme der Institutionellen Beratung zunächst auf der Basis des Erhebungsjahres 1998 dargestellt. In diesem Jahr wurden mehr als 250.000 beendete Beratungen nach § 28 SGB VIII gezählt. Damit ist seit Einführung der Einzelfallstatistik eine stetige Steigerung der Inanspruchnahme zu verzeichnen. Für die Beschreibung von Entwicklungen wird aber auch auf die Jahre 1993 bis 1998 zurückgegriffen. In den beiden Vorjahren war die Datenerfassung noch unvollständig (vgl. Menne 1997, S. 204 f.).² Das umfangreiche Datenmaterial wird hier unter den leitenden Gesichtspunkten dargestellt, (1) welche Altersgruppen beraten worden sind und (2) welche Unterschiede sich zwischen männlichen und weiblichen Ratsuchenden zeigen, ob (3) zwischen den alten und den neuen Bundesländern Unterschiede erkennbar sind und schließlich (4) wie sich die Inanspruchnahme von Erziehungsberatung in Relation zur Bevölkerung darstellt.

1. Welche Altersgruppen werden beraten?

Erziehungs- und Familienberatung ist von ihrer Struktur her ein Angebot, das Mütter und Väter im Umgang mit ihren Kindern unterstützt. Sie begleitet die Eltern beim Prozess der Familienbildung, bei Problemen eines Kindes selbst ebenso wie bei Schwierigkeiten, die Eltern mit ihrem Kind haben. Erziehungsberatung rückt methodisch die Interaktionen innerhalb der Familie in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Sie wird daher

¹ Solche Auswertungen stehen unter dem Vorbehalt von § 103 SGB VIII, der die Übermittlung der erhobenen Daten regelt.

² Für die Datenaufbereitung danke ich der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund.

in der Regel von (mindestens) einem Erwachsenen in Anspruch genommen, der mit (mindestens) einem Minderjährigen zusammenlebt und für diesen zu sorgen hat. Deshalb wird das Kind, »um dessentwillen« Beratung in Anspruch genommen worden ist, statistisch erfasst. Bereits aus dieser Aufgabenstellung ergibt sich, dass Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII in erster Linie unter 18-jährigen Kindern und Jugendlichen zugute kommen soll. Wenn Kinder und Jugendliche im Prozess ihrer Entwicklung gefördert werden sollen, so schließt dies notwendigerweise auch eine Unterstützung bei der Ablösung vom Elternhaus ein. Deshalb können auch junge Volljährige beim Aufbau einer eigenverantwortlichen Lebensführung beraten werden (§ 41 SGB VIII).

Von den 254.585 Personen, deren Beratung im Jahr 1998 beendet worden ist, waren 90,6% Kinder und Jugendliche bis unter 18 Jahren (vgl. Tab. 1). 23.970 Ratsuchende waren älter als 18 Jahre. Die jungen

Tab. 1: Beendete Beratungen nach Altersgruppen (Deutschland; 1998)

Alter	absolut	%
0 < 3 J.	9.934	3,9
3 < 6 J.	36.059	14,2
6 < 9 J.	57.242	22,5
9 < 12 J.	51.730	20,3
12 < 15 J.	41.683	16,4
15 < 18 J.	33.967	13,3
18 < 21 J.	12.231	4,8
21 < 24 J.	5.127	2,0
24 < 27 J.	6.612	2,6
insgesamt	254.585	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

der- und Jugendbericht thematisiert hat (vgl. BMFSFJ 1998; vgl. auch Schilling/Krahl 1999), über die Jahre 1993 bis 1998, so lässt sich feststellen, dass sich der Anteil der Kinder von 63,8% im Jahre 1993 kontinuierlich auf nun 60,9% verringert hat. Auch die Gruppe der jungen Volljährigen hat sich seit 1993 verringert. Damals betrug ihr Anteil 10,9%. Er ist jetzt auf 9,4% gesunken. Dies mag damit zusammenhängen, dass der Auftrag der Beratung von Familien mit Kindern seit dem SGB VIII deutlicher als zentrale Aufgabe der Erziehungsberatung gesehen wird.

Im Umkehrschluss bedeuten beide Tendenzen jedoch, dass Erziehungsberatung sich verstärkt der Gruppe der Jugendlichen zugewandt hat, deren Unterrepräsentation in früheren Jahren angemahnt worden ist. Der Anteil der Jugendlichen hat sich nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik von 25,4% im Jahr 1993 auf 29,7% 1998 erhöht. Insgesamt haben 1998 75.650 Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren eine Beratung erhalten. Damit arbeitet Erziehungsberatung verstärkt für eine Altersgruppe, die bei anderen, insbesondere stationären erzieherischen Hilfen den Kern der Leistungsempfänger ausmacht.

Volljährigen hatten damit einen Anteil von 9,4%. Diese Relation verdeutlicht, dass Erziehungsberatung im Kern Familienberatung ist. Im Einzelnen betrachtet stellten die Kinder im Alter von 6 bis unter 12 Jahren mit 22,5% aller Beratungen die größte Gruppe, gefolgt von den 9- bis unter 12-Jährigen mit 20,3%. Dies unterstreicht die Bedeutung, die Erziehungsberatung als präventives Angebot in frühen Jahren hat. Auf die Gruppe aller Kinder, d.h. auf alle unter 12-Jährigen, entfielen insgesamt 60,9% der Beratungen.

Betrachtet man diese Gruppe der Kinder, wie sie auch der Zehnte Kinder-

2. Ergeben sich Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Ratsuchenden?

2.1 Geschlechtsverteilung

Das Verhältnis der Geschlechter ist in der Erziehungsberatung lange Zeit konstant gewesen. Es galt ein Verhältnis von einem Drittel Mädchen zu zwei Drittel Jungen. Diese Relation wird schon aus der Weimarer Zeit berichtet und ebenso aus anderen westlichen Ländern. Langenmayr (1980) hat diese Unterrepräsentation des weiblichen Geschlechts zu einer eigenen Untersuchung veranlasst. Später hat der Sechste Jugendbericht die Situation von Mädchen allgemein thematisiert und von der Erziehungsberatung eine erhöhte Sensibilität gegenüber den »spezifischen Reaktions- und Verarbeitungsweisen von Mädchen gegenüber Problemen ihrer Lebenssituation innerhalb der Familie, ... in der Schule und im Prozeß des Heranwachsens« gefordert (BMJFG 1984, S. 57).

Betrachtet man die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik für das Jahr 1998, so zeigt sich, dass die männlichen Ratsuchenden mit 145.176 oder 57,0% noch immer die Mehrzahl der Klienten in der Erziehungsberatung stellen (vgl. Tab. 2). Allerdings ist die Relation zwischen den Geschlechtern in den verschiedenen Altersgruppen unterschiedlich. Während Jungen im Alter bis zu 15 Jahren deutlich überwiegen, mit einem Schwerpunkt von gut 63% in den Altersgruppen von 6 bis unter 12 Jahren, bilden ab dem Alter von 15 Jahren weibliche Ratsuchende die Mehrzahl der Beratenen (vgl. Abb. 1). In der Altersgruppe der 24- bis unter 27-Jährigen stellen sie sogar 64%.

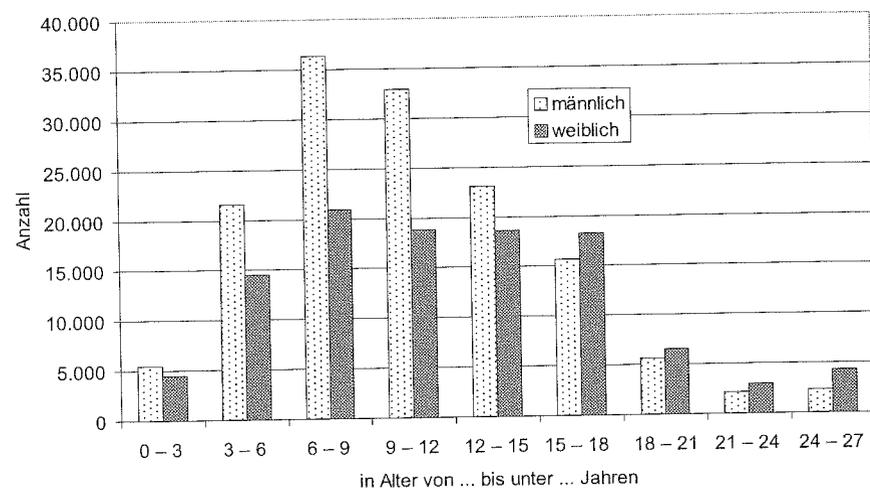
Damit reproduziert sich auch 1998 das Muster, nach dem Jungen unter den vorgestellten Kindern bis unter fünfzehn Jahren und weibliche Ratsuchende unter den Jugendlichen und jungen Volljährigen überwiegen. Allerdings entfällt auf die weiblichen Beratenen im Jahr 1998 in jeder Altersgruppe ein höherer Prozentsatz als noch

Tab. 2: Beendete Beratungen nach Geschlecht und Altersgruppen (Deutschland; 1998)

Alter	männlich	weiblich	zusammen	männlich	weiblich
	absolut	absolut		absolut	%
0 < 3 J.	5.445	4.489	9.934	54,8	45,2
3 < 6 J.	21.537	14.522	36.059	59,7	40,3
6 < 9 J.	36.338	20.904	57.242	63,5	36,5
9 < 12 J.	32.962	18.768	51.730	63,7	36,3
12 < 15 J.	23.045	18.638	41.683	55,3	44,7
15 < 18 J.	15.687	18.280	33.967	46,2	53,8
18 < 21 J.	5.659	6.572	12.231	46,3	53,7
21 < 24 J.	2.150	2.977	5.127	41,9	58,1
24 < 27 J.	2.353	4.259	6.612	35,6	64,4
Insgesamt	145.176	109.409	254.585	57,0	43,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

Abb. 1: Beendete Beratungen nach Geschlecht und Altersgruppen (Deutschland; 1998)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

1993. Gegenüber dem allgemein berichteten Stand von einem Drittel weiblicher Berater hat sich ihr Anteil um zehn Prozentpunkte erhöht.

2.2 Lebensort und Kontaktaufnahme

Diese geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Altersgruppen spiegeln sich auch beim Aufenthaltsort der Ratsuchenden bzw. bei der Art der Kontaktaufnahme. 1998 lebte jede/r zweite Beratene zu Beginn der Beratung bei den eigenen Eltern. Ein gutes Viertel (26,3%) lebte bei einem alleinerziehenden Elternteil und 13% in einer Stieffamilie. Während sich die letztgenannten Aufenthaltsorte nicht nach den Geschlechtern unterscheiden, ist der Anteil der männlichen Beratenen, die bei den Eltern leben, mit 53,2% erhöht, während weibliche Ratsuchende sich nur zu 46,6% bei ihren Eltern aufhalten. Sie leben häufiger in Wohngemeinschaften (1,5%) und in einer eigenen Wohnung (5,7%).

Entsprechend ihrem Lebensort werden Jungen häufiger, nämlich zu 83%, von ihren Eltern – gemeinsam oder von einem Elternteil – vorgestellt. Bei den Mädchen sind dies knapp 73%. Weibliche Ratsuchende nehmen den Kontakt zur Beratungsstelle mit 14% fast dreimal so oft wie männliche Ratsuchende (5%) selbst auf. Soziale Dienste und andere Personen bzw. Institutionen stellen den Kontakt für beide Geschlechter mit jeweils ca. 6% her.

Jungen werden also typischerweise im Alter von sechs bis zu zwölf Jahren in einer Erziehungsberatungsstelle vorgestellt, leben noch bei den eigenen Eltern und werden

von diesen auch angemeldet. Weibliche Ratsuchende nehmen dagegen Beratung in den Altersgruppen von sechs und achtzehn Jahren etwa in gleichem Maße in Anspruch. Ab der Pubertät werden sie häufiger als männliche Ratsuchende beraten. Sie nehmen den Kontakt zur Beratungsstelle eher selbst auf und leben z.T. außerhalb des Elternhauses.

2.3 Beratungsanlässe

Auch bei den Anlässen, die zu einer Beratung führen, unterscheiden sich weibliche und männliche Beratene. Zwar sind die Kategorien zur Bundesstatistik zum Anlass der Beratung nicht angemessen gebildet (zur Kritik vgl. Menne 1997, S. 231), aber einzelne Aussagen lassen sich gleichwohl ableiten. Zunächst muss aber festgehalten werden, dass von seiten der Beraterinnen und Berater, die die mitgeteilten Anlässe für die Statistik kodieren, mit durchschnittlich 1,4 Nennungen in der Differenziertheit der Problembeschreibung keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern gemacht werden.

Zu den unproblematischen Kategorien der Beratungsanlässe zählen »Schul- und Ausbildungsprobleme« und »Trennung und Scheidung der Eltern«. Für 19,9% der männlichen und für 21,8% der weiblichen Beratenen wurde für das Jahr 1998 angegeben, dass die Trennung bzw. Scheidung der Eltern Anlass war, eine Beratung aufzusuchen. Damit wurde häufiger als 1993 die Trennung der Eltern bereits im Erstgespräch benannt. Damals waren es 16,0 bzw. 18,4%. Allerdings liegt der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die eine Trennung oder Scheidung ihrer Eltern tatsächlich erlebt haben, in der Erziehungsberatung deutlich über 30% (vgl. Menne/ Golias 1992; Schilling 1994, S. 45). Schul- und Ausbildungsprobleme hatten im Jahr 1998 etwa 26% aller Ratsuchenden. Dieser Wert ist über die Erhebungsjahre 1993 bis 1998 relativ konstant. Er ist auch aus anderen Erhebungen in dieser Größenordnung bekannt (vgl. Menne 1997, S. 235). Kennzeichnend ist jedoch, dass beinahe jeder dritte männliche (30,9%) und nur jede fünfte weibliche Ratsuchende (19,4%) aus diesem Anlass eine Beratung aufsuchen. Wie zu erwarten häufen sich Schulprobleme in den Altersgruppen ab sechs Jahren. Der Schwerpunkt liegt bei Jungen im Alter von 9 bis unter 12 Jahren. Für 45 bzw. 43% der Altersgruppe wird dieser Anlass benannt. Bei Mädchen sind es in diesem Alter nur 30 bzw. 25%.

Während Trennung und Scheidung der Eltern als Anlass für eine Beratung für beide Geschlechter vergleichbar hohe Werte hat, die im Verlauf der Jahre angestiegen sind, bleibt die Nennung von Schul- und Ausbildungsproblemen in der Höhe konstant, jedoch unterscheiden sich weibliche und männliche Ratsuchende deutlich.

2.4 Vorgehensweisen der Beratungsstellen

Langenmayr hatte in seiner Untersuchung Unterschiede im Umgang der Beratungsstellen mit Jungen und Mädchen nachgewiesen. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigt für 1998 das folgende Bild: männliche Kinder und Jugendliche, um deretwillen eine Beratung aufgesucht wird, sind in 42% der Fälle selbst in die Beratung einbezogen worden (vgl. Tab. 3). Weibliche Kinder und Jugendliche wurden dagegen zu 47%

selbst beraten. Dabei werden weibliche Ratsuchende mit 17% doppelt so häufig ohne Einbeziehung ihrer Eltern allein beraten wie männliche (8,7%). Dementsprechend ist der Anteil der Beratungen, an denen Eltern beteiligt sind, bei den männlichen Beratenen mit 63% höher als bei den weiblichen (55,9%). Diese Unterschiede beruhen auf dem höheren Anteil weiblicher Berater bei den Jugendlichen und jungen Volljährigen.

Tab. 3: Beendete Beratungen nach Formen der Beratung und Geschlecht (Deutschland; 1998; Angaben in %)

Intervention setzt an ...	männlich	weiblich
beim jungen Menschen	42,1	47,3
bei den Eltern	63,0	55,9
in der Familie	29,8	26,7
im sozialen Umfeld	11,4	10,6

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

Die Familie als Ganze wird bei beiden Geschlechtern mit knapp 30% gleich häufig in den Beratungsprozess einbezogen. Auch bei den Interventionen im sozialen Umfeld, die bei ca. 11% der Fälle stattfinden, ergeben sich keine geschlechtsspezifischen Unterschiede.

Eine Beratung nach § 28 SGB VIII dauert im Durchschnitt sieben Monate. Wobei diese Angaben ungenau bleiben, da sie keinen Rückschluss auf die tatsächliche Zahl der Beratungsgespräche in diesem Zeitraum erlauben. Dabei ist der Anteil der Beratungen, die weniger als drei Monate dauern, bei weiblichen Beratenen mit 49% etwas höher als bei männlichen (45%); entsprechend ist der Anteil der Beratungen, die länger als ein Jahr dauern, bei weiblichen Beratenen mit 13,4% niedriger als bei männlichen (15,1%).

Die Beratungen werden bei weiblichen wie bei männlichen Ratsuchenden in drei Viertel aller Fälle einvernehmlich beendet. In 8% erfolgt eine Weiterverweisung an andere Einrichtungen. In den verbleibenden Fällen ist die Beratung »statistisch« beendet worden, weil innerhalb von sechs Monaten kein weiteres Beratungsgespräch erfolgt ist. Die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik geben damit keine Hinweise auf unterschiedliches Vorgehen der Fachkräfte bei männlichen und weiblichen Ratsuchenden innerhalb der Beratungsstelle.

Geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich vielmehr bei der Verteilung männlicher und weiblicher Berater auf die Altersgruppen und – damit verbunden – bei ihrem Aufenthaltsort. Präzisierte Kategorien könnten darüber hinaus die Situation, die zur Inanspruchnahme von Beratung führt, noch deutlicher in ihren Unterschieden zwischen den Geschlechtern erkennen lassen.

3. Unterscheiden sich die Ratsuchenden in den neuen Ländern von denen der alten Bundesländer?

3.1 Anstieg der Inanspruchnahme

Erziehungs- und Familienberatung im fachlichen Verständnis des SGB VIII ist in den neuen Ländern seit 1990 systematisch aufgebaut worden. Auch die Inanspruchnahme durch die Bevölkerung ist mit dem Ausbau kontinuierlich angestiegen. Wurden 1993 insgesamt 33.067 Personen beraten, stieg ihre Zahl im folgenden Jahr auf 40.065 und hat für 1998 48.193 betragen. Dies entspricht einem Zuwachs von 45,7% in fünf Jahren.

Innerhalb desselben Zeitraums hat die Zahl der Ratsuchenden in der ehemaligen Bundesrepublik von 164.888 im Jahre 1993 auf 206.392 im Jahre 1998 zugenommen. Hier beträgt die Steigerung 25,2%. Der starke Anstieg in den neuen Ländern ist noch mit dem Nachholbedarf nach der Deutschen Einheit verbunden. In dem Maße, in dem Beratungsangebote aufgebaut wurden, sind sie auch angenommen worden. Der überdurchschnittliche Anstieg ist daher auch begrenzt auf die Jahre bis 1995. In den Folgejahren ist die Zahl der Beratenen in den neuen Ländern praktisch konstant geblieben. In Westdeutschland ist dagegen bis 1998 ein Anstieg der Inanspruchnahme zu verzeichnen. Er hat im Durchschnitt 4,6% betragen und ist leicht rückläufig. 1998 betrug er noch 2,8%. Hier zeigen sich die Auswirkungen der kommunalen Sparzwänge, die auch mit Einschränkungen im Beratungsangebot verbunden sind; nicht eine erreichte Deckung des Hilfebedarfs (vgl. BMFSFJ 1998, S. 245). In früheren Jahren, nämlich zwischen 1985 und 1990, lag die Steigerungsrate in den alten Ländern bei durchschnittlich 3,5% (vgl. Menne 1997, S. 205).

Tab. 4: Entwicklung der Inanspruchnahme von Beratungen nach Geschlecht (alte und neue Länder; 1993-1998; Angaben in %)

	Alte Länder		Neue Länder	
	männl.	weibl.	männl.	weibl.
1993/94	6,9	7,8	20,3	22,5
1994/95	2,1	4,2	18,3	20,8
1995/96	5,2	5,6	-4,2	5,3
1996/97	5,2	3,9	-1,8	0,8
1997/98	2,7	3,1	0,2	3,6
1993/98	23,9	27,0	34,0	62,6

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Von 1993 bis 1998 ist die Zahl der weiblichen Beratenen stärker gestiegen als die der männlichen (vgl. Tab. 4). In Westdeutschland ist dabei der Unterschied mit 27,0% bei den Mädchen und 23,9% bei den Jungen eher gering. In den neuen Ländern dagegen stieg die Zahl der weiblichen Beratenen mit 62,6% beinahe doppelt so stark wie die der männlichen (34,0%).

3.2 Geschlechterverhältnis

Dies hat in beiden Landesteilen eine andere Relation von weiblichen und männlichen Beratenen zur Folge. Entsprach 1993 die Verteilung der Geschlechter in den neuen Ländern mit 41,1% Mädchen und jungen Frauen etwa der in der ehemaligen Bundesrepublik (41,7%), haben weibliche Beratene jetzt einen Anteil von 45,8% erreicht (vgl. Tab. 5). Das bedeutet jedoch nicht, dass in den neuen Ländern beide Geschlechter in fast ausgewogener Weise durch Erziehungsberatung erreicht werden.³ Vielmehr

Tab. 5: Beendete Beratungen nach Geschlecht und Altersgruppen (alte und neue Länder; 1998)

Alter	Neue Länder				Alte Länder			
	weiblich abs.	männlich abs.	weiblich %	männlich %	weiblich abs.	männlich abs.	weiblich %	männlich %
0 < 3 J.	610	676	47,4	52,6	3.879	4.769	44,9	55,1
3 < 6 J.	1.813	2.267	44,4	55,6	12.709	19.270	39,7	60,3
6 < 9 J.	3.125	5.153	37,8	62,2	17.779	31.185	36,3	63,7
9 < 12 J.	3.366	5.653	37,3	62,7	15.402	27.309	36,1	63,9
12 < 15 J.	4.453	4.968	47,3	52,7	14.185	18.077	44,0	56,0
15 < 18 J.	5.400	4.783	53,0	47,0	12.880	10.904	54,2	45,8
18 < 21 J.	1.571	1.658	48,7	51,3	5.001	4.001	55,6	44,4
21 < 24 J.	659	424	60,8	39,2	2.318	1.726	57,3	42,7
24 < 27 J.	1.074	540	66,5	33,5	3.185	1.813	63,7	36,3
Insgesamt	22.071	26.122	45,8	54,2	87.338	119.054	42,3	57,7

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

stellen Jungen im Alter zwischen 6 und unter 12 Jahren in beiden Landesteilen nach wie vor mit etwa 63% die Mehrzahl der Beratenen in dieser Altersgruppe.

Die Erziehungsberatung in den neuen Bundesländern wird stärker von weiblichen Jugendlichen bzw. jungen Volljährigen in Anspruch genommen als in der ehemaligen Bundesrepublik. 45% der weiblichen Beratenen sind Jugendliche, 15% sind volljährig; nur 40% sind Mädchen im Alter bis unter 12 Jahren (vgl. Tab. 6). In den westli-

Tab. 6: Beendete Beratungen nach Geschlecht und Altersgruppen (alte und neue Länder; 1998; Angaben in %)

Alter	Neue Länder		Alte Länder	
	weiblich	männlich	weiblich	männlich
0 < 12 Jahre	40,3	52,6	57,0	69,3
12 < 18 Jahre	44,7	37,3	30,9	24,4
18 < 27 Jahre	15,0	10,0	12,0	6,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

3 Zur Relation der Geschlechter im Verhältnis zur Bevölkerung siehe weiter unten.

chen Ländern sind dagegen 57% der weiblichen Beratenen Kinder im Alter bis unter zwölf Jahre (vgl. Abb. 2). Auf Jugendliche und junge Volljährige entfallen hier 31% bzw. 12%. Ebenso zeigt sich in den neuen Ländern eine andere Verteilung der männlichen Beratenen. 53% der männlichen Beratenen sind Kinder bis unter 12 Jahre; 37% sind Jugendliche und 10% sind erwachsen. In der ehemaligen Bundesrepublik sind mit 69% die große Mehrzahl der männlichen Beratenen Kinder im Alter bis unter 12 Jahren (vgl. Abb. 3). 25% sind Jugendliche und nur 6% junge Volljährige. Damit hat

Abb. 2: Anteil der weiblichen Ratsuchenden (alte und neue Länder; 1998; in %)

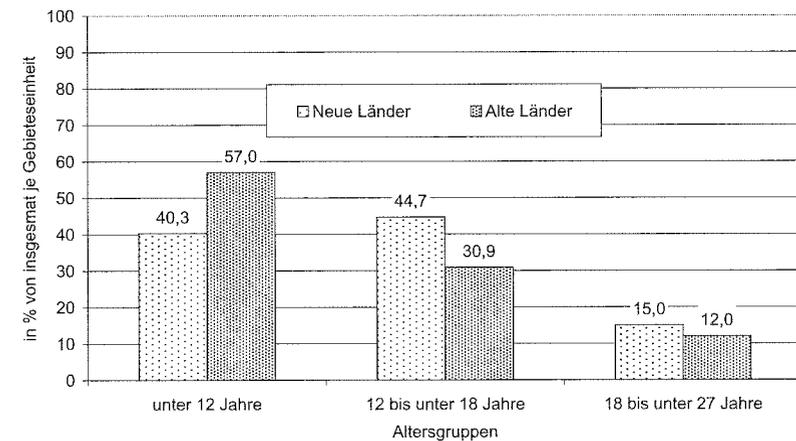
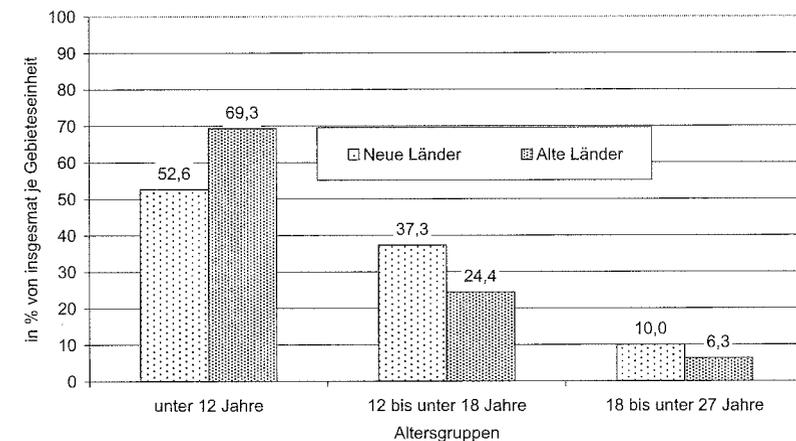


Abb. 3: Anteil der männlichen Ratsuchenden (alte und neue Länder; 1998; in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

die Erziehungsberatung im Westen einen Schwerpunkt bei den männlichen Kindern, während die Beratungsarbeit im Osten einen fast ähnlich starken Schwerpunkt in der Arbeit mit weiblichen Jugendlichen und jungen Volljährigen hat.

3.3 Unterschiede in Familienform und Beratung

Die Klienten in beiden Landesteilen unterscheiden sich auch hinsichtlich ihres Aufenthaltsortes vor Beginn einer Beratung. Während westdeutsche Beratene in etwa jedem zweiten Fall bei den leiblichen Eltern wohnten, sind es in den neuen Bundesländern nur gute 40% (vgl. Tab. 7). Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass der Anteil der bei den Eltern lebenden im Zeitraum von 1993 bis 1998 kontinuierlich abgenommen hat; um 4,1 Prozentpunkte im Westen und 2,5 Prozentpunkte im Osten. Die Hälfte der Kinder und Jugendlichen um deretwillen eine Beratung in Anspruch genommen wird – in den neuen Ländern sogar mehr als die Hälfte – lebt außerhalb ihrer Herkunftsfamilie. Die meisten von ihnen leben mit einem alleinerziehenden Elternteil zusammen (26,9% im Westen und 23,6% in den neuen Ländern). In einer Stieffamilie leben im Osten 18,1% der Beratenen und damit deutlich mehr als in der ehemaligen Bundesrepublik (12,3%). Beide Familienkonstellationen haben innerhalb der letzten fünf Jahre unter den Ratsuchenden der alten Länder überproportional zugenommen. In den neuen Ländern zeigt sich dagegen ein deutlicher Anstieg derjenigen, die in einer Wohngemeinschaft oder einer eigenen Wohnung leben. Hier spiegelt sich die unterschiedliche Altersstruktur der Ratsuchenden in Ost und West.

Der Kontakt zu einer Beratungsstelle wird in den meisten Fällen durch die Eltern, entweder gemeinsam oder durch ein Elternteil, aufgenommen. In der ehemaligen Bundesrepublik trifft dies für 82,6% der Beratenen zu. In den neuen Ländern ist es mit 62,7% jedoch in deutlich geringerem Ausmaß der Fall. Hier entschließen sich die jungen Menschen zu 15,1% und damit doppelt so oft wie im Westen selbst zur Kontakt-

Tab. 8: Aufenthaltsort vor Beginn der Beratung nach Landesteilen und Geschlecht (alte und neue Länder; 1998; Angaben in %)

		Kinder leben vor Beginn der Beratung ...									
		bei Eltern	bei Elternteil/Partner	bei Alleinerziehendem	bei Verwandten	in Pflegefamilie	im Heim	in Wohngemeinschaft	in eigener Wohnung	in keiner festen Unterkunft	an unbek. Ort
männl.	West	55,2	12,1	26,7	1,1	1,3	0,9	0,4	1,7	0,3	0,3
	Ost	44,2	18,1	24,0	1,2	1,4	4,0	1,3	3,2	1,6	1,0
weibl.	West	48,7	12,6	27,2	1,2	1,9	1,4	1,2	5,1	0,4	0,3
	Ost	38,4	18,1	23,1	1,6	1,5	3,6	2,5	8,0	1,8	1,4

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe« 1998, Stuttgart 2000; eigene Berechnungen

aufnahme. Aber auch die Sozialen Dienste sind in den neuen Ländern mit 11,0% doppelt so häufig beteiligt. Ihr Anteil ist in den neuen Ländern aber seit 1993, ebenso wie der der sonstigen Personen bzw. Institutionen, zurückgegangen.

Auch die Anlässe einer Beratung deuten auf die unterschiedlichen Bedingungen in Ost und West hin. In den neuen Ländern zeigt der durch vielfache Untersuchungen bestdokumentierte Anlass schulischer Probleme im Jahre 1998 mit 30% bei den männlichen Beratenen und 18% bei den weiblichen ähnliche Werte wie im Westen. Allerdings hat sich dieses Niveau erst über die fünf Jahre des Untersuchungszeitraums eingestellt (1993: 23,3 bzw. 15,4%). Ca. 17% der Beratungen hatten in den neuen Ländern – mit einer leicht rückläufigen Tendenz – eine Trennung oder Scheidung der Eltern zum ausdrücklichen Anlass, während im Westen die Benennung dieses Anlasses zunimmt. War 1993 noch bei 15% der männlichen Beratenen im Osten eine Straftat als Beratungsanlass benannt worden, ist dies nun noch bei 8% der Fall. Diese Entwicklung dürfte mit dem Rückgang der Kontaktaufnahme zur Beratung durch die Sozialen Dienste in den neuen Ländern zusammenhängen.⁴ Überproportional gestiegen sind dagegen die Suchtprobleme als Beratungsanlass. Die Nennungen bewegen sich jedoch mit 1.524 Fällen auf einem niedrigen absoluten Niveau und entsprechen noch dem Anteil, den dieser Beratungsanlass im Westen seit Jahren hat.

Gegenläufige Tendenzen kennzeichnen in Ost und West die Dauer der Beratung. In den alten Bundesländern dauert eine Beratung durchschnittlich sieben Monate und der Anteil der über ein Jahr andauernden Beratungen nimmt dabei kontinuierlich ab (von 17% 1993 auf 15,1% 1998). In den neuen Bundesländern dauert eine Beratung dagegen im Durchschnitt fünf Monate und der Anteil der längerfristigen Beratungen nimmt zu (von 8,4 auf 11,2%), während Beratungen mit einer Dauer bis zu drei Monaten abnehmen (von 59,1 auf 54,1%). 1993 hatte die durchschnittliche Beratungsdauer in den neuen Ländern noch bei vier Monaten gelegen.

Die Formen der Beratung werden im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik durch den Ansatzpunkt der Intervention erfasst: »bei dem jungen Menschen«, »bei den Eltern«, »in der Familie« und »im sozialen Umfeld«. Durch Mehrfachnennungen addieren sich die Angaben auf über 100 Prozent. Für die Erziehungsberatung in den alten Bundesländern ist es kennzeichnend, dass sie in über 60% der Fälle mit den Eltern arbeitet (62,6%); der junge Mensch, um dessentwillen eine Beratung erfolgt, wird in 40% der Fälle selbst in den Beratungsprozess einbezogen. Dies entspricht der fachlichen Einschätzung, dass nicht das Kind als »Symptomträger« zu therapieren ist, sondern seine familiäre Lebenssituation einbezogen werden muss. Dementsprechend sind auch für knapp 30% der Ratsuchenden Interventionen benannt, die in der Familie ansetzen. Für die Erziehungsberatung in den neuen Ländern stellt sich die Arbeitsweise der Beratungsstellen mit umgekehrter Akzentuierung dar: über 60% der jungen Menschen werden selbst beraten (63,2%), nur bei knapp 50% sind die Eltern in die Beratung einbezogen. Hier dürfte sich niederschlagen, dass Eltern in den neuen Ländern weniger oft den Kontakt zur Beratungsstelle aufnehmen, sondern vermehrt die

⁴ Nach dem Einigungsvertrag sollten vor Heimerziehung vorrangig Erziehungsberatung und andere ambulante Hilfen in Anspruch genommen werden.

jungen Menschen selbst die Initiative zur Inanspruchnahme einer Beratung ergreifen. (Mit der Familie als ganzer wird in den neuen Ländern in jeder vierten Beratung gearbeitet. Interventionen im sozialen Umfeld kommen mit etwa 10% in beiden Landesteilen gleich häufig vor.)

4. Wie verhält sich die Inanspruchnahme von Erziehungsberatung in Relation zur Bevölkerung?

In dem Maße, in dem Jugendhilfe beabsichtigt, Leistungen intentional zu steuern, also dafür Sorge tragen will, dass Hilfeangebote diejenigen Personen erreichen, bei denen Unterstützungsbedarf begründet vermutet wird, ist es notwendig, die jeweilige Klientel nach ausgewählten Merkmalen mit der Gesamtbevölkerung vergleichen zu können. Für die Erziehungsberatung sind frühzeitig – noch vor dem beinahe flächendeckenden Ausbau der Beratung in den 1970er-Jahren – Untersuchungen über die Schichtzugehörigkeit der Ratsuchenden durchgeführt worden (vgl. Brandt 1967; Tuchelt-Gallwitz 1970). Seitdem hält sich das Bild von der Mittelschicht-Klientel der Erziehungsberatung. Gegenteilige Ergebnisse neuerer Erhebungen (vgl. Höger 1987; zusammenfassend Ehrhardt 1989, bestätigend Kurz-Adam 1997, S. 192 ff.) sind kaum mehr zur Kenntnis genommen worden (vgl. BMFJG 1990, S. 137). Inzwischen führt die gesellschaftliche Entwicklung erkennbar zu einer Pluralisierung der Lebensformen und löst auch soziale Milieus auf. Risiken und Hilfebedarfe können nicht mehr direkt mit sozialen Lagen verbunden werden. Vielmehr entstehen Hilfebedarfe heute quer durch die früher unterschiedenen sozialen Schichten. »Problemlagen sind nicht mehr bruchlos den gesellschaftlichen Randgruppen zuzuordnen, sondern können vielmehr als biographische Wechselfälle in einer sich individualisierenden Gesellschaft prinzipiell jeden treffen« (BMFSFJ 1994, S. 582).

Erziehungs- und Familienberatung als Leistungsangebot zielt auf Kinder und Jugendliche sowie die für sie sorgenden Erwachsenen. Sie begleitet Kinder in ihrem Entwicklungsprozess innerhalb von Familien und unterstützt Eltern im Umgang mit ihren Kindern. Es liegt deshalb nahe, die Inanspruchnahme von Erziehungsberatung nach familienstrukturellen Merkmalen mit der Gesamtbevölkerung zu vergleichen. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik bietet dazu die Angaben über die Zahl der Geschwister sowie zum Aufenthaltsort des Kindes zu Beginn einer Beratung.

4.1 Zahl der Kinder in den Familien

Die Erhebung zur Institutionellen Beratung (Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII) erfasst die Zahl der Geschwister der Kinder und Jugendlichen, um deretwillen eine Beratung in Anspruch genommen worden ist. Allerdings wird die Geschwistersituation bei nur einem Gesprächstermin oder bei Beratungen älterer Jugendlichen bzw. junger Volljähriger nicht immer thematisiert. Deshalb ist die Zahl der Geschwister – anders als andere Erhebungsmerkmale – bei 9,3% der Fälle unbekannt geblieben.

Dies ist bei den Aussagen über Prozentanteile zu berücksichtigen. 1998 sind danach 23,7% der Beratenen Einzelkinder gewesen (vgl. Tab. 8). In einer Familie mit zwei Kindern lebten 46,3%. Weitere 20,2% lebten in einer Familie mit drei Kindern und 9,8% in Familien mit mehr als drei Kindern.

Tab. 9: Anzahl der Kinder in Familien insgesamt sowie in Familien mit Leistungen der Erziehungsberatung (Deutschland; 1998)

Familien mit ...	Erziehungsberatung			Verteilung in der Bevölkerung
	absolut	%	% (ohne unbekannt)	
einem Kind	54.739	21,5	23,7	19,5
zwei Kindern	106.954	42,0	46,3	49,3
drei Kindern	46.557	18,3	20,2	21,5
vier und mehr Kindern	22.575	8,9	9,8	9,7
unbekannt	23.760	9,3	-	-

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalt und Familien 1999. (Ergebnisse des Mikrozensus) Vorbericht, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

In der Gesamtbevölkerung ist die Zahl der Kinder in den Familien nicht direkt zu erheben. Der vom Statistischen Bundesamt regelmäßig durchgeführte Mikrozensus liefert quasi nur eine Momentaufnahme wie viele Geschwister ein Kind zu diesem Zeitpunkt hat; es kann nicht angegeben werden, wie viele Geschwister tatsächlich geboren wurden. Zum Vergleich wird deshalb hier im Anschluss an (1997, S. 27) die Geschwistersituation der 6 bis unter 10 Jahre alten Kinder herangezogen. Nach dem Mikrozensus zum April 1999 lebten 19,5% der Kinder als Einzelkinder, beinahe jedes zweite Kind (49,3%) hatte ein Geschwisterkind und 21,5% wuchsen in einer Familie mit drei Kindern auf. Weitere 9,7% hatten drei und mehr Geschwister (vgl. Statistisches Bundesamt 2000, Tabelle 1.4).

Die Kinder sind damit in der Erziehungsberatung weitgehend entsprechend der Geschwistersituation in der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik vertreten. Im Einzelnen betrachtet ist die Familie mit zwei Kindern in der Erziehungsberatung leicht unterrepräsentiert. Dafür werden etwas häufiger als es ihrem Anteil in der Bevölkerung entspricht Einzelkinder in der Beratung vorgestellt. Letzteres trifft insbesondere für die alten Bundesländer zu, wo der Anteil der Einzelkinder in der Bevölkerung nur 17,3% beträgt. In den neuen Ländern hat dagegen aufgrund des Geburtenrückgangs nach der Deutschen Einheit die Zahl der Einzelkinder zugenommen; ihr Anteil betrug im April 1999 31,7%. Unter den Beratenen sind jedoch nur 22,8% Einzelkinder. Während also in Westdeutschland die Situation des Einzelkinds zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Beratung führt, wird in den neuen Ländern für Einzelkinder Beratung weniger häufig nachgefragt. In den neuen Ländern sind Familien mit mehr als drei Kindern in der Beratung stärker repräsentiert als es deren Anteil an der Bevölkerung entspricht (9,6% zu 6,5%).

4.2 Familienformen

Kinder und Jugendliche wachsen heute in unterschiedlichen Familienformen auf. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst sie als Aufenthaltsort des Kindes. 1998 lebte danach jeder zweite von allen Beratenen bei den Eltern, jeder vierte bei einem alleinerziehenden Elternteil und 13% in einer Stieffamilie. Will man diese Daten mit der Verteilung der Familienformen in der Gesamtbevölkerung vergleichen, so muss zunächst beachtet werden, dass der Mikrozensus, der aktuelle Daten zur Verfügung stellt, keine Stieffamilien ausweist. Sie werden als alleinerziehend erfasst, wenn ein leiblicher Elternteil mit einem neuen Partner zusammenlebt, und als Ehepaar, wenn der neue Partner geheiratet worden ist. Im April 1999 lebten danach 18,1% bei einem alleinerziehenden Elternteil und 81,9% der Minderjährigen bei verheirateten Eltern. Bei ca. neun Zehnteln der Kinder waren die Eheleute nach dem Familien-Survey des Deutschen Jugendinstituts zugleich die leiblichen Eltern (vgl. Bien 1996, S. 214 f.;

Tab. 10: Verteilung der Familienformen in der Bevölkerung insgesamt sowie beim Klientel der Beratung (alte und neue Länder; 1998)

Alte Länder					
Minderjährige in Familienformen	Gesamtbevölkerung		Minderjährige in Familienformen	Erziehungsberatung	
	absolut	%		absolut	%
Minderjährige	12.560.000	100,0	Minderjährige	188.348	100,0
bei Ehepaar lebende Kinder	10.601.000	84,4	/	/	/
darunter: Kinder bei leiblichen Eltern (95 %)	10.070.950	80,2	bei den Eltern lebende Minderjährige	101.904	54,1
bei alleinerziehendem Elternteil, Stiefeltern oder unverheirateten leiblichen Eltern lebende Minderjährige	2.489.050	19,8	bei alleinerziehendem Elternteil bzw. in einer Stieffamilie lebende Minderjährige	77.705	41,3
/	/	/	andere Aufenthaltsorte	8.739	4,6
Neue Länder					
Minderjährige in Familienformen	Gesamtbevölkerung		Minderjährige in Familienformen	Erziehungsberatung	
	absolut	%		absolut	%
Minderjährige	2.720.000	100,0	Minderjährige	42.267	100,0
bei Ehepaar lebende Kinder	1.920.000	70,6	/	/	/
davon: Kinder bei leiblichen Eltern (87 %)	1.670.400	61,4	bei den Eltern lebende Minderjährige	18.501	43,8
bei alleinerziehendem Elternteil, Stiefeltern oder unverheirateten leiblichen Eltern lebende Minderjährige	1.048.600	38,6	bei alleinerziehendem Elternteil bzw. in einer Stieffamilie lebende Minderjährige	19.193	45,4
/	/	/	andere Aufenthaltsorte	4.573	10,8

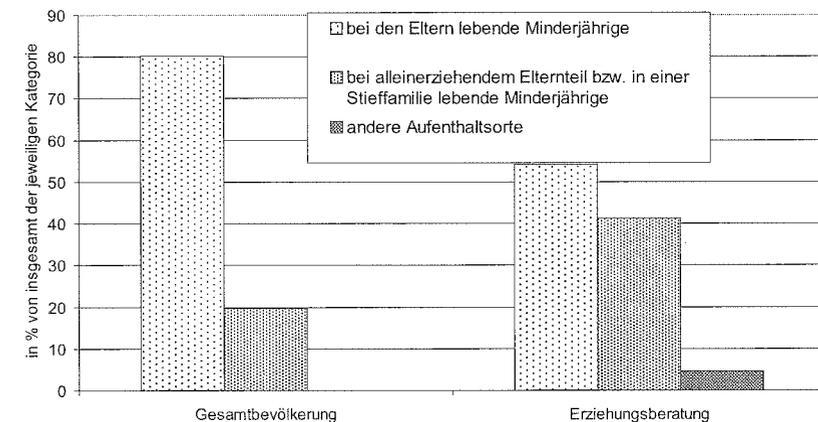
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalt und Familien 1999. (Ergebnisse des Mikrozensus) Vorbericht, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

Engstler 1997, S. 25). Die Werte differieren deutlich zwischen den alten und den neuen Bundesländern; die Situation wird deshalb für jeden Landesteil einzeln dargestellt. Dabei werden – um einen genaueren Vergleich zu erhalten – auch für die Erziehungsberatung die Aufenthaltsorte nur der minderjährigen Beratenen berücksichtigt.

Für Westdeutschland ergibt sich danach die Situation, dass 84% der Kinder und Jugendlichen als bei einem Ehepaar lebend erfasst wurden (vgl. Tab. 9). 1972 waren es noch 93% (vgl. Engstler 1997, S. 25). Aber nur etwa 95% von ihnen sind (nach der Studie des DJI) auch leibliche Kinder beider Eltern. Folglich lebten 1998 80% der Minderjährigen noch in ihrer Herkunftsfamilie (vgl. Abb. 4). 20% dagegen lebten bei einem alleinerziehenden Elternteil bzw. in einer Stieffamilie, in die ein Elternteil eingegangen ist. In der Erziehungsberatung betrug dagegen der Anteil von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren, die bei einem alleinerziehenden Elternteil oder in einer Stieffamilie lebten, ca. 41%. Minderjährige aus Familien, bei denen die leiblichen Eltern nicht oder nicht mehr zusammenleben, sind in Westdeutschland in der Beratung also doppelt so häufig vertreten als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. (Weitere 5% der Beratenen leben an anderen Orten, z.B. bei Großeltern oder im Heim.)

In den neuen Ländern lebten 1998 nach dem Mikrozensus 70% der Kinder und Jugendlichen bei einem Ehepaar. Berücksichtigt man, dass davon (nach der Studie des DJI) nur 87% auch bei den eigenen Eltern lebten, dann wuchsen noch 60% bei ihrer Herkunftsfamilie auf. Für die neuen Länder ist es jedoch kennzeichnend, dass junge Eltern zunächst unverheiratet zusammenleben und erst später heiraten. Jedes zweite nicht-ehelich geborene Kind wird bis zu seinem 18. Lebensjahr durch Heirat (der Eltern oder eines Elternteils) legitimiert (vgl. Bien 1998, S. 14). Der Anteil der bei ihren

Abb. 4: Familienformen in der Beratung (alte Länder; 1998; Angaben in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalt und Familien 1999. (Ergebnisse des Mikrozensus) Vorbericht, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

leiblichen Eltern lebenden Kinder ist daher in den neuen Ländern faktisch höher anzusetzen als dies dem Mikrozensus zu entnehmen ist. 40% der Kinder wuchsen nach der Statistik bei einem alleinerziehenden Elternteil oder in einer Stieffamilie auf. Hierin sind jedoch auch die Kinder enthalten, deren Eltern unverheiratet zusammenleben⁵.

In der Erziehungsberatung wird nicht – wie im Mikrozensus – der rechtliche Status der Eltern erfasst, sondern das tatsächliche Zusammenleben eines Kindes mit den leiblichen Eltern. 1998 lebten danach in den neuen Ländern ca. 44% der minderjährigen Beratenen bei den eigenen Eltern und knapp 45% bei einem alleinerziehenden Elternteil oder in einer Stieffamilie. (Weitere 10% der Beratenen leben an anderen Orten, z.B. bei Großeltern oder im Heim.) Der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die nicht bei ihren leiblichen Eltern lebten, war damit in der Erziehungsberatung zwar höher als in der Bevölkerung; jedoch nicht in dem Maße wie in Westdeutschland.

4.3 Geschlechterverhältnis

Für eine Mädchengerechte Steuerung von Jugendhilfeleistungen ist es darüber hinaus wichtig, wie sich die beiden Geschlechter unter den Leistungsempfängern verteilen. Ein ausgeglichenes Verhältnis wäre erreicht, wenn Mädchen und Jungen jeweils entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung in einer Hilfeart vertreten sind. Unter den Minderjährigen beträgt – sowohl in Westdeutschland wie in den neuen Ländern – der Anteil der Mädchen und weiblichen Jugendlichen 48,7%, der der Jungen und männlichen Jugendlichen 51,3%. Eine der Bevölkerung entsprechende Verteilung der Geschlechter wird also früher erreicht als die oben (3.2) referierten Daten nahelegen. Setzt man die Inanspruchnahme der Erziehungsberatung nach Geschlecht zur altersgleichen Bevölkerung in Beziehung, so ist die Verteilung zwischen den Beratenen auf der Basis neutralisierter Daten – je 1.000 männlicher bzw. weiblicher Berater – zu berechnen. Die so bereinigten Werte lauten für die alte Bundesrepublik: 42,1% weibliche und 57,9% männliche Ratsuchende und für die neuen Länder: 45,8% weibliche und 54,2% männliche Beratene im Jahr 1998.

4.4 Inanspruchnahme je 1.000 Minderjährige

Die Inanspruchnahme einer Leistung kann schließlich in einer allgemeinen Form mit der altersgleichen Bevölkerung in Beziehung gesetzt werden. Diese relative Inanspruchnahme wird als Zahl der Leistungsempfänger je 1.000 einer Bevölkerungsgruppe ausgedrückt. Im Jahre 1998 kamen auf je 1.000 Minderjährige 14,6 Kinder und Jugendliche, um deretwillen eine Beratung erfolgte, die in diesem Jahr beendet worden ist.⁶ 1993 waren es noch 11,1 je 1.000 Minderjährige. Dabei zeigen sich zwischen alten und neuen Ländern nur noch geringfügige Unterschiede (vgl. Pothmann/Janze 1999). Die neuen Ländern haben damit das Versorgungsniveau des Westens erreicht. Allerdings ergeben sich bezogen auf die Geschlechter noch deutliche

⁵ 1994 waren in den neuen Ländern 55% der Erstgeburten nichtehelich (vgl. Bien 1998, S. 11).

⁶ Die Quote enthält nicht die zum Ende eines Jahres bestehenden und noch fortdauernden Beratungen wie sie bei anderen erzieherischen Hilfen erfasst werden und in die Quote eingehen.

Unterschiede. Im Westen kamen 16,8 Beratene auf 1.000 männliche Minderjährige und 12,2 auf 1.000 weibliche; im Osten waren es dagegen 16,2 bzw. 13,7.

Dabei haben sich die Altersgruppen jeweils unterschiedlich entwickelt. In Westdeutschland hat sich die relative Inanspruchnahme bei männlichen Jugendlichen zwischen 12 und 15 Jahren von 12,8 auf 16,8 Beratene je 1.000 Minderjährige und zwischen 15 und 18 Jahren von 6,7 auf 10,0 überdurchschnittlich erhöht. In den beiden Altersgruppen war damit eine Zunahme um 31% bzw. 49% zu verzeichnen. Ähnliche Werte ergeben sich auch für die weiblichen Jugendlichen dieser Altersgruppe.

In den neuen Ländern hat sich die stärkste Zunahme dagegen bei den 6- bis unter 9-Jährigen ergeben. Die relative Inanspruchnahme hat sich hier bei den Jungen von 11,4 auf 26,5 und bei den Mädchen von 7,5 auf 16,9 Beratene je 1.000 dieser Altersgruppe erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 132 bzw. 125%. Überproportional hat sich auch die Inanspruchnahme von Beratung bei den 9- bis unter 12-Jährigen Jungen (von 9,5 auf 18,2) und bei den 12- bis unter 15-Jährigen Mädchen (von 7,2 auf 14,5) entwickelt. Zugleich war in diesem Zeitraum bei den unter 3-Jährigen ein Rückgang in der relativen Inanspruchnahme von 5,5 auf 4,3 je 1.000 dieser Altersgruppe, d.h. um 21%, zu verzeichnen. Der Rückgang der absoluten Zahlen in dieser Altersgruppe der Klientel der Erziehungsberatung geht damit nicht nur auf den Geburtenrückgang in den Ländern zurück, sondern auch auf eine geringere Inanspruchnahme durch Eltern mit Kindern dieses Alters. Zwar beginnt sich der Geburtenrückgang auch in den absoluten Zahlen der Altersgruppen von 3 bis unter 9 Jahren niederzuschlagen, aber die relative Inanspruchnahme von Beratung steigt hier noch.

5. Entwicklungstendenzen

Als zentrale Entwicklungstendenz zeigt sich in den Jahren von 1993 bis 1998 in der Bundesrepublik Deutschland ein kontinuierlicher Anstieg der Inanspruchnahme von Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII. Der bereits an den kumulierten Daten der vor 1990 geführten Statistik ablesbare Trend stetig größerer Inanspruchnahmezahlen setzt sich fort. Er besteht auch dann, wenn die Zahl der Beratenen durch Bezug auf die altersgleiche Bevölkerung kontrolliert wird: Die relative Inanspruchnahme durch bzw. wegen minderjähriger Kinder und Jugendlicher ist von 11,1 auf 14,6 beendete Beratungen je 1.000 Minderjährige gestiegen. Die Jugendhilfestatistik dokumentiert einen kontinuierlich steigenden Bedarf an Beratung.

Dieser Anstieg der Inanspruchnahme ist zugleich verbunden mit einer Zunahme der Zahl der Jugendlichen, für die bzw. um deretwillen eine Beratung erfolgt. Sie ist von 50.240 im Jahr 1993 auf 75.650 im Jahr 1998 gestiegen. Der Trend bleibt erhalten, wenn die Inanspruchnahme je 1.000 der Altersgruppe von 12 bis unter 18 Jahren kontrolliert wird. Die steigende Zahl von Jugendlichen in der Erziehungsberatung kann nicht auf die überproportionale Zunahme dieser Altersgruppe in den neuen Ländern zurückgeführt werden. Er besteht als selbständiger Trend auch in Westdeutschland.

- Ehrhardt, K.-J.: Sind Erziehungsberatungsstellen mittelschichtorientiert? Konsequenzen für die psychosoziale Planung, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 38. Jg., 1989, Heft 9, S. 329-335.
- Engstler, H.: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Bonn 1997.
- Höger, Ch.: Zum Standort institutioneller Erziehungsberatung innerhalb eines psychosozialen Versorgungssystems, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 36. Jg., 1987, Heft 6, S. 204-309.
- Kurz-Adam, M.: Professionalität und Alltag in der Erziehungsberatung, Opladen 1997.
- Langenmayr, A.: Diskriminierung von Mädchen in Erziehungsberatungsstellen, Frankfurt a.M., New York 1980.
- Menne, K.: Institutionelle Beratung. Möglichkeiten und Grenzen ihrer quantitativen Erfassung, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde, Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 201-264.
- Menne, K./Golias, E.: Trennungs- und Scheidungsberatung in Erziehungsberatungsstellen, in: Neue Praxis, 22. Jg., 1992, Heft 5, S. 412-423.
- Pothmann, J./Janze, N.: Beratungsexplosion in der Jugendhilfe, in: KOM^{Dat} Jugendhilfe, 2. Jg., 1999, Heft 3, S. 1-2.
- Schilling, H.: Das Leistungsspektrum von Erziehungsberatungsstellen, Fürth 1994.
- Schilling, M./Krahl, P.: Kinder in der Kinder- und Jugendhilfe, in: G. Weigel, M. Winkler u.a., Kind und Jugendhilfe: Kinder in Maßnahmen – verbandliche Stellungnahmen, Expertise zum 10. Kinder- und Jugendbericht, Opladen 1999, S. 291-345.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien 1999. (Ergebnisse des Mikrozensus) Vorbericht, Wiesbaden 2000.
- Tuchelt-Gallwitz, A.: Organisation und Arbeitsweise der Erziehungsberatungsstellen in der BRD, Weinheim u.a. 1970.

Jürgen Blandow/Michael Walter

Die Renaissance der Verwandtenpflege?

Das Pflegekinderwesen im System erzieherischer Hilfen

1. Fragestellungen

Thema dieses Beitrags sind Analysen und Reflexionen zum Stellenwert des Pflegekinderwesens im Rahmen erzieherischer Hilfen. Es geht also um die »Vollzeitpflege in einer anderen Familie« gemäß § 33 Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII. Das Pflegekinderwesen wird als ein, in sich noch einmal differenziertes, Subsystem dieses Regelungsbereichs betrachtet. Seine Bedeutung und seine Funktion für den Gesamtkomplex der Versorgung von »familienlosen« Kindern ist nicht konstant. Der Entwicklungsstand und das Potential des Pflegekinderwesens ist einerseits abhängig von Entwicklungen in den beiden anderen wichtigsten Subsystemen erzieherischer Hilfen, der Heimerziehung und den familienorientierten »ambulanten« Hilfen, und andererseits von jugendhilfe- und sozialisationspolitischen Bewertungen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen und fiskalischen Rahmenbedingungen. Hierzu werden im ersten Abschnitt Hinweise gegeben.

Nicht erst in aktuellen Diskussionen, aber neuerlich wieder verstärkt, gilt das Pflegekinderwesen der Jugendhilfepolitik gerne als eine gleichzeitig kostengünstigere und für die Versorgung von Kindern »schonendere« Form der Fremderziehung als die Heimerziehung. Vielerorts gibt es gegenwärtig Anstrengungen, die Kapazität des Pflegekinderwesens zu erhöhen und es – insbesondere über Bereitschaftspflegestellen und Erziehungsstellen – so ausdifferenzieren, dass es funktionale Äquivalenz auch zu bislang den Heimen vorbehaltenen Aufgabenbereichen erhält. Im zweiten Abschnitt betrachten wir, in welchem Verhältnis das Pflegekinderwesen und die Heimerziehung gegenwärtig zueinander stehen.

Im dritten Abschnitt richten wir das Augenmerk auf eine in der Fachdiskussion wenig beachtete Differenzierungsform des Pflegekinderwesens, die sog. Großeltern-/Verwandtenpflege (nachfolgend: Verwandtenpflege). Zumal die Verwandtenpflege in der früheren DDR eine große Rolle spielte und es in einigen europäischen Ländern und insbesondere in den USA ein gesteigertes Interesse an dieser Pflegeform gibt, erscheint es sinnvoll, ihre Bedeutung für die erzieherischen Hilfen insgesamt und für das Pflegekinderwesen insbesondere zu betrachten. Zu überprüfen ist, ob und wie weit die Verwandtenpflege als funktional äquivalent zur Fremdpflege betrachtet werden kann.

Bereits vorweg ist festzustellen, dass die Statistik »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« (Fachserie 13, Reihe 6.1.2) – dies ist unsere wesentliche Materialgrundlage – für die Bearbeitung unserer Fragestellungen nur teilweise geeignet ist. Sie und ihre Vorläufer ermöglichen zwar Trendbestimmungen über längerfristige Entwicklungen und Vergleiche zwischen den Subsystemen im Bereich erzieherischer Hilfen, lassen aber kaum differenzierte Analysen zu Strukturveränderungen innerhalb des Pflegekinderwesens zu. Solche Lücken zu identifizieren ist ein quer zu den inhaltlichen Analysen liegendes Anliegen dieses Beitrages.

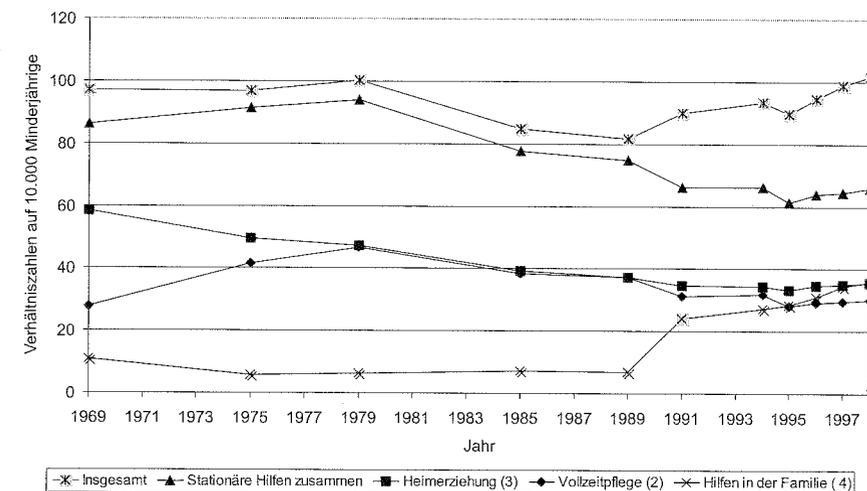
2. Die Positionierung des Pflegekinderwesens im System erzieherischer Hilfen in längerfristiger Perspektive

Wie bereits in früheren Jahrhunderten (vgl. z.B. Scherpner 1966; Niederberger 1997) hat sich die Funktion des Pflegekinderwesens als Versorgungssystem für hilfebedürftige Kinder und Jugendliche auch in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach gewandelt und sich dabei gleichzeitig ausdifferenziert. Bis etwa Anfang der 1970er-Jahre hatte es im Wesentlichen drei Zwecke zu erfüllen: Es war – zumeist nach einem vorgeschalteten Aufenthalt der Kinder in einem Säuglings- und/oder Kleinkindheim – Versorgungssystem für dauerhaft »familienlose«, zumeist unehelich geborene Kinder; es sollte »heimmüden« Kindern nach einer längeren Phase der Heimunterbringung noch einmal das Erlebnis Familie vermitteln, und es war schließlich ein Versorgungssystem für die Beschäftigung »berufsunreifer«, auf dem offiziellen Arbeitsmarkt nicht vermittelbarer, Jugendlicher in landwirtschaftlichen oder ländlichen handwerklichen Betrieben im Rahmen der Fürsorgeerziehung oder der Freiwilligen Erziehungshilfe. In allen drei Funktionen stand es im Schatten der Heimerziehung; es war ihr »Anhängsel« (vgl. Blandow 1999).

Wie der Tabelle 1 (mit absoluten Zahlen) und der Abbildung 1 (Verhältniszahlen auf 10.000 Minderjährige in der Bevölkerung) zu entnehmen ist, hatte es auch quantitativ nur eine geringe Bedeutung. Unter Einrechnung der relativ wenigen Hilfen innerhalb der eigenen Familie im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft (§§ 55-61 Jugendwohlfahrtsgesetz – JWG) und der in der eigenen Familie durchgeführten Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung (§§ 62-77 JWG), lag der Anteil des Pflegekinderwesens an allen erzieherischen Hilfen im Jahr 1969 lediglich bei 29%, während die Heimerziehung einen Anteil von 60% und der »ambulante« Bereich von nur 11% umfasste.

Seit etwa Mitte der 1970er-Jahre wandelte sich das Pflegekinderwesen im Zuge der Rezeption der anglo-amerikanischen Hospitalismusforschung einerseits, der Bildungs- und – abgeleitet – der Heimreformen der sozial-liberalen Koalition andererseits, zu einem »System eigener Würde«. Für die Versorgung kleiner Kinder galt es seither der Heimerziehung überlegen (vgl. Gerber 1974); für früher ausschließlich in Heimen untergebrachte »schwierigere« Kinder im Schulalter wurden mit der Schaf-

Abb. 1: Entwicklung der andauernden und beendeten erzieherischen Hilfen für Minderjährige (alte Länder¹; 1969-1998; Angaben bezogen auf 10.000 der unter 18-Jährigen)



- 1 Da Bayern für 1998 bei der Auswertung der amtlichen Daten zu den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses für den errechneten Bestand keine Altersgruppen ausgewiesen hat, wurde der bayerische Anteil interpoliert.
- 2 *Vollzeitpflege*: 1969-1989: Familienpflege nach den §§ 5 und 6 JWG sowie Familienpflege in der FEH/FE; 1991-1998: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII.
- 3 *Heimerziehung*: 1969-1989: Heimpflege nach den §§ 5 und 6 JWG sowie FEH/FE in Heimen; 1991-1998: Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gemäß § 34 SGB VIII sowie Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung gemäß § 35 SGB VIII.
- 4 *Hilfen in der Familie*: 1969-1989: Erziehungsbeistandschaften sowie Durchführung der FEH/FE in der eigenen Familie; 1991-1998: Sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII (gerechnet je 2 Kinder je betreuter Familie); Einzelbetreuungsmaßnahmen gemäß § 29 und § 30 SGB VIII; Erziehung in einer Tagesgruppe gemäß § 32 SGB VIII.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6 »Öffentliche Jugendhilfe«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1; Reihe 6.1.2; Reihe 6.1.4, Stuttgart verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Statis – Statistische Zeitreihen auf CD-Rom, Ausgabe Herbst 1999; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000; AKJStat 2000; eigene Berechnungen

fung von Sonderformen im Pflegekinderwesen, der heilpädagogischen Pflegestelle für »verhaltensgestörte« Kinder (vgl. Bonhoeffer/Widemann 1974; Kwapil 1987) und der sonderpädagogischen Pflegestelle für behinderte Kinder (vgl. Masur 1982) gegenüber der Heimerziehung kostengünstigere Institutionen geschaffen. Die Unterbringung von Jugendlichen in ländlichen Familien wurde im Zuge neuer berufsbildnerischer Impulse zurückgedrängt. Auch diese Entwicklung spiegelt sich deutlich in den statistischen Zahlen. Unterbringungen in der Familienpflege nach den §§ 5/6

Tab. 1: Entwicklung der andauernden und beendeten erzieherischen Hilfen für Minderjährige (alte Länder¹; 1969-1998)

Jahr	Vollzeitpflege ²			Heimerziehung ²			Stationäre Hilfen ³			Hilfen in d. Fam. ²			Zusammen	
	N	%	V	N	%	V	N	%	V	N	%	V	N	V
1969	46.312	29	28	96.833	60	58	143.145	89	86	17.991	11	11	161.136	97
1975	66.103	43	42	78.965	51	50	145.068	94	91	8.991	6	6	154.059	97
1979	67.761	47	47	68.412	47	47	136.173	94	94	9.240	6	6	145.413	100
1985	45.530	45	38	46.326	46	39	91.856	92	78	8.354	8	7	100.210	85
1989	42.594	46	37	42.575	46	37	85.169	92	75	7.827	8	7	92.996	81
1991	37.517	35	31	41.592	39	35	79.109	73	66	28.683	27	24	107.792	90
1994	40.176	34	32	43.142	37	34	83.318	71	66	34.354	29	27	117.672	93
1995	35.788	31	28	42.280	37	33	78.068	68	61	36.102	32	28	114.170	90
1996	37.567	31	29	44.490	37	35	82.057	67	64	39.665	33	31	121.722	95
1997	38.353	30	30	45.162	35	35	83.515	65	65	44.553	35	34	128.068	99
1998	38.978	30	30	46.063	35	36	85.041	65	66	46.293	35	36	131.334	102

1 Da Bayern für 1998 bei der Auswertung der amtlichen Daten zu den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses für den errechneten Bestand keine Altersgruppen ausgewiesen hat, wurde der bayerische Anteil interpoliert.

2 Vgl. Abb. 1, Anmerkungen 2 bis 3.

3 Stationäre Hilfen: Vollzeitpflege und Heimerziehung zusammen.

%: prozentualer Anteil von allen Hilfen zusammen

V: Verhältniszahlen auf 10.000 Minderjährige in der Bevölkerung.

Quelle: wie Abbildung 1

JWG hatten zwischen 1969 und 1975 – sowohl in absoluten wie in Verhältniszahlen – einen Zuwachs von etwa 50% zu verzeichnen, während die Zahlen für die Heimerziehung im Rahmen der »Heimpflege« nach den §§ 5/6 und der FEH/FE in der Größenordnung des Zuwachses für die Pflegefamilien zurückgingen. Die Hilfen in der eigenen Familie (damals noch ausschließlich Bestandteil des »repressiveren« Teils der Erziehungshilfen) wurden erheblich seltener genutzt. Die Heimerziehung war zwar 1975 noch absolut und relativ das größte Subsystem, verlor seine Vorrangstellung aber bereits 1979.

Bis 1989 blieben die Verhältnisse relativ konstant zueinander, wenn auch auf einem insgesamt stark abgesunkenen Niveau. Etwa ab Mitte der 1980er-Jahre dürfte es aber bereits Kompensationen durch – von der Statistik noch nicht gezählte – erzieherische Hilfen in der eigenen Familie der Kinder gegeben haben¹, worauf auch der sonst kaum erklärbare Rückgang der Verhältniszahlen von 94 Unterbringungen auf 10.000 unter 18-Jährige in der Bevölkerung im Jahr 1979 auf 75 im Jahr 1989 verweist.

Im Zuge der durch das SGB VIII legitimierten Modernisierung des Systems der erzieherischen Hilfen, veränderte sich das Verhältnis der drei Säulen erzieherischer Hil-

1 Erste Berichte zur Sozialpädagogischen Familienhilfe – SPFH – stammen aus der Mitte der 70er Jahre (vgl. Feld u.a. 1978); zur Unterbringung in Tagesheimgruppen vom Ende der 70er Jahre vgl. Diakonisches Werk Westfalen u.a. 1983 und über »moderne« Betreuungsformen für Jugendliche im Rahmen der Diversifikationsdebatten im Bereich der Straffälligenhilfen aus den frühen 80er Jahren vgl. Beckmann 1983.

fen zueinander wiederum deutlich. Bei insgesamt leicht rückläufigen Zahlen für Fremdplatzierungen, aber kontinuierlich steigenden Zahlen für die erzieherischen Hilfen innerhalb des Elternhauses (nicht gerechnet die Institutionelle Erziehungsberatung) verschob sich das Verhältnis von Heimerziehung zu Vollzeitpflege wiederum zugunsten ersterer. 1995 zogen die Unterbringungen in der Vollzeitpflege und die Betreuungen in der eigenen Familie bereits gleich, während die jüngsten Zahlen das Pflegekinderwesen – bei insgesamt steigenden Betreuungsquoten im Gesamtkomplex erzieherischer Hilfen – bereits zum Schlusslicht machen.

Gerahmt von den einerseits »billigen«, andererseits legitimationsstarken familienorientierten Hilfen auf der einen Seite, und einer sich zunehmend mehr ausdifferenzierenden, sich auch für die »familienähnliche« Unterbringung von Kindern anbietende Heimerziehung auf der anderen Seite (vgl. Merchel 1987), verlor das Pflegekinderwesen in diesem Zuge den in den 70er und 1980er-Jahren erworbenen Status als entscheidende Reforminstitution. Angetrieben durch, allerdings oft nur halbherzig vorangetriebene Versuche, die teuren Heimplätze weiter »zurückzufahren«, gibt es erst in jüngerer Zeit erneute Bestrebungen, die Erziehung in Pflegefamilien wieder aufzuwerten. Hierbei geht es dann vor allem darum, das Pflegekinderwesen so zu professionalisieren, dass es bisher den Heimen vorbehaltene Funktionen übernehmen kann. Von der als Interims-Institution konzipierten Bereitschaftspflege (vgl. Blüml 1995; Steege/Szylowicki 1996; Walter 1999) werden Aufgaben der »Diagnostik« und der Inobhutnahme übernommen; professionelle Erziehungsstellen nähern sich allmählich dem an, was man im anglo-amerikanischen Sprachraum als »therapeutic families« kennzeichnet (vgl. Planungsgruppe PETRA 1995; Naumann/Hammer 1997). Zumindest in diesen Reformvarianten scheint das Pflegekinderwesen funktionale Äquivalenz zur Heimerziehung erlangt zu haben, zumal diese ebenfalls damit begonnen hat, sich als Träger von Erziehungsstellen anzubieten (vgl. Wiesner 1998). Anschluss an den Bereich »milieunaher« familienorientierter Hilfen hat das Pflegekinderwesen – außer über das schon alte Institut der »Kurzpflege« (einer Pflegeform, die für die kurzfristige Versorgung von Kindern bei einem vorübergehenden Ausfall der Angehörigen eines Kindes gedacht ist) und die Verwandtenpflege, nicht finden können.² Zu diesem »internen« Funktionswandel des Pflegekinderwesens macht die Jugendhilfestatistik allerdings keine Angaben; gewiss eine Entwicklungsaufgabe für die Überarbeitung der Statistik.

3. Fremdpflege und Heimerziehung 1998

Nachfolgend werden einige Vergleichsdaten für Unterbringungen in der Vollzeitpflege (Fremd- und Verwandtenpflege zusammen) im Vergleich zu Heimunterbringungen vorgestellt. Anders als die Daten in Abbildung 1 und Tabelle 1 beziehen sie sich

2 Für England und Schottland schildern Triseliotis, Sellick und Short (1995) verschiedene Neuentwicklungen im Bereich des Pflegekinderwesens im Schnittpunkt von ambulanten Hilfen und Pflegefamilie, so z. B. Patenfamilien für notleidende Kinder oder Jugendliche im Stadtteil.

auf das gesamte Bundesgebiet, wobei auch auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den alten und den neuen Bundesländern eingegangen wird, und erstrecken sich auch noch auf die über 18-Jährigen.

Nach den jüngsten statistischen Zahlen (Tab. 2) waren zum Jahresende 1998 in Deutschland 54.020 junge Menschen unter 21 Jahren oder 2,9 auf 10.000 Gleichaltrige in der Vollzeitpflege und 82.051 junge Menschen (4,4 auf 10.000 Gleichaltrige)

Tab. 2: Vergleich der Bestände in Vollzeitpflege und Heimerziehung (Deutschland, alte und neue Länder; 1998)

Hilfeart	Deutschland			Alte Länder			Neue Länder		
	N	V	%	N	V	%	N	V	%
Vollzeitpflege	54.020	2,9	39,7	43.559	2,9	41,6	10.461	3,0	33,4
Heimerziehung	82.051	4,4	60,3	61.205	4,1	58,4	20.846	6,0	66,6
Zusammen	136.071	7,4	100,0	104.764	7,0	100,0	31.307	9,1	100,0

Vollzeitpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII.

Heimerziehung: Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gemäß § 34 SGB VIII.

V: Verhältniszahlen auf 10.000 unter 21-Jährigen in der Bevölkerung.

%: prozentualer Anteil von allen Hilfen zusammen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000; AKJ^{Stat} 2000; eigene Berechnungen

in »Heimen und sonstigen betreuten Wohnformen« untergebracht, sodass die beiden Grundformen für Fremdunterbringungen gegenwärtig in einem Verhältnis von etwa 1 zu 1,5 stehen. Mit diesen Zahlen sind die erheblichen Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern nivelliert. Im früheren Bundesgebiet liegt das Verhältnis bei 1 zu 1,4, in den neuen Bundesländern jedoch bei fast genau 1 zu 2 (ein Pflegekind in Vollzeitpflege auf 2 Kinder in Heimen). Hier spiegeln sich noch die früheren Verhältnisse in der DDR mit ihrer starken Betonung der Heimerziehung (vgl. Seidenstücker/Münder 1990). Erhebliche Differenzen im Verhältnis der beiden Formen für die »Fremdplatzierung« bestehen allerdings auch in den einzelnen Bundesländern. Das Verhältnis kann in den alten Bundesländern 1 zu 1 betragen (so in Schleswig-Holstein) aber auch 1 zu 2,5 (so in Hamburg). Nicht ganz so stark schwankt das Verhältnis in den neuen Bundesländern zwischen 1 zu 1,7 in Brandenburg bis zu 1 zu 2,8 in Ostberlin (vgl. AKJ^{Stat} 2000). Es drücken sich hierin verschiedene Traditionen, unterschiedliche Trägerstrukturen und wohl auch unterschiedliche sozialstrukturelle Gegebenheiten in den Bundesländern mit ihren Auswirkungen auf Art und Umfang erziehungshilferelevanter sozialer Problemlagen sowie unterschiedliche Grade der Verfügbarkeit von Pflegepersonen und verschiedene finanzpolitische Optionen aus.

Im Bestand zum Jahresende sind auch noch jene jungen Menschen enthalten, die teilweise schon vor längerer Zeit in ihre Pflegefamilie oder in ein Heim kamen, sodass die Daten für »begonnene Hilfen« ein gültigeres Maß für die gegenwärtigen Tendenzen bieten. Wie Tabelle 3 zeigt, stehen hier Unterbringungen in der Vollzeitpflege zu sol-

Tab. 3: Vergleich der begonnenen Vollzeitpflegen und Heimerziehungen (Deutschland, alte und neue Länder; 1998)

Hilfeart	Deutschland			Alte Länder			Neue Länder		
	N	V	%	N	V	%	N	V	%
Vollzeitpflege	10.189	0,6	26,5	8.172	0,5	28,1	2.017	0,6	21,4
Heimerziehung	28.312	1,5	73,5	20.899	1,4	71,9	7.413	2,1	78,6
Zusammen	38.501	2,1	100,0	29.071	1,9	100,0	9.430	2,7	100,0

Vollzeitpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII.

Heimerziehung: Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gemäß § 34 SGB VIII.

V: Verhältniszahlen auf 10.000 unter 21-Jährigen in der Bevölkerung.

%: prozentualer Anteil von allen Hilfen zusammen.

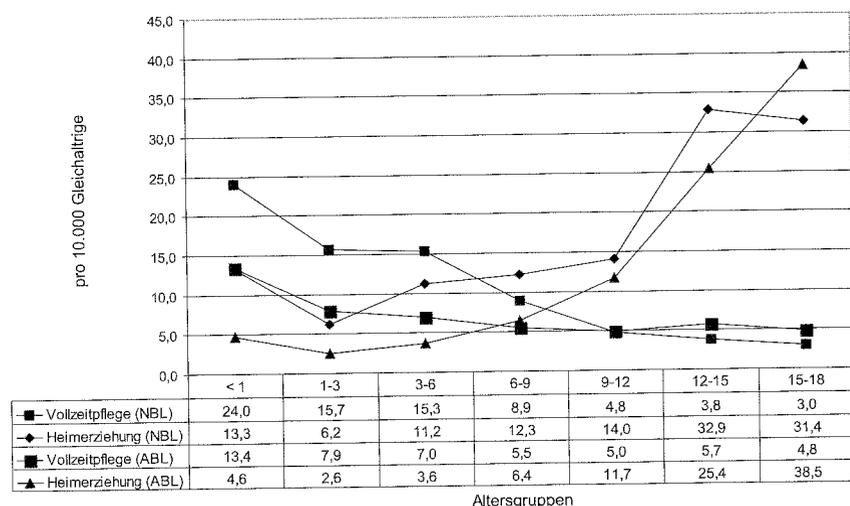
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000; AKJ^{Stat} 2000; eigene Berechnungen

chen in Heimen in Deutschland in einem Verhältnis von 1 zu 2,8 – im früheren Bundesgebiet im Verhältnis 1 zu 2,6 und in den neuen Bundesländern im Verhältnis 1 zu 3,7. Neuunterbringungen erfolgen also höchstens zu einem Viertel in Pflegefamilien.

Betrachtet man die Verhältnisse getrennt für die Altersgruppen, differenziert sich das Ergebnis allerdings erheblich. Wie Abbildung 2 für die begonnenen Hilfen 1998 zeigt, überwiegen in den Altersgruppen »unter 1 Jahr alt«, »1-3 Jahre alt« und »3-6 Jahre alt« noch deutlich Unterbringungen in Pflegefamilien, was freilich in den alten Bundesländern weit ausgeprägter ist als in den neuen. Trotz der erheblichen Anstrengungen der neuen Bundesländer um den Ausbau der Fremdpflege (vgl. Abschnitt 3) ist es hier offenbar noch nicht gelungen, Anschluss an die Entwicklungen im früheren Bundesgebiet zu finden. Anzumerken ist freilich auch, dass – trotz einer jahrzehntelangen Diskussion um die Schädlichkeit von Heimunterbringungen für Kinder in einem sehr jungen Alter – auch in den alten Bundesländern noch ein erheblicher Teil von Säuglingen und Kleinstkindern in Heimen untergebracht wird. Da Heimunterbringungen für Kleinstkinder in den alten Bundesländern wohl nur relativ selten mit der Absicht langfristiger Versorgung eingeleitet werden, spricht dies dafür, dass das System Bereitschaftspflege für die Krisenintervention noch zu wenig greift.

Das Verhältnis zwischen Vollzeitpflege und Heimerziehung verschiebt sich zugunsten der Heimerziehung umso mehr, je älter die Kinder bei der Vermittlung sind. Bereits ab der Altersgruppe »6-9 Jahre alt« überwiegen die Heimunterbringungen; dieses in den neuen Bundesländern wiederum deutlich ausgeprägter als in den alten. Zumindest ab der Altersgruppe »9-12 Jahre alt« ist das Pflegekinderwesen noch weit davon entfernt, funktionale Äquivalenz zur Heimerziehung zu erlangen. Professionalisierungs- und »Therapeutisierungs«-Tendenzen im Pflegekinderwesen sind jedenfalls nicht so weit fortgeschritten, als dass sie der Heimerziehung ernsthaft Konkurrenz machen könnten. Dies sollte andererseits nicht übersehen lassen, dass sich das Pflegekinderwesen auch älteren Kindern (was zumeist heißt: Kindern mit Kontakten zur Herkunftsfamilie und mit problematischem Sozialisationshintergrund) öffnet

Abb. 2: Begonnene Vollzeitpflegen und Heimerziehungen im Vergleich der Altersgruppen (alte und neue Länder; 1998)



Vollzeitpflege: Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII.

Heimerziehung: Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gemäß § 34 SGB VIII.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000 (die Anzahl der unter 1-Jährigen wurde interpoliert); AKJStat 2000; eigene Berechnungen

hat und in diesem Bereich – in langfristiger Perspektive – an Terrain gewonnen hat. Immerhin war 1998 – in Deutschland – mehr als jedes zweite (genau: 56,2%) in einer Pflegefamilie platzierte Kind über 6 Jahre alt (vgl. AKJ^{Stat} 2000).

4. Verwandten- und Fremdpflege im Vergleich

4.1 Zum Diskussionsstand um die Verwandtenpflege

Wie bereits erwähnt, hat die Verwandtenpflege bislang kaum Aufmerksamkeit erfahren. Empirisches Wissen über diese Form der Unterbringung ist rar. Es liegen überhaupt nur zwei Untersuchungen vor (vgl. Deutscher Verein 1980; Marx 1996). Die Statistik »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« ist gegenwärtig die einzige Quelle, die zur Beschreibung dieser Pflegeform und für einen Vergleich mit der Fremdpflege herangezogen werden kann. Allerdings erfasst auch diese Statistik nur einen Teilbereich der Verwandtenpflege, nämlich jene Großeltern und Verwandten, die den Status einer Vollzeitpflegestelle nach § 33 SGB VIII erlangt haben (»formelle Ver-

wandtenpflege«). Über die beiden anderen Varianten, nämlich Verwandtenpflegestellen, die zwar den Jugendämtern bekannt sind, aber nicht diesen Status erlangt haben und zumeist statt eines Pflegegeldes lediglich den eineinhalb- bis zweifachen Sozialhilfe-Regelsatz für das Kind erhalten (»halbformelle Verwandtenpflege«), und solche, die dem Jugendamt gar nicht bekannt sind, weil sie nicht um Unterstützung nachsuchen (»informelle Verwandtenpflege«), lassen sich keinerlei Aussagen machen.³

Dass es sich nur um eine Teilpopulation handelt, die möglicherweise nur einen kleinen Teil der Gesamtpopulation umfasst⁴, muss bei den nachfolgenden Analysen und Vergleichen beachtet werden. Zusätzlich »ärgerlich« ist, dass sich einzelne Kommunen offenbar sehr unterschiedlich in ihrer Anerkennungspraxis von Verwandten als Pflegepersonen nach § 33 SGB VIII verhalten. Es gibt, wie unsystematische Recherchen ergeben haben, sowohl Jugendämter, die alle hierum nachsuchenden Verwandten als Vollzeitpflegestellen anerkennen, aber auch solche, die diese Anerkennung nur in Ausnahmefällen gewähren.

Verwandtenpflegestellen sind in der Praxis der Jugendhilfe wenig beliebt und anerkannt. Es wird ihnen nachgesagt, sie seien »beratungsresistent«, seien lediglich »auf das Pflegegeld aus« und konfrontierten die Jugendämter jeweils mit bereits vollendeten Tatsachen, sodass Faktisches lediglich nachvollzogen werden könne. Vielfach vermutet wird auch, Großeltern – die den Großteil innerhalb der Gruppe der Verwandtenpflege ausmachen – seien, sowohl aus Altersgründen als auch aufgrund intergenerativer Verwicklungen, schlechte ErzieherInnen für ihre Enkel (vgl. z.B. Dürrsen 1958; Nienstedt/Westermann 1998, S. 270) und wenig geeignet, ihre Enkel vor Zu- und Übergriffen ihrer leiblichen Eltern zu schützen. Die wenigen empirischen Ergebnisse unterstützen dies allerdings nur zum Teil. Die deutsche und angelsächsische Literatur zeigt, dass die »pflegenden« Großeltern nur selten über 60 Jahre alt sind, über ein hohes Verantwortungsgefühl verfügen, ihren Erziehungsstil den modernen Optionen anpassen und ihren Enkeln häufiger als dies für Fremdpflege gilt einen langfristigen Aufenthaltsort bieten (vgl. in der deutschen Literatur neben Deutscher Verein 1980 und Marx 1996 auch Heun 1984). Das meiste von dem lässt sich über die Jugendhilfestatistik nicht untersuchen, aber einige Anhaltspunkte für die Bewertung sollten die nachfolgenden Analysen liefern können.

Interesse darf die Verwandtenpflege auch deshalb beanspruchen, weil die deutsche Zurückhaltung dem Thema gegenüber zum Teil diametral zu dem im letzten Jahrzehnt fast »boomhaft« gewachsenen Interesse in einigen europäischen Ländern (Länderüberblick bei Greeff 1999) und vor allem den USA (vgl. zusammenfassend Hegar/Scannapieco 1999) entgegensteht und die Verwandtenpflege – weltweit gesehen – ohnehin das dominierende Versorgungssystem für verlassene und elternlose Kinder ist. Während letzteres natürlich damit im Zusammenhang steht, dass in den meisten

3 Die Verfasser bemühen sich gegenwärtig, weitere Informationen über eine Analyse des Mikrozensus (zuletzt für 1996 verfügbar) zu erlangen.

4 Auf dem Hintergrund einer Jugendamtsbefragung und unter Nutzung damals noch verfügbarer Daten aus der Haushaltsstatistik schätzte der Deutsche Verein das Verhältnis von formellen zu informellen Verwandtenpflegern auf 1 zu 6.

Ländern der Welt außerhalb der hoch entwickelten Industrienationen ein Fremderziehungssystem kaum existent ist und dies auch nicht sein muss, weil noch traditionelle Familien- und Verwandtschaftsstrukturen mit kultureller Selbstverständlichkeit die Sorge um nicht von den Eltern betreute Kinder übernehmen können, ist der gegenwärtige »Boom« in den westlichen Industrienationen als bewusste Strategie der Umsteuerung und der jugendhilfepolitischen Neuorientierung zu interpretieren. So wird in den USA mit großem Enthusiasmus auf den Wert der Verwandtenpflege als besonders »schonende« Variante der Jugendhilfe, als endlich durchgesetzte Konsequenz sozialökologischen Denkens und nicht zuletzt auch auf die Kostengünstigkeit dieser Alternative zur Fremdplatzierung verwiesen.

Hintergrund und Auslöser des Trends sind Entwicklungen, die auch in Deutschland zu beobachten oder doch zu prognostizieren sind. Zum einen: Angesichts wachsender psychosozialer Verelendung von Teilen der Bevölkerung im Zuge von Verarmungs- sowie Individualisierungsprozessen und ihren Begleiterscheinungen (z.B. Drogenkonsum; HIV-Infektionen; Kindesvernachlässigung, Kindesmisshandlung und -missbrauch) wächst in allen Industrienationen der Fremdplatzierungsbedarf. Im gleichen Zuge wächst der Bedarf nach einer Wiederbelebung der »Ressource Solidarität«, nach bürgerschaftlichem Engagement und – die andere Seite der Medaille – nach einem Rückzug des Staates aus kostenträchtigen Versorgungssystemen. Für den Sozialisationsbereich kommt zum anderen noch hinzu, dass sich der fachliche Diskurs zunehmend an familienerhaltenden und sozialökologischen Perspektiven orientiert, für den Bereich des Pflegekinderwesens schließlich, dass es zunehmend schwerer wird, Personen für die Versorgung von fremden Kindern zu begeistern. Es sind dies, zusammengenommen, Entwicklungen, die ein günstiges Klima für die Verwandtenpflege vorbereiten oder – im Falle der USA – bereits durchgesetzt haben.⁵

Eine auch für die deutsche Diskussion interessante Kontroverse bezieht sich in der amerikanischen Diskussion (seit 1990 sind über 100 Artikel zum Thema erschienen) dabei auf die Frage, ob Verwandtenpflegestellen als Pflegestellen oder als erweiterte Familiensysteme betrachtet werden sollen und welche Konsequenzen die eine oder andere Option für die Honorierung, für die Beratung der Verwandtenpflegestellen und für die organisatorische Zuordnung in den »welfare-agencies« öffentlicher und privater Träger haben sollte. Auch für die USA und für jene europäischen Länder, die sich jüngst der Verwandtenpflege zugewandt haben, gilt allerdings, dass man über Beschreibungen von Verwandtenpflege-Populationen und über Pro- und Contra-Diskussionen (in der Spezialliteratur zumeist Pro-Diskussionen) noch nicht wesentlich hinaus gekommen ist. Was die Unterbringung von Kindern bei Verwandten für Ent-

5 Unmittelbare Auslöser für den »Verwandtenpflege-Boom« in Wissenschaft und Jugendhilfepraxis in den USA (in einzelnen Bundesstaaten sind bereits mehr als die Hälfte der Fremdplatzierungen solche bei nahen Angehörigen der Kinder) war einerseits die Erkenntnis, dass es in den Slumbezirken der Großstädte ohnehin zu den kulturellen Selbstverständlichkeiten des Verwandtschafts- und Nachbarschafts-systems gehört, sich der unversorgten Kinder anzunehmen (vgl. Stack 1974) und waren andererseits zwei Entscheidungen des Obersten Gerichts im Staat Illinois und des Obersten Bundesgerichtshofs über die Gleichbehandlung von Großeltern mit anderen Pflegefamilien unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Gleeson 1996).

wicklung und Identität der Kinder bedeutet, wie sich das Verhältnis zu den biologischen Eltern gestaltet, welche Lebensbedingungen die Kinder konkret haben und wie der »Erfolg« der Verwandtenpflege im Vergleich zu anderen Unterbringungsformen einzuschätzen ist, ist trotz mancher Detailuntersuchungen noch nicht zu entscheiden.

Dass wir uns mit der Verwandtenpflege speziell beschäftigen, hat damit auch zum Hintergrund, schon im Vorfeld des zu erwartenden Überschwappens der Diskussion auf die Bundesrepublik Deutschland für die Thematik zu sensibilisieren.

4.2 Bestandsentwicklungen in der Verwandten- und Fremdpflege

Die Debatten um die Verwandtenpflege sind in Deutschland bislang nicht angekommen. In den neuen Bundesländern werden konträr zum internationalen Trend sogar gegenläufige Entwicklungen forciert. Auf entsprechende Daten verweist Tabelle 4.

Tab. 4: Entwicklung der Bestände im Vergleich von Fremd- und Verwandtenpflege (alte und neue Länder; 1990-1998)

Jahr	Fremdpflege				Verwandtenpflege				Verhältnis	
	Alte Länder		Neue Länder		Alte Länder		Neue Länder		Verw. : Fremdopf.	
	N	V	N	V	N	V	N	V	West	Ost
1990	32.554	23,0	1.799	4,3	5.138	3,6	4.456	10,7	1 : 6,3	1 : 0,4
1991	34.118	23,9	2.171	5,3	6.937	4,9	4.791	11,7	1 : 4,9	1 : 0,5
1992	36.094	25,0	2.738	6,9	8.029	5,6	5.263	13,3	1 : 4,5	1 : 0,5
1993	37.087	25,5	3.417	8,9	8.454	5,8	5.523	14,4	1 : 4,4	1 : 0,6
1994	37.909	25,9	3.995	10,6	8.633	5,9	5.539	14,7	1 : 4,4	1 : 0,7
1995	31.639	21,4	4.612	12,5	6.897	4,7	4.873	13,2	1 : 4,6	1 : 0,9
1996	33.387	22,4	5.168	14,2	7.340	4,9	4.801	13,2	1 : 4,5	1 : 1,1
1997	34.418	23,0	5.632	15,8	7.562	5,0	4.522	12,7	1 : 4,6	1 : 1,2
1998	35.744	23,8	6.150	17,8	7.815	5,2	4.311	12,5	1 : 4,6	1 : 1,4

Fremdpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII Unterbringung in einer Pflegefamilie.

Verwandtenpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII Unterbringung bei Großeltern/Verwandten.

V: Verhältniszahlen auf 10.000 unter 21-Jährigen in der Bevölkerung.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2; Reihe 6.1.4, Stuttgart verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000 (die Anzahl der unter 1-Jährigen wurde interpoliert); AKJStat 2000; eigene Berechnungen

Für das frühere Bundesgebiet verweisen die Zahlen⁶ – sowohl in absoluten wie in relativen Werten – auf eine bemerkenswerte Konstanz im letzten Jahrzehnt⁷. Noch als Auswirkung der aus der DDR stammenden Praxis, Familienunterbringungen nahezu

6 Vor 1990 war die Verwandtenpflege ebenfalls in den statistischen Zahlen für Pflegefamilien enthalten, wurde aber nicht gesondert ausgewiesen.

7 Die geringen Schwankungen sind angesichts des hohen Fehlerpotentials der Jugendhilfestatistik nicht sinnvoll zu interpretieren. Der verlässlichste Wert dürfte aus der Bestandserhebung 1995 stammen.

ausschließlich bei Großeltern zuzustimmen, und in Konsequenz der im Vereinigungsvertrag getroffenen Vereinbarung, die vorhandenen Verwandtenpflegestellen zur Vermeidung von Heimunterbringungen bis zu einem bedarfsgerechten Ausbau des Fremdpflegefamilienwesens zu nutzen (vgl. Wiesner 1995, S. 347)⁸, liegt das Niveau der Verwandtenpflegequote in Bezug auf die gleichaltrige Bevölkerung in den neuen Bundesländern konstant etwa zwei einhalbmal so hoch wie in den alten Bundesländern.

Der vereinbarte Ausbau des (Fremd-)pflegekinderwesens in den neuen Bundesländern lässt sich der Tabelle 4 ebenfalls entnehmen: Entgegen den konstanten Zahlen in der Fremdpflege im früheren Bundesgebiet, ist die Zahl der Kinder in dieser Pflegeform in den neuen Bundesländern seit 1990 fast auf das Dreieinhalbfache gestiegen, womit das Niveau der alten Bundesländer – gemessen an den Verhältniszahlen – allerdings noch nicht erreicht wurde. Die Parallelität von Weiternutzung des Verwandtenpflegesystems und Aufbau eines Fremdpflegesystems hat mittlerweile dazu geführt, dass die relative Zahl der in der Vollzeitpflege insgesamt betreuten Kinder den Wert für das alte Bundesgebiet übersteigt.

Auf das gesamte Bundesgebiet bezogen gibt es – wie Tabelle 5 zeigt – enorme Schwankungen im Hinblick auf die Nutzung der Verwandtenpflege für Unterbringungen nach § 33 SGB VIII. Auf die Bevölkerung bezogen befinden sich in Brandenburg fast viermal so viele Kinder in der formellen Verwandtenpflege wie in Bayern. Das Verhältnis zwischen Verwandtenpflege und Fremdpflege schwankt zwischen 13,8 Unterbringungen in der Fremdpflege auf eine formelle Verwandtenpflege im Stadtstaat Bremen⁹ bis zu nur noch 1,2 Unterbringungen in der Fremdpflege auf eine Unterbringung in der Verwandtenpflege in Mecklenburg-Vorpommern. Möglicherweise handelt es sich bei den Mecklenburg-Vorpommerschen Zahlen um den gegenwärtig »wahren« Wert für das Vorkommen von Gesuchen von Verwandten um finanzielle Förderung ihres Engagements. Wenn diese Einschätzung stimmt, gäbe es – hochgerechnet auf das Bundesgebiet – rund 34.000 Verwandte, die sich Hilfe suchend an Jugendämter wenden und ein Verwandtenpflegekind betreuen. Wären sie alle als Vollzeitpflegestellen anerkannt, umfasste das Gesamtsystem der Vollzeitpflege nur um 10.000 Kinder weniger »Fälle« als das Heimssystem. Die noch nicht einmal grob kalkulierbaren informellen Verwandtenpflegestellen eingerechnet (Großeltern und Verwandte, die keinerlei Leistungen durch Jugendämter beanspruchen), könnte sich das System »familiäre Betreuung« dem Umfang nach dem Heimssystem sogar als weit überlegen erweisen und die Pflege durch Verwandte die Pflege durch Fremdfamilien quantitativ übertreffen.

⁸ Diese Bestimmung hat offenbar dazu geführt, dass in den neuen Bundesländern das Gros der Verwandtenpflegestellen als Vollzeitpflegestellen nach § 33 SGB VIII anerkannt werden.

⁹ Von diesem Bundesland wissen wir, dass das Verhältnis zwischen formellen und halbformellen Verwandtenpflegestellen ein Verhältnis von ca. 1 : 3 ist (informelle Auskunft des Amtes für Soziale Dienste Bremen).

Tab. 5: Hilfebestände bei Fremd- und Verwandtenpflege (Bundesländer; 1998)

Bundesländer	Verwandtenpflege		Fremdpflege		Verhältnis Verw.:Fremdpf.
	N	V	N	V	
Bremen	56	4,2	772	58,2	1 : 13,8
Niedersachsen	800	4,4	5.374	29,7	1 : 6,7
Schleswig-Holstein	314	5,2	2.004	32,9	1 : 6,4
Berlin-West	270	6,5	1.697	40,6	1 : 6,3
Hessen	538	4,1	2.575	19,7	1 : 4,8
Bayern	1.025	3,7	4.874	17,6	1 : 4,8
Rheinland-Pfalz	516	5,6	2.387	25,9	1 : 4,6
Nordrhein-Westfalen	2.344	5,8	10.010	24,6	1 : 4,3
Saarland	190	8,3	756	33,0	1 : 4,0
Baden-Württemberg	1.391	5,7	4.362	17,9	1 : 3,1
Hamburg	371	11,5	933	28,8	1 : 2,5
Berlin-Ost	385	13,7	719	25,6	1 : 1,9
Sachsen-Anhalt	756	12,7	1.301	21,9	1 : 1,7
Sachsen	1.065	11,0	1.434	14,8	1 : 1,3
Brandenburg	884	14,5	1.169	19,2	1 : 1,3
Thüringen	610	11,0	796	14,3	1 : 1,3
Mecklenburg-Vorp.	611	13,8	731	16,5	1 : 1,2
Neue Länder	4.311	12,5	6.150	17,8	1 : 1,4
Alte Länder	7.815	5,2	35.744	23,8	1 : 4,6
Deutschland gesamt	12.126	6,6	41.894	22,7	1 : 3,5

Fremdpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII Unterbringung in einer Pflegefamilie.

Verwandtenpflege: Vollzeitpflege in einer anderen Familie gemäß § 33 SGB VIII Unterbringung bei Großeltern/Verwandten.

V: Verhältniszahlen auf 10.000 unter 21-Jährigen in der Bevölkerung.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt, Statis – Statistische Zeitreihen auf CD-Rom, Ausgabe Herbst, 1999; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000 (die Anzahl der unter 1-Jährigen wurde interpoliert); AKJStat 2000; eigene Berechnungen

4.3 Kinder in der Fremd- und der formellen Verwandtenpflege

Sind die in der Fremd- und in der Verwandtenpflege betreuten Kinder vergleichbar? Ist die (formelle; möglicherweise aber auch halb- und informelle) Verwandtenpflege der Fremdpflege funktional äquivalent? Dies sind die Fragen, denen wir nachfolgend nachgehen wollen. Tabelle 6 und Abbildung 3 – Bestände und begonnene Fremd- und Verwandtenpflegen im Vergleich von persönlichen Merkmalen der betreuten Kinder und begonnene Hilfen nach Altersgruppen – zeigen zunächst, dass es trotz geringer Unterschiede keine gravierenden Differenzen mit Blick auf Geschlecht, Anteil von nicht-ehelichen und ausländischen Kindern zwischen den beiden Subsystemen gibt. Deutlicher sind – auf Verhältniszahlen bezogene – Unterschiede für Unterbringungsquoten nach Altersgruppen, wobei der entscheidende Unterschied darin liegt, dass

Tab. 6: Bestände und begonnene Fremd- und Verwandtenpflegen nach persönlichen Merkmalen (alte und neue Länder; 1998)

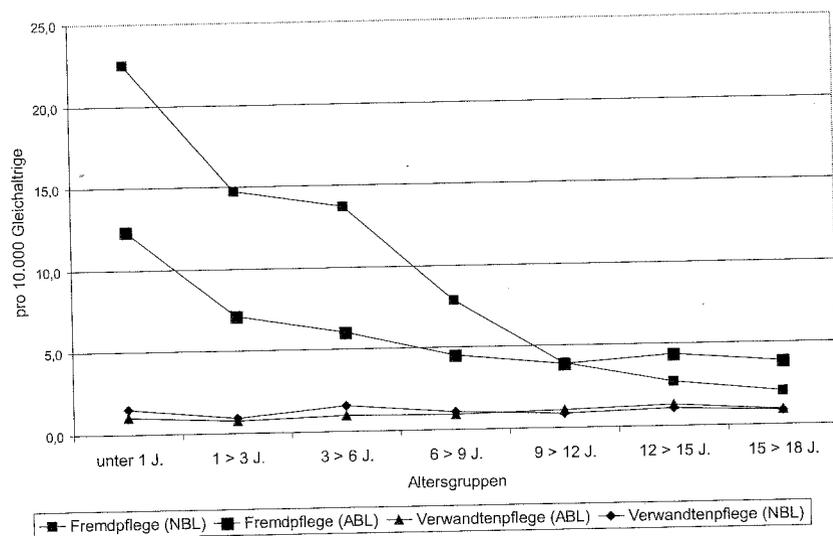
persönliche Merkmale	Verwandtenpflege				Fremdpflege			
	Alte Länder		Neue Länder		Alte Länder		Neue Länder	
	Best.	beg.	Best.	beg.	Best.	beg.	Best.	beg.
Anzahl insgesamt	7.815	1.315	4.311	298	35.744	6.857	6.150	1.719
Geschl. weibl. in %	49,7	49,7	50,5	55,0	49,4	50,9	49,5	47,5
nicht-ehelich in %	43,0	39,1	57,7	55,4	44,2	44,3	55,6	57,9
ausl. Kinder in %	6,7	5,9	0,2	0,0	6,4	7,3	0,9	1,4

Best.: Bestand, beg.: begonnene Hilfen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; AKJ Stat 2000; eigene Berechnungen

Fremdpflegefamilien häufiger als Verwandtenpflegestellen bereits gegenüber Kleinstkindern »aktiv werden«. Unklar ist freilich, ob dieses auf Unterschiede in der Aufnahmepraxis verweist oder ob es sich um Effekte der Nutzung der Subsysteme durch die Jugendhilfe handelt; letzteres ist wahrscheinlicher. Es kann nämlich angenommen werden, dass die hohen Versorgungszahlen für Kleinkinder in Fremdpflege-

Abb. 3: Begonnene Unterbringungen in Fremd- und Verwandtenpflege nach Altersgruppen (alte und neue Länder; 1998)

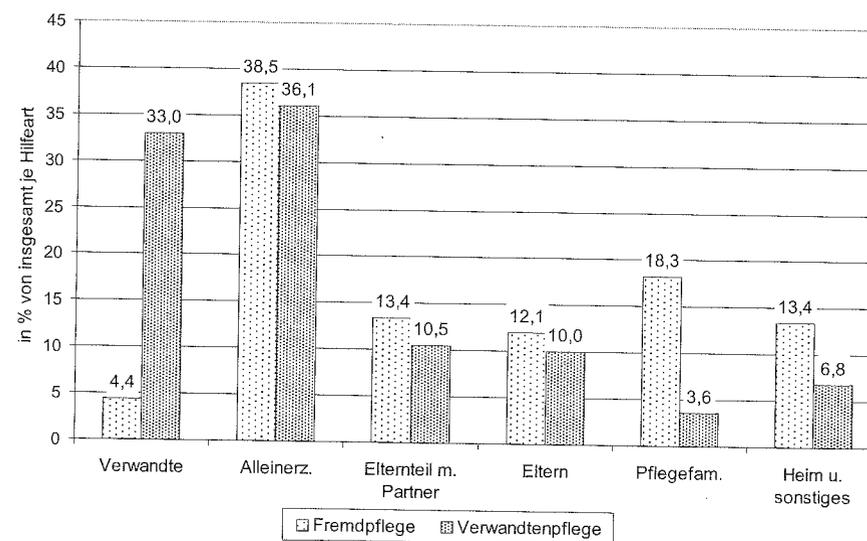


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstatistik 1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000 (die Anzahl der unter 1-Jährigen wurde interpoliert); AKJ Stat 2000; eigene Berechnungen

familien schlicht die häufige Nutzung von Fremdpflegefamilien für die befristete Unterbringung dieser Kinder – sei es in Kurzzeit-Pflegestellen oder in Bereitschaftspflegestellen – widerspiegeln; Bereiche, die Verwandten verschlossen sind bzw. von ihnen nur selten im formellen Jugendhilfesystem angefragt und in Anspruch genommen werden. Nähere Auskünfte lässt die Jugendhilfestatistik nicht zu. Als Manko der Jugendhilfestatistik zeigt sich hier wiederum, dass sie nicht nach Zwecken der Unterbringung differenziert.

Nachfolgend betrachten wir (Abb. 4) die Herkunftsorte der Kinder mit begonnenen Hilfen vergleichend für die Fremd- und Verwandtenpflege. Sofern es sich um herkunftsfamiliäre Orte handelt, gibt es zwischen den beiden Systemen keine gravierenden Unterschiede, was auf ein ähnliches Klientel verweist. Ins Auge fallen dann aber die vielen Verwandtenpflegestellen, die vor der Aufnahme in die (formelle) Verwandtenpflege bereits bei Verwandten lebten und ähnlich – wenn auch mit geringeren prozentuellen Werten – die Fremdpflegekinder, die ebenfalls schon vorher in einer Fremdpflegefamilie lebten. Was die Daten für die Verwandtenpflege angeht, sprechen sie dafür, dass es in einer Vielzahl (je nach Altersgruppe in jedem dritten bis vierten Fall) um die nachträgliche Anerkennung von bereits bestehenden Verwandtenpflegestellen durch das Jugendhilfesystem geht. Dies relativiert das oben berichtete Ergebnis zur Altersverteilung der Kinder bei der Aufnahme ein zweites Mal: Durchschnittlich dürften die Kinder beim faktischen Beginn der Betreuung jünger ge-

Abb. 4: Herkunftsorte der Kinder mit begonnenen Unterbringungen in Fremd- und Verwandtenpflege (Deutschland; 1998; Angaben in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; AKJ Stat 2000; eigene Berechnungen

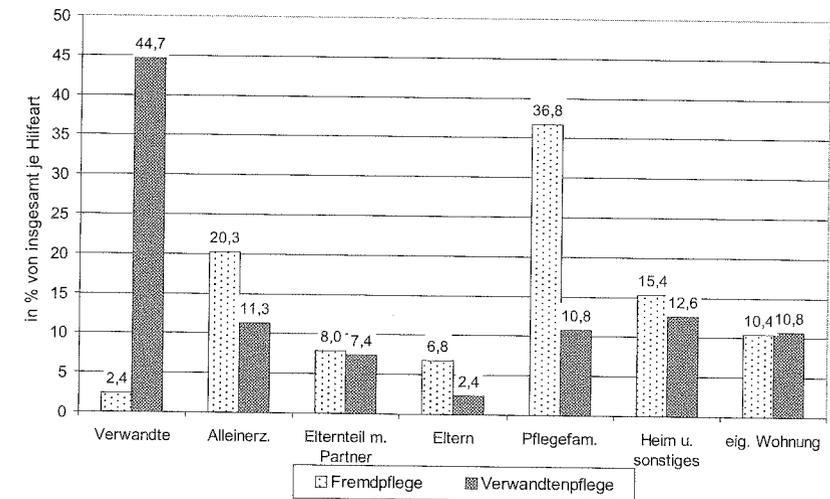
wesen sein, als dieses von der Jugendhilfestatistik berichtet wird. Gleichzeitig weist die Gesamtverteilung der vorangegangenen Aufenthaltsorte aber auch darauf, dass es sich in der Mehrheit der Fälle von formeller Verwandtenpflege – zwischen Dreiviertel und Zweidrittel der Fälle je nach Altersgruppe – nicht um nachvollzogene Inpflegegaben handelt, was ein bestehendes Vorurteil ihnen gegenüber korrigiert. Schließlich zeigen die Gesamtdaten zur Verwandtenpflege, dass sie nur relativ selten in einer Austauschbeziehung zum formellen Erziehungshilfesystem stehen. Sie übernehmen nur selten – mit einem zunehmenden Alter der Kinder aber umso häufiger – Kinder aus Fremdpflegefamilien oder Heimen. In den weitaus meisten Fällen übernehmen Großeltern/Verwandte die Kinder – auf formellem oder informellem Wege – direkt aus der Herkunftsfamilie; nur zu einem kleineren Teil bieten sie eine »Anschlusshilfe« für Kinder, die bislang in Fremdpflegefamilien oder in Heimen aufwuchsen.

Für die Fremdpflege fallen insbesondere die relativ hohen Zahlen für die vorherigen Aufenthaltsorte »Pflegefamilie« und »Heime« auf. Jedes sechste bis siebte Kind wird von Fremdpflegepersonen aus Heimen aufgenommen (was gegenüber früheren Jahrzehnten allerdings extrem wenig ist). Die hohen Zahlen für den vorherigen Aufenthalt »Pflegefamilie« lassen leider keine eindeutigen Interpretationen zu. Es kann sich einerseits darum handeln, dass die Pflegefamilie nach einem Umzug oder nach einem Wechsel der Jugendamts-Zuständigkeit lediglich neu gezählt wird – es sich also um dieselbe Familie handelt – es kann andererseits aber auch um den Wechsel in eine neue Pflegefamilie nach »Abbruch« der früheren oder um die Übernahme aus einer Bereitschaftspflegestelle gehen. Insgesamt nehmen die gegenwärtigen Fremdpflegefamilien die Kinder ebenfalls am häufigsten direkt aus einem herkunftsfamiliären Ort auf.

Abbildung 5 zeigt, dass die eben berichteten Ergebnisse analog auch für den Aufenthaltsort nach Beendigung der formellen Fremd- und Verwandtenpflege gelten. Fast die Hälfte der Verwandtenpflegekinder werden aus der Verwandtenpflegestelle zu Verwandten entlassen und über jedes dritte Fremdpflegekind aus der Fremdpflege in die Fremdpflegefamilie. Dies heißt nichts anderes, als dass – jedenfalls in der großen Mehrzahl der Fälle – die Kinder von derselben Familie weiter betreut werden; sei es, weil die Pflegegeldzahlung aus Alters- oder anderen Gründen eingestellt wurde oder weil die Amtszuständigkeit nach einem Umzug oder aus anderen Gründen wechselte. Dies gilt dann etwas häufiger für Verwandtenpflegestellen als für Fremdpflegestellen, was umgekehrt heißt, dass es von Fremdpflegefamilien häufiger Rückführungen in die Herkunftsfamilie gibt (was aber auch Ergebnis der häufigeren Nutzung der Fremdpflege als Kurz- oder Bereitschaftspflegestelle sein dürfte), und häufiger Platzierungen in Heimen.

Die nachfolgenden Daten sind der offiziellen Jugendhilfestatistik nicht zu entnehmen. Sie basieren auf einer Sonderauswertung der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund, wobei es sich um die zusammengefassten Daten über die beendeten Hilfen der Jahre 1991 bis 1996 aus Nordrhein-Westfalen handelt.

Abb. 5: Aufenthalt im Anschluss an die Hilfe in der Fremd- und der Verwandtenpflege (Deutschland; 1998; Angaben in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« 1998, Stuttgart 2000; AKJ Stat 2000; eigene Berechnungen

Mit diesem Datensatz betrachten wir zunächst die Schulverhältnisse 7- bis 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in Verwandten- und Fremdpflegefamilien (Tab. 7). Es zeigt sich hier, dass sich Kinder in Verwandten- und Fremdpflegefamilien nicht signifikant voneinander unterscheiden.

In Tabelle 8 werden die Ursachen der Beendigung in der Fremd- und der Verwandtenpflege verglichen. Als eindeutig »erfolgreich« gelten die Beendigungsgründe »Abschluss« und »Adoptionspflege«. Sie zusammen genommen würden sich Verwand-

Tab. 7: Schulverhältnis der 7- bis 15-Jährigen bei Beginn der Hilfe in Fremd- und Verwandtenpflege (Nordrhein-Westfalen; Aufsummierung der zwischen 1991 und 1996 begonnenen Fälle)

Schulverhältnis	Verwandtenpflege		Fremdpflege		Insgesamt	
	N	%	N	%	N	%
Grund-/Hauptschule	939	73,3	2.896	73,8	3.835	73,7
Sonderschule	122	9,5	390	9,9	512	9,8
Weiterführende Schule	176	13,7	469	11,9	645	12,4
Berufsschule	2	0,2	8	0,2	10	0,2
Kein Schulbesuch	42	3,3	162	4,1	204	3,9
Insgesamt	1.281	100,0	3.925	100,0	5.206	100,0

%: Prozent der jeweiligen Unterbringungsform (Spalten).

Quelle: AKJ Stat 1999; eigene Berechnungen

Tab. 9: Aufenthaltsdauer in Fremd- und Verwandtenpflege in den jeweiligen Altersgruppen (Nordrhein-Westfalen; Aufsummierung der zwischen 1991 und 1996 beendeten Fälle)

Dauer		Altersgruppe								insgesamt	
		0 bis < 3 Jahre		3 bis < 6 Jahre		6 bis < 12 Jahre		> 12 Jahre		V	F
		V	F	V	F	V	F	V	F		
0-3 M.	N	20	552	25	317	45	448	75	475	165	1.792
	%	5,0	14,7	6,6	14,1	6,7	15,2	7,3	18,6	6,6	15,6
3-12 M.	N	69	564	67	335	112	440	206	673	454	2.012
	%	17,2	15,0	17,6	14,9	16,6	14,9	19,9	26,4	18,2	17,5
1-2 J.	N	39	478	68	250	146	324	248	468	501	1.520
	%	9,7	12,7	17,8	11,2	21,6	11,0	24,0	18,3	20,1	13,2
2-5 J.	N	97	833	100	434	188	495	406	672	791	2.434
	%	24,2	22,1	26,2	19,4	27,9	16,8	39,3	26,3	31,8	21,2
5-10 J.	N	42	452	43	273	143	670	98	255	326	1.650
	%	10,5	12,0	11,3	12,2	21,2	22,8	9,5	10	13,1	14,3
10+ J.	N	134	888	78	633	41	567	0	8	253	2.096
	%	33,4	23,6	20,5	28,0	6,1	19,3	0	0,3	10,2	18,2
Summe	N	401	3.767	381	2.242	675	2.944	1.033	2.551	2.490	11.504
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Altersgruppe: Alter bei Hilfebeginn.

%: Prozent der Altersgruppe in der jeweiligen Unterbringungsform (Spalten).

V: Verwandtenpflege. F: Fremdpflege.

Quelle: AKJ Stat 1999; eigene Berechnungen

Auch bei dieser Berechnung bleiben noch eine Menge Fragezeichen. Insgesamt sprechen die relativ hohen Differenzen zwischen den Gruppen aber wohl doch dafür, dass Fremdpflegefamilien gegenüber älteren Kindern »tragfähiger« sind als Verwandtenpflegestellen. Aber auch für diese bleiben bemerkenswerte Prozentwerte für langfristige Unterbringungen, besonders in Fällen, in denen die Großeltern/Verwandten bereits für das Kleinstkind die Sorge übernommen hatten.

5. Diskussion

Unsere Analysen haben zunächst gezeigt, dass sich das Pflegekinderwesen in den vergangenen drei Jahrzehnten mehrfach in seiner Funktion, seiner Aufnahmekapazität für Kinder in besonderen Lebenslagen und in seiner Positionierung im Bereich der erzieherischen Hilfen innerhalb und außerhalb des Elternhauses gewandelt hat. Nachdem es sich im siebten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts aus seiner Position als »Anhängsel« der Heimerziehung gelöst hatte, wird es – als Subsystem der erzieherischen Hilfen betrachtet – in jüngerer Zeit sowohl von der Heimerziehung als auch von den von Jahr zu Jahr in ihrer quantitativen Bedeutung zunehmenden familienorientierten

Hilfen für Kinder und Jugendliche »umklammert« und »gerahmt«. Reagiert wird mit verstärkten Bemühungen um die Professionalisierung des Bereichs, ein Bemühen, das allerdings noch unvollständig geblieben ist. Pflegefamilien sind – grob betrachtet – weiterhin eine Spezialinstitution zur Aufnahme von kleinen Kindern. Da diese zunehmend durch familiennahe Hilfen betreut werden, könnte das Pflegekinderwesen weiter an Bedeutung verlieren. Unausgeschöpft geblieben sind Potentiale privater Personen, sich lebensweltnah für hilfsbedürftige Kinder zu engagieren. Hierin hat das deutsche Pflegekinderwesen bislang nicht den Anschluss an internationale Entwicklungen gewinnen können.

Die Vernachlässigung und Missachtung privater Ressourcen von Hilfsbereitschaft und Solidarität zeigt sich auch in der marginalen Stellung, die das System der Verwandtenpflege in der Praxis und in der Forschung einnimmt. Konträr zu Entwicklungen in anderen europäischen Ländern und in den USA gibt es in Deutschland bislang keine Anzeichen für eine Aufwertung des Bereichs und eine Reflexion der besonderen Situation von Großeltern und Verwandten. In den neuen Bundesländern kommt es – bei zunächst noch gleich bleibenden Bestandszahlen – sogar zu einer allmählichen Verdrängung des Systems durch die Fremdpflege.

Unser Versuch, der Statistik »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses« Informationen über die gegenwärtigen Funktionen des Pflegekinderwesens insgesamt und über Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Fremd- und der Verwandtenpflege zu entlocken, hat erhebliche Probleme der statistischen Berichterstattung offenbart. Da das Pflegekinderwesen nicht in seinen Differenzierungsformen erfasst wird, bleiben diverse Daten der Statistik nicht nur in ihrer sozialen Bedeutung unklar, sondern bilden auch nicht die jugendhilfepolitischen Intentionen ab. In diesem Zusammenhang wird insbesondere vorgeschlagen, künftig nach Unterbringungen in der Kurzzeitpflege, der allgemeinen Dauerpflege, der Bereitschaftspflege und in einer Erziehungsstelle zu unterscheiden.

Die einzige Differenzierung, welche die Jugendhilfestatistik innerhalb der Vollzeitpflege vornimmt, jene nach Unterbringungen bei Großeltern/Verwandten und nach der Unterbringung in »anderen Familien« ist andererseits wenig hilfreich und aussagekräftig und verwischt zudem da, wo in der statistischen Berichterstattung pauschal die »Vollzeitpflege in einer anderen Familie« angesprochen wird, bedeutsame Unterschiede zwischen den beiden Formen. Die formelle »Verwandtenpflege« ist allenfalls unter Finanzierungsaspekten der Fremdpflege vergleichbar, da alles, was Verwandte für ein Kind ihrer Abstammungsfamilie tun, völlig anders motiviert ist, als das, was Fremdpflegefamilien tun. Gleich lautenden Kategorien der Berichterstattung kommt sozial häufig eine ganz unterschiedliche Bedeutung zu. Zum anderen informiert die Statistik nicht über die quantitative Bedeutung der Verwandtenpflege, da sie lediglich eine Teilgruppe erfasst. Zu empfehlen ist deshalb, die Verwandtenpflege aus der Berichterstattung über erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses heraus zu nehmen und sie mit eigenem Kategoriensystem und unter Einschluss der den Jugendämtern bekannten »halbformellen« Verwandtenpflegestellen gesondert zu erfassen.

Literatur

- AKJ^{Stat}: Auswertung der Jugendhilfedaten für Nordrhein-Westfalen 1991-1996, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 1999.
- AKJ^{Stat}: Aufbereitung der amtlichen Jugendhilfestatistiken 1990-1998, unveröffentlichte Arbeitsmaterialien, 2000.
- Beckmann, H.: Möglichkeiten zur Diversion im Jugendstrafverfahren in der Praxis der Jugendgerichtshilfe, in: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 70 Jg., 1983, Heft 5, S. 210-213.
- Blandow, J.: Die Bereitschaftspflege des Vereins PFIFF e.V. Eine Aktenuntersuchung über Vertrags- und Unterbringungsverläufe, Hamburg 1998.
- Blandow, J.: Das Arbeitsfeld von PFIFF e.V. – Die Institution Pflegefamilie, in: J. Blandow u.a. (Hrsg.), Spezialisierung und Qualifizierung der Vollzeitpflege durch einen Freien Träger. Abschlussbericht der Wissenschaftlichen Begleitforschung, Hamburg 1999, S. 28-117.
- Blüm, H.: Bereitschaftspflege, in: M. Textor, K. P. Warndorf (Hrsg.), Familienpflege. Forschung, Vermittlung, Beratung, Freiburg i.Br. 1995, S. 166-176.
- Bonhoeffer, M./Widemann, P. (Hrsg.): Kinder in Ersatzfamilien, Stuttgart 1974.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Großelternpflegeverhältnisse. Stellungnahme des Deutschen Vereins zu einer Anfrage des Bundesverfassungsgerichts, Frankfurt a.M. 1980.
- Diakonisches Werk Westfalen u.a. (Hrsg.): Tagesheimgruppen. Konzepte und Erfahrungsberichte. Dokumentation der ersten und zweiten Bundestagung Tagesheimgruppen, Frankfurt und Münster 1983.
- Dührssen, A.: Heimkinder und Pflegekinder in ihrer Entwicklung. Eine Untersuchung an 150 Kindern in Elternhaus, Heim und Pflegefamilie, Göttingen 1958.
- Feld, R. v.: Das Projekt »Familienhilfe« der Berliner Gesellschaft für Heimerziehung e.V., in: J. Blandow u.a. (Hrsg.), Fremdplazierung und präventive Jugendhilfe, Frankfurt a.M. 1978, S. 72-90.
- Gerber, U. (Hrsg.): Holt die Kinder aus den Heimen!, Stuttgart 1974.
- Gleeson, J. P.: Kinship Care as a Child Welfare Service: The Policy Debate in a Era of Welfare Reform, in: Child Welfare, 5. Jg., 1996, S. 419-449.
- Greeff, R. (Hrsg.): Fostering Kinship: An international perspective on kinship foster care, Aldershot 1999.
- Hegar, R. L./Scannapieco, M.: Kinship Foster Care in Context, in: R. L. Hegar, M. Scannapieco (Hrsg.), Kinship Foster Care. Policy, Practice and Research, New York und Oxford 1999, S. 1-13.
- Heun, H.-D.: Pflegekinder im Heim, München 1984.
- Kwapil, H.: Erfahrungen in einer sozialpädagogischen Institution: Ergebnisse einer Studie über Selbstinterpretationen und Selbstdarstellung heilpädagogischer Pflegepersonen. Diss. phil. Universität Tübingen, Tübingen 1987.
- Marx, L. (1996): Großeltern als Ersatzeltern ihrer Enkel – ein vernachlässigtes Feld der Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1996.
- Masur, R. u.a. (Hrsg.): Eingliederung behinderter Kinder in Pflegefamilien, München 1982.

- Merchel, J. (Hrsg.): Kleinsteinrichtungen in der Heimerziehung, Frankfurt a.M. 1987.
- Naumann, U./Hammer, B. (Hrsg.): Perspektiven der Erziehungsstellenarbeit, Frankfurt a.M. 1998.
- Niederberger, J. M.: Kinder in Heimen und Pflegefamilien. Fremdplazierung in Geschichte und Gesellschaft, Bielefeld 1997.
- Nienstedt, M./Westermann, A.: Pflegekinder. Psychologische Beiträge zur Sozialisation von Kindern in Ersatzfamilien, 5. Aufl., Münster 1998.
- Planungsgruppe PETRA: Erziehungsstellen – Professionelle Erziehung in privaten Haushalten, Frankfurt a.M. 1995.
- Scherpner, H.: Geschichte der Jugendfürsorge, Göttingen 1966.
- Seidenstücker, B./Münder, J.: Jugendhilfe in der DDR. Perspektiven einer Jugendhilfe in Deutschland, Münster 1990.
- Stack, C.: All Our Kin: Strategies of Survival in a Black Community, New York 1974.
- Steege, G./Szylowicki, A.: Bereitschaftspflege. Zur historischen und fachlichen Entwicklung und zur aktuellen Situation einer besonderen Form der Vollzeitpflege, in: U. Gintzel (Hrsg.), Erziehung in Pflegefamilien, Münster 1996, S. 180-196.
- Triseliotis, J./Sellick, C./Short, R.: Foster Care. Theory and Praxis, North Yorkshire (G.B.) 1995.
- Walter, M.: Die Bereitschaftspflege des Vereins PFIFF e.V. – Deutungen, Erleben und Selbstverständnis von Bereitschaftspflegeeltern, Hamburg 1999.
- Wiesner, R.: SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, München 1995.
- Wiesner, R.: Die jugendhilfepolitische Bedeutung der Erziehungsstellen, in: U. Naumann, B. Hammer (Hrsg.), Perspektiven der Erziehungsstellenarbeit, Frankfurt a.M. 1998, S. 55-66.

**Herausforderungen
und Perspektiven**

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

Suche: Motivierte Spitzenkraft – Biete: Befristete Teilzeitstelle

Zu Beschäftigungsrisiken in der Kinder- und Jugendhilfe

Unverkennbar hat die Kinder- und Jugendhilfe in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts einen quantitativen und in gewisser Weise auch einen qualitativen Aufschwung erfahren. Die jüngere Geschichte der Kinder- und Jugendhilfe kann infolgedessen zweifelsohne als eine »Erfolgsgeschichte« verbucht werden (vgl. Rauschenbach 2000). Und dennoch führt diese fast schon seltsam anmutende, nicht enden wollende Aufwärtsentwicklung unweigerlich zu der Frage, ob denn diese so endlos weiter gehen kann. Wann und wo liegt der »turning point« dieser Expansionsgeschichte? Oder anders gefragt: Was ist der Preis dieses Wachstums?

Mit dieser Fragerichtung wird die Aufmerksamkeit auf die möglichen Schattenseiten des Erfolgs gelegt. Wurde der quantitative Aufschwung vielleicht doch um den Preis qualitativer Zugeständnisse errungen? Wurde die generelle Expansion der Kinder- und Jugendhilfe – einmal abgesehen von dem unter besonderen Umständen zustande gekommenen Rückgang des Personals in den ostdeutschen Kindertageseinrichtungen – und das zahlenmäßige Mehr an Personal einfach nur durch unsichere, ungesicherte und unbefristete Arbeitsverhältnisse »erkauft«?

Diesem Fragenkomplex soll nachfolgend anhand mehrerer Indikatoren nachgegangen werden. Zunächst steht die Frage im Raum, ob sich Arbeitsplatzunsicherheiten in größerem Umfang anhand der Anzahl *befristeter Arbeitsverhältnisse* nachweisen lassen. Anschließend wird zu klären sein, ob ein Ausbau an *Teilzeitarbeitsplätzen* evtl. zu einem Zuwachs an unattraktiven Beschäftigungsverhältnissen geführt hat. Da heutzutage in Anbetracht einer generell zu beobachtenden zeitlichen Flexibilisierung der Arbeitszeiten Teilzeitbeschäftigungen im Vergleich zu den traditionellen »Normalarbeitsverhältnissen« nicht mehr per se als defizitär verstanden werden können, kann dieser Frage nur im Vergleich zu anderen Berufsgruppen nachgegangen werden. Und schließlich wird in einer dritten Dimension nach der *Höhe der Bezahlung* zu fragen sein, da sich auch in dieser Hinsicht – wiederum im Vergleich zu anderen Berufen – ebenfalls Risiken und Nebenwirkungen einer allzu schnellen Expansion offenbaren könnten.

Allerdings muss vorab noch ein Punkt angemerkt werden. Der nachfolgende Beitrag verfolgt im Schwerpunkt die Frage nach den arbeitsplatzbezogenen, individuel-

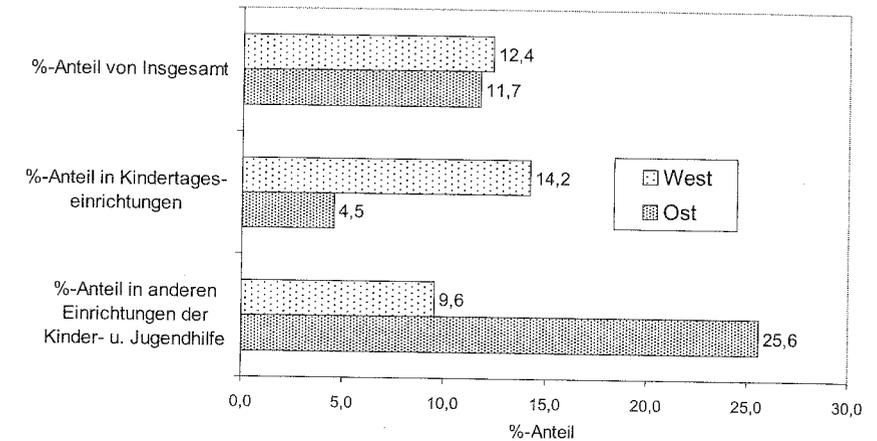
len Beschäftigungsrisiken. Darüber hinaus stellt sich aber auch die Frage, ob sich durch das starke Personalwachstum des letzten Jahrzehnts nicht auch strukturelle Risiken dergestalt zeigen, dass beispielsweise ein prozentualer Rückgang in Sachen Fachlichkeit oder Akademisierung oder aber eine erneute Zunahme des Personals mit geringfügiger oder fehlender Qualifikation zu verzeichnen ist. Ohne hier entsprechende Detailanalysen anzustellen, lässt sich dennoch pauschal feststellen, dass in dieser Hinsicht kein Trend erkennbar ist. Insgesamt lässt sich zwischen 1994 und 1998 innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe kein genereller Rückgang der sozialpädagogischen Fachkräfte beobachten; einzige Ausnahme stellt diesbezüglich die Jugendsozialarbeit in den alten Ländern dar. Allerdings hat sich die in der Vergangenheit zu beobachtende Tendenz einer Zunahme der fachspezifischen Akademisierung, der so genannten »Professionalisierung«, nicht weiter fortgesetzt; ihr Anteil an allen sozialpädagogischen Tätigkeiten stagniert. Nennenswerte Zunahmen sind in dieser Hinsicht nur noch bei den Hilfen zur Erziehung und der institutionalisierten Beratung festzustellen. Aufgrund der bis Ende der 1990er-Jahre immer noch anhaltenden Aufbausituation ist die Jugendhilfe-Ost in einigen Arbeitsfeldern nach wie vor durch eine generelle Zunahme der einschlägigen Fachlichkeit gekennzeichnet, die sich jedoch unterhalb der Hochschulausbildung bewegt.

1. Arbeitsplatzrisiko: Befristung

Um ein empirisch fundiertes Wissen über ungesicherte Arbeitsverhältnisse in der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, wurde im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik bei der Vollerhebung der dort tätigen Personen erstmals zum 31.12.1998 die Tatsache der Befristung des Arbeitsverhältnisses als eigene Ausprägung bei der »Stellung im Beruf« in die Erhebung mit aufgenommen. Insbesondere die Situation in der Jugendhilfe-Ost Anfang der 1990er-Jahre, als sich die Arbeitsfelder im Sinne des SGB VIII allmählich neu konturierten (vgl. Rauschenbach/Galuske 1998), ließ aufgrund eines nicht unerheblichen Anteils an den Beschäftigungsverhältnissen, die über ABM oder § 249h AFG gefördert worden sind, entsprechende Befürchtungen aufkommen (vgl. Deutscher Bundestag 1996).

In einer ersten Gesamtübersicht zur Situation der befristeten Arbeitsverhältnisse in der bundesdeutschen Kinder- und Jugendhilfe gegen Ende des letzten Jahrhunderts, ergibt sich zunächst der überraschende Befund, dass mit 12,4% der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse in den alten Ländern etwas höher lag als in den neuen Ländern mit 11,7% (vgl. Abb. 1). Dies mag einen Grund darin haben, dass in dieser Zahl alle Arten von Befristungen enthalten sind, sprich: nicht unterschieden werden kann, ob es sich dabei um die bloße Vertretung einer Stelle (z.B. Erziehungsurlaub bzw. Familienzeit) oder um eine von vornherein befristete Stelle, etwa nach dem AFG, handelt. Hintergrund für diese Differenz mag aber auch der Umstand sein, dass in den alten und neuen Bundesländern die arbeitsfeldspezifische Situation unterschiedlich ausgeprägt ist:

Abb. 1: Anteil der Befristungen an den regulären Beschäftigungsverhältnissen¹ nach Einrichtungsart (31.12.1998; alte² und neue Länder; in %)



- 1 Ohne Praktikantinnen, Zivildienstleistenden u. Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr
 - 2 Berechnet ohne Kindertageseinrichtungen in Baden-Württemberg, da dort das Merkmal »Befristung« nicht ausgewertet werden konnte.
- Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

- In den neuen Ländern sind nicht – wie im Westen – die Kindertageseinrichtungen, sondern insbesondere die Beschäftigten in anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, also in der Jugendarbeit, der Heimerziehung etc., vom Umstand der Stellenbefristung besonders betroffen. Im Vergleich dazu ist der Anteil an befristeten Arbeitsplätzen in den Kindertageseinrichtungen auffällig gering. Dies hängt aller Wahrscheinlichkeit damit zusammen, dass zum einen in diesem Bereich überdurchschnittlich viele Frauen im Alter von über 40 Jahren arbeiten und befristete Vertretungen für MitarbeiterInnen im Mutterschutz bzw. Erziehungsurlaub infolgedessen vergleichsweise wenig vorkommen und dass zum anderen in diesem Arbeitsfeld insgesamt so viele Stellen abgebaut werden mussten, dass Neueinstellungen gerade hier kaum stattgefunden haben und so der verbliebene Rest aller Stellen in der Regel unbefristet geblieben ist. In der Folge heißt das aber zugleich für die neuen Länder, dass vor allem die im (Neu-)Aufbau befindlichen Bereiche besonders stark von der Arbeitsplatzunsicherheit betroffen sind.
- In Westdeutschland ist das Risiko – allerdings bei weitem nicht so ausgeprägt – mit Sicht auf die Arbeitsfelder genau umgekehrt verteilt. So ist die Zahl der Befristungen hier in den Kindertageseinrichtungen deutlich höher als in den anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Erklärung für diese Tendenz ist wahr-

scheinlich der mit einer Stellenbefristung einhergehende hohe Anteil an Mutterschutz- bzw. Erziehungsurlaubsvertretungen.

Schon dieser erste, grobe Überblick macht deutlich, dass das Arbeitsplatzrisiko in einem nicht unerheblichen Maße vom jeweiligen Arbeitsfeld abhängt und zugleich Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern zu berücksichtigen sind.

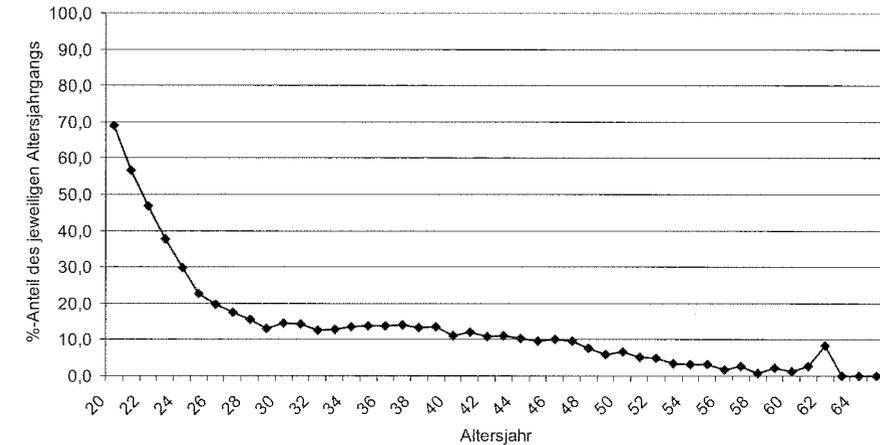
1.1 Kindertageseinrichtungen in den alten Ländern

Für die alten Länder liegt die Vermutung nahe, dass der hohe Anteil der befristet Beschäftigten auf Vertretungen während der Schwangerschaft, des Mutterschutzes und des Erziehungsurlaubs/der Familienzeit zurückzuführen ist. Da in der amtlichen Statistik keine Gründe für die Befristung abgefragt werden, kann nur indirekt geprüft werden, ob diese Hypothese zutrifft. Wenn es sich um Vertretungen für Mutterschutz und Erziehungsurlaub handeln sollte, ist zu erwarten, dass diese befristeten Arbeitsverhältnisse in erster Linie von jüngeren Fachkräften eingegangen werden, da diese sich noch am ehesten am Anfang ihres Berufslebens auf diese unsicheren und z.T. auch kurzfristigen Arbeitsverhältnisse einlassen. Darüber hinaus verursachen jüngere Fachkräfte für den Träger deutlich weniger Personalkosten. Da in der Standardtabellierung des Statistischen Bundesamtes das Merkmal »Befristung« nicht nach dem Alter der Beschäftigten ausgewiesen wird, muss zur Beantwortung dieser Frage auf Einzeldaten zurückgegriffen werden. Dabei zeigen die Daten aus NRW sehr deutlich, dass Befristungen in einem überaus deutlichen Maße bei Fachkräften im Alter von 18 bis 30 Jahren vorkommen: In dieser Altersgruppe liegt der Anteil der Befristungen an allen Arbeitsverhältnissen bei 63%, der Anteil unbefristeter Arbeitsplätze hingegen nur bei 38% (vgl. Abb. 2). Betrachtet man darüber hinaus noch die Anteile der Befristung innerhalb der einzelnen Altersjahre, so zeigen sich überaus hohe Anteile bei den jüngeren Beschäftigten. So üben z.B. 70% der 20-jährigen Fachkräfte ihre Tätigkeit in einem befristeten Arbeitsverhältnis aus. Bis zu den 30-Jährigen nimmt der Anteil bis auf 13% ab und hält sich in den älteren Jahrgängen auf diesem Niveau.

Ein weiterer Indikator dafür, dass die befristeten Arbeitsverhältnisse auf Mutterschutz- bzw. Erziehungsurlaubsvertretungen zurückzuführen sind, ist die überaus deutliche Verschiebung des Altersaufbaus der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen. In der zeitlichen Entwicklung zwischen 1990 und 1998 zeigt sich nämlich, dass die Anzahl der 30- bis unter 45-Jährigen überaus deutlich gestiegen ist (vgl. Abb. 3). Diese Entwicklung ist damit zu erklären, dass die weiblichen Fachkräfte ihre Berufstätigkeit vermehrt nicht mehr als eine zeitlich befristete Periode vor der Familienphase betrachten, sondern diese auch während und nach der Familienphase ausüben. Durch diese Rückkehrbereitschaft, die durch den gesetzlich geregelten Anspruch auf Erziehungsurlaub erleichtert wird, ergibt sich ein erhöhter Bedarf an zeitlich befristeten Vertretungskräften.

Die Vermutung, dass diese befristeten Stellen in erster Linie Vertretungsstellen sind, ist zwar plausibel, allerdings könnten auch andere Interpretationen möglich sein. So könnte der hohe Anteil der befristeten Beschäftigten auch darauf

Abb. 2: Anteil der Befristungen an den regulären Beschäftigungsverhältnissen¹ mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Altersjahrgängen in NRW (31.12.1998; n = 10.872²; in %)

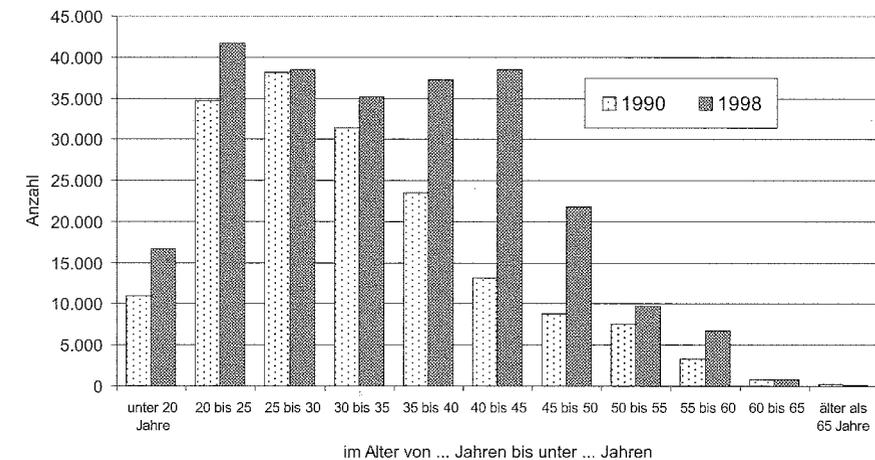


1 Ohne Praktikantinnen, Zivildienstleistenden u. Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr

2 Dies sind ca. 30% der befristeten Arbeitsverhältnisse in den alten Ländern in Kindertageseinrichtungen mit sozialpädagogischer Tätigkeit.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: anonymisierte Einzeldaten; eigene Auswertungen und Berechnungen

Abb. 3: Sozialpädagogisch Tätige in Kindertageseinrichtungen nach Altersgruppen (alte Länder; 31.12.1990, 31.12.1998)

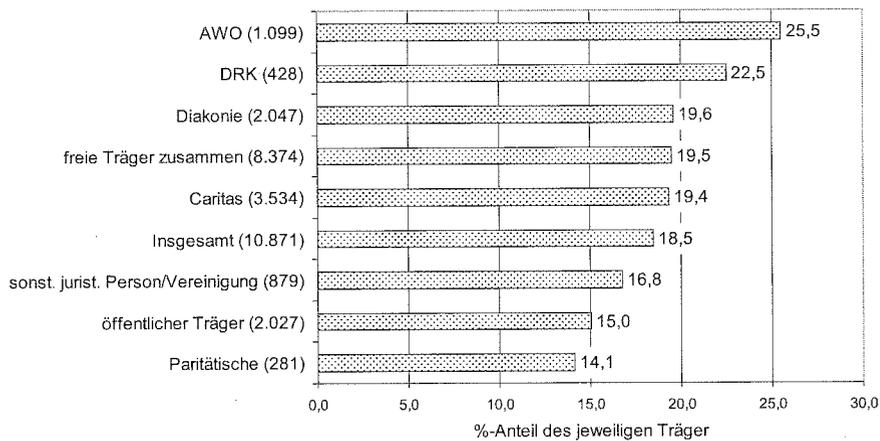


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

hinweisen, dass die Anstellungsträger von dem arbeitsmarktpolitischen Instrument der generellen Befristung bei Neueinstellungen Gebrauch machen. Zumindest Hinweise aus der Praxis legen nahe, dass insbesondere kleinere Träger sich im Lichte des absehbaren Geburtenrückgangs nur noch eingeschränkt auf unbefristete Einstellungen einlassen. Die Sonderauswertung für NRW plausibilisiert diese Hypothese zumindest teilweise. Die höchsten Befristungsanteile sind zwar bei der Arbeiterwohlfahrt (25,5%) und dem Roten Kreuz (22,5%) festzustellen, allerdings weist der Paritätische als ein Dachverband kleiner Einrichtungen mit 281 sozialpädagogisch Tätigen in Kindertageseinrichtungen¹ mit 14,1% den geringsten Befristungsanteil auf (vgl. Abb. 4). Dieses Ergebnis weist darauf hin, dass es offensichtlich keine einheitliche Strategie bei den Wohlfahrtsverbänden gibt. Der generell höhere Anteil der Befristungen bei den freien Trägern gegenüber den öffentlichen Trägern, die einen Anteil von 15% ausweisen, könnte auch damit zusammenhängen, dass sich freie Träger bei Modellmaßnahmen, z.B. der Erprobung von Ganztagesangeboten zunächst nur auf befristete Beschäftigungsverträge einlassen, um mögliche arbeitsgerichtliche Konsequenzen auszuschließen, wenn sich das Modellprojekt nicht verstetigen sollte. Ebenso könnten fördertechnische Änderungen bei den Trägern der Einrichtungen zu Verunsicherungen führen, so beispielsweise in NRW, wo Nachmittagsplätze nur noch dann gefördert werden, wenn nachgewiesen wird, dass diese auch belegt sind. In welchem Maße allerdings die befristeten Arbeitsverhältnisse auf diese zunehmende Unsicherheit bei den Trägern zurückgeführt werden kann, lässt sich anhand der Datenlage nicht klären.

Somit zeigt sich insgesamt für das Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen in den alten Ländern, dass das Risiko des unsichereren Arbeitsplatzes auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen ist. Ein wichtiger Grund liegt sicherlich in den befristeten Vertretungsstellen, allerdings scheint es auch denkbar, dass es aufgrund zunehmender Verunsicherungen bei den Anstellungsträgern über die Bereitstellung der öffentlichen Fördermittel zu einer vorsichtigeren Einstellungspolitik kommt. Quantifizieren lassen sich diese unterschiedlichen Motive auf der Basis der KJHG-Statistik allerdings nicht.

Abb. 4: %-Anteil der Befristungen an den regulären Beschäftigungsverhältnissen¹ mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Art des Trägers in NRW (31.12.1998)



1 Ohne Praktikantinnen, Zivildienstleistenden u. Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr
Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW: anonymisierte Einzeldaten; eigene Auswertungen und Berechnungen

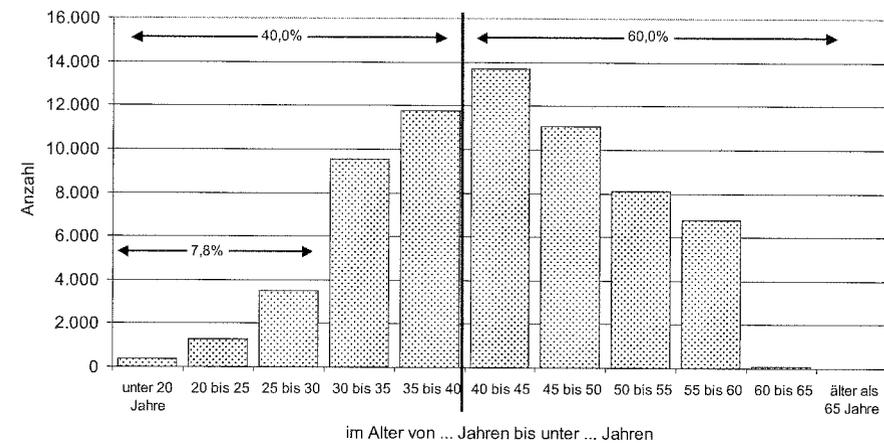
1 Die geringe Anzahl des Personals in Einrichtungen, die dem »Paritätischen« als Dachverband angehören, irritiert zunächst, da über die jährlichen Meldungen gemäß § 47 SGB VIII bekannt ist, dass in Einrichtungen des Paritätischen ca. 40.000 Plätze vorhanden sind. Die Jugendhilfestatistik weist allerdings nur 14.000 aus. Diese Differenz ist dadurch zu erklären, dass die in der amtlichen Statistik gemeldeten »sonstigen juristischen Personen« bei ihrer Meldung zur Statistik wahrscheinlich nicht berücksichtigt haben, dass sie auch dem Paritätischen als Dachverband angehören. Daher müsste eigentlich das ausgewiesene Personal des Paritätischen und »sonstige juristische Personen« zusammen betrachtet werden. Aber auch hier zeigt sich, dass der Anteil der Befristungen innerhalb der freien Träger am geringsten ist.

Somit zeigt sich insgesamt für das Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen in den alten Ländern, dass das Risiko des unsichereren Arbeitsplatzes auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen ist. Ein wichtiger Grund liegt sicherlich in den befristeten Vertretungsstellen, allerdings scheint es auch denkbar, dass es aufgrund zunehmender Verunsicherungen bei den Anstellungsträgern über die Bereitstellung der öffentlichen Fördermittel zu einer vorsichtigeren Einstellungspolitik kommt. Quantifizieren lassen sich diese unterschiedlichen Motive auf der Basis der KJHG-Statistik allerdings nicht.

1.2 Kindertageseinrichtungen in den neuen Bundesländern

Die geringe Anzahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse mit nur 4,5% der regulär Beschäftigten in den ostdeutschen Kindertageseinrichtungen ist im Kontext des massiven Personalabbaus aufgrund des Geburteneinbruchs in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre zu sehen. Aufgrund des bis zu 60% zurückgehenden Platzbedarfs verloren aus arbeitsrechtlichen Gründen in erster Linie die jüngeren MitarbeiterInnen ihren Arbeitsplatz. Somit hat sich der Altersaufbau bis Ende 1998 überaus deutlich zu den älteren Altersgruppen hin verschoben. Ende 1998 waren nur 7,8% der Beschäftigten

Abb. 5: Beschäftigte mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Altersgruppen in den neuen Ländern und Berlin-Ost

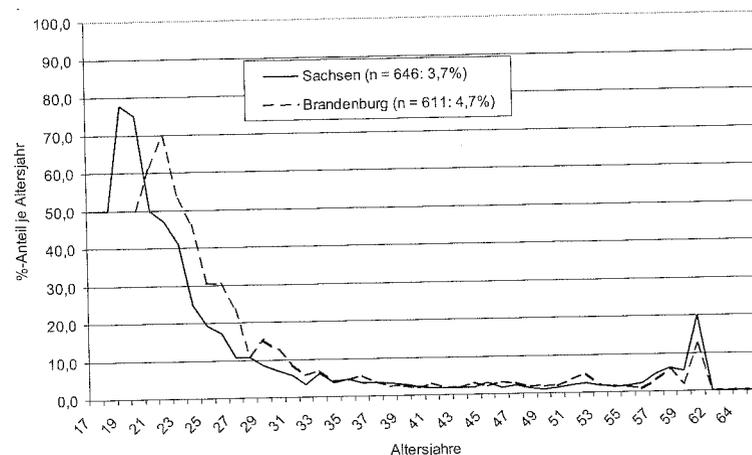


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

der Kindertageseinrichtungen mit sozialpädagogischen Aufgaben in den Gruppen im Alter unter 30 Jahren. Die Gruppe der über 40-Jährigen wuchs bis auf 60% an (vgl. Abb. 5). Diese konnten ihre Beschäftigungsverhältnisse weiter fortführen, so dass es zu keinen Befristungen kam. Da Frauen in dieser Altersgruppe ebenfalls nur noch selten Kinder gebären, dürfte der Grund Mutterschutz- und Erziehungsurlaubsvertretung in diesem Fall kaum vorkommen.

Analysiert man das Risiko der Befristung nach dem Alter der Beschäftigten anhand der Einzeldaten, die uns für Sachsen und Brandenburg vorliegen, zeigt sich jedoch ein ähnliches Phänomen wie in den alten Ländern. Die unter 30-Jährigen Fachkräfte sind überdurchschnittlich vom Befristungsrisiko betroffen (vgl. Abb. 6). In der Altersgruppe der unter 25-Jährigen² liegt das Risiko bei fast 50%. Sollte sich dieser Trend weiter fortsetzen, ist in den neuen Ländern in naher Zukunft auch mit einem steigenden Befristungsrisiko im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu rechnen.

Abb. 6: Anteil der Befristungen an den regulären Beschäftigungsverhältnissen¹ mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Altersjahrgängen in Sachsen und Brandenburg (31.12.1998; in %)



¹ Ohne Praktikantinnen, Zivildienstleistenden u. Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr
Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen und Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg; anonymisierte Einzeldaten; eigene Auswertungen und Berechnungen

1.3 Andere Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe in den alten Bundesländern

In den anderen Arbeitsfeldern ist das Risiko der Befristung in den alten Ländern zwar mit 9,6% im Schnitt geringer als bei den Kindertageseinrichtungen, aber die Streuung zwischen den einzelnen Arbeitsfeldern und Tätigkeitsbereichen ist erheblich größer.

² Unter 25-Jährige Fachkräfte in Sachsen: 330, in Brandenburg: 228.

Um sich den spezifischen Arbeitsplatzrisiken präziser zu nähern, ist es sinnvoll danach zu fragen, wie sich das Befristungs-Risiko in den einzelnen Bereichen darstellt.³ Eine Analyse nach *Einrichtungsarten* birgt die Gefahr, dass Personen ohne fachspezifische, sozialpädagogische Tätigkeit, also Hausmeister, Reinigungskräfte etc. mitgezählt werden und so das Gesamtbild verzerren. Die Aufschlüsselung der befristet Beschäftigten nach den jeweils *überwiegend ausgeübten Tätigkeiten* vermeidet indessen diesen Nachteil und lässt zudem überaus deutliche Unterschiede erkennen. Die Spannweite reicht dabei von einem Anteil von fast 30% bei der Tätigkeit der ausbildungsbezogenen Jugendsozialarbeit bis hin zu einem fast zu vernachlässigenden Anteil von 1,4% bei den Beistandschaften, Amtspflegschaften und Amtsvormundschaften (vgl. Tab. 1).

Insbesondere von Befristung betroffen sind demnach Tätigkeiten, die in den Arbeitsfeldern der Jugendsozialarbeit und der Jugendarbeit liegen. Ebenso gehören zu den Tätigkeiten, die über dem Durchschnitt liegen, jene, die mit wechselnden Adressaten arbeiten und deren Durchführung nicht an einen institutionellen Ort gebunden ist, sprich: weniger institutionalisiert ist, wie z.B. die soziale Gruppenarbeit, die sozialpädagogische Familienhilfe oder die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung. Am anderen Ende der Skala sind hingegen Tätigkeiten im Kontext der Jugendbehörden angesiedelt, wie z.B. die Amtspflegschaften, die Adoptionsvermittlung oder die Jugendgerichtshilfe.

Aus der Rangliste der befristeten Tätigkeiten können Faktoren identifiziert werden, die Hinweise auf besondere Arbeitsplatzrisiken geben. Der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse scheint dann besonders hoch zu sein, wenn

- die Finanzierung nicht fest in der Kinder- und Jugendhilfe verankert ist (Jugendsozialarbeit greift in den meisten Fällen auf unterschiedliche Fördertöpfe zu),
- der Arbeitsbereich vom Grundsatz her als eine befristete Aufgabe angesehen wird (Eingliederungshilfe für SpätaussiedlerInnen),
- eine starke Vermischung im Arbeitsfeld mit ehrenamtlich Tätigen anzutreffen ist, so dass neben der Finanzierung einer personellen Grundausstattung, entweder auf Ehrenamtliche zurückgegriffen wird oder projektbezogen – und somit zeitlich befristet – weitere Tätigkeiten angegliedert werden müssen (Kinder- und Jugendarbeit) oder
- die Tätigkeit sich auf wechselnden Adressaten außerhalb von Einrichtungen konzentriert (soziale Gruppenarbeit, SPFH, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung).

Ein geringeres Arbeitsplatzrisiko besteht dann, so kann aus der Rangliste – sicherlich nicht ganz überraschend – abgeleitet werden, wenn es sich um Aufgaben der Leitung und Geschäftsführung handelt oder die Tätigkeiten fester Bestandteil der Jugendbehörde ist.

³ Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird für jede tätige Person erfragt, welche Tätigkeit sie überwiegend ausübt.

Tab. 1: *Befristete Beschäftigungsverhältnisse in der Kinder- und Jugendhilfe ohne Kindertageseinrichtungen nach ausgewählten Arten der überwiegend ausgeübten Tätigkeit (alte Bundesländer; 31.12.1998)*

Art der ausgeübten Tätigkeit	Beschäftigungsverhältnisse ¹		
	insgesamt Abs.	davon befristet: Abs. %	
Andere Arbeitsfelder insgesamt	145.004	13.857	9,6
<i>darunter</i> (ausgewählte Tätigkeiten):			
Ausbildungsbezogene Jugendsozialarbeit	2.806	835	29,8
Eingliederungsarbeit für SpätaussiedlerInnen	344	90	26,2
Schulsozialarbeit	502	116	23,1
Mobile Jugendarbeit	2.256	391	17,3
Jugendverbandsarbeit	903	145	16,1
Jugendberatung gem. § 11 Abs 3 Nr 6 SGB VIII	1.668	267	16,0
Freizeitbezogene, offene Jugendarb./Jugendpfl.	13.123	1.655	12,6
Kinder- und Jugenderholung	2.995	369	12,3
Soziale Gruppenarbeit	903	111	12,3
Spielplatzwesen	1.382	160	11,6
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	2.731	316	11,6
Betreuung behinderter junger Menschen	11.705	1.352	11,6
Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	439	50	11,4
Sozialpädagogische Familienhilfe	2.037	229	11,2
Jugendgerichtshilfe	1.166	54	4,6
Jugendhilfeplanung	342	10	2,9
Leitung, Geschäftsführung	5.894	140	2,4
Adoptionsvermittlung	350	8	2,3
Beratung von Einrichtungen	178	4	2,2
Fachberatung von Kindertageseinrichtungen	477	8	1,7
Beistandschaft, Amtspflegschaft, -vormundschaft	2.689	38	1,4

¹ Ohne Praktikantinnen, Zivildienstleistenden u. Personen im Freiwilligen Sozialen Jahr
 Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

1.4 Andere Arbeitsfelder der ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfe

Das größte Befristungsrisiko mit einem Anteil von 26% an den regulär Beschäftigten ist in der ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfe in den Arbeitsfeldern jenseits der Kindertageseinrichtungen anzutreffen. Dabei zeigt sich ein spezifischer Mechanismus des Arbeitsmarktes: Neue Stellen – und diese wurden insbesondere in den anderen, großenteils neu aufgebauten Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe eingerichtet – beinhalten ein ungleich höheres Risiko der Befristung als »etablierte« Arbeitsfelder und Arbeitsplätze. Fächert man deshalb die summarischen Werte befristeter Stellen noch weiter auf, dann wird die ganze Misere der ostdeutschen Kinder- und Jugendhilfe erst

so richtig deutlich (vgl. Tab. 2): Vor allem der Bereich der *Kinder- und Jugendarbeit* – und z.T. die *Jugendsozialarbeit* – ist von einem extrem hohen Arbeitsplatzrisiko betroffen. Rund jeder zweite Arbeitsplatz in der Kinder- und Jugendarbeit ist befristet und damit ungeschützt (vgl. auch ausführlich Pothmann/Thole, in diesem Band). Etablierte Felder, wie die stationäre Erziehungshilfe oder die Tätigkeiten im Jugendamt, unterscheiden sich im Unterschied dazu zwischen den alten und neuen Ländern nur graduell.

Tab. 2: *Befristete Beschäftigungsverhältnisse in der Kinder- und Jugendhilfe ohne Kindertageseinrichtungen nach ausgewählten Arten der überwiegend ausgeübten Tätigkeit (neue Bundesländer; 31.12.1998)*

Art der ausgeübten Tätigkeit	Beschäftigungsverhältnisse ¹		
	insgesamt Abs.	davon: befristet Abs. %	
Andere Arbeitsfelder insgesamt	42.318	10.838	25,6
<i>Darunter</i> (ausgewählte Tätigkeiten):			
Freizeitbezogene, offene Jugendarbeit, Jugendpflege	7.692	4.764	61,9
Spielplatzwesen	192	115	59,9
Kulturelle Jugend(bildungs)arbeit	1.610	923	57,3
Schulsozialarbeit	222	124	55,9
Mobile Jugendarbeit	1.337	687	51,4
Außerschulische Ju'bildungsarbeit/Mitarbeiterausbildung	454	226	49,8
Internationale Jugendarbeit	118	56	47,5
Ausbildungsbezogene Jugendsozialarbeit	1.312	581	44,3
Kinder- und Jugenderholung	827	350	42,3
Eingliederungsarbeit für SpätaussiedlerInnen	123	52	42,3
Jugendberatung gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 6 SGB VIII	448	185	41,3
Jugendverbandsarbeit	126	51	40,5

¹ Ohne Zivildienst, Freiwilliges Soziales Jahr und PraktikantInnen
 Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

Und diese Problematik verschärft sich in ihrer Dramatik dann noch einmal, wenn man die Befunde gesondert nach Bundesländern aufschlüsselt: So sitzen z.B. in Brandenburg 62,5%, in Thüringen 61,6% und in Mecklenburg-Vorpommern sogar 76,3% der Beschäftigten in der Kinder- und Jugendarbeit auf befristeten Arbeitsplätzen (vgl. Tab. 3). Insgesamt zeigt sich damit, dass die Problematik Arbeitsplatzsicherheit innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe ausgesprochen ungleich verteilt ist und die Stellenbefristung infolgedessen vor allem in einigen belasteten Bereichen zu einem zentralen Thema geworden ist.

Tab. 3: Beschäftigte mit fachspezifischen Tätigkeiten in der ostdeutschen Kinder- und Jugendarbeit nach dem Anteil befristeter Arbeitsplätze nach Bundesländern (31.12.1998)

Bundesland	unbefristet in %	befristet in %
Mecklenburg-Vorpommern	23,7	76,3
Berlin-Ost	37,4	62,6
Brandenburg	37,5	62,5
Thüringen	38,4	61,6
Sachsen-Anhalt	41,9	58,1
Sachsen	50,3	49,7

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

1.5 Fazit

In der Summe ist somit innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe kein besonders hohes Risiko einer Stellenbefristung anzutreffen. Die Arbeitsplatzsicherheit ist in der Kinder- und Jugendhilfe insoweit im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern und Branchen immer noch relativ hoch. Diese Stabilität ändert sich jedoch schlagartig, wenn man ins Detail geht: Hier zeigt sich, dass das Arbeitsplatzrisiko in erster Linie arbeitsfeldspezifisch und innerhalb der Arbeitsfelder wiederum tätigkeitsspezifisch ist. Und zumindest in diesem Punkt zeigen sich darüber hinaus auch ganz erhebliche Differenzen zwischen den alten und neuen Bundesländern, aber auch zwischen öffentlichen und freien Trägern. Am Ende der Skala finden sich derzeit die freien Träger der Kinder- und Jugendarbeit in Mecklenburg-Vorpommern. Sie »tragen« das höchste Stellenbefristungs-Risiko in sich.

2. Arbeitsplatzrisiko: Teilzeit

Die Arbeitszeit lässt sich zunehmend weniger als Indikator für unsichere Beschäftigungsverhältnisse heranziehen. Eine Beschäftigung unterhalb der regulären Arbeitszeit, der Vollzeiterwerbstätigkeit, kann heutzutage weitaus weniger selbstverständlich als ein weiteres Arbeitsplatzrisiko identifiziert werden. Einerseits hat eine Teilzeittätigkeit zwar in der Regel zur Folge, dass damit kein ausreichendes Einkommen zum Lebensunterhalt erzielt werden kann, andererseits verbirgt sich hinter dem Anstieg der Teilzeitarbeitsverhältnisse auch ein Zuwachs des Spielraums, das Arbeitsvolumen selbst zu wählen, was im Zuge der wachsenden Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen und im Horizont der Lebensplanung von Ehepaaren und Lebensgemeinschaften eine durchaus pragmatische Strategie sein kann. Deshalb wird neben der Frage nach der Entwicklung der Teilzeitarbeit innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe vor allem danach zu fragen sein, wie sich denn die Situation der Teilzeitbeschäftigung in der Kinder- und Jugendhilfe im Vergleich zu anderen Berufsgruppen darstellt (für die Gruppe der Erzieherinnen vgl. auch Rauschenbach 1996).

Die Stellenstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe hat sich überaus deutlich gewandelt. Waren 1982 noch rund 75% der Beschäftigten vollzeitbeschäftigt, so hat sich dieser Anteil nach und nach reduziert. Ende 1994 lag die Vollzeiterwerbstätigkeit in den alten Ländern nur noch bei 62% (vgl. Tab. 4). Zwischen 1994 und 1998 ist der anhaltende Rückgang auf 54% bei allen Beschäftigten nicht unbedingt auf eine weitere Veränderung in der Realität zurückzuführen, sondern auf eine Verfeinerung des Erhebungsinstrumentes der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Wurde bis 1994 bei der Erhebung

Tab. 4: Beschäftigte in der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Umfang der Beschäftigung in ausgewählten Arbeitsfeldern (alte und neue Länder;

Umfang der Beschäftigung	Alte Länder			Neue Länder		
	1982	1994	1998	1991	1994	1998
Insgesamt						
Insgesamt	264.156	100,0	403.436	100,0	446.166	100,0
Vollzeit in %	74,0	62,4	54,2	83,6	67,2	40,4
Teilzeit in %	21,8	33,6	40,3	16,3	32,3	58,0
nebenberuflich in %	4,3	4,0	5,6	0,1	0,5	1,6
Kindertageseinrichtungen						
Insgesamt	134.649	100,0	253.114	100,0	290.212	100,0
Vollzeit in %	74,0	62,2	54,7	82,7	64,4	28,8
Teilzeit in %	24,7	36,4	41,8	17,3	35,5	70,5
nebenberuflich in %	1,3	1,4	3,5	0,0	0,1	0,7
Stationäre und teilstationäre Erziehungshilfen						
Insgesamt	35.677	100,0	48.002	100,0	50.820	100,0
Vollzeit in %	78,9	71,2	60,1	87,9	84,7	67,3
Teilzeit in %	18,8	26,1	34,5	12,0	15,0	31,1
nebenberuflich in %	2,3	2,7	5,4	0,1	0,3	1,6
Jugendarbeit						
Insgesamt	16.837	100,0	25.457	100,0	26.538	100,0
Vollzeit in %	58,7	50,6	41,1	88,3	50,7	46,1
Teilzeit in %	19,5	27,8	39,6	8,7	40,8	46,9
nebenberuflich in %	21,8	21,6	19,3	3,0	8,5	7,0
Jugendamt						
Insgesamt	20.827	100,0	22.334	100,0	26.422	100,0
Vollzeit in %	84,2	74,1	64,2	97,0	95,3	85,7
Teilzeit in %	10,8	23,6	33,1	2,9	4,7	14,2
nebenberuflich in %	5,1	2,3	2,7	0,1	0	0,1

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

die Vollzeittätigkeit noch an die übliche betriebliche Arbeitszeit geknüpft – so dass beispielsweise die tätigen Personen in einer Einrichtung, die nur 20 Wochenstunden betriebliche Arbeitszeit hatte, dennoch als vollzeitig eingestuft wurden –, so wurde mit der 1998er-Erhebung diese Bindung aufgehoben und gleichzeitig die Erfassung der exakten Stundenzahl gemäß der arbeitsvertraglichen Festlegung eingeführt. Ab 1998 werden somit unter »Vollzeittätigkeit« nur noch jene Fälle subsumiert, die in Westdeutschland mindestens 38,5 und in Ostdeutschland 40 Stunden und mehr arbeiten.

In den großen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe sind vor diesem Hintergrund teilweise erhebliche Unterschiede zu beobachten. Weisen die Einrichtungen der teilstationären und stationären Erziehungshilfe mit 60% einen relativ hohen Anteil an Beschäftigten mit 38,5 Wochenstunden und mehr aus – das kommunale Jugendamt kommt hierbei sogar auf 65% –, so erreicht in der Jugendarbeit mit 41% nicht einmal die Hälfte der Beschäftigten diesen Beschäftigungsumfang.

In den neuen Ländern sind in diesem Zusammenhang überaus deutliche Strukturveränderungen zu beobachten. Waren in Zeiten der DDR Teilzeitarbeitsplätze so gut wie unbekannt und stellte die Vollzeittätigkeit auch für Frauen eine Normalität dar, so hat sich die ostdeutsche Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Ländern binnen weniger Jahre zu einem regelrechten Teilzeitarbeitsmarkt entwickelt. Ende 1998 arbeiteten mit einem Anteil von 58% gegenüber 40% mehr Beschäftigte auf Teilzeit- als auf Vollzeitstellen. Selbst, wenn auch hier erhebungsbedingt der Anstieg der Teilzeitarbeit im Verlauf der 1990er-Jahre etwas deutlicher ausgefallen sein dürfte als er tatsächlich vorstatten ging, so ist doch unverkennbar, dass die »Zwangsteilzeitarbeit« in den Kindertageseinrichtungen – die vielfach als einzige Möglichkeit angesehen wurde, um weitere Kündigungen zu vermeiden – zu einer völlig veränderten Struktur des Arbeitsfeldes geführt hat: Teilzeitarbeit wurde im Verlauf der 1990er-Jahre zum »Normalarbeitsverhältnis« in den ostdeutschen Kindertageseinrichtungen. Ende 1998 hatten nur noch 29% eine »echte« Vollzeitstelle mit 40 Wochenarbeitsstunden. Die Einrichtungen der Erziehungshilfe, das Jugendamt und die Jugendarbeit sind in punkto Teilzeitarbeit bei weitem nicht so stark betroffen wie die Kindertageseinrichtungen. Im Vergleich zu den alten Bundesländern liegen die Anteile der Beschäftigten mit einer Vollzeittätigkeit sogar durchweg höher. Dies ist möglicherweise auf die lange und selbstverständlich gewordene Tradition der Vollzeittätigkeit auch für Frauen zurückzuführen, die sich – soweit es strukturell möglich ist – auch weiterhin fortzusetzen scheint.

Zur Einschätzung der Teilzeitarbeit als potentiell Risikofaktor ist es hilfreich, andere Berufsgruppen als Vergleich heranzuziehen. Unter Rückgriff auf die Erhebungsergebnisse des Mikrozensus können zwar nicht die Berufstätigen speziell in der Kinder- und Jugendhilfestatistik, immerhin aber die Berufsgruppe der sogenannten »sozialen Berufe« (mit der Berufskennziffer 86) im Kontext anderer Berufsgruppen analysiert werden. Das Auswertungsraster des Mikrozensus zieht beim Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit die Grenze für Vollzeittätige allerdings nicht bei 38,5 Stunden, sondern weist diese Gruppe der Beschäftigten mit 32 bis unter 39 Stunden aus (vgl. Tab. 5). Daher ist ein direkter Vergleich mit den bislang zugrundegelegten Befunden der Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht möglich. Vergleicht man jedoch

Tab. 5: Beschäftigte nach ausgewählten Berufsgruppen, dem Umfang der Beschäftigung und Geschlecht (alte und neue Länder; April 99; in %)

Ausgewählte Berufsgruppen	Insgesamt abs.	von ... Stunden bis unter ... Stunden					unter 32 Stunden	
		< 15	15- 20	21- 31	32- 39	> 40	Insg	weib- lich
Alte Länder								
Reinigungs-/Entsorgungsberufe (93) ¹	860.000	41,9	21,4	11,7	13,3	11,9	75,0	85,5
Übrige Gesundheitsberufe (85)	1.444.000	8,7	15,1	11,4	45,0	19,8	35,2	38,8
Büroberufe, Kaufm. Angest. (78)	3.913.000	7,0	14,3	8,8	46,7	23,2	30,1	39,6
Soziale Berufe (86)	885.000	7,2	13,2	15,4	50,3	13,9	35,8	40,0
dar.: Erzieher (863)	303.000	4,6	12,5	18,2	54,5	8,6	35,3	36,6
Ingenieure (60)	804.000	0,7	1,5	1,7	36,9	59,1	4,0	20,3
Techniker, a.n.g. (62)	787.000	1,0	1,9	1,8	57,9	37,5	4,7	25,6
Warenkaufleute, VertreterInnen (68)	279.000	5,7	6,5	3,9	21,5	62,0	16,1	37,9
Bank/Bauspark., Versicher.fachl. (69)	780.000	2,3	6,4	5,5	55,9	30,0	14,2	26,8
Neue Länder								
Reinigungs-/Entsorgungsberufe (93)	159.000	17,0	11,9	23,9	10,1	34,0	52,8	63,9
Übrige Gesundheitsberufe (85)	313.000	1,9	3,5	12,5	14,4	67,7	17,9	19,1
Büroberufe, Kaufm. Angest. (78)	674.000	2,8	3,6	7,4	21,2	65,0	13,8	15,0
Soziale Berufe (86)	249.000	/	4,0	20,1	26,9	46,6	24,1	28,1
dar.: Erzieher (863)	113.000	/	/	31,0	29,2	34,5	31,0	34,3
Ingenieure (60)	190.000	0,0	0,0	0,0	21,6	74,2	0,0	19,4
Techniker, a.n.g. (62)	103.000	0,0	0,0	0,0	24,3	69,9	0,0	13,0
Warenkaufleute, VertreterInnen (68)	70.000	0,0	0,0	0,0	14,3	80,0	0,0	20,8
Bank/Bauspark., Versicher.fachl. (69)	114.000	0,0	0,0	0,0	25,4	65,8	0,0	11,6

¹ Berufskennziffer der amtlichen Statistik

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Erwerbstätige nach Berufsgruppen und ausgewählten Merkmalen im April 99 (Arbeitsunterlagen), Wiesbaden 2001; eigene Berechnungen

nur die »pädagogisch tätigen Personen« in Kindertageseinrichtungen – diese sind noch am ehesten deckungsgleich mit der Gruppe der Erwerbstätigen der Berufskennziffer 863 –, so ergibt sich für die Gruppe der Teilzeittätigen (weniger als 32 Stunden pro Woche) exakt der gleiche Anteil von 35% zwischen Mikrozensus und Kinder- und Jugendhilfestatistik. Infolgedessen spricht einiges dafür, dass der Vergleich im Rahmen des Mikrozensus auch für die anderen Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe als einigermaßen stimmig angesehen werden kann.

Auf den ersten Blick muss man nun den Eindruck gewinnen, dass die Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber anderen typischen Frauenberufen, die sich auf einem ähnlichen Qualifikationsniveau befinden, offensichtlich kaum Unterschiede aufweisen. Die Gesundheitsberufe (ohne Ärzte) kommen ebenfalls auf einen Anteil von 35%, die Büroberufe stehen mit einem Anteil von 30% etwas besser da. Aller-

dings führt ein einfacher Vergleich der jeweiligen Gesamtzahlen in diesem Fall zu Verzerrungen, zeigt sich doch sehr rasch, dass Teilzeitarbeit nicht nur in sehr ungleichen Umfang gehäuft bei Frauen anzutreffen ist, sondern dass die Nichtberücksichtigung der Variable »Geschlecht« hier hinterrücks rasch zu Fehlinterpretationen führen kann. Notwendig und hilfreich ist es infolgedessen, jeweils nur den Teilzeitanteil bei den Frauen selbst als Vergleichswert heranzuziehen, da nur so Unabhängigkeit dieser Variable gewährleistet werden kann.

Vergleicht man infolgedessen nur die weiblichen Beschäftigten in den verschiedenen Berufsgruppen, so zeigen sich keine sonderlich überraschenden Abweichungen. Bei den Warenkaufleuten, den übrigen Gesundheitsberufen und den Büroberufen liegen die jeweiligen Werte jeweils zwischen 38% und 40%. Demgegenüber stellt sich die Situation der Erzieherinnen mit dem geringeren Anteil von 36,6% sogar noch etwas günstiger dar, während die Gesamtgruppe der sozialen Berufe – einschließlich Altenpflege, Behindertenhilfe etc. – mit 40% doch am oberen Rand dieser Gruppe liegt. Auffällig ist allerdings, dass geringere Werte bei den Technikerinnen und den weiblichen Bankfachleuten zu beobachten sind, also bei Berufen, die nicht von Frauen dominiert werden. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die »Quote« der Teilzeitarbeit auch etwas damit zu tun hat, ob es sich traditionell um ein Frauenarbeitsfeld handelt oder eher um eine von Männern dominierte Branche.

Für die alten Länder zeigt sich damit, dass die Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe – bezogen auf die weiblichen Beschäftigten – keine auffallend hohen Anteile der Teilzeitbeschäftigung aufweisen, zumindest nicht im Vergleich zu den übrigen Gesundheitsberufen und den Büroberufen. Ob die Kinder- und Jugendhilfe langfristig allerdings gut beraten ist, sich insbesondere mit diesen Bereichen zu vergleichen und nicht mit typischen Akademikerarbeitsmärkten, ist eine ganz andere Frage.

In Ostdeutschland ist der Anteil der Frauen, die weniger als 32 Stunden arbeiten, in allen anderen Berufsgruppen deutlich geringer. Dies ist noch einmal ein Indiz für ein bis heute andauerndes, verändertes Erwerbsverhalten von Frauen. Insoweit fallen die Erzieherinnen mit 34% bzw. die Gruppe der sozialen Berufe mit 28% in dieser Hinsicht deutlich aus dem Rahmen. Dies dürfte mehr als ein deutliches Indiz für die nicht freiwillig gewählte Form der Teilzeitarbeit sein, die in den 1990er-Jahren aufgrund des massiven Abbaus an Arbeitsplätzen in Kindertageseinrichtungen als letzter Kompromiss genutzt wurde, damit wenigstens etwas mehr Frauen in dieser Branche weiterarbeiten konnten. In all diesen Fällen muss die Teilzeitarbeit wohl immer noch als ein Arbeitsplatzrisiko bezeichnet werden.

3. Arbeitsplatzrisiko: Bezahlung

Als einen weiteren Indikator für ein spezifisches Arbeitsplatzrisiko kann die Bezahlung herangezogen werden, insbesondere dann, wenn sie im Vergleich zu anderen Berufsgruppen gleicher Qualität geringer ist oder wenn eine untertarifliche Bezahlung erfolgt. Da letzteres nur feststellbar wäre, wenn die Gehaltseinstufungen jeder Person

– gemessen an ihrer Tätigkeit – bekannt wären, bleibt nur die Verfolgung der ersten Frage. In diesem Fall wäre ein besonderes Risiko dann gegeben, wenn die Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe deutlich weniger verdienen als vergleichbare Berufsgruppen.

In der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird das Merkmal »Höhe des regelmäßigen Einkommens« nicht abgefragt. Auch hier helfen nur die Befunde des Mikrozensus weiter, bei dem nach der Höhe des Netto-Einkommens gefragt wird. Da dieser jedoch nicht nach Arbeitsfeldern, sondern nach Berufsgruppen fragt, sind die Ergebnisse für die Kinder- und Jugendhilfe nur beschränkt aussagekräftig. Die höchste Übereinstimmung ist, wie bereits im vorigen Abschnitt angedeutet, zwischen der Berufsklassifikation 863 (»ErzieherInnen«) und den ErzieherInnen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe anzunehmen.⁴

Betrachtet man zunächst die Einkommenssituation nach Berufsgruppen, so fällt als erstes der deutliche Unterschied in der Einkommensverteilung zwischen typischen Frauenberufen und typischen Männerberufen auf, selbst wenn das Qualifikationsniveau auf einem ähnlichen Ausbildungsniveau angesiedelt ist. Ein Beispiel hierfür ist der Vergleich der Einkommensverteilung bei den Vollzeitwerbstätigen (32 Stunden und mehr) zwischen den ErzieherInnen mit einem Frauenanteil von 93% und den TechnikerInnen mit einem Frauenanteil von 12%.⁵ Dabei variiert zwar die mittlere Gehaltsstufe des monatlichen Nettoeinkommens von 2.200 bis 4.000 DM nicht so stark – auch wenn hier schon der Anteil bei den TechnikerInnen etwas höher ist –, auffällig wird die Differenz erst so richtig, wenn man im Westen die Besetzungen in den oberen und unteren Gehaltsgruppen anschaut (vgl. Tab. 6): 45% : 7% bei der unteren Gehaltsgruppe zugunsten der (meist weiblichen) ErzieherInnen, 0% : 33% bei der oberen Gehaltsgruppe

Tab. 6: Vollzeitwerbstätige (32 Stunden und mehr) der Berufsgruppe 863 und 62 nach der Höhe des monatlichen Nettoeinkommens (alte und neue Länder; April 1999)

Nettoeinkommen	Alte Länder		Neue Länder	
	Erzieher (863) ¹	Techniker a.n.g. (62)	Erzieher (863)	Techniker a.n.g. (62)
bis DM 2.200	45,1	7,3	37,0	27,8
DM 2.200-4.000	48,2	55,1	52,1	57,7
über DM 4.000	0,0	32,5	0,0	0,0

1 Berufskennziffer der amtlichen Statistik

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Erwerbstätige nach Berufsgruppen und ausgewählten Merkmalen im April 99 (Arbeitsunterlagen), Wiesbaden 2001; eigene Berechnungen

- 4 Der Mikrozensus weist im April 1999 rund 416.000 ErzieherInnen aus, in der Jugendhilfestatistik wurden für den 31.12.1998 263.500 ErzieherInnen gezählt. Ob das heißt, dass unter dem Strich »nur« knapp zwei Drittel sämtlicher erwerbstätigen ErzieherInnen in der Kinder- und Jugendhilfe tätig sind, kann nicht mit abschließender Sicherheit gesagt werden.
- 5 Für beide Berufsgruppen wird im Mikrozensus 1999 ausgewiesen, dass 88% eine Ausbildung unterhalb der Fachhochschule absolviert haben.

zugunsten der (meist männlichen) TechnikerInnen. In den neuen Ländern ist diese Differenz zwar auch zu beobachten, aber bei weitem nicht so auffällig wie im Westen.

Angesichts dieser Differenz – die durch umfassendere Analysen sicherlich erweitert und vertieft werden müsste – spricht doch einiges dafür, dass das Arbeitsplatzrisiko Bezahlung durch zwei Faktoren gekennzeichnet wird: durch den Umstand der geschlechtsspezifischen Segmentierung von Teilarbeitsmärkten auf der einen Seite – und zwar nicht unbedingt durch die individuell schlechtere Bezahlung von Frauen für die gleiche Arbeit, sondern durch das insgesamt schlechtere Gesamttarifgefüge der gesamten Branche – sowie durch den Umstand, ob es sich um eine privatgewerblich konturierte oder eine öffentlich geprägte Branche handelt, da im letzteren Fall keine übertariflichen Vergütungen bezahlt werden. Ohne diese Ungleichbehandlungen zu unterschätzen, ist allerdings noch weiter zu fragen, ob denn zwischen den weiblichen Beschäftigten in den einzelnen Berufsgruppen Unterschiede sichtbar werden.

Bei einem Vergleich der Berufsgruppe der ErzieherInnen mit anderen Berufsgruppen muss zunächst nach dem Geschlecht unterschieden werden, damit der Vergleich nicht nur die Ungleichheiten in der Bezahlung zwischen Männern und Frauen bei gleicher Tätigkeit reproduziert. In Westdeutschland verdienen von den weiblichen Beschäftigten mit 32 und mehr Wochenarbeitsstunden in der Berufsgruppe der Erzieherinnen 37% netto unter 2.200 DM und 52,1% 2.200 DM bis 4.000 DM (vgl. Tab. 7). Vergleicht man diese Werte mit anderen typischen Frauenberufen, die hauptsächlich auf der Ebene von Berufsfach- und Fachschulen ausgebildet werden, so stehen die ErzieherInnen deutlich besser dar. Die Gesundheitsberufe (85) und die Büroberufe (78) erreichen in der Nettoehaltsstufe von 2.200 DM bis 4.000 DM nur Werte von 40%.

Tab. 7: Weibliche Vollzeitbeschäftigte (32 Stunden und mehr) in ausgewählten Berufsgruppen nach der Höhe des monatlichen Nettoeinkommens (alte und neue Länder; April 1999; in %)

Ausgewählte Berufsgruppen	Alte Länder			Neue Länder		
	< 2200 DM	2200 -4000 DM	> 4000 DM	< 2200 DM	2200 -4000 DM	> 4000 DM
Reinigungs-/Entsorgungsberufe (93) ¹	81,3	12,0	0,0	86,0	0,0	0,0
Übrige Gesundheitsberufe (85)	55,0	40,3	0,0	55,1	33,5	0,0
Büroberufe, Kaufmänn. Angest. (78)	54,4	40,1	1,5	57,6	37,7	1,2
Soziale Berufe (86)	50,8	44,9	0,0	51,3	44,9	0,0
dar.: Erzieher (863)	37,0	52,1	0,0	36,2	53,6	0,0
Ingenieure (60)	12,0	62,3	16,9	0,0	68,8	0,0
Techniker, a.n.g. (62)	27,8	57,7	0,0	0,0	33,3	0,0
Warenkaufleute, VertreterInnen (68)	30,8	41,5	9,2	/	/	/
Bank- Bauspark., Versicher.-fachl. (69)	37,5	49,0	0,0	27,9	54,1	0,0

¹ Berufskennziffer der amtlichen Statistik

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Erwerbstätige nach Berufsgruppen und ausgewählten Merkmalen im April 99 (Arbeitsunterlagen), Wiesbaden 2001; eigene Berechnungen

Höhere Werte werden eigentlich nur von Frauen erreicht, die in Berufen beschäftigt sind, die eher von Männern bevorzugt werden. In unserem Vergleich wären dies die Ingenieurinnen (60) und Technikerinnen (62). In den neuen Ländern zeigt sich, dass die Erzieherinnen mit 53% in der mittleren Nettoehaltsklasse eine fast identische Position wie in den alten Ländern einnehmen. Gegenüber den anderen Berufsgruppen steht die Erzieherin sogar noch etwas besser dar. In den Gesundheitsberufen erreichen nur 33,5% der Frauen die mittlere Gehaltsklasse. Insgesamt zeigt sich also – lässt man einmal die ungeklärten methodischen Fragen außer Acht –, dass in einem internen Vergleich die Erzieherinnen in punkto Bezahlung so schlecht nicht dastehen, während in einem Außenvergleich sich deutliche Differenzen zwischen unterschiedlichen Branchen zeigen, je nachdem, ob es sich um eine Frauen- oder Männerbranche handelt.

4. Bilanz

Ausgangsfrage unserer Analyse war, ob die starke Expansion der Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahre eventuell mit unerwünschten Nebenefekten dergestalt verbunden war, dass die Beschäftigungsverhältnisse unsicherer und damit risikoreicher geworden sind. Dieser Frage wurde anhand der Indikatoren Befristung, Teilzeitarbeit und Bezahlung nachgegangen.

Generell muss festgehalten werden, dass sich zwar einzelne Entwicklungen der »risikoreicheren« Beschäftigungsverhältnisse beobachten lassen, diese aber für die Gesamtheit der Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe als eine einheitliche Tendenz bislang nicht nachzuweisen sind. Bezüglich des Risikofaktors Befristung zeigt sich in den alten Ländern ein etwas höherer Anteil bei den Beschäftigten in Tageseinrichtungen für Kinder. Dabei handelt es sich aber offensichtlich mehrheitlich nicht um ein strukturelles Risiko des Arbeitsfeldes, sondern eher um ein individuelles Risiko für junge pädagogische Fachkräfte, denen ein Einstieg ins Berufsleben in hohem Maße nur über befristete Vertretungsstellen ermöglicht wird. Hintergrund sind vermutlich sich verändernde Berufsbiografien von ErzieherInnen bzw. KinderpflegerInnen. Die Veränderung der Altersstruktur des pädagogischen Fachpersonals insgesamt lässt begründet vermuten, dass die Fachkräfte nach der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs wieder die Beschäftigung in ihrem ursprünglichen Arbeitsfeld aufnehmen. Somit entsteht nur ein befristeter Ersatzbedarf während dieser Ausfallzeiten. Allerdings lassen sich auch erste strukturelle Veränderungen, insbesondere Finanzierungsunsicherheit, bei kleineren Einrichtungen ausmachen, die offensichtlich auch zunehmend dazu führen, dass in einem stärkeren Maße befristete Beschäftigungsverhältnisse vereinbart werden. Somit können die Träger langjähriger, arbeitsrechtlichen Verpflichtungen aus dem Weg gehen.

In den anderen Arbeitsfeldern ist eine massive Häufung des Befristungsrisikos vor allem in der Jugendarbeit in Ostdeutschland zu beobachten, aber auch dort, wo eine geringere institutionelle Verankerung vorhanden ist, z.B. bei ambulanten Erziehungshilfen und insbesondere in Arbeitsfeldern und Tätigkeitsbereichen, die sich im Auf-

bau befinden; auch dies trifft insbesondere für die Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Ländern zu. Fachlich und fachpolitisch ergibt sich hieraus ein dringender Handlungsbedarf. Mittel- bis langfristig kann eine qualitativ hochwertige sozialpädagogische Arbeit nur dann gewährleistet werden, wenn sich fachlich einschlägig qualifiziertes Personal im Vertrauen auf einen attraktiven Arbeitsplatz für diese gesellschaftlich notwendige Arbeit findet.

Bezüglich des Anteils der Teilzeitbeschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe konnte für die westlichen Bundesländer im Vergleich zu einigen ausgewählten Berufsgruppen kein überdurchschnittlich hoher Anteil festgestellt werden. Anders sieht die Situation in den neuen Ländern aus. Dort ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 32 Stunden überdurchschnittlich hoch. Dies ist auf die Bemühungen der Arbeitsplatzsicherung durch Teilzeitarbeitsverhältnisse in Tageseinrichtungen für Kinder zurückzuführen. Da in den nächsten Jahren wieder ein leichter Anstieg der Kinder im Kindergartenalter zu erwarten ist, besteht die besondere Herausforderung darin, zur Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen in diesem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die »Zwangsteilzeit« möglichst rasch wieder zurückzuführen.

Bei der Analyse der Bezahlung unter der Fragestellung, ob die Bezahlung der ErzieherInnen als unterdurchschnittlich zu bewerten ist, zeigt sich ein zweigeteiltes Bild. Im Vergleich zu eher männlich dominierten Berufsgruppen mit einem ähnlichen Ausbildungsniveau wie z.B. den TechnikerInnen, ist ein deutlich geringeres Gehaltsniveau zu beobachten, hingegen konnte im Vergleich zu weiblich dominierten Berufsgruppen im Schnitt sogar eine etwas höhere Bezahlung festgestellt werden. Insgesamt – so muss man wohl die statistischen Analysen zusammenfassend bewerten – sind die Beschäftigten der Kinder- und Jugendhilfe bislang nicht übermäßig von strukturellen Beschäftigungsrisiken betroffen. Das quantitative Wachstum mit Blick auf die Zahl der Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe hat damit vorerst offenbar noch keinen durchgängig messbaren Preis mit Blick auf die Qualität der Arbeitsplätze zur Folge gehabt.

Literatur

- Deutscher Bundestag: § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe. Bundestagsdrucksache 13/4227 vom 26.3.96, Bonn 1996.
- Rauschenbach, Th.: Erzieherin – ein Teilzeitberuf?, in: Klein & Groß, 49. Jg., 1996, Teil I: Heft 4, S. 40-43, Teil II: Heft 5, S. 42-43.
- Rauschenbach, Th.: Von der Jugendwohlfahrt zur modernen Kinder- und Jugendhilfe. Entwicklungslinien einer Jugendhilfe im Wandel, in: S. Müller, H. Sünker, Th. Olk, K. Böllert (Hrsg.), Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven, Neuwied und Kriftel 2000, S. 465-479.
- Rauschenbach, Th./Galuske, M.: Krisenhafte Normalisierung? Soziale Berufe in den neuen Bundesländern, in: A. Wöhrle (Hrsg.), Profession und Wissenschaft Sozialer Arbeit. Positionen in einer Phase der generellen Neuverortung und Spezifika in den neuen Bundesländern, Pfaffenweiler 1998, S. 47-75.

Michael Winkler

Gibt es eine einheitliche Kinder- und Jugendhilfe?

Notizen zu Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland¹

Im März 2000 erschlägt ein 43-jähriger Mann, angestellt bei einer Dachdeckerfirma, seine schlafenden vier Kinder, ein Mädchen und dessen drei Brüder, sowie deren 37-jährige Mutter. Der Mann, hochgradig suizidgefährdet, wird nach einer Großfahndung von der Polizei gefasst und gesteht die Taten; er ist mittlerweile gerichtlich verurteilt. Ihm und seiner ganzen Familie waren Schulden über den Kopf gewachsen: Allein mit der Monatsmiete von 1.500,- DM für ihr Haus im Neubauviertel des Dorfes Zwintschöna bei Halle war die Familie schon länger als ein Jahr im Rückstand. Die Zwangsäumung war angedroht, der Gerichtsvollzieher fand die Toten. Zwangsäumungen, so ein Zeitungskommentar, werden in Ostdeutschland rascher vollzogen als in den alten Bundesländern. In der Nachbarschaft galt die Familie, so die Medienberichte, als unauffällig, die Tat habe alle überrascht – Umschreibungen für soziale Isolation, mehr noch: für Ablehnung: So recht hatte der Handwerker mit seiner großen Familie nicht in das Wohngebiet mit seinen schnuckeligen Neubauten gepasst, das aus dem Katalog eines Bauträgers stammen könnte, der die Bäume, Büsche und spielenden Kinder mit dem Computer in die Werbefrospekte setzen lässt. In der Wirklichkeit kamen und kommen sie ebenso wenig vor, wie die erforderlichen Angebote einer sozialpädagogischen Infrastruktur. Die gerichtliche Wahrheitsfindung im Prozess gegen den Dachdecker nimmt diese situativen Faktoren kaum zur Kenntnis; ihm werden – juristisch korrekt, weil die Opfer im Schlaf getötet wurden – Heimtücke und – in Nebensätzen – fehlende Intelligenz attestiert, die Mediendarstellung versucht ihm noch ein gerütteltes Maß an Perversion zuzusprechen, weil er mit der jüngsten Tochter noch spielt, ehe er auch sie umbringt.

Bei aller Dramatik: Die Erinnerung an diesen Fall irritiert dennoch ein wenig, wenn eher nüchterne Überlegungen zur Situation der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern erwartet werden, die sich allzumal auf statistische Daten stützen. Das Beispiel klingt nämlich dramatisch überzogen – es ist in der Tat nicht frei von den Zügen medialer Sensationsdarstellung. Dennoch illustriert dieser Fall – wie auch vergleichbare andere – eine Wahrheit hinter den Zahlen; er verweist zugleich auch auf Desiderata

¹ Einige der hier angestellten Überlegungen wurden schon im Rahmen der Arbeitskonferenz »Soziale Arbeit hat Zukunft« im März 2000 in Potsdam vorgetragen.

für die Erhebung von Material und Befunden. Es lässt sich nämlich nicht ausschließen, dass er durchaus Merkmale in der ostdeutschen Jugendhilfe sichtbar macht, die nicht nur deren spezifische Differenzen, sondern auch Tendenzen erkennen lassen, welche die künftige Entwicklung bestimmen.

Auf drei Dimensionen solcher möglicherweise strukturellen Probleme soll hier eingegangen werden. Dabei geht es weder um eine Darstellung, noch um eine Kommentierung der vorliegenden Datenbestände; die Überlegungen heben nicht auf systematisch begründete und empirisch belegte Aussagen ab, sondern sind vielmehr eher notizenhaft angelegt, ziehen Verbindungen zwischen statistischen Befunden und zuweilen zufälligen Erfahrungen, um Anfragen zu formulieren und Diskussionsanregung zu geben: Ausgehend von der geschilderten Familientragödie sollen nämlich – erstens – die Befunde über den erfolgreichen Auf- und Ausbau der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern geprüft werden. Zweitens wird die Frage nach einer besonderen Anforderungsstruktur an die Hilfen zur Erziehung aufgeworfen, um – drittens – einige Überlegungen zur Qualifikation und zum fachlichen Profil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzustellen. So paradox dies klingt: Das Interesse gilt weniger dem, was sich an den Daten ablesen lässt, sondern mehr dem, was die Daten möglicherweise (noch) nicht besagen.

I.

Gemessen an früheren Befunden zur Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern ergibt die Analyse der jüngeren Jugendhilfedaten im Blick sowohl auf die Institutionenstatistik wie auch auf die Personalstatistik das Bild einer – um es paradox zu formulieren – unerwarteten Erfolgsgeschichte, die gleichwohl einer dramatischen Niederlage gleichkommt (vgl. Kress 1997, Galuske/Rauschenbach 1994, Gawlik/Krafft/Seckinger 1995, Seckinger u.a. 1998, für Thüringen: Treptow/Winkler/ Pluto 2000):

Um eine *Erfolgsgeschichte* handelt es sich, weil es innerhalb der zehn Jahre nach der Wiedervereinigung offensichtlich gelungen ist, strukturell eine moderne Jugendhilfe zu etablieren, die nicht nur die fachlichen Entwicklungen nachvollzogen hat, welche in den alten Bundesländern ihren Niederschlag im SGB VIII gefunden haben und durch diese weiter inspiriert worden sind. Ein Indiz einer solchen Erfolgsgeschichte könnte zumindest darin erkannt werden, dass – mit Ausnahme des Kindertagesstättenbereichs – ein deutlicher Ausbau der Personalbestände zu erkennen ist, freilich um den Preis eines höheren Anteils an Teilzeitbeschäftigten und eines niedrigeren Qualifikationsniveaus. Besonders tritt dieser Ausbau bei der Jugendarbeit hervor, wobei hier zugleich auch Ambivalenzen sichtbar werden. Möglicherweise beruht nämlich dieser Ausbau darauf, dass es der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern deutlich schwerer fällt, ehrenamtliche Kräfte zu rekrutieren. Der Personalbestand zeigt mithin sachlich gebotenen Bedarf an, zugleich verweist er auf das Problem des

Fehlens einer Zivilgesellschaft, die auch und besonders von jungen Menschen getragen und im Kontext ihrer Peer-Group-Aktivitäten wahrgenommen wird.

Einiges weist sogar darauf hin, dass die Jugendhilfe in den neuen Bundesländern institutionell schon Schritte vollzogen hat, die über die Standards im Westteil der Republik hinausgehen. Erreicht wurde nämlich zum einen eine unerwartet deutliche Ausdifferenzierung sowohl der Trägerlandschaft wie auch der Institutionenformen, mithin auch der fachlichen Leistungen, wie sie durch einzelne Einrichtungen und Träger angeboten werden. Zugleich konnten sich in einem statistisch sichtbaren Ausmaß neue Hilfeformen etablieren, wie sie mit den Ausdrücken »integriert« und »flexibel« bezeichnet werden; als Vorbild gelten hier zweifelsohne die Jugendhilfestationen, die zunächst in Mecklenburg-Vorpommern eingerichtet wurden, inzwischen aber in unterschiedlichen Formen vor allem wohl von solchen Einrichtungen sichtbar werden, die dem Bereich des Kinderschutzes, mithin von Schlupfwinkel und Notfallhilfen zuzurechnen wären.

Es kann wenig Zweifel geben, dass die fachliche Qualifizierung der Jugendhilfe zumindest im Bereich stationärer Hilfen, sofern sich diese an einer geringeren Größe von Einrichtungen und der in methodischer Hinsicht bedeutsamen Vielfalt von Angeboten ablesen lässt, vor allem durch freie Träger geleistet wird. Dabei zeichnet sich auch ab, dass hier kleinere Träger von Einrichtungen eine bedeutende Rolle spielen. Deren Organisationsform wäre übrigens noch zu diskutieren. Als Eindruck lässt sich zumindest festhalten, dass solche Träger in den alten Bundesländern stärker von Vereinen (zum Teil als Mitarbeitervereine geführt) gestützt werden, während in den neuen Bundesländern beispielsweise auch familiäre Unternehmungen begründet werden. Dies führt beispielsweise bei stationären Hilfen zu Mischformen, die eigentlich zwischen Kleinstheim und erweiterter Erziehungsstelle anzusiedeln wären; sie werden häufig als »Kinderhäuser« bezeichnet. Hinter diesen Einrichtungsformen steht freilich eine durchaus ambivalente Entwicklung. Zwar drücken diese Einrichtungen auch pädagogische Ambitionen aus, die in der DDR keine Verwirklichungschancen hatten – so gab es Initiativen für alternative Formen einer stationären Unterbringung, die jedoch massiv unterbunden wurden. Zugleich aber verraten diese Initiativen auch immer durch Wende (und häufig durch die Effekte des demographischen Wandels im Erziehungssystem) gebrochene Lebensgeschichten; sie stehen für den eher verzweifelten Ausweg in die prekäre Selbständigkeit im Kontext eines sozialpädagogischen Marktes. Endlich kann die Vielfalt von Angeboten auch als Effekt der Förderbedingungen des »zweiten Arbeitsmarkts« rekonstruiert werden, da beispielsweise ABM-Stellen in der Regel mit der Auflage verbunden werden, neue Beschäftigungszusammenhänge zu entwickeln.

Um die *Geschichte einer Niederlage* handelt es sich gleichwohl, weil die Entwicklung der letzten zehn Jahre in den neuen Bundesländern einherging mit einem drastischen »Personalabbau von fast 40% oder 76.000 Personen aufgrund des Geburteneinbruchs nach der Wende, der sich insbesondere zwischen 1991 und 1994 vollzog. Gerade dieser Rückgang zwischen 1991 und 1994 stellt einen Vorgang dar, dem in diesem Feld jedes historische Vorbild fehlt« (Rauschenbach/Schilling 2001, S. 215). Er steht auch im Widerspruch zu der für den sozialen Sektor insgesamt zu konstatieren-

den Expansionstendenz. Dieser Abbau muss als besonders prekär gelten, weil er zu einer Überalterung des Personalbestandes geführt hat. Entlassungen geschahen zum Nachteil jüngerer Arbeitskräfte insbesondere des Kindertagesstättenbereichs (vgl. a.a.O.). Beobachtungen und Erfahrungen erlauben hier sogar noch eine Zuspitzung: offensichtlich trifft nämlich dieser Befund vor allem für die Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zu, während Einrichtungen in freier Trägerschaft jüngerer Personal präferieren – und zwar nicht zuletzt aus Kostengründen, wohl aber auch im Blick auf die mögliche höhere Belastbarkeit jüngerer Mitarbeiterinnen. Zieht man zusätzlich in Betracht, dass die Einrichtungen in freier Trägerschaft einen höheren Zulauf haben, so kann man ohne Übertragung sagen, dass öffentlich getragene Angebote gleichsam aussterben.

Ohnedies muss der auf den ersten Blick durch die Daten gestützte positive Eindruck von der Entwicklung der ostdeutschen Jugendhilfe relativiert werden. Wiederum als These formuliert: In diesen Blick geht ein Wahrnehmungsfehler ein, weil die häufig überraschend guten Strukturdaten und Leistungsbilanzen die extremen Schwankungen in den kleineren sozialräumlichen Einheiten der neuen Bundesländer verschwinden lassen, die jedoch für die Betroffenen und Beteiligten geradezu überlebensrelevant sind. Möglicherweise liegt sogar die konstitutive Problematik der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern gerade darin, dass sie sich gleichsam stärker in den Extremen bewegt, während sich die Jugendhilfe in den alten Bundesländern strukturell und organisatorisch in einer Mittellage befindet, die angemessen durch Durchschnittswerte beschrieben wird:

Zum einen sieht der Blick auf hochaggregierte Daten nämlich nicht die erheblichen sozialräumlichen Diskrepanzen, welche die Gesellschaft in den neuen Bundesländern kennzeichnen. Die verfügbaren Daten – übrigens nicht nur die der Jugendhilfe – erzeugen ein falsches Bild, weil sie nur unzureichend die regionalen Disparitäten ausdrücken. So sind wir mit erheblichen Differenzen zwischen den einzelnen der neuen Bundesländer konfrontiert. Auch wenn dies die von den jeweiligen Expertengruppen präferierten Fragestellungen und methodischen Vorentscheidungen induziert, ergeben doch die inzwischen vorliegenden, meist in Nachfolge des 9. und des 10. Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung erstellten länderbezogenen Untersuchungen erheblich divergierende Bilder sowohl von der Lebenssituation wie auch der Hilfeinstanzen (vgl. Kultusministerium Mecklenburg-Vorpommern 1998; Treptow/Winkler/Pluto 2000). Diese Differenzen werden vorrangig durch die Verschiebungen in der Arbeitsmarktstruktur, dann auch in der Armutbelastung bestimmt, verweisen zuweilen jedoch auf regionale Praktiken mit langen Traditionen. Nüchterne Eckwertberechnungen, wie sie die KGSt beispielhaft für mehrere Kommunen der alten Länder hat durchführen lassen, würden in den neuen Bundesländern zu entscheidend dramatischeren Abweichungen kommen. So lassen sich selbst in relativ überschaubaren geographischen Einheiten überraschende Unterschiede beobachten, die mit einer besonderen Beharrlichkeit zusammenhängen, in der lokale Kulturen auch subversiv gegen die DDR-Politik verteidigt wurden; sie verweisen sogar auf mentalitätsgeschichtliche Zusammenhänge zurück, die man weder angesichts der politisch erzwungenen Uni-

formität in der DDR-Gesellschaft, noch unter den Prämissen der Vereinheitlichungstendenzen im Modernisierungsprozess erwarten würde. Die Gesellschaft der neuen Bundesländer scheint hier wenigstens lokal deutlich konservativer und beharrlicher, insofern auch resistent gegenüber Veränderungen – freilich um den Preis alltagsweltlicher Diskrepanzen, die insbesondere von Kindern und Jugendlichen in ihrem Entwicklungsprozess ausgehalten werden müssen. Man kann einwenden, dass solche Befunde eher dem Bereich qualitativer, geradezu ethnologisch interessierter Forschung angehören. Doch haben sie für die Analyse der Jugendhilfe eine entscheidende Bedeutung, weil sie nämlich Unterschiede in der Entwicklung von Problemlagen und Problemlösungen oftmals stärker erklären als etwa institutionelle Entwicklungen. Vor allem mahnen sie zur Vorsicht gegenüber einem vorschnellen Vertrauen in die statistischen Ergebnisse.

Um möglichen Missverständnissen vorzubeugen, sei sogleich auch festgehalten, dass keineswegs notwendig eindeutige Relationen zwischen dem Ausmaß der Problembelastung und der durch sie erzeugten Nachfrage nach Hilfen einerseits und andererseits möglichen Angebotsstrukturen bestehen. Regionale Unterschiede entstehen ohne nachvollziehbare Systematik. So hängen Ausmaß und Ausbau von Angeboten und Leistungen der Jugendarbeit und der Jugendhilfe selbst im gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtbereich letztlich von dem Umfang des Engagements ab, das Kommunen, einzelne Politiker, Landräte etwa aufbringen. Ein Problem besteht somit in einer dramatischen Kontingenz, mit der sich Unterschiede in der Struktur der Angebote und Leistungen ergeben. Sie ist nicht nur rechtsstaatlich bedenklich, sondern könnte als ein gleichsam interner, jedoch erfahrungsgesättigter Auslöser für Gefühle ungerechter Behandlung wirksam werden.

Vor allem müssen hier die Stadt-Land-Differenzen als entscheidende Größen genannt werden. Sie waren in dieser Form der alten Bundesrepublik nicht mehr bekannt – auch wenn die regionalen Disparitäten so gravierend waren, dass sie immerhin besondere Aufmerksamkeit bei der Formulierung und Begründung des SGB VIII gefunden haben: Die neuen Bundesländer weisen jedoch eine sozialpolitisch völlig in Vergessenheit geratene Dimension von ländlichen Lebensräumen auf, für die verfügbare Beschreibungskategorien und Denkmodelle nicht hinreichen. Evident ist dies für die Randzonen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens, in welchen die neue Republik nicht nur niemals angekommen, sondern sogar noch ein Rückgang hinter dem in der DDR erreichten Status zu beobachten ist. Tatsächlich aber finden sich auch in Thüringen Dörfer, die von einem inzwischen jahrzehntelangen Stillstand geprägt werden, mit ihrer alternden Bevölkerung zum Tode verurteilt scheinen. In der Tat müssen daher auch und insbesondere die Landjugendlichen als die eigentlichen Opfer des Einigungsprozesses bezeichnet werden (vgl. Müller/Rosenow/Wagner 1994). Sie haben zunächst ihre Altersgenossen verloren, haben keine Jugendclubs mehr und finden – nicht zuletzt angesichts ihrer geringen Zahlen – keine Nachfolgeangebote für diese vor. Aufgrund zunehmend schwächerer Kaufkraft werden sie auch von kommerziellen Angeboten ausgeschlossen – soweit diese überhaupt vorhanden sind.

Gleichzeitig verschwindet in den Befunden die anhaltende Veränderungsdynamik der ostdeutschen Gesellschaft. Diese ist zunächst ebenfalls sozialräumlich zu sehen, nämlich als ein weiterhin wirksamer Migrationsdruck. Dieser Migrationsdruck verschärft die ohnedies bestehenden demographischen Effekte; weil vor allem jüngere Arbeitskräfte mit ihren Familien abwandern, kann man davon ausgehen, dass ganze Gemeinden in bestimmten Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe ihre Angebote aufrechterhalten, die jedoch nur noch von ganz kleinen Gruppen oder gar nicht mehr genutzt werden; dies gilt etwa für den Kindertagesstättenbereich, muss aber wohl auch im Jugendhilfebereich gesehen werden. So zeichnet sich schon im Grundsatz für die Jugendhilfe ein paradoxes Bild ab: Auf der einen Seite können sich ihre institutionellen Strukturen im städtischen Raum quantitativ wie qualitativ fachlich auf einem relativ hohen Niveau etablieren, sind aber wohl im Blick auf die kommunal zur Verfügung gestellten Mittel zunehmend von erheblichen Kürzungen betroffen. Im ländlichen Raum treffen wir immer noch auf ein niedriges Ausbauniveau, das immerhin in der Regel stabilisiert werden konnte. Ein Dilemma besteht nun darin, dass Jugendhilfe in den städtischen Ballungsgebieten mit immer weniger Fällen zu tun hat, für die allerdings zugleich auch gilt, dass sie als außerordentlich belastete Kinder und Jugendliche zu gelten haben – als ein Beispiel können hier die Straßenkinder genannt werden.

Verschärft werden diese Effekte durch eine eher kleinräumliche Migrationsbewegung, die eine Entwicklung in sehr kurzer Zeit nachvollzieht, welche in den alten Bundesländern mehrere Jahrzehnte in Anspruch genommen hat. So ziehen vor allem Familien zunehmend in die Randgebiete der Großagglomerationen sowie in ländliche Gemeinden. Diese unternehmen in der Tat erhebliche Anstrengungen durch die Ausweisung von Neubaugebieten (und verursachen so indirekt den inzwischen Besorgnis erregenden Leerstand von Wohnraum in den Städten), möglicherweise wirkt sich auch eine strukturpolitisch kaum kontrollierte Ansiedlungspolitik für das Gewerbe und Unternehmungen aus. Sowohl für das Bildungswesen wie auch die Jugendhilfe bedeutet dies nun, dass in diesen Gebieten eine hinreichende Infrastruktur der Jugendhilfe fehlt. Dies beginnt übrigens schon bei den Kindertagesstätten, da die Gemeinden mit dem Problem konfrontiert sind, angesichts der durch den Zuzug vieler Familien konstituierten Altershomogenität Einrichtungen nur für eine vergleichsweise kurze Dauer einrichten zu müssen. Ob überhaupt und wann hier mit Stabilisierungseffekten zu rechnen ist, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen.

Auch wenn man konzedieren mag, dass der Bedarf an Leistungen und Angeboten der Jugendhilfe in dieser Lebenssituation möglicherweise geringer ausfällt, bleibt der Befund festzuhalten, dass diese gleichsam neuen Landkinder und -jugendlichen kaum mit einer sozialpädagogischen Infrastruktur rechnen können. Sie bleiben alleingelassen mit den Ablösungsproblemen, ihren Familien- und Partnerproblemen, aber auch mit entwicklungsbedingten Devianzerscheinungen. Wenn überhaupt, dann operiert Jugendhilfe hier mit wenig zuverlässigen Geh-Strukturen, die einen höheren Personalaufwand verlangen, den jedoch die schlechter ausgestatteten ländlichen Jugendämter nicht befriedigen können. Angebote der Jugendarbeit fehlen noch weitgehend. In diesen Entwicklungen schlägt sich mithin – nach dem Abwanderungsprozess aus

den ländlichen Regionen insbesondere Sachsens, Brandenburgs und im Osten Mecklenburg-Vorpommerns – ein fataler Prozess der Entvölkerung der Städte nieder (vgl. Harth/Herlyn/Scheller 1999); zurück bleiben alte Personen und in zunehmenden Maße Menschen in schwierigen Lebensverhältnissen, zurück bleibt auch eine Jugendhilfe, die es mit wenigen, aber hochbrisanten Fällen zu tun hat. Die Lage ist offensichtlich dramatisch. So finden sich in Berlin inzwischen ganze Stadtviertel ohne Kinder und Jugendliche; aber auch kleinere Provinzstädte müssen für ihre Stadtzentren feststellen, dass in diesen keine Geburten mehr zu verbuchen sind. In den Grenzstädten zu Polen führt dies inzwischen – so etwa in Görlitz oder auch in Frankfurt an der Oder – dazu, dass sowohl die Angebote der Jugendhilfe – etwa die Kindergärten –, wie aber auch die Schulen zunehmend für Kinder und Jugendliche aus dem Nachbarland geöffnet werden (wobei der erforderliche Finanzausgleich experimentell und wildwüchsig erfolgt). Die »Krise der sozialen Stadt« (vgl. Häußermann 2000) hat also längst die ostdeutschen Städte massiv mit der Folge getroffen, dass in den urbanen Zentren nur noch verarmte und verelendete junge Menschen anzutreffen sind; ähnliches gilt für »Plattensiedlungen«, die inzwischen aus wohnwirtschaftlichen Gründen zum Abriss freigegeben werden, sofern in ihnen nicht Remigranten insbesondere aus Russland angesiedelt werden. Abgesehen von allen kulturellen Konsequenzen droht der Jugendhilfe jedenfalls aufgrund des Bevölkerungsschwundes spätestens bei einer ökonomischen Beschreibung und Bewertung ihres Tuns das Aus. Andererseits steht Jugendhilfe in den neuen, zuweilen gleichsam synthetischen ländlichen Gebieten nur bedingt zur Verfügung – für das eingangs zitierte Beispiel der Dachdeckerfamilie trifft dies mit hoher Wahrscheinlichkeit zu. In derartigen Neubauvierteln fehlen soziale und pädagogische Infrastrukturen, zumal die Investoren für die Bauvorhaben häufig unter Bedingungen angeworben wurden, bei welchen solche Angebote und Leistungen nicht mehr vorgesehen werden mußten.

Um möglichen Einwänden vorzubeugen: Selbstverständlich sieht sich Jugendhilfe stets mit Wandlungsprozessen sowohl auf gesamtgesellschaftlicher Ebene wie eben auch in Kommunen konfrontiert; sie lässt sich geradezu als systemische Reaktion darauf entschlüsseln, dass Veränderung in sozialen und kulturellen Zusammenhängen notorisch wird und dabei noch die sozial und kulturell sinnstiftenden Ressourcen der kleineren Einheiten aufzehrt. In den neuen Bundesländern vollzieht sich jedoch dieser Wandel mit einer neuartigen, unbekannteren Dynamik. Sie bestimmt nämlich nicht nur eine Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, vielmehr vollziehen sich parallel unterschiedlichste Veränderungsprozesse, die nichts mehr unberührt und somit als Lebenswelt für die Alltagsbewältigung in Geltung lassen. Damit lassen sich Entwicklungen nicht einmal andeutungsweise vorausahnen oder gar voraussagen. Symptomatisch sind dafür die innerdeutschen Migrationsbewegungen, die ohne nachvollziehbare Rationalität zu- und abnehmen. Es scheint jedenfalls, als ob die sozialen und kulturellen Veränderungen tief in die Lebenssituation insbesondere von Familien durchschlagen, in welchen kaum mehr stabilisierende Deutungsmuster und Semantiken zur Verfügung stehen, sodass die Akteure sich mit Krisen konfrontiert sehen, die dann zuweilen katastrophale Reaktionen auslösen. Zu solchen katastrophalen Reaktionen zählen –

neben den eingangs geschilderten, nahezu suizidalen Handlungen – auch die rasche Umsetzung einer offensichtlich weiter verbreiteten, latenten Migrationsbereitschaft. Auf der Strecke bleiben allerdings Jugendliche mit unzureichender schulischer Ausbildung, vor allem aber – und hier muss von einer dramatischen Entwicklung gesprochen werden – behinderte junge Menschen. Wie deren Lebenssituation in den entvölkerten und überalterten Gebieten des Ostens der neuen Bundesländer künftig aussieht, muß als völlig offen gelten.

Zum anderen suggeriert der datengestützte Blick eine Stabilität des Hilfesystems, die diesem in Wirklichkeit kaum zukommt. Zwar zeigen die Befunde die Entwicklung zu einem Jugendhilfesystem, das nicht nur dem Anspruch eines kontinuierlich verfügbaren, einheitlichen Zusammenhangs von Angeboten und Leistungen gerecht wird, sondern auch den Standards der alten Bundesländer entspricht. Doch schon formal zeigt sich, dass die Jugendhilfelandschaft in den neuen Bundesländern inzwischen ein Nebeneinander von drei Entwicklungslinien aufweist, für die nicht mit Sicherheit angenommen werden kann, dass sie in einem Zusammenhang integriert werden. Neben (a) einer Linie, die auf infrastrukturellen und institutionellen Ausbau zielt, für den die Jugendämter (vgl. Rauschenbach/Schilling 2001, S. 218 f.), wohl aber auch die Jugendarbeit stehen (a.a.O., S. 217, 233 ff.), entwickelt sich nämlich (b) eine stark anlass- und programmgesteuerte Richtung, in der auch zahlreiche Modellprojekte anzusiedeln sind. Endlich (c) findet sich eine Linie mit zahlreichen Initiativen, die in zuweilen ungewöhnlicher Weise Gemeinnützigkeit und Kommerzialität verbinden, sowie auch zu bemerkenswerten Konzepten und Einrichtungen geführt haben. Die Vielzahl von Beispielen überwältigt; sie reicht von Initiativen, die inhaltlich an reformpädagogische Konzepte der zwanziger Jahre anknüpfen, bis hin zum dem kleinen Träger, der eine Weiterbildungseinrichtung, mehrere Kindergärten und ein Hotel betreibt, das zwar gewinnorientiert arbeitet, aber die operativ nicht zu nutzenden Überschüsse in die sozialen Projekte abführt.

Alle drei Linien stellen Strategien dar, mit der ungebrochenen Wandlungsdynamik in den ostdeutschen Kommunen umzugehen. Hier sind vor allem die dramatischen demographischen Veränderungen und die Konsequenzen einer anhaltenden Binnenmigration insbesondere von jüngeren Arbeitskräften und deren Familien zu nennen. Offensichtlich reagieren die Kommunen auf die so gegebenen Unsicherheiten mit der Bereitstellung von Angeboten und deren personeller Unterfütterung; dies würde zumindest im Bereich der Jugendarbeit die im Vergleich bessere personelle Ausstattung erklären. Zum Teil muss man allerdings auch davon ausgehen, dass der Ausbau des Angebots eine Funktion von Legitimationsbeschaffung erfüllt; mit ihr wollen die verantwortlichen politischen Instanzen einer durchaus möglichen Kritik vorbeugen, man habe nicht genug für die Jugend getan. Es wäre hier durchaus zu prüfen, ob und inwiefern sich Zusammenhänge zwischen dem Ausbau von Jugendhilfeangeboten und einem möglicherweise sogar nur indirekten Einfluss der PDS in den Kommunen aufzeigen lässt. Beide Szenarien wären hier denkbar, dass nämlich einerseits die PDS durch den Ausbau von Jugendhilfeangeboten abgewehrt wird oder diese doch die Entwick-

lung beeinflusst, weil Jugendaktivitäten durchaus dem aus der DDR tradierten Selbstverständnis entsprechen.

Eine Alternative zu diesem Ansatz kann im Rückgriff auf stärker programmgesteuerte Aktivitäten im Jugendhilfebereich gesehen werden. Dieser gibt der Jugendhilfelandschaft in den neuen Bundesländern zwar ein modernes, nämlich dynamisches Gepräge, durchaus mit Zügen der Verwandtschaft zu angelsächsischen Organisationsformen. Das Dilemma solcher Initiativen besteht freilich darin, dass sie nur bedingt den Aufbau einer kontinuierlich bestehenden Infrastruktur dienen. Im Gegenteil gibt es Anzeichen dafür, dass die hierfür bereitgestellten Mittel sogar den »klassischen« Formen der Jugendarbeit und der Jugendhilfe entzogen werden, ohne jedoch nachhaltige Effekte zu erzeugen. So bleibt, um dies an einem Beispiel zu benennen, die langfristige Wirkung etwa des AGAG-Programms trotz der umfassenden Begleit- und Evaluationsforschung für dieses eher unklar. Hinzu kommt, dass solche Programme häufig einer kurzfristig angelegten, auf spektakuläre Inszenierungen gestützten Legitimationsbeschaffung für das politische System dienen. Politik kann dann medienwirksam den Nachweis führen, wie rasch und zielführend sie auf Problemsituationen reagiert. Daraus entstehen kurzschlüssige Problemkonzeptionen mit vergleichsweise knappen Laufzeiten und eng gefassten Evaluationsaufgaben. Nebeneffekte und langfristige Wirkungen stehen jedoch kaum zur Debatte, wenn sich Politiker nur mit Vollzugsmeldungen in den Medien platzieren können. Ein zusätzlicher Effekt entsteht aus den Bewilligungsbedingungen für Gelder solcher Programme. Sie sind häufig antrags- und projektgebunden, was faktisch nach sich zieht, dass Problemkonstellationen geradezu fiktiv erzeugt und dramatisiert werden müssen, zudem aber die Aufmerksamkeit der Beteiligten dann von einer Bewältigung möglicher Probleme abgelenkt wird und sich auf die Sicherung der Kontinuität von Projekten richtet. Programme wie Initiativen hadern also mit einem intern erzeugten Kontinuitätsproblem. Wie schon die über ABM-Stellen und AFG-Maßnahmen aufgebaute Jugendhilfelandschaft birgt auch eine programmgesteuerte Jugendhilfe zwar ein hohes Innovationspotential, provoziert jedoch einen absurden Aktivismus. Viele Träger verwenden erhebliche Ressourcen darauf, innovativ erscheinende Projekte zu initiieren und zu inszenieren, um als Nebeneffekt laufende Angebote zu stabilisieren.

Auch die dritte Strategie einer weiteren Etablierung von freien Trägern birgt problematische Dimensionen. Außer Zweifel steht dabei, dass die kleinen freien Träger objektiv zumindest eher bedarfsorientiert entstehen, zugleich rascher auf einen Wandel des Bedarfs reagieren – im Einzelfall freilich um den Preis, dass die Gründer von Einrichtungen erhebliche persönliche Risiken auf sich nehmen. Subjektiv wäre ohnedies zu prüfen, woher sich die Gründer solcher Einrichtungen rekrutieren. Einiges weist darauf hin, dass sich in ihnen eine erzwungene Unternehmerschaft derjenigen zeigt, die aus dem öffentlichen Bildungs- und Jugendhilfesystem entlassen worden sind. Insofern dürfte die Entstehung der bunten Hilfelandschaft nur bedingt als fachliche Entwicklung interpretiert werden. Sie ergibt sich eher als Effekt einer Notlösung. Man kann dies noch daran ablesen, »dass sich die freien Träger jenseits der konfessionellen Anbieter mit 33% in den neuen Ländern gegenüber 22% in den alten Bundesländern

strukturell stärker etabliert haben« (Rauschenbach/Schilling 2001, S. 217); die freien Träger der neuen Bundesländer agieren also ohne den institutionellen und materiellen Schutz, den große Wohlfahrtsverbände gewähren.

Entsprechend kennzeichnen die Beschäftigungssituation in den Arbeitsfeldern der ostdeutschen Jugendhilfe in hohem Maße prekäre Arbeitsverhältnisse mit erheblichem Risiko; die Arbeitsplatzunsicherheit wirkt belastend (vgl. Rauschenbach/Schilling 2001, S. 220), ist jedoch in den einzelnen Bereichen unterschiedlich verteilt: So lässt sich im Bereich der Kindertagesstätten ein höherer Anteil an Teilzeitbeschäftigten bei einem gleichzeitig niedrigeren Wert von befristeten Arbeitsverhältnissen feststellen (vgl. Tab. 1). Dies lässt sich damit erklären, dass in den öffentlich, häufig kommunal getragenen Kindertagesstätten, die zuweilen als Rechtsnachfolger von DDR-

Tab. 1: Vergleich der tätigen Personen bei öffentlichen und freien Trägern nach ausgewählten Risikofaktoren (neue Länder; 1998)

Risikofaktoren	Kindertageseinrichtungen		Andere Einrichtungen	
	öffentliche Träger	freie Träger	öffentliche Träger	freie Träger
%-Anteil der Teilzeitschäftigten (unter 40 Wochenst.)	73,1	65,0	24,8	39,4
%-Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse	9,6	13,2	11,3	32,8
Plätze pro Vollzeitstelle	11,0	9,6	3,1	3,6

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen

Einrichtungen Bestand haben, einerseits ein älteres Personal in gleichwohl sozialpolitisch eher »geschützten« Arbeitsverhältnissen beschäftigt ist. Man kann geradezu von Beamtenstrukturen sprechen. Andererseits aber sind diese gleichwohl – vergleichbar den Anstellungsverhältnissen in den Schulen – mit mehr oder weniger starkem Nachdruck als Teilzeitbeschäftigung ausgestaltet worden. Offen muss gegenwärtig bleiben, wie sich die erst jetzt – etwa in Thüringen – realisierten Entlassungswellen auswirken. Umgekehrt stellt sich die Situation in den Arbeitsfeldern der Jugendarbeit und in den Hilfen zur Erziehung dar. Hier lassen sich nämlich höhere Anteile an Teilzeitbeschäftigung und befristeten Arbeitsverhältnissen bei den freien Trägern feststellen. Dies legt die Vermutung nahe, dass insbesondere Kleinsteinrichtungen mit einer sehr kurzen und sehr dünnen Personaldecke arbeiten, wobei faktisch die Inhaberinnen von Teilzeitstellen erheblich längere Arbeitszeiten in Kauf nehmen. Die Erfahrung lässt hier Beschäftigungsformen befürchten, die nur als Ausbeutungssituation zu beschreiben sind, bestimmt von der Sorge der Betroffenen, durch geringere Arbeitsleistung den Arbeitsplatz nicht behalten zu können. Irritieren muss zudem, dass trotz des Zuwachses an Einrichtungen in freier Trägerschaft der Anteil an Fachkräften deutlich niedriger liegt, die bei freien Trägern beschäftigt sind (vgl. Rauschenbach/Schilling 2001, S. 227). Dennoch kann dies nur vorsichtig interpretiert werden, da sich hinter

diesem Befund die – zumindest für Einrichtungen – schon erwähnten Berufskarrieren verbergen könnten; allerdings gibt es Anzeichen auch dafür, dass Arbeitskräfte beschäftigt werden, die noch keine einschlägigen fachlichen Abschlüsse erreicht haben. Bei Job-Börsen in den Hochschulen wird jedenfalls regelmäßig von Anstellungsträgern ein erheblicher Personalbedarf geltend gemacht, der zu gleitenden Übergängen von Ausbildungsstätte zu Beschäftigungsstelle führt. Freilich bedarf diese im Blick auf Beschäftigungschancen optimistisch stimmende Beobachtung einer sorgfältigen Prüfung. Ebenfalls eine weitere Untersuchung wäre erforderlich für das Verhältnis von Angebotsstrukturen und Personal. Festzuhalten bleibt hier zunächst nämlich, dass sich die Zahl der Einrichtungen in der teilstationären und stationären Jugendhilfe »bei nur leichtem Anstieg der Platzkapazitäten bis 1998 fast vervierfacht« hat, während die »Anzahl des Personals [...] von 11.860 im Jahre 1991 auf 14.256 Ende 1998 nur leicht gestiegen ist« (Rauschenbach/Schilling 2001, S. 242). Rauschenbach und Schilling begründen dies mit dem Ausbau der betreuten Wohnformen. Doch ist dies weder schlüssig im Blick auf die Einrichtungsstatistik, weil die Entwicklung dieser Angebotsformen hinter dem Stand in den alten Bundesländern deutlich nachhinkt; noch kann unter den genannten Prämissen für diese zumindest dann eine gute Personalsituation angenommen werden, wenn eine hinreichend sichere und dichte Betreuung gewährleistet werden soll. Zieht man Beobachtungen und Erfahrungsbefunde hinzu, liegt daher die Vermutung nahe, dass sich die Betreuungssituation faktisch verschlechtert hat.

Allerdings zeichnet sich zugleich auch auf der Nachfrageseite eine deutliche Tendenz zugunsten der freien Träger ab: Faktisch findet in vielen Bereichen der Jugendhilfe eine Abstimmung mit den Füßen zugunsten der freien Träger und deren Einrichtungen statt. Besonders deutlich zeigt sich dies im Kindertagesstättenbereich. So wäre angesichts der zurückgehenden Kinderzahlen zu erwarten, dass auch die Anmeldungen in allen Einrichtungen gleichmäßig zurückgehen. Tatsächlich aber sind die Kindertagesstätten in öffentlicher, also vor allem in kommunaler Trägerschaft zumindest dann die Opfer der Entwicklung, wenn sie sich konzeptionell und methodisch nicht haben profilieren können – dafür gibt es in den neuen Bundesländern eine Reihe von Angeboten, die von den üblichen Montessori-Diplomen bis etwa zu dem Thüringer Fröbel-Zertifikat reichen, das bei Absolvierung eines umfangreichen Curriculums erworben werden kann, während Einrichtungen in freier Trägerschaft sich der Nachfrage kaum erwehren können. Für die Jugendhilfe liegt daher die Vermutung nahe, dass eher die Angebote der freien Träger nachgefragt werden – sowohl von den fallführenden Sozialarbeitern wie auch von den Personensorgeberechtigten und den jungen Menschen selbst. Eine solche These würde allerdings unterstellen, dass die Hilfeplan-Konferenzen nach § 36 SGB VIII tatsächlich eine relevante Wahl- und Entscheidungsmöglichkeit etwa bei Platzierungsverfahren eröffnen.

Dennoch darf man nicht davon ausgehen, dass Programme und Hilfeangebote in freier Trägerschaft zu einem sicheren Netz zusammen gewebt werden. Sie mögen zwar in einem Jugendhilfemarkt formal organisiert sein, stehen jedoch eher in Konkurrenz zueinander und sind vergleichsweise wenig vernetzt. So stellt auch der 2. Kinder- und Ju-

gendbericht für Mecklenburg-Vorpommern fest, es sei bislang »nicht gelungen, einen fachlichen Diskurs zu institutionalisieren, der in der Lage wäre, den Stellenwert der Jugendhilfe auch gegenüber anderen Bereichen zu behaupten« (Kultusministerium Mecklenburg-Vorpommern 1998, S. 193). Zwar gibt es informelle und auch von den Landesjugendämtern als Gesprächspartner anerkannte Koordinationsgremien – wie etwa im Bereich der stationären Hilfen die »Landesarbeitsgemeinschaften für Heimerziehung«. Dennoch können programmgesteuerte Aktivitäten wie insbesondere auch kleine Einrichtungen schnell zum Spielball derjenigen werden, die über Finanzen entscheiden. Jugendhilfe wird so in ihrer Position geschwächt – wobei eher einfache pragmatische Gründe ausreichen: Die dünne Personaldecke eines Kleinstheims oder die unzureichende Einarbeitung eines im Blick auf pädagogische Arbeit zwar motivierten, im Blick auf administrative Belange eher uninformierten Projektteams können rasch dazu führen, dass die Finanzierung eines Angebots in erhebliche Belastungsprobleme kommt. Notorisch scheint dies zuletzt bei den Entgeltverhandlungen für die Hilfen zur Erziehung der Fall gewesen zu sein. Tatsächlich geraten kleinere Träger rasch an existenzielle Abgründe, wenn sie beispielsweise ihre erheblichen Vorinvestitionen nicht mehr refinanzieren können. Insofern ist zu befürchten, dass die eben noch bunte Jugendhilfelandchaft in den neuen Bundesländern wieder grau und eintönig wird, weil die kleinen Einrichtungen unter dem wachsenden Kostendruck zusammenbrechen. Endlich zeichnet sich eine andere Alternative ab, die bislang freilich noch keine faktische Bedeutung gewonnen hat: In die entstehenden Angebotslücken treten möglicherweise zunehmend private, gewinnorientierte Träger ein. Zumindest bei spektakulären Problemstellungen der Jugendhilfe zeichnet sich ab, dass in seltsamen Allianzen von lokalen Politik- und Wirtschaftsgrößen mit Bausparkassen und Banken Jugendhilfe als Investitionsobjekt gesehen wird, das bei entsprechenden betriebswirtschaftlichen Größen und Minderung fachlicher Ansprüche zu einem ertragreichen Unternehmen wird. Vor allem auf Seiten der Kommunen besteht hier ein besonderes Interesse, weil sie nämlich noch immer Immobilien als einen anderen »Nachlass« der DDR-Jugendhilfe zu verwalten und zu verwerten haben, daher auf Investoren hoffen. Insofern besteht aller Anlass auch zur Sorge, dass in der Jugendhilfe sehr rasch die Verhältnisse eintreten, die etwa aus dem hochgradig kommerzialisierten Pflegebereich bekannt sind.

Überspitzt formuliert könnte man jedenfalls sagen, dass auf der ostdeutschen Jugendhilfelandchaft durchaus ein *Fluch der Innovation* lastet. Er führt zu einer erheblichen Labilität des Systems, die in den statistischen Befunden kaum zum Ausdruck kommt und weder für die beteiligten Fachkräfte noch für Klienten Kontinuität und Verlässlichkeit herstellt.

II.

Auch wenn die Daten unter Berücksichtigung des Rückgangs der Kinderzahlen eine quantitative Stabilisierung des ostdeutschen Jugendhilfesystems nahelegen, der das Westniveau erreicht, im Personalbestand der Jugendarbeit dieses sogar überschreitet,

müssen sie doch auch im Blick auf qualitative Dimensionen insbesondere des Hilfebedarfs diskutiert werden. Formal gesehen zeigt sich dabei zunächst für alle Jugendhilfebereiche eine bessere Versorgungsstruktur in den neuen Bundesländern: das beginnt bei den – in den alten Bundesländern praktisch nicht verfügbaren – Krippenplätzen, reicht über die Plätze im Kindertagesstättenbereich und führt bis hin zur Versorgung mit Leistungen der stationären Hilfen.

Dies tritt noch deutlicher hervor, wenn man die relative Inanspruchnahme der unterschiedlichen Hilfeformen vergleicht und hierbei zusätzlich das Augenmerk auf unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Bereichen richtet (vgl. Tab. 2). Vor allem für die Heimerziehung fällt auf, dass ihr ohnedies schon hoher Anteil in den neu-

Tab. 2: Beendete und andauernde Erziehungshilfen gemäß §§ 28-35 SGB VIII pro 10.000 der unter 21-Jährigen (alte und neue Länder; 1994 und 1998)

Hilfearten	1994		1998	
	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder
Erziehungsberatung (§ 28) ¹	87,1	81,4	105,6	108,1
Soziale Gruppenarbeit (§ 29)	3,4	1,5	5,0	4,8
Erziehungsbeistand (§ 30)	5,7	4,2	6,8	8,0
Betreuungshelfer (§ 30)	2,2	3,9	3,3	4,1
Kinder in SPFH (§ 31)	23,1	40,0	33,3	61,8
Tagesgruppenerziehung (§ 32)	6,8	2,9	9,6	9,1
Vollzeitpflege (§ 33)	27,3	22,8	26,0	27,4
Heimerziehung, sonst. betr. Wohnf. (§ 34)	37,9	55,0	41,0	61,9
davon:				
in Heimen	32,4	52,1	32,9	53,9
in Wohngemeinschaften	3,3	2,6	4,7	7,1
in eigener Wohnung	2,2	0,4	3,4	0,9
ISE (§ 35)	1,0	0,3	1,7	1,0

¹ Nur beendete Hilfen

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, versch. Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses«, versch. Jahrgänge; eig. Berechnungen

en Bundesländern weiter angestiegen ist, während die Zahl von jungen Menschen nur leicht wuchs, die in Wohngemeinschaften und in der Vollzeitpflege untergebracht sind; dies unterstützt übrigens den oben schon geäußerten Verdacht von einer Verschlechterung der Betreuungsverhältnisse. Um die damit verbundene Dramatik in der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen angemessen zu bewerten, muss man noch den Rückgang in den absoluten Zahlen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Diese Heimquote muss angesichts der – hier freilich nicht weiter verfolgten – These diskutiert werden, dass verfügbare Plätze Klientel auch anziehen. Sie könnte dann als implizite Erklärung dafür herangezogen werden, warum der Anteil der Heimunterbringungen in den neuen Bundesländern nicht nur deutlich höher liegt als in den alten Bundesländern und darüber hinaus sogar noch steigt (vgl. Tab. 2). Dem-

gegenüber wirkt sich offensichtlich weder die Zunahme in Angebot und Nutzung von alternativen Betreuungssettings aus, noch kommt es zu präventiven Effekten etwa der Jugendarbeit, obwohl diese aufgrund der verfügbaren Daten zu erwarten wären.

Nur unter Aufnahme qualitativer Befunde lässt sich das Faktum der hohen Zahl von Kindern beurteilen, die im Rahmen der sozialpädagogischen Familienhilfe betreut werden. Sie legt einerseits die gleich noch zu diskutierende Vermutung nahe, dass die Situation vieler Familien in den neuen Bundesländern als stärker belastet gelten muss und insofern einen höheren Hilfebedarf erzeugt; diese Vermutung ist plausibel angesichts der immensen Anpassungsleistungen, welche Familien zu bewältigen hatten und noch zu bewältigen haben. Auf der anderen Seite könnte auch und gerade die sozialpädagogische Familienhilfe in besonderem Maße an die stärker interventionistisch angelegten Hilfeformen anknüpfen, wie sie in der DDR gegeben waren. Möglicherweise wirkt hier die Tradition der alten, kontrollierenden und disziplinierenden Fürsorgearbeit der DDR nach.

Möglicherweise muss jedoch tatsächlich vorrangig von einem qualitativ anderen Hilfebedarf in den neuen Bundesländern ausgegangen werden. Dafür gibt es mehrere Indizien wie aber auch Gründe:

- Um den Hilfebedarf auch nur ermessen zu können, muss grundsätzlich zunächst an den Hintergrund des Geschehens, nämlich an die Dramatik des Transformationsprozesses erinnert werden, wie er noch immer lebensweltlich und alltäglich erfahren wird. In vielen Debatten scheint weitgehend aus dem Blick geraten zu sein, wie tief die Veränderungsprozesse in Sozialstrukturen, vor allem aber in soziale, kulturelle Routinen und damit auch in mentale Muster hineinwirken, zumindest aber Verunsicherungen erzeugen. Dies gilt besonders, wenn die Transformationsprozesse parallel zu den ohnedies belasteten, von tiefer Instabilität gekennzeichneten Entwicklungsaufgaben bewältigt werden müssen, wie sie Kindheit und Jugend auszeichnen. Hier muss nicht nur eine Welt angeeignet und in ihren Handlungsmuster aufgenommen werden, die undeutlich und unsicher erscheint, vielmehr geschieht dies unter Bedingungen, in welchen Netze fast vollständig fehlen. So vollzieht sich das Aufwachen im Osten Deutschlands in einem bislang kaum angemessen rekonstruierten und in seiner Wirkung auf Biographien verstandenen Feld von Spannungen und Widersprüchen, die von den Jugendlichen als riskante Situationen erfahren werden, für deren Bewältigung ihnen die Ressourcen fehlen, wenn sie ihnen nicht noch entzogen werden (vgl. Brüggemann-Helmold u.a. 1996). Besonders schmerzhaft trifft dies offensichtlich im Bereich der beruflichen Orientierung zu, da eine über Arbeit vermittelte Selbständigkeit als zentraler Wert gilt, der jedoch in den Lebenserfahrungen regelmäßig dementiert wird.
- Ein weiterer Grund für einen anders gearteten und gelagerten Hilfebedarf kann auch in den schon skizzierten strukturellen Disparitäten gesehen werden: Wenn nämlich Jugendhilfeleistungen aufgrund der demographischen Veränderungen in Regionen und Kommunen nicht mehr in großer Breite und in differenzierten Formen angeboten werden können, liegt zum einen nahe, dass sich die gleichsam härteste Form der Betreuung, nämlich die Fremdunterbringung als wahrscheinlichster

Fall durchsetzt. Hier wirkt sich entweder eine Logik aus, nach der in jedem Fall Heimunterbringung ohnedies für die extrem kritischen und belasteten Fälle bereitgehalten werden muss, dann aber auch – mangels Alternativen – belegt wird. Eine zweite Logik könnte jedoch darin bestehen, dass potentielle Jugendhilfefälle in Regionen, in welchen das Jugendhilfeangebot gleichsam strukturschwach ausgebaut ist, eher exportiert und daher stationär untergebracht werden müssen. Beide Thesen müßten empirisch geprüft werden.

- Als ein weiterer Grund lässt sich vermuten, dass die Lebenssituation gefährdeter und belasteter Familien sich stärker auswirkt als in den alten Bundesländern. Hier wirken drei Faktoren mit kumulativen Effekten zusammen. Zum einen haben die Belastungssituationen offensichtlich eine deutlich dramatischere Wirkung als in den alten Bundesländern, zumal die Reaktionen der öffentlichen Kontrollinstanzen noch immer deutlicher ausfallen, als dies in den alten Bundesländern der Fall ist. Etwas überspitzt formuliert scheint vielen Familien und ihrem Nachwuchs das intuitiv gesicherte, elementare Wissen sowohl für die Bewältigung der alltäglichen Lebensführung wie jedoch auch für die Erziehung zu fehlen. Dies ist besonders prekär, weil die verfügbaren Länderberichte geradezu eine »Familienfalle« für die Kinder und Jugendlichen zeigen. Durch den Wegfall von außerschulischen, aufgrund des demographischen Wandels auch nicht »rentablen« Sozialisationsangeboten mit ihren Peer-Group-Erfahrungsmöglichkeiten sehen sich Kinder und Jugendliche auf familiäre Zusammenhänge verwiesen. Sie erleben »ihre Familie als einen Ort, an dem sie Emotionalität, Entwicklungsmöglichkeiten und Beratung erfahren. Vor allem in Angelegenheiten der Berufsfindung und damit Lebenslaufplanung spielen die Eltern eine nicht zu unterschätzende Rolle« (Kultusministerium Mecklenburg-Vorpommern 1998, S. 190). Zugleich aber verfügen Eltern keineswegs über die erforderlichen Ressourcen, um solche Orientierungsprozesse angemessen und zukunfts-fähig zu unterstützen; man könnte geradezu sagen, dass die erzwungene Familienorientierung die Kinder zu einem eher DDR-affinen Sozialisationsmodell zurückführt, mit welchem sie die eigenen Lebenschancen in einer modernen Gesellschaft und für diese verringern.

Die daraus entstehende elementare Verunsicherung schlägt sich in dem besonderen, auf Alltagsprobleme gerichteten Beratungsbedarf für junge Menschen nieder, den die ostdeutschen Beratungsstellen notieren; beides könnte man aber auch als einen Grund für die offensichtliche wachsende Bedeutung der Inobhutnahmen vermuten, in welchen sich allerdings auch das zunehmende Angebot entsprechender Einrichtungen niederschlägt – in Ostdeutschland insbesondere von Kinderschutzzentren. Zugleich kann man davon ausgehen, dass sowohl die sozialen Dienste (und vor allem ihr – ich erinnere an das eingangs zitierte Beispiel – Umfeld von disziplinierenden Instanzen wie etwa Gerichtsvollzieher) schneller und stärker kontrollierend, am Ende sogar selbst repressiv reagieren, wie aber auch die potenziell und real Betroffenen solche Disziplinierung eher antizipieren.

Die oben skizzierten innerregionalen Migrationsbewegungen führen zudem dazu, dass sowohl kontrollierende wie auch hilfreiche Nachbarschaften wegbrechen, soge-

nannte »Problemfamilien« dann in ihren (Plattenbau-)Vierteln dominant werden. Für die betroffenen Familien steigen mithin die Belastungen bei einem gleichzeitig zunehmenden Mangel an materiellen, sozialen, kulturellen und psychischen Ressourcen so weit an, dass sie keine Möglichkeit sehen, ihre Situation durch familienstützende und begleitende Angebote nachhaltig zu verbessern; die eingangs zitierten Beispiele aus der jüngeren Zeit deuten darauf hin, dass die Eskalationsdramatik stärker wirkt und damit in eine krisenbedingte Ausweglosigkeit führt, in der nur die Auflösung der Familie, zumindest die Ablösung von den »unmöglich gewordenen Kindern« aussichtsreich erscheint.

Diese Dynamik verschärft, dass pädagogische Aspirationen stärker wirken, sich die Einzelnen solcher Ansprüche weniger erwehren können. Hier gehen nämlich alte, in der DDR geprägte pädagogische Muster eine für belastete Familien kaum lösbare Verbindung mit den Erwartungen an eine moderne Erziehung ein, die nicht zuletzt in der öffentlichen Kommunikation vorgetragen werden. Die subjektiv den Kindern zugesprochene hohe Bedeutung korreliert dabei mit einem erheblichen Belastungsgefühl durch Kinder, zumal gleichzeitig der Wert von Arbeit angestiegen ist (vgl. Sozialreport 1999, S. 268 ff.). Sowohl in materieller Hinsicht wie jedoch auch aufgrund der lange eingeübten, durchaus auch noch weiter tradierten Mentalitätsmuster lassen sich endlich belastende Lebenssituationen kaum selbständig bewältigen. Es fehlen die inneren, kognitiven und psychischen Ressourcen, die einen biographisch integrierten und integrierbaren Umgang mit schwierigen Situationen erlauben. Die Nachfrage nach Beratung über die Möglichkeiten einer alltäglichen Lebensführung belegt dies ebenso wie Hinweise darauf, dass deutlich direktive Formen der Sozialarbeit als offensichtlich eher hilfreich empfunden werden. Etwas überspitzt formuliert: neben dem objektiven Mangel an stützenden Systemen fehlt den Klienten der Sozialen Arbeit und der Jugendhilfe offensichtlich ein stärker selbstreflexiver Umgang, der Entlastungs- und Entschuldigungsstrategien erlaubt. Sie sind in dieser Hinsicht in den modernen Lebenswelten noch nicht angekommen, favorisieren daher die radikale, zugleich auch klare und eindeutige Lösung einer Fremdunterbringung.

- Ein weiterer Grund könnte darin liegen, dass die Familiensituation in den neuen Bundesländern objektiv belastender für das Aufwachsen wirkt. Hier ist zum einen die Zunahme von klassischen Problemlagen besonders hervorzuheben, wie sie durch Armut, Arbeitslosigkeit und desolate Wohnsituation gekennzeichnet sind. Diese Belastungssituation stellt immer noch eine neuartige Situation dar, vermutlich sogar besonders als Dauererfahrung. Sie wirkt insofern stärker, weil die Stützungssysteme der DDR zwar schon über ein Jahrzehnt fehlen, gleichwohl als imaginäre Institutionen noch erinnert werden. Zudem überschatten sie die Beobachtungen eines zunehmenden Wohlstandes, die das Bewusstsein von der eigenen sozialen Abwärtsentwicklung wachsen lassen. Dabei sind wir jedoch mit einer eigentümlichen Mischung konfrontiert: Noch in den DDR-Erfahrungen wurzelt die Erwartung, dass öffentlich getragene, institutionalisierte Erziehungsangebote bereitstehen. Zugleich wird diese Erwartung zumindest im Bereich der Unterbringung von kleinen Kindern tendenziell dadurch bestätigt, auch wenn die Versorgungs-

quoten im Elementarbereich sich verschlechtern – wenngleich mit deutlichen Differenzen schon zwischen den einzelnen Bundesländern. Zum anderen könnte man von einer strukturellen Modernität der Familien in den neuen Bundesländern sprechen, die dann einen höheren Unterbringungsdruck erzeugen. Nach den Befunden des Mikrozensus ist beispielsweise die Erwerbstätigkeit von Müttern in den neuen Bundesländern deutlich höher ausgeprägt (vgl. Statistisches Bundesamt 1998, S. 63 f.); über die innerfamiliären, informellen Stützungssysteme fehlen dabei die Befunde, doch ist von einem prinzipiell erhöhten Betreuungsbedarf auszugehen. Symptomatisch sind zudem die ebenfalls im Mikrozensus erhobenen Daten über Alleinerziehende. So sind 1998 47% der Alleinerziehenden ledig (alte Bundesländer: 31,1%), getrennt leben 10,9% (17,8), geschieden sind 35,8% (42,4%) (vgl. Sozialreport 1999, S. 284). In diesen Zahlen sind jedoch nicht die hohen Anteile erzwungener täglicher oder wöchentlicher Mobilität in den als vollständig geltenden Familien enthalten.

- Als fünfter Grund wäre die Struktur der Hilfeprozesse selbst zu sehen. Hier sind zunächst noch einmal die Disparitäten des Hilfesystems wie auch seine Labilität zu nennen. Sie stehen zum einen im Widerspruch zur tradierten Erwartung von Entlastung durch die Stabilität öffentlich getragener, normaler Betreuungsverhältnisse. Sie wird zugleich aber auch intern erzeugt, weil alle Beteiligten des Hilfeprozesses gegenüber einer möglichen (und zum Teil auch real erfahrenen) Unsicherheit von ambulanten und mobilen Betreuungsformen den »festen Rahmen« der Heimerziehung vorziehen. Zugleich könnte ein Faktor in anderen Etikettierungsformen der zuständigen Behörden und Institutionen liegen. Dies verweist auf Fragen der fachlichen Qualifikation, danach auch, wie weit das Erbe der in der DDR geprägten sozialpolitischen Einstellungen noch nachwirkt. Im Zusammenhang mit der Bedrohung durch den Verlust der Arbeitsplätze in der Jugendhilfe könnten sie dazu führen, dass Einrichtungen und Mitarbeiterinnen insbesondere der stationären Jugendhilfe weniger familienergänzend arbeiten, sondern eher ein Modell der Ersatzerziehung favorisieren. Das Heim wird dann nicht nur als ein hilfreicher, sondern als die entschieden bessere Alternative gesehen und gegenüber der Herkunftsfamilie vorgezogen. Die Erzieherinnen und Erzieher entwickeln einen pädagogischen Stil, der deutlich auf Abgrenzung gegenüber den als pädagogisch unfähig und »asozial« abgestempelten Familien zielt, die eigene pädagogische Leistung als besonders hilfreich ausweist und so die Kinder und Jugendlichen – auch moralisch – an die eigene Institution bindet (vgl. Wolf 1999); die Herkunftsfamilie wird dann als belastender Ort empfunden, an welchen man nicht mehr zurückkehren will, das Heim hingegen als hochgradig attraktiv.

III.

Die zuletzt angestellten Überlegungen verweisen darauf, dass eine der entscheidenden Größen für die gegenwärtige Situation und die künftige Entwicklung der Jugend-

hilfe in den neuen Bundesländern zweifelsohne die Qualifikation des Personals darstellt. Wenngleich für die neuen Länder ein höheres Ausmaß von Verberuflichung und Verfächlichung festzuhalten ist, bildet das dominierende Merkmal eine im Vergleich zu den alten Bundesländern erheblich geringere Akademisierungsquote (vgl. auch Rauschenbach/Schilling 2001, S. 243).

Betrachtet man die Beschäftigten in ihrer Gesamtheit, so lässt sich für die neuen Bundesländer eine fast vollständige Verberuflichung feststellen, während dieses Merkmal für fast ein Fünftel der Beschäftigten in den alten Bundesländern nicht zutrifft. Bezieht man sich dabei auf die akademisch ausgebildeten Kräfte im Feld der Jugendhilfe insgesamt, so wird allerdings zugleich auch eine dramatische Differenz sichtbar. Während in den alten Bundesländern nahezu ein Drittel dieser Gruppe zugeordnet werden kann, trifft der Befund gerade für rund sieben Prozent der beschäftigten in den neuen Bundesländern zu (vgl. Tab. 3). Besonders fällt bei der Verberuflichung wiederum die Jugendarbeit auf, bei der in den alten Bundesländern mehr als ein Viertel des Personals über keine (abgeschlossene) Berufsausbildung verfügt. Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein. Denkbar wäre neben einem höheren Anteil an Personen, die in kirchlich getragenen Einrichtungen wirken, dass gerade in der Jugendarbeit eher gebrochene Ausbildungs- und Berufskarrieren anzutreffen sind oder auch »Seiteneinsteiger« die Szene bestimmen, die etwa auch aus der ehrenamtlichen Tätigkeit in Jugendverbänden in berufliche Positionen wechseln, ohne formelle Berufsqualifikationen erreicht zu haben. Indirekte Hinweise auf eine gleichsam professionsdistanzierte Professionalität in diesem Feld liefern die biographischen Studien von Thole und Küster-Schapfl (1997). Demgegenüber konnte in den neuen Bundesländern die Jugendarbeit als ein Bereich gesehen werden, in welchem zunächst Personen aktiv wurden, welche die Berufssteuerung in der DDR »fehlgesteuert« hatte, oder denen entweder nur eine quasi verborgene Ehrenamtlichkeit erlaubt war; auch wäre denkbar, dass sie zwar formal als berufstätig ausgewiesen wurden, faktisch aber für die Jugendarbeit freigestellt worden sind. Im Grunde zeichnet sich damit für die qualitativ-inhaltliche Struktur der Jugendarbeit ein ähnliches Muster wie in den alten Ländern ab, das jedoch durch die prinzipiell höhere Berufsorientierung in der DDR (und in den neuen Bundesländern) verzerrt erscheint.

Als brisant muss allerdings die Situation im Bereich der stationären und teilstationären Erziehungshilfen angesehen werden. Zwar ist auch hier ein höherer Grad an Verberuflichung zu konstatieren. Während jedoch in den alten Bundesländern schon mehr als die Hälfte der Fachkräfte eine akademische Ausbildung oder gar ein einschlägig sozialpädagogisches Studium absolviert haben, trifft dies in den neuen Bundesländern für weniger als ein Drittel zu (vgl. auch Rauschenbach/Schilling 2001, S. 243). So ist der »Anteil an hochschulausgebildeten sozialpädagogischen [Kräften] sehr gering. Ihr Anteil liegt teilweise unter dem der LehrerInnen« (Schilling 2001). Zudem fällt der Anstieg der Zahlen innerhalb der letzten fünf Jahre deutlich geringer aus als in den alten Bundesländern. Offensichtlich sind – wenn überhaupt – die besser qualifizierten Kräfte in die Leitungsgremien der Jugendhilfe, etwa auch in Jugendämter und Jugendhilfeplanung abgewandert, während auch Neueinstellungen in den Hei-

Tab. 3: *Tätige Personen nach zusammengefassten Ausbildungsabschlüssen in ausgewählten Arbeitsfeldern (alte und neue Länder; 1998)*

zusam. Ausbildungsabschlüssen	Alte Länder		Neue Länder	
	abs.	%	abs.	%
Insgesamt				
Beschäft. insg.	446.166	100,0	126.962	100,0
Verberuflichung ¹	368.502	82,6	121.107	95,4
Verfächlichung	298.438	66,9	89.489	70,5
Akademisierung	73.190	16,4	13.307	10,5
Professionalisier.	54.222	12,2	7.484	5,9
Kindertageseinrichtungen				
Personal ²	290.212	65,0	83.021	65,4
Verberuflichung	238.851	82,3	79.482	95,7
Verfächlichung	219.084	75,5	68.070	82,0
Akademisierung	10.473	3,6	1.014	1,2
Professionalisier.	8.316	2,9	643	0,8
Jugendarbeit				
Personal ²	26.538	5,9	11.392	9,0
Verberuflichung	19.622	73,9	10.624	93,3
Verfächlichung	11.899	44,8	4.193	36,8
Akademisierung	9.588	36,1	2.642	23,2
Professionalisier.	7.430	28,0	1.289	11,3
Stationäre und teilstationäre Erziehungshilfen				
Personal ²	50.820	11,4	14.256	11,2
Verberuflichung	42.730	84,1	13.455	94,4
Verfächlichung	30.981	61,0	9.611	67,4
Akademisierung	16.063	31,6	2.468	17,3
Professionalisier.	12.577	24,7	1.664	11,7

1 Verberuflichung: Tätige Personen, die über eine (wie auch immer geartete) Berufsausbildung verfügen; Verfächlichung: Tätige Personen, die über eine fachlich einschlägige, sozialpädagogische Ausbildung verfügen; Akademisierung: Tätige Personen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen; Professionalisierung: Diplom-SozialpädagogInnen und Diplom-SozialarbeiterInnen der Fachhochschulen sowie die an Universitäten ausgebildeten Diplom-PädagogInnen.

2 Die Angabe in der Prozentspalte gibt den Anteil an allen Beschäftigten in der Jugendhilfe wieder. Quelle: Statistisches Bundesamt: *Fachserie 13, Reihe 6.3 »Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe« 1998, Stuttgart 2001; eigene Berechnungen*

men bis hin zur Heimleitung mit eher niedriger qualifiziertem Personal vorgenommen wurden. Zweifellos hat dies mit dem Kostendruck zu tun, der auf der Jugendhilfe-Ost lastet, wie aber auch mit einer starken Ökonomisierungstendenz der Träger selbst – hier lassen sich durchaus gespenstische Phänomene beobachten. Aufmerksamkeit auf diese Entwicklung ist jedoch dringend geboten, weil sich in ihr eine Dequalifizierungstendenz abzeichnet, welche nicht nur die erreichten Entwicklungen zerstören, sondern sich auf das gesamte Bundesgebiet ausdehnen könnte.

Der Befund von einem zwar stärker beruflich orientierten, gleichwohl schlechter qualifizierten Personal könnte auch als eine Erklärung für die höhere Quote an stationärer Unterbringung herangezogen werden. Er lässt sich lesen als Ausdruck einer Tendenz zu »härteren«, nachdrücklicheren und deutlicheren Hilfeangeboten einerseits, als Defizit bei den eher deutenden Zugängen zu biographischen Entwicklungen. Zuge-spitzt könnte man darin ein eher disziplinierendes und orientierendes, weniger jedoch ein therapeutisches Verhalten im Umgang mit jungen Menschen sehen. Es ist weniger psychologisch, kaum psychotherapeutisch gefärbt, verfolgt keine Individualisierungsstrategien. Eine Reihe von qualitativ angelegten Forschungsprojekten liefern Material, die solche Vermutungen unterstützen (vgl. z.B. Lutz 2000) und zeigen, wie tradierte »Deutungsmuster« weit in die Wahrnehmung kindlicher Problemlagen und Handlungen reichen, zugleich auch die pädagogischen Aktivitäten im Alltag selbst bestimmen. Nicht zuletzt eine starke Tendenz zur Regelbeachtung belegt das Fortbestehen eines Denkens, in welchem die sozialistische Fürsorgediktatur (vgl. Jarausch 1998) nachklingt. Es findet seinen Niederschlag in den Begründungsmustern der Erzieherinnen und Erzieher, zuletzt freilich durch die nach der Wende eingeführte Marktideologie überformt und zur Aufgabe einer Integration in die marktförmig gestaltete Arbeitsgesellschaft gleichsam modern rationalisiert. Als ein zentrales Muster lässt sich die Auffassung rekonstruieren: »Pädagogisches Handeln und die sich abzeichnenden Disziplinierungsprozesse dienen der zukünftigen Integration in die Gesellschaft, speziell in deren Erwerbsprozesse. Das Bild dieser gesellschaftlichen Ordnung wird absolut gesetzt und findet seine Entsprechung in der Organisation der erzieherischen Praxis: Ordnung und Disziplin müssen anerkannt und erworben werden. Sie dienen der Funktionalisierung der Erzogenen, die sich langfristig den gesellschaftlichen Anforderungen anpassen« (Stickelmann/Frühauf 1999, o.S.).

Tatsächlich bietet sich vor diesem Hintergrund auch eine These an, um zumindest die teilweise bessere Personalausstattung in einigen Bereichen der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern zu deuten. Man könnte nämlich vermuten, dass nicht nur die alten Hierarchiemodelle und Formen konventionell administrativer Arbeitsteilung weiter wirken. Die »moderne« Flexibilität und Polyvalenz hat demnach weite Bereiche der Jugendhilfe dann noch nicht erreicht, weil die entsprechenden Qualifikationen noch fehlen. Überspitzt formuliert: In den neuen Bundesländern wird – neben aller Dramatik in der Problembelastung von Familien und jungen Menschen – die Jugendhilfe so lange einen höheren Personalbedarf haben, wie sie nicht selbst auf ein besser qualifiziertes Personal zurückgreifen kann – so gesehen haben sich auch unter ökonomischen Gesichtspunkten die sozialpolitisch motivierten Versuche als kontraproduktiv erwiesen, jüngere Kräfte eher aus dem Bereich der Jugendhilfe auszuschließen.

Die quantitativ statistisch wie auch qualitativ erhobenen Befunde von einem deutlich schlechter qualifizierten Personal irritieren jedoch in zweierlei Hinsicht – wobei beide Einwände möglicherweise ein wenig naiv klingen: Treffen die Feststellungen nämlich zu, bleibt zum einen zumindest erklärungsbedürftig, wie mit einem vergleichsweise formal schlecht qualifizierten, in seinen Orientierungen und Handlungen inhaltlich eher auf soziale Funktionalität der Klienten zielenden Personal die Ver-

änderung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern bewirkt werden konnte. Zum anderen muß überraschen, wie sich die eher flexiblen und integrierten Formen der Jugendhilfe, wie sich also insbesondere Konstruktionen von Jugendhilfestationen und Kinderschutzzentren in dem festgehaltenen Ausmaß haben etablieren und durchsetzen können. Solche Angebote bedürfen nämlich nach aller Erfahrung gut ausgebildeter Fachkräfte, die möglichst über sozialwissenschaftliche Kenntnisse und durch diese gestützte Denkstrategien verfügen sollten.

Dabei ist im Blick auf die beteiligten Fachkräfte in der Jugendhilfe Ostdeutschlands besonders zu berücksichtigen, dass sie im Rahmen des Einigungsgeschehens

- zum einen organisatorisch Einrichtungen und Praktiken weiterführen mussten, den sozialen und kulturellen Transformationsprozess und zugleich einen Neuaufbau zu bewältigen hatten,
- den Übergang von einem Eingriffs- zu einem Dienstleistungshandeln leisten, sowie
- neue Vorstellungen von pädagogischem Handeln entwickeln mussten, die deutlich diffuser als die in der DDR-Pädagogik üblichen strengen methodischen Konzepte angelegt waren.
- Zudem hatten sie für sich selbst ein neues Selbstbild aufzubauen, da zumindest die Vorstellung von sozialer Arbeit in der DDR eher negativ belastet war, zugleich auch die eigenen biographischen Erfahrungen nicht völlig diskreditiert werden durften (vgl. Müller 2000).
- Endlich vollzogen sich diese Veränderungen in der beruflichen Einstellung weniger als Sozialisationsprozesse innerhalb des Jugendhilfesystems, sondern gleichsam im Trockenkurs nicht zuletzt von Nach- und Anpassungsqualifikationen, die häufig auf Vermittlung und Prüfung formaler Kenntnisse abhoben, eine Integration der neu erworbenen Vorstellungen in das biographische konstituierte Selbstbild und damit den Aufbau einer zureichenden Handlungskompetenz gar nicht zugelassen haben.

Eine mögliche Interpretation dieser Diskrepanz besteht freilich darin, die Veränderung in der Jugendhilfelandchaft der neuen Bundesländer allein auf extern gesetzte Faktoren zurückzuführen, die dann gleichsam technisch exekutiert worden sind. Man könnte hierin eine Bestätigung der im politischen Zusammenhang gern verwendeten Kolonialisierungsthese sehen, nach der eine kleine Gruppe westdeutscher Eroberer mit ihren rechtlichen Vorstellungen und Konzepten eine neue Jugendhilfestruktur eingerichtet hat, die dann von den alten Fachkräften ausgestaltet und ausgefüllt wird. Eine Implikation dieser These bestünde darin, dass in den neuen Strukturen dann sehr wohl alte Handlungsweisen und Methoden zum Tragen kommen. Sie würde zuge-spitzt also bedeuten, dass neben einer formalen Modernisierung inhaltlich und methodisch kaum Veränderungen stattgefunden haben, wenn nicht sogar eine Retardierung eingetreten ist. Eine zweite Interpretation kann darauf abheben, dass in der Anfangsphase dieser Neugestaltung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern junge Kräfte beteiligt waren, die sowohl im Blick auf die erlebte politische Wende wie aber auch durch die Hoffnung auf eine Sicherung eigener Arbeitsplätze hoch motiviert waren. In

der Tat gibt es einige Indizien dafür, dass zumindest in der ersten Hälfte des Jahrzehnts nach der deutschen Einigung im Jugendhilfebereich nicht nur sehr pragmatisch, sondern vor allem mit einem schier überwältigenden Elan und Leistungswillen agiert wurde. Dies gilt wohl insbesondere für die Einrichtung der neuen Hilfeformen. Umgekehrt würde dies aber nahelegen, dass die voranschreitende Ausgrenzung jüngerer Arbeitskräfte aus regulären Arbeitsverhältnissen und die zugleich zu beobachtende Zunahme des Durchschnittsalters einen Erstarrungsprozess in der Jugendhilfedynamik nach sich ziehen. Ein Indiz findet sich in der – nach Auffassung der freien Bildungsträger – nachlassenden Bereitschaft zur Teilnahme an Fortbildungsangeboten, die zum Teil für diese Bildungsträger existenziell bedrohlich werden. Die existenziell abgesicherten Fachkräfte in den unterschiedlichsten Bereichen verzichten demnach auf weitere Qualifikationsanstrengungen; am wenigsten scheint dies für die Akteure der Jugendarbeit zu gelten, trifft aber wohl auf Teile des Kindertagesstättenbereichs sowie für die stationäre Jugendhilfe zu, wobei sich hier besonders fatal auswirkt, dass die formalen Qualifikationen deutlich unter dem bundesweit gegebenen Niveau liegen. In einer längerfristigen Perspektive könnte jedenfalls eine solche Entwicklung in der Tat zu einer Ernüchterung wie aber auch zu einem Rückgriff auf traditionelle Modelle von Pädagogik führen, wobei sich beides in den Debatten etwa um Formen geschlossener Unterbringung zumindest andeutet.

Selbstverständlich lassen sich diese Beobachtungen nicht blind generalisieren, zumal sich in den Einrichtungen selbst ein demographischer Faktor auswirkt. Vor dem Hintergrund der oben angedeuteten Einwände müßte aber zumindest auch die Vermutung geprüft werden, ob in den neuen Bundesländern jenseits der formalen Qualifikationen tatsächlich sinnvoll von *weniger Fachlichkeit*, sondern nicht eher von einer *anderen Form von Fachlichkeit* gesprochen werden müßte: Diese andere Form von Fachlichkeit kennzeichnet dabei zunächst ein bestimmendes Selbstverständnis der eigenen professionellen Tätigkeit als funktional notwendig für das gesellschaftliche Zusammenleben – wobei dies freilich leicht von Auffassungen kontaminiert werden kann, welche auf eine Anpassung des einzelnen Kindes oder Jugendlichen für die gesellschaftlichen Prozesse einhergehen. Der Grat zwischen einem berufsethischen Selbstverständnis von der Bedeutsamkeit der eigenen Tätigkeit und ihrem methodischen Missverständnis ist also in der Tat schmal. Gleichwohl könnten sich hinter einem solchen berufsethisch-professionellen Selbstverständnis die fortgeschrittene Säkularisierung in den neuen Bundesländern und eine in der DDR schon geprägte Einstellung verbergen, dass – im weitesten Sinne – soziale Arbeit gesellschaftlich notwendige Arbeit ist. Etwas paradox formuliert: Jugendhilfe definiert sich für die beteiligten Fachkräfte weniger als letztlich altruistisch motivierte Hilfeleistung sondern als sachliche Notwendigkeit, die ebensolchen sachlichen Anforderungen genügen muss.

Hohe fachliche *Motivation* bei zuweilen geringer fachlicher Qualifikation zieht eine zuweilen irritierende, für westdeutsche Ohren geradezu kontrollpolitische Diktion nach sich, die wenig human, vor allem wenig an den individuellen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ausgerichtet erscheint. Im Hintergrund wirken möglicherweise auch noch Einstellungen aus einer stark medizinisch ausgerichteten, eher

gesundheitspädagogischen Ausbildung, die in der DDR offensichtlich weit verbreitet und maßgebend für die Tätigkeit in der Jugendhilfe zumindest dann war, wenn diese der Kompetenz des Ministeriums für Volksgesundheit unterstellt war. Deshalb begegnen in der Sprache der Erzieherinnen Muster der Objektivierung von Kindern und Jugendlichen, in welchen direktive, zuweilen zählende und deutlich anpassende Handlungsstrategien präferiert werden. Dabei zeigt sich der Umgang mit Problemen der Klienten tatsächlich alltäglich-pragmatischer, auf messbare Erfolge abhebend, wird jedoch offensichtlich von Familien und jungen Menschen als praktisch hilfreich empfunden²; man kann durchaus von einem, gegenüber dem im Westen verbreiteten deutlich unterschiedenen Muster der Koproduktion sozialer Dienstleistungen ausgehen. Dies ist zuweilen erschreckend, sollte gleichwohl nicht von vornherein mit ordnungs- und disziplinar-technischen Denkformen verwechselt und ebensowenig mit sozialtechnologischen Ansätzen in eins gesetzt werden – obwohl unbestritten die Gefahr zu solchen Denkformen besteht. Im Allgemeinen kann man sogar von einem Denken sprechen, dass in Anerkennung einer pädagogischen Sachgesetzlichkeit stattfindet und diese zum entscheidenden Handlungsgrund macht. Dies hat zur Nebenfolge, dass etwa pädagogikkritische Ansätze als eher eigentümlich empfunden werden, für viele nicht nachvollziehbar erscheinen. Anders formuliert: Wir sind in den neuen Bundesländern mit einer Form von Fachlichkeit konfrontiert, die zwar weniger hermeneutisch-deutend, dagegen stärker szientifisch-technisch ausgerichtet ist, gerade damit aber Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementation einer neuen Jugendhilfe bot; sie zeichnet zweifelsohne Defizite dort aus, wo es um individualisierende Perspektiven, um Verstehen kindlicher und jugendlicher Lebensäußerungen auch im Sinne der Psychoanalyse geht – sie war in der DDR weitgehend unbekannt und ist bis heute in den neuen Bundesländern kaum rezipiert. Dabei mag sich auch auswirken, dass die jüngere Entwicklung der Jugendhilfe selbst eher technologisch verfährt und der Psychoanalyse mit ihren kritischen Implikationen eher Vorbehalte gegenüber bringt. Zugleich darf man auch das Paradox nicht übersehen, dass die jüngere Entwicklung der öffentlichen Debatte von Jugendhilfe in der Verkleidung einer ökonomischen, auf messbare Evaluationskriterien abhebenden Modellierung von Organisationsformen eben solche technischen Denkweisen favorisiert. Insofern könnte man perspektivisch eine weitere Erfolgsgeschichte des Modells durchaus erwarten.

Allerdings müßte man festhalten und beklagen, dass diese professionelle Haltung wenig kritisch, vor allem wenig selbstkritisch im Blick auf die Effekte ist, die man durch das eigene Handeln erzeugt. Gleichwohl bleibt die grundlegende Selbstverständlichkeit, mit der öffentlich getragene und beruflich organisierte Erziehung wie aber auch eine Form von pädagogischer Rationalität motivational wirksam werden; es gibt offensichtlich ein höheres Selbstbewusstsein, welches auch in extremen Belastungssituationen stabilisierend wirkt. Möglicherweise birgt die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern die Provokation, dass einmal mehr über die

² Ich beziehe mich hier auf vorläufige, mündlich mitgeteilte Befunde eines Forschungsprojekts, das Klaus Wolf gegenwärtig an der Fachhochschule Neubrandenburg durchführt.

Qualifikationsprofile und über die Inhalte von Ausbildung nachgedacht werden muss (vgl. z. B. Braun 1998).

Die hier nur angedeutete, zwar auf Erfahrungen gestützte, gleichwohl unvermeidlich spekulativ wirkende These vom differentiellen Qualifikationsprofil der ostdeutschen Fachkräfte in der Jugendhilfe kann allerdings unterstützt werden durch Befunde aus der Industriosozologie (vgl. zum Folgenden z.B. Pohlmann 2000): Bei der Suche nach Erklärungen für die unerwartete Heftigkeit und langanhaltende Dauer der Strukturkrise in der ostdeutschen Wirtschaft zeichnen sich nämlich u.a. zwei Ergebnisse ab: Auf der einen Seite wurde offensichtlich der ostdeutschen Wirtschaft in ihrer ersten Neugründungsphase nach der Wende zum Verhängnis, dass sie ihre Produkte und Leistungen vor allem über Qualitätsmerkmale auf dem Markt zu platzieren suchte; in ihren ökonomischen Strategien spielten fachliche Dimensionen eine entscheidende Rolle, die jedoch von einem Markt nicht anerkannt wurden, den moderne, auf Produktqualität nur bedingt abhebende Marketingstrategien bestimmen. Ostdeutsche Unternehmen und ihre Manager scheiterten also paradoxerweise, weil sie objektiv fachlich-technisch gute Leistungen anzubieten versuchten. Analog könnte man vermuten, dass die vorhandenen Fachkonzepte der Jugendhilfe einerseits – darin liegt ein Unterschied zum ökonomischen Markt – zwar erfolgreich in Praxiszusammenhängen umgesetzt wurden, im kommunikativen »Westmarkt« der Jugendhilfe jedoch nicht ankommen konnten; für die Ostdeutschen bedeutete dies allerdings auch, dass ihre Hoffnung enttäuscht wurden, endlich eine »gute« Pädagogik mit Konzepten betreiben zu können, die ihnen im Grundsatz sinnvoll, durch politische Inanspruchnahme jedoch kontaminiert erschienen. Als symptomatisch dafür kann die Selbstverständlichkeit gelten, mit der Fachkräfte in den neuen Bundesländern ein Verständnis von Erziehung artikulieren, das in den alten Bundesländern kaum anschlussfähig erscheint, zum Teil jedoch schlicht nicht verstanden wird. Die Auseinandersetzung mit diesem Nachlass der DDR-Jugendhilfe hat nicht stattgefunden, obwohl ein Bedarf an Diskussion über pädagogische Fragen zunehmend festgehalten wird.

Auf der anderen Seite zeigen industriosozilogische Forschungen allerdings auch, wie die jüngeren, erfolgreichen Start-Up-Unternehmen der letzten Jahre sich nun zum Teil weit über den deutschen Binnenmarkt hinaus durchsetzen. Sie bauen dabei weder auf das alte, auf DDR-Mentalitäten gegründete Modell der technischen Intelligenz auf, noch übernehmen sie westdeutsche Modelle. Sie gehen vielmehr sofort zu einer Form »amerikanisierter« Strukturen und Handlungsrationaltäten über. Auch hier kann man eine Analogie im Jugendhilfesystem der neuen Bundesländer erkennen: Wengleich erzwungen durch die Mechanismen des zweiten Arbeitsmarktes setzen sich hier flexiblere Modelle der Organisation des pädagogischen Handelns ebenso durch wie Strategien, die betriebswirtschaftliche, aber auch pädagogisch-technische Denkweisen akzeptieren, wenn nicht sogar favorisieren. Die jüngeren JugendhelfemitarbeiterInnen halten sich jedenfalls wenig bei einer therapeutisch gefärbten Ethik auf, wie sie das Handeln in den alten Bundesländern prägt, sondern setzen auf »moderne« Strukturen und Pragmatiken; diese werden dann oft genug als technisch und disziplinierend von jenen interpretiert, die selbst in einer West-Mentalität sozialisiert wurden.

Die statistisch verfügbaren Daten über Ausbildungsdefizite werden mit solchen Überlegungen und Befunden freilich nur bedingt relativiert. Die Jugendhilfe kann sicher nicht auf Dauer ohne hinreichende fachliche Qualifikation auskommen. Aber sie hat möglicherweise ihr Augenmerk stärker als bisher auf professionsethische Dimensionen zu richten, in welchen der soziale und sozialpolitische Ort der beteiligten Akteure diskutiert und festgehalten wird. Es geht hier nämlich um Sinnressourcen, die möglicherweise gerade in belastenden und schwierigen Umbruchsituationen wie aber auch in einer anhaltenden Veränderungsdynamik des Jugendhilfesystems aktiviert werden können. Dabei darf das Dilemma nicht übersehen werden, dass ein solches professionsethisches Selbstverständnis in Konflikt geraten kann mit dem für alle Jugendhilfe entscheidenden Zwang zu einer rechtsstaatlichen Selbstvergewisserung und Selbstkontrolle. Wer seine Aufgaben und Leistungen im Blick auf das Gemeinwesen sowie auf pädagogische Bedürfnisse und Notwendigkeiten legitimiert, gerät leicht in Gefahr, grundrechtliche Verbindlichkeiten »um der Sache willen« zu suspendieren. Eben dies darf in der Jugendhilfe nicht geschehen, auch wenn eine solche Einschränkung mit einer Steigerung des administrativen Aufwandes einhergeht. Vielleicht gründet die dann sichtbare Erfolgsgeschichte der »Jugendhilfe Ost« darin, dass sie bei allen Vorgaben durch das SGB VIII in einem politischen und justiziellen Vakuum stattgefunden hat: hier fanden sich Freiräume, hier bestehen aber auch Problemzonen einer unzureichend gesicherten und geregelten Partizipation auch von Kindern und Jugendlichen.

Mehr noch: Zwar bestehen wenig Zweifel daran, dass die Etablierung und Entwicklung eines modernen Jugendhilfesystems in den neuen Bundesländern durch hohen individuellen Einsatz, bemerkenswerte Fähigkeiten zur Improvisation und zu pragmatischen Entscheidungen möglich wurde. Doch scheint dies nicht frei von einigen tückischen Implikationen, die mit einiger Vorsicht verfolgt werden sollten: Zum einen könnte es nämlich sein, dass die eben diskutierten Züge vor allem für die Gründergeneration der neuen Jugendhilfe in Ostdeutschland zutrifft. Ihre biographisch rekonstruierbare innere Motivation kann aber vermutlich nicht auf Dauer gestellt werden. Sie bietet vor allem keine Grundlage für eine fachliche Verstetigung. Wenn es nicht gelingt, rasch eine gut ausgebildete junge Generation von Fachkräften in die Institutionen zu bringen, droht eher ein Zusammenbruch des Systems. Zum anderen lässt sich nicht ausschließen, dass eine eher erziehungstechnologische und technische Haltung den Prozess der Etablierung der ostdeutschen Jugendhilfe begünstigt haben; als Hinweis kann man die neuerdings wieder intensiver gestellte Frage nach Methoden der Erziehung nennen. Dies ist insofern prekär, weil die – salopp formuliert – sympathisch hemdsärmelige Art, Probleme der Jugendhilfe zu bewältigen, dazu führen könnte, dass Ansprüche auf Fachlichkeit und begründetes, wie auch ausweisbares Handeln zurückgenommen und als obsolet betrachtet werden. Es lässt sich gar nicht ausschließen, dass die Kostenträger in der ganzen Bundesrepublik einen solchen Dequalifizierungsprozess der Jugendhilfe gerne befördern. Insofern geben die Daten zwar möglicherweise eine falsche Auskunft zur gegenwärtigen Fachlichkeit der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. Prognostisch interpretiert machen sie aber auf

ein brisantes Problem der Weiterentwicklung und der Zukunft von Jugendhilfe nicht nur in Ostdeutschland aufmerksam. Mehr noch: Hier könnte eine Einheit der Jugendhilfe entstehen, die höchst fatal wäre.

Literatur

- Braun, S.: Aufbruch in die Professionalität. Fortbildung von Fachkräften der Jugend(sozial)arbeit in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Unsere Jugend*, 50. Jg., 1998, Heft 7, S. 319-324.
- Brüggemann-Helmold u.a.: Psychosoziale Belastungen und soziale Unterstützungssysteme. Eine empirische Rekonstruktion der Vielfältigkeit des Hilfe- und Unterstützungsbedarfs junger Menschen, in: *Zeitschrift für Pädagogik*, 42. Jg., 1996, Heft 6, S. 811-829.
- Galuske, M./ Rauschenbach, Th.: Jugendhilfe Ost. Entwicklung, aktuelle Lage und Zukunft eines Arbeitsfeldes, Weinheim und München 1994.
- Gawlik, M./Krafft, E./Seckinger M.: Jugendhilfe und sozialer Wandel. Die Lebenssituation Jugendlicher und der Aufbau der Jugendhilfe in Ostdeutschland, Weinheim und München 1995.
- Harth, A./Herlyn, U./Scheller, G.: Segregation in ostdeutschen Städten, Opladen 1999.
- Häußermann, H.: Die Krise der »sozialen Stadt«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10-11/2000, S. 13-21.
- Janze, N.: Anhaltender Anstieg der Heimerziehung. Neue Befunde – Neue Irritationen, in: *KOM^{DAT} Jugendhilfe*, 2. Jg., 1999, Heft 1, S. 1-2.
- Jarausach, K. H.: Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/1998, S. 33-46.
- Kress, D.: Zum Aufbau der Jugendhilfe und Jugendarbeit in den neuen Bundesländern. Eine soziologische Analyse – ausgewählte Beispiele, Opladen 1997.
- Kultusministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): 2. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1998.
- Lutz, R.: Modernisierung der DDR und die Folgen für die soziale Arbeit, in: *Neue Praxis*, 30. Jg. 2000, Heft 2, S. 103-119.
- Müller, B./Rosenow, R./Wagner, M.: Dorfjugend Ost – Dorfjugend West. Jugend und Gemeinde in der Geschichte von zwei Jugendclubs. Konsequenzen für die Jugendarbeit heute, Freiburg 1994.
- Müller, M.: Berufsbiografie und Orientierungsschemata in der Sozialen Arbeit der DDR, in: *Neue Praxis*, 30. Jg., 2000, Heft 2, S. 167-175.
- Pohlmann, M.: Management im ostdeutschen Transformationsprozess. Habilitationvortrag an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Manuskript, Jena 2000.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Soziale Dienste, in: W. Böttcher, K. Klemm, Th. Rauschenbach (Hrsg.), *Bildung und Soziales in Zahlen*, Weinheim und München 2001, S. 207-270.
- Sozialreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Hrsg. vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg durch Gunnar Winkler, Berlin 1999.

- Schilling, M.: Die Fachkräfte in den Erziehungshilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), *Handbuch der Erziehungshilfen*, Münster 2001, S. 458-487.
- Seckinger, M. u.a.: *Situation und Perspektiven der Jugendhilfe*, München 1998.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Im Blickpunkt: Frauen in Deutschland*, Stuttgart 1998.
- Stickelmann, B./Frühauf, H.-P.: *Projekt: Erziehung als Modernisierung*. Fachhochschule Erfurt. Manuskript, Erfurt 1999.
- Thole, W./Küster-Schapfl, E.-U.: *Sozialpädagogische Profis. Beruflicher Habitus, Wissen und Können von PädagogInnen in der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit*, Opladen 1997.
- Treptow, R./Winkler, M./Pluto, L.: *Bericht zur Situation der Kinder und den Leistungen der Kinderhilfen in Thüringen*, Jena und Greiz 2000.
- Wolf, K.: *Machtprozesse in der Heimerziehung. Eine qualitative Studie über ein Setting klassischer Heimerziehung*, Münster 1999.

Ulrich Bürger

Können ambulante Hilfen Fremdunterbringung vermeiden?

Eine Bilanz der Hilfen zur Erziehung im Zeitalter des KJHG

Die Ausdifferenzierung der erzieherischen Hilfen im nicht-stationären Bereich in Gestalt von Erziehungsberatung (§ 28), sozialer Gruppenarbeit (§ 29), Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer (§ 30), sozialpädagogischer Familienhilfe (§ 31) und der Förderung in einer Tagesgruppe (§ 32) stellte eine der zentralen Neuerungen des Jugendhilferechts im Übergang vom Jugendwohlfahrtsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) im Jahr 1990 dar. Die Gesetzgebung trug damit den Praxisentwicklungen der 1980er-Jahre Rechnung, die – wenn auch mit erheblichen regionalen Ungleichzeitigkeiten – damit begonnen hatten, neben den klassischen Formen der stationären Erziehungshilfen in Vollzeitpflege und Heimerziehung Konzepte ambulanter Hilfen zu entwickeln und damit Wege zu suchen, die bereits seit den 1960er-Jahren kritisierte Monopolstellung der stationären Hilfen und dabei insbesondere der Heimerziehung (vgl. Bonhoeffer 1967) zu überwinden. Unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten ging es darum, im Falle eines Hilfebedarfes von jungen Menschen und deren Familien die notwendige Entlastung und Unterstützung verstärkt in die Familien hineinzuverlagern, sowohl um damit das System der Herkunftsfamilie insgesamt stärker in den Blick zu nehmen und zu stützen wie auch im Blick auf die Vermeidung von Ausgrenzungsprozessen für die Kinder und Jugendlichen. Somit fanden in den Neuregelungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Jahr 1990 auch jene fachlichen Zielsetzungen ihren Niederschlag, die im zeitgleich veröffentlichten Achten Jugendbericht der Bundesregierung als Maximen einer zukunfts- und lebensweltorientierten Jugendhilfe entfaltet worden waren.

Wie hat sich nun die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung seit In-Kraft-Treten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes entwickelt? In welchem Maße konnten sich die nicht-stationären Hilfen in diesem Feld etablieren, gab es bundesweit einheitliche Trends und welche Auswirkungen hatten diese Veränderungen auf die Inanspruchnahme der stationären Hilfen in Vollzeitpflege und Heimerziehung? Mit diesen Fragen befasst sich der vorliegende Beitrag. Bevor ihnen nachgegangen werden kann, bedarf es aber zunächst einiger definitorischer Klärungen und Erläuterungen zum Gegenstand der folgenden Darlegungen.

Die Auswertungen und Interpretationen unterscheiden die erzieherischen Hilfen in die nicht-stationären (synonym: ambulanten) Hilfen zur Erziehung nach §§ 29 bis 32 und die stationären Hilfen (synonym: Fremdunterbringungen), in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und in Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII). Die Abgrenzung unter den Begrifflichkeiten »nicht-stationär« versus »stationär« korrespondiert nicht exakt mit der Terminologie der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, die die Leistungen der Hilfen zur Erziehung in ambulante, teilstationäre und vollstationäre Hilfen untergliedert beziehungsweise in solche innerhalb und außerhalb der Herkunftsfamilie voneinander abgrenzt. Die hier vorgeschlagene Unterscheidung scheint uns aber sachgerecht, wenn man im Sinne der eingangs genannten Zielsetzungen untersuchen will, in welchem Umfang sich die mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz eingeführten ambulanten und teilstationären Hilfen im Vergleich zu den klassischen Erziehungshilfen in stationären Settings durchsetzen konnten. Am Beispiel der Zuordnung der Hilfen nach § 32 in Tagesgruppen in der amtlichen Jugendhilfestatistik zu den Hilfen außerhalb des Elternhauses lässt sich dies gut zeigen. Wenn man bedenkt, dass diese Hilfen die jungen Menschen *von den Betreuungszeiten her betrachtet* nicht mehr und nicht weniger aus dem familiären Alltag herausnimmt, als dies jeder normale Hort tut, wird die Sinnhaftigkeit der Zuordnung auch dieser Hilfe zu einem Gesamtbereich der nicht-stationären Hilfen evident.

Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf die Hilfen nach §§ 29-34 SGB VIII verweist auch darauf, dass die Hilfen in Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) und die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) in der Gegenüberstellung von nicht-stationären und stationären Hilfen keine Berücksichtigung finden. Die Gründe dafür sind unterschiedlicher Art. Auf die Betrachtung der Hilfen nach § 28 wird hier verzichtet, weil sie mit ihren im Vergleich zu den anderen erzieherischen Hilfen sehr spezifischen Zugangs- und Verlaufsstrukturen, vor allem aber auch in ihren vergleichsweise sehr hohen Fallzahlen, im Gesamtkontext der Hilfen zur Erziehung nur bedingt vergleichbar, ja in der quantitativ interpretativen Gesamtschau sogar irritierend sein können. Deshalb werden die Entwicklungen dieser Hilfeart hier nicht berücksichtigt, zumal diesbezüglich auf den Beitrag von Klaus Menne im vorliegenden Band verwiesen werden kann. Hinsichtlich der Hilfen nach § 35 besteht das Problem, dass die Zuordnung von Maßnahmen zu diesem Paragraphen seitens der Jugendämter erfahrungsgemäß sowohl für Hilfen erfolgt, bei denen der junge Mensch in seiner Herkunftsfamilie verbleibt, wie auch für solche, die definitiv außerhalb des Elternhauses durchgeführt werden. Wenngleich die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung also in der Systematik der amtlichen Jugendhilfestatistik den stationären Maßnahmen zugeordnet ist, handelt es sich in der Praxis unter Aspekten der statistischen Erfassung insoweit um eine diffuse Sammelkategorie, die – auch angesichts ihrer geringen quantitativen Bedeutung¹ – im Zuge der folgenden Auswertungen nicht weiter berücksichtigt wird.

1 So entfielen im Jahr 1998 aus der Grundgesamtheit aller Hilfen nach §§ 29-35 SGB VIII in der BRD (N=259.429) lediglich 3.840 (1,4%) auf Leistungen nach § 35.

Gar nicht erfasst sind die Hilfen zur Erziehung, die – ob stationär oder nicht-stationär – ausschließlich auf der Grundlage des § 27, also nicht in Verbindung mit einem der expliziten Leistungsparagraphen 28 bis 35 SGB VIII, gewährt werden. Diesbezüglich gibt die amtliche Jugendhilfestatistik keinerlei Auskunft, weil diese Fallkonstellation in dem Erhebungsverfahren bisher schlicht nicht vorgesehen ist. Wenngleich die auf dieser rechtlichen Grundlage durchgeführten Hilfen bisher eine quantitativ geringe Rolle spielen dürften², so ist dennoch anzumerken, dass diese Erhebungslücke angesichts der zukünftig erwartbaren zunehmenden Flexibilisierungen in der Ausgestaltung der Leistungen der Hilfen zur Erziehung zunehmend ein Problem der statistischen Abbildungen der Entwicklungen im Felde der Hilfen zur Erziehung darstellen wird, das sicherlich gelöst werden muss.

Eine weitere Begrenzung der Auswertungen liegt darin, dass geschlechtsspezifische Aspekte bei der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung keine Berücksichtigung finden. Dies ist kein Ausdruck von Ignoranz gegenüber dieser Fragestellung, sondern diese Entscheidung ist dem Sachzwang der Abhandlung einer ohnehin komplexen Themenstellung auf begrenztem Raum geschuldet. In diesem Rahmen könnten Fragestellungen zur spezifischen Situation von Mädchen in diesen Hilfen allenfalls unter legitimatorischen Aspekten Erwähnung finden. Das Gleiche gilt dem Grunde nach für Fragen hinsichtlich der spezifischen Situation von MigrantInnen im Feld der Hilfen zur Erziehung. Hinsichtlich beider Themenstellungen sei deshalb an dieser Stelle lediglich auf aktuelle einschlägige Veröffentlichungen verwiesen.³

Die Einschätzungen zur Entwicklungsdynamik der Hilfearten basieren ausschließlich auf den im Kontext der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erhobenen Daten. Wenngleich diese Datenquelle, gerade auch im Blick auf die hier untersuchten Jugendhilfeleistungen, durchaus gewisse Unsicherheiten und Unschärfen in sich trägt (vgl. grundsätzlich Rauschenbach/Schilling 1997; spezifisch zu den Hilfen zur Erziehung Blandow 1997; Gebert 1997; Schattner 1997), so bietet sie doch die bestmögliche, weil einzige Grundlage zur Annäherung an die tatsächlichen Entwicklungen.

In dem Bemühen um möglichst aktuelle Erkenntnisse konnten der Erarbeitung als jüngste verfügbare Daten die des Jahres 1998 zugrunde gelegt werden. Als Bezugsdaten zur Beurteilung der Veränderungsdynamik wurden die Jahre 1995 und 1991 herangezogen. Das Jahr 1991 wurde ausgewählt, weil dafür erstmals eine vollständige statistische Auswertung zu den Hilfen zur Erziehung nach Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vorliegt, so dass die Daten diesen Jahres die Ausgangsgröße zur Bestimmung der quantitativen Veränderungen im Leistungskanon der Hilfen zur Erziehung sind. Das Jahr 1995 wurde als zweiter Bezugspunkt gewählt, weil zum 31.12. diesen Jahres erstmals nach 1991 wieder die zuverlässigeren Ergebnisse einer Stichtagserhebung zugrunde gelegt werden konnten, nachdem die im Saldoverfahren

2 So ergab eine aktuell vom Landesjugendamt Stuttgart durchgeführte Erhebung, dass von den 12.415 in den Kreisen seines Zuständigkeitsbereiches zum 31.12.1999 laufenden Erziehungshilfen nach §§ 27, 29 bis 35 SGB VIII lediglich 141 (1%) ausschließlich auf der Grundlage des § 27 gewährt waren (vgl. Bürger 2000a).

3 Vgl. Hartwig (2000); Kallert (1999, S. 651ff.)

Deutlich ab fällt demgegenüber die Fallzahl § 29 (4.532 Hilfen). In den östlichen Bundesländern rangieren nach absoluten Fallzahlen zum Jahresende 1998 die Hilfe nach § 31 (3.984 Fälle) vor denen nach § 32 (2.837 Hilfen), gefolgt von § 30 (2.253 Hilfen). Auch hier liegt die soziale Gruppenarbeit/§ 29 mit 511 Fällen deutlich niedriger.

Die Tatsache, dass in Ost wie in West die Hilfen nach § 29 zum Jahresende 1998 in ihren absoluten Zahlen ganz deutlich unter denen der anderen nicht-stationären Hilfen lagen, ist eine wichtige Feststellung im Blick auf die Gesamtinterpretationen zur Entwicklung bei den ambulanten Hilfen in den 1990er-Jahren. Dadurch relativieren sich nämlich die vergleichsweise sehr hohen prozentualen Zuwachsraten dieser Hilfeart in Ost und West gegenüber den anderen insofern, als sie zum einen Effekt sehr niedriger Ausgangswerte im Jahr 1992 sind und zum anderen eben in absoluter Fallzahl auch im Jahr 1998 von vergleichsweise geringerer Bedeutung sind. Diese Relativierung vorausgeschickt, lässt sich jedenfalls auf der Grundlage der Stichtagsdaten zum 31.12. feststellen, dass im Zeitraum von 1991 bis 1998 in den westlichen wie den östlichen Bundesländern und damit in der BRD insgesamt die Hilfen in sozialpädagogischer Familienhilfe (§ 31) und in Tagesgruppen (§ 32) diejenigen waren, die den erheblichsten Bedeutungszuwachs hatten und die zum Jahresende 1998 die am meisten genutzten nicht-stationären Hilfen waren. Dieser Befund gewinnt an Gewicht, wenn man berücksichtigt, dass hier die im Rahmen der sozialpädagogischen Familienhilfe betreuten *Familien* und nicht die der dort geförderten *Kinder* erfasst sind. Nachdem man begründet davon ausgehen kann, dass in jeder betreuten Familie durchschnittlich etwa 2,5 Kindern erreicht werden⁵, stehen die für die BRD zum 31.12.1998 ausgewiesenen 15.268 Familien für etwa 38.000 zumindest mittelbar tangierte Kinder. Rechnet man dem die ca. 17.000 Hilfen nach § 32 hinzu, so stehen der Summe von 55.000 erreichten Kindern ca. 18.700 Hilfen nach §§ 29, 30 gegenüber.

Durchaus interessant ist auch ein anderer grundlegender Befund zur Entwicklung der ambulanten Hilfen in den 1990er-Jahren. Es zeigt sich, dass die Zuwachsdynamik nahezu ausnahmslos bei allen Hilfen, und zwar in Ost und West, in dem Vierjahreszeitraum von 1991 bis 1995 *niedriger* war als in dem Dreijahreszeitraum von 1995 bis 1998. Dieser Sachverhalt kann dahingehend interpretiert werden, dass die mit Einführung des SGB VIII intendierte Stärkung des nicht-stationären Bereichs – sicher nicht überraschend – durchaus mit »Anlaufschwierigkeiten« etwa im Blick auf den Aufbau neuer Angebotsstrukturen wie auch hinsichtlich der Überwindung seitheriger Routinen in der Ausgestaltung von Hilfesettings auf Seiten der Professionellen zu kämpfen hatte, nach deren tendenziellen Bewältigung die Zuwachsraten in der jüngeren Zeit dynamischer ausgefallen sind. So betrachtet dürfte es interessant sein, ob sich die für den Zeitraum von 1995 bis 1998 abzeichnende stärkere Dynamik fortsetzen wird, wie also entsprechende Befunde etwa zum Stichtag 31.12.2001 oder 2002 aussehen werden.

Wenn es in der Interpretation dieser wie aller folgenden Tabellen auch den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, die jeweiligen bundesländerspezifischen Aspekte, Befunde und Fragestellungen, die sich in der Gesamtschau des Tabellenmaterials

⁵ Dieser Wert ergibt sich aus Auswertungen, die beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg im Jahr 1999 durchgeführt wurden.

durchaus vielschichtig erschließen ließen, ausführlich zu thematisieren, sollen doch Kernbefunde einer länderdifferenzierten Betrachtung im Blick auf die hier interessierenden zentralen Fragestellungen erwähnt werden.⁶ Bezogen auf die Tabelle 1 zeigt sich beispielsweise, dass die Zunahme bei den nicht-stationären Hilfen in den 90er Jahren nicht nur in der summarischen Betrachtung der neuen bzw. der alten Bundesländer gilt, sondern – abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen – bezogen auf alle Hilfearten auch für jedes einzelne Bundesland. Ganz offenkundig erschließt sich dies in einem Blick auf die Prozentzellen der Tabelle. Es gibt nur sehr wenige Werte mit negativen Vorzeichen – exakt sind es nur 11 der 64 relevanten Zellen. Diese Betrachtungsweise verstärkt die These von der ganz erheblichen Ausbaudynamik der ambulanten Hilfen, weil deutlich wird, dass es sich um eine bundesweit gewissermaßen »flächendeckende« Tendenz handelt. Das einzige Bundesland, dass nach den vorliegenden Zahlen nicht in diesen Gesamtbefund passt, ist Bremen. Dort zeigen sich bei drei der vier erfassten Hilfearten rückläufige Fallzahlen.

Wenngleich diese Zeitreihenbetrachtung durchaus eine erste Einschätzung zur Entwicklungsdynamik im Beobachtungszeitraum erlaubt, so weisen Rauschenbach/Schilling (1997, insbes. S. 211ff.) doch zu Recht darauf hin, dass ein Vergleich der Daten zur Inanspruchnahme der zum Stichtag 31.12. laufenden Hilfen nur ein unvollständiges Abbild des tatsächlichen Hilfesgeschehens erschließt, weil nämlich alle Hilfen, die im abgelaufenen Jahr oder davor begonnen wurden, und die vor dem 31.12. bereits beendet wurden, nicht mit erfasst werden. Deshalb ist es im Interesse einer vollständigeren Erfassung der Hilfefälle sinnvoll, die Summe aus den zum 31.12. laufenden und den im abgelaufenen Jahr beendeten Hilfen zu bilden, weil so tatsächlich alle jungen Menschen, die im Laufe des beobachteten Jahres eine Hilfe zur Erziehung erhalten hatten, berücksichtigt werden.⁷

Über die so ermittelte Entwicklung in der Inanspruchnahme der nicht-stationären Erziehungshilfen gibt die folgende Tabelle 2 Auskunft. Die zunächst zentrale Feststellung in der Interpretation dieser Tabelle ist sicher die, dass die hier erkennbaren Veränderungen die zuvor an den Stichtagszahlen 31.12. gewonnenen Befunde nicht nur nahezu durchgängig bestätigen, sondern zum Teil noch spürbar verstärken. So zeigt sich, dass in der Summe der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. bestehenden

⁶ Bei der bundesländerspezifischen Betrachtung des Zahlenmaterials in allen verwendeten Tabellen ist zu berücksichtigen, dass sich manche extreme *prozentuale* Veränderungen vor allem aus den sehr niedrigen Ausgangszahlen des Jahres 1991 bzw. 1992 ergeben. Dieser Effekt ist stets relativierend mit zu bedenken.

⁷ Eine noch optimiertere Erfassung der Inanspruchnahme dieser Leistungen für vergleichende Betrachtungen in der zeitlichen Längsschnittperspektive wie insbesondere in der Querschnittperspektive etwa von Bundesländern wäre dann gegeben, wenn ergänzend die Gesamtverweildauer aller Fälle je Hilfeart bezogen auf das abgelaufene Jahr ermittelt werden könnte, weil sich die Hilfeintensität etwa nach dem Merkmal Hilfedauer angesichts regionalspezifisch unterschiedlicher Hilfekonzeppte sehr stark unterscheiden kann. Allerdings erlaubt die bisherige Erhebungssystematik der Bundesstatistik nicht die dazu erforderlichen Auswertungen. Für bundesland- und kreisbezogene Einschätzungen zur Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung und deren Veränderung dürfte es aber lohnend – und dem Grunde nach auf EDV-Basis auch mit vertretbarem Aufwand leistbar – sein, solche Auswertungsverfahren im Zusammenwirken mit den Statistischen Landesämtern zu entwickeln und zu implementieren.

Hilfen bei allen Hilfearten – außer § 29 – in Ost wie West erheblichere Fallzahlzuwächse zu verzeichnen waren als in der Tabelle 1, was insbesondere in den höheren Prozentwerten augenfällig wird. Sie beliefen sich bezogen auf die BRD insgesamt auf 41% bei den Hilfen nach § 30 (Tab. 1: 19%), 92% nach § 31 (Tab. 1: 68%) und 125% nach § 32 (Tab. 1: 121%). In absoluten Fallzahlen ausgedrückt, hat sich die Zahl der jungen Menschen (bzw. deren Familien/§ 31), die eine ambulante Hilfe nach §§ 29 bis 32 erhielten, von 46.287 im Jahr 1991 auf 84.860 im Jahr 1998 erhöht. Die Gesamtzuwachsrate betrug damit 83% (Tab. 1: 69%). Dieser Befund ist deshalb wichtig, weil in dieser nun vollständigeren Erfassung des tatsächlichen Fallzahlgeschehens offenkundig wird, dass die Steigerung des ambulanten Bereiches in den 1990er-Jahren noch höher lag, als man dies anhand der Stichtagsdaten annehmen würde.

Noch deutlicher als in der Tabelle 1 tritt im Übrigen zu Tage, dass dieser Ausbau »flächendeckend« in allen Bundesländern (auch hier allerdings Bremen als Ausnahme) und bei allen Hilfeformen erfolgte. Waren in der Tabelle 1 noch 11 der 64 Prozentfelder mit einem negativen Wert besetzt, so sind es hier nur noch 6 (ohne Bremen sogar nur 3). Zudem bestätigt sich in dieser Tabelle, dass die Zuwachsdynamik in dem Dreijahreszeitraum von 1995 bis 1998 überwiegend höher lag als im Vierjahreszeitraum von 1991 bis 1998.

In einer Bewertung ergibt sich nun allerdings eine veränderte Einschätzung, an deren Beispiel die Sinnhaftigkeit der auch vergleichenden Betrachtung der Stichtagsdaten zum 31.12. gegenüber der summarischen Fallzahlen beendeter und laufender Hilfen recht deutlich wird. Erheblich reduziert erscheint hier nun nämlich die in Tabelle 1 erkennbare Dominanz der Hilfen nach §§ 31 und 32 gegenüber denen nach § 29 und § 30 zum 31.12.1998. Standen in der Tabelle 1 für die BRD den insgesamt 18.742 Hilfen nach §§ 29, 30 die Summe von 32.397 Hilfen nach §§ 31, 32 gegenüber (37% versus 63% aus der Grundgesamtheit der erfassten Hilfen), so sind es in der Tabelle 2 nun 37.112 Hilfen nach §§ 29, 30 gegenüber 47.748 nach §§ 31, 32 (44% versus 56%). Damit verändert sich diese Relation von 1/3 zu 2/3 der Tendenz nach in die Nähe eines hälftigen Verhältnisses auf der Grundlage dieser realitätsgerechteren Abbildung des Hilfesgeschehens. Zu erklären ist diese Diskrepanz in den Befunden beider Tabellen dadurch, dass die Hilfen in sozialer Gruppenarbeit und in Form von Betreuungshelfern/Erziehungsbeiständen der Tendenz nach kürzere sind als die in der sozialpädagogischen Familienhilfe und in Tagesgruppen und deshalb bei der ausschließlichen Stichtagserfassung eher »verloren gehen«. Allerdings bleibt ein gewisses Übergewicht der beiden letztgenannten Hilfen bestehen, was darauf hindeutet, dass der Ausbau der nicht-stationären Hilfen etwas stärker für ein jüngeres Klientel zum Tragen gekommen ist – dies nämlich ist in der Regel eher Zielgruppe der Hilfen nach §§ 31 und 32.

Nun gilt für die bisher vorgenommenen Auswertungen in der Zeitreihenbetrachtung der absoluten Zahlen, dass sie zwar Auskunft über absolute Fallzahlveränderungen geben, dabei aber offen bleibt, in welchem Maße die beobachteten Entwicklungen auf eine veränderte relative Hilfehäufigkeit – also einen steigenden Anteil von Hilfebedürftigen an einer konstanten Grundgesamtheit – oder aber auch durch demographische Veränderungen, also infolge von Zu- oder Abnahmen in der Grundge-

Tab. 2: Entwicklung absoluter Fallzahlen der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. laufenden Hilfen nach §§ 29-32 SGB VIII (Bundesländer; 1991/92-1998)

Bundesländer	§ 29			§ 30			§ 31			§ 32			Zuw. in %		
	1992	1995	1998	1992	1995	1998	1991	1995	1998	1991	1995	1998	1991	1995	1998
Baden-Württ.	529	1.257	2.483	369	1.829	2.097	15	1.754	2.442	3.530	101	2.590	3.413	4.392	70
Bayern	543	666	701	29	1.023	2.536	148	519	1.201	1.632	214	1.696	2.228	2.923	72
Berlin	360	651	1.064	196	1.763	2.012	14	1.866	1.398	2.147	15	35	234	557	1.491
Bremen	101	43	69	-32	340	180	-66	385	417	290	-25	201	492	710	253
Hamburg	14	172	146	943	295	602	1.568	65	220	558	758	8	18	88	1.000
Hessen	307	427	495	61	1.890	2.321	23	619	847	1.311	112	773	821	1.366	77
Niedersachsen	1.610	2.126	2.414	50	1.101	1.741	137	1.001	1.386	2.302	130	845	1.214	1.758	108
Nordr.-Westf.	1.132	1.879	2.014	78	4.012	4.237	7	2.887	3.750	4.788	66	1.342	2.028	3.888	190
RhI.-Pfalz	101	230	347	244	671	632	52	407	682	859	111	695	824	1.206	74
Saarland	77	149	162	110	647	621	55	185	210	476	157	373	566	919	146
Schl.-Holst.	214	184	353	65	1.196	822	-34	354	425	629	78	1.247	1.075	1.245	0
Alte Länder	4.988	7.784	10.248	105	14.767	20.360	38	10.042	12.978	18.522	84	9.805	12.913	19.052	94
Brandenburg	7	81	347	4.857	233	239	220	783	1.082	1.354	73	46	320	563	1.124
Meckl.-Vorp.	26	149	236	808	622	724	128	1.003	1.544	1.472	47	113	614	814	620
Sachsen	76	256	540	611	576	977	148	442	1.552	2.073	369	75	284	888	1.084
Sachsen-Anh.	68	245	253	272	881	674	-31	371	548	721	94	57	404	942	1.553
Thüringen	78	184	322	313	808	776	605	386	657	812	110	34	316	535	1.474
Neue Länder	255	915	1.698	566	3.129	4.806	54	2.985	5.383	6.432	115	325	1.938	3.742	1.051
BRD insges.	5.243	8.699	11.946	128	17.887	21.180	41	13.027	18.361	24.954	92	10.130	14.851	22.794	125

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen einschließlich einer sachlogisch erforderlichen Korrektur der Fallzahlen § 30 für das Land Brandenburg 1992

samtheit der leistungsberechtigten jungen Menschen, beeinflusst wird. Dieser demographische Faktor, der insbesondere in den östlichen Bundesländern angesichts der geradezu dramatischen Veränderungen in der hier relevanten Altersbevölkerung im Beobachtungszeitraum eine wichtige Rolle spielen dürfte, lässt sich aber gewichten, indem die Entwicklung der Inanspruchnahme der Hilfen nicht anhand der absoluten Fallzahlen, sondern als Eckwert der relativen Inanspruchnahme der Hilfen je 1.000 der 0- bis unter 21-Jährigen ausgewiesen wird. Diese Umrechnung ist Grundlage der Tabelle 3, in der die Inanspruchnahme der Hilfen nach §§ 29-32 als Eckwerte je 1.000 der 0- bis unter 21-Jährigen, berechnet auf die Summe der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. laufenden Hilfen, aufbereitet ist.

Offenkundig steigt auch in dieser relativen Betrachtung die Inanspruchnahme aller nicht-stationären Hilfen in den 1990er-Jahren sehr deutlich an, und zwar auch hier »flächendeckend« über alle Hilfearten (nur 5 der 64 Prozentfelder sind mit einem negativen Wert besetzt). Der auffälligste Eindruck gegenüber den vorangegangenen Auswertungen besteht aber wohl darin, dass die prozentuale Zuwachsdynamik bei der Eckwertentwicklung in der Summe der westlichen Bundesländer bei allen vier Hilfen etwas *niedriger* liegt, als dies in der Tabelle 2 der Fall war, in der Summe der neuen Bundesländer dagegen bei allen vier Hilfen *höher* – und zwar deutlich höher – liegt als in Tabelle 2. Dies ist nun deshalb eine wichtige Erkenntnis zum Hilfegeschehen in den 1990er-Jahren, weil ganz deutlich wird, dass die relative Inanspruchnahme im ambulanten Bereich in den neuen Bundesländern gravierend stärker zugenommen hat, als dies in den alten Bundesländern der Fall war.⁸ Dies dürfte – das kann man jedenfalls vermuten – auch mit den dort insgesamt schwierigen Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien unter dem Eindruck sozialstruktureller Bedingungen und anderer, Sozialisationsprozesse beeinflussender Faktoren, wie etwa unsichere Zukunftsperspektiven, zu tun haben.⁹

Jenseits der hier nur angerissenen Ost-West-Perspektiven ist aber sicherlich eine grundlegende Feststellung zur Entwicklung der nicht-stationären Hilfen in den 1990er-Jahren aus der Tabelle 3 für die BRD insgesamt ganz klar erkennbar: Der enorme Zuwachs bei den Fallzahlen der Hilfen nach §§ 29 bis 32 ist nicht die Folge einer Zunahme der Altersgruppe der 0- bis unter 21-Jährigen, sondern die erhöhte relative Inanspruchnahme ist vor allem Ausdruck vermehrten Hilfebedarfs für junge Menschen und ihre Familien.

- 8 Rein rechnerisch betrachtet steht hinter diesem Sachverhalt die schon erwähnte empirische Tatsache, dass die Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen dort in den 1990er-Jahren gravierend rückläufig war. Bereits konstante Fallzahlen stehen so de facto für einen erhöhten relativen Hilfebedarf, erhöhte Fallzahlen um so mehr. Genau das Gegenteil gilt für die 1990er-Jahre für die westlichen Bundesländer, in denen die Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen noch zugenommen hat.
- 9 Wenngleich hier – vor allem im Blick auf den Beitrag von Winkler im vorliegenden Band – auf tiefer gehende Vergleichsbetrachtungen und Analysen im Ost-West-Vergleich verzichtet werden soll, so soll aber doch zumindest darauf hingewiesen werden, dass trotz erkennbar höherer Eckwertdynamik bei allen vier Hilfen der Eckwert von zwei der vier erfassten Hilfearten (§ 29, § 32) in der Summe der neuen Bundesländer 1998 noch *unter* dem der alten Bundesländer lag.

Tab. 3: Entwicklung der Inanspruchnahme der Hilfen nach §§ 29-32 SGB VIII in der Summe der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. laufenden Hilfen (Bundesländer; 1991/92-1998; je 1.000 der 0- bis unter 21-Jährigen)

Bundesländer	§ 29			§ 30			§ 31			§ 32			Zuw. in %
	1992	1995	1998	1992	1995	1998	1991	1995	1998	1991	1995	1998	
Baden-Württ.	0,23	0,52	1,02	0,79	0,70	0,86	9	1,02	1,45	1,12	1,42	1,80	61
Bayern	0,21	0,24	0,25	0,39	0,76	0,92	135	0,44	0,59	0,65	0,82	1,06	64
Berlin	0,48	0,89	1,52	2,37	4,07	2,88	22	1,91	3,07	0,05	0,32	0,80	1.598
Bremen	0,75	0,32	0,52	-31	1,35	0,87	-66	3,12	2,18	1,50	3,68	5,35	257
Hamburg	0,04	0,53	0,45	904	1,86	4,85	412	0,68	1,73	0,03	0,06	0,27	959
Hessen	0,25	0,33	0,38	53	1,72	1,77	17	0,66	1,00	0,62	0,64	1,04	68
Niedersachsen	0,96	1,20	1,33	39	0,98	1,44	120	0,78	1,27	0,50	0,69	0,97	93
Nordrh.-Westf.	0,29	0,47	0,50	70	1,06	1,06	2	0,94	1,18	0,35	0,51	0,96	177
RhL.-Pfalz	0,12	0,26	0,38	218	0,70	1,10	40	0,76	0,93	0,81	0,91	1,31	61
Saarland	0,34	0,65	0,71	107	2,71	4,37	52	0,91	2,08	1,66	2,47	4,01	142
Schl.-Holst.	0,37	0,31	0,58	55	1,39	1,30	-38	0,62	1,03	2,18	1,82	2,04	-6
Alte Länder	0,34	0,52	0,67	96	1,18	1,33	32	0,69	1,21	0,67	0,86	1,24	85
Brandenburg	0,01	0,13	0,57	5,449	0,34	1,23	258	1,15	1,72	0,07	0,51	0,93	1.270
Meckl.-Vorp.	0,05	0,31	0,53	1.009	1,15	3,20	178	1,86	3,22	0,21	1,28	1,84	780
Sachsen	0,07	0,25	0,56	746	0,94	1,47	196	0,38	1,49	0,06	0,27	0,92	1.310
Sachsen-Anh.	0,10	0,38	0,43	345	1,24	1,03	-17	0,52	0,86	0,08	0,63	1,58	1.875
Thüringen	0,12	0,31	0,58	396	1,21	1,30	-10	0,58	1,10	0,05	0,53	0,96	1.789
Neue Länder	0,07	0,27	0,54	688	1,00	1,52	82	0,79	1,59	0,09	0,57	1,18	1.263
BRD insges.	0,29	0,47	0,65	126	1,15	1,36	40	0,71	0,99	0,55	0,80	1,23	124

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfen«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Darüber hinaus zeigen diese Eckwertberechnungen nun noch deutlicher, als dies in der vorangegangenen Tabelle der Fall war, dass im Jahr 1998 die Inanspruchnahme der Hilfen in sozialpädagogischer Familienhilfe und Tagesgruppen gegenüber denen in sozialer Gruppenarbeit bzw. in Gestalt von Erziehungsbeistandschaft/Betreuungshelfern deutlich höher lag. Im Jahr 1998 betrug der Eckwert der beiden Erstgenannten (§§ 31,32) in der Summe 2,45 gegenüber 2,0 Hilfen nach §§ 29, 30 je 1.000 der 0- bis unter 21-Jährigen in den westlichen Bundesländern. In den östlichen Bundesländern beliefen sich diese Vergleichswerte auf 3,21 gegenüber 2,06 Hilfen. Insgesamt belief sich dieses Verhältnis für das Bundesgebiet auf 2,58 Hilfen gegenüber 2,01.¹⁰

Ein anderer Blickwinkel auf die Tabelle 3 zeigt im Übrigen, in welchem unterschiedlichen Maße die einzelnen Hilfearten in den einzelnen Bundesländern zur Verfügung stehen bzw. genutzt werden. Die Varianz der Eckwerte innerhalb der Gruppe der neuen bzw. der alten Bundesländer im Jahr 1998 ist bei den einzelnen Hilfearten zum Teil enorm hoch. So liegt beispielsweise die Streuung beim Eckwert der Hilfen nach § 32 in den westlichen Bundesländern zwischen 0,27 und 5,35 Hilfen je 1.000 der 0- bis unter 21-Jährigen (so betrachtet sind das etwa 1.900%), wobei sich die Varianz in der Gruppe der neuen Bundesländer wesentlich geringer, man könnte im Vergleich zur Situation in den alten Bundesländern fast sagen: recht homogen darstellt. Hier könnte zum Tragen kommen, dass die neuen Bundesländer mit Einführung des SGB VIII gleichermaßen vor der Notwendigkeit einer radikalen Neugestaltung ihrer Jugendhilfestrukturen standen, die eher einen tendenziellen Gleichklang der Entwicklungen begünstigt haben. In den alten Bundesländern erfolgte die Implementation des neuen Gesetzes dagegen gewissermaßen unter der Bürde seitheriger (auch hartnäckiger) Traditionen und Routinen, die Neues in unterschiedlichem Maße durchsetzungsfähig machten. Durchaus kritisch ist vor diesem Hintergrund, vor allem im Blick auf die westlichen Bundesländer anzumerken, dass die Chancen junger Menschen und ihrer Familien, im Falle des Hilfebedarfs eine Auswahl zwischen den im SGB VIII – als Bundesgesetz ja einheitlich – vorgegebenen Hilfeformen zu haben, de facto deutlich unterschiedlich sind. Dies ist, vor allem aus dem Blickwinkel der leistungsberechtigten Bürger gesehen, ein durchaus problematischer Zustand.

Damit sollen die Betrachtungen zur Entwicklung ausschließlich des Bereichs der nicht-stationären Hilfen zum Abschluss kommen. In einem Zwischenresümee kann hinsichtlich unserer Fragestellungen, welche Entwicklungen sich in den 1990er-Jahren, also seit Inkrafttreten des SGB VIII im Feld der nicht-stationären Hilfen zur Erziehung vollzogen haben, folgendes festgehalten werden:

¹⁰ Die Tatsache, dass hier nun wieder ein stärkeres Gewicht der Hilfen nach §§ 31, 32 in Erscheinung tritt – also eher wieder kongruent mit dem Befund in der Tabelle 1 ist, der im Kontext der Interpretationen zur Tabelle 2 relativiert werden musste –, liegt daran, dass die einzelnen Jahrgänge innerhalb der Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen deutlich unterschiedlich stark besetzt sind. Das hat zur Folge, dass sich absolute Fallzahlverhältnisse unter Gewichtung dieses Faktors in erheblich veränderte relative Größen wandeln können.

- Bei allen Hilfen nach §§ 29 bis 32 gab es erhebliche Fallzahlzuwächse, die in der Summe der vier Hilfearten einen Anstieg um 83% ergeben, also fast einer Verdoppelung entsprechen,
- diese Entwicklung gilt nahezu ausnahmslos für alle Bundesländer, es handelt sich insofern um einen »flächendeckenden« Trend,
- deutlich erkennbar ist eine höhere Zuwachsdynamik in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre, was darauf hindeutet, dass die Umsetzung der im SGB VIII angelegten neuen Leistungsstrukturen zunächst schwächer, inzwischen zunehmend ge-griffen haben,
- in der Zuwachsdynamik dominieren die sozialpädagogische Familienhilfe und die Hilfen in Tagesgruppen,
- der Zuwachs der absoluten Fallzahlen ist Folge einer erhöhten relativen Inanspruchnahme der ambulanten Hilfen, also eines steigenden Unterstützungsbedarfs bei jungen Menschen und deren Familien,
- der Anstieg der relativen Hilfehäufigkeit ist in den neuen Bundesländern deutlich stärker als in den alten Ländern,
- es zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Nutzung der verschiedenen nicht-stationären Hilfen im Vergleich der Bundesländer, und zwar insbesondere im Vergleich der alten Bundesländer.

Damit kann insgesamt betrachtet ein bemerkenswerter Ausbau der nicht-stationären Erziehungshilfen seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes festgestellt werden, der nach anfänglich vergleichsweise zögerlicher Implementation in den Jahren bis 1995 in den dann folgenden Jahren eine deutliche Zuwachsdynamik entfaltet hat. Letzteres dürfte vermutlich aber auch damit zusammenhängen, dass seit Mitte der 1990er-Jahre, vor allem ausgelöst durch das 1994 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) veröffentlichte Grundsatzpapier zur »Outputorientierten Steuerung« in der Jugendhilfe, der Programmsatz von einem »Umbau statt Ausbau« der Jugendhilfe propagiert wurde, der eine Reduzierung der stationären Fallzahlen – und dabei insbesondere der vergleichsweise kostenintensiven Heimerziehung – durch einen verstärkten Ausbau ambulanter Erziehungshilfen als notwendiges und realistisches Ziel proklamierte.

Wie hat sich nun im Zuge des offenkundig erheblichen Ausbaus der nicht-stationären Hilfen – vieler Orts zudem flankiert von einer apodiktischen Zielsetzung einer Reduzierung der stationären Fallzahlen – die Inanspruchnahme der Hilfen in Vollzeitpflege (§ 33) und in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34) tatsächlich entwickelt? Auskunft darüber geben die folgenden Auswertungen.

2. Entwicklungen im stationären und nicht-stationären Bereich zwischen 1991 und 1998

Im Kontext der folgenden Betrachtungen werden die stationären Hilfen nach § 33 SGB VIII und nach § 34 SGB VIII entsprechend der Erfassung in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik jeweils einschließlich der Fälle ausgewiesen, in denen sie in Verbindung mit § 41 SGB VIII für junge Volljährige gewährt wurden. Die Veränderungsdynamik wird nun nur noch in der Summe der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. laufenden Hilfen untersucht, weil dies die sachgerechte Abbildung des tatsächlichen Hilfesgeschehens ist. Da es nun aber in erster Linie nicht mehr um Erkenntnisse zu den Entwicklungen *innerhalb* des Feldes der nicht-stationären Hilfen geht, sondern um Fragen möglicher Wechselwirkungen *zwischen* dem Ausbau ambulanter Hilfen und der Fallzahlentwicklungen im stationären Bereich, werden die nicht-stationären Hilfen nur in der Summe aller Leistungen nach §§ 29-32 SGB VIII ausgewiesen, um die Tabellen übersichtlicher und fokussiert auf die hier nun vorrangige Fragestellung halten zu können. Allerdings werden die stationären Fallzahlen ergänzend auch getrennt nach § 34 und § 33 SGB VIII ausgewiesen, um zumindest am Rande¹¹ auch einschätzen zu können, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich die vielerorts propagierte Zielsetzung einer Reduzierung der Hilfen nach § 34 durch den Ausbau ambulanter Hilfen jedenfalls in den empirischen Befunden wiederfindet.¹²

Nachdem die Entwicklungen bei den ambulanten Hilfen in den 1990er-Jahren bereits ausführlicher betrachtet wurden, sollen zunächst zumindest die zentralen Entwicklungslinien im stationären Bereich, also bei den Hilfen nach § 33 in Vollzeitpflege und nach § 34 in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen, beschrieben werden, bevor im Anschluss daran nach möglichen Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Leistungsfeldern gefragt wird.

Im Zeitraum von 1991 bis 1998 haben die Fremdunterbringungen in den alten Bundesländern von 117.739 auf 136.604 (plus 16%) und in den neuen Bundesländern von 26.631 auf 34.125 (plus 28%) zugenommen. Damit wird eine zentrale Fragestellung dieser Auswertungen unübersehbar und eindeutig gleich zu Beginn dieser Betrachtungen beantwortet: Der ganz erhebliche Ausbau der nicht-stationären Hilfen hat keinen Rückgang bei den stationären Fallzahlen bewirken können. Im Gegenteil stiegen diese Zahlen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang in Ost und West – erheblich an. Dabei gilt, dass es sich jeweils um kontinuierliche Zuwachstendenzen zwischen

11 Siehe zur ausführlichen Betrachtung von Entwicklungen im Feld der stationären Hilfen den Beitrag von Blandow/Walter im vorliegenden Band.

12 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückgang der stationären Hilfen bei einem zeitgleichen Ausbau der nicht-stationären Hilfen keineswegs ein zwingender Beleg dafür wäre, dass der Rückgang der stationären Fallzahlen in einem kausalen Zusammenhang dazu steht. Die Bedarfsgenese im Feld der Hilfen zur Erziehung, und dabei insbesondere auch der Heimerziehung, ist nur im komplexen Zusammenwirken einer Vielzahl bedarfsbeeinflussender Variablen zu verstehen (vgl. Bürger 1999b). Was hier aber geprüft werden kann, ist die Frage, ob es überhaupt eine solche zeitgleiche Entwicklung gegeben hat.

Tab. 4: Entwicklung der absoluten Fallzahlen in der Summe beendeter und am 31.12. laufender nicht-stationärer (§§ 29-32 SGB VIII) und stationärer (§§ 33, 34 SGB VIII) Hilfen (Bundesländer; 1991-1998)

	§§ 29-32						§§ 33, 34						... ambul. je 1 stat. Hilfe			§ 33			§ 34			§ 33 an 33/34 in %			
	1991		1995		1998		1991		1995		1998		1991	1995	1998	1991	1995	1998	1991	1995	1998	1991	1995	1998	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
BW	6702	87	8778	106	12502	106	14991	15509	16477	10	0,45	0,57	0,76	6204	6503	6777	8787	9006	9700	41	42	41	41	42	41
BY	3781	106	6177	7792	12502	106	14739	16240	17807	21	0,26	0,38	0,44	5814	6243	7055	8925	9997	10752	39	38	40	40	38	40
BE ¹	4024	44	5261	5780	7792	44	11536	12853	13970	21	0,35	0,41	0,41	3515	3776	3850	8021	9077	10120	30	29	28	30	29	28
HB	1027	15	1132	1185	1585	15	1900	1850	2331	23	0,54	0,61	0,51	907	807	929	993	1043	1402	48	44	40	44	40	40
HH ¹	382	518	1012	2360	518	518	2839	3314	5839	106	0,13	0,31	0,40	1155	1018	1606	1684	2296	4233	41	31	28	41	31	28
HE ¹	3589	53	4324	5493	53	9761	9700	10868	10868	11	0,37	0,45	0,51	4018	3519	3578	5743	6181	7290	41	36	33	41	36	33
NI	4557	60	6467	9084	60	13000	13777	15414	15414	19	0,35	0,47	0,59	6555	6607	6979	6445	7170	8435	50	48	45	50	48	45
NW	9373	83	11894	14981	83	34890	33650	37630	37630	8	0,27	0,35	0,40	14143	13358	14471	20747	20292	23159	41	40	38	41	40	38
RP	1874	83	2368	3429	83	6793	7163	7710	7710	13	0,28	0,33	0,44	3156	3155	3326	3637	4008	4384	46	44	43	46	44	43
SL	1282	99	1546	2557	99	2039	2390	2822	2822	38	0,63	0,65	0,91	748	881	1032	1291	1509	1790	37	37	37	37	37	37
SH	3011	0,3	2506	3019	0,3	5251	5321	5736	5736	9	0,57	0,47	0,53	2715	2611	2656	2536	2710	3080	52	49	46	52	49	46
ABL	39602	72	51465	68182	72	117739	121767	136604	136604	16	0,34	0,42	0,50	48930	48478	52259	68809	73289	84345	42	40	38	42	40	38
BB	1069	181	1722	3009	181	5316	7012	7062	7062	33	0,20	0,25	0,43	1411	2424	2376	3905	4588	4686	27	35	34	27	35	34
MV	1764	123	3031	3938	123	4040	4761	5133	5133	27	0,44	0,64	0,77	999	1331	1514	3041	3430	3619	25	28	29	25	28	29
SN	1169	322	3069	4931	322	7832	9556	9505	9505	21	0,15	0,32	0,52	2046	2968	2937	5786	6588	6568	26	31	31	26	31	31
ST	1377	83	1871	2526	83	4995	4834	7488	7488	50	0,28	0,39	0,34	1019	1654	2294	3976	3180	5194	20	34	31	20	34	31
TH	1306	74	1933	2274	74	4448	4557	4937	4937	11	0,29	0,42	0,46	1215	1550	1640	3233	3007	3297	27	34	33	27	34	33
NBL	6685	149	11626	16678	149	26631	30720	34125	34125	28	0,25	0,38	0,49	6690	9927	10761	19941	20793	23364	25	32	32	25	32	32
BRD	46287	83	63091	84860	83	144370	152487	170729	170729	18	0,32	0,41	0,50	55620	58405	63020	88750	94082	107709	39	38	37	39	38	37

1 Bezüglich der Fallzahlen der Hilfen nach § 34 ist hinsichtlich der Länder Berlin, Hamburg und Hessen zu berücksichtigen, dass insbesondere diese Bundesländer in nicht-unterheblichen Maße Leistungen für unbegleitete Minderjährige erbringen, was deren Leistungsprofil sicher in gewissem Umfang verzerrt.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

1991 über 1995 bis 1998 handelt, wobei sich insbesondere in den westlichen Bundesländern eine höhere Zuwachsrates im Zeitraum von 1995 bis 1998 zeigt.¹³ Deutlich wird auch, dass die Fremdunterbringungszahlen ausnahmslos in *allen* Bundesländern angestiegen sind, so dass auch hier – eindeutiger noch als bei den verschiedenen Vergleichsbetrachtungen zum ambulanten Bereich – von einem generellen Trend gesprochen werden muss. Betrachtet man gesondert die Entwicklung bei den Hilfen in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen, so errechnet sich ein Fallzahlzuwachs im Vergleich der Jahre 1991 und 1998 um 23% in den westlichen und 17% in den östlichen Bundesländern. In der BRD insgesamt stieg die Zahl der Hilfen nach § 34 um 18.959 Fälle bzw. 21%. Auffällig sind im Blick auf die verschiedenen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern die unterschiedlichen prozentualen Zuwächse bei den Fremdunterbringungen, die nicht unerheblich streuen. Wie nach den vorangegangenen interpretativen Zugängen und Befunden zum nicht-stationären Bereich zu erwarten, schlagen diese absoluten Fallzahlzunahmen natürlich in dem Wert der relativen Inanspruchnahme insbesondere in den neuen Bundesländern noch einmal ganz anders zu Buche – darauf wird im Kontext der Betrachtungen zur Tabelle 5 noch näher eingegangen werden.

Wie in der rechten Spalte der Tabelle 4 erkennbar, haben sich die Anteile der Hilfen nach § 33 und nach § 34 an der Grundgesamtheit der Fremdunterbringungen unterschiedlich entwickelt. Während der Anteil der Vollzeitpflege in den westlichen Bundesländern von 42% im Jahr 1991 auf 38% im Jahr 1998 zurückging,¹⁴ stieg der Anteil in den neuen Bundesländern von 25% auf 32%. Letzteres ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die Vollzeitpflege im Jugendhilfesystem der DDR eine sehr nachrangige Rolle gespielt hatte, so dass sich hier in den 1990er-Jahren Expansionstendenzen letztlich im Sinne eines Nachholeffektes entwickeln konnten. Allerdings fällt auf, dass auch hier der Anteil der Vollzeitpflege seit 1995 stagniert, genauer betrachtet sogar tendenziell eher geringfügig rückläufig war. Während alle fünf neuen Bundesländer im Zeitraum von 1991 bis 1995 kräftige Zuwächse im Vollzeitpflegeanteil verzeichneten, nahm der Anteil in drei Ländern von 1995 bis 1998 wieder leicht ab. In einem Fall blieb er konstant, nur in einem dieser Bundesländer nahm er – aber auch hier nur sehr geringfügig – um einen Prozentpunkt weiter zu.¹⁵

13 Hier kann man allerdings nicht ausschließen, dass es sich – nachdem die Angaben für 1995 auf real erhobenen Stichtagsdaten basieren, die 1998er-Zahlen aber über die Berechnung des Saldos der seither gemeldeten Neufälle und der beendeten Hilfen generiert sind – bei der höheren Dynamik in diesem Zeitraum zumindest zum Teil auch um eine Folge des »typischen« Meldefehlers handeln könnte.

14 Vgl. zu den Hintergründen dieser Entwicklung Bürger (1999a).

15 Interessant ist im Übrigen, dass auch in den westlichen Bundesländern – obwohl der prozentuale Anteil der Vollzeitpflege an den Fremdunterbringungen abnahm – deren absolute Fallzahl gestiegen ist. Das hat damit zu tun, dass die Zahl der Hilfen nach § 34 noch wesentlich stärker zugenommen hat, was unter anderem im Zusammenhang mit den Veränderungen in der quantitativen Besetzung der Jahrgänge in der Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen in den 1990er-Jahren steht. Für die im Verlauf der 1990er-Jahre zunehmend dominierenden älteren Jahrgänge kommt eine Hilfe in Vollzeitpflege typischerweise weniger in Frage. Da die stark besetzten älteren Jahrgänge bis etwa zum Jahr 2005 aus der Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen »herausgewandert« sein werden, ist es durchaus denkbar, dass dann auch der Anteil der Hilfen nach § 33 an der Grundgesamtheit der stationären Hilfen wieder zunimmt.

Betrachtet man nun die Entwicklungen im ambulanten Bereich und die des stationären Bereichs in einer Gesamtschau, dann zeigt sich ganz deutlich, dass mit einem prozentualen Ausbau der Hilfen nach §§ 29 bis 32 um 83% in der BRD eine Steigerung der Fremdunterbringungen um 18% einherging. In den neuen Bundesländern stiegen trotz eines wesentlich stärkeren prozentualen Zuwachses der nicht-stationären Hilfen um 149% die Fremdunterbringungen um 28%. Bemerkenswert ist, dass *alle* Bundesländer in Ost und West Zuwächse bei den nicht-stationären Hilfen hatten, ausnahmslos *alle* aber auch Steigerungen bei den Fremdunterbringungszahlen zu verzeichnen hatten.

Der Befund der ganz erheblicheren Fallzahlsteigerungen bei allen erzieherischen Hilfen in den neuen Bundesländern bestärkt die Vermutung, dass Zusammenhänge zu den spezifischen sozioökonomischen Verhältnissen und den daraus resultierenden Problemlagen auch für junge Menschen und deren Familien bestehen dürften. Er lässt im Übrigen auch ahnen, vor welchen erheblichen Problemen die ohnehin finanzschwachen öffentlichen Träger der Jugendhilfe dort derzeit und perspektivisch hinsichtlich der Finanzierung des vorhandenen Hilfebedarfs stehen dürften.

Ein weiterer Aspekt in der Betrachtung der Tabelle 4 soll nun einer gerade zur Einschätzung des Verhältnisses von nicht-stationären zu stationären Hilfen wichtigen Kennzahl gelten. Es geht dabei um die Relation, wie viele ambulante Hilfen rechnerisch auf 1 Hilfe nach §§ 33, 34 kommen. Die einschlägigen Spalten sind mit »... ambulante je 1 stationäre Hilfe« überschrieben und zeigen, dass im Jahr 1998 in den westlichen Bundesländern durchschnittlich 0,5 und in den östlichen Bundesländern durchschnittlich 0,49 ambulante Hilfen auf eine Fremdunterbringung kamen, das Leistungsprofil Ost/West in dieser Betrachtung also nahezu identisch war. Allerdings haben die östlichen Bundesländer in der Zeitreihe von 1991 über 1995 bis 1998 gegenüber den westlichen Bundesländern deutlich aufholen müssen, um diesen Gleichstand zu erreichen. Auch hier schlagen sicherlich die unterschiedlichen Wurzeln der hier erfassten Entwicklungen in den früheren Jugendhilfesystemen der beiden deutschen Staaten durch.

Betrachtet man diese Relation für die Bundesländer im Einzelnen, dann zeigen sich auch hier durchaus erhebliche Unterschiede. Kamen im Jahr 1998 beispielsweise in Hamburg auf einen jungen Menschen, der eine Hilfe nach §§ 29 bis 32 erhielt, 2,5 Betreuungen im stationären Bereich, so hielt sich dieses Verhältnis im Saarland mit einer Relation von nahezu 1 : 1 in etwa die Waage. Auch dies verweist noch einmal darauf, dass die Chancen junger Menschen und ihrer Familien, im Falle eines Bedarfs an erzieherischen Hilfen diese in Gestalt einer nicht-stationären Maßnahme zu erhalten, in Abhängigkeit davon, in welchem Bundesland sie leben, stark variieren. Andererseits ist aber auch erkennbar, dass sich dieses Verhältnis in den 1990er-Jahren in *allen* Bundesländern (mit Ausnahme Bremens) zugunsten einer stärkeren Gewichtung der ambulanten Hilfen verändert hat. Dies kann sicher als ein positiver empirischer Befund im Blick auf die Umsetzung der mit der Einführung des SGB VIII verfolgten Intentionen bewertet werden.

Gleichwohl zeigen diese Zahlen aber auch, dass die stationären Maßnahmen das Feld der erzieherischen Hilfen in einer nach wie vor gravierenden Art und Weise dominieren. Im Durchschnitt der Länder kamen auf 1 ambulante Hilfe 2 Fremdunterbringun-

gen. Ganz offensichtlich besteht also ein weiterer Entwicklungsbedarf im Ausbau des nicht-stationären Bereichs. Pointiert ließe sich fragen, ob mit realistischem Blick überhaupt erwartet werden kann, dass die von Vielen erhofften Auswirkungen eines »starken« Ausbaus der ambulanten Angebote auf die Inanspruchnahme stationärer Hilfen angesichts dieses de facto immer noch sehr geringen Stellenwerts der ambulanten Hilfen vernünftigerweise überhaupt erwartet werden können. Diese Befunde und die daraus abgeleitete Frage korrespondieren im Übrigen auch mit den Ergebnissen aus Betrachtungen zur Entwicklung der Kostenaufwendungen im Bereich der erzieherischen Hilfen. Sie zeigen, dass der nach wie vor und mit großem Abstand höchste wie auch im Kostenzuwachs ganz deutlich stärkste Ausgabenanteil auf den Bereich der stationären Hilfen entfällt (vgl. dazu Bürger 1998).

An dieser Stelle ist es nun allerdings wichtig, mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, dass diese auf den ersten Blick durchaus ernüchternden Erkenntnisse einer steigenden Fallzahlentwicklung im stationären Bereich *trotz* eines deutlichen Ausbaus ambulanter Hilfen nicht dahingehend interpretiert werden können, dass der Ausbau der ambulanten Hilfen in den 1990er-Jahren deshalb unsinnig und insbesondere im Blick auf Ausgabenentwicklungen unnützlich gewesen wäre. Einmal ganz abgesehen davon, dass vielen jungen Menschen und deren Familien dadurch die ihnen rechtlich zustehende Jugendhilfeleistung bedarfsgerecht erbracht werden konnte, steht völlig außer Frage, dass die öffentlicher Träger heute mit wesentlich höheren stationären Fallzahlen und damit auch Jugendhilfeausgaben konfrontiert wären, wenn es diese Stärkung des ambulanten Bereichs nicht gegeben hätte.

Dass die Erwartungen vieler Akteure im Feld der Jugendhilfe, durch den Ausbau der nicht-stationären Hilfen einen quasi automatischen Rückgang der stationären Fallzahlen bewirken zu können, sich so nicht erfüllt haben, hat damit zu tun, dass im Propagieren dieser Konzepte nicht hinreichend bedacht wurde, dass die Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen nicht nur etwas mit der Verfügbarkeit von Angeboten im Bereich der ambulanten Hilfen zu tun hat, sondern dass der Bedarf sich beispielsweise auch in Abhängigkeit davon verändert, in welchem Maße das Erziehungsgeschehen in Familien unter dem Einfluss des sozialstrukturellen Wandels insbesondere in belasteten Familien zunehmend unter Druck geraten kann, so dass im Ergebnis, trotz eines zeitgleichen Ausbaus der ambulanten Hilfen, der Erziehungshilfebedarf insgesamt zunimmt und deshalb die erhofften Reduzierungen bei den Fremdunterbringungen und insbesondere auch der Heimerziehung nicht erzielt werden konnten (vgl. Bürger 1999b).

Wenngleich sich angesichts dieser Befunde und Betrachtungen hinsichtlich der Steuerbarkeit von Entwicklungen im stationären Bereich eine empirisch aufgeklärte Ernüchterung einstellen mag, so darf aber nicht übersehen werden, dass die bisherigen Analysen nicht nur er-, sondern durchaus auch noch verklärende Elemente in sich tragen. Dieser Hinweis rekurriert darauf, dass die Veränderungen in der Inanspruchnahme der ambulanten versus der stationären Hilfen lediglich bezogen auf die Grundgesamtheit der 0- bis unter 21-Jährigen *in der Summe* dieser Alterspopulation untersucht wurden. Nun waren aber zum einen in den 1990er-Jahren – darauf wurde an ver-

schiedenen Stellen schon hingewiesen – die einzelnen Altersjahrgänge innerhalb dieser Altersklasse sehr unterschiedlich stark besetzt. Nachdem zum anderen verschiedene Hilfearten im Leistungskanon der ambulanten Hilfen typischerweise in besonderem Maße für bestimmte Altersgruppen infrage kommen – die Sozialpädagogische Familienhilfe etwa wendet sich überwiegend an Familien mit jüngeren Kindern, in Tagesgruppen werden in der Regel Kinder im Alter von 6 bis 14 Jahren betreut –, ist es durchaus lohnend, ergänzend und vertiefend danach zu fragen, ob sich etwa bei einer alterklassenspezifischen Unterscheidung der Population der geförderten jungen Menschen möglicherweise doch zeigt, dass mit einer verstärkten Inanspruchnahme ambulanter Hilfen der Tendenz nach ein Rückgang bei den stationären Hilfen in der jeweiligen Altersklasse einhergeht.

3. Vertiefende Betrachtungen zur veränderten Inanspruchnahme ambulanter und stationärer Hilfen

Die eben angesprochenen alterklassendifferenzierten Auswertungen werden in Gestalt des in Tabelle 5 aufbereiteten Materials vorgenommen. Dabei wird – gerade weil es in diesem Zusammenhang besonders wichtig ist, den demographischen Faktor mit zu gewichten – mit den Eckwerten der relativen Inanspruchnahme der Hilfen je 1.000 der jeweiligen Altersklasse gearbeitet. Wenngleich es dem Grunde nach durchaus interessant wäre, diese Betrachtungen auch differenziert nach Bundesländern und vor allem auch in einer Differenzierung nach den einzelnen nicht-stationären Hilfearten vorzunehmen, müssen sich die folgenden Auswertungen aus Gründen der Überschaubarkeit (und des andernfalls ganz erheblichen Darstellungsumfanges) auf summarische Betrachtungen nach ambulant versus stationär sowie in der Unterscheidung West/Ost beschränken.

Die Sinnhaftigkeit dieser Herangehensweise wird evident, wenn man die erheblich differierenden Eckwerte wie auch Veränderungsraten der Altersklassen betrachtet, die allerdings in den alten und den neuen Bundesländern recht unterschiedlich ausfallen.

In den westlichen wie in den östlichen Bundesländern nimmt der Eckwert bei der Inanspruchnahme der nicht-stationären Hilfen in nahezu allen Altersklassen zu, wobei der prozentuale Zuwachs in den neuen Bundesländern aber überwiegend erheblich höher ausfällt als in den alten. Ganz anders stellen sich demgegenüber die Veränderungen im stationären Bereich dar. Während hier in den alten Bundesländern in 3 von 5 Altersklassen rückläufige Werte zu verzeichnen sind, steigen sie in den neuen Bundesländern in allen Altersklassen an. Geradezu dramatisch prägen sich die unterschiedlichen Ost-/West-Entwicklungen in der Zuwachsdynamik des Fremdunterbringungseckwertes aus: Während die Fremdunterbringungsquote der unter 21-Jährigen in den alten Bundesländern im Zeitraum von 1991 bis 1998 um 5% zunahm, lag die Steigerung in den neuen Bundesländern bei 51%. In Ost wie in West steigt der Eckwert mit zunehmenden Alter der Adressaten kontinuierlich an, erst die Altersklasse

Tab. 5: Eckwerte in der Summe der am 31.12. laufenden und der im abgelaufenen Jahr abgeschlossene Hilfen (Deutschland, alte und neue Länder; 1991-1998)

Altersgruppen	Alte Länder							
	§§ 29-32 ¹			Veränderung	§§ 33/34			Veränderung
	1991	1995	1998	91-> 98 in %	1991	1995	1998	91-> 98 in %
0 bis < 6 J.	2,04	2,13	2,75	35	3,73	3,09	2,97	-20
6 bis < 12 J.	2,73	3,26	4,18	53	6,95	6,61	6,31	-9
12 bis < 15 J.	3,70	5,32	7,73	109	11,11	10,75	10,97	-1
15 bis < 18 J.	3,84	4,76	6,04	57	16,40	15,63	16,78	2
0 bis < 18 J.	2,81	3,45	4,59	63	7,96	7,50	7,69	-3
18 bis < 21 J.	1,80	2,53	2,70	50	7,73	9,10	12,12	57
0 bis < 21 J.	2,65	3,32	4,33	63	7,92	7,72	8,31	5
	Neue Länder							
	§§ 29-32			Veränderung	§§ 33/34			Veränderung
	1991	1995	1998	91-> 98 in %	1991	1995	1998	91-> 98 in %
0 bis < 6 J.	2,01	5,92	7,48	273	4,55	7,10	6,11	34
6 bis < 12 J.	1,11	2,75	5,24	371	6,40	6,71	8,06	26
12 bis < 15 J.	1,64	2,97	6,27	283	11,03	11,29	11,45	4
15 bis < 18 J.	4,63	3,29	4,95	7	14,67	16,47	18,11	23
0 bis < 18 J.	1,98	3,53	5,84	194	7,84	9,74	10,76	37
18 bis < 21 J.	4,09	2,68	3,22	-21	3,01	8,20	11,51	282
0 bis < 21 J.	2,26	3,41	5,36	137	7,20	9,52	10,90	51
	Deutschland							
	§§ 29-32			Veränderung	§§ 33/34			Veränderung
	1991	1995	1998	91-> 98 in %	1991	1995	1998	91-> 98 in %
0 bis < 6 J.	2,03	2,61	3,30	62	3,90	3,59	3,34	-14
6 bis < 12 J.	2,33	3,15	4,37	88	6,82	6,63	6,62	-3
12 bis < 15 J.	3,17	4,76	7,39	133	11,09	10,88	11,08	0
15 bis < 18 J.	4,00	4,40	5,78	44	16,04	15,84	17,09	7
0 bis < 18 J.	2,62	3,46	4,82	84	7,93	7,95	8,24	4
18 bis < 21 J.	2,24	2,56	2,82	26	6,84	8,91	11,98	75
0 bis < 21 J.	2,56	3,34	4,52	76	7,76	8,08	8,79	13

¹ Zuordnung der Hilfen nach § 31 nach jüngstem in der Familie lebenden Kind

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

der 18- bis unter 21-Jährigen fällt dann gegenüber den 15- bis unter 18-Jährigen wieder spürbar ab.

Betrachtet man die alten Bundesländer unter dem Aspekt der Veränderungen in der Inanspruchnahme stationärer Hilfen, dann fällt der Rückgang des Eckwertes bei den Kindern, und hier insbesondere bei den kleineren Kindern im Alter von unter 6 Jahren

auf. Letztere verzeichnen einen Rückgang um immerhin 20% in der relativen Inanspruchnahme im Verlauf der 90er Jahre, bei den 6- bis unter 12-Jährigen liegt die Rückläufigkeit mit 9% etwa halb so hoch. Damit hat die relative Häufigkeit von Hilfen außerhalb des Elternhauses gerade für jüngere Kinder abgenommen. Dies ist ein durchaus bemerkenswerter Befund, zumal es sich in beiden Altersklassen um kontinuierliche Entwicklungen in der Zeitreihe von 1991 über 1995 bis 1998 handelt. Demgegenüber waren die Eckwerte der beiden folgenden Altersklassen (12 bis unter 15; 15 bis unter 18) im Zeitraum von 1991 bis 1995 leicht rückläufig und haben dann in den Jahren 1995 bis 1998 wieder etwas zugelegt. Andererseits gilt aber für beide Letztgenannten, dass ihr Eckwert im Vergleich der Jahre 1991 und 1998 nahezu identisch hoch war.

Die prozentual deutlichste Steigerung der Fremdunterbringungsquote ergab sich – übereinstimmend in den neuen wie den alten Bundesländern – in der Altersklasse der 18- bis unter 21-Jährigen. Dass gerade diese Altersgruppe den stärksten Zuwachs hatte, erklärt sich zumindest zu einem Teil daraus, dass es gerade eine wichtige Zielsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes war, mit der Ausgestaltung des § 41 SGB VIII die Förderungsmöglichkeiten für die jungen Volljährigen (gegenüber den seinerzeitigen, restriktiven Regelungen der §§ 6, 3 und 75a des Jugendwohlfahrtsgesetzes) bei der Bewältigung kritischer Entwicklungsphasen im Übergang in eine eigenständige Lebensführung zu verbessern. Die damit intendierten erweiterten Förderungsmöglichkeiten führten konsequenterweise zu einer erhöhten Inanspruchnahme dieser Leistungen. Daneben dürfte der Zuwachs der relativen Inanspruchnahme in dieser Altersklasse aber auch stark unter dem Einfluss der Veränderungen gesellschaftlicher Wirklichkeit in den 1990er-Jahren in Gestalt zunehmender Unsicherheiten in der Lebensplanung und zunehmender Schwierigkeiten beim Einstieg in die Berufswelt und daraus resultierender Folgeprobleme stehen, die insbesondere für sozial benachteiligte und leistungsschwächere Jugendliche und junge Volljährige – die in der Population der Adressaten erzieherischer Hilfen weiterhin deutlich überrepräsentiert sind (vgl. Forschungsprojekt JULE 1998) – einen vermehrten Hilfebedarf zeitigten. So betrachtet erweist sich die Neugestaltung der Förderungsmöglichkeiten für die jungen Volljährigen im SGB VIII in der Rückschau als eine kluge, vorausschauende Weichenstellung, auf deren Grundlage einem strukturell bedingt erhöhten Unterstützungsbedarf Heranwachsender im Interesse sozialintegrativer Jugendhilfeleistungen in den 1990er-Jahren angemessen Rechnung getragen werden konnte.

Bereinigt man den Zuwachs der Fremdunterbringungsquoten in den westlichen Bundesländern um die Teilpopulation der 18- bis unter 21-Jährigen, dann wird deutlich, dass es hier in den 1990er-Jahren bezogen auf die 0- bis unter 18-Jährigen de facto einen leichten Rückgang (- 3%) des Eckwertes gegeben hat, der – jedenfalls auf den ersten Blick – nun doch als Komplementärtendenz zu der zeitgleichen, spürbar stärkeren relativen Nutzung der nicht-stationären Hilfen für die Minderjährigen (+ 63%) interpretiert werden könnte. Genauer betrachtet rechtfertigen die Befunde der Tabelle 5 eine solche Annahme aber nicht. Es ist nämlich keineswegs so, dass in altersklassenspezifischer Perspektive auch nur im Ansatz Gleichzeitigkeiten zwischen einer stär-

keren oder schwächeren Nutzung nicht-stationärer Hilfen und den Veränderungen der jeweiligen Fremdunterbringungseckwerte zu beobachten wären. Die in dieser Sichtweise erkennbaren Veränderungen sind im Gesamtbefund völlig diffus. Ja es ist so, dass in der Altersklasse mit dem *geringsten* Zuwachs (daneben auch dem niedrigsten Eckwert) der nicht-stationären Hilfen, nämlich den 0- bis unter 6-Jährigen, gleichzeitig (und dennoch) der *stärkste* Rückgang des Fremdunterbringungseckwertes zu beobachten ist. Hier stellt sich allenfalls noch die Frage nach den Ursachen des – wenn auch geringfügigen – Rückgangs der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen für die Altersklasse der 0- bis unter 6-Jährigen in den 1990er-Jahren insgesamt. Erhielten im Jahr 1991 noch 5,77 je 1.000 dieser Altersgruppe in den westlichen Bundesländern eine Hilfe nach §§ 29-34, so waren es 1998 nur noch 5,72. Diese Tendenz gilt originär für diese Altersklasse, einen vergleichbaren Befund gibt es für keine andere Altersgruppe in West und Ost. Aber auch die Veränderungsdynamik in den östlichen Bundesländern gibt in dieser altersklassendifferenzierten Auswertung keinen Hinweis darauf, dass eine geringere oder stärkere Zuwachsrate in der Nutzung ambulanter Hilfen in einer Altersklasse mit einer komplementären Veränderung der Inanspruchnahme stationärer Hilfen einherginge. Auch hier ist der Gesamtbefund diffus.

Somit müssen diese Teilauswertungen dahin gehend resümiert werden, dass es jedenfalls auf der Grundlage der in Tabelle 5 aufbereiteten Daten keinen Hinweis darauf gibt, dass eine spezifisch veränderte Nutzung nicht-stationärer Hilfen für bestimmte Altersklassen in einem erkennbaren Zusammenhang zu Veränderungen in deren Inanspruchnahme von Fremdunterbringungen steht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um hoch aggregierte Daten auf Ebene der Fallzahlsummen der neuen bzw. der alten Bundesländer handelt. Die dabei vorgefundene Diffusion muss nicht bedeuten, dass sich die hier nicht gefundenen Gleichzeitigkeiten in der Betrachtung einzelner Bundesländer oder noch kleinerer Untersuchungsräume (etwa Kreise innerhalb eines Bundeslandes oder Planungsräume innerhalb von Kreisen) nicht doch vielleicht zeigen würden, zumal, wenn man solche Analysen in einer Unterscheidung nach den einzelnen Hilfearten anstellte. Derart differenzierte und damit aufwendige Untersuchungen in dieser Breite anzustellen, würde den Rahmen dieses Beitrags aber bei weitem übersteigen.

Zumindest einer der zuletzt angedeuteten Zugänge wurde im Zuge der Erarbeitung dieses Beitrags jedenfalls in einer ersten Aggregationsebene ergänzend untersucht. Es handelt sich dabei um eine bundesländervergleichende Perspektive, in der geprüft wurde, ob es zumindest im Ansatz Hinweise auf Zusammenhänge – im Sinne von Zeitgleichheit – einer verstärkten Inanspruchnahme der Hilfen nach §§ 29-32 und der Entwicklung der Fremdunterbringungseckwerte in den jeweiligen Bundesländern gab. Die diesbezügliche Datenaufbereitung in der Tabelle 6 ist so angelegt, dass die Länder in der Rangfolge ihrer Zuwachsraten im Fremdunterbringungseckwert im Zeitraum 1991 bis 1998, aufsteigend von Rangplatz 1, abgebildet werden.

Auf der Grundlage dieser Tabelle lassen sich nun verschiedene Annahmen zu Gleichzeitigkeiten in den Veränderungen bei den ambulanten und den stationären Hilfen in den Bundesländern prüfen, beispielsweise in den Fragestellungen,

Tab. 6: Spezifisch gewichtete Länderbetrachtungen zum Verhältnis stationärer und nicht-stationärer Hilfen (alte und neue Länder; 1991 und 1998)

Land	Rang -platz	Alte Länder						
		Eckwert FU		Verän- derung in %	Veränderung EW §§ 29-32 in %	Hilfen §§ 29-32 je 1 FU		Verän- derung in %
		1991	1998			1991	1998	
Schlesw.-Hol.	1	9,16	9,42	3	-6	0,57	0,53	-7
Nordrh.-Westf.	2	8,99	9,26	3	53	0,27	0,40	48
Baden-Württ.	3	6,46	6,76	5	77	0,45	0,76	69
Rheinl.-Pfalz	4	7,95	8,36	5	70	0,28	0,45	61
Hessen	5	7,83	8,30	6	46	0,37	0,51	38
Niedersachsen	6	7,71	8,51	10	85	0,35	0,59	69
Alte Länder		8,06	8,92	11	64	0,34	0,50	47
Bayern	7	5,61	6,43	15	77	0,26	0,44	69
Bremen	8	14,18	17,56	24	16	0,54	0,51	-6
Berlin	9	15,48	20,00	29	53	0,35	0,41	17
Saarland	10	9,07	12,33	36	96	0,63	0,91	44
Hamburg	11	9,11	18,05	98	495	0,13	0,41	215
Land	Rang -platz	Neue Länder						
		Eckwert (EW) FU		Verän- derung in %	Veränderung EW §§ 29-32 in %	Hilfen §§ 29-32 je 1 FU		Verän- derung in %
		1991	1998			1991	1998	
Thüringen	1	6,66	8,87	33	109	0,29	0,46	59
Sachsen	2	6,78	9,80	45	402	0,15	0,52	247
Brandenburg	3	7,81	11,61	49	215	0,20	0,43	115
Neue Länder		7,09	10,76	52	195	0,25	0,49	96
Meckl.-Vorp.	4	7,48	11,60	55	173	0,44	0,77	75
Sachsen-Anh.	5	7,02	12,59	79	119	0,28	0,34	21

EW = Eckwert; FU = Fremdunterbringung.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.1.1 »Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung und sozialpädagogische Familienhilfe«, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 6.1.2 »Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses«, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

- ob die Zuwächse des Fremdunterbringungseckwertes in einem erkennbaren quantitativen Zusammenhang zur Veränderung im Eckwert, also zum Ausbau der ambulanten Hilfen stehen,
- ob die Zuwächse des Fremdunterbringungseckwertes in einem erkennbaren quantitativen Zusammenhang zur prozentualen Veränderungsdynamik in der Quote der ambulanten Hilfen, die auf eine Fremdunterbringung kommen, stehen,
- ob sich bei den vorgenannten Fragestellungen unter zusätzlicher Berücksichtigung der Ausgangslagen in der Höhe des Fremdunterbringungseckwertes, aber auch des Verhältnisses der nicht-stationären zu den stationären Hilfen im Jahr 1991 und der dann in den 1990er-Jahren eingetretenen Veränderungen, Auffälligkeiten ergeben,

- ob sich also irgendwelche Anhaltspunkte für eine Gleichzeitigkeit zwischen der Entwicklung der Fremdunterbringungseckwerte und einer stärkeren (oder geringeren) Nutzung der ambulanten Hilfen im Laufe der 1990er-Jahre ergeben.

Wie immer man die Tabelle aber auch liest: Es zeichnen sich keinerlei derartige Befunde ab. In der Gruppe der westlichen Bundesländer, deren prozentualer Eckwertzuwachs bei den Fremdunterbringungen unterdurchschnittlich war, finden sich beispielsweise gleichermaßen über- und unterdurchschnittliche Veränderungen im Eckwert der nicht-stationären Hilfen wie dies in der Gruppe der Länder mit überdurchschnittlichen FremdunterbringunGSzuwächsen der Fall ist. Selbiges gilt dem Grunde nach hinsichtlich der Veränderungen im Verhältnis der ambulanten Hilfen, die auf 1 Fremdunterbringung kommen. Auch ist es nicht so, dass sich die Bundesländer mit über- versus unterdurchschnittlichem FremdunterbringunGSzuwachs spürbar danach unterscheiden, ob die Häufigkeit einer Hilfe nach §§ 39-32 je 1 Fremdunterbringung im Jahr 1998 eher über- oder unterdurchschnittlich war. Allenfalls in der Betrachtung der östlichen Bundesländer ergibt sich – jedenfalls auf den ersten Blick – ein einschlägiger Befund. Dort nämlich zeigt sich, dass die beiden Länder mit einem überdurchschnittlichen FremdunterbringunGSzuwachs eine unterdurchschnittliche Steigerung im Verhältnis der Hilfen nach §§ 29-32 je 1 Fremdunterbringung haben. Aber auch diese Interpretation trägt letztlich nicht, da nun gerade eines der beiden erstgenannten Länder im Jahr 1991 wie auch 1998 nicht nur eine überdurchschnittliche, sondern die höchste Dichte der Hilfen nach §§ 29-32 je 1 Fremdunterbringung hatte.

Damit kommen auch diese Auswertungen in bundesländervergleichender Perspektive wie schon die in altersklassendifferenzierter Auswertung zu dem Ergebnis, dass sich keinerlei Anhaltspunkte für Zusammenhänge im Sinne von Gleichzeitigkeit oder eines Wechselspiels zwischen einer verstärkten Nutzung nicht-stationärer Hilfen und der Inanspruchnahme von Fremdunterbringungen ergeben. Alle Blickwinkel führen zu diffusen Befunden, was allerdings nicht bedeutet, dass es deshalb keine Erkenntnisse hinsichtlich der hier interessierenden Fragestellung gäbe. Letztlich verweisen nämlich alle Teilergebnisse darauf, dass es offensichtlich einen Automatismus im Sinne der Beeinflussbarkeit der Entwicklung der FremdunterbringunGSzahlen allein durch eine verstärkte Bereitstellung ambulanten Hilfen nicht gibt. Das zeigen allein schon die Fakten zur deutlichen Zunahme der stationären Hilfen in den 1990er-Jahren trotz eines ganz erheblichen Ausbaus der nicht-stationären Angebote, und dies bestätigt sich anhand der zuletzt angestellten tiefergehenden Betrachtungen. Dass dies so ist, erklärt sich aus dem an anderer Stelle schon erwähnten Sachverhalt, dass die Genese des Bedarfes und damit die Frage ihrer Beeinflussbarkeit eben nicht als eine monokausale Wechselwirkung zwischen ambulanten und stationären Hilfen, sondern im Gegenteil nur in einem hoch komplexen Zusammenwirken einer Vielzahl bedarfsbeeinflussender Faktoren zu verstehen ist (vgl. Bürger/Lehning/Seidenstücker 1994; Ames/Bürger 1996, 1998; Bürger 1999b). Dass dies gleichwohl nicht bedeuten muss, dass sich in kleinräumigeren Betrachtungen derartige Gleichzeitigkeiten nicht doch zeigen könnten, wurde an anderer Stelle schon erwähnt. Nachdem solche Analysen im vorliegenden Beitrag nicht möglich sind, mag dieser Hinweis vielleicht Impuls da-

für sein, derartige Untersuchungen etwa auf der Ebene kreisvergleichender Betrachtungen innerhalb von Bundesländern oder auch auf der Ebene kleinräumiger Auswertungen innerhalb von Kreisen durchzuführen.¹⁶

4. Resümee und Ausblick

Fasst man die hier herausgearbeiteten Befunde in ein Resümee mit Blick auf die eingangs formulierten Fragestellungen, dann ist zunächst herauszustellen, dass es im Verlauf der 1990er-Jahre einen ganz erheblichen Ausbau der nicht-stationären Hilfen nach §§ 29-32 SGB VIII gegeben hat, der sich in dem beobachteten Achtjahreszeitraum von 1991 bis 1998 bezogen auf die BRD insgesamt nahezu auf eine Verdoppelung der absoluten Fallzahlen beläuft. Diese Zuwachsdynamik wie die Tatsache, dass es sich um »flächendeckende« Tendenzen im Sinne des Ausbaus aller Hilfen in nahezu allen Bundesländern handelt, verweist darauf, dass die mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes intendierte Stärkung des ambulanten Bereiches nachhaltige Erfolge verzeichnen kann.

Andererseits zeigt sich jedoch – dies ist sicher die zweite zentrale Erkenntnis – dass diese respektablen Aktivitäten in der Neugestaltung der erzieherischen Hilfen nicht dazu geführt haben, dass die Fallzahlen der Fremdunterbringungen, also die Summe der Hilfen in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 SGB VIII), rückläufig gewesen wären. Sie haben im Gegenteil zeitgleich – deutlich – zugenommen, und zwar auch hier in Gestalt eines generellen Trends in allen Bundesländern. Dies überrascht nicht so sehr, wenn man das komplexe Bedingungsgefüge in der Genese des Bedarfs an erzieherischen Hilfen berücksichtigt, das sich eben aus erheblich mehr bedarfsbeeinflussenden Variablen als dem Wechselspiel von stationären und nicht-stationären Hilfen konstituiert. Der zeitgleiche Anstieg aller Hilfeformen konterkariert im Übrigen in keiner Weise die im SGB VIII angelegte Zielsetzung einer Stärkung der ambulanten Hilfen, ging es dort doch vor allem darum, jungen Menschen und ihren Familien schlicht aus einer größeren Vielfalt unterschiedlicher Hilfeformen die für ihre Situation geeignetste Hilfe zur Verfügung stellen zu können – unabhängig davon, ob sie stationärer oder ambulanter Art ist. Die Befunde lehren allerdings, dass es sich nicht empfiehlt, vorschnelle Erwartungen an die Veränderbarkeit von Bedarfslagen allein durch Umstrukturierungsprozesse im Angebotsprofil der Hilfen zur Erziehung insbesondere gegenüber dem politischen Raum zu wecken, da sich die rasch als Argumentations- und Legitimationsfallen für die Breitstellung bedarfsgerechter Jugendhilfestrukturen erweisen können. Allerdings gilt es auch darauf zu verweisen, dass es sicherlich dem erheblichen Ausbau der nicht-stationären Hilfen zu verdanken ist, dass sich die Fallzahl- und Kostenentwicklung im stationären Bereich im zurückliegenden Jahrzehnt nicht noch weiter und in ganz andere Dimensionen entwickelt haben.

¹⁶ Ein Beispiel für derartige Vorhaben und deren konzeptionelle Gestaltung liefern aktuelle Veröffentlichungen des Landesjugendamtes Stuttgart (vgl. Bürger 2000b und 2000c).

Ein dritter wichtiger Befund sind die offenkundig erheblichen Unterschiede in der Entwicklung der Bedarfslagen in den neuen gegenüber den alten Bundesländern. Vor allem die Eckwertbetrachtungen zeigen den viel höheren Zuwachs an Hilfebedarf in den östlichen Bundesländern im Verlauf der 1990er-Jahre. Nachdem die Aspekte eines Ost-/West-Vergleiches im Beitrag von Michael Winkler im vorliegenden Band ausführlich verhandelt werden, soll darauf an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden.

Zu verweisen ist im Blick auf die Entwicklungen in der BRD insgesamt – und dies gilt nun in besonderem Maße für die westlichen Bundesländer – auf die doch bemerkenswerten Diskrepanzen in der Ausgestaltung der länderspezifischen Leistungsstrukturen. Dies gilt gleichermaßen für unterschiedliche Akzentuierungen innerhalb der ambulanten Hilfen wie für das quantitative Verhältnis von stationären zu nicht-stationären Hilfestellungen. Vergleichende Standortbestimmungen und daraus abzuleitende Handlungsperspektiven könnten hier hilfreich sein in der Umsetzung eines bundesweit einheitlich geltenden Gesetzes, das demzufolge auch allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Wohnort dem Grunde nach gleichartige Chancen auf die Gewährung geeigneter Hilfen eröffnen sollte.

Fragt man vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen nun danach, wie sich die zukünftige Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung gestalten könnte, dann ist natürlich zunächst darauf zu verweisen, dass sich aus der Analyse bisheriger Entwicklungen keine sicheren Aussagen, im Sinne von Prognosen, für zukünftige Entwicklungen ableiten lassen. Zu unkalkulierbar ist die Fülle der bedarfsbeeinflussenden Faktoren, deren Veränderungsdynamik nicht vorhersehbar ist. So vermag, um nur ein Beispiel aus dem Bereich der Einflüsse aus dem Feld Jugendhilfe heraus zu erwähnen, derzeit niemand verlässlich einzuschätzen, inwieweit sich die derzeit hoch aktuelle Diskussion um die Entwicklung sozialraumorientierter Konzepte (vgl. Peters/Trede/Winkler 1998, Koch/Lenz 1999, ISA 1999) letztlich in der Praxis durchsetzen wird, und geschweige denn, wie sich dies etwa auf die Inanspruchnahme der stationären Hilfen auswirken könnte. Wenngleich also angesichts der vielfältigen Unsicherheiten prognostische Aussagen unsinnig wären, so seien doch drei abschließende Bemerkungen erlaubt.

Nicht zu unterschätzen ist für einen Blick in die Zukunft die Tatsache, dass die Auswirkungen zu den Entwicklungen der 1990er-Jahre jenseits der differenzierenden Betrachtungen zum stationären und zum nicht-stationären Bereich in der Gesamtschau der beiden Leistungsbereiche einen enormen, und dabei kontinuierlichen Anstieg an erzieherischen Hilfen insgesamt deutlich machen. Derzeit zeichnen sich kaum Anhaltspunkte dafür ab, weshalb sich eine Veränderung in dieser Tendenz einstellen sollte. Selbst der derzeitige positive Trend mancher Konjunkturdaten kann nicht überdecken, dass sich die Dichotomisierung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer weiter konturiert, so dass unter dem Blickwinkel des zukünftigen sozialstrukturellen Wandels ein weiter steigender Hilfebedarf insbesondere für die Verlierer dieser Modernisierungsprozesse durchaus wahrscheinlich erscheint. So betrachtet spricht Vieles für einen weiteren Anstieg des Hilfebedarfs.

Andererseits – und dies ist nun ein vergleichsweise harter Indikator für die Bedarfsentwicklung – zeichnen sich infolge des demographischen Wandels spürbare Veränderungen in der Nachfrageentwicklung ab (vgl. Schilling 2000). Nachdem die Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen in vielen Bundesländern bereits bis zum Jahr 2005 rückläufig sein wird, dürfte sich dies insbesondere im Bereich der stationären Hilfen vermutlich noch nicht bedarfsmindernd auswirken, da in den kommenden Jahren noch sehr stark besetzte Jahrgänge der zudem in der relativen Inanspruchnahme besonders bedeutsamen Altersklasse der 16- bis 21-Jährigen die Alterspopulation der 0- bis unter 21-Jährigen durchlaufen werden. Ab 2005 aber zeichnet sich dann endgültig ein Umbruch ab, der – jedenfalls was den demographischen Faktor betrifft – in einen dann langfristigen Trend rückläufiger Entwicklungen münden wird (vgl. Bürger 2000a).

Die wesentlichste Unsicherheit vorausschauender Einschätzungen liegt aber stets darin, dass die Frage, in welcher Weise sich die erzieherischen Hilfen tatsächlich verändern werden, ganz entscheidend durch sozial- und jugendhilfepolitische Entscheidungen insbesondere auf der kommunalen Ebene beeinflusst wird. Hier kommt zum Tragen, dass sich ein spezifischer, individueller Hilfebedarf in diesem Feld allenfalls sehr bedingt objektiv beschreiben lässt, so dass sich der Bedarf jenseits der dem Grunde nach sicher richtigen Programmatik einer dienstleistungsorientierten Jugendhilfe letztlich doch immer im Ergebnis von Definitions- und Entscheidungsprozessen konstituiert, die gerade bei den erzieherischen Hilfen in besonderem Maße auch einem Zugriff gegebenenfalls auch restriktiver – politischer Einflussnahme ausgesetzt sind (vgl. Bürger/Lehning/Seidenstücker 1994). Um so wichtiger ist es, die tatsächlichen Entwicklungen zeitnah im Blick zu behalten, beobachtete Tendenzen in sachgerechte interpretative Kontexte zu stellen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse (fach-)öffentlich zu verhandeln. Allein deshalb wird es notwendig und sinnvoll sein, die hier für die 1990er-Jahre beschriebenen Veränderungen in der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen auch zukünftig aufmerksam zu verfolgen.

Literatur

- Ames, A./Bürger, U.: Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet. Teilbericht I: Fragestellung und Methoden, in: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt (Hrsg.), Stuttgart 1996.
- Ames, A./Bürger, U.: Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet. Teilbericht II: Situation der Landkreise und Stadtkreise im Verbandsgebiet, in: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt (Hrsg.), Stuttgart 1998.
- Arbeitsstelle Kinder und Jugendhilfestatistik: Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe?, in: KomDat Jugendhilfe, 1. Jg., 1998, Heft 1, S. 2-3.
- Blandow, J.: Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses. Stationäre Erziehungshilfen auf dem statistischen Prüfstand, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling

- (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde, Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 15-86.
- Bonhoeffer, M.: Totale Heimerziehung oder begleitende Erziehungshilfen. Kritik an einem ungerechtfertigten Monopol, in: Neue Sammlung, 7. Jg., 1967, S. 470-478.
- Bürger, U.: Zum Beitrag »Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe«, in: KOM^{dat} Jugendhilfe, 1. Jg., 1998, Heft 2, S. 5.
- Bürger, U.: Vollzeitpflege und Heimerziehung – Zurückliegende Entwicklungen und Perspektiven im Feld stationärer Erziehungshilfen, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 86. Jg., 1999a, Heft 6, S. 206-213.
- Bürger, U.: Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999b, S. 9-34.
- Bürger, U.: Überörtliche Rahmenplanung für Angebote der Hilfen zur Erziehung in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 KJHG), in: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt (Hrsg.), Stuttgart 2000a.
- Bürger, U.: Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Konzept einer integrierten Berichterstattung, Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt (Hrsg.), Stuttgart 2000b.
- Bürger, U.: Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Rahmenkonzept einer integrierten Berichterstattung auf örtlicher Ebene, in: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt (Hrsg.), Stuttgart 2000c.
- Bürger, U./Lehning, K./Seidenstücker, B.: Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Zugang, Datenlage und Hypothesen, Frankfurt a.M. 1994.
- Forschungsprojekt JULE: Leistungen und Grenzen von Heimerziehung, in: BMFSFJ (Hrsg.), Stuttgart 1998.
- Gebert, A.: Ambulante Betreuung junger Menschen – Hilfen mit wachsender Bedeutung?, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde, Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 149-182.
- Hartwig, L.: Mädchenwelten – Jungenwelten und Erziehungshilfen, in: V. Birtsch, K. Münstermann, W. Trede (Hrsg.), Handbuch der Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung, Münster 2001, S. 46-68.
- Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999.
- Kallert, H.: Flüchtlinge und Migranten in der Heimerziehung, in: H. Colla u.a. (Hrsg.), Handbuch Heimerziehung und Pflegekinder in Europa, Neuwied und Kriftel 1999, S. 651 ff.
- Koch, J./Lenz, S. (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Jugendhilfe, Frankfurt a.M. 1999.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt): Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe. Bericht 9/1994, Köln 1994.

- Peters, F./Trede, W./Winkler, M. (Hrsg.): Integrierte Erziehungshilfen. Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration?, Frankfurt a. M. 1998.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 1: Einführung und Grundlagen, Neuwied u.a. 1997.
- Schattner, H.: Sozialpädagogische Familienhilfe. Zwischen amtlicher Statistik und empirischer Sozialforschung, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik. Band 2: Analysen, Befunde, Perspektiven, Neuwied u.a. 1997, S. 183-200.
- Schilling, M.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen Lippe. Expertise im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe, Dortmund 2000.

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling

Jugendhilfe und Demographie

Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose

Wenn es darum geht, einen Blick in die Zukunft zu wagen, denkt man – nicht nur, aber auch – in der Kinder- und Jugendhilfe zuallererst vielleicht an sich abzeichnende politische Entscheidungen, an die unangenehmen Folgen von wieder einmal drohenden Sparwängen, an die konkreten Utopien und Tagträume einer gerechten Praxis, eines gelingenderen Alltags oder an die behauptete, segensreiche Wirkung gut gemeinter, fachlich-innovativer Konzepte. Weitaus weniger löst dieser Blick nach vorne hingegen – jedenfalls bis in die jüngste Vergangenheit – eine Auseinandersetzung mit der staubtrockenen Materie der Demographie aus, wie dies die nüchternen Zahlenreihen zur Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit und Zukunft nun einmal sind.

Und dennoch ist die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere ihre Vorausberechnung, auch für die Kinder- und Jugendhilfe eine so elementare Größe, dass diese nicht länger folgenlos darauf verzichten kann, dieses Thema und die sich daraus ergebenden Konsequenzen unbeachtet am Wegesrand liegen zu lassen. Spätestens seit den gerade für die Kinder- und Jugendhilfe so verheerenden Folgen des »Wende-Knicks« in den neuen Ländern und den ersten apokalyptischen Andeutungen in der Tagespresse, dass Deutschland die Deutschen ausgehen und eine »Zukunft ohne Kinder« drohe, beginnt sich auch die Kinder- und Jugendhilfe verstärkt für das Thema Demographie zu interessieren. Offenbar entsteht doch allmählich eine Vorahnung davon, dass die sich abzeichnenden Folgen der Bevölkerungsentwicklung für viele gesellschaftliche Bereiche so weitreichend werden könnten, dass ein einfaches »Weiter-So« keine ausreichende Antwort mehr auf die damit verbundenen Herausforderungen zu sein scheint.

Warum aber diese neue, wachsende Aufmerksamkeit für Fragen der Demographie? Immerhin gibt die, wie es etwas umständlich in korrektem Amtsdeutsch heißt, »Bevölkerungsvorausberechnung« darüber Auskunft, mit wie vielen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen es die Kinder- und Jugendhilfe in naher Zukunft in den einzelnen Altersgruppen, in den einzelnen Arbeitsfeldern, Aufgaben und Diensten prinzipiell zu tun haben könnte. Diese prospektive Blickrichtung – zumal empirisch unterfüttert – ist für die Kinder- und Jugendhilfe neu. Während die Bildungsplanung seit Jahren darum bemüht ist, sich auf der Basis absehbarer quantitativer Entwicklungen mit Zukunftsszenarien zu beschäftigen, war der Bereich des Sozialwesens in dieser Hinsicht bislang von einem eigentümlichen Desinteresse und einer tiefen Skepsis gekennzeichnet.

Mag sein, dass die bisherige Abstinenz vor allem daran lag, dass die sich abzeichnenden Veränderungen in der Vergangenheit einfach nicht so spektakulär waren, so dass es sich im Grunde genommen nicht lohnte, daraus handlungsrelevante Rückschlüsse auf die sich abzeichnenden Entwicklungen zu ziehen und in den eigenen Reihen ins Blickfeld zu rücken. Mag aber auch sein, dass ein tief verwurzelter Kulturpessimismus dafür ausschlaggebend war, demzufolge es für den sozialen Sektor und die soziale Frage auf Dauer in einer kapitalistisch geprägten Gesellschaft ohnehin nur abwärts gehen könne – und man diese düstere Zukunft ja nun nicht auch noch vor ihrem realen Eintreffen sich permanent vor Augen führen müsse. Wie immer man diese auffällige Zurückhaltung in Sachen Prognose und Demographie innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe in der Vergangenheit auch bewerten mag: Dieses Thema ist für die Kinder- und Jugendhilfe eindeutig wichtiger geworden und beginnt auch unverkennbar zu einem ernsthaften Gegenstand der Betrachtung zu werden (vgl. etwa Pothmann/Schilling 1998; Schilling 2000; Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter 2001). Mit anderen Worten: Langsam beginnt damit auch die Zukunft in die Gegenwart der Kinder- und Jugendhilfe einzudringen, oder besser: allmählich beginnt die gegenwärtige Kinder- und Jugendhilfe sich selber im Horizont einer möglichen Zukunft zu entwickeln.

Unterdessen bleibt aber zunächst zu fragen, welche Relevanz Prognosen überhaupt für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe haben. Im Unterschied zur Schule, bei der aufgrund der Schulpflicht die jeweils vollständigen Altersjahrgänge als Berechnungsgröße für die Bildungsplanung zugrundegelegt werden können, hängt die Frage, wie viele junge Menschen Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch nehmen werden, in den einzelnen Feldern von einer ganzen Reihe weiterer, weitaus weniger kalkulierbarer Faktoren ab, die bei entsprechend seriösen Analysen beachtet werden müssen. Dennoch liefern Bevölkerungsvorausrechnungen zumindest erste grobe Anhaltspunkte dafür, wie sich die quantitative Ausgestaltung der Bedarfe in den einzelnen Arbeitsfeldern entwickeln könnte, solange sich die Rahmenbedingungen nicht wesentlich ändern.

1. Die Bevölkerungsentwicklung

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wird regelmäßig durch die Statistischen Landesämter im Rahmen einer Bevölkerungsvorausberechnung aufbereitet. Die Länderberechnungen werden anschließend vom Statistischen Bundesamt in einer sogenannten »koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung« zusammengefasst. Seit Mitte 2000 liegt als neueste Version die 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung vor. Bei der Vorausberechnung handelt es sich um ein Rechenverfahren, das von bestimmten Voraussetzungen ausgeht. Deshalb wird die Vorausberechnung auch als »Komponentenfortschreibung« bezeichnet. Die drei Komponenten der Bevölkerungsvorausberechnung sind die »Geburtenhäufigkeit«, die »Mortalität« und die »Wanderungsbewegungen«.

1.1 Geburtenhäufigkeit/Geburtenziffer

Wenn man der Frage nachgeht, wie viele Kinder in Zukunft geboren werden, hängt dies einerseits von der Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis 45 Jahre) und andererseits von deren Bereitschaft ab, Kinder zu bekommen. Während die Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter innerhalb der nächsten Jahre vergleichsweise genau zu bestimmen ist, sieht man einmal von der gesondert zu betrachtenden Variable »Wanderungsbewegung« ab, so muss im Unterschied dazu die Bereitschaft der Frauen, Kinder zu bekommen, die zu der sogenannten »Geburtenziffer« führt, für die Zwecke der Bevölkerungsvorausberechnung prognostiziert werden. Referenzpunkt für die Vorhersage ist dabei die Entwicklung der altersspezifischen Geburtenziffern, also eine rückwärtsgewandte Beobachtung und Auswertung des Verlaufs in den letzten Jahren. In dieser Hinsicht hat sich für die alten Bundesländer gezeigt, dass die zusammengefasste Geburtenziffer seit 1975 fast konstant bei 1,4 Kindern lag, die die gebärfähigen Frauen im Laufe ihres Lebens durchschnittlich bekommen. Für die Vorausberechnung wird aufgrund dieser relativ konstanten Entwicklung davon ausgegangen, dass sich dieser Wert in den nächsten Jahrzehnten nicht ändern wird.

In den neuen Bundesländern ist die zusammengefasste Geburtenziffer hingegen bis Mitte der 1990er-Jahre deutlich auf knapp 0,8 gesunken. Mit Blick auf die künftige Entwicklung wird jedoch erwartet, dass sich das Gebärverhalten der Frauen in den neuen Ländern bis ca. 2005 dem der alten Länder angleichen wird. Die letzten verfügbaren Angaben des Jahres 1999 mit einer zusammengefassten Geburtenziffer von 1,148 und einer bisherigen Steigerung von 0,1 alle zwei Jahre, lassen diese Vorhersage als einigermaßen realistisch erscheinen (zum Vergleich: Im Westen lag der Wert 1999 bei 1,406).

Im intereuropäischen Vergleich ist auffallend, dass ein markanter Trend zu verstärkter Kinderlosigkeit nur in ausgewählten Ländern feststellbar ist, in Schweden oder Frankreich hingegen kaum zu beobachten ist. In bezug auf die geringe Kinderzahl scheint Deutschland so etwas wie eine europäische Sonderstellung einzunehmen, was sich z.B. auch in ausgeprägten öffentlichen Diskussionen um Individualisierung und Kinderfeindlichkeit widerspiegelt. Im intereuropäischen Vergleich lässt sich feststellen, dass Kinderlosigkeit primär in jenen Ländern deutlich angestiegen ist, die zwar einen raschen Wandel des Eheverhaltens und der zeitlichen Gestaltung der Familiengründung erlebt haben, jedoch weiterhin eine ausgeprägte Unvereinbarkeit von Berufs- und Familienleben aufweisen, weil beispielsweise die familienexterne Kinderbetreuung mangelhaft ausgebaut ist. Sofern diese Verknüpfung zutrifft, könnte durch geeignete Maßnahmen der Sozial-, Familien- und Bildungspolitik sowie eine familienfreundliche Flexibilisierung der Arbeitswelt die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau und Familie wieder erhöht werden, wodurch auch zugleich die Reproduktionsrate steigen würde (vgl. Höpflinger 1997, S. 55f.).

1.2 Mortalität

Die Annahmen zur Mortalitätsentwicklung werden im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung in Form der Lebenserwartung formuliert. Für die Kinder- und Jugendhilfe hat dieser Faktor keine direkte Bedeutung, da die Kindersterblichkeit sehr gering ist und praktisch keine Auswirkungen auf den Altersaufbau der jüngeren Jahrgänge hat.

Allerdings bleibt die stetig zurückgehende Zahl von Kindern und Jugendlichen in Anbetracht einer sich zeitgleich verändernden Mortalitätsrate nicht ohne Auswirkung auf das Verhältnis von jüngeren zu älteren Menschen. In dieser Hinsicht lässt sich in den letzten Jahrzehnten eine deutliche Verschiebung zugunsten der älteren Menschen beobachten. Waren 1960 noch 28,4% der Bevölkerung unter 20 Jahre und 10,2% über 65 Jahre, so haben gegenwärtig die unter 20-Jährigen einen Anteil von 21,4% und die über 65-Jährigen bereits einen Anteil von 15,9%. Diese noch nicht abgeschlossene Entwicklung – prognostisch ist zu erwarten, dass der Anteil der unter 20-Jährigen im Jahre 2020 auf 17,4% sinken und der Anteil der über 65-Jährigen auf 21,8% steigen wird – führt dazu, dass junge Menschen wichtiger und unwichtiger zugleich werden: Auf der einen Seite werden sie zu einer zahlenmäßig unwichtigeren Gruppe mit Blick auf Käufer-schichten, Wählerstimmen etc., auf der anderen Seite werden sie unter Knappheitsgesichtspunkten zugleich mit Blick auf Schülerzahlen, Auszubildende, junge Arbeitskräfte sowie eine ausreichende Zahl von Menschen, die bereit und in der Lage sind, die ältere Generation sozial und materiell abzusichern, zu einem »knappen Gut«.

1.3 Wanderung

Die Wanderungskomponente bringt den Saldo zwischen den Zu- und Fortzügen aus dem Gebiet der Bundesrepublik zum Ausdruck. Bei der Betrachtung der unterschiedlichen Entwicklung zwischen alten und neuen Ländern sind darüber hinaus die Wanderungssalden zwischen diesen Gebietseinheiten zu berücksichtigen. Die Wanderung gehört zu den Komponenten mit der größten Unsicherheit in der Vorausberechnung. Dies hängt damit zusammen, dass die Zu- und Abwanderungen durch Ereignisse beeinflusst werden, die vergleichsweise schlecht vorhersehbar sind.¹ Aufgrund des hohen Unsicherheitsfaktors werden bei der Bevölkerungsvorausberechnung deshalb mehrere Varianten berechnet. In der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

1 »In den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts standen mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ökonomische Gründe im Vordergrund. Nach dem Anwerbestopp Anfang der 70er Jahre prägten die Familiennachzüge dieser Arbeitskräfte das Wanderungsgeschehen. In den 80er und 90er Jahren haben politische Entwicklungen, wie die starke Zuwanderung von deutschstämmigen Aussiedlern aus Osteuropa und der Zustrom von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen, den Wanderungssaldo geprägt. Diese sehr heterogenen Ursachen haben in der Vergangenheit zu sehr starken Schwankungen des Wanderungssaldos und sogar zu mehrfachem Wechsel zwischen positiven und negativen Wanderungssalden geführt. 1997 und 1998 gab es beispielsweise bei der ausländischen Bevölkerung mehr Fort- als Zuzüge, u.a. in Folge der Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen, was zu einem negativen Wanderungssaldo führte. Der Wanderungssaldo der gesamten Bevölkerung betrug im Jahr 1998 weniger als 50.000 und stieg 1999 bedingt durch die positive Bilanz bei der ausländischen Bevölkerung auf etwa 200.000. Im Jahr 1992 hatte es sogar einen Zuwanderungsüberschuss von 780.000 Personen in Folge des starken Zustroms von Deutschen und Ausländern gegeben« (Statistisches Bundesamt 2000, S. 12).

wurden diesbezüglich folgende berücksichtigt: »Zum einen wurde eine Variante mit einem langfristigen jährlichen Wanderungsgewinn von 100.000 (Variante 1) sowie eine weitere mit einer doppelt so hohen jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen (Variante 2) berechnet. Diese Werte werden – ausgehend von dem zum Basiszeitraum gegebenen Niveau – schrittweise erreicht. Daraus ergeben sich für den Zeitraum von 2000 bis 2049 Nettozuwanderungen von 4,9 bzw. 9,3 Mio. Ausländern. Zusätzlich wurde als Kontrollvariante berechnet, wie sich die Bevölkerungsentwicklung darstellen würde, wenn es keine Zuwanderungsgewinne bei der ausländischen Bevölkerung mehr geben würde, sondern sich hier Zu- und Fortzüge die Waage halten würden. Bei dieser Kontrollvariante wurde für die ausländische Bevölkerung eine ‚Sockelwanderung‘ mit einem ausgeglichenen Saldo aus 400.000 Zu- und Fortzügen angenommen. Die Sockelwanderung wurde auch bei den beiden anderen Varianten berücksichtigt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die nach Deutschland zuziehenden Ausländer im Durchschnitt jünger sind als die fortziehenden und sich auch bei einem ausgeglichenen Wanderungssaldo ein gewisser ‚Verjüngungseffekt‘ ergibt« (Statistisches Bundesamt 2000, S. 13).

Bei der Komponente der Wanderung ist zu betonen, dass die Bevölkerungsvorausberechnung ausschließlich auf den genannten Komponenten beruht. Politische Entscheidungen, z.B. über die zukünftige Zuwanderungspolitik, werden nicht berücksichtigt. Gerade die aktuell stark diskutierte Zuwanderungspolitik wird sicherlich Auswirkungen auf den Bevölkerungsbestand haben. Da sich in dieser Frage zur Zeit jedoch noch kein klares Profil der Zuwanderungspolitik abzeichnet, können die Konsequenzen für die Kinder- und Jugendhilfe auch noch nicht detailliert ins Auge gefasst werden. So ist z.B. nicht absehbar, ob die zuwandernden Fachkräfte alleine oder mit ihren Familien nach Deutschland kommen, wie groß diese Familien im Schnitt sein würden und welche kulturellen und sprachlichen Barrieren es durch Anstrengungen der Kinder- und Jugendhilfe zu kompensieren gilt.

Insoweit kann eine Prognose mit Blick auf die Kinder- und Jugendhilfe gegenwärtig lediglich erste Rahmendaten liefern und alternative Szenarien entwerfen, die dann auf der Basis realer Entwicklungen kurzfristig präzisierende Einschätzungen erlauben. In diesem Rahmen wollen wir deshalb zunächst nur die allgemeinen Entwicklungen – getrennt nach alten und neuen Ländern – für die Kinder- und Jugendhilfe untersuchen.

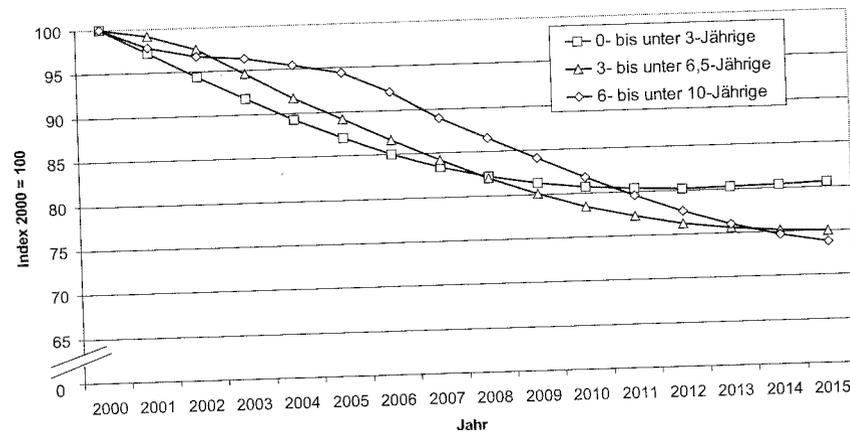
2. Die Entwicklung in Westdeutschland

Da die Entwicklung der für die Kinder- und Jugendhilfe relevanten Altersgruppen in den alten und neuen Ländern fast entgegengesetzt verlaufen wird, soll zunächst die Situation in Westdeutschland im Mittelpunkt stehen, wobei die Frage, wie sich die künftige Bevölkerungsentwicklung auf die einzelnen Arbeitsfelder auswirken wird, sofern sich die Rahmenbedingungen nicht ändern, im Mittelpunkt steht.

2.1 Kindertageseinrichtungen

In den alten Bundesländern gilt der Trend des Rückgangs für alle relevanten Altersgruppen im Rahmen der Kindertageseinrichtungen. Aus Sicht des Jahres 2001 ist bis zum Jahre 2015 in den Altersgruppen der 3- bis unter 6,5-Jährigen und der 6- bis unter 10-Jährigen mit einem Rückgang von fast 25% zu rechnen. Der Rückgang der unter 3-Jährigen fällt etwas geringer aus, da der Geburtenrückgang schon Ende der 1990er Jahre eingesetzt hatte (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kindertageseinrichtungen (2000-2015; Index 2000 = 100; alte Länder)

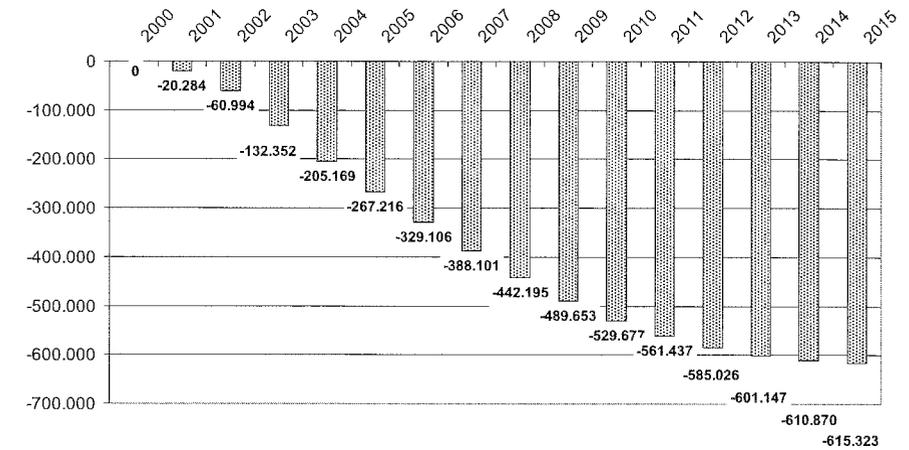


Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

Vergegenwärtigt man sich, dass im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz Ende 1998 für 86,6% der 3- bis 6,5-Jährigen Kinder in den alten Ländern Plätze zur Verfügung standen, dann wird sehr schnell deutlich, welche Brisanz hinter diesen Zahlen steckt, ginge es damit doch bei einer Eins-zu-Eins-Umsetzung real um einen erheblichen Abbau an Plätzen, Einrichtungen und Personal. Da es in diesem Fall zugleich um das mit Abstand größte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe geht – dies sollte man nicht unterschätzen –, wären die Folgen auch für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe erheblich.

In absoluten Zahlen stellt sich die quantitative Dimension der sich verändernden Größenordnungen wie folgt dar: Bereits 2005 wird es im Vergleich zum Stand des Jahres 2001 ca. 270.000 Kinder weniger im Kindergartenalter geben, im Jahre 2010 werden es dann schon ca. 530.000 und 2015 vermutlich rund 600.000 3- bis unter 6,5-Jährige weniger sein (vgl. Abb. 2). Für den Krippen- und Hortbereich nehmen zwar die Altersgruppen in etwa gleichem Umfang ab. Aufgrund des nach wie vor

Abb. 2: Veränderung der Altersgruppe der 3- bis 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 (kumulativ, Basis 2000; alte Länder)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

überaus geringen Platzangebotes – bei einer Versorgungsquote von 2,8% (unter 3-Jährige) bzw. 5,9% (6- bis unter 10-Jährige) im Jahre 1998 – ist jedoch nicht mit einem Rückgang der Belegungszahlen zu rechnen.

Angesichts der insoweit zu erwartenden Entwicklung drängt sich fachlich wie politisch die Frage auf: Was folgt daraus? Ein Abbau oder ein Umbau der Kindertageseinrichtungen? Wie also sollen sich, so ist zu fragen, Kommunen, Land und Bund angesichts dieser Eckdaten verhalten? Im Prinzip alles so lassen, wie es ist und endlich die Gruppengrößen reduzieren und die Arbeitsbedingungen in den Tageseinrichtungen verbessern, wie immer wieder gefordert worden ist? Oder im Bewusstsein, dass in den alten Bundesländern die Kosten der öffentlichen Hand für die Tageseinrichtungen bis 1999 auf 15,2 Mrd. DM (53,3% der Gesamtausgaben innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe) gestiegen sind², diese wieder moderat zugunsten der anderen Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zurückfahren, also Finanzmittel innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe umschichten? Oder statt dessen doch lieber die Versorgung im Rahmen der Tageseinrichtungen zugunsten der Altersgruppen der unter 3- bzw. der über 6-Jährigen ausbauen, da beide Altersgruppen immer noch chronisch unterversorgt sind? Zumindest wären diese drei Optionen allesamt denkbar und unter fachlichen Gesichtspunkten auch – jede für sich genommen – durchaus plausibel vertretbar. Als mögliche Alternativen jenseits einer bloßen Mittelreduzierung zugunsten anderer Haushaltstitel drängen sie sich aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe allemal auf (vgl. Rauschenbach 2000).

² 1992 betragen die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen in den alten Bundesländern 9,3 Mrd. DM.

Sofern man die frei werdenden Ressourcen an Kindergartenplätzen tatsächlich für eine Ausweitung des Platzangebotes bei den unter 3- bzw. über 6-Jährigen nutzen will, stellt sich die Frage, wie viele Plätze diese Umwandlung zur Folge hätte. Bei dieser Berechnung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Angebote der unter 3-Jährigen und der 6- bis unter 10-Jährigen betreuungs- und damit auch personalintensiver sind als Plätze im Kindergartenalter.³ Berechnet man unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren das Umwandelungspotential, so ergibt sich für die Betreuungssituation der unter 3-Jährigen folgendes Bild: Auf der Basis des Bestandes von rund 2,152 Mio. Kindergartenplätzen am 31.12.1998 im Westen und einer damit einhergehenden Versorgungsquote von 86,9%, von der angenommen wird, dass sie sich auch in den letzten Jahren konstant gehalten hat, ergeben sich ab dem Jahre 2002 erste Umwandlungsmöglichkeiten. Für den Zeitraum bis 2010 könnten unter den genannten Voraussetzungen ca. 85.000 Plätze für Kinder unter 3 Jahren durch Umwandlung geschaffen werden. In Anbetracht eines im Jahre 1998 vorhandenen Potentials von 58.475 Plätzen für Kinder unter 3 Jahren würde dies mehr als eine Verdoppelung des Platzangebotes bedeuten: Die Versorgungsquote für die unter 3-Jährigen würde danach von 2,8% auf immerhin 9,1% emporschnellen. Dass dabei die Quote stärker steigt als die entsprechende Absolutzahl hängt damit zusammen, dass im Jahre 2010 in Westdeutschland auch weniger unter 3-Jährige leben werden als zu Beginn des Jahrhunderts.

Für die 6- bis unter 10-Jährigen eröffnen sich nennenswerte zusätzliche Platzangebote durch Umwandlung ab dem Jahre 2002. Bis 2010 könnten dann unter den beschriebenen Bedingungen ca. 171.000 zusätzliche Plätze für diese Altersgruppe geschaffen werden. Bei einem Stand von 179.401 Plätzen Ende 1998 für diese Altersgruppe würde dies mehr als eine Verdoppelung des Angebotes bedeuten und zu einem Anstieg der Versorgungsquote von 5,9% auf rund 14% führen.

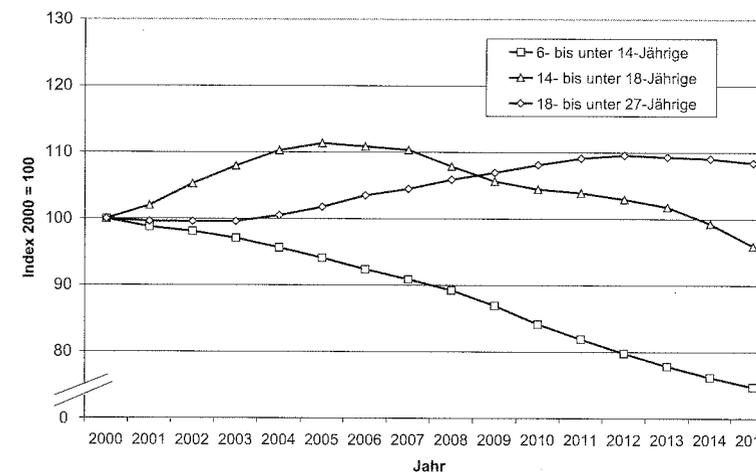
Vergewärtigt man sich, dass zur Zeit die Mütter von ca. 30% aller Kinder unter 3 Jahren bzw. von ca. 40% aller 6- bis unter 10-Jährigen erwerbstätig sind, wird deutlich, dass dieses rechnerische Umwandelungspotential nicht ausreichen würde, um wenigstens den latent vorhandenen Bedarf an Betreuungsmöglichkeiten aufgrund der Erwerbstätigkeit von Müttern zu decken. Dass derartige Zielgrößen durchaus realistisch erscheinen – selbst wenn man nur die Zahl der bereits erwerbstätigen Mütter von Kindern dieser Altersgruppen zugrundelegt (und nicht jene hinzu addiert, die arbeiten würden, wenn es ein ausreichendes und zufriedenstellendes Versorgungsangebot gäbe) –, ergibt sich auch aus einem Blick in die neuen Bundesländer: Dort lag die Versorgung der unter 3-Jährigen Ende 1998 bei 36% und der 6- bis unter 10-Jährigen bei ca. 50%.

³ Für die kostenneutrale Umwandlung eines Kindergartenplatzes in einen Platz für unter 3-Jährige wird der Faktor 0,44 und für die Umwandlung in einen Hortplatz der Faktor 0,6 angesetzt. Das heißt: Aus 100 frei werdenden Kindergartenplätzen würden rein rechnerisch entweder 44 Plätze für unter 3-Jährige oder aber 60 Hortplätze entstehen. Bei der Frage nach der Verteilung der frei werdenden Kindergartenplätze auf Krippen- und Hortplätze wurden die beiden Altersgruppen – in Anlehnung an die gegenwärtigen Quoten der Erwerbstätigkeit der Mütter – in einem Verhältnis von 1 : 2 berücksichtigt.

2.2 Jugendarbeit

Weitaus schwieriger gestaltet sich die Frage nach dem zukünftigen Bedarf in der Jugendarbeit. Legt man als relevante Altersgruppen in der Jugendarbeit die 6- bis unter 27-Jährigen zugrunde, und untergliedert sie noch einmal nach Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, so zeichnen sich durchaus gegenläufige Tendenzen ab. Nehmen die Kinder innerhalb dieser Altersspanne bis 2015 um gut 25% ab, so werden die Jugendlichen bis 2005 erst noch einmal um mehr als 10% steigen (vgl. Abb. 3). Und bei den jungen Erwachsenen ist zu erwarten, dass diese Gruppe ab 2004 zunehmen wird. Für die Jugendarbeit bedeutet dies, dass im Bereich der Arbeit mit Jugendlichen mit leicht steigenden potentiellen TeilnehmerInnen- und BesucherInnenzahlen zu rechnen ist. Allerdings kann daraus nicht automatisch ein höherer Personalbedarf für die Jugendarbeit abgeleitet werden, da in diesem Bereich keine festen Quoten von Altersgruppen und damit zusammenhängendem Personalbedarf existieren. Mittelfristig muss eine Jugendarbeit, die sich zunehmend auf jüngere BesucherInnen- und NutzerInnengruppen bezieht, sich jedoch auf eine sinkende Zahl an Kindern und jüngeren Jugendlichen einstellen.

Abb. 3: Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Jugendarbeit (2000-2015; Index 2000 = 100; alte Länder)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

2.3 Erzieherische Hilfen

Eine empirisch fundierte Aussage, welche Auswirkung die Bevölkerungsentwicklung auf den Umfang der Hilfen zur Erziehung haben wird, ist nur sehr eingeschränkt möglich. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass sich der Bedarf an erziehe-

rischen Hilfen in einem komplexen Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren konstituiert. Dabei sind zumindest folgende Faktoren von Relevanz:

- Sozialstrukturelle Bedingungen und Entwicklungen, unter denen sich Erziehung in Familien vollzieht;
- Jugendamtsspezifische Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse;
- Politisch-fiskalische Einflussnahme, unter denen die Jugendämter ihre Aufgabe erledigen;
- Wechselwirkungen zwischen stationären und nicht-stationären Hilfen in Abhängigkeit vom Ausbau der Teilleistungsfelder;
- Veränderungen in den Rechtsgrundlagen der Jugendhilfeleistungen;
- Demographische Entwicklung.

Die Aufzählung, ohne diese im Einzelnen auszuführen⁴, macht deutlich, dass der demographische Faktor nur einer unter mehreren ist, wodurch eine Abschätzung des zukünftigen Bedarfs mit großen Unsicherheiten verbunden ist. Dennoch muss betont werden, dass der demographische Faktor unter allen anderen Faktoren im Grunde genommen der sicherste und verlässlichste Faktor ist. Dies ergibt sich daraus, dass die demographische Entwicklung der einzige Faktor ist, der nicht unmittelbar durch Steuerungshandeln oder durch unvorhergesehene Veränderungen der sozialstrukturellen Belastung, z.B. durch einen Anstieg der Sozialhilfequote, beeinflusst wird (vgl. Bürger 2001, S. 5).

Allerdings hat dieser Faktor nur dann eine Erklärungskraft, wenn von einer relativ konstanten Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Vergangenheit ausgegangen werden kann. Dann nämlich kann vermutet werden, dass sich die bisherige Entwicklung auch in der nahen Zukunft weiter fortsetzen wird. Hierzu ist nun zu beobachten, dass die Quote der Heimunterbringungen bezogen auf die unter 18-Jährigen der Bevölkerung in den letzten 15 Jahren praktisch konstant geblieben ist. Hingegen sind die ambulanten Erziehungshilfen seit Einführung des SGB VIII deutlich gestiegen, so dass eine Projektion in die nahe Zukunft nicht so ohne weiteres möglich ist, da man nicht genau weiß, ob sich dieser Ausbautrend weiter fortsetzen wird.

Darüber hinaus ist bei den erzieherischen Hilfen zu beachten, dass die Inanspruchnahme altersspezifisch ist. Um Verzerrungen zu vermeiden muss daher zumindest eine altersgruppenspezifische Analyse herangezogen werden. Ein Beispiel verdeutlicht diesen Zusammenhang: Bei den erzieherischen Hilfen gemäß § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) beginnen 64% der Hilfen im Alter über 12 Jahren. Dadurch, dass diese Alterskohorten in den nächsten Jahren noch weiter ansteigen werden, wird es – die Konstanz der relativen Inanspruchnahme vorausgesetzt – zu einem weiteren Anstieg der absoluten Zahlen bei den Hilfen gemäß § 34 SGB VIII kommen. Eine Gesamtbetrachtung der Altersgruppe der unter 21-Jährigen würde diesen Anstieg verdecken, da die jüngeren Altersgruppen deutlich zurückgehen.

⁴ Vgl. hierzu ausführlich Bürger (2001, S. 2ff.), zum theoretischen Konzept Bürger/Lehning/Seidenstücker (1994).

Unter diesen Bedingungen kann eine vorsichtige Abschätzung vorgenommen werden, die zumindest einen mittelfristigen Entwicklungskorridor aufzeigt, der natürlich durch die oben genannten Faktoren noch zusätzlich beeinflusst werden kann. Diese Einflüsse können aber sinnvoller Weise nur auf der örtlichen Planungsebene ansatzweise berücksichtigt werden.

Die Erziehungsberatung wird, wenn man die Situation von 1999 bis zum Jahre 2010 fortschreibt, um ca. 10% zurückgehen, da der altersspezifische Schwerpunkt der Erziehungsberatung mit 65% bei den unter 12-Jährigen liegt. Die Erziehungsbeistandschaft wird kaum Veränderungen erfahren, da die Rückgänge bei den unter 12-Jährigen durch die Zuwächse bei den über 12-Jährigen aufgehoben werden. Von allen Minderjährigen, die im Rahmen der SPFH betreut werden, sind ca. 70% unter 12 Jahren. Für die SPFH würde dies einen Rückgang bis zum Jahre 2010 um ca. 10% bis 15% bedeuten. Die Inanspruchnahme der Tagesgruppenerziehung gemäß § 32 SGB VIII, ebenfalls mit einem Schwerpunkt bei den unter 12-Jährigen, wird um ca. 10% zurückgehen. Für die Vollzeitpflege ergeben diese Berechnungen einen Rückgang von ca. 7%. Die einzige Hilfeart, die mit leichten Steigerungen rechnen muss ist die Heimerziehung, die ihren Schwerpunkt mit fast 80% bei den über 12-Jährigen hat.

Diese Berechnungen geben nur die Fortschreibung des Status Quo des Jahres 1999 wieder. Zu erwarten ist allerdings, dass zumindest die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut und sich wahrscheinlich auch erste Effekte der präventiven Wirkung der ambulanten Hilfen auf die Inanspruchnahme der Heimunterbringung zeigen werden.

3. Die Entwicklung in Ostdeutschland und Berlin-Ost

Die Bevölkerungsentwicklung der jugendhilferelevanten Altersgruppen wird in Ostdeutschland in der Tendenz genau umgekehrt verlaufen wie im Westen. Die jüngeren Kinder nehmen im Osten in den nächsten Jahren wieder zu, während die älteren Kinder und Jugendlichen erst einmal noch dramatisch abnehmen. Aufgrund dessen ergeben sich deutlich unterscheidbare Entwicklungen in den einzelnen Arbeitsfeldern – je nach Altersgruppe.

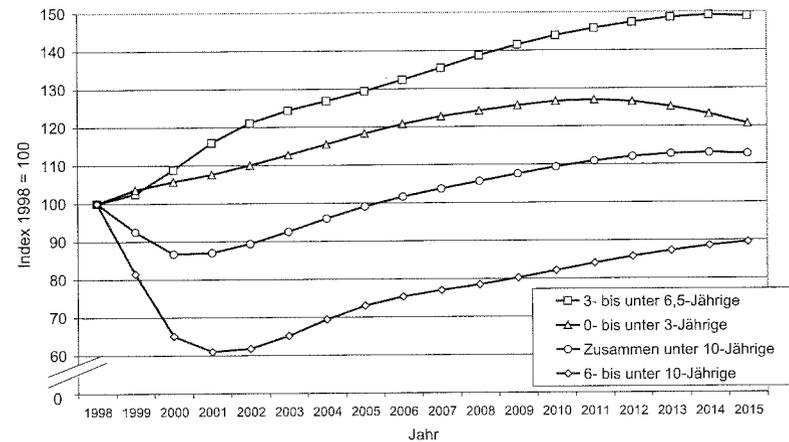
3.1 Kindertageseinrichtungen

Eine generelle Tendenz der Bevölkerungsvorausschätzung in den neuen Bundesländern wird sein, dass in den nächsten Jahren die Anzahl der geborenen Kinder wieder ansteigt, sofern sich die Geburtenrate in den neuen Ländern bis 2005 an die der alten Länder angleicht. Die Anzahl wird unter dieser Voraussetzung kontinuierlich von ca. 104.000 bis auf 127.000 im Jahre 2010 ansteigen. In Prozent ausgedrückt: Bis 2010 wird der prognostizierte Jahrgang der unter 1-Jährigen gegenüber dem Vergleichsjahr 1998 um 22% ansteigen.

Die steigenden Geburtenzahlen in den ostdeutschen Bundesländern wirken sich auf die Altersgruppen der Krippen-, Kindergarten- und Hortkinder zeitlich versetzt aus.

Der stärkste Zuwachs aus Sicht des Basisjahres 1998 ist nach der Bevölkerungsvorausberechnung bei den 3- bis unter 6,5-Jährigen mit einem Anstieg von fast 50% bis zum Jahre 2015 zu erwarten (vgl. Abb. 4). Bei den unter 3-Jährigen fällt der Zuwachs ab 1998 mit 27% etwas geringer aus, da er schon früher begonnen hat. Im Unterschied dazu ist der Hortbereich noch bis zum Jahre 2002 durch deutlich sinkende Zahlen der Kinder im Alter zwischen 6 und 10 Jahren gekennzeichnet. Erst danach wird sich die Anzahl der altersentsprechenden Kinder wieder kontinuierlich erhöhen.

Abb. 4: Bevölkerungsvorausberechnung ausgewählter Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen in den neuen Bundesländern (Index: 31.12.1998 = 100)

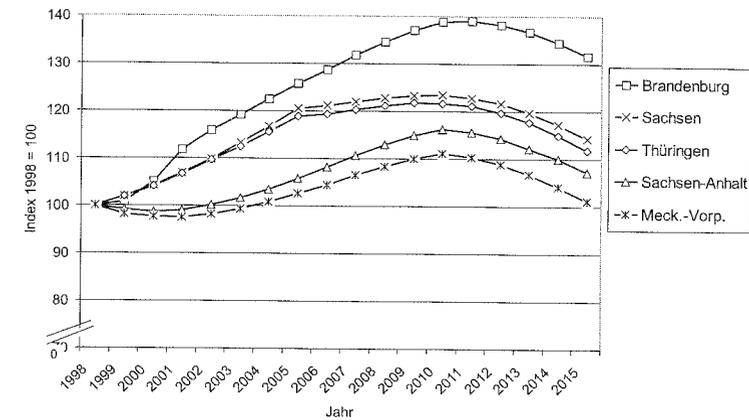


Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

Diese Entwicklung wird für den Platzbedarf nicht unerhebliche Auswirkungen haben. Unter Berücksichtigung der Versorgungsquoten vom 31.12.1998 und unter der Voraussetzung, dass frei werdende Hortplätze zu 100% für unter 6-Jährige genutzt werden können, ergibt sich voraussichtlich erst ab dem Jahr 2002/2003 ein leicht steigender zusätzlicher Platzbedarf gegenüber der Anzahl der Plätze, die Ende 1998 zur Verfügung standen. Dies hängt damit zusammen, dass die Anzahl der Kinder im Hortalter noch um 40% zurückgehen wird und Ende 1998 die Anzahl der Hortplätze (ohne Schülerhorte in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin-Ost) mit 271.333 Plätzen ein nicht unerhebliches Volumen darstellte (die Versorgungsquote bezogen auf die 6 bis unter 10-Jährigen betrug damals 47,7%).

Bezüglich der ostdeutschen Bundesländer ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bevölkerungsvorausberechnungen für die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedlich ausfallen. Der stärkste Anstieg wird in Brandenburg erwartet, wo die unter 1-Jährigen voraussichtlich bis zum Jahre 2011 um 40% steigen werden (vgl. Abb. 5). Deutlich geringere Steigerungsraten werden hingegen in Sachsen-Anhalt (16%) und

Abb. 5: Entwicklung der unter 1-Jährigen der Bevölkerung von 1998 bis 2015 in den neuen Bundesländern (Index: 31.12.1998 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Länderergebnisse (Arbeitsunterlagen) Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

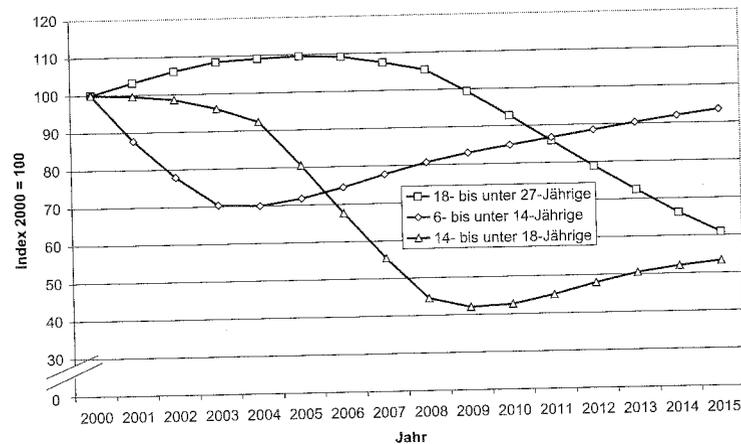
Mecklenburg-Vorpommern (11%) erwartet. Thüringen und Sachsen nehmen im Vergleich dazu mit einem Zuwachs von etwas über 20% eine mittlere Position ein.

Diese Länderdifferenzen lassen erkennen, dass bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung deutliche regionale Unterschiede auftreten können, die bis auf Gemeindeebene zu beobachten sind. Die hier gewählte Form der Analyse hoch aggregierter Zahlen hat zwar den Vorteil, dass generelle Entwicklungslinien deutlich werden, allerdings bleiben unterschiedliche regionale Entwicklungen, die sich in der Summe sogar aufheben können, unsichtbar. Deshalb können diese allgemeinen Berechnungen für das konkrete Handeln vor Ort, z.B. im Rahmen der kommunalen Jugendhilfeplanung, nur als Anregung verstanden werden, sich in dem jeweils angesprochenen Bereich mit der eigenen Situation durch gesonderte Berechnungen auseinander zu setzen.

3.2 Jugendarbeit

Die Kinder- und Jugendarbeit wird in den nächsten Jahren mit dem Geburteneinbruch von fast 60% pro Jahrgang der jetzt über 12-Jährigen konfrontiert. Die Talfahrt der Heranwachsenden speziell im Jugendalter, also die 14- bis unter 18-Jährigen, wird ab 2005 beginnen (vgl. Abb. 6). Allerdings kann aus diesem Rückgang der Bevölkerung nicht abgeleitet werden, dass im gleichen Umfang die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zurückzufahren sind. Die spezifische Situation der ostdeutschen Bundesländer in der Kinder- und Jugendarbeit, die durch ein weitaus geringer ausgebautes Netz an ehrenamtlich organisierter Jugendarbeit, einen höheren Bedarf an öffentlich organisierten Freizeitangeboten⁵ sowie eine deutlich höhere Jugendarbeitslosigkeit

Abb. 6: Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Jugendarbeit (2000-2015; Index 2000 = 100; neue Länder)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000; eigene Berechnungen

gekennzeichnet ist, dürfte eher ein gewichtiges Argumentationsbündel dafür sein, dass trotz einer abnehmenden Alterskohorte Angebote der Jugendarbeit auch in naher Zukunft verstärkt bereitgehalten werden müssen.

3.3 Hilfen zur Erziehung

Eine Abschätzung der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung aufgrund der demographischen Entwicklung in den neuen Ländern ist im Vergleich zu den alten Ländern noch schwieriger. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die Jugendhilfelandchaft in den neuen Ländern in den letzten Jahren erst konstituiert hat. Aus dieser Aufbausituation können keine eindeutigen Trends abgeleitet werden, die sich in der nahen Zukunft weiter fortsetzen werden. In einer sehr allgemeinen Form kann gegenwärtig nur vermutet werden, dass bei unveränderten Rahmenbedingungen die Hilfen, die ihren Schwerpunkt eher bei den jüngeren Kindern haben, weniger zurückgehen werden als diejenigen, die ihren Schwerpunkt bei den Jugendlichen haben.

4. Fazit

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Prognose im Umfeld der Kinder- und Jugendhilfe macht deutlich, dass auf der einen Seite diese Fragestellung von wachsen-

5 Der höhere Bedarf an Freizeitangeboten ergibt sich daraus, dass kommerzielle Angebote weniger vorhanden sind bzw. aufgrund der ökonomischen Situation weniger genutzt werden (vgl. Pothmann/Thole 1999).

der, erheblicher Bedeutung in naher Zukunft sein wird, dass auf der anderen Seite aber gegenwärtig noch kaum Erfahrungen, geschweige denn präzisierende Berechnungen vorliegen, die in der Lage sind, die weitaus schwierigeren Berechnungen für die verschiedenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe einigermaßen präzise vorzunehmen. Zumindest drei Punkte lassen sich in diesem Zusammenhang gegenwärtig festhalten:

- Zum einen kann man pauschal formulieren – bei allen Details in den unterschiedlichen Zukunftszeiträumen von 5, 10 oder 15 Jahren –, dass mittelfristig für alle Felder der Kinder- und Jugendhilfe gilt, dass die Zahl der Kinder- und Jugendlichen gegenüber Ende der 1990er-Jahre des letzten Jahrhunderts abnehmen werden. Allerdings muss hierbei beachtet werden, dass dies für die einzelnen Altersspannen zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Fall sein wird, so dass innerhalb der Arbeitsfelder diese Differenzen zu beachten sind.
- Zum anderen zeigt sich, dass die Kinder- und Jugendhilfe stärker als etwa die Bildungsplanung die zusätzlichen Variablen der selektiven Inanspruchnahme – nicht alle Heranwachsenden nutzen die Angebote der Jugendarbeit, nicht alle benötigen Hilfen zur Erziehung – oder der arbeitsfeldinternen Umverlagerung – von stationären zu teilstationären und ambulanten Angeboten – berücksichtigen muss, wenn sie zu verwertbaren und möglichst präzisen Planungsdaten, oder vorsichtiger: zu größenordnungsmäßigen Eckwerten mit Blick auf die Zu- oder Abnahme eines Bedarfs an entsprechenden Diensten kommen will.
- Schließlich wird die Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis ihres Insiderwissens und der zugrundegelegten Rahmendaten sowie der damit einhergehenden Berechnungsvarianten zu so etwas wie eigenständigen Simulationsberechnungen kommen müssen, die vergleichsweise schnell und zuverlässig Informationen darüber liefern, was passiert, wenn, sagen wir mal, Variante A – z.B. hohe Zuwanderung von Familien mit kleinen Kindern und ein gleichzeitiger deutlicher Ausbau der ambulanten Dienste – einträte, oder aber doch Variante C – hohe Stabilität der derzeitigen Bevölkerungsanteile und Wiederanstieg der stationären Angebote – Wirklichkeit werden sollte.

Erst wenn die Kinder- und Jugendhilfe in der Lage sein wird, mit entsprechend komplexen Verfahren ihre eigenen möglichen Zukünfte zu beobachten, zu berechnen und zu simulieren, wird sie auch ein Stück weit jene immer wieder beanspruchte Autonomie seriöserweise reklamieren können, die es ihr ermöglicht, ihre eigene Zukunft nicht nur gedanklich vorweg zu nehmen, sondern auch im Rahmen der allgemeinen gesellschaftlichen Möglichkeiten aktiv mitzugestalten. Dazu ist das Thema »Prognose« ein unverzichtbarer Zwischenschritt.

Die unmittelbare Herausforderung, die sich aus den vorausberechneten Bevölkerungszahlen ergibt, liegt zunächst einmal vor allem im Bereich der kommunalen Jugendhilfeplanung und auf der Ebene der Planung und Entwicklung einzelner Einrichtungen bzw. Einrichtungsgruppen. Neben dieser rein pragmatischen Ebene liegt jedoch eine weitere Herausforderung auch auf der Ebene des generellen gesellschafts-

politischen Stellenwerts von Kindern und Jugendlichen (vgl. Struck 2001), ist doch Kinder- und Jugendhilfe als Leistungssystem eine gesellschaftliche Antwort auf die Herausforderungen des Aufwachsens in einer unüberschaubar gewordenen Gesellschaft.

Literatur

- Bürger, U.: Die Bevölkerungsentwicklung der jugendhilferelevanten Altersgruppen und deren Auswirkung auf die Nachfrage/Inanspruchnahme von Angeboten im Bereich der Hilfen zur Erziehung, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter: (K)eine Zukunft ohne Kinder?!, Dokumentation der Fachtagung: »Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe« vom 07.-08.03.2001 in Fulda, Köln 2001 (2. Beitrag in der Dokumentation).
- Bürger, U./Lehning, K./Seidenstücker, B.: Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Zugang, Datenlage und Hypothesen, Frankfurt a.M. 1994.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter: (K)eine Zukunft ohne Kinder?!, Dokumentation der Fachtagung: »Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe« vom 07.-08.03.2001 in Fulda, Köln 2001.
- Höpflinger, F.: Bevölkerungssoziologie. Eine Einführung in bevölkerungssoziologische Ansätze und demographische Prozesse, Weinheim und München 1997.
- Pothmann, J./Schilling, M.: Der Arbeitsmarkt Kinder- und Jugendhilfe. Eine aktuelle Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven in den neuen Ländern und Berlin-Ost. Abschlussbericht, Frankfurt a.M. 1998.
- Pothmann, J./Thole, W.: Abbau im »Westen« – Wachstum im »Osten«. Die Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit 1996 im Spiegel der statistischen Daten, in: deutsche jugend, 47. Jg., 1999, Heft 4, S. 169-179.
- Rauschenbach, Th.: Kindertageseinrichtungen im System der sozialen Infrastruktur. Perspektiven pädagogischen Handelns, in: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg., 2000, Heft 5, S. 173-183.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Soziale Dienste, in: W. Böttcher, K. Klemm, Th. Rauschenbach (Hrsg.), Bildung und Soziales in Zahlen, Weinheim und München 2001, S. 207-270.
- Schilling, M.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe, Expertise der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe, Münster 2000.
- Statistisches Bundesamt 2000: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.
- Struck, N.: Gehen der Jugendhilfe die Jugendlichen aus?, in: Forum Erziehungshilfe, 5. Jg., 2001, Heft 1, S. 3.

Evelyn Laue/Franz-Josef Kolvenbach

Auch amtliche Statistik ist veränderbar!

Anpassung der Kinder- und Jugendhilfestatistiken an sich verändernde Wirklichkeiten

Mit der Einführung des neuen Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) 1990/1991 wurden auch die Regelungen über die statistischen Erhebungen zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für junge Menschen neu festgelegt. War die Erhebung bis Ende 1990 in einem eigenen Gesetz geregelt (Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferversorge und der Jugendhilfe vom 15. Januar 1963; BGBl. I, S. 49), so wurden die gesetzlichen Vorgaben nun direkt in das Fachleistungsgesetz integriert und durch den Einbezug in das Fachgesetz der Anschluss der amtlichen Statistik an die Fachpraxis und die enge Verzahnung von Hilfgewährung und deren amtlicher statistischer Dokumentation verdeutlicht.

Aufgabe der Meldung von erzieherischen Hilfen und anderen Angaben aus der Kinder- und Jugendhilfe ist es nicht, einfach nur die Anzahl der Hilfen nachzuweisen. Der Gesetzgeber hat den Auftrag der statistischen Erhebung im Gesetz definiert, nämlich im § 98 SGB VIII über Zweck und Umfang der Erhebung. Danach dient der statistische Nachweis der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe »zur Beurteilung der Auswirkungen der Bestimmungen dieses Buches (des SGB VIII – d. A.) und zu seiner Fortentwicklung«.

In den §§ 99 – 103 SGB VIII sind die Erhebungsmerkmale der Statistiken detailliert aufgeführt, Hilfsmerkmale bestimmt, die Periodizität und der Berichtszeitraum für die einzelnen Erhebungsteile festgelegt sowie die Auskunftspflicht zur Statistik und die Übermittlung von Daten (Geheimhaltung) geregelt. Diese Regelungen entsprechen den Vorgaben des Bundesstatistikgesetzes (§§ 9, 15, 16 BStatG), denen zufolge die eine Bundesstatistik anordnende Rechtsvorschrift genau diese Merkmale festlegen muss. Nur diesen gesetzlichen Vorgaben folgend darf die amtliche Statistik Erhebungen zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe durchführen.

1. Systematik der Änderungsmöglichkeiten

Jede Erhebung der amtlichen Statistik zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt also auf der Grundlage gesetzlicher Anordnung. Der Gesetzgeber hat genau Umfang, Inhalt und Periodizität der statistisch zu ermittelnden Tatbestände festgelegt.

Über diese festgelegten Merkmale hinaus oder in einer anderen Periodizität kann und darf keine Erhebung der amtlichen Statistik durchgeführt werden. Da nun aber gesetzlich fixierte Erhebungsgrundlagen für amtliche Statistik das eine sind, die Praxis alltäglichen Lebens und Arbeitens etwas anderes sein kann, insbesondere, wenn sich im Laufe der Zeit die ursprünglich (näherungsweise) Deckungsgleichheit von gesetzlicher Vorgabe und zu erfassender Wirklichkeit weiter auseinander entwickeln, stellt sich die Frage, wie die entstandene Lücke zwischen Gesetz und Wirklichkeit wieder geschlossen werden kann. Da es selten angemessen und meistens gar nicht möglich ist, Entwicklungen in der Praxis wieder auf einen einmal festgelegten und gesetzlich fixierten Zustand zurück zu führen, ist es in diesem Fall angebracht, die gesetzliche Grundlage entsprechend den inzwischen eingetretenen Veränderungen der Wirklichkeit anzupassen. Um die Lücke zwischen statistischer Abbildung von Phänomenen der Realität und deren Veränderung in der Wirklichkeit nicht zu groß werden zu lassen, erscheint auch die regelmäßige Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben für statistische Erhebungen sinnvoll. Je nach Art und Umfang einer festgestellten Abweichung ist dann zu entscheiden, ob eine grundsätzliche Anpassung der gesetzlichen Grundlage notwendig ist oder ob eine Änderung von einzelnen Ausprägungen der zu erhebenden Merkmale ausreicht, wozu keine Gesetzesinitiative benötigt wird.

Die Notwendigkeit zur grundsätzlichen Änderung der gesetzlichen Vorgaben betrifft die Aufnahme neuer Erhebungstatbestände genauso wie die Streichung bisheriger Erhebungsvorgaben, die beispielsweise durch die Änderung anderer gesetzlicher Bestimmungen obsolet geworden sind. Auch Änderungen in der zeitlichen Häufigkeit (Periodizität) von Erhebungen bedürfen bei einer Anpassung der Änderung der gesetzlichen Vorgabe.

Es gibt allerdings auch Möglichkeiten, Änderungen in statistischen Erhebungen ohne Gesetzesänderungen durchzuführen. Diese ergeben sich in der Regel bei Ergänzungen, Erweiterungen oder Streichung von Merkmalsausprägungen einzelner Erhebungsmerkmale zur Erweiterung bzw. Präzisierung von Tatbeständen in der Operationalisierung. In diesem Fall ist nicht das grundsätzliche Merkmal durch Veränderungen in der Praxis unzutreffend geworden, lediglich seine Ausdifferenzierung in den Erhebungsunterlagen stimmt nicht mehr mit der Wirklichkeit überein. Für derartige Änderungen braucht nicht der Gesetzgeber bemüht zu werden, sie werden nach Überprüfung und Absprache mit Vertretern der Praxis i.d.R. vom Statistischen Bundesamt in den Erhebungsunterlagen umgesetzt.

Änderungen auf der Erhebungsseite der Statistik, d.h. beim »Input« der Daten, haben notwendigerweise auch Änderungen auf der Auswertungsseite, d.h. beim »Output« der Daten oder der Ergebnisdarstellung, zur Folge, unabhängig davon, ob sie durch eine Änderung der gesetzlichen Grundlage oder durch eine Änderung von Merkmalsausprägungen verursacht wurden. Neu erhobene Tatbestände müssen in die Ergebnisdarstellung integriert, gestrichene Merkmale aus ihr gelöscht werden.

Daneben sind aber auch Änderungen des Outputs denkbar, denen keine Änderung des Input vorausgeht, z. B. wenn nicht alle Auswertungsmöglichkeiten einer statistischen Erhebung in der Ergebnisdarstellung ausgeschöpft sind. Dies ist in der Regel

der Fall, denn die sogenannten Standardtabellenprogramme, in denen die einheitliche Tabellierung von Ergebnissen statistischer Erhebungen in den Ländern und auf Bundesebene definiert wird, sind zwar mit Vertretern der verschiedenen Nutzergruppen abgestimmt, decken aber nicht alle denkbaren Auswertungs- und Kombinationsmöglichkeiten der erhobenen Daten ab. Ergibt sich also im Laufe der Zeit ein Interesse an Auswertungen von Daten, die zwar erhoben, aber bislang noch nicht im Standardtabellenprogramm berücksichtigt worden sind, kann durch eine entsprechende Anpassung dieses Programms den neu entstandenen Datenwünschen Rechnung getragen werden. Dies gilt selbstverständlich auch für bisher zwar nachgewiesene Daten, an deren Auswertung in anderer Kombination ein neues Interesse entstanden ist.

Grundsätzlich stehen diese Daten auch schon vor einer Berücksichtigung im Standardtabellenprogramm interessierten Nutzern zur Verfügung, nämlich auf dem Wege von Sonderauswertungen, die in der Regel aber aufwändig und meistens auch mit einem Kostenbeitrag für den Nutzer verbunden sind. Normalerweise werden Neukombinationen oder Erstauswertungen von vorhandenen Daten auch über den Weg von Sonderauswertungen daraufhin überprüft, ob sie den Fragestellungen der Nutzer entsprechen. Erst bei einem dauerhaften Interesse werden sie in das Standardtabellenprogramm übernommen. Damit wird dann gewährleistet, dass die Daten in allen Ländern und auf Bundesebene in einheitlicher Form vorliegen und ohne den Zusatzaufwand einer Sondererhebung zur Verfügung stehen.

Ein Beispiel für die Ausweitung des Standardtabellenprogramms um zwar vorhandene, aber bisher nicht für die Veröffentlichung genutzte Daten bieten bei den amtlichen Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe die ambulanten erzieherischen Hilfen. Bei den Erhebungen zur sozialen Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII), zum Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer (§ 30 SGB VIII) und zur sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) werden zurzeit Angaben über die kalenderjährlich beendeten Hilfen sowie zu den am Jahresende bestehenden Hilfen erhoben. Bei allen diesen Meldungen werden auch Angaben zum Monat und Jahr des Beginns der jeweiligen Hilfe gemacht, um so die bisherige Dauer (bei am Jahresende bestehenden Hilfen) bzw. die Gesamtdauer der Hilfe (bei beendeten Hilfen) zu berechnen.

Diese Angaben zum Datum des Beginns einer Hilfe können aber auch dazu genutzt werden, um Informationen über die Zahl der während eines Kalenderjahres begonnenen Hilfen zu gewinnen. Aus den vorliegenden Meldungen zu den beendeten und den am Jahresende bestehenden Hilfen kann so – ohne weitere Belastung der Auskunftgebenden etwa durch die zusätzliche Meldung auch der begonnenen Hilfen – die Entwicklung des Hilfebedarfs anhand neu begonnener Hilfen in Kombination mit anderen Merkmalen ermittelt werden. Die Entwicklung solcher Tabellen und deren Aufnahme in das Standardtabellenprogramm ist geplant und wird voraussichtlich ab dem Berichtsjahr 2001 vorliegen. Eine solche Erweiterung des Standardtabellenprogramms wurde in der Vergangenheit bereits für die begonnenen erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32-35 SGB VIII) auf der Ebene der Stadt- und Landkreise ab dem Berichtsjahr 1994 vorgenommen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung von Veränderungen in den amtlichen statistischen Erhebungen sind Hinweise aus der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe über sich ändernde Rahmenbedingungen oder Inhalte der Hilfestellung (Lebenswelt, Alltag, Praxis der Hilfestellung). Vor Ort in den Jugendämtern der Städte, Gemeinden und Landkreise oder bei den Beratungsstellen werden Informationen über eine sich verändernde, durch die Statistik zu beobachtende und abzubildende Wirklichkeit als erstes auffällig. Die Weiterleitung dieser Informationen an das jeweilige Statistische Landesamt oder direkt an das Statistische Bundesamt beschleunigt den Prozess einer eventuell notwendigen Änderung in der statistischen Erhebung als Anpassung an die Realität.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass eine wichtige Aufgabe amtlicher Statistiken die langfristige Abbildung von Realität anhand derselben Merkmale und ihrer Ausprägungen ist. Damit sichert die Statistik die Möglichkeit, Veränderungen innerhalb dieser nachgewiesenen Merkmale über längere Zeiträume hinweg nachzuvollziehen. Änderungen der Erhebungsgrundlagen, seien sie nun auf dem Weg einer Änderung der gesetzlichen Grundlage oder ohne diese durchzuführen, sollten daher behutsam vorgenommen werden, da u.U. der Nachweis längerfristiger Entwicklungen (Zeitreihen) nicht mehr möglich ist, wenn bestimmte Merkmale oder Merkmalsausprägungen in veränderter Form oder überhaupt nicht mehr erhoben werden.

Abb. 1: Systematik der Änderungsmöglichkeiten

Art der Änderung	betreffene Dimensionen
(1) Änderungen mit Änderung der gesetzlichen Grundlage	Merkmale, Periodizität
(2) Änderungen ohne Änderung der gesetzlichen Grundlage	Merkmalsausprägungen
(3) Änderungen bei Input bzw. Output	Datenaufbereitung bzw. Ergebnisdarstellung im Standardtabellenprogramm

2. Leistungsbilanz bisheriger Änderungen

In den vergangenen 10 Jahren seit der Einführung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistiken wurden bereits zahlreiche Änderungen im Erhebungsprogramm der Statistik vorgenommen. Diese Änderungen resultierten einerseits aus der Änderung anderer Rechtsgrundlagen mit Auswirkungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, andererseits aus Veränderungen in der Praxis der Hilfestellung. Dementsprechend waren sowohl Modifikationen der gesetzlichen Grundlagen für die Statistik notwendig, als auch Anpassungen z.B. von Merkmalsausprägungen ohne Veränderung gesetzlicher Vorgaben möglich, um sich wandelnden Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

2.1 Statistik der Einrichtungen und tätigen Personen in der Jugendhilfe (Teil III)

Im Zuge der Änderung des § 218 StGB (1992) und dem damit verbundenen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab 1.1.1996 wurde die in vierjährlichem Abstand durchzuführende Statistik über Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe erstmalig zum 31.12.1994 in Form von zwei eigenständigen Teilerhebungen durchgeführt. Einrichtungen der Kindertagesbetreuung wurden separat von den sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe erfasst. Damit war es möglich, für die Kindertagesstätten differenzierte Angaben zum Platzangebot für die traditionellen Kindergärten, Krippen und Horte, aber auch für Einrichtungen mit alterseinheitlichen und altersgemischten Gruppen zu erhalten.

Für die Erhebung zum Stichtag 31.12.1998 erfolgte im Erhebungsteil Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (Teil III.1) eine zusätzliche Differenzierung des Merkmals »Arbeitsbereich« um Angaben zur »Gruppenleitung« und zur »Zweit- bzw. Ergänzungskraft«. Im Erhebungsteil zu den sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe (ohne Einrichtungen der Kindertagesbetreuung) (Teil III.2) wurde eine Erweiterung des Einrichtungskataloges um 14 weitere Einrichtungsarten vorgenommen. Diese Erweiterung ermöglicht einen wesentlich genaueren Nachweis der zwischenzeitlich eingetretenen Ausdifferenzierung von Angeboten in der »Jugendhilfelandchaft«.

Für beide Erhebungsteile gleichermaßen wurde im Personalteil der Katalog der Berufsausbildungsabschlüsse erweitert. Außerdem wurde anstelle der bisherigen Differenzierung beim Merkmal »Art der Beschäftigung« nach »Vollzeit- oder Teilzeit-Beschäftigung« nunmehr nach der »vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit« gefragt. Ziel dieser Änderung war es, genauere Angaben über den Beschäftigungsumfang von Teilzeit arbeitendem Personal in der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten. Damit wird es möglich, eine präzise Umrechnung der Teilzeitstellen in »Vollzeitäquivalente« vorzunehmen und so Aussagen über das potenzielle Beschäftigungsvolumen in diesem Segment des Marktes sozialer Dienstleistungen zu erhalten.

2.2 Statistiken zu den erzieherischen Hilfen und sonstigen Aufgaben des Jugendamtes (Teil I)

Zielgruppe für die Hilfen nach § 29 SGB VIII (soziale Gruppenarbeit) – Teil I, Erhebungsbogen 2 – sind neben Jugendlichen auch Kinder ab etwa 12 Jahren, da im Gesetz von »älteren Kindern und Jugendlichen« die Rede ist. Ursprünglich wurden Meldungen, in denen diese Hilfen für jüngere Kinder erteilt wurden, in der Aufbereitung der Daten ausgeschlossen und gingen nicht in die Statistik ein. Um diese Meldungen, die in wachsender Zahl in der Praxis auftraten, mit in die Statistik aufnehmen zu können, wurde die Zulässigkeit dieser Hilfen im Rahmen der statistischen Verarbeitungsprogramme ab dem Berichtsjahr 1994 auf Kinder im Alter ab sechs Jahren erweitert.

Im 1. SGB VIII – Änderungsgesetz 1993 wurde festgelegt, dass ab dem Berichtsjahr 1995 eine jährliche Erhebung über vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Inobhutnahmen und Herausnahmen – §§ 42, 43 SGB VIII) –

Teil I, Erhebungsbogen 7 – in das Programm der amtlichen Kinder- und Jugendhilfe-statistiken aufzunehmen ist. Damit werden auch diese nicht den erzieherischen Hilfen, sondern den anderen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zugerechneten – zu den hoheitlichen Aufgaben des Jugendamtes gehörenden – Leistungen im Rahmen der amtlichen Statistik nachgewiesen.

Im Rahmen der Kindschaftsrechtsreform, die zum 1. Juli 1998 in Kraft trat, wurden zur Rechtsangleichung zwischen alten und neuen Bundesländern die gesetzlichen Amtspflegschaften (in den alten Bundesländern) abgeschafft und die Beistandschaft neu geordnet. Dies führte zum Wegfall des Merkmals »gesetzliche Amtspflegschaft« in der Erhebung über die anderen Aufgaben der Jugendhilfe (Pflegerlaubnis, Vaterschaftsfeststellungen, Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Sorgerecht) – Teil I, Erhebungsbogen 6 – ab dem Berichtsjahr 1999. Bei den Beistandschaften wird ab dem Berichtsjahr 1999 die Zahl der Kinder und Jugendlichen ermittelt, die gemäß §§ 1712 bis 1717 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) unter Beistandschaft stehen.

Ab dem Berichtsjahr 1999 wurde in den Erhebungen über die ambulanten Hilfen zur Erziehung (§§ 28 bis 31 SGB VIII) – Teil I, Erhebungsbogen 1, 2 und 3 – bei den Angaben zu den Anlässen der Hilfe die Ausprägung »Kindesmisshandlung« in »Misshandlung« geändert mit dem Hintergrund, dass Misshandlung auch bei Jugendlichen oder jungen Volljährigen vorkommen kann, bislang aber durch die Definition *Kindesmisshandlung* auf die Altersgruppe bis unter 14 Jahre beschränkt war. Hierbei handelt es sich um eine Informationserweiterung, wobei die *Kindesmisshandlung* weiterhin über die Alterszuordnung ermittelt werden kann.

Bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) – Teil I, Erhebungsbogen 3 – gab es Hinweise von Jugendämtern, dass es in der Praxis häufiger Probleme machte, die Zusammensetzung der Familie in den vorgegebenen drei Kategorien zu »Kinder und Jugendliche leben bei ...« (Eltern, Elternteil mit Stiefelternteil/Partner, allein erziehendem Elternteil) einzuordnen. Ab dem Berichtsjahr 2000 erfolgte daraufhin eine Erweiterung dieses Merkmals um die Ausprägungen »Großeltern/Verwandte« sowie »Pflegefamilien«.

Im Nachgang zu den Änderungen des Kindschaftsrechts zum 1. Juli 1998 erfolgte mit der Gesetzesänderung vom 12. Oktober 2000 (Artikel 3 des 3. Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes; BGBl. I, S. 1426) die Streichung des Merkmals »Kindschaftsverhältnis« in den Statistiken über die Hilfen zur Erziehung sowie zu den Adoptionen – Teil I, Erhebungsbogen 2, 4 und 5 – ab dem Berichtsjahr 2001.

Ebenfalls ab dem Berichtsjahr 2001 gilt eine Erweiterung des Standardtabellenprogramms bei den Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses (§§ 32 bis 35 SGB VIII) – Teil I, Erhebungsbogen 4. Bislang wurden nur in den Übersichtstabellen alle Ausprägungen der Unterbringungsformen bei den jeweiligen Hilfearten (z.B. Heim, Wohngemeinschaft, eigene Wohnung) ausgewiesen, in allen weiteren Tabellen erfolgte kein Nachweis der Unterbringungsformen für die einzelnen Hilfearten. Nunmehr differenzieren alle Tabellen der Standardtabellierung die Ergebnisse nach Unterbringungsformen.

Abb. 2: Änderungen in den Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe seit Inkrafttreten des SGB VIII (1990/1991)

Art der Änderung	Nachweis	gültig ab Berichtsjahr
A. Mit Änderung der gesetzlichen Grundlage		
Erfassung von altersgemischten Gruppen und Art der verfügbaren Plätze in der Einrichtungserhebung	1. SGB VIII - Änderungsgesetz	1994
Erhebung vorläufiger Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (§§ 42, 43 SGB VIII)		1995
Erhebung zur Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII)	1. SGB VIII - Änderungsgesetz	1996
Verschiebung des Beginns der Erhebung nach § 35a SGB VIII	2. SGB VIII - Änderungsgesetz	2000
Abschaffung der gesetzlichen Amtspflegschaft und Neuordnung der Beistandschaft	Kindschaftsrechtsreform	1999
Abschaffung des Merkmals »Kindschaftsverhältnis«	Artikel 3 des 3. Änderungsgesetzes z. Bundeserziehungsgeldgesetz	2001
Verschiebung des Beginns der Erhebung nach § 35a SGB VIII		2002
B. Ohne Änderung der gesetzlichen Grundlage		
B. 1 Bei Input und Output		
Zulässigkeit der Hilfen für Kinder ab sechs Jahren bei der Erhebung über soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII)		1994
Erweiterung der Merkmalsausprägungen zum Arbeitsbereich, zum Einrichtungskatalog und zur Art der Beschäftigung in der Einrichtungserhebung		1998
Änderung von »Kindesmisshandlung« in »Misshandlung« bei den Erhebungen zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung (§§ 28 bis 31 SGB VIII)		1999
Erweiterung der Merkmalsausprägungen zur Zusammensetzung der Familie um »Großeltern/Verwandte« und »Pflegefamilie« bei der Erhebung über sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII)		2000
Erweiterung der Merkmalsausprägungen zur vorangegangenen und zur nachfolgenden Hilfe um »Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII« und »Fortführung der bisherigen Hilfe bei Zuständigkeitswechsel des Jugendamtes« bei den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32-35 SGB VIII)		2001
B. 2 Bei Output		
Tabellierung der begonnenen Hilfen auf Kreisebene bei den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32-35 SGB VIII)		1994
Nachweis der einzelnen Unterbringungsformen bei den jeweiligen Hilfearten in allen Tabellen der Standardtabellierung bei den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32-35 SGB VIII)		2001
Tabellierung der begonnenen ambulanten Hilfen (§§ 29-31 SGB VIII)		2001 (geplant)

Ferner erfolgte bei den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses ab dem Berichtsjahr 2001 eine Erweiterung der Merkmalsausprägungen zur vorangegangenen und zur anschließenden Hilfe. Dabei wurden »Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII« sowie »Fortführung der bisherigen Hilfe bei Zuständigkeitswechsel des Jugendamtes« zusätzlich aufgenommen. Da bei einem Zuständigkeitswechsel des Jugendamtes das bisher zuständige Jugendamt die Hilfe als beendet melden muss und das neu zuständige Jugendamt diese Hilfe als neu beginnend meldet, ohne dass sich in der Art der Hilfestellung eine Veränderung ergeben hat, erlaubt diese zusätzliche Merkmalsausprägung eine genaue Angabe über die Zahl der Hilfen, die lediglich aufgrund eines Zuständigkeitswechsels des Jugendamtes als beendet und neu beginnend gemeldet wurden.

3. Ausblick: Konkret geplante und weitere mögliche Änderungen

Wie bereits erwähnt, sollen die Statistiken über die ambulanten erzieherischen Hilfen nach den §§ 29 bis 31 SGB VIII ab dem Berichtsjahr 2001 um Ergebnisse zu den begonnenen Hilfen erweitert werden. Darüber hinaus stehen aber noch weitere Änderungen der Kinder- und Jugendhilfestatistiken an, die sich in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung befinden.

Zu den sich recht konkret abzeichnenden Änderungen gehört die Erweiterung der Erhebung über Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe um Angaben zu den betreuten Kindern in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung. Bereits 1996 hatte die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden (AGOLJB) eine solche Erweiterung angeregt, die Ende 1998 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgegriffen wurde und zu der von der Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund (AKJ^{STAT}) in der Zwischenzeit im Rahmen eines Forschungsprojekts eine Konzeption für die Erhebung entwickelt worden ist. Diese Konzeption wurde im Frühjahr 2001 im Rahmen der Referentenbesprechung und des Fachausschusses »Jugendhilfestatistik« beim Statistischen Bundesamt mit den Statistischen Ämtern der Länder und Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände, der Landesjugendbehörden und der freien Wohlfahrtspflege abgestimmt. Zugleich mit der Erweiterung ist für diesen Erhebungsbereich eine Verkürzung der bisher vierjährigen Periodizität auf einen jährlichen Turnus geplant. Die für diese Erweiterungen notwendigen gesetzlichen Änderungen befinden sich zurzeit in Vorbereitung.

Ebenfalls ausgehend von einem Forschungsbericht der AKJ^{Stat} befindet sich eine Neufassung des Erhebungsprogramms zu den Eingliederungshilfen für seelische behinderte oder von einer seelischen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) in Vorbereitung. Aufgrund der etwas unübersichtlichen Lage bei der Leistungsgewährung dieser Eingliederungshilfen aufgrund der Regelungen des

SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) soll mit der Einführung einer statistischen Erhebung von Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII allerdings noch abgewartet werden.

Noch im vorbereitenden Planungsstadium befindet sich eine Modifikation der Erhebungskonzeption zu den erzieherischen Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32 bis 35 SGB VIII). Bisher werden hier jährlich begonnene und beendete Hilfen sowie Unterbringungswechsel gemeldet sowie alle fünf Jahre eine Erhebung über die am Jahresende bestehenden Hilfen durchgeführt. Diese Angaben über begonnene und beendete Hilfen liefern zusammen mit den Unterbringungswechseln die Grundlage für eine maschinelle Fortschreibung der bestehenden Hilfen zum Jahresende in den Jahren zwischen zwei Bestandserhebungen.

Erste Ergebnisse der fünfjährigen Bestandserhebung zum 31.12.2000 zeigen allerdings, dass wieder – wie schon bei der Bestandserhebung 1995 – erhebliche Abweichungen zwischen den als bestehend gemeldeten und den über Fortschreibung ermittelten Hilfezahlen festzustellen sind. Die Ergebnisse der maschinellen Fortschreibung liegen um ca. 20 % über den Ergebnissen der Bestandserhebung, weisen also die Zahl der bestehenden Hilfen als viel zu hoch aus. Das bedeutet, dass die zwischen den Jahren der Bestandserhebungen (zu den Stichtagen 1.1.1991, 31.12.1995, 31.12.2000) durchgeführte maschinelle Fortschreibung anhand der Zugang- und Abgangsmeldungen und der Unterbringungswechsel die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt hat und eine deutlich überhöhte Zahl an bestehenden Hilfen ausweist.

Da sich dieses Problem nun auch bei den Ergebnissen der zweiten Bestandserhebung abzeichnet, ist es recht unwahrscheinlich, dass im weiteren Zeitablauf eine Verbesserung der Situation zu erwarten ist, wie dies nach 1995 noch angenommen werden konnte. Damals konnte man vermuten, dass sich der neue Erhebungsmodus zur Statistik nach anfänglichen Umstellungsschwierigkeiten in der Praxis einspielen würde. Abhilfe erscheint hier kaum mit Eingriffen in die maschinelle Fortschreibung erzielt werden zu können, die als merkmalsbezogene Fortschreibung konzipiert ist und daher schon bei geringsten Abweichungen im Datenmaterial Fehler verursacht.

Sinnvoller erscheint es daher, den Erhebungsmodus zu ändern. Verlässliche Zahlen über am Jahresende bestehende Hilfen ließen sich z.B. über eine jährlich durchgeführte Bestandserhebung gewinnen, wie sie auch bei den ambulanten erzieherischen Hilfen praktiziert wird. Zusammen mit den gemeldeten beendeten Hilfen können die Angaben über die während des Jahres begonnenen Hilfen weiterhin nachgewiesen werden. Im Gegenzug zu dieser Umstellung des Erhebungsmodus könnte auf die Meldung der begonnenen Hilfen und der Unterbringungswechsel verzichtet werden, um den Aufwand für die Auskunftgebenden nicht übermäßig zu erhöhen. Angesichts des zunehmenden EDV-Einsatzes in den Jugendämtern, der auch die Meldungen zur amtlichen Statistik vereinfacht, erscheint dies durchaus akzeptabel, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass hierdurch eine deutliche Qualitätssteigerung bei den Ergebnissen erreicht werden kann.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass das statistische Erhebungsprogramm zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs starr und unveränderlich ist.

In der Vergangenheit haben bereits zahlreiche Anpassungen an sich ändernde Verhältnisse stattgefunden und auch in Gegenwart und naher Zukunft sind weitere Modifikationen vorgesehen. Im Sinne des Titels dieses Beitrags kann also festgestellt werden: »Auch amtliche Statistik ist veränderbar!«

Materialien

Fachserien des Statistischen Bundesamtes und Themenverzeichnis des Informationsdienstes Kom^{Dat} Jugendhilfe

Veröffentlichungen der Erhebungsergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistiken seit Einführung des SGB VIII und ausgewählte vorangegangene Veröffentlichungen

Bundesergebnisse und ausgewählte Länderergebnisse

Institutionelle Beratung (§ 28 SGB VIII), Einzelbetreuung (§§ 29, 30 SGB VIII) und sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII)

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1991, Stuttgart 1993.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1992, Stuttgart 1994.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1993, Stuttgart 1995.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1994, Stuttgart 1996.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1995, Stuttgart 1997.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1996, Stuttgart 1998.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1997, Stuttgart 1999.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1998, Stuttgart 2000.
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.1: Jugendhilfe – Institutionelle Beratung, Einzelbetreuung u. sozialpädagogische Familienhilfe 1999, Stuttgart 2001.

Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses (§§ 32, 33, 34, 35 SGB VIII)

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.4: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses am 01.01.1991, Stuttgart 1993 (a).
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1991, Stuttgart 1993 (b).
 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialeleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1992, Stuttgart 1994.

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1993, Stuttgart 1995.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1994, Stuttgart 1996.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1995, Stuttgart 1997.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1996, Stuttgart 1998.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1997, Stuttgart 1999.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1998, Stuttgart 2000.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.2: Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 1999, Stuttgart 2001.

Adoption, vorläufige Schutzmaßnahmen (§§ 42/43 SGB VIII), Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Pflegerlaubnis, Vaterschaftsfeststellungen, Sorgerecht

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1991, Stuttgart 1993.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1992, Stuttgart 1994.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1993, Stuttgart 1995.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1994, Stuttgart 1996.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1995, Stuttgart 1997.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1996, Stuttgart 1998.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1997, Stuttgart 1999.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1998, Stuttgart 2000.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.1.3: Jugendhilfe – Adoptionen und sonstige Hilfen 1999, Stuttgart 2001.

Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe (§ 11 SGB VIII)

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.2: Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe 1982, Stuttgart 1985.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.2: Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe 1988, Stuttgart 1990.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.2: Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe 1992, Stuttgart 1994.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.2: Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe 1996, Stuttgart 1998.

Einrichtungen und tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe

- Statistisches Bundesamt: Fachserie K »Öffentliche Sozialleistungen«, Reihe 2: Sonderbeitrag »Personal in der Jugendhilfe 1974«, Stuttgart und Mainz 1977.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1982, Stuttgart und Mainz 1985.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1986, Stuttgart und Mainz 1988.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1990, Stuttgart 1992.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe am 31.12.1991 in den neuen Ländern und Berlin-Ost, Stuttgart 1993.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe am 31.12.1994, Stuttgart 1996.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3.1: Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.1994, Stuttgart 1996.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe am 31.12.1998, Stuttgart 2001.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.3.1: Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.1998, Stuttgart 2001.

Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe

- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1992, Stuttgart 1995.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1993, Stuttgart 1995.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1994, Stuttgart 1996.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1995, Stuttgart 1997.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1996, Stuttgart 1998.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1997, Stuttgart 1999.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1998, Stuttgart 2000.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 6.4: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1999, Stuttgart 2001.

Ländereergebnisse

Die Statistischen Landesämter veröffentlichen in der Regel ausgewählte Erhebungsergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistiken in ihren Statistischen Berichten. In den Statistischen Berichten werden die gleichen Ergebnistabellen wie bei den Bundesveröffentlichungen verwendet, so dass Vergleiche zwischen den Ländern sowie Vergleiche zu den Bundesergebnissen einfach durchgeführt werden können. Darüber hinaus sind in den Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter Erhebungsergebnisse auf Kreisebene enthalten.

KomDat Jugendhilfe - der Informationsdienst der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Inhalt der Ausgaben ab 1998

Heft 1/1998

Schwerpunktt Themen

Warum noch ein Infodienst?	Matthias Schilling
Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe?	Matthias Schilling
Datenerfassung mit Lücken? Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses im 'Bestandsdatendilemma'	Matthias Schilling

Kurz und prägnant

Weniger öffentlich geförderte Jugendarbeit im Osten?	Jens Pothmann
Die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) gewinnt an Bedeutung	Inge Weigang-Kather

Heft 2/1998

Schwerpunktt Themen

Vollzeitpflege im Wandel. Pflegeverhältnisse jenseits von Kurzzeit- und Dauerpflege	Nicole Janze
Was? Wer? Wie lange? Die Inobhutnahme (§ 42) und Herausnahme (§43) in der Statistik	Jens Pothmann

Kurz und prägnant

Wer bezahlt die Kinder- u. Jugendhilfe?	Matthias Schilling
Zwischen Straße und Jugendhilfe – zum Ausmaß der Pendelkarrieren bei Staßen'kindern'	Jens Pothmann

Diskussionsforum

Zum Beitrag »Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe?«	Ulrich Bürger
---	---------------

Heft 3/1998

Schwerpunktt Themen

Kinder- und Jugendarbeit im »Abwind«. Maßnahmen der Jugendarbeit 1996 im Überblick	Jens Pothmann/ Werner Thole
Wieviele Kinder sind in Kindergärten? Schwierigkeiten bei der statistischen Überprüfung der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz	Karin Beher/ Matthias Schilling

Kurz und prägnant

Geschlossene Unterbringung – ein Thema der KJHG-Statistik?	Nicole Janze
Verbesserung der Personal- und Einrichtungsstatistik gelungen	Matthias Schilling
Software für das Jugendamt	Matthias Schilling

Heft 1/1999

Schwerpunktt Themen

Anhaltender Anstieg der Heimerziehung. Neue Befunde – neue Irritationen	Nicole Janze
Weiterer Anstieg der Inobhutnahmen. Stärkste Zunahme bei den 16- bis unter 18jährigen Mädchen	Jens Pothmann/ Matthias Schilling

Kurz und prägnant

Neuer Schwerpunkt der sozialen Gruppenarbeit	Inge Weigang-Kather
Adoptionen weiter rückläufig	Sandra Fendrich

Diskussionsforum

Zum Beitrag 'Jugendarbeit im Abwind': Auf nicht gestellte Fragen kann es keine Antworten geben. Zu einer Missinterpretation der Jugendhilfestatistik	Norbert Struck
Indizien jenseits der Jugendhilfestatistik. Zur neuen Trägerlandschaft in den neuen Bundesländern	Andreas Markert/ Eric van Santen/ Mike Seckinger

Heft 2/1999

Schwerpunktt Themen

Mädchen – benachteiligt in der Erziehungshilfe?	Jens Pothmann/ Thomas Rauschenbach
Eine Nullrunde in der Kinder- und Jugendhilfe?	Matthias Schilling

Kurz und prägnant

Workshop: Soziale Belastungsfaktoren und Fremdunterbringung	Nicole Janze
Statistische Erfassung der Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII	Inge Weigang-Kather

Fremdbeitrag

Die freie Jugendhilfe und die KJHG-Statistik	Rudi Briel
--	------------

Heft 3/1999

Schwerpunktt Themen

Beratungsexpansion in der Jugendhilfe »Fremdunterbringungskarrieren«	Jens Pothmann/Nicole Janze Matthias Schilling
---	--

Kurz und prägnant

Ein Blick über den großen Teich. Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen in den USA	Nicole Janze
EDV-Lösungen für Jugendämter	Matthias Schilling

Diskussionsforum

»Wenn Mädchen aus der Rolle fallen, ...« Kommentar zu: Mädchen – benachteiligt in der Erziehungshilfe? KomDat 2/99	Monika Weber
--	--------------

Heft 1/2000*Schwerpunktthemen*

Zwischen Wachstum und Wandel. Trends zu den Erziehungshilfedaten 1998

Jens Pothmann
Matthias Schilling

Wie finanziert sich die Kinder- und Jugendhilfe?

Kurz und prägnant

Einrichtungs- und Personalstatistik: Erste Trends aus NRW
Wie viele Erziehungsberatungen gibt es an einem Stichtag?

Jens Pothmann
Jens Pothmann

Interview

Jugendhilfestatistik und Jugendhilfeplanung. Interview mit K. Menne, Bundeskonferenz für Erziehungsberatung

Klaus Menne

Heft 2/2000*Schwerpunktthemen*

Zwischen Wachstum und Fachlichkeit. Erste Befunde aus der Personal- und Einrichtungsstatistik

Thomas Rauschenbach/
Matthias Schilling

Nichtdeutsche junge Menschen in den Hilfen zur Erziehung

Wolfgang Trede

Kurz und prägnant

Die Ausdifferenzierung der Heimerziehung
Inobhutnahme

Matthias Schilling
Jens Pothmann

Diskussionsforum

Ermittlung des Fallzahlvolumens in der Erziehungsberatung

Erwin Jordan

Heft 3/2000*Schwerpunktthemen*

Das Personal im Jugendamt

Reinhard Liebig/
Matthias Schilling

Wohlfahrtsverbände – Hauptgesellschafter der Jugendhilfe?

Karin Beher

Kurz und prägnant

Rückgang der Stiefelternadoptionen
Jugendarbeit-Ost, oder: Der Preis des Wachstums

Sandra Fendrich
Jens Pothmann

Fremdbeitrag

Verwandtenpflege (kinship care). Trends in Deutschland und den USA

Jürgen Blandow/
Michael Walter

Heft 1/2001*Schwerpunktthemen*

Kinder- und Jugendhilfe in der kinderlosen Gesellschaft?
Familien mit Kleinkindern als Adressaten von Hilfen zur Erziehung
Die Ausgabenentwicklung für die Kinder- und Jugendhilfe ist stabil

Matthias Schilling
Jens Pothmann
Reinhard Liebig

Kurz und prägnant

Fachberatung in Kindertageseinrichtungen
Anzeigen der Jugendämter zum Sorgerechtsentzug

Matthias Schilling
Jens Pothmann

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Beher, Karin, 1959, Dipl. Soz.-Wiss., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit am Fachbereich 12 der Universität Dortmund. Arbeitsschwerpunkte: Ausbildung und Arbeitsmarkt für Soziale Berufe, Tageseinrichtungen für Kinder, Wohlfahrtsverbände, Zivildienst.
Kontakt: beher@fb12.uni-dortmund.de

Blandow, Jürgen, 1940, Dr. phil., Professor für Sozialpädagogik am Fachbereich 11 der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Strukturfragen der Jugendhilfe, Heimerziehung und Pflegekinderwesen.
Kontakt: blandow@uni-bremen.de

Bürger, Ulrich, 1954, Dr. phil., Jugendhilfeplaner/Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Landesjugendamt Stuttgart. Arbeitsschwerpunkte: Entwicklungsfragen, Planung und Evaluationsforschung in der Jugendhilfe, Heimerziehung und Pflegekinderwesen.
Kontakt: ulrich.buerger@lww-wh.de

Kolvenbach, Franz-Josef, 1958, M.A., Referatsleiter im Statistischen Bundesamt (seit Frühjahr 2001), Arbeitsschwerpunkte: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Bundeserziehungsgeldstatistik.
Kontakt: franz-josef.kolvenbach@statistik-bund.de

Laue, Evelyn, 1953, Diplom-Mathematikerin, Referatsleiterin im Statistischen Bundesamt, Zweigstelle Bonn. Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfestatistiken (bis Frühjahr 2001), Schwangerschaftsabbruchstatistik.
Kontakt: evelyn.laue@statistik-bund.de

Liebig, Reinhard, 1959, Dipl.-Soz. Wiss., Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit am Fachbereich 12 der Universität Dortmund in der »Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik«. Arbeitsschwerpunkte: Strukturfragen der Jugendhilfe, Ehrenamt/bürgerschaftliches Engagement, Sozialökonomie.
Kontakt: rliebig@fb12.uni-dortmund.de

Menne, Klaus, 1948, Dipl. Soz., Geschäftsführer der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V.. Arbeitsschwerpunkte: Erziehungs- und Familienberatung.
Kontakt: menne@bke.de

Pothmann, Jens, 1971, Dipl.-Päd., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit am Fachbereich 12 der Universität Dortmund in der »Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik«. Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfestatistik, Arbeitsmarkt-

forschung, Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe, Messbarkeit von Sozialer Arbeit.

Kontakt: pothmann@fb12.uni-dortmund.de

Rauschenbach, Thomas, 1952, Dipl.-Päd., Dr. rer. soc., Professor für Sozialpädagogik, seit 1989 Hochschullehrer an der Universität Dortmund und Leiter der »Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik«. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Dienste und soziale Organisationen, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Non-Profit Organisationen, Ehrenamt und Freiwilligendienste, Sozialberichterstattung der Kinder- und Jugendhilfe, Theorie der Sozialen Arbeit.

Kontakt: rauschenbach@fb12.uni-dortmund.de

Struck, Norbert, 1953, Dipl.-Päd., Jugendhilferferent beim Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband. Arbeitsschwerpunkte: Hilfen zur Erziehung, Kinder- und Jugendpolitik, Kinder- und Jugendhilferecht, Finanzierungs- und Organisationsfragen der Jugendhilfe.

Kontakt: norbert.struck@paritaet.org

Schilling, Matthias, 1960, Dipl.-Päd., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit am Fachbereich 12 der Universität Dortmund und Geschäftsführer der »Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik«. Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfe, amtliche Statistik, Finanzierung der Jugendhilfe, soziale Berufe, stationäre Erziehungshilfen.

Kontakt: schilling@fb12.uni-dortmund.de

Thole, Werner, 1955, Dr. phil., Dipl.-Päd., Dipl.-Soz.päd., Professor für Jugend- und Erwachsenenbildung an der Universität – Gesamthochschule – Kassel. Arbeitsschwerpunkte: Theoretische, professionsbezogene und disziplinäre Fragen der Sozialpädagogik, Theorie und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendforschung.

Kontakt: wthole@uni-kassel.de

Walter, Michael, 1967, Dipl.-Soz.päd. (Uni), Doktorand im Fachbereich Human- und Gesundheitswissenschaften an der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkt: Pflegekinderwesen.

Kontakt: walter@uni-bremen.de

Winkler, Michael, 1953, Dr. phil., Professor für Allgemeine Pädagogik und Theorie der Sozialpädagogik an der Universität Jena. Arbeitsschwerpunkte: Geschichte und Theorie der Pädagogik, pädagogische Zeitdiagnose, Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen, Theorie der Sozialpädagogik, Jugendhilfe insbesondere stationäre Hilfen.

Kontakt: emw@uni-jena.de