

Inhalt

Der U3-Ausbau im Endspurt – und danach	1
Erstaunliche Befunde – Ergebnisse einer U3-Vor-Ort-Elternbefragung	7
Konsolidierung oder Verschnaufpause? Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung	11
Seelische Behinderung – eine Frage des Standorts?	13
Monitor Hilfen zur Erziehung	16

Editorial

Jahreswechsel sind eine willkommene Gelegenheit, den Blick auf die Zukunft zu richten. Was wird also 2013 für die Kinder- und Jugendhilfe bringen? Vorhersagbar ist das nicht. Aber wir möchten in dieser Ausgabe Themen aufgreifen, die in den kommenden Monaten die Debatte bestimmen, zumindest mit prägen werden. Selbstverständlich ist das der „U3-Ausbau“ und die Erfüllung des Rechtsanspruchs; deshalb haben wir hier einen Schwerpunkt gesetzt. Zurzeit wird gebannt auf den 01.08.2013 und die Frage geschaut, ob dies ein Tag der Familien (wegen der erhofften Plätze) oder der Rechtsanwälte (wegen der befürchteten Klagen) wird. Doch Vorsicht: Das ist noch nicht das Ende des Ausbauprojektes – im Gegenteil. Ein Ende der Expansion könnte sich hingegen für die Hilfen zur Erziehung andeuten. Zumindest steigen die Fallzahlen nicht mehr so rasant – zugegeben, ein schwacher Prädiktor. Die JFMK wird zu diesem Arbeitsfeld aber Vorschläge zur Weiterentwicklung und Steuerung vorlegen. Davon werden die Eingliederungshilfen mit ihrer regional so unterschiedlichen Verteilung nicht ausgenommen sein. Man darf also auch hierauf gespannt sein. Jenseits alldessen: Wir wünschen allen Leser(inne)n von Kom^{Dat} persönlich ein gutes neues Jahr!

Der U3-Ausbau im Endspurt – und danach

Seit dem Krippengipfel von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2007 sind 5 Jahre vergangen, in denen das Angebot zur Kindertagesbetreuung ausgebaut und verändert wurde. Insbesondere der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder im Alter von unter 3 Jahren ist vorangeschritten und steht im Fokus der öffentlichen und politischen Diskussion. Bis zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im August 2013 sind es nur noch wenige Monate. Ob bis dahin ein bedarfsgerechtes Angebot vorliegt, ob Elternwünsche und die Bereitstellung von Betreuungsplätzen übereinstimmen, wird derzeit weitläufig diskutiert. Hinweise hierzu liefern die kürzlich vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen zur Kinderbetreuung am 01.03.2012, also fast 18 Monate vor Inkrafttreten des Rechtsanspruchs. Daneben liegen mit der KiFöG-Länderstudie 2012 des Deutschen Jugendinstituts (DJI) erstmals Erkenntnisse zu den Betreuungswünschen von Eltern auf Länderebene vor, die mit dem Ist-Stand des Ausbaus der Tagesbetreuung verglichen werden können.

Quote der Inanspruchnahme der unter 3-jährigen Kinder

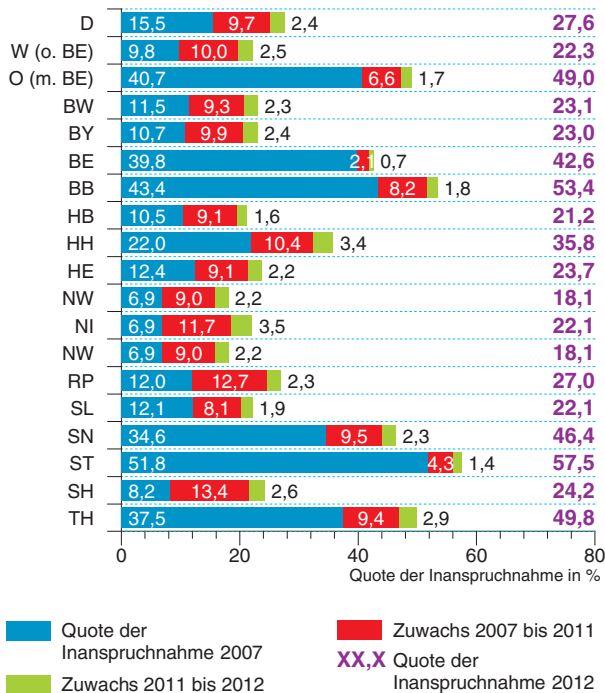
Zum jüngsten Erhebungsstichtag, dem 01.03.2012, wurden 558.208 Kinder im Alter von unter 3 Jahren entweder in einer Tageseinrichtung oder in der Tagespflege betreut. Dies entspricht einer Inanspruchnahmequote von bundesweit 27,6%. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen damit 43.724 mehr Kinder ein Betreuungsangebot in Anspruch, was einem Anstieg der Inanspruchnahmequote von 2,4 Prozentpunkten entspricht (vgl. Abb. 1). Dieser Zuwachs bewegt sich auf einem ähnlich hohen Niveau wie in den vergangenen Jahren: von 2010 zu 2011 lag er bei 2,2 Prozentpunkten, von 2009 zu 2010 bei 2,8 Prozentpunkten.

Dabei nahmen im U3-Bereich bundesweit 23,4% das Angebot einer Tageseinrichtung und 4,3% das Angebot einer Tagespflege in Anspruch. Diese Quoten lagen im Jahr 2011 noch bei 21,5% bzw. 3,8%. Die große Mehrheit aller betreuten Kinder unter 3 Jahren besucht demnach eine Tageseinrichtung (84,6%). Auch wenn mit 15,4% die Tagespflege eine geringere Bedeutung besitzt, hat sie in den vergangenen Jahren dennoch leicht zugenommen:

2007 lag der diesbezügliche Anteil noch bei 13,0%.

Trotz der Ausbaubemühungen im Westen Deutschlands ist nach wie vor ein enormer Unterschied zwischen ost- und westdeutschen Betreuungsverhältnissen zu beobachten: Während in Ostdeutschland (mit Berlin) fast die Hälfte aller Kleinkinder (49,0%) institutionell betreut wird, sind es in Westdeutschland bislang nur etwa halb so viele Kinder (22,3%). Seit 2007 ist die Inanspruchnahmequote in den ostdeutschen Ländern um 8,3, in den westdeutschen Ländern um 12,5 Prozentpunkte gestiegen. Auch innerhalb der beiden Landesteile besteht eine deutliche Spannweite: So streuen die Inanspruchnahmequoten in Westdeutschland von 18,1% (Nordrhein-Westfalen) bis zu 35,8% (Hamburg) und in Ostdeutschland von 42,6% (Berlin) bis zu 57,5% (Sachsen-Anhalt). Die stärksten Ausbaubemühungen seit 2007 sind in Schleswig-Holstein zu verzeichnen (von 8,2% 2007 auf 24,2% 2012), die geringsten in Berlin (+2,8 Prozentpunkte), dies aber ausgehend von einem bereits damals hohen Betreuungsniveau von 39,8%. Zwischen 2011 und 2012 sind insbesondere in Niedersachsen viele Betreuungsplätze geschaffen worden (von 18,6% 2011 auf 22,1% 2012).

Abb. 1: Veränderung der Inanspruchnahmequoten unter 3-Jähriger zwischen 2007 und 2012 (Bundesländer; März 2012; Quote der Inanspruchnahme bezogen auf 100 unter 3-jährige Kinder in der Bevölkerung; Veränderung in Prozentpunkten)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Quote der Inanspruchnahme nach Altersjahren

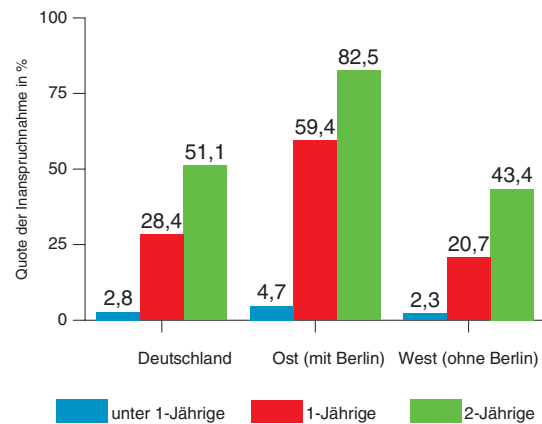
Betrachtet man die Inanspruchnahme getrennt nach einzelnen Altersjahren, so besuchten 2012 nur 2,8% der unter 1-Jährigen eine Tageseinrichtung oder Tagespflege (vgl. Abb. 2). Bei den 1-Jährigen liegt die Inanspruchnahme bei 28,4% des Altersjahrganges, bei den 2-Jährigen bei 51,1%. Im Zeitvergleich zeigt sich, dass seit 2007 insbesondere bei den 2-Jährigen mit 21,5 Prozentpunkten ein Anstieg der Quote zu verzeichnen ist, während der Anteil bei den 1-Jährigen um 14,9 Prozentpunkte zugenommen hat. Im Unterschied dazu befindet sich die Inanspruchnahmequote der unter 1-Jährigen auf einem konstant niedrigen Niveau (2007: 2,6%).

Markant sind erneut die Spannweiten zwischen Ost- und Westdeutschland, speziell bei den 1- und 2-Jährigen: In Westdeutschland besuchten 20,7% der 1-Jährigen und 43,3% der 2-Jährigen eine Betreuungsinstitution, in Ostdeutschland (mit Berlin) waren es 59,4% bzw. 82,5%. Somit war in Ostdeutschland die Inanspruchnahmequote der 1-Jährigen höher als in Westdeutschland die Quote der 2-Jährigen.

In den westdeutschen Ländern reichten die Quoten der 1-Jährigen von 15,0% (NRW) bis 42,7% (Hamburg), in Ostdeutschland von 48,9% (Berlin) bis 73,9% (Sachsen-Anhalt). Bei den 2-Jährigen existierten in Westdeutschland Quoten zwischen 37,1% in NRW und 64,1% in Rheinland-Pfalz, was damit zu tun hat, dass es dort bereits seit August 2010 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab

dem vollendeten zweiten Lebensjahr gibt. In Ostdeutschland variierten die Quoten von 84,5% (Brandenburg) bis 89,7% (Thüringen).

Abb. 2: Inanspruchnahmequoten unter 3-Jähriger nach einzelnen Altersjahren (Deutschland; März 2012; in %)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege; 2012; eigene Berechnungen

Der Ausbaubedarf zwischen März 2012 und August 2013

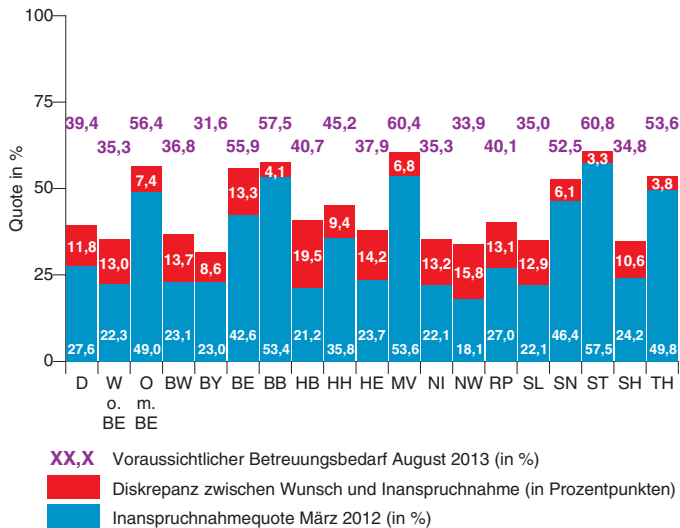
Doch inwiefern entsprechen die tatsächlich realisierten Inanspruchnahmequoten den Betreuungsbedarfen der Eltern für ihren unter 3-jährigen Nachwuchs? Diese Frage lässt sich auf der Ebene der Länder erstmals zuverlässig anhand der jüngst veröffentlichten DJI-Länderstudie 2012 (vgl. DJI 2012) beantworten, in der Eltern nach den Betreuungswünschen für ihre unter 3-Jährigen befragt wurden. Hier wird davon ausgegangen, dass sich der im Jahr 2012 erfragte generelle Betreuungswunsch der Eltern für ihre Kinder im Alter von unter 1 Jahr, im Alter von 1 und 2 Jahren bis heute nicht geändert hat. Damit ergibt sich, dass der Betreuungsbedarf für unter 3-Jährige im August 2013 bundesweit durchschnittlich voraussichtlich bei 39,4% liegen wird (vgl. Abb. 3).

In Ostdeutschland (mit Berlin) wünschen sich 56,4% der befragten Eltern einen Betreuungsplatz, in Westdeutschland sind es 35,3%. Auf der Ebene der Länder variiert der Betreuungsbedarf in den westdeutschen Ländern zwischen 31,6% (Bayern) und 45,2% (Hamburg), in Ostdeutschland zwischen 52,5% (Sachsen) und 60,8% (Sachsen-Anhalt). Die Elternbefragung stellt allerdings auch nur eine Momentaufnahme des Elternwunsches dar. Wenn zukünftig Eltern auch in Westdeutschland die Erfahrung in ihrem Umfeld machen, dass die frühkindliche Betreuung der unter 3-Jährigen zunehmend üblich wird und die Eltern mit betreuten Kindern von positiven Erfahrungen berichten, wird voraussichtlich der Betreuungsbedarf in Westdeutschland nicht bei einer Quote von 35% verbleiben.

Wird nun die Diskrepanz zwischen gewünschtem Betreuungsbedarf und realisierter Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes verglichen, so gibt es die größte Differenz in Westdeutschland in Bremen (Bedarf: 40,7% vs. Quote: 21,2%) und in Ostdeutschland in Berlin (55,9% vs.

42,6%), und damit in 2 Stadtstaaten. Die geringste Abweichung zeigt sich in Bayern (31,6% vs. 23,0%) bzw. in Sachsen-Anhalt (60,8% vs. 57,5%), und damit in 2 eher ländlich geprägten Flächenländern.

Abb. 3: Diskrepanz zwischen Betreuungsbedarf und tatsächlicher Inanspruchnahme bei unter 3-Jährigen nach Ländern (März 2012; Quote bezogen auf 100 gleichaltrige Kinder in der Bevölkerung)



Quelle: DJI-Länderstudie 2012; StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege; 2012; eigene Berechnungen

Aus diesen von den Eltern geäußerten Betreuungsbedarfen auf Landesebene lässt sich die im Jahr 2013 voraussichtlich noch fehlende Anzahl an Betreuungsplätzen berechnen. Wird die Bedarfsquote von 39,4% für Deutschland auf die Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bezogen, so ergibt sich, dass bis August 2013 noch knapp 220.000 Betreuungsplätze geschaffen werden müssten.

Im Ost-West-Vergleich werden zwei zentrale Ergebnisse deutlich: Auch in Ostdeutschland gibt es für die Zeit bis zur Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz noch einen leichten Ausbaubedarf von knapp 12.000 Plätzen, der sich aber auf Sachsen und Berlin konzentriert (wobei ein nicht unerheblicher Teil davon sicherlich auf die Lage in „West-Berlin“ zurückzuführen ist). Im Unterschied dazu sind in Westdeutschland noch rund 205.000 Plätze zu schaffen, während der Ausbaubedarf 2011 noch auf 262.000 Plätze beziffert wurde. Demnach hat sich dieser um 57.000 Plätze reduziert. Dieser Rückgang ist sowohl auf die neu geschaffenen Plätze als auch auf die zuletzt ermittelte, etwas geringere Bedarfsquote in Westdeutschland von 35,3% zurückzuführen. Elternbefragungen in den Jahren 2009 und 2010 hatten mit knapp 37% jeweils etwas höhere Planungswerte für Westdeutschland ergeben.

Der steile Schlussanstieg – Bedarfe und Strategien

Insgesamt ist festzustellen, dass der Westen Deutschlands auf der Zielgeraden des U3-Ausbaus noch ein erhebliches Pensum zu erfüllen hat. Es scheint eine kaum

zu realisierende Herausforderung zu sein, zwischen März 2012 und August 2013 zusätzlich 205.000 Plätze zu schaffen – zumal in Westdeutschland innerhalb der letzten 4 Jahre insgesamt „nur“ 200.000 Plätze geschaffen wurden. Allerdings kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Länder und Kommunen die Schaffung der notwendigen Kapazitäten vor allem auf die „Schlussrunde“, also auf das Kita-Jahr 2013/14, ausgerichtet haben, da erst ab diesem Zeitpunkt eine Rechtsverpflichtung gegenüber den Eltern entsteht. Dass hier in den letzten Monaten noch einiges erreicht werden kann, ist auch aufgrund der Bereitstellung der umfangreichen Bundesgelder im Rahmen des Investitionsprogramms für Neu- und Umbaumaßnahmen zu vermuten (vgl. BMFSFJ 2012).

Die nachfolgende Betrachtung einzelner Einflussfaktoren soll dazu beitragen, eine bessere Vorstellung für konkrete Handlungsmöglichkeiten und Lösungsstrategien zu entwickeln. Dabei werden 4 Dimensionen betrachtet: (1) der Ausbaubedarf in den einzelnen Ländern, (2) die Betreuungsbedarfe nach einzelnen Altersjahren, (3) die Bedeutung der Tagespflege für den Ausbau sowie (4) der von den Eltern gewünschte zeitliche Betreuungsumfang. Da der Ausbaubedarf vor allem in Westdeutschland besteht, beschränken sich die Berechnungen darauf.

1. Ausbaubedarf in den einzelnen Ländern

Die Anzahl der noch zu schaffenden Plätze verteilt sich auf die einzelnen Länder sehr unterschiedlich und variiert von etwas über 2.000 noch zu schaffenden Plätzen im Saarland über 17.000 in Hessen und 28.000 in Baden-Württemberg bis hin zu 61.000 Plätzen in Nordrhein-Westfalen. Für die konkrete Bedarfsplanung vor Ort reicht diese Betrachtung der Gesamtzahlen pro Land aber nicht aus, weisen doch kommunalspezifische Elternbefragungen darauf hin, dass die Bedarfe in einem Land bzw. sogar innerhalb einer Stadt oder eines Kreises sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. hierzu Begemann/Kaufhold i.d.H.).

Bei den Lücken zwischen Ist und Soll ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Ist-Zahlen vom März 2012 stammen. Dies bedeutet, dass für das laufende Kita-Jahr 2012/13 zusätzlich geschaffene Kapazitäten noch nicht enthalten sind. Realiter existieren jedoch bereits deutlich mehr Plätze, wie das Beispiel NRW zeigt. Dort müssen im August 2013 voraussichtlich 147.500 Plätze vorhanden sein, um den gesamten Betreuungsbedarf der Eltern zu erfüllen. Gemäß der Statistik über die beantragten Landesfördermittel für das Kita-Jahr 2012/13 erhalten momentan bereits 117.000 unter 3-jährige Kinder eine Landesförderung. Das bedeutet, dass im letzten Jahr ein Ausbaubedarf von etwa 30.000 Plätzen verbleibt – eine Größenordnung, die deutlich leichter erreichbar erscheint als die 61.000, die sich für NRW errechnen, wenn man den Zeitraum März 2012 bis August 2013 betrachtet.

2. Der Betreuungsbedarf nach Altersjahren

Politisch bislang wenig diskutiert wurde die Nachfrage unter Altersgesichtspunkten, also nach den einzelnen Altersjahren der unter 3-Jährigen. So verbergen sich beispielsweise in Westdeutschland hinter der Quote von 35,3% für alle unter 3-Jährigen folgende jahrgangsspezifische Bedarfsquoten: unter 1-Jährige: 7,8%; 1-Jährige: 40,7% und

2-Jährige: 56,9% (zu den Jahrgangsquoten für alle Länder siehe auch DJI (2012) und www.fruhechancen.de).

Diese Größenordnungen weichen von der aktuellen Inanspruchnahme nach Altersjahren deutlich ab. Werden zunächst nur die Ausbaubedarfe für die 1- und 2-Jährigen, für die ab dem 01.08.2013 ein individueller Rechtsanspruch gilt, ins Blickfeld gerückt, so ergibt sich in Westdeutschland für die 2-Jährigen ein zusätzlicher Bedarf von etwa 70.000 Plätzen und für die 1-Jährigen von rund 105.000 Plätzen, zusammen also von ca. 175.000 Plätzen. Daraus folgt: Zumindest die Schaffung einer bedarfsdeckenden Anzahl an Plätzen für 2-Jährige dürfte häufig kein gravierendes Problem mehr darstellen. Für diesen Altersjahrgang konnten bereits in den vergangenen Jahren durch die Öffnung der Kindergartengruppen für 2-Jährige – partiell bei entsprechender Aufstockung des Personaleinsatzes – viele Angebote geschaffen werden. Der Vorteil bei dieser Variante des U3-Ausbaus liegt darin, dass in aller Regel keine zeit- und kostenintensiven Erweiterungsbaumaßnahmen durchgeführt werden müssen.

Im Vergleich dazu ist die Schaffung von zusätzlichen rund 105.000 Plätzen für 1-Jährige eine weitaus größere Herausforderung, die entweder durch Neu- bzw. Erweiterungsbauten von Kitas oder durch die Ausweitung der Tagespflegeangebote realisiert werden muss. Dies dürfte zur Achillesferse des U3-Ausbaus werden, an der sich erweisen wird, ob Deutschland das Ziel erreicht, bis August 2013 allen Eltern von 1- und 2-jährigen Kindern einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen, sofern sie das wünschen.

Bislang hingegen kaum ins Blickfeld gerückt wurde der Bedarf bei den unter 1-Jährigen. Doch auch hier gibt es eine Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Während bei diesem Altersjahrgang die reale Inanspruchnahme in Westdeutschland bei 2,3% liegt, wird von Seiten der Eltern, zumindest für 7,8%, ein Bedarf reklamiert. Dies ist eine Kluft von immerhin 5,5 Prozentpunkten.

Zu beachten ist allerdings, dass sich für diese Altersgruppe zum 01.08.2013 die Rechtslage nicht ändert, dass Eltern von unter 1-jährigen Kindern mithin keinen individuellen Rechtsanspruch haben werden, weshalb die Kommunen ab diesem Zeitpunkt ihre gängige Praxis erst einmal nicht verändern werden. Dennoch gingen bisherige Bedarfsberechnungen stets davon aus, dass sich das Globalziel – so die erwähnte Inanspruchnahmequote von 39,4% für Deutschland – auf alle Kinder unter 3 Jahren bezöge.

Falls allerdings für die unter 1-Jährigen kein bedarfsrechtlicher Ausbau erfolgt, wäre damit in der Konsequenz eine gute und eine schlechte Nachricht verbunden. Die schlechte Nachricht wäre, dass trotz einer objektiven Bedarfslage, die die Kommunen dem Grunde nach berücksichtigen müssen, Eltern von unter 1-jährigen Kindern vermutlich nachrangig „bedient“ werden, weil sie kein individuelles Klagerecht besitzen. Die gute Nachricht wäre unterdessen, dass der in die bisherigen Bedarfsberechnungen eingeflossene Anteil der 1-Jährigen von den länderspezifischen Bedarfsberechnungen abgezogen werden kann. Dadurch würden in den Ländern die Quoten des U3-Ausbaubedarfs etwa 1,5 bis 2,5 Prozentpunkte geringer ausfallen. Für die westdeutschen Länder hieße das, dass bis zum 01.08.2013 bis zu 30.000 Plätze weniger geschaffen werden müssten.

3. Die Bedeutung der Tagespflege

In welchem Verhältnis der noch ausstehende Ausbaubedarf durch Angebote in Tageseinrichtungen einerseits und Tagespflege andererseits erfüllt wird, ist nicht genau zu bestimmen, zumal die Angebotsstruktur und die dementsprechenden Elternwünsche regional variieren. Im Raum stehen derzeit 2 Szenarien: Beim ersten Szenario wird davon ausgegangen, dass der Ausbau – wie geplant – ab 2009 zu 30% in der Tagespflege erfolgt (was am Ende einem Anteil von ca. 25% Plätzen in Tagespflege in Westdeutschland entsprechen würde), beim zweiten, dass es bei dem inzwischen in Westdeutschland erreichten Anteil der Tagespflege von 18% an allen Betreuungsverhältnissen bleibt.

Im ersten Szenario würde sich der westdeutsche Gesamtausbaubedarf von etwa 205.000 Plätzen zu rund 129.000 auf Einrichtungen und zu ca. 76.000 auf die Tagespflege verteilen. Werden auch hier nur die 1- und 2-Jährigen betrachtet, so wären bei einem Ausbaubedarf von 175.000 Plätzen rund 110.000 in Einrichtungen und 65.000 in Tagespflege zu schaffen. Im zweiten Szenario ergäbe sich für alle 3 Altersjahre die Aufteilung von ca. 168.000 Plätzen in Einrichtungen und rund 37.000 in Tagespflege; eingegrenzt auf die 1- und 2-Jährigen wäre mit etwa 150.000 Plätzen in Einrichtungen und mit ca. 25.000 Plätzen in Tagespflege zu rechnen.

Die rund 65.000 Plätze in der Tagespflege im ersten Szenario erscheinen auf den ersten Blick als eine nicht zu bewältigende Hürde. Vergewagt man sich jedoch, dass beispielsweise bei einer gezielten Förderung von Tagespflegen mit 5 Kindern pro Tagespflegeperson „nur“ noch 13.000 Tagespflegepersonen im Westen Deutschlands fehlen würden, so wirkt diese Größenordnung schon deutlich leichter erreichbar.

Sehr wahrscheinlich sind dafür jedoch zusätzliche Anreize notwendig. Ein für Tagespflegepersonen vermutlich attraktives Angebot könnte darin bestehen, von einer Kommune angestellt zu werden und von dieser zugleich durch das Jugendamt angemietete Räume zu erhalten. Auf diese Weise könnten, zumindest vorübergehend, zusätzliche Angebote in Form von Großtagespflegestellen geschaffen werden, die in der Regel von (mehreren) Erzieher(inne)n angeboten werden. Darüber hinaus könnte das Angebot der Tagespflege auch dadurch ausgeweitet werden, dass die Bedingungen für die bereits aktiven Tagespflegepersonen so verbessert werden, dass diese zeitweilig zusätzliche Kinder aufnehmen, etwa durch die Anmietung von Räumlichkeiten oder durch eine Erhöhung der öffentlich geförderten Stundenpauschalen.

4. Gewünschter Betreuungsumfang

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich ein erheblicher Teil der Eltern kürzere Betreuungszeiten wünscht. Dabei sind die Betreuungswünsche der Eltern, deren Kinder bereits betreut werden, von denjenigen zu unterscheiden, die noch kein Betreuungsangebot gefunden haben. Eltern, die zurzeit noch kein Betreuungsangebot in Anspruch nehmen, wünschen sich deutlich mehr kürzere Betreuungszeiten. Gemäß einer Sonderauswertung der DJI-Länderstudie 2012 für diese Kom^{Dat}-Ausgabe wünschen sich in Westdeutschland von diesen immerhin 29% Betreuungszeiten mit 15 Stunden und weniger pro Woche, wohingegen sich

Großtagespflegestellen neu in der Statistik

[ms/es] Eine im Jahr 2012 erstmalig erfasste Betreuungsform ist die Versorgung von Kindern in Großtagespflegestellen, also einem Zusammenschluss von mindestens 2 Tagespflegepersonen zur gemeinsamen Betreuung von Kindern. Davon gab es im März 2012 1.863. In diesen Großtagespflegestellen kümmerten sich insgesamt 4.332 Tagespflegepersonen gemeinsam um die Versorgung von 17.181 Kindern. Dies waren immerhin 12,9% aller in der Tagespflege betreuten Kinder. Durchschnittlich waren 2,3 Personen pro Großtagespflegestelle tätig. In 45,6% dieser Stellen wurden 9 bis 11 Kinder betreut. Die meisten der 1.863 Großtagespflegestellen befanden sich in Nordrhein-Westfalen (27,5%) sowie in Niedersachsen (16,2%). Diese Ergebnisse sind den Standardtabellen T100 und LT7 des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen.

von allen Eltern, deren unter 3-Jährige bereits betreut werden, nur 9% diese Betreuungszeit wünschen. Wenn diese Betreuungszeitwünsche auf den noch ausstehenden Ausbaubedarf bezogen würden, bedeutet dies, dass ca. 60.000 Plätze in Einrichtungen oder Kindertagespflege geschaffen werden sollten, die nur eine wöchentliche Betreuungszeit von 15 Stunden und weniger haben.

Bezogen auf die zeitliche Lage wird diese Betreuung fast nur für den Vormittagsbereich gewünscht. Die Platzteilung mit einer Vor- und Nachmittagsbelegung mit jeweils unterschiedlichen Kindern entspricht offensichtlich nicht dem aktuellen Wunsch der Eltern. Allerdings werden die Betreuungen nicht an jedem Tag gewünscht. Die Sonderauswertung der DJI-Länderstudie 2012 zeigt, dass 80% derjenigen mit einem Betreuungswunsch bis zu 15 Stunden diesen nur an 1 bis 3 Tagen haben (1 Tag: 12%, 2 Tage: 32%, 3 Tage: 37%, 4 Tage: 2%, 5 Tage: 17%). Somit könnte eine Einrichtung z.B. Montag und Dienstag eine Gruppe mit mindestens 5 Kindern und eine zweite am Mittwoch, Donnerstag und Freitag anbieten.

Solche Wünsche werden bislang überwiegend in der Tagespflege umgesetzt. Allerdings stellt sich in Anbetracht dieser Größenordnung die Frage, ob – aufgrund des deutlich artikulierten Bedarfs der Eltern – nicht auch Tageseinrichtungen verstärkt entsprechende Angebote machen sollten. Dies hätte für die Einrichtungen zwar organisatorische Folgen, aber für die ganz jungen Kinder wäre zugleich ein „sanfter“ Einstieg möglich. Unter Umständen könnten Einrichtungen bei entsprechender Planung mit gleichbleibendem Personal mehrere solcher „Einstiegs-Gruppen“ anbieten. Vermutlich wäre dies vor allem in größeren Einrichtungen mit vielen Kindern im direkten Umfeld, also eher in Großstädten, möglich, da die Elternwünsche bezogen auf Tageszeiten und Wochentage ansonsten kaum synchronisiert werden können.

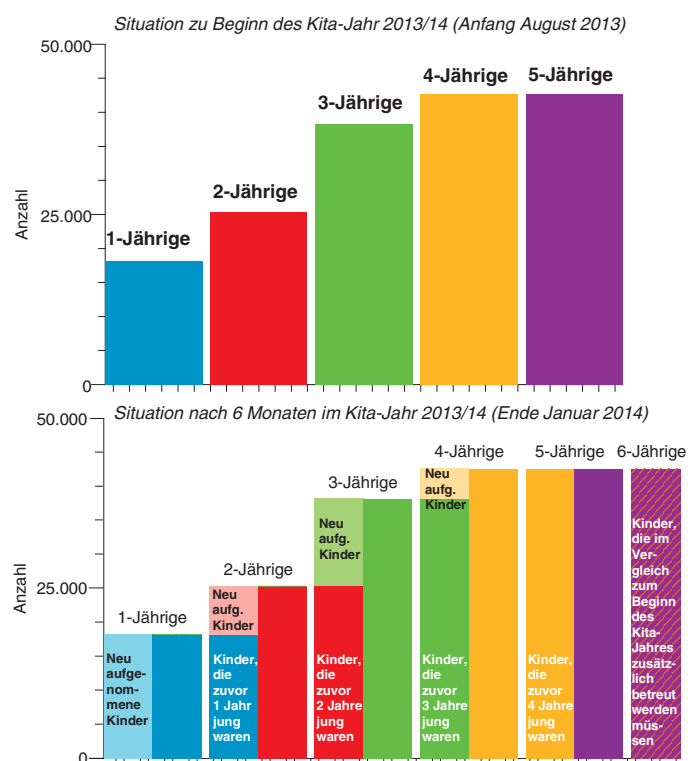
Der 01.08.2013 als erste Zielmarke – und als Startpunkt des weiteren Ausbaus

Die Debatten zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz sind bisher auf den Stichtag des Inkrafttretens der SGB VIII-Änderung, also auf den 01.08.2013, fixiert. Möglicherweise entstehen aber bereits

in den Wochen und Monaten danach neue Probleme, die bislang nicht ausreichend bedacht wurden. Denn selbst unter der (optimistischen) Annahme, dass alle Betreuungswünsche für 1- und 2-jährige Kinder zum 01.08.2013 erfüllt werden, ergibt sich im Anschluss daran ein weiteres Problem: Sämtliche Kinder, die nach dem 01.08.2013 ihren ersten Geburtstag feiern, haben ab diesem individuellen Zeitpunkt ebenfalls einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Abstrakter formuliert bedeutet das, dass im Laufe eines Kita-Jahres permanent weitere Kinder Betreuungsplätze beanspruchen werden – und dies auch dann, wenn der Gesamtbedarf erst einmal nicht weiter ansteigt.

Allerdings wird die Anzahl der betreuten Kinder pro Altersjahrgang nicht unbedingt größer, da zugleich alle betreuten Kinder im Laufe des Kita-Jahres älter werden und daher nach und nach in den nächsten Altersjahrgang wechseln. In Abbildung 4 wird diese Entwicklung innerhalb eines Kita-Jahres schematisch dargestellt. Diese kontinuierlichen Wechsel in die nächst höheren Altersjahrgänge führen im Endeffekt dazu, dass nur die Gruppe der 6-Jährigen kontinuierlich anwächst – da diese erst mit Schulbeginn die Kita verlassen – und eigentlich nur hierfür Kapazitäten im Laufe des Kita-Jahres geschaffen oder vorgehalten werden müssen.

Abb. 4: Veränderung der Anzahl der betreuten Kinder in der Kindertagesbetreuung nach Altersjahren am Anfang des Kita-Jahres 2013/14 und nach 6 Monaten (schematische Darstellung; Westdeutschland; Angaben absolut)



Quelle: DJI-Länderstudie 2012; StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege, 2012; eigene Berechnungen

Bezogen auf den zusätzlichen Platzbedarf nach dem August 2013 sind diese Überlegungen nur dann richtig, wenn kontinuierlich die jeweils 3 Jahre alt werdenden Kinder auch auf Kindergartenplätze wechseln. In so genannten altersge-

mischten Gruppen (0 bis Schuleintritt oder 2 Jahre bis Schuleintritt) ist dies noch denkbar. Im Unterschied dazu stoßen diese Überlegungen bei Kindern in Gruppen, die nur für unter 3-Jährige ausgerichtet sind, an Grenzen, da die 3 Jahre alt werdenden Kinder im Laufe des Kita-Jahres die Gruppe wechseln müssten, was pädagogisch nicht vertretbar wäre. Deshalb werden im Laufe des Kita-Jahres nicht nur zusätzliche Kapazitäten für 6-Jährige benötigt, sondern auch für unter 3-Jährige. Wie viele der 3 Jahre alt werdenden Kinder auf explizit für unter 3-jährige Kinder ausgerichteten Plätzen (bezogen auf Raum- und Personalausstattung) verbleiben und deshalb für die unterjährigen Aufnahmen der 1- und 2-Jährigen dann neue Plätze geschaffen werden müssen, kann hier nicht berechnet werden. Hierzu fehlen die Kenntnisse der konkreten Rahmenbedingungen vor Ort.

An dieser Stelle kann erst einmal nur darauf hingewiesen werden, dass die im Laufe eines Kita-Jahres gemäß Rechtsanspruch kontinuierlich aufzunehmenden Kinder sowie die sich verändernde Altersstruktur der betreuten Kinder dazu führt, dass die Anzahl der benötigten Plätze im Laufe des Kita-Jahres 2013/14 nach und nach ansteigt. Um welche Dimensionen es sich dabei handelt, sollen die nachfolgenden Berechnungen für das Kita-Jahr 2013/14 deutlich machen, die dem zuvor geschilderten vereinfachten Entwicklungsschema folgen (vgl. Abb. 4). Planungstechnisch wäre dann noch zwischen Kindern, die in Einrichtungen und in Kindertagespflege betreut werden zu unterscheiden, was aus Gründen der Übersichtlichkeit hier nicht erfolgt.

1. Laut DJI-Länderstudie sind in Westdeutschland für ca. 41% der 1-Jährigen Plätze bereitzustellen (vgl. DJI 2012, S. 9). Dies entspricht rund 217.000 Kindern. Wird die Entwicklung eines Kita-Jahres betrachtet, so ist davon auszugehen, dass ab August 2013 in jedem Monat ein Zwölftel dieser Kinder zusätzlich aufgenommen werden muss (18.000 Kinder pro Monat). Gleichzeitig wechseln jeden Monat 18.000 Kinder in die Altersgruppe der 2-Jährigen über.
2. Für die Gruppe der 2-Jährigen ist von einem Betreuungsbedarf von 57% auszugehen (vgl. DJI 2012, S. 11). Dies sind etwa 303.000 Kinder. Umgerechnet auf Monatsquoten bedeutet dies, dass ab August 2013 pro Monat 25.000 Kinder hinzukommen. Da im Szenario allerdings 18.000 bereits vorher betreute 1-Jährige pro Monat in die Altersgruppe der 2-Jährigen gewechselt sind, wäre nur mit 7.000 neu aufgenommenen Kindern in diesem Altersjahrgang zu rechnen. Gleichzeitig würden wiederum 25.000 Kinder in die Altersgruppe der 3-Jährigen überwechseln, für die ebenfalls Plätze zur Verfügung stehen müssen, ohne dass zeitgleich aus Altersgründen Plätze frei werden.
3. Somit wechseln etwa 25.000 U3-Kinder pro Monat in das Kindergartenalter. Mit Blick auf das Kita-Jahr bedeutet dies, dass langsam aufsteigend bis zu 250.000 Plätze am Ende des Kita-Jahres (August 2013 bis Anfang Juni 2014 = 10 Monate, Neuaufnahmen im Juni und Juli sind nicht zu erwarten) zusätzlich zur Verfügung stehen müssten. Ob die „gealterten“ U3-Kinder auf ihren U3-Plätzen mit der besseren Personalausstattung verbleiben oder auf Kindergartenplätze für Kinder ab 3 Jahre mit einem geringeren Personalschlüssel wech-

seln, hängt jeweils von den organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes ab.

4. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass auch im Kindergartenbereich zu Beginn sowie während eines Kita-Jahres neue 3- und 4-jährige Kinder hinzukommen, für die ebenfalls zusätzliche Plätze vorgehalten werden müssen. Für Westdeutschland wären dies Monat für Monat noch einmal rein rechnerisch ca. 13.000 Kinder, die 3 Jahre alt werden, und 4.500 Kinder, die 4 Jahre alt werden.

Die schematisierte Entwicklung innerhalb eines Kita-Jahres wird in der Praxis in dieser Reinform so nicht anzutreffen sein, da nicht alle Eltern direkt nach dem 1. Geburtstag ihres Kindes einen Betreuungsplatz beanspruchen (bei der Elternbefragung kann der exakte Einstiegsmonat beim allgemeinen Betreuungswunsch nicht erfragt werden) und die konkrete Realisierung in vielen Fällen mit zeitlichen Verzögerungen einhergeht. Der im Laufe des Kita-Jahres anwachsende zusätzliche Platzbedarf für die nach- bzw. hineinwachsenden Altersjahrgänge wird in der Praxis sicherlich geringer ausfallen. Aber dennoch sollte so viel klar sein: Das Ausmaß eines zusätzlichen Platzbedarfs nach dem 01.08.2013 ist nicht unerheblich.

Bilanz

Die hier angestellten Überlegungen mit Blick auf die unterschiedlichen Herausforderungen, die sich regional nochmals jeweils anders darstellen, sollen nicht dazu dienen, die anstehenden Herausforderungen „kleinzureden“. Die Schaffung von mehr als 200.000 zusätzlichen Plätzen für unter 3-Jährige in Tageseinrichtungen und Tagespflege in Westdeutschland bis August 2013 ist und bleibt eine Mammutaufgabe, die sich aber nicht in allen westlichen Ländern gleich darstellt. Es gibt Länder, die den Ausbau der U3-Plätze bereits massiv vorangetrieben haben und jetzt nur noch einen kleinen Ausbaubedarf haben. Dabei reicht die Spannweite der noch zu erhöhenden Inanspruchnahmequote von 8,6 bis 19,6 Prozentpunkten. Auch zeigt sich, dass genau auf die erheblich unterschiedlichen Betreuungsbedarfe in den einzelnen Altersjahren geachtet werden muss.

Was in den meisten Ländern am ehesten fehlt, sind Plätze für 1-jährige Kinder. Zugleich stellt die weitere Forcierung des Ausbaus der Tagespflege eine weiterhin wichtige Strategie dar, da Tagespflegeplätze flexibler und schneller geschaffen werden können als Plätze in Einrichtungen. Förderlich ist hierbei u.a. die Festanstellung von Tagespflegepersonen beim Jugendamt oder einem Träger der freien Jugendhilfe.

Die von den Eltern gewünschten Betreuungszeiten für ihre noch bisher nicht betreuten Kinder sind in der Regel geringer als die bisherigen Standardangebote. Durch die gezielte Verknüpfung von kürzeren zeitlichen Elternwünschen können möglicherweise auch pädagogisch sinnvolle Gruppenkonstellationen gebildet werden, mit denen Raum- und Personalressourcen geschickt genutzt werden können.

Schließlich: Deutlicher denn je wird erkennbar, dass der U3-Ausbau nicht mit dem 01.08.2013 endet. Auch wenn bis dahin viele Angebote geschaffen sein werden, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Monat für Monat

Eltern mit ihren inzwischen 1 Jahr alt gewordenen Kindern Anspruch auf Plätze anmelden werden. Um diesen Bedarf zu decken, muss auch im Kita-Jahr 2013/14 die Platzzahl nicht nur für unter 3-Jährige ausgeweitet werden, sondern auch für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt, genauer: für Kinder, die im Laufe des Kita-Jahres 3 Jahre alt werden. Entscheidend wird somit nicht sein, ob am 01.08.2013 eine bestimmte Anzahl an Plätzen erreicht

worden ist, sondern ob in den Monaten danach Schritt für Schritt genügend Betreuungs- und Bildungsangebote für unter 3-Jährige vorhanden sind, um die von Eltern artikulierten Betreuungsbedarfe erfüllen zu können. In Anbetracht dessen wird es Zeit, den Blick verstärkt auch auf die Zeit nach dem 01.08.2013 zu richten.

Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling/Eva Strunz

Erstaunliche Unterschiede – Befunde einer U3-Vor-Ort-Elternbefragung

Ab August 2013 hat jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer Tagespflegeperson. Vor diesem Hintergrund entfachen sich vermehrt zahlreiche Debatten, die im Wesentlichen durch eine Diskussion um die Rechtsfolgen nicht eingelöster Ansprüche, durch eine zu lange Debatte an der gesamtdeutschen Bedarfszahl sowie einen zu geringen Blick auf die konkreten Bedingungen vor Ort gekennzeichnet sind. In diesem Kontext bieten die Daten eines aktuellen Kooperationsprojektes des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund mit dem ISA in Münster eine wichtige Grundlage für empirisch fundierte Aussagen.

Rechtsfolgen nicht eingelöster Ansprüche

Um die Frage möglicher Rechtsfolgen nicht eingelöster Ansprüche auf einen U3-Betreuungsplatz kreisen derzeit viele Gespräche in kommunalen Jugendhilfeausschüssen, während sie sich zeitgleich intensiv mit der Frage des weiteren Ausbaus von Betreuungsplätzen vor Ort befassen. Angesichts der aktuellen Ausbauplätze in vielen westdeutschen Kommunen wird dort kurz vor Inkrafttreten des neugefassten § 24 SGB VIII auch bei größter Anstrengung Sorge laut über ein mögliches oder wahrscheinliches Auseinanderklaffen von Bedarfen und Angeboten für die Betreuung unter 3-jähriger Kinder.

Mit dem Inkrafttreten des Rechtsanspruchs wird es für jede einzelne Kommune ab Mitte des Jahres 2013 um die Erfüllung subjektiver Sozialleistungsansprüche gehen. „Das heißt: Wenn Eltern für ihr Kind einen Platz beanspruchen, zählen die Gründe, weshalb gewisse Ausbaustufen nicht erreicht wurden, nicht als Rechtfertigung dafür, dass weder Kita-Platz noch Tagespflegeperson zur Verfügung stehen“ (Meysen 2012, S. 13).

Nach aktueller Rechtsauffassung wird dann auch die Erfüllung der KiFöG-Quote kein hinreichendes Argument für die Kommunen sein, um sich vor Aufwendungs- und Schadenersatzansprüchen der Eltern zu schützen. „Sobald in ganz Deutschland der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter zwischen einem und drei Jahren gilt, kommt es allein darauf an, wie viele Eltern für ihr Kind im betreffenden Alter einen Platz nachfragen“ (Meysen 2012, S. 12).

Überbewertung einer bundesdurchschnittlichen Bedarfszahl

Zu lange wurde die gesamte Aufmerksamkeit auf die Höhe einer bundesdurchschnittlichen Bedarfszahl gerichtet. Ein erster gesamtdeutscher Wert wurde im Rahmen der Kinderbetreuungsstudie des DJI aus dem Jahre 2005 vorgelegt, demzufolge ein bundesweiter Bedarf von 35,7% für das Jahr 2004/2005 ermittelt wurde (vgl. Bien/Riedel 2006). Immerhin wurde dabei bereits eine Binnendifferen-

zierung nach Ost- und Westdeutschland vorgenommen sowie entsprechende Quoten von 52% für den Osten und von 28% für den Westen ausgewiesen. Mit dem Zweiten KiFöG-Zwischenbericht (Berichtsjahr 2010) wurde der Bedarf für Gesamtdeutschland dann auf 39% berechnet (Ost: 51%, West: 37%) (vgl. BMFSFJ 2011). Der Dritte KiFöG-Zwischenbericht (Berichtsjahr 2011) verfestigt diese Befunde, indem ein Bedarf von 39% ausgewiesen wird (Ost: 50%, West: 36%) (vgl. BMFSFJ 2012).

Wenig erstaunlich ist es, dass diese Quoten nicht nur in die Debatten von Politik, Medien und Fachöffentlichkeit eingegangen sind, sondern vielfach auch in die örtliche Jugendhilfeplanung. Zumindest zeigen die in den KiFöG-Zwischenberichten durchgeführten Jugendamtsbefragungen, dass die von den Jugendämtern festgelegten Ausbauziele für den August 2013 eine gewisse Nähe zu den gesamtdeutschen Bedarfsquoten aufweisen. So ergab sich für das Berichtsjahr 2009 eine Ausbauplätze von insgesamt über 34% (die damals ermittelte Bedarfsquote lag bundesweit bei 35%) (vgl. BMFSFJ 2010). Für das Berichtsjahr 2010 wurde eine angestrebte Versorgungsquote von 38% (Bedarfsquote: 39%) (vgl. BMFSFJ 2011), für das Berichtsjahr 2011 eine Quote von 39,6% (Bedarfsquote: 39%) ermittelt (vgl. BMFSFJ 2012).

Erst die im November 2012 vorgelegte DJI-Länderstudie bricht grundlegend mit der Logik, Bedarfsquoten allein auf der Bundesebene, maximal unterteilt für West- und Ostdeutschland, auszuweisen. Zwar gab es im Vorfeld, z.B. in der DJI-Kinderbetreuungsstudie, vereinzelte Ergebnisdarstellungen auf Ebene der Bundesländer. Allerdings wird erst bei der DJI-Länderstudie – bereits vom Design her auf repräsentativen Stichproben pro Bundesland basierend – explizit das Ziel verfolgt, differenzierte Informationen zu den Betreuungsbedarfen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer bereitzustellen.

Zu geringer Blick auf die Bedingungen vor Ort

In der Tat belegt die DJI-Länderstudie nennenswerte regionale Unterschiede in den Bedarfen zwischen den Bundesländern. So wird in den westdeutschen Flächen-

ländern eine Spannweite von 31,6% (Bayern) bis zu 40,1% (Rheinland-Pfalz) und in Ostdeutschland von 52,5% (Sachsen) bis zu 60,8% (Sachsen-Anhalt) ersichtlich (vgl. auch Rauschenbach/Schilling/Strunz i.d.H.).

Damit werden zunächst wirksame Faktoren auf der Landesebene wie z.B. landesrechtliche Regelungen und unterschiedliche Bedarfe sichtbar. Dies verdeutlichen z.B. die (vergleichsweise) hohen Quoten in Sachsen-Anhalt (hier existiert ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung, der von Geburt an gilt) oder in Rheinland-Pfalz (hier existiert seit dem 01.08.2010 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung ab dem Tag des 2. Geburtstages).

Damit wird aber grundsätzlich auch der Blick frei für Bedingungen, die unterhalb der Landesebene anzutreffen sind. So weisen denn auch vereinzelte Befunde darauf hin, dass in Stadtstaaten (DJI-Länderstudie) und in Agglomerationsräumen (Zweiter KiFöG-Zwischenbericht) erhöhte Bedarfe anzutreffen sind (vgl. BMFSFJ 2011; DJI 2012). Insgesamt ist sogar davon auszugehen – so bereits Bien/Riedel (2006, S. 278) –, dass regionale Unterschiede in den Bedarfen umso deutlicher hervortreten, je kleinräumiger die Analyse ausfällt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines Blickes auf die Bedingungen vor Ort.

Ein solcher Blick berücksichtigt vermehrt regionale Rahmungen, kommunale Gegebenheiten, gemeindespezifische Besonderheiten sowie konkrete kleinräumige Bedingungen. Dazu gehören etwa das anzutreffende Angebotsniveau, die örtliche Tradition der Kinderbetreuung sowie die soziale Erwünschtheit von öffentlicher Kinderbetreuung vor Ort. Eine Besonderheit spielt dabei auch das sozialräumliche Umfeld (Verwandtschaft, Nachbarschaft), da sich in ihm „ganz bestimmte Lebenslagen, Werthaltungen sowie schichtspezifische und kulturelle Milieus (verdichten), die sich auch hinsichtlich ihrer Einstellungen zu einer institutionellen Kinderbetreuung offenbar ähnlich verhalten“ (Bien/Riedel 2006, S. 278).

Durchführung kleinräumiger Elternbefragung vor Ort in 17 Kommunen

Vor diesem Hintergrund kommt den Befunden des noch laufenden Kooperationsprojektes „Jugendamtsspezifische Elternbefragung U3“ zwischen dem Dortmunder Forschungsverbund DJI/TU Dortmund und dem ISA in Müns-

Ziel des Projektes „Jugendamtsspezifische Elternbefragung zum Betreuungsbedarf für unter 3-jährige Kinder“ (www.forschungsverbund.tu-dortmund.de) war es, Kommunen eine valide Planungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. An dem Projekt nahmen 13 kreisangehörige bzw. kreisfreie Städte und 4 Landkreise aus Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz teil. Von insgesamt 92.993 in den teilnehmenden Kommunen lebenden Kindern unter 3 Jahren wurden in 63.785 Fällen die Eltern postalisch angeschrieben. Nach Abschluss der vierwöchigen Feldphase lagen ausgefüllte Fragebögen zu immerhin 26.459 Kindern vor (Rücklauf: 41%).

ter eine zentrale Bedeutung zu. Hier wurden Eltern unter 3-Jähriger einer Stadt bzw. eines Landkreises postalisch zu ihren Betreuungswünschen befragt, wobei das eingesetzte Erfassungsinstrument eine kleinräumige Erhebung unter Berücksichtigung örtlicher Bedingungen vorsah.

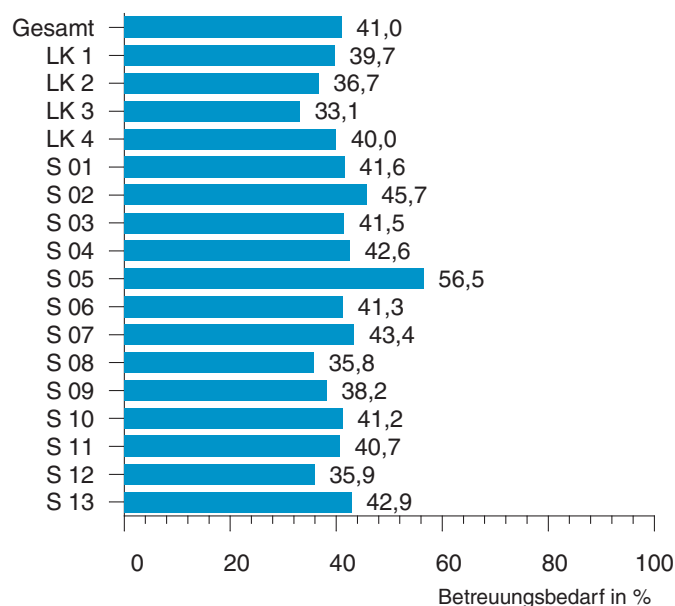
Konkret wurden die Eltern befragt, ob sie sich generell Betreuung wünschen und – falls ja – ob die Betreuung inner- oder außerhalb der Stadt bzw. des Landkreises stattfinden soll. War Ersteres der Fall, so konnten die Eltern angeben, in welchem (von der Kommune vorgegebenen) Planungsbezirk sie Betreuung wünschen. Schließlich wurden sie gebeten, den Planungsbezirk, in dem sie wohnen, sowie die gewünschte Erreichbarkeit der Betreuung anzugeben. Um die Bedingungen vor Ort zu berücksichtigen, wurde dem Fragebogen eine aktuelle sowie differenzierte Beitragstabelle beigelegt.

Betreuungsbedarfe variieren zwischen den Kommunen erheblich

Auf Basis der DJI-Länderstudie zeigt sich, dass der Betreuungsbedarf bereits auf Länderebene auffällig variiert. Dieser reicht von den bereits benannten 31,6% für Bayern bis hin zu jeweils über 60% in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt, während er in Westdeutschland in den Stadtstaaten bis auf 45,2% in Hamburg und 40,7% in Bremen steigt (vgl. DJI 2012).

Wird unterdessen der Blick auf die kommunale Ebene gerichtet, so zeigen sich zusätzlich erhebliche Unterschiede bei den Betreuungsbedarfen zwischen den Kommunen (vgl. Abb. 1). So findet sich etwa im LK 3 die niedrigste Quote mit 33%, während die höchste Bedarfsquote demgegenüber mit 56% in der einzigen Ostkommune S 5 liegt. Der Betreuungsbedarf variiert somit zwischen den am Projekt beteiligten Kommunen mit bis zu 23 Prozentpunkten, in den Westkommunen mit bis zu 13 Prozentpunkten.

Abb. 1: U3-Betreuungsbedarfe von Kommunen (teilnehmende Kommunen; 2012; Angaben in %)



Quelle: Jugendamtsspezifische Elternbefragung zum Betreuungsbedarf U3, Berechnungen Forschungsverbund DJI/TU Dortmund, ISA 2012

Dabei scheinen die Unterschiede in den Bedarfsquoten zwischen den Landkreisen niedriger auszufallen als zwischen den Städten. Denn werden nur die Landkreise betrachtet, so ergibt sich ein (interkommunaler) Unterschied in den Betreuungsbedarfen von 7 Prozentpunkten. Wird demgegenüber der Blick auf die kreisangehörigen bzw. kreisfreien Städte gerichtet, so variiert der Bedarf an Betreuung um 20 Prozentpunkte, bzw. allein zwischen den westdeutschen Städten um 10 Prozentpunkte.

Hohe Varianzen zwischen Planungsbezirken in den Kommunen

Eine der herausragenden Vorteile der jugendamtsspezifischen Elternbefragung zum Betreuungsbedarf ist die Berücksichtigung von kleinräumigen Planungsbezirken auf kommunaler Ebene (Stadtteile, Gemeinden etc.), also der intrakommunale Blick. Daher können aufgrund der erhobenen Daten auf empirischer Grundlage die Bedarfe innerhalb einer einzelnen Kommune oder eines Landkreises unterschieden werden.

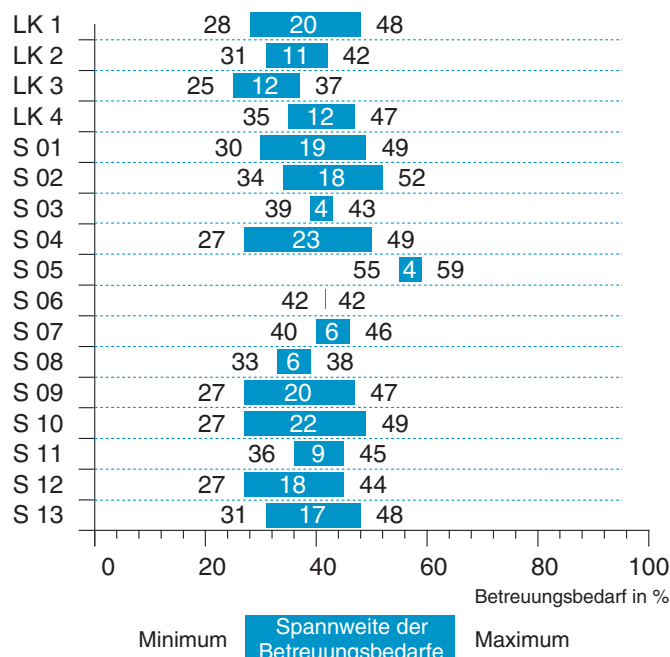
Dabei zeigen sich in den befragten 17 Städten/Landkreisen erhebliche Spannweiten mit Blick auf die ermittelten Bedarfsquoten für unter 3-Jährige, auch wenn der Bedarf an Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege zusammen ausgewiesen wird (vgl. Abb. 2).

Mit Ausnahme von S 6 (dort gibt es nur einen Planungsbezirk) liegt die geringste Spannweite in der westdeutschen Stadt S 3 bei 4 Prozentpunkten (Ergebnisse zwischen 39% und 43%). Die einzige ostdeutsche Kommune zeigt eine ähnlich niedrige Spannweite der Bedarfe – allerdings auf höherem Bedarfsniveau: Hier liegt der niedrigste Bedarf bei 55% und der höchste Bedarf bei 59%. Die größte Varianz an Betreuungsbedarfen zeigt sich in S 4: Hier ergibt die Elternbefragung auf Ebene der Planungsbezirke einen Betreuungsbedarf zwischen 27% und 49%.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Streubreite mit der Anzahl der Planungsbezirke tendenziell zunimmt. Zudem kann ein Unterschied festgestellt werden zwischen eher geringeren Spannweiten in Landkreisen und – bei

gleicher Zahl an Planungsräumen – tendenziell höherer Varianz in Städten, wobei dort auch mit mehr Heterogenität in der Bevölkerung zu rechnen ist.

Abb. 2: Spannweite von U3-Betreuungsbedarfen innerhalb der Kommunen (teilnehmende Kommunen; 2012; Angaben in % und Prozentpunkten)



Quelle: Jugendamtsspezifische Elternbefragung zum Betreuungsbedarf U3, Berechnungen Forschungsverbund DJI/TU Dortmund, ISA 2012

Betreuungsumfänge bestätigen Differenzen

Während bisher der grundsätzliche Bedarf thematisiert wurde, also die Frage, ob sich Eltern überhaupt einen Betreuungsplatz wünschen, bleibt daneben noch die Frage nach dem gewünschten Betreuungsumfang offen.

Der Dritte-KiFöG-Zwischenbericht verdeutlicht, dass hinsichtlich eines gewünschten Stundenumfangs von mehr als 35 Stunden wöchentlich (Ganztagsbetreuung)

In diesem Heft verwendete Literatur

- Begemann, M.-C./Kaufhold, G./Bücken, M.: Welchen Betreuungsbedarf U3 gibt es vor Ort?, in: Städtetag aktuell, 2012, Heft 6, S. 6-7.
- Bien, W./Riedel, B.: Wie viel ist bedarfsgerecht? Betreuungswünsche der Eltern für unter 3-jährige Kinder, in: W. Bien, Th. Rauschenbach, B. Riedel (Hrsg.), Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie, München 2006, S. 267-280.
- BMFSFJ (Hrsg.): Erster Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berlin 2010.
- BMFSFJ (Hrsg.): Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berlin 2011.
- BMFSFJ (Hrsg.): Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berlin 2012.
- [DJI] Deutsches Jugendinstitut: Erste Befunde der DJI-Länderstudie im Rahmen der KIFÖG-Evaluation, München 2012 (www.dji.de/dasdji/home/DJI_Kifoeg_Laenderstudie_2012-11.pdf).

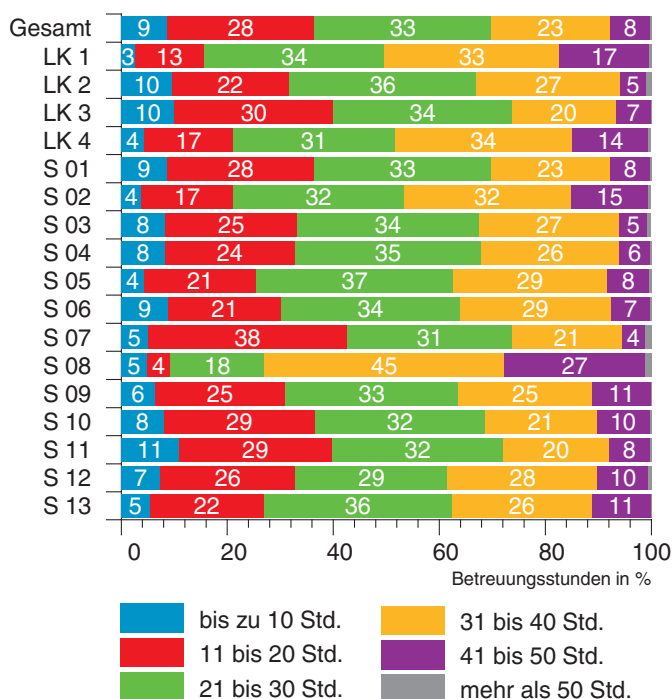
- Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A.: Monitor Hilfen zur Erziehung, Dortmund 2012 (www.akjstat.tu-dortmund.de).
- [JFMK] Jugend- und Familienministerkonferenz: Beschluss zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, in: Forum Jugendhilfe, 2012, Heft 2, S. 21-25.
- Kaufhold, G./Begemann, M.-C./Bücken, M.: Jugendamtsspezifische Elternbefragung zum Betreuungsbedarf U3, in: ISA-Jahrbuch 2012, Münster 2013 (im Erscheinen).
- Meysen, Th.: Rechtsanspruch: ja. Kita-Platz: nein. Und nun? Rechtsschutz und Haftung bei unzureichendem Ausbau, in: DJI Impulse, 2012, Heft 2, S. 12-15.
- Pothmann, J.: Empirische Befunde zur Inanspruchnahme von Hilfen gem. § 35a SGB VIII, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, 2009, Heft 8-9, S. 353-359.
- Rauschenbach, Th./Bien, W. (Hrsg.): Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey, München 2012.
- [Zwischenbericht ASMFJ/JFMK] Zwischenbericht der von der ASMFJ und JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ vom September 2011.

zwischen West- und Ostdeutschland bereits 17 Prozentpunkte Differenz bestehen (vgl. BMFSFJ 2012). Zwischen den einzelnen Bundesländern besteht nach der DJI-Länderstudie sogar eine Spannweite von gut 47 Prozentpunkten. Werden nur westdeutsche Länder berücksichtigt, so liegt dieser Wert immer noch bei gut 18 Prozentpunkten (vgl. DJI 2012).

Bei einer Untergliederung in 6 Kategorien eines Betreuungsumfangs zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bedarfen der Familien ebenso wie zwischen den Kommunen (vgl. Abb. 3).

Auch auf kommunaler Ebene zeigen sich mitunter deutliche Unterschiede im gewünschten Betreuungsumfang. Die geringsten Differenzen (8 Prozentpunkte) finden sich erwartungsgemäß in den niedrigen („bis zu 10 Std.“) bzw. sehr hohen („mehr als 50 Std.“) Umfängen. Die größten Differenzen zeigen sich im Betreuungsumfang von „mehr als 10 bis zu 20 Std.“: Selbst wenn die einzige ostdeutsche Kommune nicht in die Bewertung mit einbezogen wird, differieren die Antworten zwischen den Kommunen von 13% der Befragten (in S 13) bis zu 38% (in S 6). Auch in den Umfängen zwischen „30 und 40 Std.“ bzw. zwischen „40 und 50 Std.“ gibt es Varianzen zwischen den Kommunen von immerhin noch 14 bzw. 13 Prozentpunkten.

Abb. 3: Gewünschter Betreuungsumfang von Eltern (teilnehmende Kommunen; 2012; Angaben in %)



Quelle: Jugendamtsspezifische Elternbefragung zum Betreuungsbedarf U3, Berechnungen Forschungsverbund DJI/TU Dortmund, ISA 2012

Insgesamt zeigen sich Unterschiede – wenn auch tendenziell weniger zwischen Städten und Landkreisen – zwischen den einzelnen Kommunen. Wird zudem als weiterer Befund der Elternbefragung hinzugezogen, dass die Umfänge auch innerhalb der Kommunen deutlich variieren, so drängt sich die Frage nach der Passgenauigkeit der vorhandenen bzw. geplanten Angebote auf. Kommunale Planungsgremien diskutieren an diesem Punkt stets auch

die im System liegenden Grenzen einer „kundenorientierten“ Gestaltung von Betreuungsangeboten.

Fazit und Ausblick

Die Befunde zeigen, dass die Feinjustierung von Angeboten eine große Herausforderung darstellt. Jugendamtsspezifische Elternbefragungen können hier eine entscheidende Rolle spielen. Dabei ist deren Potenzial momentan noch längst nicht ausgeschöpft. Zu den bislang noch nicht genutzten Möglichkeiten gehören beispielsweise folgende Aspekte:

- Gegenüberstellung der vorliegenden Befunde mit den Daten der amtlichen Statistik. So kann z.B. geprüft werden, ob auch auf kommunaler Ebene eine kommunenspezifische Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsumfängen besteht.
- Ausweisung weiterer Dimensionen von Betreuungswünschen kleinräumig vor Ort. Dies gilt etwa mit Blick auf gewünschte tägliche Anfangs- und Endzeiten der Betreuung, für die gewünschte Erreichbarkeit der Betreuung sowie für die Art der öffentlichen Betreuung.
- Ungeklärt ist bislang auch die Frage, ob sich Effekte auf Landesebene auch auf kommunaler Ebene zeigen. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich des Befundes, dass sich im Zusammenhang von zunehmendem Kindesalter und erhöhtem Betreuungsbedarf deutliche Nuancen zwischen den einzelnen Bundesländern offenbaren.
- Ebenfalls steht eine empirische Bestimmung der Bedingungsfaktoren für kommunalspezifische Bedarfe zwischen individuellen Faktoren, familialen Merkmalen und regionalen Einflüssen aus; einer Frage, der etwa durch Zuspielung weiterer Datenbestände nachgegangen werden könnte.
- Auch gilt es die Frage zu beantworten, ob und in welcher Form Befragungen von konkret betroffenen Eltern vor Ort und die sich dadurch ergebenden Befunde künftig für eine empirisch ausgerichtete kommunale Jugendhilfeplanung genutzt werden können und müssen.

Nicht zuletzt trägt auch die Aufnahme weiterer Fragestellungen in das Instrument, so z.B. der dezidierte Blick auf Art und Umfang des Betreuungsbedarfs für Kinder mit einer Behinderung, zu einer verstärkten Feinjustierung der U3-Planungen bei.

Maik-Carsten Begemann/Gudula Kaufhold

Der Forschungsverbund DJI/TU Dortmund führt das Forschungsprojekt „Kommunale Bedarfserhebungen U3“ durch (Forschungsförderer: BMFSFJ). Ein Ziel dieses Projektes ist es, auf der Grundlage der jugendamtsspezifischen Elternbefragung den U3-Betreuungsbedarf sowie seine Bedingungsfaktoren durch Befragungen von ca. 370.000 Eltern in bis zu 100 Städten bzw. Landkreisen zu ermitteln.

Konsolidierung oder Verschnaufpause?

Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung

Nachdem in den letzten Jahren – insbesondere seit 2005 – eine deutliche Zunahme der Hilfen zur Erziehung (HzE) für junge Menschen zu beobachten war, deuten die Ergebnisse für das Jahr 2011 auf eine Konsolidierung der Fallzahlen bzw. der Inanspruchnahme von erzieherischen Hilfen hin. Gleichwohl bewegt sich das Fallzahlenvolumen auf einem historischen Höchststand. Betrachtet man zudem die Gründe für die Gewährung erzieherischer Hilfen, so zeigt sich, dass Fremdunterbringungen, die aufgrund einer unzureichenden Grundversorgung zustande gekommen sind, 2011 weiter deutlich gestiegen sind.

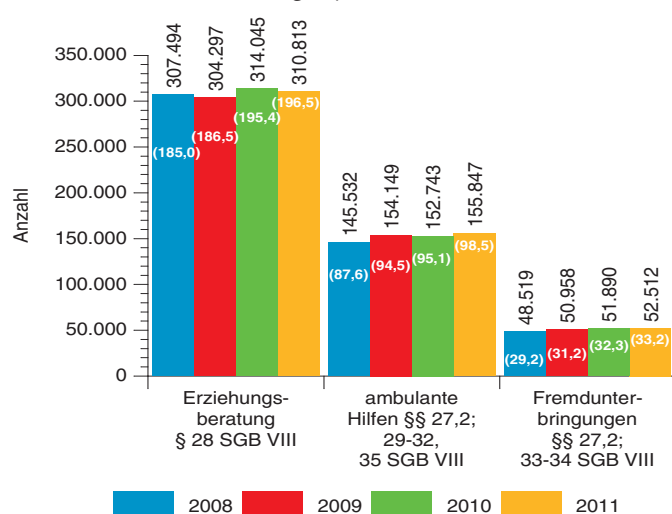
Fast 1 Mio. junge Menschen und ihre Familien erhalten Unterstützung durch HzE

Im Jahr 2011 wurden in Deutschland 998.847 junge Menschen gezählt, die eine Hilfe zur Erziehung in Anspruch genommen haben. Damit wurden insgesamt im Vergleich zum Vorjahr rund 12.800 Leistungen mehr gezählt. Allerdings fiel die Zunahme nicht mehr so stark aus wie in den Vorjahren, so dass sich eine allmähliche Konsolidierung der Fallzahlen abzuzeichnen scheint. Setzt man die Zahl der Hilfen zur Erziehung in Relation zur Bevölkerung, so haben – statistisch betrachtet – 632 junge Menschen pro 10.000 der unter 21-Jährigen eine erzieherische Hilfe in Anspruch genommen.

Höhere Zunahme von Fremdunterbringungen bei begonnenen Hilfen

Schaut man auf die aktuelle Gewährungspraxis, so wurden 2011 519.172 Hilfen neu begonnen. Damit hat sich die Zahl gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Mit Blick auf die Leistungssegmente nimmt die Erziehungsberatung erwartungsgemäß den größten Anteil ein (vgl. Abb. 1).

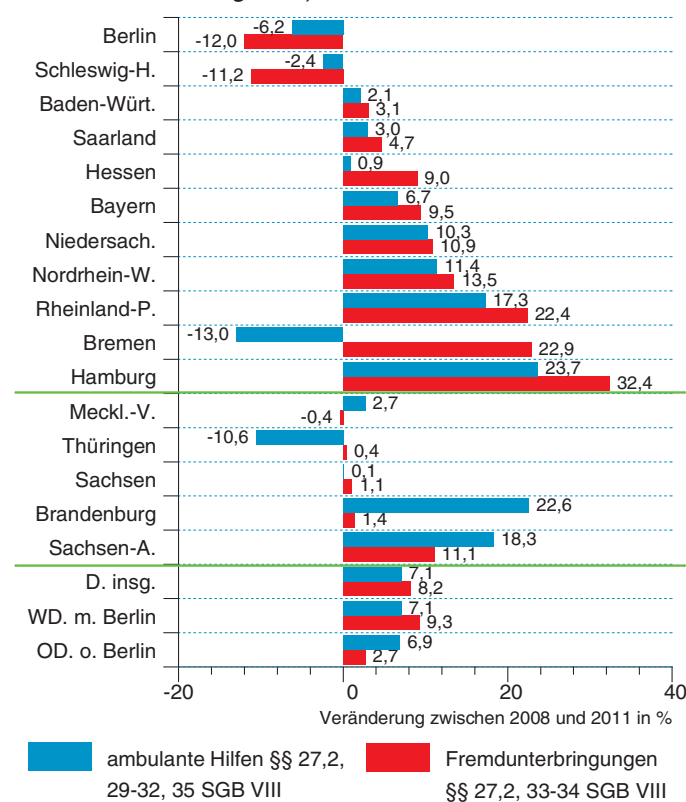
Abb. 1: Junge Menschen in den Hilfen zur Erziehung (einschl. der Hilfen für junge Volljährige) nach Leistungssegmenten (Deutschland; 2008-2011; begonnene Hilfen; Angaben absolut, in Klammern Inanspruchnahme pro 10.000 der unter 21-Jährigen)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Mit 310.813 Hilfen, dies entspricht einem Anteil von rund 60%, liegt die Zahl der begonnenen Beratungen im Jahr 2011 deutlich über dem Wert für die weiteren ambulanten Leistungen sowie der Anzahl an Fremdunterbringungen. Die 155.847 ambulanten Hilfen und 52.512 Fremdunterbringungen sind 2011 mit einem Anteil von 40% an den neu gewährten Hilfen zur Erziehung insgesamt vertreten. Auf 1 neu gewährte Fremdunterbringung kommen also in etwa 3 ambulante Leistungen. In der Entwicklung sind bei den Neuhilfen allerdings die Fremdunterbringungen in den letzten 3 Jahren mit einem Plus von 8% bundesweit etwas stärker angestiegen als Leistungen im ambulanten Segment mit 7% (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Junge Menschen in den Hilfen zur Erziehung (einschl. der Hilfen für junge Volljährige) nach Leistungssegmenten (Bundesländer; 2008 und 2011; begonnene Hilfen; Veränderung in %)



Lesehinweis: Aufsteigende Sortierung bei den Fremdunterbringungen in %.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Bei einer Differenzierung der Hilfearten erweist sich die Heimerziehung mit einem bundesweiten Plus von rund 10% als „treibende Kraft“ des Anstiegs zwischen 2008 und 2011 (zum Vergleich: Vollzeitpflege +5,9%, stationäre Hilfen gem. § 27,2 SGB VIII -7,6%).

In den einzelnen Bundesländern zeigen sich zum Teil deutlich unterschiedliche Trends bei der Neugewährung von Fremdunterbringungen: So sind in Schleswig-Holstein (-11%) und Berlin (-12%) die Neuhilfen bei der Vollzeitpflege und den stationären Unterbringungen gem. §§ 34 und 27,2 SGB VIII zurückgegangen (vgl. Abb. 2). In den ostdeutschen Bundesländern zeigen sich mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt mit einem Plus von 11% kaum prozentuale Veränderungen (-0,4% bis 1,4%).

Demgegenüber ist im Westen Deutschlands vor allem in Nordrhein-Westfalen (+13,5%), in Rheinland-Pfalz (+22,4%) sowie in Hamburg (+32,4%)¹ die Zahl der begonnenen Fremdunterbringungen deutlich gestiegen. Dies ist in der Hauptsache jeweils auf die Heimerziehung zurückzuführen.

Darüber hinaus lässt sich in diesen Bundesländern – bis auf Bremen – zugleich ein deutliches Plus an begonnenen ambulanten Leistungen im betrachteten Zeitraum und somit ein insgesamt höherer Bedarf an über den ASD organisierten Hilfen zur Erziehung feststellen.

Mehr Fremdunterbringungen aufgrund einer unzureichenden Grundversorgung

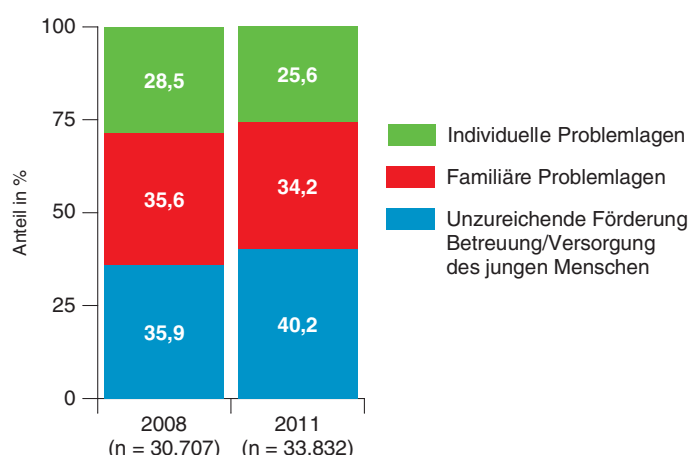
Mit Blick auf die Gründe² für Fremdunterbringungen zeigt sich zwischen 2008 und 2011 eine Zunahme der Hilfen, die hauptsächlich aufgrund einer unzureichenden Förderung, Betreuung oder Versorgung gewährt werden. Während der Anteil dieser Hilfen im besagten Zeitraum von 44% auf 47% (+ 3.300 Fälle) gestiegen ist, hat die Bedeutung von familiären und individuellen Problemen als Hilfgewährungsgründe gleichzeitig abgenommen. Die Hilfen aufgrund von familiären Problemen sind im Vergleich dazu „nur“ um ca. 600 gestiegen, solche aufgrund von individuellen Problemen sogar um rund 200 zurückgegangen.

Genauer hingeschaut weisen die Fälle aufgrund einer Unversorgtheit der jungen Menschen (+2.000 bzw. +35%) den höchsten Anstieg auf, gefolgt von denen aufgrund einer Kindeswohlgefährdung (+900 bzw. +10%). Gleichwohl bilden von den knapp 49.000 Hilfen im Jahr 2011 Kindeswohlgefährdungsfälle mit 20% nach wie vor den größten Anteil bei den begonnenen Fremdunterbringungen.

Für die Heimerziehung fällt die Veränderung der Hilfgewährungspraxis mit Blick auf die Gründe noch deutli-

cher aus. Während die familiären Problemlagen und die unzureichende Grundversorgung des jungen Menschen 2008 mit jeweils 36% den gleichen Anteil für den Beginn einer Heimerziehung ausmachten, lässt sich 4 Jahre später ein anderes Bild zeichnen: 40% der Fälle werden aufgrund einer unzureichenden Grundversorgung der jungen Menschen gewährt. Dies sind 6 Prozentpunkte mehr als bei den begonnenen Hilfen aufgrund von Problemen in der Familie. Individuelle Probleme spielen in etwa jedem vierten Fall eine Rolle für die Gewährung einer Heimerziehung (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Heimunterbringungen (Hilfen gem. § 34 SGB VIII einschließlich der Hilfen für junge Volljährige) nach Hauptgrund (Deutschland; 2008 und 2011; begonnene Hilfen; Anteil in %)¹



¹ Ohne Zuständigkeitswechsel der Jugendämter.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

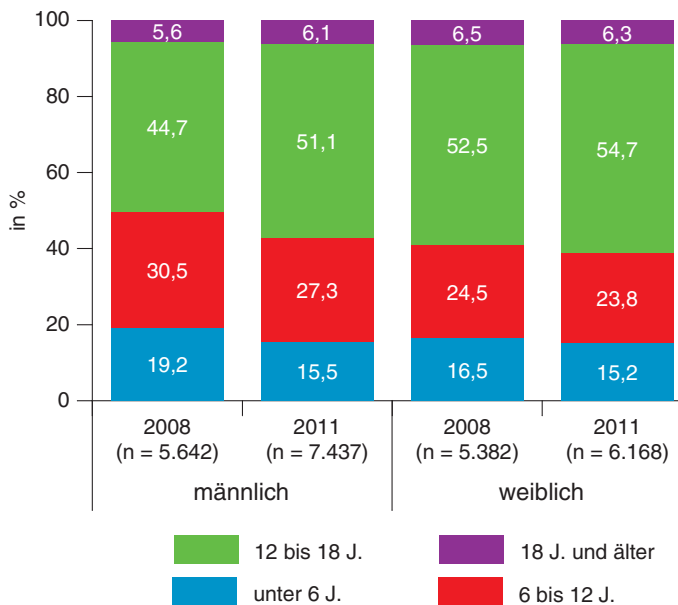
Mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Heimerziehung?

Erweitert man die Betrachtung der Gründe um die Angaben zum Alter und zum Geschlecht, so deuten sich nennenswerte Entwicklungen an. Von den insgesamt knapp 3.100 Neufällen der Hilfen gem. § 34 SGB VIII zwischen 2008 und 2011 – ohne Hilfen aufgrund eines Zuständigkeitswechsels – sind knapp 83% solche Maßnahmen, die aufgrund einer unzureichenden Grundversorgung gewährt werden. Das sind mehrheitlich keine Kindeswohlgefährdungsfälle, sondern Hilfen aufgrund von Unversorgtheit. Letztere sind in der Heimerziehung um 55% (+1.600 Fälle) gestiegen, während 10% bzw. 500 Kindeswohlgefährdungsfälle dazugekommen sind. Dahinter verbergen sich vor allem Hilfen, die für die männliche Klientel im Jugendalter gewährt werden. Zwischen 2008 und 2011 ist der Anteil der Heimerziehungen aufgrund einer unzureichenden Förderung, Betreuung oder Versorgung für die 12- bis unter 18-jährigen Adressaten von 45% auf 51% – somit deutlicher als bei ihren Altersgenossinnen – gestiegen (vgl. Abb. 4). Bei den anderen Altersgruppen hingegen ist der Anteil der Hilfen aufgrund einer unzureichenden Grundversorgung entweder konstant geblieben oder rückläufig.

¹ Auch für Bremen zeigt sich ein deutliches Plus von 22,9% neu begonnenen Fremdunterbringungen bei allerdings geringen Fallzahlen in 2008.

² Die Gründe werden hier in Kategorien ausgewiesen, die jeweils eine Zusammenfassung von Gründen darstellen: (a) Unzureichende Förderung/Betreuung/Versorgung des jungen Menschen: Unversorgtheit des jungen Menschen, unzureichende Förderung/Betreuung des jungen Menschen, Gefährdung des Kindeswohls, schulische/berufliche Probleme; (b) Familiäre Problemlagen: eingeschränkte Erziehungskompetenz, Problemlagen der Eltern, familiäre Konflikte; (c) Individuelle Problemlagen: Auffälligkeiten im sozialen Verhalten (dissoziales Verhalten), Entwicklungsauffälligkeiten, schulische/berufliche Probleme.

Abb. 4: Heimunterbringungen (Hilfen gem. § 34 SGB VIII einschl. der Hilfen für junge Volljährige) aufgrund einer unzureichenden Förderung/Betreuung/Versorgung als Hauptgrund nach Alter und Geschlecht (Deutschland; 2008 und 2011; begonnene Hilfen; Anteil in %)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Es gibt Hinweise, dass es sich hier bei einem nicht zu unterschätzenden Teil um unbegleitete Flüchtlinge handeln könnte. Der starke Anstieg der Inobhutnahmen aufgrund einer unbegleiteten Einreise seit Mitte der 2000er-Jahre,

auch diese Gruppe ist überwiegend männlich, und der häufige anschließende Verbleib in einer stationären Einrichtung stützen diese Annahme (vgl. Kom^{Dat} 3/11).

Ausblick

Die aktuellen Daten deuten an, dass erzieherische Hilfen nicht mehr mit der selben Dynamik wie in den Vorjahren zunehmen. Ob sich womöglich hier sogar eine Trendwende ankündigt, ist noch nicht absehbar. Es bleibt z.B. abzuwarten, welche Effekte sich durch das Anfang 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz eingestellt haben und noch zeigen werden. Auch werden die Debatten und die Beratungen über die Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung (vgl. JFMK 2012) nicht folgenlos für das Handeln der Allgemeinen Sozialen Dienste und der Erziehungsberatungsstellen bleiben.

Jenseits der Frage, ob es zukünftig mehr oder weniger Hilfen zur Erziehung werden, sind Verschiebungen bei der Zusammensetzung der Klientel zu beobachten. So werden in der Heimerziehung verstärkt männliche Jugendliche aufgrund einer „unzureichenden Grundversorgung“ untergebracht. Einiges deutet hier auf unbegleitete Flüchtlinge hin, die in Heimen und betreuten Wohnrichtungen eine Bleibe finden. Die damit verbundenen Herausforderungen mit Blick auf adäquate Unterbringungssettings sind nicht zu unterschätzen. Es zeigen sich bei vielen Jugendlichen komplexe Problemlagen, bedingt durch das Verlassen ihres Herkunftslandes, ihrer Heimat mit womöglich unterschiedlichen kulturellen Hintergründen und vor allem dort erfahrene Traumata, etwa durch Kriegserlebnisse.

Sandra Fendrich/Agathe Tabel

Seelische Behinderung – eine Frage des Standorts?

Regionale Disparitäten bei der Inanspruchnahme von Leistungen gem. § 35a SGB VIII

Die Anspruchsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sind im § 35a SGB VIII geregelt. In der bundesweiten Rechtsgrundlage werden als Vorbedingung die Abweichungen der „seelischen Gesundheit“ vom alterstypischen Zustand und eine daraus folgende (drohende) Teilhabebeeinträchtigung festgelegt. Die KJH-Statistik zeigt nunmehr erhebliche Differenzen bei den Inanspruchnahmequoten im interkommunalen Vergleich. Wird also möglicherweise die Rechtsvorschrift vor Ort derart unterschiedlich angewendet oder variiert doch die Zahl der in den Kommunen lebenden jungen Menschen mit einer zumindest drohenden seelischen Behinderung so stark? Auf den ersten Blick scheinen die statistischen Ergebnisse beide Lesarten nahezulegen, aber ein genauerer Blick zwingt zum Nachdenken.

Expansion der Eingliederungshilfen – insbesondere in der Schule

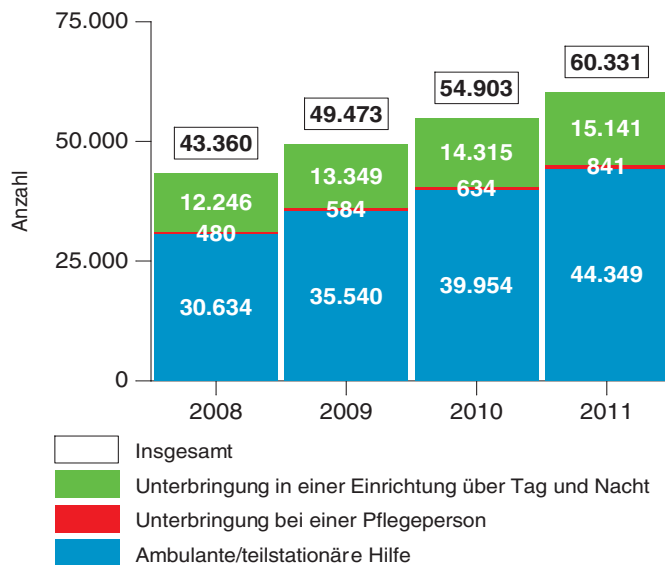
Die Zahl der Eingliederungshilfen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen – und dies stärker als die der Hilfen zur Erziehung (vgl. Fendrich/Pothmann/Tabel 2012). Seit 2007 wird die Zahl der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII jährlich im Rahmen der KJH-Statistik erfasst. Für das Jahr 2011 wurden hierüber zuletzt 60.331 Fälle von am Jahresende andauernden oder im Laufe des Jahres beendeten Eingliederungshilfen gezählt. Damit hat sich das Fallzahlenvolumen seit 2008 – bei der ersten Erhebung 2007 ist es vermutlich zu einer Untererfassung gekommen – um knapp 40% erhöht (vgl. Abb. 1).

Zugenommen haben im angegebenen Zeitraum ambulante „35a-Leistungen“ (+45%) genauso wie die stationären Maßnahmen (+24%). Selbst die vergleichsweise kleine Gruppe der bei Pflegepersonen lebenden Kinder und Jugendlichen hat sich seit 2008 verdoppelt (vgl. Abb. 1).

Bei den ambulanten Leistungen wiederum hat vor allem die Zahl der Hilfen in den Schulen zugenommen. Die für 2011 erfassten rund 8.000 Fälle entsprechen dem Zweieinhalbfachen des Jahres 2008. Der Anteil dieser Hilfen an allen ambulanten Leistungen hat sich im benannten Zeitraum von knapp 11% auf rund 18% erhöht. Genauere Angaben über die Hilfeform werden über die KJH-Statistik nicht abgefragt. Es ist allerdings bei der Zunahme von ambulanten Hilfen mit dem Durchführungsort Schule davon

auszugehen, dass es sich zumindest zu einem großen Teil um die so genannten „Integrationshelfer/-innen“ oder auch „Schulbegleiter/-innen“ handeln wird – ein Typus von Kinder- und Jugendhilfeleistungen an der Schnittstelle zur Schule, der gerade in der aktuellen Debatte um die Steuerung und Weiterentwicklung der erzieherischen Hilfen kritisch beäugt wird (vgl. JFMK 2012).

Abb. 1: Fallzahlenentwicklung bei den Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII nach Hilfesettings (Deutschland; 2008-2011; Angaben absolut)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme

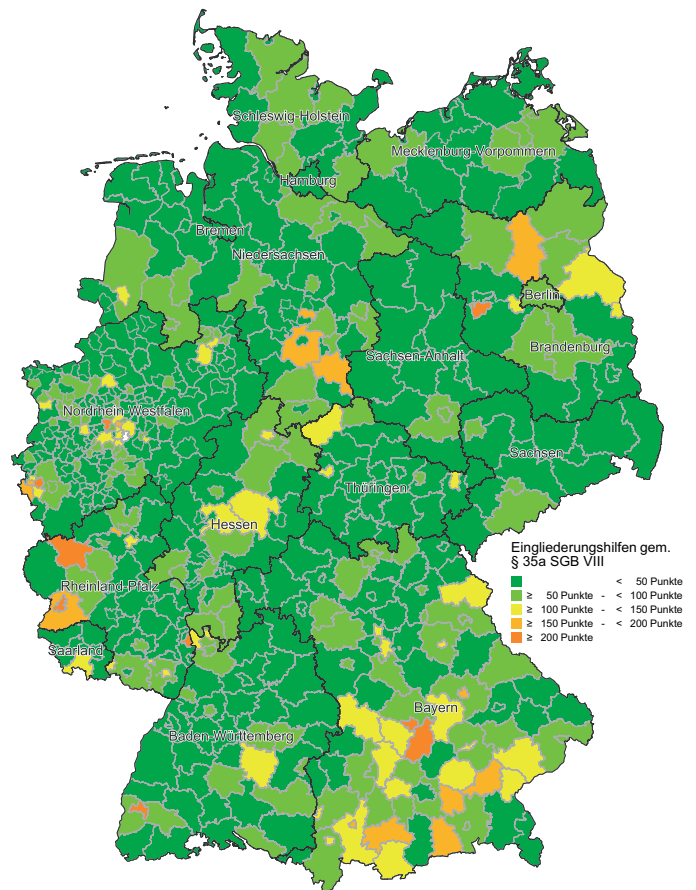
Die Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen weist erhebliche regionale Unterschiede auf. Dies zeigen bereits die Länderergebnisse. Berücksichtigt man für den inter-regionalen Vergleich aufgrund von unterschiedlichen Regelungen zu Zuständigkeiten nur die Fälle für die 6- bis unter 18-Jährigen (vgl. Pothmann 2009), so schwankt die Inanspruchnahmequote zwischen weniger als 20 Hilfen pro 10.000 der genannten Altersgruppe in Hamburg und Schleswig-Holstein einerseits sowie zwischen 50 und 60 Hilfen in Berlin, Brandenburg und Bayern andererseits.

Bei einer Differenzierung der regionalen Ergebnisse nach Jugendamtsbezirken wird für das Jahr 2010 – aktuellere Befunde liegen noch nicht vor – trotz einheitlicher rechtlicher Grundlagen eine erhebliche Streuung deutlich (vgl. Abb. 2). Einerseits weisen 8 Jugendämter keinen einzigen Fall bei den Eingliederungshilfen auf, während auf der anderen Seite in einer anderen Kommune über 500 Kinder und Jugendliche pro 10.000 der 6- bis unter 18-Jährigen eine Eingliederungshilfe erhalten.

Im statistischen Mittel liegt die Inanspruchnahmequote dann allerdings bei 51 Punkten, der Median beträgt 36 Punkte. Das heißt: In etwa der Hälfte der Kommunen in Deutschland liegt die Inanspruchnahme von Leistungen nach § 35a SGB VIII bei weniger als 36 Hilfen pro 10.000

der 6- bis unter 18-Jährigen. Ferner ist zu konstatieren, dass in 64% der 569 Jugendamtsbezirke die Inanspruchnahmequote bei weniger als 50 Hilfen pro 10.000 der genannten Altersgruppe liegt. In knapp 24% der Jugendämter liegt diese zwischen 50 und 100, in 8% der Kommunen zwischen 100 und 150 sowie in knapp 3% der Gebietskörperschaften bei 150 bis zu 200. Bei den insgesamt 9 Jugendämtern (1,6%) in der höchsten Kategorie der Inanspruchnahme von 200 Hilfen und mehr pro 10.000 der 6- bis unter 18-Jährigen sind Kommunen aus Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen vertreten (vgl. Abb. 2). Bei diesen interkommunalen Unterschieden ist ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Inanspruchnahmequote und der Zahl der Einwohner/-innen nicht zu erkennen.

Abb. 2: Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen (§ 35a SGB VIII) bei Kindern und Jugendlichen im Alter von 6 bis unter 18 Jahren nach Jugendamtsbezirken (Deutschland; 2010; Angaben pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung)



Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige, 2010; eigene Berechnungen

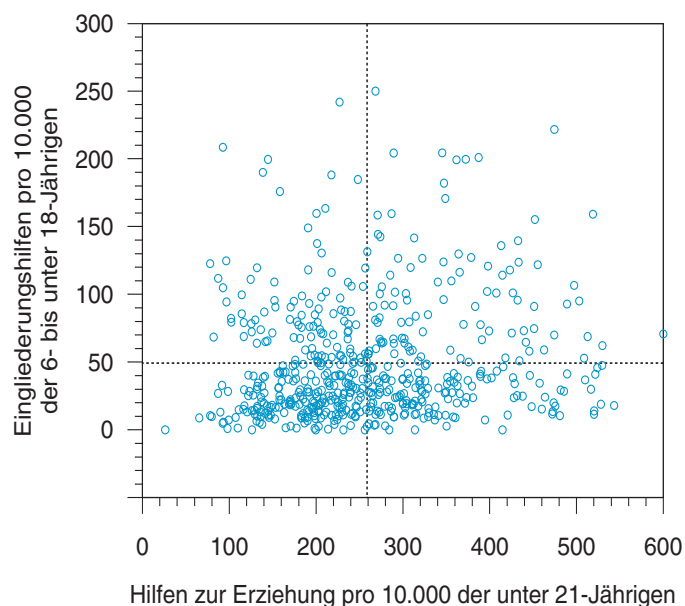
Schwache Wechselwirkungen zu den Hilfen zur Erziehung

Bei einer Gegenüberstellung der Inanspruchnahme von Eingliederungshilfen und Hilfen zur Erziehung zeigen

sich so gut wie keine systematischen Zusammenhänge. Weder gilt, dass bei hohen Inanspruchnahmequoten für die Eingliederungshilfen auch besonders viele Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen werden, noch sind es umgekehrt – im Sinne der Substitution – besonders wenige. Das heißt: Während es innerhalb der Leistungssegmente der Hilfen zur Erziehung positive Zusammenhänge zwischen der Inanspruchnahme der einzelnen Leistungssegmente gibt – die Verteilung der Inanspruchnahme ambulanter Leistungen und der Fremdunterbringungen nach Jugendämtern korreliert bundesweit ($r = .662$) –, deuten sich entsprechende Zusammenhänge zwischen Eingliederungshilfen und Hilfen zur Erziehung allenfalls schwach an (vgl. Abb. 3).

Wenn man hier andeutungsweise von einem Muster in den Daten sprechen möchte ($r = .154$), so wäre zu konstatieren, dass die Jugendämter mit einer hohen Inanspruchnahme an Leistungen der Hilfen zur Erziehung eher auch höhere Inanspruchnahmequoten für die Eingliederungshilfen ausweisen, allerdings gibt es auch zahlreiche Gegenbeispiele für diese Aussage (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Gegenüberstellung der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung insgesamt sowie der Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche im Alter von 6 bis unter 18 Jahren (Deutschland; Angaben pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung)



Lesehinweis: Für die Grafik werden die Ergebnisse von 555 Jugendämtern berücksichtigt. Nicht dargestellt werden Inanspruchnahmequoten von mehr als 600 Punkten für die Hilfen zur Erziehung sowie von mehr als 300 Punkten für die Eingliederungshilfen.

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe für junge Volljährige, 2010; eigene Berechnungen

Altersstruktur – mehr Homogenität als Heterogenität

So unterschiedlich die Inanspruchnahmequoten bei den Eingliederungshilfen auch sind, so groß sind die Ähnlich-

keiten bei der Altersstruktur. In über 70% der Jugendämter sind Eingliederungshilfen mehrheitlich ein Angebot für Schulkinder im Alter zwischen 6 und 11 Jahren. In mehr als 50% der Jugendämter ist sogar jede(r) zweite Minderjährige in dieser Altersgruppe.

Das bedeutet: Die Höhe der Inanspruchnahme korrespondiert stark mit dem Alter. Ist der Anteil der 6- bis 11-Jährigen bei den Eingliederungshilfen besonders hoch, ist auch die Inanspruchnahmequote größer. Auch das wäre ein weiterer Hinweis auf die nicht zu unterschätzende Bedeutung der Schule für die Entstehung eines Bedarfs an Eingliederungshilfen. Umgekehrt gilt entsprechend: Liegt der Anteil der mit einer Fremdunterbringung verbundenen Eingliederungshilfen besonders hoch, ist eher von niedrigen Inanspruchnahmewerten auszugehen.

Fazit

Die empirischen Befunde zu den regionalen Unterschieden bei den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen verdeutlichen, dass die Differenzen erheblich und offensichtlich weitgehend losgelöst sind von der Höhe der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung. Die deutlichen regionalen Disparitäten bei den Eingliederungshilfen sind in Anbetracht der bundesweiten gesetzlichen Regelungen nicht in der Form erwartbar gewesen.

Auch spricht nichts dafür, dass das Phänomen „seelische Behinderung“ in der Tat so unterschiedlich verteilt sein soll, wie dies anhand der divergierenden Quoten suggeriert wird. Konkret spricht zumindest nichts dafür, dass in Brandenburg und Bayern Formen der seelischen Behinderung dreimal häufiger bei Kindern und Jugendlichen anzutreffen sind als in Mecklenburg-Vorpommern oder dass in einigen Jugendämtern keine jungen Menschen mit einer seelischen Behinderung leben und in anderen immerhin mehr als 2% aller dort lebenden Kinder und Jugendlichen eine „35a-Hilfe“ in Anspruch nehmen.

Wenn diese und andere interkommunale Unterschiede jedoch zumindest nicht ausschließlich auf die tatsächliche Prävalenz in den Regionen zurückzuführen sind, dann bleibt nur die Schlussfolgerung, dass die Diagnostik und die damit verbundenen Definitionsprozesse sowie die Formen der Hilfe im Falle der Diagnose „seelische Behinderung“ in hohem Maße von lokalen Besonderheiten abhängig sein müssen, etwa mit Blick auf das Handeln des Jugendamtes, der diagnostischen Praxis oder auch dem lokalen Therapieangebot. Die daraus resultierenden Herausforderungen für die Steuerung und Steuerungsfähigkeit lokaler Kinder- und Jugendhilfe muten für sich genommen schon nicht unerheblich an, werden aber mit Blick auf die jüngst wieder diskutierten Lösungen für eine generelle Neuordnung der Eingliederungshilfen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe – Stichwort: „Große Lösung“ (vgl. Zwischenbericht ASMK/JFMK 2011) – umso größer, zumal auch Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung zumindest zu einem Teil gleichermaßen von Diagnosen und darauf basierenden Definitionen und Zuschreibungen abhängig sein können.

Jens Pothmann

Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Informationsdienst der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, AKJ^{Stat}, gefördert durch das BMFSFJ und das MFKJKS NW

**15. Jahrgang,
Dezember 2012,
Heft 3 / 2012**

Herausgeber:

Prof. Dr.
Thomas Rauschenbach

Redaktion:

Dr. Jens Pothmann
Dr. Matthias Schilling
Sandra Fendrich

Erscheinungsweise:

3 Mal im Jahr

Impressum

ISSN 1436-1450



Dortmunder Arbeitsstelle
Kinder- & Jugendhilfestatistik
- AKJ^{Stat}
Technische Universität
Dortmund
FK 12, Forschungsverbund
DJI/TU Dortmund

CDI-Gebäude,
Vogelpothsweg 78
44227 Dortmund

Tel.: 0231/755-5557
Fax: 0231/755-5559
www.akjstat.tu-dortmund.de
E-Mail:
komdat@fk12.tu-dortmund.de

Bezugsmöglichkeiten:

Die Ausgaben von Kom^{Dat} sind kostenfrei. Die Hefte werden als PDF-Datei per E-Mail oder als Druckfassung auf dem Postwege verschickt.

Layout: Astrid Halfmann

Satz: AKJ^{Stat}

Druck: Lonnemann GmbH

*Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A.:
Monitor Hilfen zur Erziehung 2012, Dortmund 2012*

Die AKJ^{Stat} hat im Dezember den Monitor Hilfen zur Erziehung 2012 vorgelegt. Mit dieser Publikation wird ein Beitrag geleistet, das empirische Wissen zu den Hilfen zur Erziehung zu erhöhen.

Datengrundlage

Für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung besteht mit der KJH-Statistik ein umfassendes und bewährtes Instrument einer empirischen Dauerbeobachtung. Dies umfasst Daten zu den Einrichtungen und Beschäftigten sowie zu den finanziellen Aufwendungen der Länder und vor allem der Kommunen. Insbesondere aber werden Jahr für Jahr von Jugendämtern, Freien Trägern und Statistischen Landesämtern Daten zu Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmenden Familien und jungen Menschen erhoben. Die Ergebnisse der KJH-Statistik werden von der amtlichen Statistik in den Ländern sowie durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht und können zu einem erheblichen Teil kostenlos genutzt werden (www.destatis.de).

Funktion und Zielgruppen

Der „Monitor Hilfen zur Erziehung“ stellt Analysen zum aktuellen Stand sowie zu Entwicklungen im Feld der Hilfen zur Erziehung und den angrenzenden Leistungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung. Hierüber soll ein Beitrag zur empirischen Fundierung und zur Verbreiterung der Wissensbasis sowie in der aktuellen Situation zur Versachlichung der Debatte um die Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung geleistet werden. Zielgruppe sind in Bund, Ländern und

Kommunen Praxis, Politik und Wissenschaft, aber auch die allgemeine Öffentlichkeit.

Konzept und Inhalte

Die Grundlagen für den Monitor wurden gemeinsam mit den wichtigsten Nutzergruppen fachwissenschaftlicher Analysen über einen längeren Zeitraum erarbeitet. Das Monitoring unterscheidet grundsätzlich zwischen Grundausswertungen und ausführlichen Analysen zu ausgewählten Themenschwerpunkten.

Die erste Ausgabe des Monitors mit der Datenbasis 2011 umfasst Auswertungen zur Inanspruchnahme von Hilfen, zu den Lebenslagen der Leistungen in Anspruch nehmenden Familien, zu den Ausgaben sowie zu regionalen

Disparitäten. Die Ergebnisse können im Rahmen weiterer Ausgaben des Monitors fortgeschrieben werden. Thematische Schwerpunkte sind Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen, Gründe für eine Beendigung von Leistungen sowie die Personalsituation in den Hilfen zur Erziehung und den Allgemeinen Sozialen Diensten.

Bezugsmöglichkeiten

Der Monitor Hilfen zur Erziehung 2012 kann auf der Internetseite der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (www.akjstat.tu-dortmund.de) als pdf-Datei heruntergeladen werden. Ab Ende Januar ist zudem eine Druckfassung der Publikation kostenlos erhältlich. Die Bestellungen hierzu können an ihaushalter@fk12.tu-dortmund.de gerichtet werden.

