

Inhalt

Vom „Ende des Wachstums“ zum „Wachstum ohne Ende“?	2
Erstaunliche Zuwachsraten – Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Kinder- und Jugendhilfe	6
25 Jahre Kita-Dynamik – eine kleine Geschichte des Aus- und Umbaus der Kindertagesbetreuung	13
Hilfen zur Erziehung zwischen Steuerungsansprüchen und gesellschaftlichen Anforderungen	18
Aus dem Schatten der Dienstleistungsorientierung – der Kinderschutz und seine Wiederentdeckung	22
Die Kinder- und Jugendarbeit und ihre Statistik: Vom Suchen und Finden	26
So nah und doch so fern – Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Datenauswertungen	31
Neues aus AKJ ^{Stat} und Forschungsverbund	36

gen auf Basis der KJH-Statistik und die damit verbundenen fachlichen Kommentierungen sind eine notwendige Rückmeldung an die öffentlichen und freien Träger, die zusammen mit den Statistischen Landesämtern mit einem erheblichen Aufwand die Erhebungen der KJH-Statistik durchführen. Mit diesen Analysen ist aber auch das Signal verbunden, dass die Angaben der Träger über beispielsweise Kinder in Kindertageseinrichtungen, Fallzahlen bei erzieherischen Hilfen, Inobhutnahmen und Gefährdungseinschätzungen oder auch zu Ausgaben, Einrichtungen und den tätigen Personen ernst genommen werden und für Erkenntnisgewinn, Praxisentwicklung und Politikgestaltung relevant sind. Daneben versteht sich Kom^{Dat} aber auch als ein Ort der Auseinandersetzung mit den Erhebungsinstrumenten der KJH-Statistik, den Formen der Datenaufbereitung und nicht zuletzt auch mit der Datenqualität.

Diese Jubiläumsausgabe weist im Gegensatz zu regulären Heften einige Besonderheiten auf. Sie fällt mit 36 Seiten umfangreicher aus als jedes andere Heft vorher. Dies liegt einerseits an dem besonders breiten Themenspektrum, hat andererseits aber auch mit der Herausforderung zu tun, dass wir in den Beiträgen bis in die Anfänge des SGB VIII und von Kom^{Dat} zurückschauen, die jeweils aktuellen Ergebnisse berücksichtigen und auf Veränderungen in der Statistik seit den 1990er-Jahren eingehen.

20 Jahre Kom^{Dat} Jugendhilfe

Die aktuelle Ausgabe von Kom^{Dat} Jugendhilfe ist das 58. Heft in 20 Jahren. Seit Juni 1998 werden die Analysen der vom BMFSFJ und MKFFI NRW geförderten Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) – damals ein Projekt am Lehrstuhl von Thomas Rauschenbach, heute Bestandteil des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund – in diesem kurzen und hoffentlich kurzweiligen Kompendium Kom^{Dat} – „Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe“ – veröffentlicht. Die AKJ^{Stat} ist vor 2 Dekaden mit 3 6-seitigen Ausgaben pro Jahr gestartet. Geblieben ist bis heute die Zahl von 3 Heften pro Jahr und vor allem unserer Antrieb: Die AKJ^{Stat} möchte mit diesem kostenlosen datenbasierten Info-Dienst über aktuelle Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe (und ihren Rändern) informieren und auf diese Weise zu aktuellen Debatten in Wissenschaft, Fachwelt und Politik einen empirischen Beitrag leisten.

Verändert haben sich im Laufe der Jahre allerdings Layout, Aufbau und auch der Umfang der Hefte – die Kom^{Dat}-Ausgaben der letzten Jahre hatten in der Regel etwa 20 Seiten. Diese Zunahme hat nicht nur mit einem breiteren Themenspektrum zu tun, sondern auch mit der Tatsache, dass die Beiträge ausführlicher und differenzierter geworden sind. Die Artikel sind heute oftmals Analysen zu den Arbeitsfeldern, in denen mehr Aspekte und Themen als in den Anfängen aufgegriffen werden. Und auch die Statistik selbst, an deren Entwicklung die AKJ^{Stat} immer wieder mitgewirkt hat, ist wesentlich differenzierter und zielgenauer geworden.

Wir sind auch nach 20 Jahren noch davon überzeugt, dass es für unser Informationsangebot weiterhin einen Bedarf gibt – dafür spricht auch die aktuell erreichte Abonnentenzahl von über 4.000. Alleine die Auswertun-

Kirsten Fuchs-Rechlin und Matthias Schilling machen den Anfang und zeichnen nicht nur den Beschäftigungsboom für die Kinder- und Jugendhilfe der letzten 20 Jahre nach, sondern zeigen mit den 2016er-Daten auch, dass ein Ende dieses Wachstums nicht in Sicht ist. Dass sich diese Entwicklungen auch auf die fiskalische Seite der Kinder- und Jugendhilfe ausgewirkt hat, verdeutlicht Matthias Schilling in einem weiteren Beitrag anhand der Ausgaben Zahlen. Auf 20 Jahre Kita-Berichterstattung in Kom^{Dat} (und mehr) schauen Christiane Meiner-Teubner, Thomas Rauschenbach und Matthias Schilling. Sie gehen dabei auf die gestiegene Inanspruchnahme vor allem bei unter 3-Jährigen ein. Sandra Fendrich und Agathe Tabel verorten in ihrem Beitrag zu den Hilfen zur Erziehung das Arbeitsfeld zwischen gesellschaftlichen Anforderungen und kommunalen Steuerungsansprüchen. Die Inanspruchnahme ist in diesem Spannungsfeld in den letzten 20 Jahren aus unterschiedlichen Gründen in allen Bereichen – ambulant wie stationär – nicht nur gestiegen, sondern hat sich auch ausdifferenziert. Eine Erklärung für die Expansion und Ausdifferenzierung in den Hilfen zur Erziehung ist auch eine Wiederentdeckung und Stärkung des institutionellen Kinderschutzes, den Gudula Kaufhold und Jens Pothmann in ihrem Beitrag anhand von Analysen zur KJH-Statistik und angrenzender Erhebungen aufgreifen. Besonders im Fokus stehen dabei die Inobhutnahmehäufig-

len als Marker für Entwicklungen im Kinderschutz seit den 1990er-Jahren. Das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit wird von *Thomas Mühlmann* und *Jens Pothmann* näher betrachtet. Der Hauptfokus ihrer Ausführungen liegt auf einer Verbreiterung der Datenbasis, auch wenn die Qualität der Angaben in diesem Arbeitsfeld eine besondere Herausforderung darstellt. Schließlich beleuchten *Thomas Mühlmann* und *Sylvia Müller* die Möglichkeiten und

Grenzen kommunaler Auswertungen auf Basis der KJH-Statistik. Sie ziehen einerseits eine Bilanz des Erkenntnisgewinns aus Projektanalysen der letzten 20 Jahre und blicken andererseits auf aktuelle lokal unterschiedliche Entwicklungen beim U3-Ausbau.

Herausgeber und Redaktion

Vom „Ende des Wachstums“ zum „Wachstum ohne Ende“?

Die Kinder- und Jugendhilfe hat in diesem Jahrhundert, gemessen an ihrem Personal, geradezu einen Boom erlebt. Dieser wurde zwar vor allem durch das Wachstum der Kindertagesbetreuung ausgelöst, aber auch andere Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe haben in der Rückschau – entgegen aller Befürchtungen – ihren Teil dazu beigetragen. Eng verwoben ist diese personelle Expansion mit sozialen und gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen. Mit mehr als 800.000 Beschäftigten ist die Kinder- und Jugendhilfe inzwischen einer der größten Teilarbeitsmärkte im Bereich der Sozial- und Erziehungsberufe. Und: Ein Ende dieses Wachstums ist noch nicht in Sicht.

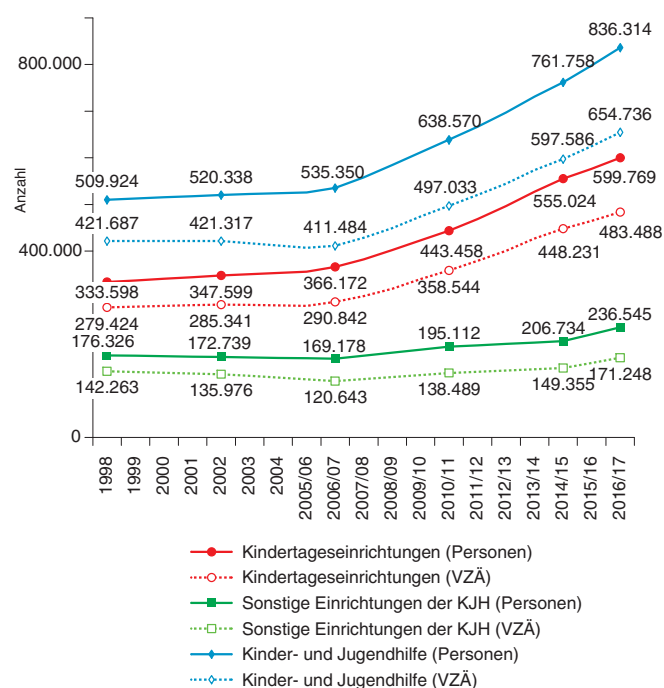
Nach der Expansion ist vor der Expansion – ein Blick zurück

Blickt man zurück auf die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in den vergangenen 20 Jahren und deren Rezeption in Kom^{Dat} Jugendhilfe, so lässt sich diese Geschichte durchaus als eine „bewegte“ beschreiben. Deutete sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts – angesichts eines nur geringfügigen Zuwachses aufseiten der Kindertageseinrichtungen und eines Rückgangs aufseiten der anderen Arbeitsfelder – noch ein „Ende des Wachstums“ in der Kinder- und Jugendhilfe an (vgl. Kom^{Dat} 1/2004), so wendete sich Mitte der 2000er-Jahre das Blatt: Die Expansion des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe nahm wieder an Fahrt auf. Im Jahr 2006 wurden 535.000 tätige Personen in der Kinder- und Jugendhilfe gezählt, 4 Jahre später waren es bereits 639.000 Personen. Der kontinuierliche Zuwachs hielt bis zum Jahr 2016 auf dem neuen Höchststand von 836.000 Personen an (vgl. Abb. 1). Summa summarum: ein bisher nie gekannter Personalanstieg von 300.000 Personen in nur 10 Jahren.

In Gang gesetzt wurde dieser Prozess durch politische Bestrebungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den Ausbau der Betreuung unter 3-Jähriger in Kindertageseinrichtungen zu verbessern: Junge Mütter konnten nicht arbeiten, solange die Betreuungsfrage ihrer Kinder nicht zufriedenstellend geregelt war. Aber auch in einigen anderen Arbeitsfeldern deuteten sich Personalzuwächse an – wenngleich auf einem sehr viel niedrigeren Niveau. Diese wurden beispielsweise ausgelöst durch die „[medial breit erörterten Fälle, d. Verf.] von massiven Vernachlässigungen und Misshandlungen von Klein- und Kleinstkindern mit Todesfolge“ (vgl. Kom^{Dat} 2006/Sonderausgabe). In der Folgezeit führten diese im Kontext zunehmender Bemühungen um einen verbesserten Kinderschutz zu einem Ausbau der ASD (vgl. Kom^{Dat} 2/2016). In Verbindung mit dem U3-Ausbau war angesichts dieser doppelten Entwicklung von einer neuen „Kindzentrierung“ (vgl. Kom^{Dat} 1/2012) die Rede. Mehr noch: Es wurde in diesem Zusammenhang nicht nur die Frage aufgeworfen, inwiefern die Kinder- und Jugendhilfe ihre „älteren“ Adressat(inn)en aus dem Blick verliert bzw. an andere Akteure im Sozial- und Bildungs-

system (...) abgibt“, sondern auch eine „Spaltung der Kinder- und Jugendhilfe“ befürchtet (vgl. Kom^{Dat} 1+2/2008).

Abb. 1: Personal mit pädagogischen und Verwaltungsaufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagespflegepersonen) nach ausgewählten Bereichen (Deutschland; 1998 bis 2016/17; Angaben absolut und in Vollzeitäquivalenten (VZÄ))



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Während sich also die Kindertagesbetreuung in den letzten 10 Jahren zum „Wachstumsmotor“ der Kinder- und Jugendhilfe schlechthin entwickelt hat (vgl. Kom^{Dat} 1+2/2008; 1/2012), wendete sich das Blatt für einige der anderen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe erst gegen Ende der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts. Zwischen 2006 und 2010 stieg das Personalvolumen vor allem in den ambulanten Hilfen zur Erziehung. Aber auch der ASD, die Jugendsozialarbeit und Jugendhilfeverwaltung konnten Zuwächse verzeichnen. Damit reichten die anderen

Fehlen 16.000 Fachkräfte im ASD?

[tm/jp] Die Präsentation einer Studie der Hochschule Koblenz zur „beruflichen Realität im Jugendamt“ erhielt Mitte Mai 2018 unter anderem mit der Aussage ein großes Medienecho, dass der ASD angesichts der Fallzahlenbelastung personell zu schlecht ausgestattet sei und bundesweit 16.000 Stellen fehlten. Diese Zahl basiert nicht auf Ergebnissen der Studie selbst, sondern einer Berechnung auf Grundlage der KJH-Statistik, die die Autorinnen im Rahmen der Diskussion ihrer Ergebnisse durchführten (vgl. Beckmann/Ehlting/Klaes 2018, S. 119).

Diese Behauptung überrascht bereits vor dem Hintergrund des im Beitrag beschriebenen starken Ausbaus der Personalressourcen, der auch den ASD betraf: Allein zwischen 2006 und 2016 haben die Kommunen die Personalressourcen der ASD fast verdoppelt. Wurden 2006 bundesweit noch rund 7.585 Vollzeitäquivalente (VZÄ) im ASD gezählt – damals noch einschließlich des Arbeitsbereichs „Förderung der Erziehung in der Familie“ –, waren es 2016 bereits 13.996 VZÄ im ASD.

Vor diesem Hintergrund wird die o.g. Berechnung der HS Koblenz genauer betrachtet. Die Autorinnen schreiben: „[Es, d. Verf.] müssten bundesweit (...) mehr als 16.000 [Stellen zusätzlich geschaffen werden, d. Verf.]: 1,05 Mio. HzE geteilt durch 35 Fälle als fachlich sinnvoll erachtete Fallzahlgrenze ergibt 30.000 Stellen im ASD; die Differenz zu den vorhandenen 13.355 beträgt 16.645!“ (Beckmann/Ehlting/Klaes 2018, S. 119). Die aufgeführten Zahlen kommen wie folgt zustande: 1,05 Mio. entspricht der Summe der jungen Menschen, die die im Jahr 2015 beendeten und am 31.12.2015 laufenden Hilfen zur Erziehung gemäß KJH-Statistik in Anspruch genommen haben. 35 Fälle entsprechen einer Empfehlung der BAG ASD/KSD (2011), die sich auf die Zahl der gleichzeitig zu bearbeitenden Hilfeplanfälle pro Vollzeitstelle bezieht. 13.355 entspricht der Zahl der tätigen Personen im Arbeitsbereich ASD am Stichtag 31.12.2014 gemäß KJH-Statistik.

Deutlich wird dabei, dass die Berechnung nicht nur Ungenauigkeiten enthält, sondern insgesamt fehlerhaft ist:

- Sie berücksichtigt nicht nur die am Erhebungsstichtag gleichzeitig laufenden Hilfefälle, sondern addiert die gesamte Summe von im Laufe des Jahres beendeten Hilfen hinzu; darüber hinaus fließen familienorientierte Hilfen nicht als ein Fall ein, sondern mehrfach je nach Kinderzahl,
- sie bezieht Erziehungsberatungen gem. § 28 SGB VIII rechnerisch vollumfänglich mit ein, obwohl diese in aller Regel ohne Beteiligung der ASD organisiert werden,
- sie berücksichtigt hingegen nicht die Hilfen gemäß § 35a SGB VIII,
- sie verwendet keine aktuellen Daten, obgleich sowohl das ASD-Personal als auch die Hilfezahlen zwischen 2014 und 2016 noch einmal deutlich gestiegen sind,
- sie legt Personen (auch mit Teilzeitstellen) statt Vollzeitäquivalente zugrunde.

Führt man die Berechnung mit den entsprechenden Änderungen durch, so standen am 31.12.2016 den 13.996 VZÄ im ASD insgesamt 402.669 laufende Hilfen gegenüber (gemäß §§ 27-35a/41 SGB VIII, ohne § 28 SGB VIII). Dies entspricht rechnerisch einer Relation von 28,8 laufenden Hilfen pro VZÄ im ASD. Die rechnerische Herleitung der Forderung der Autorinnen der Studie ist damit so nicht haltbar.

Aber beweist die KJH-Statistik damit im Gegenteil, dass die ASD personell mehr als ausreichend ausgestattet sind? Eindeutig nein. Denn aufgrund zahlreicher statistischer Ungenauigkeiten lässt sich das Arbeitsvolumen im ASD so nicht sinnvoll bestimmen. Beispielsweise werden weder die Unterschiedlichkeit der Fälle und der damit verbundenen Arbeitsintensität berücksichtigt, noch ist ersichtlich, wie viele der ASD-Fachkräfte überhaupt entsprechende Fälle betreuen und – nicht zuletzt – welche Aufgaben zusätzlich bearbeitet werden. Eine Fachkraft-Fallzahl-Relationierung auf Grundlage der KJH-Statistik kann daher allenfalls eine Annäherung darstellen und für Fragen nach einer angemessenen Personalausstattung sowie der Arbeitsbelastung in den ASD sensibilisieren. Sie ersetzt jedoch keine Personalbemessungsverfahren, wie sie lokalspezifisch notwendig sind.

Arbeitsfelder zwar bei Weitem nicht an die Expansion bei den Kindertageseinrichtungen heran, dennoch wurde damit die um die Jahrhundertwende drohende „personelle Talfahrt“ gestoppt (vgl. Kom^{Dat} 1/2012).

Ein neuerlicher Anstieg in anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich bis in die jüngste Zeit, also bis zum letzten Erhebungsjahr 2016 beobachten; dieser geht insbesondere auf die Zuwächse in der Heimerziehung, bei den örtlichen Jugendämtern im ASD sowie der Förderung in der Familie zurück. Zu einem nicht unerheblichen Teil erklärt sich dieser erneute Personalzuwachs neben dem verstärkten Kinderschutz vor allem auch durch die zwischenzeitlich deutlich gestiegene Anzahl an unbegleiteten minderjährigen Ausländer(inne)n.

Alles in allem waren 2016/17 rund 836.000 Personen in der Kinder- und Jugendhilfe mit pädagogischen und Verwaltungsaufgaben beschäftigt (vgl. Abb. 1). Zählt man noch die 43.955 Kindertagespflegepersonen dazu, dann beläuft sich der Personalbestand auf rund 880.000 tätige

Personen. Berücksichtigt man nur das pädagogisch tätige Personal, dann zeigt sich, dass in der Kinder- und Jugendhilfe inzwischen mehr Fachkräfte tätig sind als Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen (vgl. StaBa 2017a). Mit anderen Worten: Die Kinder- und Jugendhilfe hat sich zu „einem wesentlichen Segment der sozialen personenbezogenen Dienstleistungen“ (vgl. Kom^{Dat} 2/2016) etabliert.

Angesichts dieser Wachstumsdynamik stellt sich die Frage, wie sich dieser Prozess auf die Personalstruktur, z.B. hinsichtlich des Alters, des Geschlechts und der Qualifikation der Beschäftigten, aber auch in puncto Beschäftigungsbedingungen ausgewirkt hat? Konkret: Hat sich die Personalstruktur verändert, arbeiten die Beschäftigten zu anderen Bedingungen als noch vor 20 Jahren?

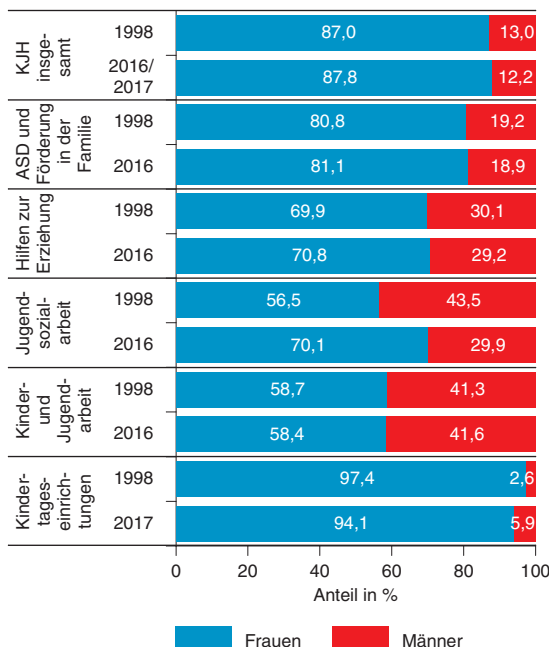
Allein unter Frauen

Die Kinder- und Jugendhilfe ist – auch aufgrund des zahlenmäßigen Ungleichgewichts zwischen dem Arbeitsfeld

der Kindertageseinrichtungen und den anderen Arbeitsfeldern – wie kaum ein anderer Berufsbereich weiblich dominiert. Dies hat sich auch im Zeitverlauf kaum verändert. In den Kindertageseinrichtungen ist der Anteil der beschäftigten Männer minimal gestiegen – seit 1998 von 3% auf zuletzt 6% (vgl. Abb. 2).

In den anderen Arbeitsfeldern ist er hingegen konstant geblieben oder sogar leicht gesunken. Gleichwohl gibt es innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe auch Arbeitsfelder mit einem deutlich höheren Anteil männlicher Fachkräfte: Es sind dies mit knapp 42% die Kinder- und Jugendarbeit und mit je rund 30% die Jugendsozialarbeit sowie die erzieherischen Hilfen. Bei allen Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe liegt der Anteil männlicher Beschäftigter heute bei gut 12% und damit lediglich knapp 1 Prozentpunkt höher als 1998.

Abb. 2: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe nach Geschlecht und ausgewählten Arbeitsfeldern (Deutschland; 1998 und 2016/17; Anteil in %)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

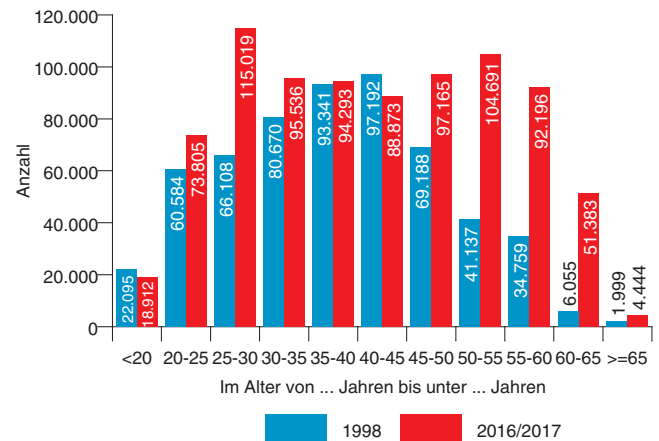
Die Altersstruktur wird heterogener

Demgegenüber zeigen sich erhebliche Veränderungen bei der Altersstruktur der Beschäftigten: Zwar ist der Anteil der jüngeren Beschäftigten (insbesondere der 25- bis unter 30-Jährigen) leicht gestiegen, deutlichere Anstiege sind jedoch bei den Beschäftigten über 50 Jahre zu beobachten (vgl. Abb. 3). Eine Ausnahme stellen dabei die Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland dar. Hier ist der Anteil der unter 30-Jährigen heute geringer als noch vor 20 Jahren. Der enorme Personalaufwuchs ist demnach nicht allein und nicht einmal überwiegend über Berufseinsteiger/-innen bewältigt worden, sondern vorrangig darüber, dass Beschäftigte im System verblieben oder – was bei einem Frauenberuf wenig erstaunt – nach einer Familienphase wieder in den Beruf zurückgekehrt sind. Mit diesen weiblich geprägten Berufsverlaufsmustern ge-

hen weitere Spezifika dieses Teilarbeitsmarktes, und zwar hohe Teilzeit- und Befristungsquoten einher.

Die Verschiebung der Altersstruktur wird insbesondere deutlich durch die Veränderung des Durchschnittsalters, wodurch zusätzlich aufgezeigt werden kann, wie sich die Altersstruktur in den westlichen und östlichen Ländern sowie in den Arbeitsfeldern verändert hat.

Abb. 3: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe nach Altersgruppen (Deutschland; 1998 und 2016/17; Angaben absolut)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

In den Kindertageseinrichtungen ist das Personal grundsätzlich älter geworden: es stieg von 36,6 Jahren im Schnitt auf 40,9 Jahre, wobei in Ostdeutschland das mittlere Alter mit 44,7 Jahren immer noch höher liegt als in Westdeutschland mit 40,1 Jahren (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe nach mittlerem Alter und Arbeitsbereich (Deutschland, West- und Ostdeutschland; 1998, 2006/07 und 2016/17; Angaben als klassierter Median)

	Kindertageseinrichtungen	Andere Arbeitsfelder	Kinder- und Jugendhilfe insgesamt
Alter in Jahren (Median ¹)			
Deutschland			
1998	36,6	38,7	37,5
2006/07	40,8	42,9	41,5
2016/17	40,9	42,0	41,2
Westdeutschland			
1998	34,3	38,2	36,0
2006/07	39,1	42,6	40,4
2016/17	40,1	41,9	40,5
Ostdeutschland einschl. Berlin			
1998	42,2	39,9	41,5
2006/07	45,0	44,1	44,7
2016/17	44,7	42,5	44,1

1 Der Median wurde mit den Altersgruppen aus den Standardtabellen (nicht mit den Einzeldaten im Forschungsdatenzentrum) berechnet.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

In den anderen Arbeitsfeldern ist das mittlere Alter bis 2006 gestiegen, um anschließend bis 2017 wieder zu fal-

len. Hintergrund sind die umfangreichen Neueinstellungen im Bereich der stationären Hilfen zur Erziehung sowie der Inobhutnahme zwischen den Jahren 2014 und 2016. Damit werden zugleich Schließungs- und Öffnungsprozesse der Teilarbeitsmärkte sichtbar, d.h. Phasen, in denen der Personalbedarf mehr oder weniger hoch war und sich damit der Arbeitsmarkt mehr oder weniger offen für junge, neu ausgebildete Fachkräfte gestaltete.

Akademisierung nimmt zu

Bezogen auf die Kinder- und Jugendhilfe scheinen auf den ersten Blick kaum Veränderungen in der Qualifikationsstruktur des Personals beobachtbar zu sein. Nimmt man den Professionalisierungsgrad als Indikator, d.h. den Anteil der tätigen Personen mit einem fachlich einschlägigen Hochschulabschluss, dann ist dieser zwischen 1998 und 2016/17 geringfügig von 12,1% (61.551 Personen) auf 15,5% (129.862 Personen) gestiegen. Hinter diesem Befund verbergen sich jedoch große Unterschiede, und zwar nicht nur zwischen dem Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen und den anderen Arbeitsfeldern, sondern auch innerhalb der anderen Arbeitsfelder. Trotz einer breiten fachöffentlichen Debatte um die Akademisierung der frühen Bildung und der Einführung eines nahezu exklusiven akademischen Qualifikationsprofils der Kindheitspädagogik ist der Anteil der hochschulqualifizierten Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen in Deutschland in den letzten 20 Jahren gerade einmal von 2,7% (8.931 Personen) auf 5,4% (32.409 Personen) gestiegen.

Anders verhält es sich bei den anderen Arbeitsfeldern: Hier lässt sich im Beobachtungszeitraum, und zugleich von einem deutlich höheren Niveau ausgehend, ein Anstieg um 8 Prozentpunkte bei den einschlägig Hochschulausgebildeten auf zuletzt 41,2% (97.453 Personen) beobachten. Und ein Blick in die anderen Arbeitsfelder hinein zeigt Bereiche, die heute mehrheitlich durch einschlägig hochschulqualifizierte Fachkräfte geprägt werden. Hierzu zählen etwa die Arbeitsbereiche Jugendberatung (69,3%, 613 Personen), Sozialpädagogische Familienhilfe (71,6%, 4.306 Personen), Schulsozialarbeit (86,4%, 4.836 Personen), Jugendgerichtshilfe (89,8%, 1.324 Personen) und nicht zuletzt der Allgemeine Soziale Dienst (91,7%, 14.568

Personen) in den Kommunen (vgl. StaBa 2018a).

Teilzeitmodelle differenzieren sich aus

Wirft man in der langen Zeitreihe einen Blick auf die Beschäftigungsumfänge, dann zeigt sich eine sehr deutliche Ausdifferenzierung der Arbeitszeitumfänge, die auch als Folge veränderter Lebensentwürfe von Frauen interpretiert werden können: Erwerbsarbeit wird nicht mehr vor und nach einer Familienphase realisiert, sondern nach einer nur kurzzeitigen Erwerbsunterbrechung aufgrund von Erziehungszeiten zeitgleich in unterschiedlichen Teilzeitarangements. Während Fachkräfte noch vor 30 Jahren wahlweise ganztags oder halbtags arbeiteten, spielt heute beispielsweise die vollzeitnahe Teilzeit eine vergleichsweise große Rolle.

So lassen sich auch bei den Arbeitszeitumfängen arbeitsfeld- und regionalspezifische Unterschiede beobachten: Im Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen ist in den letzten 20 Jahren der Anteil der Vollzeitbeschäftigten von 52,4% auf 41,4% gesunken (vgl. Tab. 3). Im Gegenzug ist die vollzeitnahe Teilzeitbeschäftigung von 10,8% auf 18,6% gestiegen. Ebenfalls deutlich gestiegen ist der Anteil der atypisch Teilzeitbeschäftigten, und zwar zwischen 1998 und 2016/17 von 3,3% auf 8,5%. Diese Zahlen spiegeln jedoch im Wesentlichen die Entwicklung in Westdeutschland wider. Offensichtliche Unterschiede zeigen sich auch hier zwischen Ost- und Westdeutschland. Während in Ostdeutschland der Anteil der Vollzeitbeschäftigten seit 1998 mit einem Anteil von gut 30% auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau stagniert – ein „Erbe“ des demografischen Wandels der Nachwendezeit – und der Anteil der vollzeitnahen Beschäftigten von einem vergleichsweise hohen Niveau ausgehend noch weiter gestiegen ist, ist im Gegenzug der Anteil der Beschäftigten mit einem Arbeitszeitumfang zwischen 20 und 32 Stunden deutlich zurückgegangen. Auch spielen hier atypische Teilzeitbeschäftigungen so gut wie keine Rolle.

Auch in den anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe ist ein Rückgang der Vollzeitbeschäftigten zu verzeichnen. Dieser wird jedoch nicht wie in der Kita „aufgefangen“ durch eine gestiegene Zahl vollzeitnaher Beschäftigten, sondern durch einen Anstieg der Teil-

Tab. 3: Personal in der Kinder- und Jugendhilfe nach Arbeitsfeldern und Beschäftigungsumfang (Deutschland, West- und Ostdeutschland; 1998 und 2016/17; Anteil in %)

Wochenstunden	Deutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland mit Berlin	
	Kindertageseinrichtungen					
	1998	2017	1998	2017	1998	2017
38,5 und mehr	52,4	41,4	59,3	43,4	31,8	33
32 bis unter 38,5	10,8	18,6	5,2	13,9	27,3	37,6
19 bis unter 32	33,5	31,5	31,5	32,8	39,6	26,5
unter 19	3,3	8,5	4,0	9,9	1,3	2,8
	Andere Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe					
	1998	2016	1998	2016	1998	2016
38,5 und mehr	56,9	47,7	54,5	47,1	63,9	50,8
32 bis unter 38,5	6,8	8,7	3,8	6,5	15,5	16,1
19 bis unter 32	24,7	29,9	28,1	31,3	15,0	24,6
unter 19	15,2	13,7	17,0	15,1	8,2	8,5

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Infos zur Statistik

Die Statistik zu den Einrichtungen und tätigen Personen wurde erstmals 1974 durchgeführt. Ab 1982 erfolgte dann eine regelmäßige Erhebung alle 4 Jahre. Mit dem Erhebungsjahr 1994 wurde die Erhebung der Kindertageseinrichtungen mit einem eigenen Erhebungskonzept aus der bisherigen Erhebung herausgelöst. Im Jahr 2006 wurde die Statistik der Kindertageseinrichtungen vollständig überarbeitet und die Erfassung der betreuten Kinder wurde eingeführt. Darüber hinaus wurde die Periodizität auf jährlich verkürzt. Die Erhebung der anderen Einrichtungen wurde im 4-jährigen Rhythmus bis 2014 fortgesetzt, um dann alle 2 Jahre erhoben zu werden. Es handelt sich um eine Vollerhebung aller Einrichtungen, Behörden und Geschäftsstellen freier Träger, die Aufgaben bzw. Leistungen gemäß SGB VIII erbringen. Erhoben werden die Art der Einrichtung, Größe, Art des Trägers und Anzahl der Plätze. Ebenso sind alle tätigen Personen mit einem Beschäftigungs-, Honorar- oder Praktikumsvertrag zu melden. Erhoben werden Alter, Geschlecht, Tätigkeitsbereich, Ausbildungsabschluss, Befristung und der Beschäftigungsumfang.

tigt, so hat der Personalbestand 2016/17 mit rund 836.000 Personen einen neuen Höchststand erreicht.

Aufseiten der Personalstruktur hat der massive Ausbau der Personalkapazitäten dazu geführt, dass viele junge Fachkräfte hinzugekommen sind. Da jedoch zugleich viele ältere Fachkräfte wiedergewonnen werden konnten, schlägt sich dies in der Entwicklung der Altersverteilung nur bedingt nieder. Alles in allem ist die Altersverteilung – auch mit Blick auf den Gesamtarbeitsmarkt – heute vergleichsweise ausgewogen, im Zeitverlauf ist das Personal jedoch etwas älter geworden. In puncto Geschlechterverteilung lassen sich in den vergangenen 20 Jahren kaum Veränderungen ausmachen: Der Anteil der Männer ist nur geringfügig gestiegen, in einigen Arbeitsfeldern ist er sogar leicht rückläufig. Mit Blick auf das Qualifikationsprofil lässt sich eine gewisse Höherqualifizierung des Personals – insbesondere in den anderen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe – beobachten. Das Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen ist demgegenüber – trotz oder aufgrund geringfügiger Zunahme – nach wie vor durch eine gewisse Akademikerferne gekennzeichnet.

Positiv zu werten ist, dass der Ausbau vorerst nicht zu einer Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen geführt hat. Die Arbeitszeitmodelle sind derweil heterogener geworden, möglicherweise eine Folge veränderter Lebensentwürfe von Frauen in Richtung eines Nebeneinanders statt eines Nacheinanders von Familie und Beruf. Allerdings sind in diesem Punkt die Einflüsse des Arbeitsmarktes und die Effekte weiblichen Erwerbsverhaltens mit den vorliegenden Daten kaum voneinander zu trennen. Vermutlich gehen sie Hand in Hand: Ein weiblich geprägter Arbeitsmarkt hat einen hohen Bedarf an Personal, das familienbedingte Ausfallzeiten auffängt, was zu einer höheren Befristungsquote führen dürfte. Und familienfreundliche Teilzeitarbeitszeiten dürften eine gewisse „Sogwirkung“ hinsichtlich des zusätzlichen Bedarfs an Personal haben, das ebenfalls in Teilzeit arbeitet.

Perspektivisch muss damit gerechnet werden, dass das Personalvolumen in der Kinder- und Jugendhilfe noch weiter wächst: Der Ausbau der Angebote für unter 3-Jährige ist noch nicht abgeschlossen, zuletzt deutlich gestiegene Geburtenzahlen werden zu einem höheren Platzbedarf in der Kindertagesbetreuung führen, und auch die Ganztagsbetreuung von Schulkindern wird an Bedeutung gewinnen (vgl. Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner 2017).

Kirsten Fuchs-Rechlin/Matthias Schilling

zeitbeschäftigung mit einem Stundenumfang von 20 bis unter 32 Stunden sowie zu einem kleinen Teil auch durch einen Anstieg der atypischen Teilzeitbeschäftigungen. Auch bei den anderen Arbeitsfeldern verbergen sich hinter diesen Befunden deutliche Ost-West-Unterschiede. So ist in Ost- wie in Westdeutschland ein Rückgang der Vollzeitbeschäftigten, ein vergleichsweise konstanter Anteil der vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung sowie eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigungen unter 32 Stunden zu verzeichnen. Während in Ostdeutschland jedoch Vollzeitbeschäftigung vorrangig durch vollzeitnahe Teilzeit ersetzt wurde, haben in Westdeutschland auch in den anderen Arbeitsfeldern die Teilzeitbeschäftigungen unter 32 Stunden zugenommen. Darüber hinaus spielt atypische Teilzeit in Ostdeutschland eine deutlich kleinere Rolle als in Westdeutschland.

Das Personal in der Kinder- und Jugendhilfe – Bilanz nach 20 Jahren

Die Kinder- und Jugendhilfe, oder besser: ihr Personal, blickt auf eine Entwicklungsdynamik zurück, die ihresgleichen sucht. Waren Ende der 1990er-Jahre noch rund 510.00 Personen in der Kinder- und Jugendhilfe beschäf-

Erstaunliche Zuwachsraten – Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Kinder- und Jugendhilfe

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Kinder- und Jugendhilfe waren immer ein wichtiges Thema in Kom^{Dat}, da es nicht nur ein Aufreger-Thema ist, sondern mithilfe der Ausgaben zugleich das gesamte und vielfältige Leistungs- und Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe zusammenhängend dargestellt werden kann. In der Rückschau haben sich dazu zentrale Entwicklungen und Themen in Kom^{Dat} gezeigt, die nachfolgend in einem Rückblick auf 25 Jahre aufbereitet werden. Zugleich werden hier erstmals die neuesten Entwicklungen der Ausgaben im Haushaltsjahr 2016 dargestellt und kommentiert. Im Vordergrund stehen: die Entwicklungsdynamik der Gesamtausgaben, die besondere Bedeutung der Kindertagesbetreuung, die Ausgabensituation für die verschiedenen Formen der Hilfen zur Erziehung sowie die finanziellen Herausforderungen durch die Betreuung der unbegleitet eingereisten ausländischen Minderjährigen.

Die kontinuierliche Beobachtung in Kom^{Dat}

Die öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe waren in Kom^{Dat} von Anfang an ein zentrales Thema. Fast in jedem Jahr gab es einen Beitrag zum jeweils aktuellen Stand der Ausgaben für das Leistungsgefüge der Kinder- und Jugendhilfe. Der Vorteil der Jährlichkeit ist, dass damit immer die gesamte öffentlich finanzierte Kinder- und Jugendhilfe einmal pro Jahr in den Blick genommen werden kann. So konnte Jahr für Jahr aufgezeigt werden, welche Veränderungen sich in der Summe aller Leistungen und Angebote ergeben haben. Neben dieser zeitnahen Perspektive auf die gesamte Kinder- und Jugendhilfe interessiert die Fach-, aber auch die mediale Öffentlichkeit, wie hoch die Gesamtausgaben zu beziffern sind.

In den ersten 15 Jahren des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (1990 bis ca. 2006) wurden die Ausgabenzuwächse von Jahr zu Jahr in der medialen und politischen Öffentlichkeit durchaus kritisch diskutiert. Immer wieder wurde die Frage gestellt, ob die Kinder- und Jugendhilfe nicht zu teuer sei. In dieser Auseinandersetzung ging es verstärkt darum, deutlich zu machen, dass die erhöhten Ausgaben auf die Erfüllung individueller Rechtsansprüche zurückgehen, wie etwa bei den erzieherischen Hilfen. Das Blatt wendete sich dann ab 2006. Zwar stiegen die jährlichen Ausgaben ab diesem Zeitpunkt deutlich stärker als zuvor, Hauptgrund war jedoch nunmehr die Vorbereitung der Erfüllung des Rechts auf einen Betreuungsplatz für 1- und 2-Jährige in der Kindertagesbetreuung. Die Steigerung der Ausgaben wurde fortan eher als Ausdruck einer erfolgreichen Investition in eine verbesserte Infrastruktur für junge Familien verstanden.

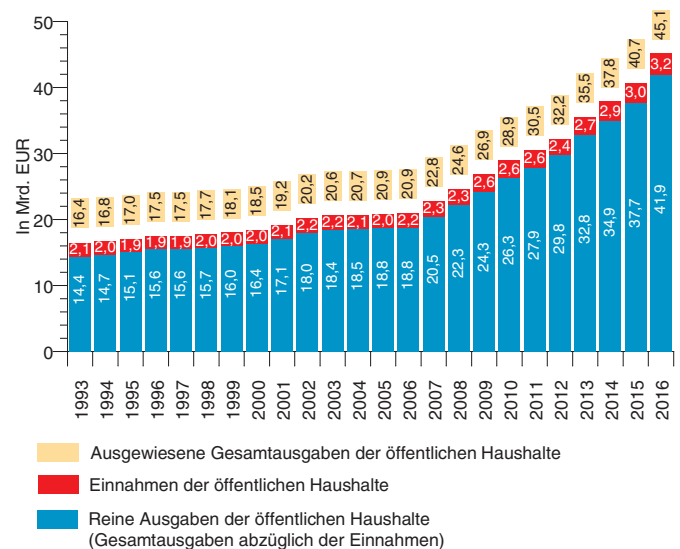
Die Gesamtentwicklung von 1993 bis 2016

Nach der Einführung des SGB VIII wurden im Jahr 1993 von der öffentlichen Hand reine Ausgaben in Höhe von 14,4 Mrd. EUR aufgewendet (Abb. 1). In den Folgejahren stiegen diese kontinuierlich, aber moderat bis zum Jahr 2002 auf 18,0 Mrd. EUR an. Danach blieben die Ausgaben bis zum Jahr 2006 fast konstant. Erst ab 2007 ließen sich im Zuge des Ausbaus der Angebote für unter 3-Jährige erhebliche Zuwächse der Ausgaben beobachten. Jedes Jahr erhöhten sich seit diesem Zeitpunkt die Ausgaben um ca. 2 Mrd. EUR, sodass im Jahr 2016 eine Ausgabenhöhe von 41,9 Mrd. EUR erreicht wurde. Damit haben sich die reinen Ausgaben seit der Einführung des SGB VIII fast verdreifacht, wobei allein innerhalb von 10 Jahren zwischen 2006 und 2016 die Zunahme 23,1 Mrd. EUR betrug, was mehr als einer Verdoppelung entspricht.

Zur Deckung der Gesamtausgaben im Jahr 2016 (45,1 Mrd. EUR) wurden von den öffentlichen Trägern teilweise Gebühren und Teilnehmerbeiträge erhoben. Diese beliefen sich zuletzt auf ca. 1,8 Mrd. EUR. Zusätzlich ergaben sich Einnahmen über Kostenbeiträge und übergeleitete Ansprüche sowie Erstattungen von Sozialleistungsträgern und Leistungen Dritter von ca. 790 Mio. EUR. Durch Rückflüsse und sonstige Einnahmen wurden die öffentlichen Kassen zusätzlich um ca. 630 Mio. EUR entlastet. Unter dem Strich beliefen sich die Einnahmen auf ca. 3,2 Mrd. EUR. Allerdings ist dabei zu beachten, dass hier nur die Gebühren für

den Besuch einer Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft berücksichtigt werden. Eine Abschätzung der Gebühren, die direkt an die freien Träger von den Eltern gezahlt werden, ergaben Einnahmen von weiteren ca. 2,5 Mrd. EUR. Demzufolge beliefen sich die Kostenbeteiligungen der privaten Haushalte auf ca. 5,5 Mrd. EUR (vgl. Meiner-Teubner 2017). Kein gesichertes Wissen gibt es über die finanziellen Eigenanteile der freien Träger. Einziger empirischer Hinweis ist eine Erhebung des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2010 bei den freien Trägern, die Tageseinrichtungen für Kinder betreiben; dabei ergaben sich Eigenkosten in einer Größenordnung von ca. 1 Mrd. EUR pro Jahr (vgl. StaBa 2012, S. 36).

Abb. 1: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen¹ für die Kinder- und Jugendhilfe (Deutschland; 1993 bis 2016; Angaben in Mrd. EUR)



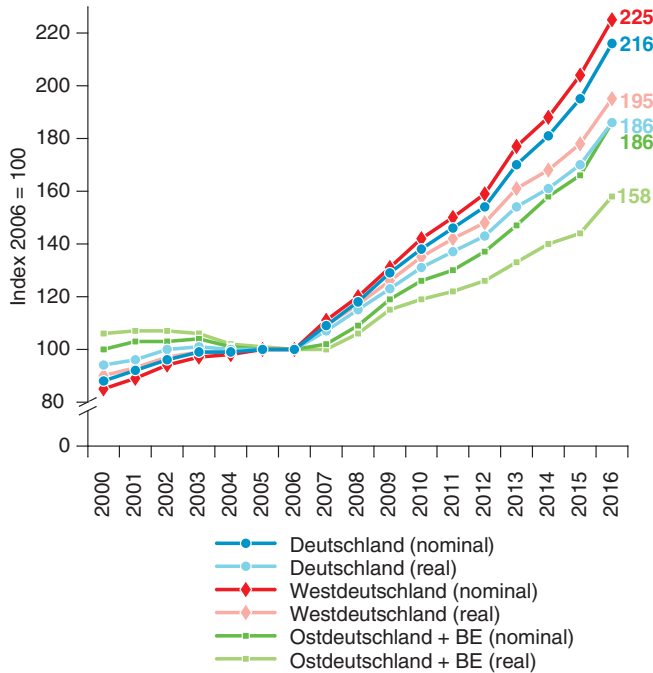
¹ Hier werden nur die öffentlich nachgewiesenen Einnahmen aufgeführt. Keine Berücksichtigung finden die Elternbeiträge, die direkt an die freien Träger gezahlt werden, und die finanziellen Eigenanteile der freien Träger, da es hierzu nur punktuelle Schätzungen gibt.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Preisbereinigte Entwicklung

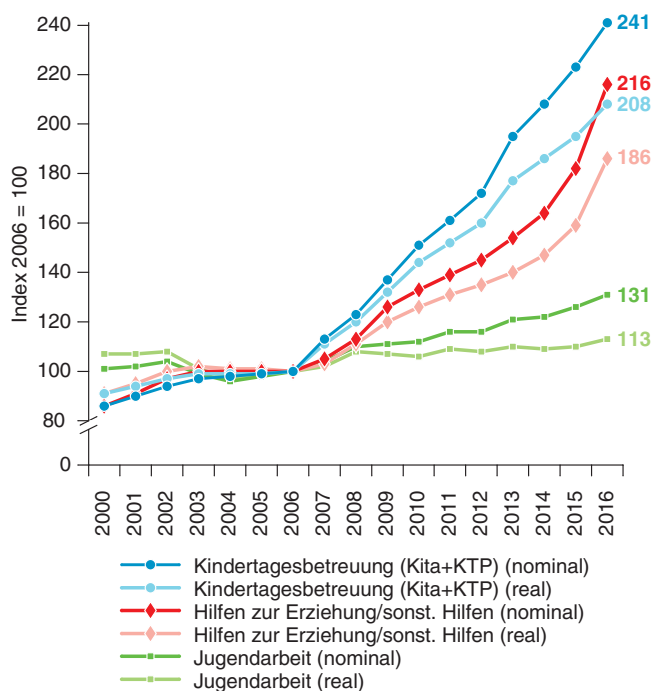
Die enormen Ausgabensteigerungen sind jedoch in einem gewissen Umfang durch die allgemeine Preissteigerung zu relativieren. In der Bildungsberichterstattung hat sich der sogenannte „BIP-Deflator“ etabliert, bei dem die Preissteigerung ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft des Landes gesetzt wird (vgl. StaBa 2016, 122f.). Da die lange Zeitreihe des BIP-Deflators nur bis zum Jahr 2000 zurückreicht, wird nachfolgend die Zeitreihe ab 2000 analysiert. Bis 2006 waren in Westdeutschland nur geringe Zu- und in Ostdeutschland geringe Abnahmen zu beobachten. Ab 2006 bis 2016 stiegen dann die nominalen Ausgaben in Deutschland um 116% (vgl. Abb. 2). Relativiert um den BIP-Deflator ist dann noch von einer realen Ausgabensteigerung von 86% zwischen 2006 und 2016 auszugehen.

Abb. 2: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (Deutschland, West- und Ostdeutschland; 2000 bis 2016; Index 2006 = 100; nominale Ausgaben; reale Ausgaben auf der Grundlage des preisbereinigten BIP-Deflators)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Abb. 3: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe nach ausgewählten Arbeitsfeldern (Deutschland; 2000 bis 2016; Index 2006 = 100; nominale Ausgaben; reale Ausgaben auf der Grundlage des preisbereinigten BIP-Deflators)



Kita = Kindertageseinrichtungen; KTP = Kindertagespflege

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

In Westdeutschland sind die nominalen Ausgaben von 2000 bis 2006 zunächst nur leicht um 18%, real sogar nur um 11% angestiegen. Durch den U3-Ausbau, die Ausweitung der Ganztagsplätze und Verbesserungen der Personalschlüssel in den Kindertageseinrichtungen, aber auch durch Zuwächse bei den Hilfen zur Erziehung haben sich die Ausgaben nominal zwischen 2006 und 2016 um 125% und real um 95% erhöht. In Ostdeutschland gab es hingegen bis 2006 nominal und real einen Rückgang der öffentlichen Ausgaben; der Anstieg ab 2007 erreichte 2016 nominal einen Zuwachs von 86% bzw. real von 58%.

Entwicklung der Arbeitsfelder

Mit Blick auf die 3 größten Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich die stärkste Ausgabensteigerung im Bereich der Kindertagesbetreuung. Deutschlandweit sind die Ausgaben zwischen 2006 und 2016 nominal um 141% gestiegen (vgl. Abb. 3), real haben sie sich mehr als verdoppelt (+108%). Ebenfalls deutliche Steigerungsraten werden mit einem Plus von 116% bei den Hilfen zur Erziehung und sonstigen Individualhilfen erkennbar. Unter Berücksichtigung des BIP-Deflators reduziert sich die reale Steigerung auf 86%. Im Bereich der öffentlich geförderten Kinder- und Jugendarbeit gab es eine nominale Steigerung um 31%. Die Zunahme fällt also deutlich geringer aus für die anderen Arbeitsfelder aus. Dies gilt folgerichtig auch für die realen Ausgaben (+13%).

Kindertagesbetreuung

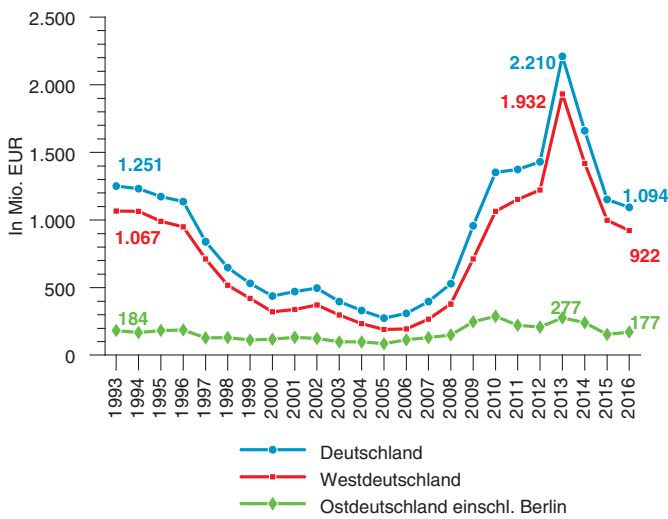
Bereits die dargestellte Indexentwicklung macht deutlich, dass es bei den Ausgaben für die Kindertagesbetreuung zu erheblichen Ausgabensteigerungen gekommen ist. Wurden im Jahr 1993 noch 10 Mrd. EUR ausgegeben, waren es im Jahr 2016 bereits 28,5 Mrd. EUR. Das Haushaltsbudget ist somit um 18,5 Mrd. EUR gestiegen. Deutliche Unterschiede gab es zwischen den westlichen und östlichen Ländern. In Westdeutschland stiegen die jährlichen Ausgaben von 5,6 Mrd. EUR im Jahr 1993 auf 22 Mrd. EUR, ein Plus von 16,6 Mrd. EUR. In den östlichen Ländern fiel die Ausgabensteigerung geringer aus – von 4,5 Mrd. EUR auf 6,2 Mrd. EUR: allerdings mit einem Ausgabentief in den Jahren 1998 bis 2001 mit ca. 3 Mrd. EUR.

Ein differenziertes Bild der Ausgabenentwicklung lässt sich zeichnen, wenn in der Kindertagesbetreuung zwischen den Ausgaben für Investitionen, den laufenden Betriebsausgaben und den Ausgaben für die Kindertagespflege unterschieden wird.

Ausgaben für Investitionen

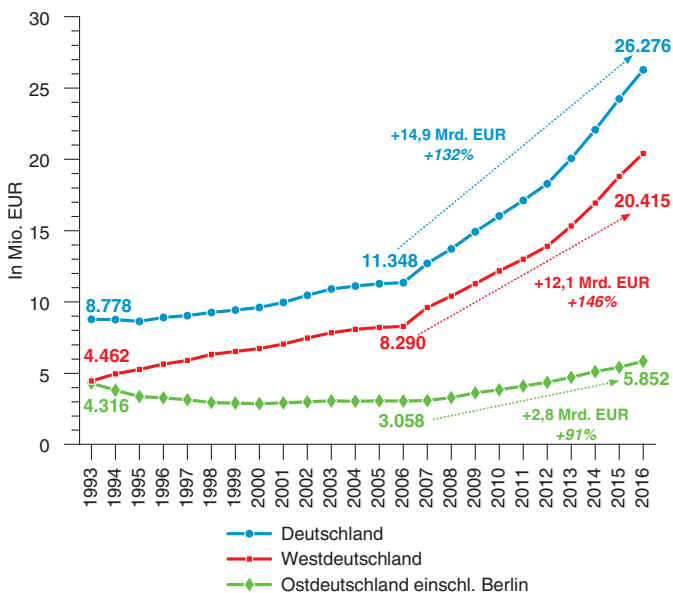
In Zeiten der Erweiterung der Einrichtungs- und Platzkapazitäten steigen die Aufwendungen für den Bau neuer Einrichtungen bzw. die Erweiterung vorhandener Einrichtungen. In der zeitlichen Entwicklung zeigte sich der erhöhte Aufwand für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (3-Jährige bis zum Schuleintritt) in Westdeutschland Mitte der 1990er-Jahre mit einem jährlichen Volumen von ca. 1 Mrd. EUR (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Öffentliche Ausgaben für Investitionen für Kindertageseinrichtungen (Deutschland, West- und Ostdeutschland; 1993 bis 2016; Angaben in Mio. EUR)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Abb. 5: Öffentliche Ausgaben für laufende Betriebsausgaben für Kindertageseinrichtungen (Deutschland, West- und Ostdeutschl.; 1993 bis 2016; Angaben in Mio. EUR)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Die Ausgaben für Investitionen gingen dann kontinuierlich bis auf 0,25 Mrd. EUR zurück. Hierbei handelte es sich um die Ausgaben für den Erhaltungsaufwand sowie den üblichen Neubaubedarf, z.B. in neuen Wohngebieten. 2008 begann dann der massive Ausbau der Angebote für unter 3-Jährige, der seinen Höhepunkt im Jahr 2013 mit einem Investitionsvolumen von 2,2 Mrd. EUR erreichte. Allerdings gingen die Ausgaben in Westdeutschland nicht auf den üblichen Grundinvestitionsbedarf zurück, sondern blieben bei 900 Mio. EUR. Dies korrespondiert mit den weiter gestiegenen Betreuungszahlen für unter 3-Jährige. Da die Betreuungswünsche der Eltern aber noch nicht erfüllt sind

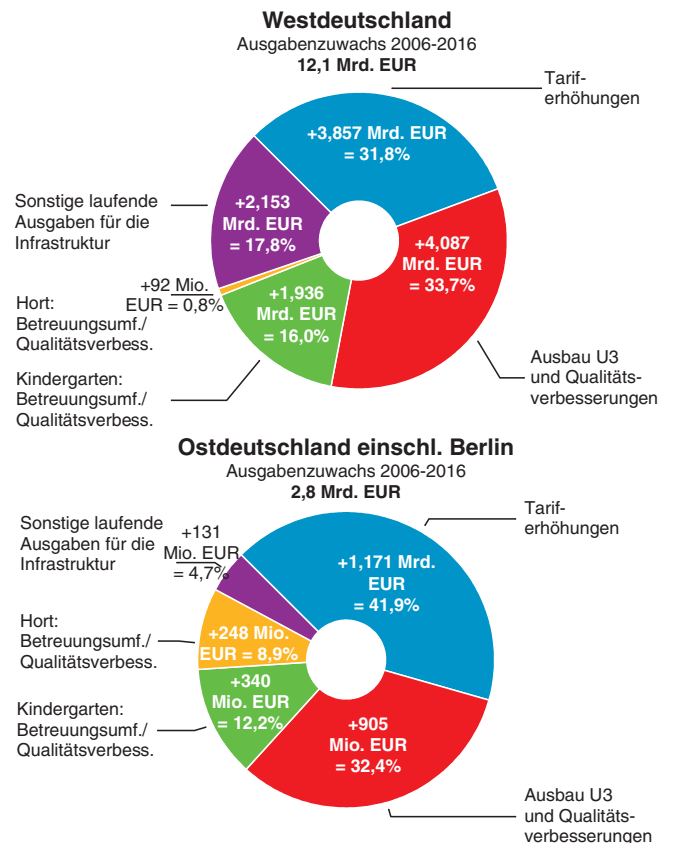
(vgl. BMFSFJ 2018), ist auch in den nächsten Jahren mit einem Investitionsvolumen in dieser Höhe zu rechnen.

Laufende Betriebsausgaben

Die Beobachtung der laufenden Ausgaben ist deshalb von zentraler Bedeutung, da diese kontinuierlich anfallen und in den Haushaltsplänen feste Bestandteile sind. In Westdeutschland sind die laufenden Betriebsausgaben zwischen 1993 und 2006 von 4,46 Mrd. EUR auf 8,29 Mrd. EUR gestiegen (vgl. Abb. 5). Hintergrund für den deutlichen Anstieg ist die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Im Gegensatz dazu sind die laufenden Betriebsausgaben in Ostdeutschland aufgrund des Geburtenrückgangs Anfang der 1990er-Jahre um mehr als 1 Mrd. EUR im gleichen Zeitraum zurückgegangen.

Die deutlichsten Ausgabenzuwächse sind aber zwischen 2006 und 2016 mit Unterschieden zwischen West und Ost zu beobachten. In Westdeutschland sind die jährlichen Ausgaben in diesem Zeitraum um 12,1 Mrd. EUR angestiegen, eine Ausgabensteigerung um 146% (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Zuwachs der geschätzten öffentlichen Ausgaben für den laufenden Betrieb der Kindertageseinrichtungen zwischen 2006 und 2016 (West- und Ostdeutschland; Angaben in EUR und in %)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen und Abschätzungen

Dieser enorme Anstieg hat mehrere Gründe: Zunächst einmal muss berücksichtigt werden, dass es zwischen 2006 und 2016 deutliche Tarifsteigerungen gegeben hat. Wenn man vereinfachend davon ausgeht, dass grundsätzlich

die Tarifsteigerungen der sozialen Dienste umgesetzt wurden, müssten in den westdeutschen Kindertageseinrichtungen die Personalkosten um 23% gestiegen sein. Somit belaufen sich die Tarifsteigerungen auf ein Kostenvolumen von wahrscheinlich bis zu 3,8 Mrd. EUR. Der zweite große Posten sind die laufenden Ausgaben für die zusätzlichen Plätze für unter 3-Jährige. Zwischen März 2007 (Referenzgröße für Ausgaben 2006) und März 2017 wurden mehr als 300.000 unter 3-Jährige in Tageseinrichtungen zusätzlich aufgenommen.

Um die Kosten hierfür zumindest ansatzweise zu schätzen, kann das für die zusätzlich betreuten Kinder notwendige Personalvolumen über den aktuellen Personalschlüssel bestimmt werden. Hierbei ergibt sich eine Ausgabenposition von ca. 4 Mrd. EUR. Ebenso hat sich die Anzahl der Ganztagsplätze in Westdeutschland erhöht. Auch hier kann über das hierfür notwendige Personalvolumen geschätzt werden, dass sich die Ausgaben um ca. 2 Mrd. EUR erhöht haben. Schließlich ist davon auszugehen, dass für die neu geschaffene Infrastruktur (Hauswirtschaft und Technik) ebenfalls zusätzliche Ausgaben in Höhe von bis zu 2,1 Mrd. EUR entstanden sind. Somit wird deutlich: Das Plus von 12 Mrd. EUR ist nicht nur auf den Ausbau der Angebote für unter 3-Jährige zurückzuführen.

Für Ostdeutschland zeigt sich, dass der größte Teil der Ausgabensteigerungen (Anteil von 42%) mit 1,2 Mrd. EUR auf die Tarifierhöhungen seit 2006 zurückzuführen ist. Der U3-Ausbau schlägt wahrscheinlich mit 0,9 Mrd. EUR zu Buche. Im Bereich der Angebote für 3-Jährige bis zum Schuleintritt haben Ausweitungen des Angebotsumfangs einschließlich der Verbesserung des Personalschlüssels zu Mehrausgaben von ca. 248 Mio. EUR geführt.

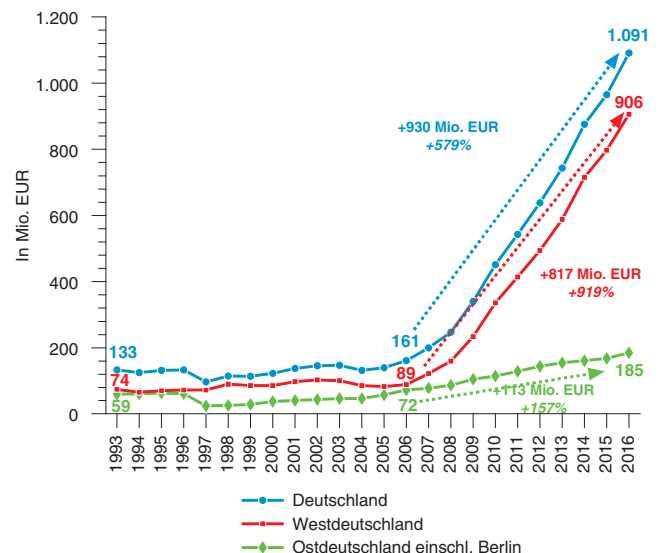
Ausgaben für die Kindertagespflege

Durch die rechtliche Absicherung im Rahmen der Einführung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und dem weiteren Ausbau der Angebote für unter 3-Jährige im Rahmen des Kinderfördergesetzes (KiföG) hat die Kindertagespflege einen erheblichen Aufschwung erfahren. Dieser ist einerseits in der gestiegenen Anzahl der betreuten Kinder ersichtlich, andererseits aber auch in der deutlichen Zunahme der öffentlichen Ausgaben für die Kindertagespflege. Wurden die Angebote der Kindertagespflege vor 2006 nur in einem geringen Umfang öffentlich finanziert, erfuhren die Ausgaben eine Steigerung innerhalb von 10 Jahren um fast 600%, in Westdeutschland sogar um 900% (vgl. Abb. 7). Inzwischen werden von der öffentlichen Hand über 1 Mrd. EUR jährlich für die Kindertagespflege aufgebracht.

Allerdings zeigen sich in der Analyse der rechnerischen Ausgaben pro Betreuungsstunde in der Kindertagespflege wichtige Entwicklungen. Lagen die Ausgaben pro Kindertagespflege in Deutschland 2012¹ noch bei 3,33 EUR, stiegen sie bis zum Jahr 2016 auf 5,97 EUR pro Stunde. Diese Zunahme geht aber nicht nur auf höhere Aufwandsentschädigungen für die Tagespflegepersonen zurück, sondern hängt auch damit zusammen, dass unter der

Haushaltsposition Kindertagespflege alle Ausgaben des Jugendamts im Kontext der Tagespflege gebucht werden: Vermittlung, Begleitung und ggf. Qualifizierung der Tagespflegepersonen.

Abb. 7: Öffentliche Ausgaben für die Kindertagespflege (Deutschland, West- und Ostdeutschland; Angaben in Mio. EUR)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

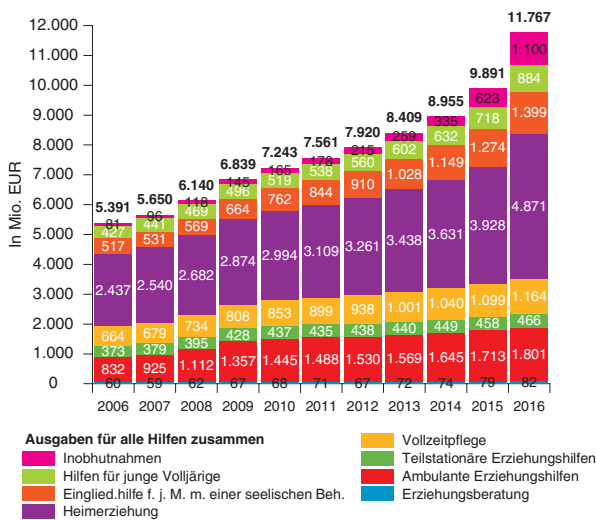
Hilfen zur Erziehung

Ebenfalls erhebliche Zuwächse gab es bei den Ausgaben für die erzieherischen Hilfen gemäß §§ 27 bis 35 SGB VIII sowie die Eingliederungshilfen für junge Menschen mit seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII), die Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) und die Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII). Insgesamt stiegen diese Ausgaben von 5,4 Mrd. EUR im Jahr 2006 auf 11,8 Mrd. EUR im Jahr 2016 (vgl. Abb. 8). Somit haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt. Prozentual am stärksten gestiegen sind die Ausgaben für die Inobhutnahme: von 81 Mio. EUR im Jahr 2006 auf zuletzt (2016) sogar 1,1 Mrd. EUR. Die Ausgabensteigerung hat sich insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 vollzogen. Hintergrund war die Notwendigkeit, die unbegleiteten ausländischen Minderjährigen nach ihrer Flucht adäquat unterzubringen und zu betreuen.

Da im Jahr 2017 die Flüchtlingszahlen deutlich zurückgegangen sind, ist auch absehbar, dass die Ausgaben für die Inobhutnahmen tendenziell wieder sinken werden. Ähnliches gilt für die Heimerziehung. Die Ausgaben hatten sich von 2006 bis 2014 mit einer Steigerung um 50% moderat entwickelt, erhöhten sich zwischen 2014 und 2016 aber noch einmal deutlich um 1,2 Mrd. EUR (+50% gegenüber 2006). Auch hier ist in den nächsten Jahren wieder mit einem Rückgang zu rechnen, wenn sich beispielsweise mit zunehmendem Alter dieser jungen Menschen die Betreuungs- und Unterbringungssettings verändern oder sie auch die Jugendhilfeangebote nach und nach verlassen werden.

¹ Erst ab dem Jahr 2012 wird in der Statistik die genaue Anzahl der Wochenstunden erfasst.

Abb. 8: Öffentliche Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen (Deutschland; 2006 bis 2016, Angaben in Mio. EUR)



Infos zur Statistik

Die Erfassung der Ausgaben und Einnahmen für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe basiert auf den Leistungsparagrafen des SGB VIII. Die Ausfüllenden (Kommunen, Länder, Bund) sind verpflichtet die Ausgaben gemäß den Leistungsparagrafen zu melden. Für die Ausfüllenden bedeutet dies einen gewissen Aufwand, da die einzelnen Leistungsparagrafen im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) nicht mehr so differenziert erfasst werden müssen. Im Laufe der Jahre sind Leistungsparagrafen, wie z.B. § 35a SGB VIII, hinzugekommen. Diese Statistik ist die einzige, die die Gesamtheit der Kinder- und Jugendhilfe unter einem Aspekt, in diesem Fall die Ausgaben, erfasst und somit darstellt.

Ausgaben haben sich fast verdreifacht. Dies entspricht der Fallzahlenentwicklung und macht deutlich, dass die Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer Behinderung in der Kinder- und Jugendhilfe keine Randerscheinung mehr sind, sondern längst zu einem eigenständigen Leistungsbereich geworden sind.

Fazit

Bei einem Rückblick auf 25 Jahre Ausgabenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe seit Inkrafttreten des SGB VIII wird eindrucksvoll deutlich, welchen Bedeutungszuwachs die Kinder- und Jugendhilfe erfahren hat und welchen Stellenwert sie inzwischen im sozialstaatlichen Gefüge einnimmt. Dabei wurde in Kom^{Dat} wiederholt herausgearbeitet, dass die höheren Ausgaben auf politisch und gesellschaftlich notwendige Ausweitungen der Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe zurückzuführen sind, insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung, aber auch der Hilfen zur Erziehung.

Matthias Schilling

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Eine längerfristige Entwicklung zeigt sich bei den Ausgaben für die ambulanten Erziehungshilfen. Parallel zur Fallzahlenentwicklung (vgl. Fendrich/Tabel i.d.H.) sind die Ausgaben von 832 Mio. EUR im Jahr 2006 auf 1,8 Mrd. EUR im Jahr 2016 gestiegen. Auch hier wird deutlich, dass es insbesondere bis 2010 in einer Phase der Ambulantisierung der Hilfen zur Erziehung zu Ausgabensteigerungen gekommen ist. Ebenfalls kontinuierlich und deutlich stärker als im Durchschnitt sind die Ausgaben für die Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung gestiegen. Die

In diesem Heft verwendete Literatur

- Ackermann, T.: Über das Kindeswohl entscheiden. Eine ethnographische Studie zur Fallarbeit im Jugendamt, Bielefeld 2017.
- [AGJ] Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (Hrsg.): Reinhard Joachim Wabnitz: 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, Berlin 2015.
- [AKJ^{Stat}] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Empirische Befunde zur Kinder- und Jugendhilfe. Analysen zum Leitthema des 16. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetages 2017, Dortmund 2017.
- [BAG ASD/KSD] Bundesarbeitsgemeinschaft Allgemeiner Sozialer Dienst/Kommunaler Sozialer Dienst: Fallzahlbegrenzung für die Fachkräfte (Bezirkssozialarbeit) in den Allgemeinen Sozialen Diensten/Kommunalen Sozialen Diensten, o.O. 2011 (<http://web229.webgo24-server27.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/stellungnahme-fallzahlobergrenze.pdf>; Zugriff: 30.05.2018).
- Baltz, J.: Wächteramt und Jugendhilfe. Dokumentation einer Fachtagung, Frankfurt a.M. 2001.
- Beckmann, K./Ehling, T./Klaes, S.: Berufliche Realität im Jugendamt: Der ASD in strukturellen Zwängen, Berlin 2018.

- Beher, K.: Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt. Neue Qualität jenseits der Quantität?, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster 2001, S. 53-72.
- Bien, W./Rauschenbach, Th./Riedel, B. (Hrsg.): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie, Weinheim und Basel 2006.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2016, Berlin 2017.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frau und Jugend: Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017, Berlin 2018.
- Bode, I./Turba, H.: Organisierter Kinderschutz in Deutschland. Strukturdaten und Modernisierungsparadoxien, Wiesbaden 2014.
- Brandhorst, F.: Kinderschutz und Öffentlichkeit. Der „Fall Kevin“ als Sensation und Politikum, Wiesbaden 2015.
- Bürger, U./Lehning, K./Seidenstücker, B.: Heimunterbringungs-entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Zugang, Datenlage und Hypothesen, Frankfurt a.M. 1994.
- Corsa, M./Lindner, W./Pothmann, J.: Von der amtlichen Statistik bis zur Datenpolitik – Perspektiven für eine „Datenkultur“ im Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit, in: Th. Rauschenbach u.a. (Hrsg.), Kinder- und Jugendarbeit – Potenziale Erkennen

- | Zukunft Gestalten, Dortmund 2018 (im Erscheinen).
- Deutscher Bundestag: Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe – Achter Jugendbericht – Unterrichtung durch die Bundesregierung einschl. Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 11/6576, Bonn 1990.
- Deutscher Bundestag: Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern – Neunter Jugendbericht. Bundestagsdrucksache 13/70, Bonn 1994.
- Deutscher Bundestag: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Elfter Kinder- und Jugendbericht – mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 14/8181, Berlin 2002.
- Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes (Kinderschutzgesetz). Drucksache, 16/12429, Berlin 2009.
- Deutscher Bundestag: Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 70, ausgegeben zu Bonn am 28.11.2011, Berlin 2011, S. 2975-2982.
- Deutscher Bundestag: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 14. Kinder- und Jugendbericht – Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/12200, Berlin 2013.
- Deutscher Bundestag: Wortprotokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Protokoll-Nr. 18/20, Berlin 2014.
- Deutscher Bundestag: Wortprotokoll der 86. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Protokoll-Nr. 18/86, Berlin 2017a.
- Deutscher Bundestag: Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/11540, Berlin 2017b.
- [DIJuF] Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (Hrsg.): Verantwortlich handeln – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum, Köln 2004.
- [DJI] Deutsches Jugendinstitut: Zahlenspiegel. Tageseinrichtungen für Kinder. Pluralisierung von Angeboten, München 1998.
- [DJI] Deutsches Jugendinstitut: Schaubild KiföG-Evaluation. München o.J. (www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/Schaubild_Genese_KifoeG-KiBS_01.pdf, Zugriff: 11.06.2018).
- Fendrich, S./Mühlmann, Th.: Machbarkeitsstudie zu bundesweiten raumbezogenen Datenauswertungen zum Themenbereich „Adoptionen“ auf der Basis der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund 2016 (Online-Publikation: http://akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Analysen/Adoption/Bericht_Machbarkeitsstudie_2016-03-15.pdf; Zugriff: 11.06.2018).
- Fendrich, S./Pothmann, J.: Einblicke in die Datenlage zu Kindesvernachlässigung und Kindesmisshandlung in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen von Gesundheits-, Kriminal- und Sozialstatistiken, in: Bundesgesundheitsblatt, 2010, Heft 10, S. 1002-1010.
- Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A.: Monitor Hilfen zur Erziehung 2016, Dortmund 2016.
- Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A.: Hilfen zur Erziehung 2016 – weiterer Anstieg durch Hilfen für junge Geflüchtete, Dortmund 2017 (Online-Publikation: www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Analysen/HzE/Kurzanalyse_HzE2016.pdf; Zugriff: 22.03.2018).
- Friedrichsen, G.: Musste Jenny sterben?, in: Der Spiegel, 1999, Ausgabe 39, S. 90-91 (www.spiegel.de/spiegel/print/d-14838505.html; Zugriff: 11.06.2018).
- Fuchs-Rechlin, K.: Kindstötungen – Was sagt die Statistik?, in: Kom^{dat} Jugendhilfe, 2006, Sonderausgabe Oktober, S. 3-5.
- Fuchs-Rechlin, K./Bergmann, C.: Der Abbau von Bildungsbenachteiligung durch Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige – zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: K. Maaz u.a. (Hrsg.), Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter, Wiesbaden 2014, S. 95-118.
- Fuchs-Rechlin, K./Kaufhold, G./Thuijot, M./Webs, T.: Der U3-Ausbau im Endspurt. Analysen zu kommunalen Betreuungsbedarfen und Betreuungswünschen von Eltern, Dortmund 2014.
- von der Gathen-Huy, J./Pothmann, J./Schramm, K.: Ein Feld macht sich sichtbar(er) – Vorschläge für die Neukonzeption eines Erhebungskonzeptes der amtlichen Statistik für die Kinder und Jugendarbeit, in: deutsche jugend, 2013, Heft 9, S. 390-398.
- Gottschild, H.: Hilfen zur Erziehung im interkommunalen und zeitlichen Vergleich nach Landkreisen und kreisfreien Städten. Mit einer Schwerpunktanalyse über den Zusammenhang von Kinderarmut, Frauenarbeitslosigkeit und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in der Jugendhilfe, Braunschweig 2004.
- Gräbner, D.: Pascal: Anatomie eines ungeklärten Falles, Gollenstein und Merzig 2008.
- Grundmann, Th./Lehmann, S.: Das neue Bundeskinderschutzgesetz und dessen Umsetzung in den Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, in: Wirtschaft und Statistik, 2012, Heft 3, S. 225-231.
- [JFMK] Jugend- und Familienministerkonferenz: Beschluss zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, in: Forum Jugendhilfe, 2012, Heft 2, S. 21-25.
- Kaufhold, G./Pothmann, J.: Gefährdungseinschätzungen bei den Kleinsten, in: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Forschungsverbund DJI/TU Dortmund (Hrsg.), Datenreport Frühe Hilfen. Ausgabe 2015, Köln 2015, S. 62-78.
- Kindler, H.: Kindeswohlgefährdung: Ein Forschungsupdate zu Ätiologie, Folgen, Diagnostik und Intervention, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 2009, Heft 10, S. 764-785.
- Kolvenbach, F.-J./Taubmann, D.: Neue Statistiken zur Kindertagesbetreuung, in: Wirtschaft und Statistik, 2006, Heft 2, S. 166-171.
- Künster, A. K./Wucher, A./Thurn, L./Kindler, H./Fischer, D./Ziegenhain, U.: Risikoepidemiologie und Kinderschutzstatistik in der frühen Kindheit – eine Pilotuntersuchung, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 2011, Heft 3, S. 206-223 (www.v-r.de/de/magazine_editon-64-64/praxis_der_kinderpsychologie_und_kinderpsychiatrie_2012_61_5-1009296; Zugriff: 11.06.2018).
- Meiner-Teubner, C.: Gebührenfreie Kitas – was kostet das? Eine Abschätzung zur Höhe der gezahlten Elternbeiträge, Dortmund 2017 (www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Startseite/Meiner-Teubner_Gebuehrenfreie_Kita.pdf; Zugriff: 31.05.2018).
- Mörsberger, Th./Restemeier, J.: Helfen mit Risiko. Zur Pflichtenstellung des Jugendamtes bei Kindesvernachlässigung. Dokumentation eines Strafverfahrens gegen eine Sozialarbeiterin in Osnabrück, Neuwied 1997.
- Mühlmann, Th./Kaufhold, G.: Kommunale Unterschiede bei den Einschätzungen von Kindeswohlgefährdungen durch Jugendämter, in: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Forschungsverbund DJI/TU Dortmund (Hrsg.), Datenreport Frühe Hilfen. Ausgabe 2017, Köln 2018, S. 122-131 (im Erscheinen).
- Mühlmann, Th./Pothmann, J./Kopp, K.: Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz, Dortmund 2015 (Online-Publikation: www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Aktuelles/Publikationen/Wissenschaftliche_Grundlagen_Eval_BKiSchG_Bericht_AKJ_Stat_2015.pdf; Zugriff: 15.05.2018).
- Pothmann, J./Wilk, A.: Wie entscheiden Teams im ASD über Hil-

- febedarf? Untersuchung zur Gegenüberstellung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen des Fallmanagements kommunaler sozialer Dienste und sich daraus ergebende Konsequenzen für Praxisentwicklung. Abschlussbericht für die Stiftung Jugendmarke, Dortmund 2009 (Online-Publikation: www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Hilfen_zur_Erziehung/Abschlussbericht_Teamentscheidung_im_ASD.pdf; Zugriff: 15.05.2018).
- Pothmann, J./Wilk, A.: Jugendhilfe zwischen Dienstleistung und Intervention. Empirische Analysen zu den Hilfen zur Erziehung, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 3. Bilanz einer empirischen Wende, Weinheim und München 2011, S. 87-107.
- Pothmann, J./Wehmeyer, K./von der Gathen-Huy, J.: Neue amtliche Statistik für die Kinder- und Jugendarbeit – Einblicke in die Entwicklung eines Erhebungsinstruments für die Kinder- und Jugendhilfestatistik, in: Forum Jugendhilfe, 2013, Heft 1, S. 34-37.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M./Meiner-Teubner, C.: Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland, Dortmund 2017.
- Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2006.
- Schilling, M.: Der Preis des Wachstums. Kostenentwicklung und Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe, in: Th. Rauschenbach, M. Schilling (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfereport 3. Bilanz der empirischen Wende, Weinheim und München 2011, S. 67-86.
- Schmidt, H. (Hrsg.): Empirie der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Wiesbaden 2011.
- Seckinger, M./Pluto, L./Peucker, C./van Santen, E.: Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Weinheim und Basel 2016.
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft 2010, Wiesbaden 2012 (www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/FinanzenKitaTraeger).
- schaft5217111109004.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff: 11.06.2018).
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2016. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2016.
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Allgemeinbildende Schulen. Fachserie 11, Reihe 1 – Schuljahr 2016/17, Wiesbaden 2017a.
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Anteil atypischer Beschäftigung unverändert bei 21%. Pressemitteilung vom 16. August 2017 – 281/17, Wiesbaden 2017b.
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder) 2016, Wiesbaden 2018a.
- [StaBa] Statistisches Bundesamt: Geburtenanstieg setzt sich weiter 2016 weiter fort. Pressemitteilung Nr. 115 vom 28.03.2018, Wiesbaden 2018b.
- Strunz, E.: Kindertagesbetreuung vor Ort – Der Betreuungsatlas 2013. Eine Analyse lokaler Unterschiede, Dortmund 2014 (www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Betreuungsatlas_2013.pdf; Zugriff: 18.04.2018).
- Tippelt, H.: Doppik, Produkte und der (wirtschaftliche) Output: Die öffentliche Verwaltung auf dem Weg zur neuen Steuerung, in: A. Bölscher (Hrsg.), Stückkostenrechnung. Praktischer Einsatz bei Dienstleistern, Wiesbaden 2012, S. 135-148.
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V.: Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung vom 30. November und 01. Dezember 2000 in Dresden, Berlin 2001.
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.): Die Verantwortung der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls, Berlin 2002.
- Wiesner, R.: § 42 Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, in: R. Wiesner (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 5. überarb. Aufl., München 2015, S. 810-844.

25 Jahre Kita-Dynamik – eine kleine Geschichte des Aus- und Umbaus der Kindertagesbetreuung

Die Bedeutung der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege hat seit Einführung des SGB VIII Anfang der 1990er-Jahre in einem Ausmaß zugenommen, das ohne Vergleich ist. Aufgrund der beiden Rechtsansprüche – zunächst für Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt und dann ab dem vollendeten ersten Lebensjahr – hat die Kindertagesbetreuung eine zuvor unbekannte Expansion erreicht. Diese Entwicklung konnte zunächst nur lückenhaft mit der KJH-Statistik beobachtet werden. Erst mit der grundlegenden Statistikreform im Jahr 2006 konnten die quantitativen und qualitativen Veränderungen zeitnah analysiert werden. Das zentrale Thema – auch immer wieder in Kom^{Dat} aufgegriffen – war dabei die Beobachtung der Fortschritte in der Schaffung zusätzlicher Plätze, um den zunehmenden Betreuungsbedarfen gerecht zu werden. Diese Analysen wurden und werden in Politik, Wissenschaft und Fachpraxis bis heute breit diskutiert und hatten immer wieder Rückwirkungen auf Umfang und Ausgestaltung der Betreuungsangebote.

Zwischen Ausbau und Abbau – die 90er-Jahre

Die Diskussion um die Förderung von Kindern in Kitas und Kindertagespflege war eines der zentralen gesellschaftspolitischen Dauerthemen der letzten 25 Jahre. Dabei standen in den 1990er-Jahren zunächst 2 Herausforderungen im Mittelpunkt: Auf der einen Seite ging es insbesondere in Westdeutschland um die Umsetzung des 1996 in Kraft tretenden Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt – eine Mammutaufgabe der damaligen Zeit.

Auf der anderen Seite machte Ostdeutschland vor allem aufgrund des Geburteneinbruchs nach der Wende der massive und beispiellose Platz- und Personalabbau in den Kitas zu schaffen (vgl. Beher 2001).

Westdeutschland: Neue Kindergartenplätze zur Erfüllung des Rechtsanspruchs

Durch Art. 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes aus dem Jahr 1992 wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt, der zum 01.01.1996 in Kraft treten sollte und

– im Dezember 1995 – ganz kurzfristig mit einer weiteren Übergangsfrist bis zum 01.01.1999 verlängert wurde.

Dieser Rechtsanspruch hatte deutliche Konsequenzen für die westdeutsche Kita-Landschaft, da vor Einführung des Rechtsanspruchs Ende 1990 nur 1,53 Mio. Plätze für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt zur Verfügung standen, was einer Versorgungsquote von 68,8% entsprach. Bis Ende 1998 hatte sich die Anzahl um 574.000 Plätze auf ca. 2,1 Mio. Plätze erhöht und erreichte nun eine Versorgungsquote von 87,9%. Dabei begünstigte die abnehmende Anzahl der Geburten den Anstieg der Versorgungsquote, da im gleichen Zeitraum die Anzahl der 3- bis 6,5-Jährigen in der Bevölkerung um ca. 170.000 Kinder zurückgegangen ist.

Danach gab es bis zum Jahr 2002 kaum eine Weiterentwicklung, die in Kom^{Dat} 1/2004 wie folgt kommentiert wurde: „Insgesamt muss für die Entwicklung der Tageseinrichtungen bis zum Jahre 2002 eine eher ernüchternde Bilanz gezogen werden: Trotz der intensiven öffentlichen Debatten über die Notwendigkeit der Ausweitung der Platzangebote in den westlichen Ländern, der Verlängerung und Flexibilisierung der Öffnungszeiten, der gestiegenen Bildungsanforderungen, die auf eine Anhebung des Ausbildungsniveaus abzielen, kann für die Praxis nur eine merkliche Verbesserung beim Ganztagsangebot konstatiert werden“ (Kom^{Dat} 1/2004, S. 4).

Ostdeutschland: Massiver Platzabbau

In Ostdeutschland verlief die Entwicklung der Kita-Landschaft damals genau entgegengesetzt. Aufgrund des dortigen demografischen Geburteneinbruchs nach der Wiedervereinigung wurden die Kapazitäten in den Einrichtungen drastisch zurückgefahren. Zwischen 1991 und 1998 wurden fast 133.000 Plätze für unter 3-Jährige und 331.000 Plätze in Kindergärten, zusammen also fast eine halbe Million Plätze abgebaut.

Neben den infrastrukturellen Auswirkungen (Schließung und Rückbau von Einrichtungen) bedeutete dies auch für sehr viele Erzieher/-innen den Verlust ihres Arbeitsplatzes oder die Reduzierung ihrer Arbeitszeit (indem 3 Fachkräfte je eine Zwei-Drittel-Stelle akzeptierten, konnte so eine Entlassung vermieden werden). Dadurch, dass in erster Linie jüngere Fachkräfte entlassen wurden, entstand eine deutliche Überalterung der Teams in den Kindertageseinrichtungen.

Zwischen Stagnation und Expansion – die 2000er-Jahre

Die für die damaligen Verhältnisse starke Dynamik in der Kita-Landschaft der 1990er-Jahre hat deutlich gemacht, dass eine im 4-Jahres-Rhythmus durchgeführte Angebotsstatistik dieser Entwicklung nicht gerecht werden kann. Um der Umsetzung der Intention des SGB VIII zur Schaffung eines bedarfsgerechten Platzangebots in Kindertageseinrichtungen überhaupt nachkommen zu können – von Tagespflege war zu dieser Zeit fast keine Rede –, fehlte eine valide und differenzierte Statistik.

In einer der ersten Kom^{Dat}-Ausgaben (3/1998) wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die statistische

Erhebung deutlich verbessert werden müsse. Hierzu wurde von der AKJ^{Stat} 1998 ein neues Erhebungskonzept entwickelt, das allerdings aus Kostengründen zunächst nicht umgesetzt wurde. Erst als im Jahr 2002 in der zweiten rot-grünen Regierung im Bundesfamilienministerium unter Renate Schmidt im Rahmen der Debatte um die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Forderung nach einer verbesserten Kindertagesbetreuung – insbesondere für unter 3-Jährige – erhoben wurde, war den politisch Verantwortlichen auch klar, dass die Beurteilung der angestrebten Angebotsausweitung nur mit einer jährlichen Statistik möglich sein würde, die auch Angaben zur Nutzung und damit zu jedem betreuten Kind enthält. Diese sollte dann auch ab dem Berichtsjahr 2006 eingeführt werden.

Die Jahrhundertwende – erst einmal Stagnation

Dennoch muss für die Phase um die Jahrhundertwende konstatiert werden, dass sich immer deutlicher eine Stagnation, bisweilen sogar ein Abbau abzeichnete. Nach der Tristesse des ostdeutschen Kita-Abbaus in den 1990er-Jahren schien nun bundesweit eine wenig vielversprechende Zukunft der Kita-Landschaft bevorzustehen.

Erst im Jahre 2002 deutete sich ein kleiner Silberstreif am Horizont an, da die Notwendigkeit des Ausbaus der Betreuungsangebote der unter 3-Jährigen politisch auf die Agenda gesetzt wurde. In der Koalitionsvereinbarung für die 21. Legislaturperiode hatten sich SPD und Grüne zum Ziel gesetzt, dass in jedem Land ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder unter 3 Jahren von mindestens 20% geschaffen werden sollte (vgl. Kom^{Dat} 3/2002).

Das war das Startsignal für eine Gesetzesinitiative, die dann – nach schwierigen Debatten und viel Widerstand vonseiten der Länder und den kommunalen Spitzenverbänden – im Jahr 2004 durch das Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG) realisiert werden konnte (vgl. Kom^{Dat} 2/2004). In diesem Rahmen wurde gleichzeitig der Status der Kindertagespflege als Betreuungsform und Alternative zur Förderung in Kindertageseinrichtungen grundsätzlich neu geregelt.

Mit dem TAG, thematisch flankiert vom Zwölften Kinder- und Jugendbericht (vgl. Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht 2006), begannen erste Aktivitäten zum Ausbau des Platzangebots in Kitas und Kindertagespflege für Kinder unter 3 Jahren, der sogenannte „U3-Ausbau“. Allerdings dauerte es noch einige Jahre, bis richtig Fahrt in die zweite Ausbauwelle der Kita-Landschaft kommen sollte, sodass man die Jahre zwischen 1998 und 2006 eher als „Ruhephase“ bezeichnen kann.

Wichtig ist aber dennoch, dass im KICK die Weichen für eine deutlich verbesserte, nunmehr jährlich durchzuführende Statistik der „Kinder und tätige[n] Personen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ in den §§ 98ff. SGB VIII gestellt wurden (siehe Infokasten). Somit stand auch endlich ein flächendeckendes Beobachtungsinstrument zum Ausbau, zur Nutzung und zur Umsetzung der neuen rechtlichen Vorschriften zur Verfügung, in dem

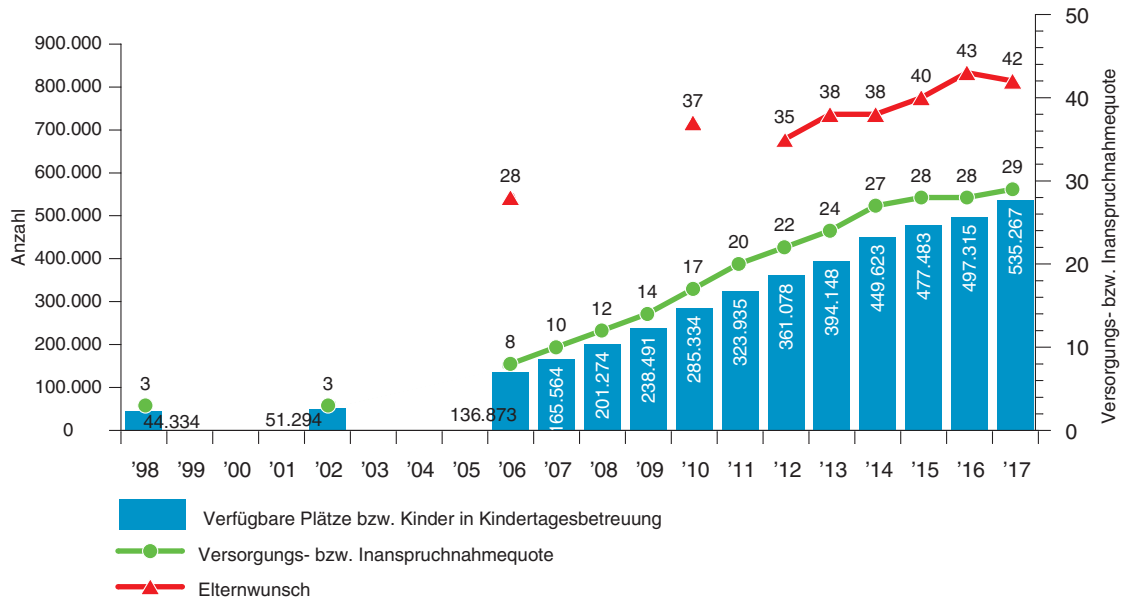
erstmals auch Merkmale zur Kindertagespflege und den dort betreuten Kindern erfasst wurden (vgl. Kolvenbach/Taubmann 2006).

Die Wende – vom TAG zum KiföG

Bereits im Jahr 2007 zeigte sich, dass die gesetzliche Grundlage des TAG, das einen eingeschränkten Rechtsanspruch festschrieb, nicht tragfähig sein würde, um den wachsenden Betreuungsbedarfen gerecht zu werden.

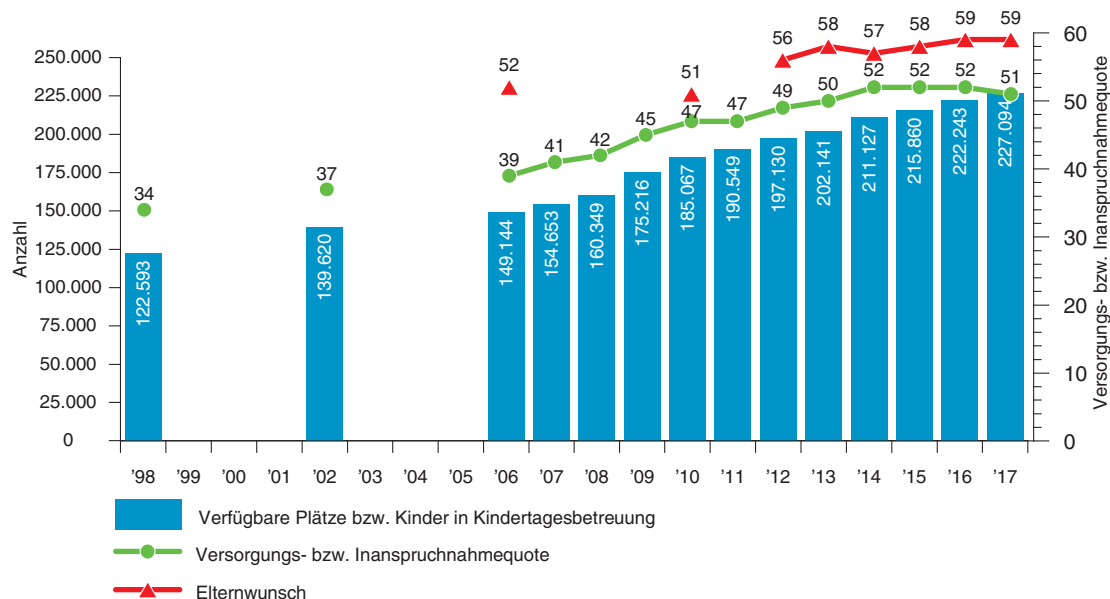
Deshalb hatte sich die neue Familienministerin der großen Koalition, Ursula von der Leyen, dafür stark gemacht und in kurzer Zeit auch die anderen Akteure überzeugt, im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes (KiföG), das Ende 2008 verabschiedet wurde, einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für 1- und 2-jährige Kinder ab dem 01.08.2013 einzuführen – damals ging man von einem Betreuungsbedarf von 35% der unter 3-Jährigen bzw. 750.000 U3-Plätzen aus (vgl. Kom^{Dat} 1+2/2008). Die lange Vorlaufzeit war dem Umstand geschuldet, dass der erwar-

Abb. 1: Verfügbare Krippenplätze (bis 2002) und Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung (ab 2006) sowie Elternwünsche (Westdeutschland; 1998 bis 2017; Angaben absolut und in %)



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

Abb. 2: Verfügbare Krippenplätze (bis 2002) und Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung (ab 2006) sowie Elternwünsche (Ostdeutschland; 1998 bis 2017; Angaben absolut und in %)



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

Infos zur Statistik

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik zur Kindertagesbetreuung wird regelmäßig weiterentwickelt. Innerhalb der letzten 2 Jahrzehnte gab es dabei eine umfassende Reform mit erheblichen Verbesserungen zwischen den Erhebungsjahren 2002 und 2006, größere Veränderungen zwischen den Erhebungsjahren 2011 und 2013 sowie eine Reihe kleinerer Anpassungen.

Zentral für die Reform der KJH-Statistik zur Kindertagesbetreuung ab dem Erhebungsjahr 2006 waren vor allem 3 Aspekte: Erstens wurde der lange Erhebungsrhythmus von 4 Jahren auf einen jährlichen Rhythmus umgestellt, sodass nun kurzfristige Veränderungen beobachtet werden können. Zweitens wird inzwischen die Anzahl der betreuten Kinder in Kitas und Kindertagespflege sowie Merkmale dieser Kinder wie Alter, Geschlecht, Betreuungsumfang, Eingliederungshilfe und Migrationshintergrund abgefragt, wodurch nicht mehr nur die Versorgungsquote anhand der verfügbaren Plätze – unabhängig von ihrer Belegung – dargestellt werden kann, sondern auch die Inanspruchnahme der Angebote für einzelne Altersjahrgänge. Drittens werden seit 2006 Informationen zu Kindertagespflegepersonen wie deren Qualifikation, Alter, Geschlecht und auch der Anzahl der Kinder, die Kindertagespflege nutzen, erhoben, sodass auch Wissen über dieses öffentlich geförderte Betreuungsarrangement vorhanden ist.

Nach 2006 kam es zu weiteren wichtigen Anpassungen der Statistik. So wurde beispielsweise ab dem Erhebungsjahr 2009 für Kinder in der Kindertagespflege zusätzlich abgefragt, ob sie noch ein weiteres Betreuungsarrangement besuchen. Seitdem können Kinder, die mehrere Angebote besuchen, in der Berechnung der Inanspruchnahmequote nur einmal gezählt werden. Zum Erhebungsjahr 2011 wurde erstmals neben dem ersten auch der zweite Arbeitsbereich der tätigen Personen in Kitas mit dem jeweils genauen Wochenarbeitsstundenumfang erhoben.

Ab dem Erhebungsjahr 2012 werden nicht mehr nur Kategorien, sondern die stundengenauen vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge der Kinder abgefragt; Tagespflegepersonen in Großtagespflege sowie dort betreute Kinder werden zusätzlich erhoben.

Darüber hinaus wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten weitere kleinere Anpassungen vorgenommen, wie die Aufnahme des Merkmals Öffnungszeit der Einrichtung, Befristung des Personals und Einstiegszeitpunkt in das aktuell genutzte Angebot.

desteilen – im Westen von 7,9% auf mittlerweile 28,8% und im Osten von 39,3% auf 51,3%. Das entspricht einem bundesweiten Anstieg von 286.905 (2006) auf zuletzt 762.361 (2017) belegten U3-Plätzen, also in etwa dem Wert, der als Zielgröße für das Jahr 2013 von der Politik im Jahr 2007 vorgegeben wurde. In nur 11 Jahren wurden somit im U3-Bereich mehr als 475.000 Plätze in Kitas und in der Kindertagespflege geschaffen.

Bedarfserhebungen – die Richtschnur des Ausbaus

Allein der Ausbau von Plätzen, ohne zu wissen, wie viele benötigt werden bzw. mit unterschiedlichsten Angaben der kommunal Verantwortlichen, wäre kein erfolgversprechender Weg gewesen. Daher war die Politik froh, dass das Deutsche Jugendinstitut in seiner ersten großen Kinderbetreuungsstudie (vgl. Bien/Rauschenbach/Riedel 2006) eine Bedarfsberechnung vorgelegt hat. Damit war es möglich, die rechnerische Lücke zwischen Angebot und Nachfrage darzustellen – allerdings zunächst nur mit bundeseinheitlichen Durchschnittswerten.

Diese Bedarfserhebung, die 2010 wiederholt wurde, ist seit 2012 auf eine jährliche Bedarfsabfrage umgestellt worden, die nun für alle Länder repräsentativ ist (vgl. DJI o.J.). Die Länderbefragungen wurden einmalig im Zeitraum Herbst 2013 bis Sommer 2014 durch eine lokale Befragung von knapp 100 Kreisen und Gemeinden ergänzt (vgl. Fuchs-Rechlin u.a. 2014). Diese Befragungen haben immer wieder Aufschluss darüber gegeben, inwieweit Angebot und Nachfrage für unter 3-Jährige übereinstimmen oder voneinander abweichen. Dabei wurde deutlich, dass nach wie vor Lücken zwischen der Inanspruchnahmequote und den Elternwünschen bestehen. Diese lag zuletzt in Westdeutschland bei 13 PP und in Ostdeutschland bei 8 PP (vgl. Abb. 1, Abb. 2).

Die Zukunft – Bedarf auf allen Ebenen

War das letzte Jahrzehnt durch eine Zentrierung der Aufmerksamkeit auf den U3-Ausbau geprägt, kommt inzwischen wieder das Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung gem. §§ 22ff. SGB VIII in den Blick, d.h. sowohl der U3-Ausbau für Kinder unter 3 Jahren als auch der Ü3-Ausbau für 3-Jährige bis zum Schuleintritt sowie der Ausbau der Angebote für Schulkinder in Horten, Ganztagschulen und anderen schulnahen Angeboten.

Aufgrund der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung von 2017 – der „aktualisierten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ – muss davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Kapazitäten nicht ausreichen werden, da insbesondere seit 2015 die Bevölkerungsentwicklung anders als erwartet verläuft. Die Anzahl der Geburten steigt seit Jahren, und durch die hohe Zuwanderung insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 leben ebenfalls mehr unter 6-Jährige in Deutschland als zuvor in den Zuwanderungsprognosen angenommen (vgl. StaBa 2018b).

Diese Entwicklung hat zur Konsequenz, dass nicht nur erneute, zusätzliche Lücken bei den Angeboten für unter 3-Jährige auftreten, sondern auch die aktuellen Angebote

tete Ausbau mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. In Westdeutschland kam es infolge dieser Entwicklung zu einem enormen Ausbau: Besuchten 2006 nur knapp 137.000 unter 3-jährige Kinder eine Kita oder Kindertagespflege, waren es zuletzt (2017) über 535.000 (vgl. Abb. 1). Und auch in Ostdeutschland, wo bereits 2006 ein hohes Angebot an U3-Plätzen zur Verfügung stand, stieg die Anzahl der betreuten Kinder im gleichen Zeitraum von nahezu 150.000 auf über 227.000 (vgl. Abb. 2).

Damit kam es gleichzeitig zu deutlichen Anstiegen der Inanspruchnahmequote der U3-Angebote in beiden Lan-

für Ü3-Kinder nicht ausreichen werden und auch dort zusätzliche Plätze geschaffen werden müssen. Mit welchen zukünftigen Platz- und Personalbedarfen für Kinder bis zur Einschulung oder – neu hinzukommend – auch für die Betreuung von Grundschulkindern bis 2025 zu rechnen sein wird, wurde 2017 in einer Studie der AKJ^{Stat} abgeschätzt (vgl. Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner 2017). Die Analyse legt nahe, dass je nach Szenario die zusätzlichen Platzbedarfe zwischen 340.000 und 1 Mio. Plätzen liegen könnten. Aufgrund der jüngst stark angestiegenen Geburtenzahlen in den Jahren 2016 und 2017 – die in dieser Analyse noch nicht berücksichtigt werden konnten – werden diese Zahlen noch steigen.

Fazit

Die KJH-Statistik zur Kindertagesbetreuung war in den letzten 25 Jahren eine zentrale Größe in der fachlichen und fachpolitischen Debatte. In den ersten Jahren wurde deutlich, dass das zentrale gesellschaftliche Thema der Kindertagesbetreuung nicht mit einer 4-jährigen und unvollständigen Statistik begleitet werden kann. Nicht zuletzt führte die Initiative der AKJ^{Stat} dazu, dass eine differenzierte und aussagekräftige Statistik als Vollerhebung ab 2006 zur Verfügung stand. Auf dieser statistischen Grundlage konnte der Ausbauprozess empirisch wesentlich fundierter beurteilt werden. Sowohl die Beobachtung der aktuellsten

Entwicklungen zum Ausbaustand und den elterlichen Wünschen als auch die Analysen zu den erwarteten zukünftigen Entwicklungen bilden eine wesentliche Grundlage für Politik und Fachpraxis, um vorausschauend handeln zu können und bestehende Defizite bewältigen zu können. Darüber hinaus sind die Ergebnisse vielfach ein wichtiger Bestandteil in politischen Beratungsprozessen (vgl. u.a. Deutscher Bundestag 2014; Deutscher Bundestag 2017a) und haben teilweise politische Entscheidungsprozesse auf Bundes- und Landesebene nach sich gezogen.

Der Blick auf die jüngste Geschichte der Kindertagesbetreuung in den vergangenen 25 Jahren zeigt, dass deren Entwicklung keineswegs linear erfolgte. Nach anfänglichen gegensätzlichen Entwicklungen innerhalb Deutschlands mit einem gleichzeitigen Platzausbau in West- und einem starken Platzabbau in Ostdeutschland ließen sich um die Jahrtausendwende bundesweit kaum Veränderungen beobachten. Seit 2006 zeigt sich eine hohe Dynamik im Feld und die Angebote werden seither massiv ausgebaut. Aufgrund der jüngsten demografischen Veränderungen sowie der Debatte um die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter wird sich die Ausbaudynamik noch weiter fortsetzen.

*Christiane Meiner-Teubner/
Thomas Rauschenbach/
Matthias Schilling*



Bildung in Deutschland 2018

Der Bildungsbericht 2018 beschreibt zum mittlerweile siebten Mal die Entwicklung und die aktuelle Situation des deutschen Bildungssystems, angefangen von der Bildung in der Familie über die frühen Bildungsangebote, die Bildung im Schulalter, die berufliche sowie die Hochschul-

ausbildung bis hin zur Weiterbildung. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen, wie die Bevölkerungsentwicklung, Kinder, die in Risikolagen aufwachsen, und die Entwicklung des Arbeitsmarktes, mit beobachtet. Der Schwerpunkt des diesjährigen Bildungsberichts analysiert Wirkungen und Erträge von Bildung. Das Kapitel zur „Frühen Bildung, Betreuung und Erziehung“ sowie die Indikatoren „Ganztägige Bildung und Betreuung im Schulalter“ und „Aktivitäten in außerschulischen Lernorten“ wurden hauptverantwortlich vom DJI und der AKJ^{Stat} erstellt. Zentrale Themen sind die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung, der aktuelle Ausbaustand, die Personalsituation und die bestehenden Herausforderungen, um die Elternwünsche auch zukünftig erfüllen zu können. Neben dem Gesamtbericht liegt erstmals eine Zusammenfassung mit den zentralen Ergebnissen aus den einzelnen Bildungsbereichen sowie den übergreifenden Trends und Herausforderungen vor. Beide Veröffentlichungen sowie die gesamten Tabellenbände können unter www.bildungsbericht.de heruntergeladen werden.

2018 beschreibt zum mittlerweile siebten Mal die Entwicklung und die aktuelle Situation des deutschen Bildungssystems. Angefangen von der Bildung in der Familie über die frühen Bildungsangebote, die Bildung im Schulalter, die berufliche sowie die Hochschulausbildung bis hin zur Weiterbildung. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen, wie die Bevölkerungsentwicklung, Kinder die in Risikolagen aufwachsen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes, mitbeobachtet. Der Schwerpunkt des diesjährigen Bildungsberichts analysiert Wirkungen und Erträge von Bildung.

Hilfen zur Erziehung zwischen Steuerungsansprüchen und gesellschaftlichen Anforderungen – ein Rückblick auf die letzten 20 Jahre

Mit dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) Anfang der 1990er-Jahre, welches zentrale Neuerungen im Sinne einer stärkeren Dienstleistungsorientierung und Beteiligungskultur im Hilfeplanprozess (§ 36 SGB VIII) kodifizierte, haben sich die Hilfen zur Erziehung nicht nur ausdifferenziert, sondern quantitativ etabliert. An Bedeutung gewonnen haben im Zuge dessen folgerichtig insbesondere die ambulanten Hilfen, allen voran die Sozialpädagogische Familienhilfe. Dies wird in der Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben zu den erzieherischen Hilfen in der Zeit nach dem Inkrafttreten des SGB VIII deutlich sowie auch hinsichtlich der Veränderungen bei den Beschäftigten in diesem Arbeitsfeld. Nicht alle Veränderungen sind dabei auf mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen des SGB VIII zurückzuführen. So prägten rückblickend diverse Fachdiskurse das zweitgrößte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe – allen voran die Kinderschutzdebatte Mitte der 2000er-Jahre und die Diskussion um die Weiterentwicklung und Steuerung der erzieherischen Hilfen ab 2011. Und auch gesellschaftliche Anforderungen hinterlassen ihre Spuren, wie jüngst der Bedarf junger Menschen, die unbegleitet nach Deutschland eingereist sind.

Entwicklungen in den HzE: Ambulantisierung – Kinderschutz – Fallzahlenkonsolidierung – unbegleitete ausländische Minderjährige

Das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung zeichnet sich durch ein breites Spektrum an beratenden, erziehenden und betreuenden Angeboten aus. Mittlerweile nehmen mehr als 1 Million junge Menschen und deren Familien eine Hilfe zur Erziehung in Anspruch. In jedem einzelnen Fall sind die jeweiligen Hilfen eine Reaktion des Hilfesystems auf vielfältige familiäre Probleme und Sozialisations-schwierigkeiten, die dazu führen, dass eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung bei den einzelnen jungen Menschen nicht mehr gewährleistet ist.

Wenn man auf die Entwicklungen der letzten 20 Jahre zurückblickt, ist das Arbeitsfeld zumindest auch von folgenden Entwicklungslinien gekennzeichnet:

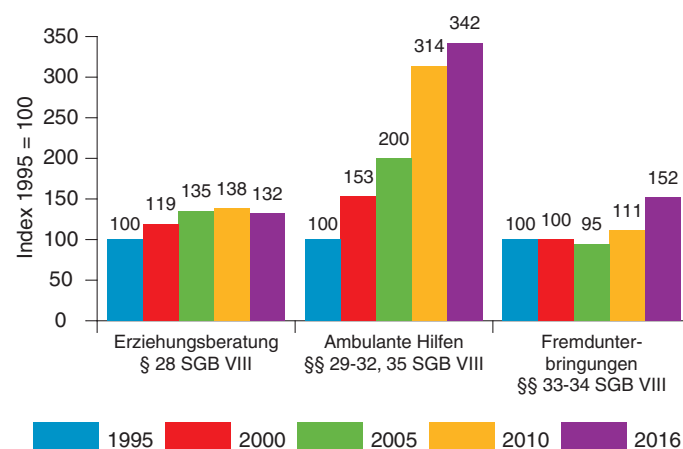
- Ambulantisierung als fachpolitisches Ziel – Ausbau familienunterstützender Leistungen,
- „Kevin und die Folgen“ – Anstieg der Hilfen für Klein- und Kleinstkinder,
- Konsolidierungsphase um die 2010er-Jahre – Rückgänge bei den begonnenen Hilfen sowie
- gestiegene Bedeutung von jungen Menschen mit Fluchterfahrungen – Ausbau der familienersetzenden Leistungen.

Die Ambulantisierung der Hilfen zur Erziehung als fachpolitisches Ziel

Eltern bzw. Personensorgeberechtigte haben Anspruch auf Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe, wenn aus individuellen, familiären oder strukturellen Gründen ein entsprechender Hilfebedarf entsteht. Seit mehr als 25 Jahren werden daher Leistungen unterschiedlicher Intensität – von der Erziehungsberatung bis hin zur intensiven Einzelbetreuung – auch gesetzlich im SGB VIII ausgewiesen. Spätestens seit der „Heimkampagne“ Ende der 1960er-Jahre wurde über Jahrzehnte hinweg das Ziel verfolgt, insbesondere auch verstärkt durch das Inkrafttreten des SGB VIII, den Ausbau der ambulanten Hilfen

voranzutreiben. Dies wird auch in den Fallzahlen der Leistungssegmente in der Entwicklung deutlich (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Veränderung der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen gem. §§ 28 bis 35 SGB VIII (einschl. der Hilfen für junge Volljährige) nach Leistungssegmenten (Deutschland; 1995 bis 2016; Aufsummierung der zum 31.12. eines Jahres andauernden und der innerhalb eines Jahres beendeten Leistungen; Indexentwicklung 1995 = 100)^{1,2}



- 1 Die Werte basieren auf der Anzahl junger Menschen, die durch eine Leistung der Hilfen zur Erziehung erreicht werden, und nicht auf der Anzahl der Hilfen. Dies betrifft die Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII). In der amtlichen Statistik werden für diese Hilfe sowohl die Anzahl der Hilfen als auch die durch die SPFH erreichten jungen Menschen erfasst. Berücksichtigt werden hier die unter 18-Jährigen, weil vor der Modifizierung der Statistik im Jahr 2007 lediglich die unter 18-Jährigen bei der SPFH erfasst worden sind.
- 2 Bei der Erziehungsberatung werden nur die beendeten Hilfen berücksichtigt. Erst seit 2007 werden bei den Hilfen gem. § 28 SGB VIII auch die zum 31.12. eines Jahres andauernden Hilfen erfasst. Im Sinne der Vergleichbarkeit werden für 2010 und 2016 ebenfalls nur die beendeten Hilfen aufgeführt. Aus demselben Grund werden die Hilfen gem. § 27 SGB VIII (ohne Verbindung zu Hilfen gem. §§ 28-35 SGB VIII), die sogenannten „27,2er-Hilfen“, für das Jahr 2010 und 2016 nicht mitberücksichtigt; auch diese werden erst seit 2007 erfasst. Die Zahl der jungen Menschen mit einer „27,2er-Hilfe“ beträgt im Jahr 2016 72.470.

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

Die Zahl der Hilfen zur Erziehung hat sich zwischen 1995 und 2016 um rund 80% bzw. 80 Indexpunkte erhöht. Die Entwicklung der erzieherischen Hilfen ist hierbei seit Beginn der 2000er-Jahre durch einen kontinuierlichen Zuwachs im ambulanten Leistungsfeld gekennzeichnet.

Hilfen, die das bestehende Familiensystem stärken sollen, statt die jungen Menschen aus der Familie herauszunehmen, wurden in diesem Zeitraum immer häufiger gewährt. Dies gilt vor allem für die Sozialpädagogische Familienhilfe, die als ein Motor der Ambulantisierung beschrieben werden kann (vgl. Kom^{Dat} 1/1998), sowie in späteren Jahren die flexiblen ambulanten 27,2er-Hilfen, die seit 2007 im Rahmen der amtlichen Statistik erfasst werden.

Zumindest bis 2010 war ein Fortschreiten des Trends einer Ambulantisierung auszumachen, bei dem sich diese Unterstützungsleistungen zwischen 2000 und 2010 mehr als verdoppelt haben (+105%). Vor allem zwischen 2005 und 2010 ist ein besonders deutlicher Anstieg auszumachen (+57%). Allerdings: Dies führte nicht zu einer Vermeidung von Fremdunterbringungen.

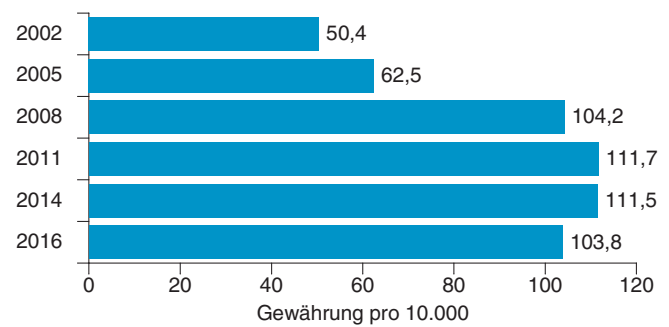
Inzwischen hat sich die Relation zwischen ambulanten Hilfen und Fremdunterbringungen stabilisiert, sodass der Prozess der „Ambulantisierung“ der Erziehungshilfen weitgehend abgeschlossen zu sein scheint (vgl. AKJ^{Stat} 2017). In den letzten Jahren sind Fremdunterbringungen wieder deutlich angestiegen. War dies zwischen 2005 und 2010 auf die Diskussion um einen effektiveren Kinderschutz zurückzuführen, bestimmte zuletzt die Unterbringung unbegleitet eingereister minderjähriger Ausländer/-innen in stationären Jugendhilfeeinrichtungen den Anstieg der Fallzahlen.

„Kevin“ und die Folgen

Mit dem Fall „Kevin“ wurde Mitte der 2000er-Jahre eine intensive Debatte zu Kindesvernachlässigung und Kinderschutz ausgelöst (vgl. Kaufhold/Pothmann i.d.H.). Damals wurden Fälle von massiven Vernachlässigungen und Misshandlungen von Klein- und Kleinstkindern mit Todesfolge medial breit erörtert. Dabei schwingt, damals wie heute, die Frage nach der Rolle der zuständigen Behörden mit. In der Folge konnte in den Fallzahlen ein Anstieg der HZE-Fälle für Klein- und Kleinstkinder beobachtet werden (vgl. Kom^{Dat} 3/2008).

Zwischen 2002 und 2008 hat sich die Zahl der jährlich begonnenen Leistungen für die Altersgruppe der unter 6-Jährigen von knapp 23.300 auf immerhin rund 43.300 erhöht. Auch im Verhältnis zur Bevölkerung entspricht dies in etwa einer Verdopplung (vgl. Abb. 2). Dies geht vor allem auf den Zeitraum 2005 bis 2008 und dabei insbesondere auf eine Expansion ambulanter Leistungen zurück. Gleichwohl wurden damals auch häufiger als noch in den Jahren zuvor familienersetzende, stationäre Hilfeformen für diese Altersgruppe eingeleitet (vgl. Kom^{Dat} 2/2010). Im Anschluss ist zwischen 2008 und 2011 noch ein geringer Anstieg der Inanspruchnahmewerte auszumachen, während zuletzt bevölkerungsbezogen wieder weniger Leistungen für unter 6-Jährige gewährt wurden. Gleichwohl liegen diese Ergebnisse nach wie vor deutlich über den Resultaten aus der ersten Hälfte der 2000er-Jahre.

Abb. 2: Kinder unter 6 Jahren in ausgewählten Hilfen zur Erziehung¹ (Deutschland; 2002 bis 2016; begonnene Leistungen; Gewährung pro 10.000 der unter 6-Jährigen)



¹ Ohne Erziehungsberatungen und flexible 27,2er-Hilfen.

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

Konsolidierungsphase der Fälle erzieherischer Hilfen um die 2010er-Jahre

Während für die 1990er- und 2000er-Jahre – insbesondere aber im Zuge der Kinderschutzdebatte seit 2005 – eine deutliche Zunahme der Hilfen zur Erziehung für junge Menschen zu beobachten ist, deutet sich mit Ende der 2000er- bzw. Anfang der 2010er-Jahre eine Trendwende an. Nach einer länger andauernden Expansionsphase legt das zweitgrößte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe eine – wenn auch kurze – „Verschnaufpause“ ein. Die Ergebnisse zu den neu begonnenen Hilfen im Zeitraum 2011 bis 2013 geben hierzu deutliche Hinweise.

Blickt man auf die Gewährungspraxis im Jahr 2012, so erhielten knapp 517.000 junge Menschen eine Hilfe zur Erziehung. Während sich die Fallzahlen zwischen 2010 und 2011 allmählich konsolidierten, zeigte sich 2012 erstmals ein, wenn auch geringer, Rückgang der begonnenen Hilfen im Vergleich zum Vorjahr um rund 2.400 Fälle (-0,5%). Das geht vor allem auf die Entwicklung bei der Erziehungsberatung – dem größten Leistungssegment – zurück (-1%) (vgl. Kom^{Dat} 3/2013).

Nach einem rasanten Ausbau in den Jahren zuvor verblieb die Anzahl der jungen Menschen im ambulanten Leistungssegment bei rund 155.000 Hilfen bzw. 99 Hilfen pro 10.000 der unter 21-Jährigen, sodass allein mit Blick auf die Fallzahlen von einem „Stillstand“ (vgl. Kom^{Dat} 1/2015, S. 5) die Rede sein kann. Die stationären Hilfen stiegen zwar in der Phase der Konsolidierung entgegen des Trends der beiden anderen Leistungssegmente, allerdings bewegten sich die Wachstumsraten in einem Bereich von 1% bzw. 2% auf einem geringen Niveau. Retrospektiv betrachtet sind diese Steigungen nicht annähernd mit den aktuellen Entwicklungen vergleichbar und sind sicherlich auch vor dem Hintergrund der Debatte um die Weiterentwicklung und Steuerung von Hilfen zur Erziehung einzuordnen (vgl. JFMK 2012).

Trotz dieser augenscheinlichen Konsolidierungsphase haben sich wesentliche Veränderungen bei der Altersstruktur abgezeichnet. Als Folge der intensiver werdenden Kinderschutzdebatte haben bereits ab Mitte der 2000er-Jahre insbesondere Kinder im Alter von unter 6 Jahren in den Hilfen zur Erziehung an Bedeutung gewonnen (s.o.).

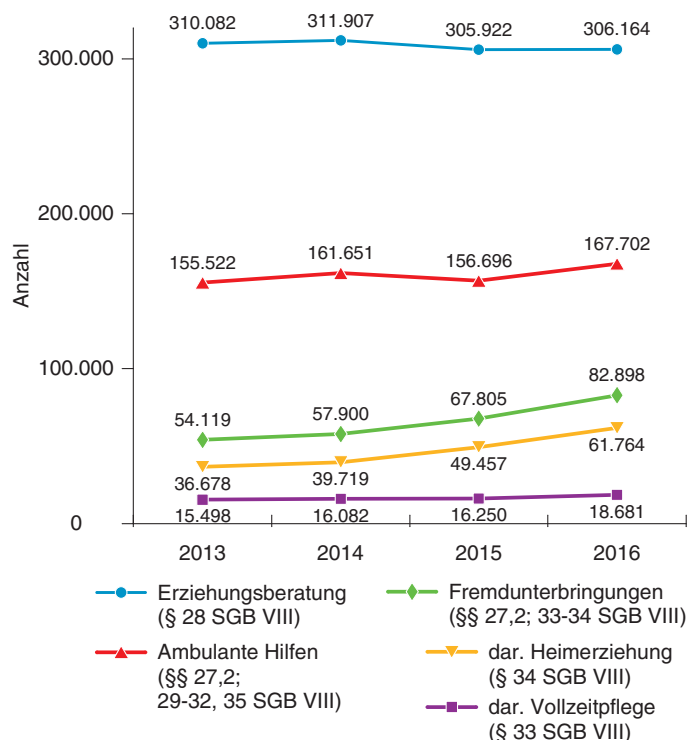
Gestiegene Bedeutung junger Menschen mit Migrationshintergrund in den Hilfen zur Erziehung

Nach der Konsolidierung der Fallzahlen erzieherischer Hilfen – insbesondere in dem Zeitraum 2011 bis 2013 – ist in der neueren Entwicklung ein erneuter Anstieg der Leistungen zu beobachten, der allein mit einem Blick auf die Merkmale der KJH-Statistik mit einer zunehmenden Bedeutung junger Menschen mit Migrationshintergrund in den Hilfen zur Erziehung, insbesondere in stationären Einrichtungen, einhergeht. Hier fällt der enge Zusammenhang zu den mit Beginn der 2010er-Jahre von einem ausgesprochen niedrigen Niveau ausgehenden, in der Folge insbesondere ab 2014 aber deutlich gestiegenen Fallzahlen bei unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (UMA) auf (vgl. Kom^{Dat} 3/2016). Nachdem sich bereits im Jahr 2015 erste Auswirkungen eines Fallzahlenzuwachses bei unbegleiteten Einreisen auf die Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung abzeichneten (vgl. Fendrich/Pothmann/Tabel 2016, S. 53), wurden mit den 2016er-Daten die neu entstandenen Bedarfslagen deutlich sichtbar. So haben die neu gewährten Leistungen im Bereich der Fremdunterbringung, und zwar vor allem im Rahmen der Heimerziehung, noch einmal erheblich zugenommen (vgl. Abb. 3).

Im Jahre 2016 haben laut KJH-Statistik 556.764 junge Menschen eine Hilfe zur Erziehung begonnen; dabei hat sich die Zahl der Erziehungsberatungen nicht verändert. Für neu gewährte ambulante Leistungen ist für 2016 ein Plus von 7% gegenüber 2015 auszumachen (rund 11.000 mehr junge Menschen). Dies geht auf Entwicklungen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (+6%), den Erziehungsbeistandschaften (+11%) und den Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuungen (ISE) (+40%) zurück. Insbesondere für die beiden letztgenannten Hilfen fallen die ausgewiesenen Zunahmen deutlich höher aus als für die letzten Jahre.

Im Kontext der Zunahme der begonnenen Leistungen zwischen 2015 und 2016 hat sich jedoch vor allem – und das erheblich – die Zahl der Fremdunterbringungen erhöht. So haben die neu realisierten Hilfen in Pflegefamilien, Heimen oder betreuten Wohnformen gegenüber dem Vorjahr um 22% zugenommen (vgl. Abb. 3). Es handelt sich um den höchsten Anstieg der letzten Jahre, der vor allem auf die Entwicklungen in stationären Unterbringungen gem. §§ 34/41 SGB VIII zurückgeht. Wie im Vorjahr, ist auch 2016 das größte Plus bei der Heimerziehung zu verbuchen (+25%). Aber auch die Vollzeitpflege hat um 15% zugenommen (+2.431 junge Menschen in begonnenen Hilfen gem. §§ 33/41 SGB VIII). Zuvor war für diese Hilfeart lediglich ein geringer Anstieg von nur 1% auszumachen.

Abb. 3: Gewährungspraxis der Hilfen zur Erziehung (einschließlich der Hilfen für junge Volljährige) nach Leistungssegmenten (Deutschland; 2013 bis 2016; begonnene Hilfen; Angaben absolut)



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

Bei Datenanalysen zu den Hilfen zur Erziehung 2015 wurde bereits sichtbar, dass unbegleitete ausländische Minderjährige als Klientel der Hilfen zur Erziehung und vor allem der stationären Hilfen an Bedeutung gewinnen (vgl. Kom^{Dat} 3/2016; 1/2017). Mithilfe von Detailanalysen zu Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund sowie den Gründen für die Hilfestellung können UMA immerhin indirekt in der Statistik zu den Hilfen zur Erziehung identifiziert werden, da die Merkmale „Fluchthintergrund“ oder „Asylstatus“ nicht unmittelbar erhoben werden. Mit den Daten für 2016 rückt diese Klientel noch einmal stärker in den Fokus. Weitere Auswertungen zum Alter, zum Migrationshintergrund und zum Grund für die Hilfe verweisen auf eine weiterhin gestiegene Bedeutung von UMA als Klientel der stationären Hilfen gem. § 34 SGB VIII (vgl. Fendrich/Pothmann/Tabel 2017):

- Die 14- bis unter 18-jährigen jungen Menschen stellen 2016 nicht nur weiterhin die Hauptklientel der Hilfen gem. § 34 SGB VIII dar, sondern haben sich deutlich vergrößert, vor allem – wie bereits im Vorjahr – bei der Gruppe der männlichen Jugendlichen. Erheblich zugenommen haben gegenüber 2015 auch stationäre Unterbringungen für männliche junge Volljährige (+107%). Es ist davon auszugehen, dass sich dahinter zu einem großen Anteil volljährig gewordene junge Menschen, die minderjährig unbegleitet nach Deutschland einge-

Infos zur Statistik

Für die erzieherischen Hilfen – genauer die Teilerhebung: „Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige“ – wurden zwischen den Erhebungen für die Jahre 2006 und 2007 zentrale methodische Änderungen vorgenommen. Zu nennen sind hier insbesondere die Modifizierung und Reduzierung der Erhebung auf einen Erhebungsbogen mit einer Erweiterung von Merkmalen für das Berichtsjahr 2007. Aufgrund einer bis dato unzureichenden Datengrundlage und der Schwierigkeit des Vergleichs der einzelnen Hilfen durch getrennte Bögen war die HzE-Statistik dringend überarbeitungsbedürftig. Im Rahmen der Novellierung des SGB VIII durch das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK) wurden 2005 die rechtlichen Grundlagen für die amtliche Erhebung zu den Hilfen zur Erziehung verändert. Obwohl insgesamt die Zahl der zu erfassenden Merkmale reduziert worden ist, hat man Verbesserungen mit Blick auf die Rahmenbedingungen zur Durchführung der Erhebung, aber auch bezogen auf die zu erfassenden Erhebungsmerkmale erreichen können. Zu den zentralen Änderungen gehören die Zusammenführung der Erhebungsbögen, die Anpassung der Erhebungszeitpunkte sowie – sieht man einmal von der Erziehungsberatung ab – die Konzentration der Auskunftspflicht auf die Jugendämter. Darüber hinaus werden seit 2007 Angaben zu den flexiblen 27,2er-Hilfen ohne Verbindung zu Hilfen gem. §§ 28-35 SGB VIII sowie zu den Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung (§ 35a SGB VIII) in der amtlichen Statistik erfasst.

reist sind, verbergen (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 20ff.).

- Junge Menschen, die in ihrer Herkunftsfamilie überwiegend kein Deutsch sprechen, haben noch einmal an Bedeutung gewonnen. Ihr Anteil hat sich seit 2013 in der Gruppe der neu begonnenen Heimerziehungen von knapp 16% auf 52% mehr als verdreifacht. Anders ausgedrückt: Die Zunahme neu begonnener Hilfen gem. § 34 SGB VIII im Umfang von rund 25.100 Heimerziehungen zwischen 2013 und 2016 geht vollständig auf diese Adressatengruppe zurück (+26.432 Fälle). Demgegenüber sind Heimerziehungen für junge Menschen, die zu Hause überwiegend Deutsch sprechen, in diesem Zeitraum zurückgegangen (-1.300 Fälle).
- Wurden Unterbringungen im Rahmen der Heimerziehung bis 2013 hauptsächlich aufgrund einer eingeschränkten Erziehungskompetenz der Eltern bzw. Sorgeberechtigten gewährt, steht seit 2014 mit einem Anteil von 20% erstmalig die Unversorgtheit junger

Menschen, worunter auch die unbegleitete Einreise nach Deutschland fällt, an erster Stelle. Bis 2016 hat sich dieser Hilfegrund noch einmal erheblich erhöht: Bei mittlerweile fast jedem zweiten jungen Menschen ist dies der Hauptgrund für die Gewährung einer Heimerziehung.

Fazit

Die Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung ist seit Beginn der 1990er-Jahre bis heute aus ganz unterschiedlichen Gründen stetig gestiegen. Diese mit Blick auf die Fallzahlen, aber auch angesichts der finanziellen Aufwendungen und personellen Ressourcen (vgl. Schilling und Fuchs-Rechlin/Schilling i.d.H.) zu beobachtende Zunahme erfolgte nicht kontinuierlich, sondern hat sich eher in Etappen – angefangen mit der Ambulantisierung im Zuge des Inkrafttretens des SGB VIII über die Folgen der Kinderschutzdebatte bis hin zu den jüngsten Entwicklungen ausgelöst durch den erhöhten Bedarf bei der Unterbringung junger Menschen mit Fluchterfahrungen – vollzogen.

Ungeachtet dessen ist das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung heute nach fast 30 Jahren SGB VIII quantitativ größer und strukturell ausdifferenzierter als jemals in seiner Geschichte zuvor. Das ist sicherlich nicht nur auf die sich immer wieder den gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassenden rechtlichen Kodifizierungen und damit einhergehenden Fachdiskussionen zurückzuführen (vgl. Kaufhold/Pothmann i.d.H. am Beispiel des Kinderschutzes). Darüber hinaus bleibt das Arbeitsfeld von allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen und damit verbundenen sozialstaatlichen Reaktionen grundsätzlich nicht unberührt. Das zeigt sich besonders aktuell am Beispiel des enormen Bedeutungszuwachses der jungen Menschen mit Fluchterfahrungen in den Hilfen zur Erziehung und damit verbunden bei den Hilfen für junge Volljährige. Trotz des Fehlens eines eindeutigen Erhebungsmerkmals hinterlassen die jungen Menschen sichtbare Spuren in der Statistik. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese jüngste Entwicklung nicht von Dauer sein wird; aktuelle Daten zu den Inobhutnahmen geben zumindest Hinweise auf einen zu erwartenden rückläufigen Trend (vgl. Kom^{Dat} 1/2017; Deutscher Bundestag 2017b, S. 22).

Sandra Fendrich/Agathe Tabel

Aus dem Schatten der Dienstleistungsorientierung – der Kinderschutz und seine Wiederentdeckung

Die Kinder- und Jugendhilfe ist eine zentrale Institution für den Kinderschutz. Sie soll sowohl die Eltern bei Erziehung und Pflege unterstützen als auch bei Bedarf im Rahmen ihres staatlichen Wächteramtes bei einer Kindeswohlgefährdung in die Familie eingreifen. Ähnlich wie die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt, unterliegt dieses Thema konjunkturellen Schwankungen. So zeigt der Blick in die Kom^{Dat}-Hefte der letzten 20 Jahre: Spielte es in den ersten Jahrgängen so gut wie keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle, änderte sich dies 2006 mit einer eigenen Ausgabe zum damaligen Fall „Kevin“ aus Bremen. Seither ist der Kinderschutz in Verbindung mit den Hilfen zur Erziehung und den Frühen Hilfen sowie vor dem Hintergrund der 2012 neu eingeführten „8a-Statistik“ zu einem wichtigen Thema geworden.

Inobhutnahmezahlen als Marker für Entwicklungen im Kinderschutz

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen ist ein genuiner und gesetzlich kodifizierter Auftrag für die Kinder- und Jugendhilfe, in dem den Jugendämtern eine besondere Rolle zukommt. Die Entstehung der Kinder- und Jugendhilfe geht mit auf den Schutzgedanken zurück, und die Geschichte der Kinder- und Jugendhilfe ist auch Teil der Historie eines institutionellen Kinderschutzes. Für die Diskussionen und Entwicklungen im Kinderschutz der letzten Jahre lassen sich unterschiedliche Überschriften finden. Diese sind abhängig von den dominierenden Paradigmen eines Kinder- und Jugendhilfediskurses, der Praxisentwicklung und nicht zuletzt von Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen.

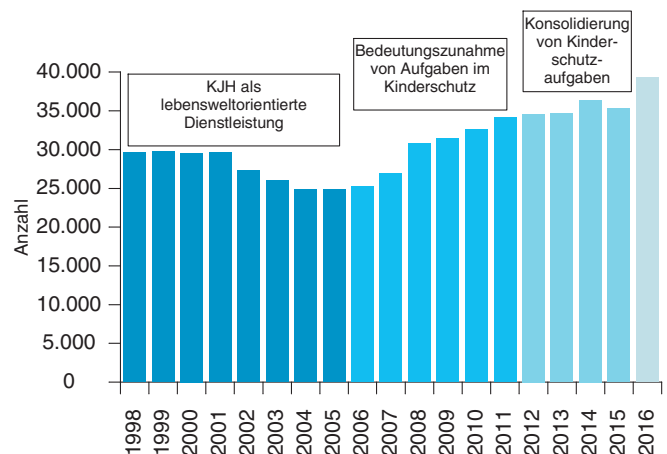
Ein Indikator für Konjunkturen im Kinderschutz sind die Zahlen zu den jährlich durchgeführten Inobhutnahmen. Sie sind das Instrument für die kommunalen Jugendämter in Krisen- bzw. Notfallsituationen unmittelbar und elternunabhängig das Kind oder den Jugendlichen zumindest vorläufig jenseits des bisherigen Lebensmittelpunktes unterzubringen. Dabei wird im § 42 SGB VIII unterschieden zwischen Inobhutnahmen auf Bitten des Kindes oder Jugendlichen, Inobhutnahmen bei dringender Gefahr für das Wohl des Kindes oder Jugendlichen sowie Inobhutnahmen bei unbegleiteten Einreisen von Minderjährigen (vgl. Wiesner 2015, S. 810).

Blickt man auf die Entwicklung bei den Fallzahlen zur Inobhutnahme seit 1998 – ohne die Fälle aufgrund einer unbegleiteten Einreise, die insbesondere in den Jahren ab 2010 deutlich angestiegen sind und mittlerweile die größte Gruppe von Inobhutnahmen ausmachen (vgl. Kom^{Dat} 3/2016) –, so weist die Statistik für die Berichtsjahre Ende der 1990er-Jahre noch ein stabiles Volumen von knapp 30.000 Fällen pro Jahr aus (vgl. Abb. 1). Danach sind die Fallzahlen bis Mitte der 2000er-Jahre auf unter 25.000 zurückgegangen, ehe sie bis Mitte der 2010er-Jahre auf rund 35.000 und im Berichtsjahr 2016 sogar auf über 39.000 Fälle angestiegen sind.

Im Folgenden werden diese Etappen der Fallzahlenentwicklung für die Inobhutnahmen seit 1998 in Verbindung gebracht zu Kinderschutzthemen. Es wird sich zeigen, dass man auf dieser Grundlage von unterschiedlichen Episoden einer Kinderschutzgeschichte der letzten 20 Jahre im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe inklusive ihrer Schnittstellen zu anderen Agenturen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens sprechen kann. Da als

Referenzpunkt auch auf bisher erschienene Kom^{Dat}-Ausgaben Bezug genommen wird, liegt der zu beobachtende Zeitraum zwischen 1998 und heute.

Abb. 1: Vorläufige Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen) durch die Jugendämter (Deutschland; 1998 bis 2016; Angaben absolut)¹



¹ Ohne die Fälle aufgrund der unbegleiteten Einreise einer bzw. eines Minderjährigen.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Vorläufige Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen); versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

1998 bis 2005: Kinder- und Jugendhilfe als lebensweltorientierte Dienstleistung

Als die erste Ausgabe von Kom^{Dat}-Jugendhilfe 1998 erschien, war das SGB VIII rund siebeneinhalb Jahre in Kraft. Mit Ablösung des eingriffsorientierten Jugendwohlfahrtsgesetzes durch das präventionsorientierte Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) vollzog sich 1990/91 nach mehr als 20-jähriger fach- und gesellschaftspolitischer Debatte, beispielsweise im Kontext des Achten Jugendberichts (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 1990), in der alten Bundesrepublik ein Perspektivwechsel in der Kinder- und Jugendhilfe. Die jahrelangen Reformforderungen waren Ende der 1980er-Jahre in ein Gesetz gemündet, welches fortan die Unterstützung und Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung in den Mittelpunkt des jugendhilferechtlichen Handelns stellen sollte (vgl. AGJ 2015). Kinder, Jugendliche und vor allem Eltern werden seither mehr als Subjekte mit individuellen Rechtsansprüchen und Beteiligungsrechten gesehen. Dieser Paradigmenwechsel

für die Kinder- und Jugendhilfe hin zu einer lebensweltorientierten Dienstleistung prägte – betrachtet man allein die Ausführungen im Neunten Jugendbericht – die fachpolitische Diskussion der 1990er- bis in die 2000er-Jahre hinein in besonderer Weise (vgl. z.B. Deutscher Bundestag 1994).

Kinder sind in dieser Zeit oder auch in den Jahrzehnten davor aufgrund von Vernachlässigung und Misshandlungen in ihren Familien zu Tode gekommen. Bereits Anfang der 1990er-Jahre hatte der sogenannte „Osnabrücker Fall“ und der sich anschließende Strafprozess gegen eine Mitarbeiterin des Jugendamtes die Fachöffentlichkeit beschäftigt (vgl. z.B. Mörsberger/Restemeier 1997). Auch die jeweils erschütternden Fälle von Kindstötungen Anfang der 2000er-Jahre waren ein Thema in der Fachliteratur (vgl. z.B. DIJUF 2004). Die in dieser Zeit auftretenden Kinderschutzfälle wurden unter dem Aspekt des doppelten Mandats von Hilfe und Kontrolle in der Kinder- und Jugendhilfe intensiv diskutiert (vgl. etwa Baltz 2001).

Dennoch wurden diese Einzelfälle nicht zuletzt aufgrund fehlender Daten im Rahmen der Analysen der KJH-Statistik so gut wie nicht aufgegriffen. Dabei waren diese Fälle keineswegs nur ein Thema für die Kinder- und Jugendhilfe, sondern es wurde auch darüber hinaus in den Medien darüber berichtet, wenngleich auch nicht mit dem Echo und den Auswirkungen wie einige Jahre später. So wurde beispielsweise über den Prozess zum Fall Jenny aus Stuttgart und die damit verbundene Anklage gegen 2 Sozialarbeiter/-innen von Jugendämtern berichtet (vgl. Friedrichsen 1999, S. 90f). Auch ereignete sich 2001 der „Fall Pascal“ in Saarbrücken, der bis heute nicht aufgeklärt ist. Dieser Fall ist seither inklusive der dazu gehörigen Gerichtsverhandlungen Gegenstand von Berichterstattungen und Sachbüchern, und zwar auch über die üblichen Grenzen des Fachdiskurses der Kinder- und Jugendhilfe hinaus (vgl. z.B. Gräbner 2008).

Der Kinder- und Jugendhilfediskurs arbeitete sich zu dieser Zeit und vor dem Hintergrund dieser und anderer Fälle immer noch an der strukturellen Ambivalenz von „Hilfe und Kontrolle“ ab. In der fortwährend herzustellenden Balance zwischen Dienstleistungsorientierung, staatlichem Wächteramt und Garantenstellung im Kinderschutz wurden fachliche Standards und Qualitätskriterien für den Allgemeinen Sozialen Dienst in Verbindung mit einer besseren Ressourcenausstattung der Dienste diskutiert (vgl. z.B. Verein für Kommunalwissenschaften 2001; 2002). Diese Kinderschutzfälle und der Diskurs über mögliche Konsequenzen führten aber keineswegs dazu, dass die Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe als eine ausschließlich personenbezogene soziale Dienstleistung infrage gestellt wurde.

So wurden bis etwa 2001 konstant jährlich knapp 30.000 Inobhutnahmen durchgeführt (vgl. Abb. 1). Berücksichtigt man unterdessen, dass in der Folge bis Mitte der 2000er-Jahre diese Zahlen auf unter 25.000 pro Jahr gesunken sind, deutet sogar einiges darauf hin, dass sich im Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe das Dienstleistungsparadigma gegenüber dem Interventionsgedanken mehr als behauptet hat (vgl. Pothmann/Wilk 2011). Auch ist mit Blick auf die besondere Vulnerabilität von Säuglin-

gen und Kleinkindern festzustellen, dass sich bis 2005 die Häufigkeit der jährlich in Obhut genommenen unter 6-Jährigen nicht wesentlich erhöht hat.¹

Die Gruppe von Kleinkindern und Säuglingen spielte auch in den Kom^{Dat}-Ausgaben zu den Inobhutnahmen aus dieser Zeit so gut wie keine Rolle. Gleichwohl wurde in diesen Jahren in Kom^{Dat} auch mehrfach die Inobhutnahmeentwicklung zum Thema gemacht, beispielsweise mit Blick auf steigende Fallzahlen bei weiblichen Jugendlichen (vgl. Kom^{Dat} 1/1999), Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie Flächenländern und Stadtstaaten (vgl. Kom^{Dat} 2/2000) oder auch die Zunahme bei der Dauer von Inobhutnahmen (vgl. Kom^{Dat} 3/2003).

2006 bis 2011: Die Wiederentdeckung des Kinderschutzes als staatlicher Schutzauftrag

Bis Mitte der 2000er-Jahre entwickelte sich aber nach und nach eine breite öffentliche Debatte über Vernachlässigungen, Misshandlungen und einen Missbrauch von Kindern. Die Jugendämter gerieten nach und nach massiv unter Druck. Aber auch allgemein stieg die gesellschaftliche und institutionelle Aufmerksamkeit gegenüber Vernachlässigungen und Misshandlungen. Dies lässt sich auch anhand der steigenden Anzeigezahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik wegen einer „Misshandlung von Schutzbefohlenen“ ablesen. Die Zahl der von der Polizei registrierten entsprechenden Anzeigen zum Tatbestand der „Misshandlungen von Schutzbefohlenen gem. § 225 StGB“ verdoppelte sich nahezu im Verhältnis zur altersentsprechenden Bevölkerung von 1,9 auf 3,6 pro 10.000 unter 6-Jährige zwischen 2000 und 2006 und stieg auch in den Folgejahren weiter an (vgl. Tab. 1).²

An diesen Entwicklungen hatten auch die massiven medialen Aufbereitungen der Todesfälle wie bei „Kevin“ 2006 in Bremen oder bei „Lea-Sophie“ 2007 in Schwerin, aber auch andere Kindstötungen maßgeblichen Einfluss (vgl. Brandhorst 2015). Über die damit oftmals verbundene Kritik an der Kinder- und Jugendhilfe und den Jugendämtern wurde auch der Handlungsdruck im politischen Raum größer. Dies mündete beispielsweise 2007 in die Einrichtung des NZFH („Nationales Zentrum Frühe Hilfen“) oder auch 2012 im Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes (vgl. Deutscher Bundestag 2011), nachdem einige Jahre vorher ein erster Anlauf für eine umfassendere Gesetzesnovelle gescheitert war (vgl. Deutscher Bundestag 2009).

Die AKJ^{Stat} reagierte im Rahmen von Kom^{Dat} auf diesen gesellschaftlich breiten Diskurs im Oktober 2006 mit dem Sonderheft „Kevin. Und die Folgen“. Mit dieser Ausgabe sollte ein Beitrag zur Versachlichung einer bisweilen bizarr aufgeregt geführten Kinderschutzdebatte geleistet werden. Hierfür wurde im Heft ein Blick in die Todesursachenstatistik auf die zweifelsohne zu hohen, aber dennoch im Vergleich zu den 1980er- und 1990er-Jahren vergleichsweise niedrigen Zahlen zu den Kindstötungen durch sogenannte „tätliche Angriffe“ geworfen. Hinzu kamen Aus-

1 Siehe auch www.ifh.forschungsverbund.tu-dortmund.de/staatlicher-schutzauftrag/vorlaeufige-schutzmassnahmen (Zugriff 15.05.2018).

2 Siehe auch www.ifh.forschungsverbund.tu-dortmund.de/gewalt-gegen-kinder/koerperliche-misshandlungen (Zugriff 15.05.2018).

Weiterentwicklung der KJH-Statistik für eine Verbesserung der Datengrundlage zum institutionellen Kinderschutz

Die Nutzung der Daten zu den Gefährdungseinschätzungen in Jugendämtern sowie die Auseinandersetzung mit dem Erhebungsinstrument selbst haben auch Verbesserungspotenziale für diese Statistik deutlich werden lassen (vgl. Kom^{Dat} 1/2016). Zumindest 3 Aspekte sollen hier benannt werden:

1. Die Erhebung unterscheidet bei den Ergebnissen der Gefährdungseinschätzung zwischen „Kindeswohlgefährdung“, „latente Kindeswohlgefährdung“ sowie „Hilfe und Unterstützungsbedarf“ und „keine Kindeswohlgefährdung und kein Hilfe-/Unterstützungsbedarf“. In der Auswertung stellt sich die Kategorie der „latenten Kindeswohlgefährdung“ als problematisch dar. Eine Präzisierung der Gesamtbewertung der Gefährdungssituation durch eine begriffliche Schärfung dieses „Graubereichs“ einer Gefährdung wäre dringend notwendig. Der jetzige Begriff der „latenten Kindeswohlgefährdung“ wird in der Praxis unterschiedlich interpretiert und eignet sich hierfür eher nicht.

2. Vor dem Hintergrund der Entwicklung in den Frühen Hilfen mit flächendeckendem Ausbau entsprechender Netzwerke sollte der Gesundheitsbereich als wichtiger Kooperationspartner besser sichtbar gemacht werden. Die derzeit in der Statistik vorgesehene Merkmalsausprägung in Form einer Sammelkategorie „Hebamme, Arzt, Klinik, Gesundheitsamt u.ä. Dienste“ ist mit Blick auf die

Bedeutung der Meldergruppe zu grob und unspezifisch. Vor dem Hintergrund einer notwendigen Geheimhaltung von Einzelfällen im Rahmen der statistischen Analysen muss jedoch eingeräumt werden, dass die aktuellen Fallzahlen zu den Gefährdungseinschätzungen für diese Meldergruppe zu gering für weitere Differenzierungen sein könnten.

3. Eine zentrale Absicht der Erweiterung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistiken um eine Erhebung zu den Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII war die Ausweitung der Datenbasis im Kinderschutz, und zwar insbesondere bezogen auf Maßnahmen der Jugendämter zum Schutz von Kindern. Mit Blick auf die Anzahl der behördlich festgestellten und bearbeiteten Kinderschutzfälle kann die amtliche 8a-Statistik auch einen wichtigen Beitrag leisten. Wie viele gefährdete Kinder allerdings hinter dieser fallbezogenen Statistik stehen, bleibt unbeantwortet, da unter Umständen von der Meldung ebenfalls betroffene Geschwisterkinder und vor allem Mehrfachmeldungen innerhalb eines Erhebungsjahres nicht identifiziert werden können. Diese Leerstelle sollte zukünftig dringend angegangen werden. Eine Möglichkeit, die Zahl der gefährdeten Kinder im Rahmen der 8a-Statistik wenigstens einzugrenzen, ist das Kenntlichmachen von wiederholten Meldungen zu demselben Kind innerhalb eines Jahres (zumindest bezogen auf das jeweils meldende Jugendamt). Hierfür wäre die Ergänzung eines entsprechenden Merkmals in der „8a-Statistik“ notwendig.

wertungen der Statistiken zu den Hilfen zur Erziehung, zu Schutzmaßnahmen und familiengerichtlichen Entscheidungen. Im Fokus standen hierbei jeweils die Beiträge der Kinder- und Jugendhilfe zu einem institutionellen Kinderschutz. Insgesamt stellte das Heft aus heutiger Sicht auch eine Bilanz der damaligen Datenlage zum Kinderschutz dar. So wurden nicht nur verfügbare Daten zu dem Themenkomplex aufgegriffen, sondern es wurden auch fehlende Daten und die zu schmale Wissensbasis kritisiert.³

In Ausgaben der Folgejahre wurden immer wieder Beiträge zum Kinderschutzthema verfasst. Dabei wurden die verfügbaren Daten mit Blick auf den aktuellen Stand des Diskurses kommentiert.⁴ Über diese Kom^{Dat}-Berichterstattung bildeten sich Indikatoren heraus, mit denen nicht nur bis heute Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe und dem institutionellen Kinderschutz dargestellt werden können, sondern die auch Gradmesser für eine gesellschaftliche und institutionelle Sensibilität gegenüber Gefährdungslagen vor allem von Säuglingen und Kleinkindern sein können.⁵

3 Auch andere Beiträge griffen in den Folgejahren die Qualität der empirischen Grundlagen für die Kinderschutzdebatte auf und markierten Wissenslücken (vgl. z.B. Kindler 2009; Fendrich/Pothmann 2010; Künster u.a. 2011).

4 „Kleine Kinder – große Sorgen“, Kom^{Dat} 3/2007; „Im Lichte von KICK – im Schatten von Kevin“, Kom^{Dat} 3/2008; „Wenn das Kindeswohl gefährdet ist“, Kom^{Dat} 2/2009; „Wieviel Kinderschutz steckt in der Beratung?“, Kom^{Dat} 1/2010.

5 Ein Großteil dieser Indikatoren wird im Rahmen eines Internetangebots des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund unverändert bzw. geringfügig modifiziert in kommentierter Form fortgeschrieben (vgl. <http://ifh.forschungsverbund.tu-dortmund.de>; Zugriff: 15.05.2018).

Die über die Statistiken zu beobachtenden Veränderungen zwischen 2006 und 2016 zeigen, dass in diesen Zeiträumen insbesondere in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre die Zahl der Inobhutnahmen, die der familienersetzenden Hilfen zur Erziehung sowie mit Abstrichen auch die der Sorgerechtsentzüge durch die Familiengerichte gestiegen sind. Mitte der 2010er-Jahre deuten die Ergebnisse hingegen diesbezüglich auf eine sich konsolidierende Handlungspraxis im Kinderschutz hin – eine Hypothese, die sich mit den bereits genannten Indikatoren, aber auch mit den seit 2012 verfügbaren Ergebnissen zu den Gefährdungseinschätzungen erhärten lässt (vgl. Tab. 1).

Dies gilt umso mehr, als dass die etwas niedrigeren Fallzahlen für das Berichtsjahr 2012 aller Voraussicht nach auf Untererfassungen bei der erstmaligen Durchführung dieser Erhebung zurückzuführen sein dürften (vgl. Mühlmann/Pothmann/Kopp, 2015, S. 107ff.).

Die erkennbaren Entwicklungen in den Statistiken beinhalten also zumindest Hinweise auf eine höhere Sensibilität sowie eine präzisere Wahrnehmung beim Handeln im Kinderschutz einerseits, deuten andererseits aber auch eine spürbar gewordene Verunsicherung in den Institutionen an – als Sorge vor einem möglicherweise zu späten Intervenieren (vgl. Kom^{Dat} 3/2008). Dies gilt insbesondere für Klein- und Kleinstkinder aufgrund der höheren Vulnerabilität dieser Gruppen gegenüber kindeswohlgefährdenden Situationen. Diese höhere Verletzbarkeit von Kindern vor allem in den ersten Lebensjahren ist ein für die Kommentierung der in Kom^{Dat} präsentierten Datenreihen zentraler Umstand, zumal sich daraus erhöhte Anforderungen

an die Reaktionsqualität und -geschwindigkeit der Sozialen Dienste ergeben (vgl. Kom^{Dat} 2/2009).

Tab. 1: Entwicklung von Gefährdungseinschätzungen, Inobhutnahmen und familienersetzenden Hilfen zur Erziehung im Falle von unter 6-jährigen Kindern sowie Misshandlungen und Tötungsdelikten an Kindern dieses Alters (Deutschland; 2006 bis 2016; Angaben pro 10.000 der altersentsprechenden Bevölkerung)

	Misshandlung von Schutzbefohlenen ¹	Tötungsdelikte ¹	Gefährdungseinschätzungen der Jugendämter ²	Inobhutnahmen ³	Familienersetzende Hilfen zur Erziehung ⁴
2006	3,6	4,3	/	9 (4)	15 (/)
2008	4,4	4,3	/	13 (6)	24 (12)
2010	4,5	3,8	/	14 (6)	25 (12)
2012	4,2	2,4	117 (38)	16 (7)	27 (13)
2014	4,5	3,2	132 (39)	16 (6)	27 (13)
2016	4,3	3,0	131 (40)	17 (7)	25 (11)

(1) Die Angaben zur Misshandlung von Schutzbefohlenen sowie zu den verschiedenen Tötungsdelikten stammen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und basieren auf den bei der Polizei eingegangenen Anzeigen. (2) Hier werden im Rahmen der KJH-Statistik die Verfahren gem. § 8a SGB VIII dargestellt. Die Ergebnisse in Klammern stehen für die Zahl der Fälle mit dem Ergebnis einer (latenten) Kindeswohlgefährdung. (3) Die Angaben der KJH-Statistik berücksichtigen alle Fälle der vorläufigen Schutzmaßnahmen für Kinder im angegebenen Alter, die Ergebnisse in Klammern nur die Fälle aufgrund einer Vernachlässigung, einer Kindesmisshandlung und/oder mit Anzeichen für einen sexuellen Missbrauch. (4) Dargestellt werden aus der KJH-Statistik die im Erhebungsjahr begonnenen Hilfen für familienersetzende Maßnahmen im Rahmen von Vollzeitpflege und Heimerziehung (§§ 33 und 34 SGB VIII). Angaben zur Erziehungsberatung sowie zu ambulanten Leistungen werden nicht berücksichtigt (vgl. Fendrich/Tabel i.d.H.). Die Werte in Klammern stehen für die im Berichtsjahr begonnenen Hilfen aufgrund einer Kindeswohlgefährdung. Bei den Angaben werden sowohl der Hauptgrund als auch der Zweit- und Drittgrund berücksichtigt. Für 2006 wurden noch keine Gründe für die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung erhoben.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Gefährdungseinschätzungen der Jugendämter; versch. Jahrgänge; BKA: Polizeiliche Kriminalstatistik; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Vor diesem Hintergrund hat sich der Bedarf an familienersetzenden Maßnahmen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung deutlich erhöht. Dies ist für das Verhältnis von Vollzeitpflege und Heimerziehung nicht folgenlos geblieben: Analysen zeigen, dass zu dieser Zeit wegen fehlender Pflegefamilien die Unterbringungszahlen von unter 6-jährigen Kindern in Heimen bzw. stationären Settings gestiegen sind (vgl. Kom^{Dat} 1+2/2011; 3/2011).

2012 bis heute: Das Bundeskinderschutzgesetz als Konsolidierungsprogramm

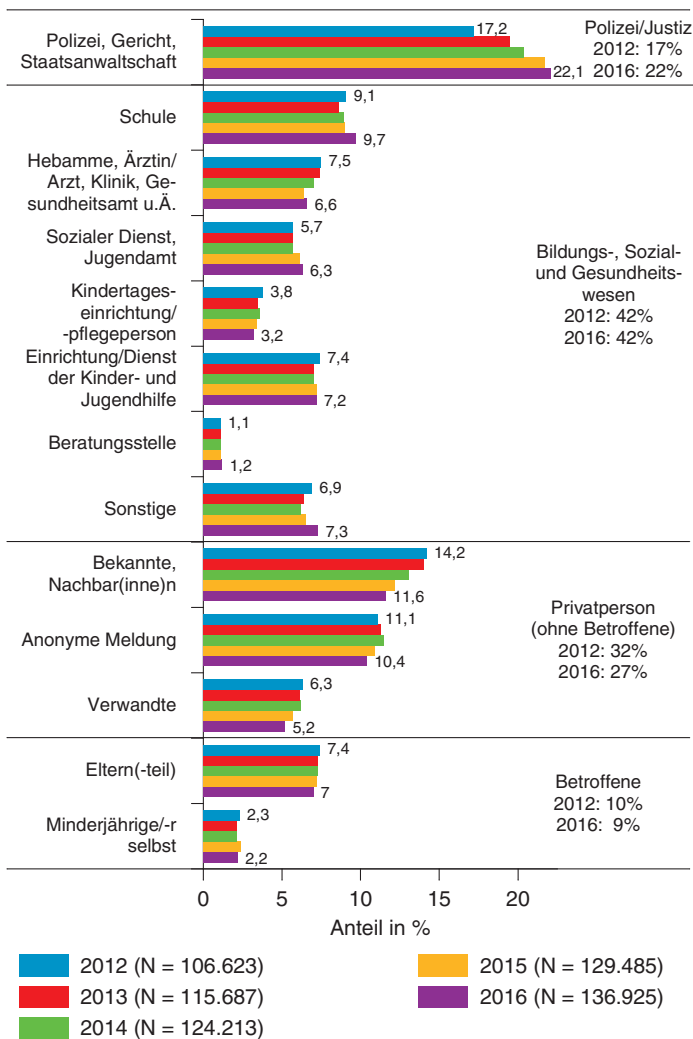
Mit der Erweiterung der amtlichen Statistik im Zuge der Einführung des Bundeskinderschutzgesetzes wird vonseiten des Gesetzgebers der Versuch unternommen, einen Teil dieser, in den letzten Jahren markierten, Wissenslücken durch die statistische Erfassung der Gefährdungseinschätzungen in Jugendämtern zu reduzieren (vgl. Grundmann/Lehmann 2012). Neben der Einführung einer neuen Teilerhebung zu den Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII (§ 98 Abs. 1 Nr. 12; § 99 Abs. 6 SGB VIII) – der sogenannten „8a-Statistik“ – werden bestehende Erhebungen zu den „Erzieherischen Hilfen“ und den „Vorläufigen Schutzmaßnahmen“ um das Merkmal „vorangegangene Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII“ erweitert (§ 99 Abs. 1 und 2 SGB VIII).

Seit 2013 werden in Kom^{Dat} jährlich die aktuellen Ergebnisse der „8a-Statistik“ mit Blick auf die Gefährdungslagen von Kindern und Jugendlichen, auf die Sensibilität von privaten und professionellen Akteuren für das Erkennen von Kindeswohlgefährdungen und die Leistungsfähigkeit eines institutionellen Kinderschutzes diskutiert. Die verfassten Beiträge haben sich dabei konkret auseinandergesetzt mit

- der Qualität der erstmalig für das Jahr 2012 erhobenen Daten,
- regionalen Unterschieden zwischen Ländern und zwischen Kommunen,
- Ergebnissen zur Altersverteilung,
- Befunden zu familiären Kontexten der betroffenen Familien,
- Resultaten zu den Ergebnissen der „8a-Verfahren“ mit Blick auf die Gesamtbewertung der (vermeintlichen) Gefährdungssituation einerseits sowie hinsichtlich möglicher neu eingerichteter Hilfen im Anschluss an das Verfahren andererseits,
- aber auch den Angaben zu Meldewegen und -gruppen sowie den sich daraus ableitbaren Schlussfolgerungen für die Kommunikationsstrukturen und Netzwerkverbindungen im institutionellen Kinderschutz.

Die Analysen zu den Meldergruppen sind ein zentraler Baustein der regelmäßigen Auswertungen zur „8a-Statistik“, geben diese doch Hinweise darauf, inwiefern institutioneller Kinderschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet und verstanden wird (vgl. Kaufhold/Pothmann 2015). Mit Blick auf die einzelnen Meldergruppen zeigt sich bei den Ergebnissen zu den Gefährdungseinschätzungen, dass insbesondere die konkreten Hinweise von Polizei und Justiz bei den Jugendämtern quantitativ an Bedeutung für die Durchführung von Gefährdungseinschätzungen gewonnen haben. Hingegen sind Meldungen von Privatpersonen sowie von den Betroffenen selbst anteilig zurückgegangen. Bei den institutionellen Meldergruppen aus dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen: beispielsweise eine tendenzielle Zunahme bei Schulen, anteilig etwas geringere Werte für die Kindertagesbetreuung und auch ein Rückgang beim Gesundheitswesen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Gefährdungseinschätzungen der Jugendämter nach Meldergruppen (Deutschland; 2012 bis 2016; Anteil in %)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Gefährdungseinschätzungen der Jugendämter; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Zwischen verbesserter Datenlage und Weiterentwicklungsbedarf empirischer Grundlagen

Mit der gestiegenen gesellschaftlichen Sensibilität für mögliche Gefährdungen von Kindern durch Misshandlung und Vernachlässigung haben sich in den letzten 20 Jahren auch die empirischen Grundlagen zum Kinderschutz verbessert. Die Gründe hierfür sind vielfältig, aber es hängt auch mit einer intensiveren und differenzierteren Nutzung der hierzu vorliegenden Ergebnisse der KJH-Statistik zusammen. Von Bedeutung ist aber auch das Erschließen weiterer Datenquellen aus anderen Bereichen als der Kinder- und Jugendhilfe. Doch es ist nicht allein die regelmäßige Verwendung vorliegender Daten, die zu einer Verbreiterung der Wissensbasis zum institutionellen Kinderschutz geführt hat. Darüber hinaus hat sich positiv ausgewirkt, dass durch das Bundeskinderschutzgesetz, in dessen Zentrum die flächendeckende Etablierung lokaler Vernetzungsstrukturen zur frühen Unterstützung für ein gesundes Aufwachsen steht, bereits bestehende Erhebungen um wenige Merkmale ausgeweitet wurden sowie mit der „8a-Statistik“ eine Teilerhebung zusätzlich eingeführt wurde. Gleichwohl gibt es genau zu dieser noch vergleichsweise jungen Erhebung der KJH-Statistik Weiterentwicklungsbedarf, um die Datenlage noch besser zu machen (siehe auch Infokasten).

Gudula Kaufhold/Jens Pothmann

Die Kinder- und Jugendarbeit und ihre Statistik: Vom Suchen und Finden

Wenn Kom^{Dat} in den letzten 20 Jahren die Kinder- und Jugendarbeit in den Blick genommen hat – das passierte mangels Daten weitaus seltener als bei Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung –, so hatte das häufig mit Suchbewegungen zu tun. Diese werden auch im Fokus dieses Beitrags stehen. Gesucht wurden beim Thema „Kinder- und Jugendarbeit“ die richtigen Lesarten für zu beobachtende Entwicklungen bei Ausgaben, Beschäftigten, Einrichtungen oder auch den Angeboten. Häufig waren die Eckwerte zu den jährlichen finanziellen Aufwendungen auch im Verhältnis zu den Kinder- und Jugendhilfeausgaben insgesamt der Ausgangspunkt für die Suchbewegungen. Das Spektrum der sich hierüber eröffnenden Themen ist beachtlich und reicht beispielsweise vom Selbstverständnis und dem eigenen Anspruch des Feldes über Personaleinsatz und das Angebotsspektrum bis hin zu politisch formulierten Aufträgen und gesellschaftlich gesetzten Erwartungen an die Kinder- und Jugendarbeit. Gesucht wurde aber auch aufgrund fehlender Vollständigkeit der Erhebungsergebnisse sowie fehlender Erhebungsinstrumente eine valide Datengrundlage. Auf der einen Seite haben Kritikpunkte an der Datenlage von vor 20 Jahren auch heute noch ihre Gültigkeit, auf der anderen Seite hat sich die Datenlage für die Kinder- und Jugendarbeit in den letzten Jahren aber auch deutlich verbessert.

Die Kom^{Dat}-Ausgaben der letzten 20 Jahre haben für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendarbeit insbesondere die Entwicklung ihrer Strukturen beleuchtet. Ein Stück Zeitgeschichte sind dabei aus heutiger Sicht die damals diskutierten Fragen nach der Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit in Ostdeutschland (vgl. Kom^{Dat} 1/1998; 3/1998; 1/1999; 3/2000). Aktuellere Analysen in Kom^{Dat} unterscheiden für die Kinder- und Jugendarbeit nicht nur Ost- und Westdeutschland, sondern betrachten eher die Differenzen zwischen den 16 Ländern – z.B. mit Blick auf Veränderungen des Personalbestandes (vgl. Kom^{Dat} 2/2016). Die Entwicklung der personellen und finanziellen Ressourcen wurde aber insgesamt in den letzten beiden Dekaden immer wieder nach Veröffentlichung der Ergebnisse der jeweils aktuellen Erhebung zu den Einrichtungen und den dort tätigen Personen betrachtet. Bei der Kommentierung der Ergebnisse haben die immer lauter werdenden Rufe nach Wirkungsnachweisen zur Rechtfertigung der finanziellen Aufwendungen für dieses Arbeitsfeld eine Rolle gespielt (vgl. Kom^{Dat} 1+2/2008; 1/2012; 2/2016).

Neben den Strukturen wurde seit Ende der 1990er-Jahre versucht, auch die Angebote und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit mithilfe der KJH-Statistik einer wissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen. Dabei standen inhaltliche Fragen wie beispielsweise die nach der Reichweite oder auch die nach der Akzeptanz von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit im Fokus. Spätestens seit dem „PISA-Schock“ Anfang der 2000er-Jahre wurde dabei auch verstärkt der Bildungsbeitrag der Kinder- und Jugendarbeit und ihr Verhältnis zur Schule thematisiert (vgl. Kom^{Dat} 3/1998; 3/2005; 1/2017; 2+3/2017). Diese Auswertungsperspektive ist in besonderer Weise durch das Aussetzen der früheren Maßnahmenstatistik sowie die Neukonzeption und den Beginn einer Erhebung zu den öffentlich geförderten Angeboten gekennzeichnet (siehe Infokasten).

Nicht nur hinsichtlich der Erfassung von Angeboten, sondern insgesamt sind methodische Fragen nach der Qualität statistischer Daten über die Kinder- und Jugendarbeit ein „Dauerbrenner“ für Kom^{Dat}. Zumindest ein Grund hierfür ist die Beschaffenheit des Arbeitsfeldes selber: Einerseits zeichnet es sich durch ein besonderes Maß an Heterogenität bezogen auf z.B. Adressat(inn)en, Handlungsfelder oder auch Träger aus. Es kann zumindest für Außenstehende, aber mitunter auch für Insider diffus, chaotisch und/oder verwirrend wirken. Auch dass die Kinder- und Jugendarbeit stark durch ehrenamtliches Engagement geprägt wird und sich daher Strukturen und Ansprechpersonen häufiger als in anderen Arbeitsfeldern verändern, erschwert die Arbeit sowohl der Statistischen Ämter als auch der (wenigen) Wissenschaftler/-innen, die sich mit quantitativen Erhebungen dieses Feldes befassen. Andererseits hat sich die Kinder- und Jugendarbeit selbst auch immer wieder skeptisch gegenüber vor allem quantitativen Erhebungen gezeigt.

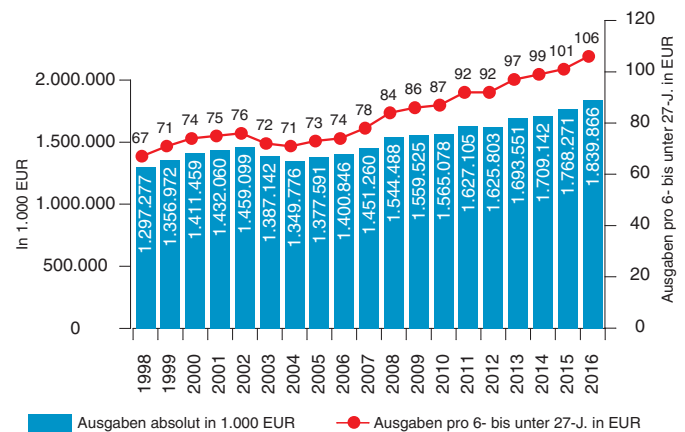
Zumindest aber in den letzten beiden Jahrzehnten sind diesbezüglich jedoch Änderungen zu beobachten. Statistiken werden verstärkt genutzt, um notwendige Prozesse einer Vergewisserung nach innen und nach außen zu untermauern. Sie werden gebraucht für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn, für die Unterstützung von Pra-

xisentwicklung, aber auch für Standortbestimmungen im politischen Raum – beispielsweise um behauptete gesellschaftspolitische Relevanz zu belegen oder wenigstens zu plausibilisieren (vgl. Corsa/Lindner/Pothmann 2018). Daher wurden auch in Kom^{Dat} immer wieder die Bemühungen zu einer präziseren statistischen Darstellung dieses drittgrößten Arbeitsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe dokumentiert (vgl. Kom^{Dat} 1/2002; 2/2002; 1/2006; 2/2009; 2/2015; 2/2016).

Personalarückgänge trotz steigender Ausgaben

Die KJH-Statistik erfasst jährlich die finanziellen Aufwendungen für Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit. Für 2016 weist die amtliche Statistik Ausgaben in Höhe von 1,84 Mrd. EUR aus. Das entspricht umgerechnet einem fiktiven Betrag von 106 EUR pro jungen Menschen im Alter von 6 bis unter 27 Jahren (vgl. Abb. 1). Zum Vergleich: Für das Jahr 1998 ergeben die statistischen Berechnungen noch einen Wert von 67 EUR auf der Basis von 1,30 Mrd. EUR. Die Ausgaben für dieses Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe sind somit seit Ende der 1990er-Jahre deutlich gestiegen, und zwar nicht nur nominal, sondern nach den Berechnungen von Schilling (i.d.H.) zumindest für den Zeitraum 2006 bis 2016 auch real.

Abb. 1: Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften für die Kinder- und Jugendarbeit (Deutschland; 1998 bis 2016; Angaben in 1.000 EUR und pro 6- bis unter 27-Jährigen)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Im Gegensatz zu den beschriebenen Entwicklungen der finanziellen Ressourcen für die Kinder- und Jugendarbeit zeigt sich beim Personal nicht nur zwischen 2006 und 2016, sondern auch schon seit Ende der 1990er-Jahre alles in allem ein Abbau. Im Verhältnis zur altersentsprechenden Bevölkerung betrifft der Rückgang zunächst den Zeitraum 1998 bis 2006 sowie zwischen 2010 und 2014, während sowohl 2010 als auch 2016 im Vergleich zum vorherigen Ergebnis leichte Zugewinne bei den Beschäftigten über die Statistik ausgewiesen werden.

Bei einer Umrechnung der Zahl der Beschäftigten und ihrer wöchentlichen Beschäftigungszeiten auf die sogenannten „Vollzeitäquivalente“ relativiert sich das Bild vom

Beschäftigungsabbau in der Kinder- und Jugendarbeit etwas. Ein Rückgang personeller Ressourcen zeigt sich nach dieser Rechnung noch zwischen 1998 und 2006, während die Ergebnisse nach 2006 zur Personalausstattung des Arbeitsfeldes im Vergleich zu den Veränderungen bis Mitte der 2000er-Jahre konstant ausfallen (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Tätige Personen u. Vollzeitäquivalente in der Kinder- u. Jugendarbeit (KJA) (Deutschland; 1998 bis 2016; Angaben absolut und pro 10.000 der 6- bis unter 27-J.)¹

	Anzahl der ...		Anzahl pro 10.000 der 6- bis unter 27-Jährigen für ...	
	tätigen Personen in Arbeitsbereichen der KJA	Vollzeitäquivalente der tätigen Personen in Arbeitsbereichen der KJA ²	tätige Personen in Arbeitsbereichen der KJA	Vollzeitäquivalente der tätigen Personen in Arbeitsbereichen der KJA ²
1998	44.560	33.292	23,1	17,3
2002	39.137	27.541	20,4	14,4
2006	33.631	19.814	17,9	10,5
2010	35.959	20.734	20,1	11,6
2014	29.126	17.565	16,9	10,2
2016	30.302	18.652	17,4	10,7

1 Die KJH-Statistik erfasst die tätigen Personen nach Arbeitsbereichen. Damit ist der überwiegende Tätigkeitsbereich gemeint. Zur Kinder- und Jugendarbeit werden folgende Arbeitsbereiche zusammengefasst: Kulturelle Jugend(bildungs)arbeit, außerschulische Jugendbildungsarbeit, Kinder- und Jugenderholung, internationale Jugendarbeit, freizeitbezogene, offene Jugendarbeit und Jugendpflege, Jugendverbandsarbeit, mobile Jugendarbeit, Jugendberatung (gem. § 11 SGB VIII), Spielplatzwesen. Bis 2014 wurde die Erhebung alle 4 Jahre durchgeführt und seit 2014 werden die Daten alle 2 Jahre erhoben.

2 Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wird das wöchentliche Beschäftigungsvolumen aller tätigen Personen durch den wöchentlichen Beschäftigungsumfang einer Vollzeitstelle geteilt. Hierbei werden für die Darstellung in dieser Tabelle die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder berechneten Werte übernommen. Diese können von eigenen Berechnungen auf der Grundlage der verfügbaren Angaben zu den tätigen Personen nach deren wöchentlichen Beschäftigungsumfängen abweichen.

Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder); versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Die zumindest auf den ersten Blick gegensätzlichen Entwicklungen von Ausgaben- und Personalentwicklung irritieren und können an dieser Stelle auch nicht abschließend aufgeklärt werden. Folgende Erklärungsansätze müssten aber bei der Interpretation mit berücksichtigt werden:

- Ausgaben- und Personaldaten werden mit unterschiedlichen Erhebungsinstrumenten erfasst. Während die Statistik zu den Ausgaben nur die Aufwendungen der öffentlichen Gebietskörperschaften berücksichtigt und auch nur von diesen Stellen Angaben gemeldet werden, wird die Erhebung zu den tätigen Personen von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt. Daher lassen sich Inkohärenzen nicht vermeiden. So sind beispielsweise Jugendzentren bemüht, sich auch über weitere Finanzquellen jenseits der öffentlichen Fördergelder zu finanzieren, auch wenn diese zusätzlichen Mittel alles in allem eher einen

geringen Anteil des Gesamtetats einer Einrichtung ausmachen dürften (vgl. Seckinger u.a. 2016, S. 54f.).

- Ferner ist zu beachten, dass finanzielle Aufwendungen für die Kinder- und Jugendarbeit nicht nur Personalausgaben umfassen. Es ist zwar davon auszugehen, dass ein großer Teil der Ausgaben für personelle Ressourcen aufgewendet wird. Gleichwohl sollten bei Angeboten, die überwiegend oder vollständig durch ehrenamtliches Engagement getragen werden, sogar die laufenden Ausgaben bzw. Zuschüsse jenseits der Personalausgaben überwiegen. Darüber hinaus umfassen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendarbeit auch investive Ausgaben bzw. Zuschüsse an freie Träger, beispielsweise für den Neubau oder den Umbau von Einrichtungen.
- Bei der Ausgabenentwicklung der ersten Dekade in diesem Jahrhundert fällt zudem eine Beurteilung der Entwicklung aufgrund der Umstellung von der Karmalistik auf die Doppik schwer, zumal die Effekte dieser Umstellung nicht quantifizierbar sind (vgl. Schilling 2011, S. 71ff.).
- Für die zweite Dekade der 2000er-Jahre dürfte dieser Effekt geringer ausfallen, da ein Großteil der Kommunen die Umstellung der Haushaltssystematik vollzogen hat (vgl. Tippelt 2012, S. 135f.). So zeigt die Betrachtung von Ausgaben- und Personaldaten für den Zeitraum 2010 bis 2016 zwar eine Zunahme von 18% bei den Ausgaben bei gleichzeitigem Rückgang von 10% beim Personal, allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich im benannten Zeitraum der Arbeitskostenindex im Gesundheits- und Sozialwesen insgesamt um rund 18% erhöht hat.¹ Überträgt man diesen Wert auf die Kinder- und Jugendarbeit, relativieren sich die Ausgabensteigerungen erheblich. Gleichwohl hätten vor diesem Hintergrund die Zuwächse zwischen 2010 und 2016 bei den Ausgaben zumindest dafür ausreichen sollen, um die personellen Ressourcen für das Arbeitsfeld zu stabilisieren. Dass dies zumindest laut Statistikangaben nicht geschehen ist, wird zumindest zu einem Teil auf die bereits angeführten methodischen Gründe zurückzuführen sein, aber möglicherweise auch auf Veränderungen bei sonstigen Betriebsausgaben und Investitionsausgaben.

Personalabbau und Verschiebungen beim Altersaufbau

Die Entwicklung der Beschäftigten im Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit lässt sich in 2 Phasen einteilen – eine erste bis 2006, in der knapp 25% der tätigen Personen oder auch etwas mehr als 10.900 Beschäftigte das Arbeitsfeld verlassen haben, sowie eine zweite zwischen 2006 und 2016, in der der Personalrückgang erstens nicht mehr stetig, sondern mit Schwankungen fortschreitet, und zweitens mit knapp 10% oder auch rund 3.300 Beschäftigten geringer ausfällt als für die Jahre vorher (vgl. Tab. 1).

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Arbeitskostenindex (Index der Arbeitskosten je geleisteter Stunde) für das Gesundheits- und Sozialwesen für die Quartale 4/2010 und 4/2016 (Abfrage Genesis-Online vom 13.04.2018).

Infos zur Statistik

Die 2008 zum letzten Mal durchgeführte Erhebung zu den öffentlich geförderten Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit hatte bereits über einen längeren Zeitraum weder organisatorisch gut funktioniert, noch war das Erhebungsinstrument geeignet, um die Kinder- und Jugendarbeit im Rahmen der KJH-Statistik angemessen sichtbar zu machen. Bereits die Sachverständigenkommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht hatte Anfang der 2000er-Jahre auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung dieser Statistik hingewiesen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 104). Vor diesem Hintergrund wurde nach dem Misserfolg des Erhebungsdurchgangs für 2008 die turnusmäßige Erfassung für das Jahr 2012 ausgesetzt und der damit gewonnene Zeitraum für eine grundsätzliche Neukonzeption genutzt (vgl. Kom^{Dat} 2/2015).

Diesen mehrjährigen Diskussionsprozess von Fachpraxis, Politik und Wissenschaft, dessen Federführung beim Statistischen Bundesamt lag, gestaltete die AKJ^{Stat} mit. Den organisatorischen Rahmen des Prozesses bildeten zum einen Workshops und Arbeitsgruppen sowie Fachtagungen und Kolloquien (vgl. Pothmann/Wehmeyer/

von der Gathen-Huy 2013). Die AKJ^{Stat} führte zudem eine Testerhebung mit 92 Trägern der Kinder- und Jugendarbeit in 3 Bundesländern durch. Schließlich mündeten die Vorbereitungen zum einen in einem neuen Erhebungsinstrument und zum anderen in einem Entwurf zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen, der 2013 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde (vgl. von der Gathen-Huy/Pothmann/Schramm 2013; siehe auch: www.jugendarbeitsstatistik.tu-dortmund.de; Zugriff: 31.05.2018).

Der erste Erhebungsdurchgang der neuen Statistik für das Berichtsjahr 2015 und dessen Ergebnisse, die seit 2017 vorliegen, wiesen jedoch darauf hin, dass der Prozess der Neukonzeption noch nicht als abgeschlossen angesehen werden kann, sondern weitere Anpassungen notwendig sind. Hier sind die Statistischen Ämter sicher genauso gefordert wie Forschung und Fachpraxis, aber womöglich auch die Politik, sofern weitere gesetzliche Änderungen für eine Verbesserung dieser Erhebung notwendig werden könnten.

Im Rahmen dieser Personalrückgänge hat sich in beiden Phasen der Altersaufbau der Beschäftigten im Arbeitsfeld erheblich verändert. Für die erste Phase bis 2006 fällt der Personalrückgang je nach Altersgruppe unterschiedlich hoch aus. Die mit Abstand deutlichsten Rückgänge sind für die 30- bis unter 35-Jährigen (-3.742) sowie die 35- bis unter 40-Jährigen (-3.150) zu verzeichnen. Offensichtlich haben in diesem Zeitraum viele Beschäftigte noch vergleichsweise jung und Jahrzehnte vor dem Rentenalter das Arbeitsfeld verlassen, während gleichzeitig kaum jüngeres Personal hinzukam. Zwischen 2006 und 2016 ist die Zahl der 25- bis unter 35-jährigen Beschäftigten in einem deutlich geringeren Umfang zurückgegangen, und anteilig an den tätigen Personen insgesamt haben die Altersgruppen sogar wieder an Bedeutung hinzugewonnen. Parallel dazu gab es – augenscheinlich aufgrund des Verbleibens eines Teils der Beschäftigten im Arbeitsfeld und deren Älterwerden – Zugewinne insbesondere für die Altersgruppen 55 bis unter 60 (+1.052) und 60 bis unter 65 Jahre (+1.220) (vgl. Abb. 2).

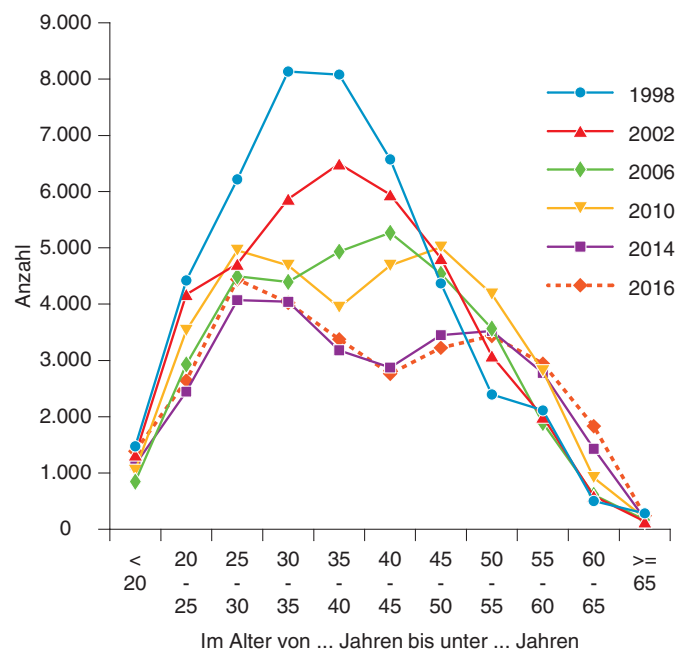
Somit lässt sich parallel zu den Beschäftigungsrückgängen auch von einem Älterwerden des Personalkorpus sprechen. Dies deutet darauf hin, dass sich zumindest ein Teil der Kinder- und Jugendarbeit nicht (mehr) als zeitlich begrenzte Durchgangsstation für Fachkräfte der Sozialen Arbeit beschreiben lässt (vgl. Schmidt 2011, S. 24f.).

Ein großer Teil der Reichweite geht auf wenige Angebote zurück

Zu den aktuell vorliegenden Angaben zu den öffentlich geförderten Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit können, anders als bei den Personaldaten, keine Zeitreihenbetrachtungen angestellt werden. Ergebnisse liegen bislang lediglich für einen ersten Erhebungsdurchgang vor, und zentrale Erkenntnisse hierzu wurden bereits in den beiden letzten Kom^{Dat}-Ausgaben vorgestellt. Dabei

hat sich gezeigt, dass bei allen Unzulänglichkeiten und berechtigten Kritikpunkten mit diesen Ergebnissen Vermessungen des Arbeitsfeldes möglich werden, an die vorher auf der Grundlage von amtlichen Daten nicht zu denken war. So haben beispielsweise die Auswertungen zu den mit Schulen durchgeführten Angeboten gezeigt, dass diese Dimension der Kinder- und Jugendarbeit längst kein Randphänomen mehr ist, aber auch keineswegs das Arbeitsfeld dominiert (vgl. Kom^{Dat} 2+3/2017).

Abb. 2: Beschäftigte in der Kinder- und Jugendarbeit nach Altersgruppen (Deutschland; 1998 bis 2016; Angaben absolut)



Quelle: StaBa: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder); versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Die neue Statistik ermöglicht deutlich differenziertere Aussagen über die Reichweite der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit als je zuvor (vgl. Kom^{Dat} 1/2017). Diese Daten sind auch deshalb besonders relevant, weil sie eine Grundlage für fachpolitische Diskussionen über die Bedeutung der Kinder- und Jugendarbeit für junge Menschen darstellen können. In Ansätzen können sie auch für die Frage nach der „Wirksamkeit“ eingesetzter Ressourcen herangezogen werden. Denn in der Regel können nur junge Menschen, die an den öffentlich geförderten Angeboten teilnehmen, auch von den dafür eingesetzten Ressourcen profitieren.

Ergebnisse zur Reichweite von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit werden in den entsprechenden Standardtabellen des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen. Diese Ergebnisse einschließlich der von der amtlichen Statistik gebildeten durchschnittlichen Teilnahmezahlen an den verschiedenen Angebotsformen der Kinder- und Jugendarbeit wurden bereits in Kom^{Dat} 1/2017 beschrieben und erläutert. Neu ist im Folgenden, dass mithilfe der inzwischen beim Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verfügbaren Mikrodaten diesen Durchschnittswerten nun auch jeweils der entsprechende Medianwert gegenübergestellt werden kann. Letztgenannter Mittelwert ist stabiler gegenüber Verzerrungen durch „Ausreißer“ – also einzelnen Angeboten mit extrem vielen Teilnehmenden, die wiederum den Durchschnittswert bzw. das arithmetische

Mittel in die Höhe treiben.²

Im Ergebnis zeigt diese Auswertung bei allen Angebotsformen extrem hohe Unterschiede zwischen Mittelwert und Median (vgl. Tab. 2). Das deutet darauf hin, dass die Gesamtzahl der Stammbesuchenden bzw. Teilnehmenden erheblich von einigen wenigen Angeboten mit sehr vielen Teilnehmenden beeinflusst wird. Der Durchschnittswert kann also nicht mit einem „typischen“ Angebot gleichgesetzt werden und ist somit kaum aussagekräftig. Insgesamt sind die Differenzen sowohl bei offenen Angeboten als auch bei Veranstaltungen bei „sonstigen“ Angebotsformen am größten – hier ist dies wiederum nicht so überraschend, da eine Erfassung von sehr unterschiedlichen Formen und Formaten angesichts der Kategorienbezeichnung erwartbar war. Dies gilt auch mit Blick auf potenzielle Großveranstaltungen wie Konzerte oder Sportveranstaltungen.

Weniger erwartbar waren hingegen die Differenzen bei vermeintlich klarer definierten Angebotsformen wie Jugendzentren, Spielmobilen sowie vor allem bei den gruppenbezogenen Angeboten. Geht man exemplarisch den Teilnahmezahlen der gruppenbezogenen Angebote mit Einzeldatenanalysen im Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder weiter nach, kann festgestellt werden, dass allein die 5% der gruppenbezogenen Angebote mit den höchsten Teilnehmerzahlen bereits insgesamt 256.593 Teilnahmen zählen.

² Der Median sagt aus, über wie viele Teilnehmer/-innen das Angebot verfügte, das sich in einer gedachten Rangfolge vom „kleinsten“ zum „größten“ Angebot genau in der Mitte befindet.

Tab. 2: Angebote nach Angebotstyp und Anzahl der Stammbesuchenden/Teilnehmenden (Deutschland; 2015; Angaben absolut)

Angebotstyp	Stammbesuchende bzw. Teilnehmende insgesamt	Durchschnittliche Zahl der Stammbesuchenden/Teilnehmenden pro Angebot	Median der Stammbesuchenden/Teilnehmenden pro Angebot	Angebote insgesamt
Offene Angebote insgesamt	753.182	39	20	19.339
Einrichtungsbezogene Angebote				
Jugendklub, Jugendtreff/Stadtteiltreff	234.433	29	15	8.168
Jugendzentrum/zentrale (Groß-)Einrichtung	192.847	41	20	4.685
Sonstiges einrichtungsbezogenes Angebot	125.040	41	15	3.075
Jugendfarm, Abenteuerspielplatz	31.941	59	30	543
Jugendkulturzentr., Jugendkunst-/Jugendmusikschule	18.301	53	20	344
Mobile/aufsuchende Angebote				
Spiel- und/oder Sportmobil	76.666	80	45	956
Einrichtung/Initiative der mobilen Jugendarbeit	23.099	43	25	541
Sonstiges aufsuchendes Angebot	50.855	50	16	1.027
Gruppenbezogene Angebote	619.983	26	12	23.841
Veranstaltungen und Projekte				
Freizeit	1.361.106	45	22	30.282
Aus-, Fort-, Weiterbildung, Seminar	669.404	26	18	26.182
Projekt	725.389	52	20	14.088
Fest, Feier, Konzert	1.934.297	211	71	9.160
Sportveranstaltung	331.571	84	24	3.952
Sonstige	1.027.849	75	20	13.684

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Angebote der Jugendarbeit; 2015; eigene Berechnungen

Auf diese wenigen Angebote entfallen also über 40% aller Teilnahmen.

Angesichts dieser Ergebnisse muss die Aussagekraft einer der wichtigsten Merkmale der neuen Statistik insgesamt zumindest hinterfragt werden: Enthalten die Teilnehmendenzahlen falsche Angaben und werden sie dadurch künstlich „aufgebläht“? Handelt es sich teilweise quasi um „Sammelmeldungen“, die nur aufgrund technischer Gründe mehrere Angebote zusammenfassen und daher nicht die Anzahl der Teilnehmenden über-, sondern die Zahl der Angebote unterschätzen lassen? Oder sind die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit hinsichtlich der Größe von Teilnehmendengruppen in der Tat so heterogen und in der Spitze so groß, wie es die Ergebnisse der KJH-Statistik zeigen?

Da sich dies den Datensätzen der Statistischen Ämter nicht entnehmen lässt und sich einzelne Angaben schon allein aus Datenschutzgründen nicht zurückverfolgen lassen, können diese Fragen derzeit nicht beantwortet werden. Das zeigt aber erstens, dass eine begleitende Forschung, auch ergänzend zur amtlichen Statistik, weiterhin zur Bewertung und Einordnung notwendig ist. Zweitens verweist der Befund darauf, wie wichtig es ist, insbesondere auf kommunaler Ebene einen qualitativen Dialog über solche quantitativen Daten zu führen und deren Bedeutung gemeinsam zu bewerten.

Fazit

Eine Gesamtbilanz zu 20 Jahren Kinder- und Jugendarbeit in Kom^{Dat} bzw. zur empirischen Darstellung des Arbeitsfel-

des über die aktuellen Ergebnisse der KJH-Statistik fällt durchwachsen aus. Auf der einen Seite fehlte zumindest über einen langen Zeitraum eine entsprechende Datengrundlage, sodass die Kinder- und Jugendarbeit nur sporadisch, zumindest aber weitaus seltener als die Kindertagesbetreuung oder die Hilfen zur Erziehung in den Fokus der Kom^{Dat}-Analysen gestellt werden konnte. Auf der anderen Seite hat sich bei aller nach wie vor berechtigten Kritik vor allem in den letzten Jahren die Datenlage deutlich verbessert.

Dank dieser Weiterentwicklungen liegen Ergebnisse zu den Einrichtungen und tätigen Personen auch für die Kinder- und Jugendarbeit zukünftig alle 2 und nicht mehr nur alle 4 Jahre vor. Darüber hinaus werden ebenfalls im 2-Jahres-Turnus die Angaben zu den öffentlich geförderten Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit erhoben. So wichtig diese Ergänzung um die Angebotsdimension für eine empirische Dauerbeobachtung der Kinder- und Jugendarbeit auch ist, so umfangreich werden auch die gemeinsamen Anstrengungen von Statistischen Ämtern, Fachpraxis und Fachpolitik der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Wissenschaft sein, um die Potenziale der bislang schon erreichten Verbesserungen für die Datenlage zu diesem Arbeitsfeld gezielt zu nutzen und um weitere Fortschritte insbesondere mit Blick auf die Zählung der Angebote zu erreichen.

Thomas Mühlmann/Jens Pothmann

So nah und doch so fern – Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Datenauswertungen

Regionale Unterschiede bei den Angeboten und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe können sowohl als Indikatoren für unterschiedliche Lebensverhältnisse verstanden werden als auch auf Differenzen des kommunalpolitischen Handelns sowie der Fachpraxis entscheidender kommunaler Akteure hindeuten. Die AKJ^{Stat} hat dazu in den vergangenen Jahren einige Erkenntnisse gewonnen, die der Beitrag überblicksartig zusammenfasst. Ergänzt wird dies durch eine neue Kommunalauswertung für den Bereich der Kindertagesbetreuung, die eine längere zeitliche Dimension erfasst und den Verlauf des Ausbaus der Betreuung für unter 3-Jährige in den Jahren 2011 bis 2017 nach Jugendamtsbezirken nachzeichnet. Auch wenn die Einzelbefunde aufgrund methodischer Grenzen häufig für sich genommen nur schwer zu interpretieren sind, verdeutlicht insbesondere die Gesamtschau der verschiedenen Befunde, wie groß die kommunalen Ausgestaltungsspielräume in der Kinder- und Jugendhilfe trotz des gemeinsamen bundesgesetzlichen Rahmens sind.

Bedeutungen kommunaler Daten

Die – im Jahr 2017 – 559 Kreise und Städte mit eigenem Jugendamt tragen die Gesamtverantwortung für die allermeisten Leistungen und anderen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Der 14. Kinder- und Jugendbericht bezeichnet die Jugendämter daher als „strategische Zentren“ (vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 50) für die Planung, Steuerung, Finanzierung und Qualitätsentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Diese kommunale Zuständigkeit gehört

ebenso zu den rechtlichen Grundpfeilern der Kinder- und Jugendhilfe wie die Vielfalt ihrer Angebote, die wiederum mit der verfassungsmäßig garantierten Diversität privater Erziehung mit verschiedenen Erziehungszielen, Werten, Kompetenzen und Ressourcen korrespondiert.

Vor diesem Hintergrund sind kommunale Unterschiede bei der Art und Weise, wie die verschiedenen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe erbracht werden, erwünscht, soweit sie mit unterschiedlichen Bedarfen und sonstigen lokalen Ressourcen zusammenhängen. Denn gleichzeitig

sollte die Güte von in öffentlicher Verantwortung organisierten Leistungen zur Erziehung, Bildung, Förderung und zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nicht vom Wohnort abhängen.

Es liegt daher nahe, die Daten der KJH-Statistik kommunalspezifisch zu analysieren – d.h. nach Möglichkeit auf der Ebene einzelner Jugendamtsbezirke.¹ Dabei sind verschiedene Perspektiven möglich: So können die Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erstens als „Wert an sich“ und ggf. als ungleich verteilte Ressource für junge Menschen verstanden werden. Zweitens kann die Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auch als Indikator für ungleiche Lebensbedingungen herangezogen werden. Drittens können die Daten der KJH-Statistik als Hinweise auf unterschiedliche Strategien der Kommunen und das professionelle und administrative Handeln der Jugendämter als zuständige Fachbehörden verstanden werden – diese letztgenannte Perspektive steht bei den Veröffentlichungen der AKJ^{Stat} am häufigsten im Fokus.

Ein Beispiel kann diese Perspektiven veranschaulichen: Eine unterdurchschnittlich geringe Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (HzE) in einer Region könnte aus der erstgenannten Perspektive so verstanden werden, dass die dort lebenden Familien besonders schlecht mit dieser Hilfeform versorgt werden. Blickt man aus der zweiten Perspektive auf dieses Ergebnis, würde man hingegen möglicherweise zu der Schlussfolgerung kommen, dass in dieser Region besonders wenige Familien mit Hilfebedarf leben. Eine Betrachtung aus der dritten Perspektive würde die Befunde schließlich so interpretieren, dass die betreffende Kommune weniger auf HzE, sondern verstärkt auf andere Strategien im Umgang mit erzieherischen Bedarfen setzt. Dies zeigt exemplarisch: Die kommunalen Ergebnisse der KJH-Statistik sind für sich genommen mehrdeutig. Ihre Interpretation hängt davon ab, welche zusätzlichen Informationen und/oder Vorannahmen mit einfließen.

Methodische Herausforderungen

Um mit diesen Mehrdeutigkeiten umzugehen, wäre es wünschenswert, die Daten auf der kommunalen Ebene möglichst detailliert zu analysieren, um vorhandene Unterschiede zu verstehen. Dabei wäre es hilfreich, den Regionaldaten der KJH-Statistik zusätzliche Datenbestände

„zuzuspielen“, um Zusammenhänge untersuchen zu können. Beide Strategien sind allerdings mit großen Herausforderungen verbunden: So unterscheiden sich die Jugendamtsbezirke strukturell so stark, dass einige Daten nicht vergleichbar sind. Die Unterschiede betreffen außer der Bevölkerungszahl und Fläche auch so grundlegende Aspekte wie die föderale Ebene (Kreisebene oder kreisangehörige Stadt) und landesrechtliche Rahmenbedingungen. Auch sind einige Jugendamtsbezirke so klein, dass für diese nicht alle relevanten statistischen Daten verfügbar sind. Hinzu kommt, dass sich Zahl und Zuschnitt der Jugendamtsbezirke beispielsweise aufgrund von Gebietsreformen immer wieder verändern – das erschwert die Analyse zeitlicher Entwicklungen.

Für die KJH-Statistik gilt außerdem, dass erst ab dem Erhebungsjahr 2007² über das im Jahr 2002 neu gegründete Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder alle zentralen Datenbestände auch auf kleinräumiger Ebene bereitgestellt werden. Die seitdem mögliche Einzeldatenauswertung der KJH-Statistik unterliegt allerdings strengen Geheimhaltungsvorschriften – dadurch können nur Datenbestände regional vergleichend analysiert werden, die in allen oder zumindest fast allen Jugendamtsbezirken auf einer ausreichend großen Datengrundlage basieren. Nicht zuletzt ist zu beachten, dass die Ergebnisse der KJH-Statistik – wie jede Statistik – umso anfälliger für Verzerrungen aufgrund von technisch oder individuell bedingten „Ausreißern“ werden, je kleinteiliger der Betrachtungsausschnitt gewählt wird. Der Grund dafür ist, dass extreme Einzelfälle darin in geringerem Maße durch andere Fälle ausgeglichen werden.

Bisherige Erkenntnisse ausgewählter Arbeitsfelder im Überblick

Aufgrund der komplexen Ausgangssituation und der methodischen Herausforderungen, aber auch angesichts des für eine aussagekräftige Darstellung notwendigen Umfangs wurden kommunale Auswertungen der KJH-Statistik erst in den letzten Jahren in Kom^{Dat} aufgegriffen. Zuvor thematisierte die AKJ^{Stat} kommunale Unterschiede überwiegend in anderen Veröffentlichungen, auf die Kom^{Dat} jedoch zumindest in einigen zusammenfassenden Beiträgen hinwies (vgl. Kom^{Dat} 2/2001; 2/2010; 1+2/2014). Im Folgenden werden daher die wichtigsten Erkenntnisse aus kommunalen Auswertungen der KJH-Statistik der AKJ^{Stat} zusammengefasst, darunter auch solche, die bisher noch nicht in Kom^{Dat} beschrieben wurden.

Hilfen zur Erziehung

- Die Inanspruchnahme von HzE variiert stark zwischen den Kommunen – auch wenn man die Jugendamtsbezirke mit den jeweils 20 höchsten und niedrigsten Werten ausblendet, werden in einigen Kommunen 6 Mal so viele ambulante und 4 Mal so viele stationäre Hilfen in Anspruch genommen wie in anderen (vgl. Monitor Hilfen zur Erziehung online; www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/; Zugriff: 07.06.2018). Noch größer sind

¹ Entsprechend sind auch ohne Beteiligung der AKJ^{Stat} bereits seit vielen Jahren kommunalspezifische Analysen von Daten der KJH-Statistik durchgeführt worden. Blickt man nur auf die Kinder- und Jugendhilfe in ihrer heutigen rechtlichen Form seit 1991, so gilt dies für den Bereich der Hilfen zur Erziehung bereits seit dem Erhebungsjahr 1995 (vgl. Gottschild 2004). Auch bestehen für viele Bundesländer einzelne Berichtsformate, die der AFET e.V. in einer Übersicht auf seiner Webseite gesammelt darstellt (vgl. http://afet-ev.de/aktuell/aus_der_republik/2013/2013_10-Landesuebersicht-HzE.php; Zugriff: 03.04.2018). Für die Kindertageseinrichtungen wurden seit dem Erhebungsjahr 1994 Ergebnisse auf kommunaler Ebene veröffentlicht (vgl. DJI 1998). Die AKJ^{Stat} selbst veröffentlicht seit 2001 regelmäßige „HzE-Berichte“ zu den Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, seit 2012 unter der Bezeichnung „Monitor Hilfen zur Erziehung“ auch bundesweit sowie seit 2011 den „Betreuungsatlas“ zur Kindertagesbetreuung.

² Da pro Jahrgang eine Nutzungsgebühr berechnet wird, nutzt die AKJ^{Stat} nur ausgewählte Jahrgänge.

die Unterschiede bezogen auf die Intensität ambulanter Hilfen, also die vereinbarten Leistungsstunden pro Woche (vgl. Fendrich/Pothmann/Tabel 2016).

- Gesamttendenzen auf Bundes- oder Landesebene gelten auf lokaler Ebene häufig nicht: Beispielsweise wurde für die Entwicklung zwischen 2014 und 2015 festgestellt, dass trotz einer bundesweit steigenden Zahl von HzE in fast der Hälfte der Jugendamtsbezirke eine gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen war (vgl. Monitor Hilfen zur Erziehung online; www.hze-monitor.akjstat.tu-dortmund.de; Zugriff: 07.06.2018).
- Die Inanspruchnahme von HzE in einer Region hängt auch mit dem dortigen Ausmaß von Familienarmut bzw. dem Bezug von SGB-II-Leistungen durch Kinder zusammen (vgl. Kom^{Dat} 3/2007; 1/2017).³ Dies gilt vor allem für stationäre Hilfen, jedoch weitaus geringer für ambulante Hilfen. Auch dieser klare Zusammenhang erklärt allerdings nur einen Teil der Unterschiede zwischen Kommunen. Die SGB-II-Quote lässt sich daher keinesfalls mit „erzieherischem Bedarf“ gleichsetzen. Die SGB-II-Quote leistet also einen wichtigen Beitrag zur Erklärung für von Jugendämtern nicht beeinflussbare kommunale Unterschiede, sie sollte aber auch nicht überbewertet werden (vgl. Kom^{Dat} 1/2017).
- Ob eine HzE mit dem 18. Geburtstag endet oder darüber hinaus fortgeführt wird, wird je nach Jugendamtsbezirk unterschiedlich gehandhabt. Da keine fachlichen und sozialstrukturellen Gründe dafür erkennbar sind, könnte dies bedeuten, dass bei manchen Jugendämtern unterschiedliche Vorstellungen mit Blick auf den Vollzug geltenden Rechts bestehen (vgl. Kom^{Dat} 2+3/2017).

Kinder- und Jugendarbeit

- Die Kommunen verfügen über große Steuerungsspielräume, wie sie sich finanziell an den Aufgaben für die Kinder- und Jugendarbeit beteiligen. Einige Kommunen gaben im Jahr 2014 weniger als 70 EUR pro jungen Menschen im Alter von 6 bis unter 22 Jahren für die Kinder- und Jugendarbeit aus, während es bei anderen mehr als 250 EUR pro Person im genannten Alter waren (vgl. AKJ^{Stat} 2017, S. 42f.).

Gefährdungseinschätzungen

- Es bestehen extreme Unterschiede dahin gehend, wie häufig Jugendämter 8a-Verfahren durchführen und auch, wie häufig sie dabei Gefährdungen feststellen. Für beide Aspekte variierte die Quote, also die Anzahl der Fälle im Verhältnis zur Bevölkerung, für das Jahr 2015 um mehr als den Faktor 20 zwischen den Jugendamtsbezirken. Das gilt selbst dann noch, wenn die jeweils 20 höchsten und niedrigsten Werte unberücksichtigt bleiben (vgl. Mühlmann/Kaufhold 2018).
- Diese Unterschiede sind nicht mit soziostrukturellen Faktoren erklärbar, und es werden vor allem dann mehr

Gefährdungen entdeckt, wenn häufiger 8a-Verfahren durchgeführt werden. Das bedeutet: „Gerade wenn ein Jugendamt vergleichsweise wenige Kindeswohlgefährdungen feststellt, sollte dies zum Anlass genommen werden, die lokalen Bedingungen kritisch – wenn auch nicht vorverurteilend – dahin gehend zu reflektieren, ob dies bedeutet, dass die Prävention besonders gut funktioniert oder ob, im Gegenteil, die örtlichen Hilfesysteme Defizite in der Reaktion auf Gefährdungslagen aufweisen“ (vgl. Mühlmann/Kaufhold 2018).

Unbegleitete minderjährige Ausländer/-innen

- Bereits anhand der Daten des Jahres 2013 zeigte sich, wie unterschiedlich die Kommunen von Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Ausländer/-innen (UMA) betroffen waren. Damals nahmen beispielsweise in Nordrhein-Westfalen nur 3 Kommunen zusammen bereits mehr als drei Viertel aller „UMA“ des gesamten Bundeslandes auf (vgl. Kom^{Dat} 2/2015). Dieser Zustand trug auch dazu bei, dass im Jahr 2015 das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher verabschiedet wurde, das die Verteilung dieser Fälle auf alle Jugendämter regelte.

Adoptionen

- Die regionale Verteilung von Adoptionen gemäß der KJH-Statistik weist zum Teil extreme Unterschiede auf (vgl. Kom^{Dat} 3/2011). Allerdings sind die Ergebnisse schwankend und beziehen sich insgesamt auf sehr geringe Fallzahlen. Eine kommunale Auswertung ist daher nur mit hohem Aufwand, mit über mehrere Jahrgänge aggregierten Daten und für wenige Merkmale möglich (vgl. Fendrich/Mühlmann 2016).

Kindertagesbetreuung – bisherige Erkenntnisse und neue Befunde zum U3-Ausbau

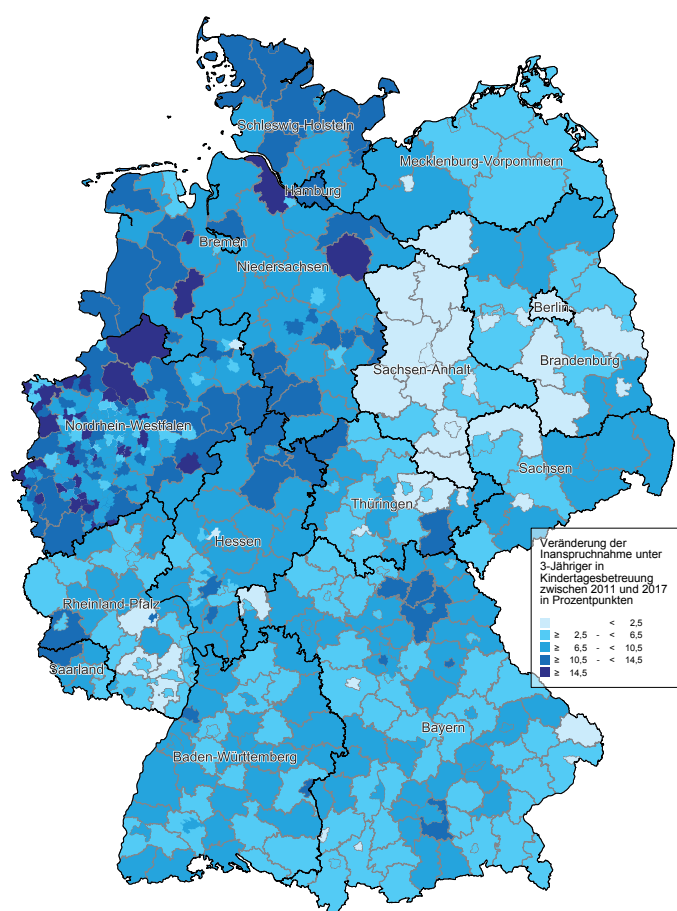
Zu den zentralen aktuellen Fragestellungen zählt spätestens seit Einführung des Rechtsanspruchs für unter 3-Jährige ab 2013, wie sich die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten durch unter 3-Jährige auf die Kommunen in Deutschland verteilt. Der „Betreuungsatlas“ der AKJ^{Stat} berichtet daher regelmäßig über den jeweils aktuellen Stand. Zur Ergänzung dieser jährlichen „Momentaufnahmen“ werden im Folgenden die Veränderungen der Inanspruchnahmequote von unter 3-Jährigen in Prozentpunkten (PP) kartografisch dargestellt (vgl. Abb. 1). Dies verdeutlicht, wie unterschiedlich der Ausbau der entsprechenden Strukturen in den Jahren 2011 bis 2017 gestaltet wurde. Zusätzlich wird auch die Entwicklung der absoluten Anzahl betreuter Kinder in die Erläuterungen einbezogen.

Zum 01.03.2017 besuchten bundesweit 33,1% der unter 3-Jährigen ein Angebot der Kindertagesbetreuung, dies sind 7,9 PP mehr als noch 2011. Dabei sind die Inanspruchnahmequoten in den westdeutschen Ländern deutlicher gestiegen als in den ostdeutschen, in denen sie bereits zuvor wesentlich höher waren (vgl. Tab. 1). In Abb. 1 wird die Heterogenität der Jugendamtsbezirke bei der Veränderung

³ Dieser Zusammenhang ist nicht nur aus Auswertungen der AKJ^{Stat} bekannt, sondern wurde bereits kurz nach Inkrafttreten des neuen SGB VIII beschrieben (vgl. Bürger/Lehning/Seidenstücker 1994). Auch in den sonstigen Landesberichten zu Hilfen zur Erziehung (vgl. Fußnote 1) wird dies regelmäßig thematisiert.

der Inanspruchnahmequote sichtbar. Sie variiert zwischen einer Verringerung um 4,5 PP und einem Anstieg um 20,7 PP. Im Ländervergleich wird ersichtlich, dass NRW von den Flächenländern den stärksten Anstieg und die größte Spannweite innerhalb eines Landes aufweist. Hier bewegt sich die Veränderung zwischen +1,9 PP in Porta Westfalica und +20,7 PP in Haltern am See. Bei den ostdeutschen Ländern ist die Differenz im Thüringen am ausgeprägtesten. Den höchsten Anstieg verzeichnet der Saale-Orla-Kreis (+11,8 PP) und weist nun eine Inanspruchnahmequote über dem thüringischen Durchschnitt auf.

Abb. 1: Veränderung der Inanspruchnahme unter 3-Jähriger in Kindertagesbetreuung zwischen 2011 und 2017 (Jugendamtsbezirke; Veränderung in Prozentpunkten)



Lesehinweis: In den dunkelblau gefärbten Gebieten hat sich die Inanspruchnahmequote von unter 3-Jährigen zwischen 2011 und 2017 um mindestens 14,5 PP erhöht.

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Tagespflege; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

In absoluten Zahlen bedeutet der Ausbau, dass im Jahr 2017 bundesweit 247.877 mehr unter 3-Jährige betreut wurden als noch 2011. Ihre Zahl hat sich in diesem Zeitraum auf 762.361 erhöht. Ein detaillierterer Blick auf die kommunale Ebene zeigt auch hier eine große Spannweite der seit 2011 zusätzlich zu betreuenden unter 3-Jährigen.

So verzeichnen erwartungsgemäß die Großstädte Berlin (10.908), Hamburg (10.402), München (5.906), Frankfurt am Main (4.288) und Köln (4.107) den stärksten Zuwachs. Dies schlägt sich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung jedoch nicht unbedingt in einer Erhöhung der Inanspruchnahmequote nieder, welche hier nicht wesentlich von der durchschnittlichen Veränderung abweicht. Nur 2 Jugendamtsbezirke weisen eine gleichbleibende oder sinkende Anzahl betreuter unter 3-Jähriger auf, wobei dies lediglich in einem Jugendamtsbezirk mit einer sinkenden Inanspruchnahmequote zusammenfällt. Eine geringere Anzahl betreuter Kinder geht also nicht zwangsläufig mit einem Rückgang der Inanspruchnahmequote einher, sodass es für die Betrachtung der Ausbaustrebungen sinnvoll ist, beide Aspekte zu berücksichtigen.

Tab. 1: Veränderung der Inanspruchnahme unter 3-Jähriger in Kindertagesbetreuung zwischen 2011 bis 2017 (Länder; Veränderung in Prozentpunkten)

Land	Veränderung 2011 bis 2017 in Prozentpunkten (PP)
Deutschland	+7,9 PP
Westdeutschland (ohne Berlin)	+9,0 PP
Baden-Württemberg	+7,8 PP
Bayern	+6,8 PP
Bremen	+6,8 PP
Hamburg	+12,3 PP
Hessen	+8,7 PP
Niedersachsen	+11,1 PP
Nordrhein-Westfalen	+10,4 PP
Rheinland-Pfalz	+6,1 PP
Saarland	+8,0 PP
Schleswig-Holstein	+10,3 PP
Ostdeutschland (mit Berlin)	+4,0 PP
Berlin	+2,5 PP
Brandenburg	+4,2 PP
Mecklenburg-Vorpommern	+4,3 PP
Sachsen	+6,4 PP
Sachsen-Anhalt	+0,9 PP
Thüringen	+6,3 PP

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Tagespflege; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen

Insgesamt werden auch bei der Betrachtung der kleinräumigen Daten Einflussfaktoren sichtbar, die augenscheinlich nicht nur lokalspezifisch, sondern auch überregional bedingt sind. So treten sowohl deutliche Ost-West- als auch Nord-Süd-Unterschiede auf. Auch stechen einige Bundesländer insgesamt heraus. Dennoch wird deutlich, dass auch innerhalb einer Region oder eines Landes noch starke Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Betreuungsangebote zu beobachten sind.

Mit Blick auf die Inanspruchnahmequote 2011 und die Veränderung bis 2017 zeigt sich in den Jugendamtsbezirken der ostdeutschen Länder ein mittlerer bis starker negativer Zusammenhang (Ostdeutschland: $r = -.692$, $p < .01$).

Somit wird deutlich, dass die Jugendamtsbezirke mit einer zuvor bereits hohen Inanspruchnahmequote tendenziell eine geringere Veränderung und damit einhergehende Ausbaubemühungen zu verzeichnen haben. Dies zeigt sich in Westdeutschland nicht. Hier ist der Zusammenhang entweder gar nicht oder nur schwach vorhanden (Westdeutschland $r = -.309$, $p < .01$).

Mit Blick auf das Ausbauziel eines bedarfsgerechten Angebots muss zudem berücksichtigt werden, dass den heterogenen Inanspruchnahmequoten auch unterschiedliche Betreuungswünsche gegenüberstehen (BMFSFJ 2017; Fuchs-Rechlin u.a. 2014). Die möglichen Gründe für die unterschiedliche Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung in den Jugendamtsbezirken wurden von Strunz (2014) untersucht. Hierbei zeigte sich, dass beispielsweise in Westdeutschland insbesondere arbeitsmarktrelevante Kennwerte (z.B. Anteil erwerbstätiger Frauen) einen Einfluss haben. Zudem ist davon auszugehen, dass sich u.a. das elterliche Bildungsniveau, der sozioökonomische Status des Kindes oder auch die Anzahl der Kinder im Haushalt auf die Inanspruchnahme auswirken (vgl. Fuchs-Rechlin/Bergmann 2014). Darüber hinaus spielen jedoch noch statistisch nicht zu erfassende Faktoren, wie beispielsweise die individuelle Präferenz, eine Rolle. Gleichzeitig wurde dabei aber auch deutlich, dass nur ein kleiner Teil der Varianz durch die vorhandenen statistischen Daten erklärt werden kann.

Fazit

Vor allem jenseits der auf Länderebene stärker regulierten Kindertagesbetreuung ist die Kinder- und Jugendhilfe „bunt“ – die Spannweite der Befunde auf kommunaler Ebene und der Grad der Unterschiedlichkeit sprengen dabei die Grenzen dessen, was mit den zur Verfügung stehenden Informationen befriedigend erklärbar ist. Dennoch lassen sich aus den eingangs formulierten Perspektiven einige Thesen schlussfolgern:

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind in allen Arbeitsfeldern regional sehr ungleich verteilt – es hängt also auch vom Lebensort ab, wie und inwieweit junge Menschen und Familien diese in Anspruch nehmen (können).

Zugleich weisen die Ergebnisse der KJH-Statistik aber auch darauf hin, dass sich die Lebensverhältnisse der jungen Menschen und Familien in der Bevölkerung stark unterscheiden. Besonders deutlich wird dies für den Bereich der Kindertagesbetreuung: Ihr unterschiedlicher Ausbau, je nach Region in Kombination mit dem absoluten Niveau, deutet auch darauf hin, dass regional unterschiedliche „Kulturen“ im Umgang mit der Betreuung von Kleinkindern bestehen, die zu unterschiedlichen Bedarfen führen. Denn insbesondere in Westdeutschland ging der U3-Ausbau

bislang nicht mit einer Angleichung der Betreuungsquoten an die ostdeutschen Länder einher.

Vor allem aber werden erhebliche Unterschiede im Handeln der Jugendämter sichtbar: Sie setzen unterschiedlichen finanzielle und fachliche Schwerpunkte und gehen auch mit gesetzlichen Vorgaben unterschiedlich um. Einige Befunde weisen auch zumindest auf die Möglichkeit von Missständen hin und sollten dementsprechend Anlass zur kritischen (Selbst-)Reflexion bieten.

Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse, dass die Kinder- und Jugendhilfe und die 559 Jugendämter als ihre „strategischen Zentren“ trotz der bundesgesetzlichen Vorgaben des SGB VIII jeweils eigene, ortsspezifische Auslegungen und Praktiken der Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung entwickelt haben. Die genauen Gründe dafür kann die KJH-Statistik nicht aufzeigen. Allerdings lassen qualitative Studien zumindest für die vom ASD bearbeiteten Handlungsfelder den Schluss zu, dass die professionelle Handlungspraxis und einzelne sozialpädagogische Entscheidungen von einem dynamischen Gefüge aus personen-, team- und organisationsspezifischen Faktoren sowie ferner auch von politischen und rechtlichen Vorgaben sowie einer professionellen Handlungspraxis beeinflusst werden (vgl. Pothmann/Wilk 2009; Bode/Turba 2014; Ackermann 2017). Hinzu kommen Unterschiede der lokalen Sozialstruktur, von Bedarfslagen und der vorhandenen sozialen Infrastruktur, die daran angepasstes Handeln notwendig machen. Für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung scheinen neben dem regional vorhandenen Betreuungsangebot auch individuelle Präferenzen, jenseits der Notwendigkeit aufgrund von Erwerbstätigkeit, eine Rolle bei der Inanspruchnahme zu spielen.

Auf übergreifende Regulierungen dieses Arbeitsfeldes, wie sie beispielsweise im Kontext einer Reform des SGB VIII diskutiert werden, können diese kommunalen Eigentümlichkeiten potenziell erheblichen Einfluss nehmen; ein „Durchregieren“ ist in der Kinder- und Jugendhilfe nicht möglich. Im Gegenteil: So weisen beispielsweise die Forschungsergebnisse im Kontext der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes darauf hin, dass neue gesetzliche Vorgaben auch zu einer Vergrößerung der Unterschiedlichkeit führen können (vgl. Mühlmann/Pothmann/Kopp 2015, S. 131). Diese Heterogenität kann durchaus auch als Stärke der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden, insoweit sie vor Ort Freiräume fachlicher Ausgestaltungen eröffnet. Andererseits kann es übergreifende fachliche Weiterentwicklungsbestrebungen erschweren, wenn jede Kommune ihre Praxis als Einzelne bearbeitet.

Thomas Mühlmann/Sylvia Müller

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

**21. Jahrgang,
Juni 2018,
Heft 1 / 2018**

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

Fachtagung zu den Hilfen zur Erziehung in NRW: „Von großen Linien zum Handeln vor Ort“

Die AKJ^{Stat} hat im Rahmen des landesweiten Berichtswesens zu den Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen Grundanalysen zu der Inanspruchnahme von Leistungen und den finanziellen Aufwendungen der Jugendämter für dieses Arbeitsfeld auf der Datenbasis des Jahres 2016 vorgelegt (www.akjstat.tu-dortmund.de). Die empirische Analyse ist auch Ausgangspunkt für eine gemeinsam mit den Landesjugendämtern durchgeführte Fachtagung am 28.06.2018 im Wissenschaftspark in Gelsenkirchen. Überschriften mit dem Titel „Hilfen zur Erziehung im Dialog – Von großen Linien zum Handeln vor Ort“ soll die Tagung einen Beitrag für die Debatte um die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung leisten. Die Veranstaltung ist Teil einer Transferstrategie für das landesweite Berichtswesen – ein Projekt, welches durch das Land gefördert und gemeinsam von den beiden Landesjugendämtern und der AKJ^{Stat} durchgeführt wird. (www.lwl-landesjugendamt.de >> Fortbildungen)

Aktualisierung der Internetseite zum Monitor Hilfen zur Erziehung

Die online verfügbaren Analysen für den bundesweiten Monitor Hilfen zur Erziehung wurden von der AKJ^{Stat} mit den Daten des Jahres 2016 aktualisiert. Enthalten sind Auswertungen samt Einordnungen und Kommentierungen zu der Inanspruchnahme und den Ausgaben, aber auch den Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien, die eine Hilfe in Anspruch nehmen. Ebenfalls aktualisiert wurde ein Foliensatz von Eckdaten

zu aktuellen Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung. Die nächste gedruckte Ausgabe des Monitors wird im August 2018 erscheinen.

(www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de)

BMFSFJ gibt „Kindertagesbetreuung Kompakt – Ausbaustand und Bedarf 2017“ heraus

Zum mittlerweile dritten Mal hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) „Kindertagesbetreuung Kompakt“ veröffentlicht. In dieser Broschüre werden länderspezifische Ergebnisse zur Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung sowie den elterlichen Betreuungsbedarfen dargestellt. Diese Ergebnisse liegen nunmehr zum zweiten Mal für die Altersgruppen der unter 3-Jährigen, der 3- bis 5-Jährigen sowie der Grundschulkinder vor und geben Hinweise auf noch bestehende Ausbaubedarfe. Die empirische Grundlage sind Auswertungen und Analysen des DJI und der AKJ^{Stat}. Die kostenlose Publikation sowie vergleichende Ländergrafiken stehen zur Verfügung unter: www.fruehe-chancen.de

Lupe statt Gießkanne? Analyse zur Verteilung der Landeszuschüsse für Kitas und für den zusätzlichen Sprachförderbedarf durch Jugendämter in NRW erschienen

Der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen kommt eine zentrale Funktion nicht nur bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch bei der Kompensation sozialer Ungleichheit zu. Deshalb stellt das Land Nordrhein-Westfalen den Jugendämtern seit 2014 pro Jahr 70 Mio. EUR zur Stär-

kung der Sprachbildung und der Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit sowie der Bildungschancen von Kindern zur Verfügung. In dem vom Forschungsverbund DJI/TU Dortmund herausgegebenen und online verfügbaren Bericht „Lupe statt Gießkanne?“ wurde auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse für alle Jugendämter in NRW untersucht, wie und anhand welcher Kriterien die Jugendämter das Prinzip „Ungleiches nicht gleich behandeln“ umsetzen. (www.forschungsverbund.tu-dortmund.de >> Publikationen)

Aktuelle Daten zum gesunden und sicheren Aufwachsen – auch mit Zahlen zu schutzsuchenden Kindern

Die Internetseite des Forschungsverbundes www.ifh.forschungsverbund.tu-dortmund.de stellt vor allem aus amtlichen Statistiken kommentierte Auswertungen zu Lebenslagen und zur Gesundheit junger Kinder sowie zu staatlichen Unterstützungsangeboten für deren Familien, aber auch zum Umfang von Gewalt und staatlichen Schutzmaßnahmen zusammen. Die Fortschreibung der Seite erfolgt jährlich. Eingebunden sind die Arbeiten in ein Projekt zur Entwicklung eines Indikatorenmodells Frühe Hilfen, bei dem eng mit dem DJI zusammengearbeitet wird. Das Projekt wird vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) aus Mitteln der Bundesinitiative Frühe Hilfen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Es ist geplant, die Auswertungen zu erweitern und zu einem Indikatorenset für ein Monitoring der Frühen Hilfen weiterzuentwickeln.