



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM FÜR ARBEIT,
SOZIALES, GESUNDHEIT,
FAMILIE UND FRAUEN

HILFEN ZUR ERZIEHUNG IN RHEINLAND-PFALZ

**Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen
im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren**

**3. Landesbericht 2010
Zusammenfassung**

HILFEN ZUR ERZIEHUNG IN RHEINLAND-PFALZ

Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen
im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren

3. Landesbericht 2010
Zusammenfassung

Verfasserinnen und Verfasser

Stephan Baas, Jennifer Lamberty, Heinz Müller, Barbara Seidenstücker
unter Mitarbeit von Anne Grossart

Mai 2010

erstellt im Auftrag des
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz

vom
Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism)
Flachmarktstraße 9
55116 Mainz
Tel.: 06131/24041-0
Fax.: 06131/24041-50
ism@ism-mainz.de
www.ism-mainz.de

ZUSAMMENFASSUNG

Der dritte Landesbericht Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz beschreibt und analysiert zentrale Entwicklungslinien und Strukturmuster eines bedeutsamen Handlungsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Bericht wird nicht nur der Frage nachgegangen, wie sich in den 41 rheinland-pfälzischen Jugendamtsbezirken die Fallzahlen und Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungssegmenten der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff SGB VIII) darstellen, sondern auch welche Einflussfaktoren sich als bedarfsgenerierend erweisen und die Hilfenachfrage und -gewährungspraxis beeinflussen. Deshalb finden sich in diesem Bericht ebenso Daten zu den soziostrukturellen und demographischen Rahmungen der Lebenslagen von jungen Menschen und Familien wie zu den Regelangeboten im Kindertagesstättenbereich, der Jugend- und Schulsozialarbeit und weiteren Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe.

Diese umfassende Betrachtungsweise ist deshalb erforderlich, weil sich Bedarfslagen und Inanspruchnahmezahlen bei den erzieherischen Hilfen nur in einer komplexen Zusammenschau von Lebenslagen und darauf bezogener Jugendhilfeleistungen verstehen und erklären lassen. Ursachen und Auslöser für einen Hilfebedarf bei jungen Menschen und Personensorgeberechtigten sind vielfältig. Oftmals handelt es sich um eine Kombination von strukturellen Benachteiligungen durch Arbeitslosigkeit und Armut mit überfordernden individuellen Bewältigungsaufgaben und mangelnden sozialen Ressourcen.

Ebenso vielfältig ist auch der Unterstützungs- und Hilfebedarf, der bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen durch einen individuellen Rechtsanspruch auf die notwendige und geeignete Hilfe abgesichert ist. Um bedarfsorientierte Hilfen zu gewähren, ist eine differenzierte Angebotsstruktur erforderlich, die über eine gut ausgebaute und qualifizierte Regelstruktur Krisen, verfestigte Erziehungsprobleme und fehllaufende individuelle Bewältigungsstrategien präventiv vermeiden kann, für den Bedarfsfall ein abgestuftes ambulantes, teilstationäres und stationäres Hilfesystem zur Verfügung stellt und einen verlässlichen Kinderschutz sichert.

Ein Berichtswesen für die Hilfen zur Erziehung muss alle diese Dimensionen erfassen, wenn über eine reine Leistungsbeschreibung hinaus planungsrelevante Daten und valide Interpretationen für die Fachöffentlichkeit, -politik und -praxis aufbereitet werden sollen. Damit erfüllt der vorliegende Bericht unterschiedliche Funktionen. Da es sich bei den Hilfen zur Erziehung um öffentlich finanzierte Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe handelt, stellt der Bericht Transparenz über die Hilfenachfrage- und Gewährungspraxis in den einzelnen Jugendamtsbezirken her. Darüber hinaus lassen sich Folgen und Nebenwirkungen gesellschaftlicher Veränderungen, rechtlicher Weichenstellungen und jugendhilfepolitischer Entscheidungen im Rahmen einer Dauerbeobachtung der Kinder- und Jugendhilfe ebenso in den Blick nehmen wie die Auswirkungen von Steuerungs- und Planungshandeln in den einzelnen Jugendamtsbezirken. Daraus ergibt sich eine qualifizierte Informationsbasis zur fachlichen Reflexion von Entwicklungstrends und zur Fundierung politischer Entscheidungen.

Der Bericht macht keine Aussagen zu „guter“ oder „schlechter“ Praxis in den einzelnen Jugendamtsbezirken, da „monokausale“ Erklärungsmodelle zu kurz greifen und der Komplexität des Leistungsbereichs und der kommunalen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Da es sich bei den Hilfen zur Erziehung um personenbezogene soziale Dienstleistungen handelt, die ko-produktiv erbracht und einzelfallbezogen ausgehandelt werden (§ 36 SGB VIII), müssen auch Planungs- und Berichtswesenkonzepte gegenstandsangemessen aufgebaut werden und über einfache Steuerungstechnologien hinausreichen. Der Berichtswesenansatz ist zweigeteilt: Er umfasst zum einen ein datenbasiertes Moni-

toring und evaluative Ansätze zur Bewertung von Entwicklungstrends. Zum anderen beinhaltet der Ansatz dialogorientierte Transferstrategien unter Einbindung aller verantwortlichen Akteure auf kommunaler und Landesebene. Es handelt sich bei dem hier zugrunde liegenden Berichtswesenansatz um eine Verbindung von praxisorientierter Jugendhilfeforschung mit konkreter Planung zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz.

Die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (§§ 29-35, 41 SGB VIII) ist landesweit weiter angestiegen

In den 41 Jugendamtsbezirken in Rheinland-Pfalz wurden 2008 etwa 21.500 Hilfen zur Erziehung durchgeführt. Das sind über 6.100 Hilfen mehr als im ersten Jahr der Erhebung in 2002, was einem Fallzahlenzuwachs von 40 % entspricht. Der größte Anstieg bei der Inanspruchnahme von Hilfen erfolgte von 2007 auf 2008. In einem Jahr stieg das Fallzahlenvolumen um knapp 9 % an. Damit setzt sich ein Trend fort, der seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bundesweit zu verzeichnen ist.

Erhebliche Fallzahlsteigerung als Auswirkung der Kinderschutzdebatte

Der erhebliche Anstieg der Fallzahlen von 2007 auf 2008 um knapp 9 % ist nicht ausschließlich mit einer sprunghaft angestiegenen Bedarfslage zu erklären. Da dieser Fallzahlenzuwachs in allen Bundesländern stattgefunden hat und neben den ambulanten Hilfen erstmals auch wieder die Heimunterbringungszahlen angestiegen sind, deuten sich hier Auswirkungen der Kinderschutzdebatte an. Seit dem Tod des Kleinkindes „Kevin“ in Bremen (2006) gibt es über die mediale Verbreitung dieses Themas und der politischen Debatte über Ansätze eines verbesserten Kinderschutzes auch eine erhöhte Sensibilität in der Öffentlichkeit und einen starken Druck auf die Fachpraxis zur Gewährleistung eines verlässlichen Kinderschutzes. Eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit, ein verstärktes Meldeverhalten und die dadurch bedingte Verdichtung des Arbeitsvolumens in den Jugendämtern führen zwangsläufig zur Aufdeckung eines größeren Hilfebedarfs. Ein verbesserter Kinderschutz geht notwendig mit anwachsenden Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung und den damit verbundenen Ausgabensteigerungen einher.

Deutliche Zunahmen auch bei den Sorgerechtsentzügen und den Inobhutnahmen

Bei den Sorgerechtsentzügen und den Inobhutnahmen handelt es sich um eindeutige Indikatoren, die auf Veränderungen im Bereich der Kindeswohlgefährdung hinweisen. Im Jahr 2008 wurden in Rheinland-Pfalz 1.075 junge Menschen durch das Jugendamt in Obhut (§ 42 SGB VIII) genommen und damit rund 280 Kinder und Jugendliche mehr als 2002. Auch bei der Anzahl der familiengerichtlichen Maßnahmen zum Entzug der elterlichen Sorge (§1666 ff BGB) zeigt sich mit 681 Fällen in 2008 eine Steigerung von über 50 % gegenüber dem Jahr 2002 (455). Diese Tendenz ist im gesamten Bundesgebiet festzustellen.

Der Umbau der Erziehungshilfen – ein Erfolgsmodell

Knapp die Hälfte (47 %) aller Erziehungshilfen wird in ambulanter Form erbracht. Rechnet man die Tagesgruppen mit hinzu, werden mittlerweile knapp zwei von drei Hilfen als familienunterstützende und familienergänzende Hilfen durchgeführt. Nur noch in 43 % aller Fälle handelt es sich um eine Fremdunterbringung in einer Pflegefamilie (19 %) oder in einem Heim (24 %). Knapp 20 Jahre nach Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verweisen die vorliegenden Daten darauf, dass der rechtlich intendierte und fachlich gut begründbare Paradigmenwechsel hin zu einer ausdifferenzierten Angebotsstruktur mit regelhaft verfügbaren ambulanten und teilstationären Hilfen in der Praxis umgesetzt wurde. Der Umbau der Erziehungshilfen mit sozialräumlich ausgerichteten ambulanten und

teilstationären Hilfen, einer beteiligungs- und zielorientierten Hilfeplanung sowie einer systematischen Jugendhilfeplanung und kooperativer Qualitätsentwicklung ist beispielgebend für viele andere Sozialleistungsbereiche.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe ist die am häufigsten gewährte Hilfeform

In 2008 wurden landesweit etwa 5.600 Sozialpädagogische Familienhilfen (§ 31 SGB VIII) durchgeführt und damit 150 % mehr als noch sechs Jahre zuvor (2.240). Im Unterschied zu allen anderen Hilfen werden hier nicht die erreichten Kinder, sondern die Familien gezählt. Zählt man bei der Erfassung der Hilfen die Anzahl der erreichten Kinder, so erhöht sich der Wert für die geleisteten Hilfen auf etwa 11.700. Bei jeder vierten erzieherischen Hilfe handelt es sich um eine Sozialpädagogische Familienhilfe, die etwa 40 % aller in Hilfen befindlichen jungen Menschen erreicht. Keine andere Hilfeform wurde so stark ausgebaut und hat einen ähnlich hohen Stellenwert im Gesamtspektrum der Hilfen zur Erziehung. Sie erreicht fast alle Altersgruppen gleichermaßen (bis 14 Jahre) sowie zu ähnlich hohen Anteilen Mädchen (45 %) und Jungen (55 %). Lediglich junge Menschen mit Migrationshintergrund sind seltener in der Hilfeform zu finden (12 %).

Die Sozialpädagogische Familienhilfe steht als Synonym für den Paradigmenwechsel, den das Kinder- und Jugendhilfegesetz eingeleitet hat. Nicht die Symptome des jungen Menschen sollen Anlass und Gegenstand der Hilfe sein, sondern die Förderung und Unterstützung der Erziehungskompetenz der Eltern(-teile). Angesichts ihres erheblichen Bedeutungsgewinns ist eine Analyse des Leistungsbereiches notwendig, um konzeptionelle Standards sowie die Möglichkeiten und Grenzen dieser Hilfe genauer in den Blick nehmen zu können.

Die Tagesgruppe zwischen Ausbau und Auflösung

Die Fallzahlen bei der Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII) liegen seit Jahren fast unverändert bei etwa 2.000 Fällen. Dieser landesweite Durchschnittswert sagt allerdings nichts über die Entwicklungsdynamik in den 41 Jugendamtsbezirken aus, die in diesem Hilfesegment stark divergiert. In etwa einem Drittel der Jugendamtsbezirke werden Tagesgruppen ausgebaut, in einem weiteren Drittel zeigen sich kaum Veränderungen und im letzten Drittel sind deutliche Fallzahlreduzierungen erkennbar. Die Zukunft der Tagesgruppe scheint unbestimmt. Eine Reduzierung der Tagesgruppe findet dort statt, wo über neue Konzepte und Angebote erzieherische Hilfen stärker an den Lebens- und Bildungsort Schule angebunden werden. Angesichts des Ausbaus von Ganztagschulen sowie der wachsenden Bedeutung einer abgestimmten Kooperation von Jugendhilfe und Schule zeigt sich hier ein vielversprechender neuer Ansatz, der zugleich die „klassischen“ Formen der Tagesgruppe in Frage stellt. Angesichts dieser Entwicklung muss sich die Tagesgruppe konzeptionell mit stärkeren Anteilen an Elternarbeit, sozialraumbezogenen Arbeitsansätzen sowie spezifischen Kooperationsformen zur Schule neu profilieren.

Die Vollzeitpflege: Viel genutzt und wenig beachtet

Kontinuierliche Fallzahlsteigerungen sind auch bei der Vollzeitpflege zu verzeichnen. Im Jahr 2008 wurden landesweit etwa 4.100 junge Menschen bei Familien untergebracht, die bereit sind, für eine bestimmte Zeit oder auf Dauer ein Kind oder einen Jugendlichen aufzunehmen. Das sind etwa 25 % mehr Pflegeverhältnisse als sechs Jahre zuvor. Die Vollzeitpflege unterscheidet sich von allen anderen Hilfen zur Erziehung, da es sich hier um eine öffentlich verantwortete, aber von Laien erbrachte Hilfe handelt. Sie wird in fast der Hälfte aller Fälle bei Kindern im Alter unter sechs Jahren eingesetzt und ist tendenziell auf längere Zeiträume angelegt. Auch wenn durch den Ausbau der Bereitschaftspflege der Anteil „kurzer“ Hilfen wächst, so stellt sie mit Blick auf die Verweildauern die Hilfe dar, die einen längerfristig angelegten alternativen Lebensort bereitstellen soll. Etwa jede vierte Hilfe dauert länger als fünf Jahre. Keine andere erzieherische Hilfe hat eine ähnlich hohe durchschnittliche Verweildauer, die bei der Vollzeitpflege etwa drei Jahre beträgt.

Eine weitere Besonderheit dieser Hilfeform stellt die Zuständigkeitsregelung nach § 86 Abs. 6 SGB VIII dar. In etwa jedem dritten Fall wechselt die Zuständigkeit nach zwei Jahren zu dem Amt, in dessen Bereich die Pflegeperson lebt. Da die meisten Pflegepersonen in ländlichen Regionen wohnen, wurden in 2008 in mehr als 1.000 Fällen Landkreisjugendämter für Pflegekinder zuständig, die sie selbst nicht untergebracht haben. Durch diese gesetzliche Regelung werden in einer erheblichen Anzahl von Fällen Beziehungsabbrüche vorgegeben und insbesondere Landkreisjugendämter mit zusätzlichen Aufgaben belastet.

Die vorliegenden Daten verweisen auf erhebliche Unterschiede bei der Personalausstattung der Pflegekinderdienste. Bei etwa einem Drittel der Jugendämter ist eine Fachkraft für 80 Pflegekinder und mehr zuständig. Wie unter diesen Bedingungen eine regelmäßige Hilfeplanung, Beratung von Pflege- und Herkunftseltern, Werbung und Überprüfung neuer Pflegefamilien durchgeführt werden soll, ist schwerlich vorstellbar. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, diese Hilfeform konzeptionell klarer zu fassen und mit Qualitätsmerkmalen zu versehen. Da es sich um eine Hilfeform handelt, die von Laienfamilien erbracht wird, darf sie keinesfalls als günstige Alternative zur Heimerziehung betrachtet werden. Die Vollzeitpflege stellt einen unverzichtbaren Bestandteil des Hilfespektrums dar. Damit diese von bürgerschaftlich engagierten Laien durchgeführte Hilfeform auch weiterhin Bestand hat, muss ihr mehr fachpolitische Aufmerksamkeit beigemessen werden.

Erstmals seit 2002 steigt die Anzahl der Heimunterbringungen wieder an

In Rheinland-Pfalz waren 2008 etwa 5.200 junge Menschen in Heimerziehung (§§ 34, 35, 41 SGB VIII) untergebracht. Während in den vergangenen Jahren die Heimerziehungszahlen nur leichten Schwankungen unterlagen, kam es von 2007 zu 2008 zu einer deutlichen Fallzahlsteigerung von 4,7 % bzw. 230 Fällen. Dieser deutliche Anstieg steht ebenfalls im Zusammenhang mit den Folgewirkungen der Kinderschutzdebatte.

An der Altersstruktur der neu begonnenen Hilfen hat sich in den letzten Jahren nur wenig verändert. Knapp 60 % aller jungen Menschen sind zum Zeitpunkt der Unterbringung im Alter zwischen zwölf und 18 Jahren. Kinder unter sechs Jahren (9 %) und junge Volljährige (4 %) bilden nur kleine Teilgruppen im Nutzerspektrum. Der Anteil von Mädchen liegt bei knapp 45 %, entsprechend höher ist der Anteil von Jungen (55 %). Bei der Auswertung der geschlechterspezifischen Inanspruchnahme von Heimerziehung zeigen sich über die Jahre hinweg kaum Veränderungen.

Die durchschnittliche Dauer einer Heimunterbringung beträgt 20 Monate: Konsequenzen für ihre Funktionsbestimmung und Konzeptentwicklung

Veränderte Bedarfslagen sowie Ausdifferenzierungen des Hilfespektrums zeigen erhebliche Konsequenzen für die Inanspruchnahme sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung von Heimerziehung. Am deutlichsten wird die Profilveränderung von Heimerziehung bei der Auswertung von Verweildauern. Mit einer durchschnittlichen Verweildauer von rund 20 Monaten ist eine Heimunterbringung deutlich kürzer als eine Unterbringung in einer Pflegefamilie oder Tagesgruppe oder der Einsatz einer Sozialpädagogischen Familienhilfe. Damit kann Heimerziehung nicht mehr auf eine familienersetzende Funktion reduziert werden, sondern muss zwangsläufig auch familienergänzende und -unterstützende Aufgaben übernehmen. Daraus ergeben sich weitreichende Anforderungen an die konzeptionelle Ausgestaltung der Elternarbeit.

Bei etwa einem Drittel aller Heimunterbringungen ist die Verweildauer kürzer als sechs Monate. Dahinter verbergen sich Unterbringungen in Verbindung mit Clearingaufträgen, Auszeiten in Krisen- und Konfliktsituationen sowie Abbrüche. Vor allem diese Kurzzeithilfen verändern das Profil von Heimerziehung, die überwiegend entlang von gruppenpädagogischen Settings organisiert ist. Immer kürzere

Verweildauern führen zu einem hohen Maß an Fluktuation in den Gruppen, sodass gruppenpädagogische Ansätze kaum noch greifen können. Diese Daten verdeutlichen auch, dass die Anforderungen an die Heimerziehung gewachsen sind. In immer kürzeren Zeiträumen sollen wirkungsorientierte Hilfen für junge Menschen und Familien erbracht werden, die all jenes bearbeiten, was andere Institutionen (z.B. Schule) und Hilfen (z.B. ambulant/teilstationär) nicht erfolgreich bearbeiten konnten.

Veränderungen in der Hilfeentscheidungspraxis, der Hilfelandschaft sowie bei den Bedarfslagen junger Menschen und Familien erfordern eine neue Funktionsbestimmung von Heimerziehung sowie eine „Enthierarchisierung“ von Hilfen in der Hilfestellungspraxis. Die Vorgaben einer bestimmten Hilfeabfolge (z.B. erst ambulant, dann...) jenseits der individuellen Bedarfslage führt letztlich zur Produktion von Hilfen, die fachlich und ökonomisch wenig effizient sind und die Heimerziehung zur ultima ratio werden lassen.

Fallzahlen und Ausgabensteigerung auch bei den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII)

Erstmals seit 2002 sind auch die Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) wieder angestiegen. Im Jahr 2008 wurden in Rheinland-Pfalz knapp 5.500 Eingliederungshilfen gewährt bzw. durchgeführt. Das entspricht in etwa dem Fallzahlenvolumen aus dem Jahr 2002 und stellt gegenüber 2007 einen Zuwachs von knapp 11 % dar. Ein Zuwachs an Fällen ist in der Mehrzahl der Jugendamtsbezirke sowie in allen Hilfestellungssegmenten zu verzeichnen. Sowohl im Bereich der Frühförderung als auch bei den ambulanten und stationären Hilfen kam es im Jahresvergleich von 2007 auf 2008 zu deutlichen Steigerungen. Für dieses Leistungssegment wurden 25,3 Millionen € aufgewendet und entsprechend der Fallzahlsteigerung 11,5 % mehr als noch 2007.

Beim Profil der Nutzer und Nutzerinnen zeigen sich hingegen kaum Veränderungen im Zeitvergleich. Hilfen nach § 35a SGB VIII richten sich nach wie vor überwiegend an junge Menschen im Alter zwischen sechs und zwölf Jahren (64 %) sowie mit deutlich geringerer Gewichtung an 12- bis 15-Jährige (14 %). Über zwei Drittel aller Hilfen werden von Jungen in Anspruch genommen. Über 80 % aller Eingliederungshilfen werden in ambulanter Form erbracht. Von den 5.500 Hilfen entfallen alleine auf den Bereich der Frühförderung 3.600 Fälle. Stationäre Hilfen bilden lediglich einen Anteil von 4 %.

Der deutliche Fallzahlenanstieg von 2007 auf 2008 kann mit den vorliegenden Daten nicht erklärt werden. Die mit der jüngsten Novellierung des § 35a SGB VIII verbundene Erwartung, dass durch eine Reihe von Klarstellungen bei den Stellungnahmen, Abgrenzungen zu anderen Leistungsbereichen und der Selbstbeschaffung auch ein weiterer Anstieg von Fallzahlen zumindest eingegrenzt werden kann, ist nicht eingetreten.

Auffallend ist ferner, dass es große interkommunale Disparitäten bei der Hilfestellungs- und Inanspruchnahmepraxis zwischen den rheinland-pfälzischen Jugendämtern gibt. Während in einigen Jugendamtsbezirken lediglich etwa zwei von 1.000 jungen Menschen unter 21 Jahren eine Eingliederungshilfe erhalten, beträgt der Eckwert in anderen das 5- oder gar 10-fache. Auch diese Diskrepanzen deuten darauf hin, dass es keineswegs ein geklärtes Verständnis darüber gibt, was unter einer Eingliederungshilfe zu verstehen ist, wie eine Abgrenzung zu den Hilfen zur Erziehung vorgenommen werden kann und wie stark sich der Einfluss bestimmter Verweisungspraxen (z.B. Schule, Betroffenenvereine, Anbieter) auf die Hilfenachfrage niederschlägt. Auch hier deutet der Entwicklungstrend auf weiteren Qualifizierungsbedarf der Hilfeentscheidungspraxis hin.

Kaum Veränderungen bei der Inanspruchnahme von Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII): Trends und Hintergründe

Von den 60 Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen in Rheinland-Pfalz wurden in 2008 etwa 27.500 jungen Menschen und Familien in den Bereichen allgemeine Förderung der Erziehung (§ 16 SGB VIII), Partnerschaft, Trennung und Scheidung (§ 17 SGB VIII), Ausübung der Personensorge und Umgangsrecht (§ 18 SGB VIII) und Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) beraten. Mehr als die Hälfte aller Beratungen entfallen in 2008 auf die Erziehungsberatung (53 %) mit knapp 14.500 Fällen. Entgegen der Entwicklung bei den Erziehungs- und Eingliederungshilfen zeigen sich hier im Zeitvergleich kaum Veränderungen. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass es keine Zunahme des Beratungsbedarfs gegeben hat, sondern dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten ausgeschöpft und weitere Beratungsanfragen nicht bedient werden konnten. Kaum Veränderungen zeigen sich auch im Nutzer- und Nutzerinnenprofil. Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) wird zu etwa einem Drittel von Familien mit einem Kind und zu 44 % von Familien mit zwei Kindern in Anspruch genommen. Der Jungenanteil liegt wie in den Vorjahren bei ca. 57 %. Der Altersschwerpunkt der Kinder, die Gegenstand der Erziehungsberatung waren, lag zwischen sechs und zwölf Jahren.

Unverändert zeigen sich auch die erheblichen interkommunalen Disparitäten. Während in einigen Jugendamtsbezirken lediglich fünf von 1.000 Minderjährigen eine Erziehungsberatung in Anspruch nehmen, sind es in anderen 30 und mehr. Diese Disparitäten können nicht alleine auf unterschiedliche Bedarfslagen und Nachfragepraxen zurückgeführt werden. Hohe Inanspruchnahmeeckwerte zeigen sich fast durchgängig im südlichen Rheinland-Pfalz, während geringe Eckwerte ausschließlich im Norden zu finden sind. Mittels dieser Daten werden höchst unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zur Beratung entlang regionaler und damit jugendhilfepolitischer Schwerpunktlegungen deutlich. Man kann auch sagen, dass es vom Wohnort eines jungen Menschen oder einer Familie abhängt, ob Zugang zu einer qualifizierten Erziehungsberatung in vertretbaren Zeiträumen möglich ist oder nicht.

Darüber hinaus zeigen die Daten, dass die ambulanten Erziehungshilfen (§§ 28-31 SGB VIII) in einem Wechselverhältnis zueinander stehen. Eine geringere Nutzung der Erziehungsberatung geht in der Regel mit höherer Inanspruchnahmequote bei den anderen ambulanten Erziehungshilfen einher. Umgekehrt bedeutet das Ergebnis auch, dass ein starker Ausbau der Erziehungsberatung kompensatorische Effekte z.B. bei der Nutzung der Sozialpädagogischen Familienhilfe zeigt. Diese Wechselwirkung kann aber nur eintreten, wenn konzeptionell ähnliche Zielgruppen anvisiert sind.

Der Ausgabenanstieg liegt deutlich unter dem Niveau der Fallzahlsteigerung

Für Hilfen zur Erziehung (§§ 29-35, 41 SGB VIII) wurden in 2008 rund 271 Millionen € aufgewendet. Neben den Kindertagesstätten zeigt sich hier der zweitgrößte Ausgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere in den Landkreisen wird deutlich, dass der Ausgabenzuwachs unter dem Niveau der Fallzahlsteigerung liegt. Während hier in dem Zeitraum von 2005 bis 2008 die Fallzahlen um 28 % angestiegen sind, betrug der Ausgabenzuwachs lediglich 18 %. Diese Tendenz ist auch in den kreisfreien Städten zu erkennen, wenn auch weniger stark ausgeprägt.

Rund 70 % aller Ausgaben für Hilfen zur Erziehung entfallen auf Fremdunterbringung in Pflegefamilien (§ 33 SGB VIII) oder in Heimerziehung (§ 34 SGB VIII). Obwohl fast jede zweite Erziehungshilfe in ambulanter Form erbracht wird, entfallen auf diesen Bereich (§§ 29-31, 41 SGB VIII) lediglich 18 % der Ausgaben. Daran wird erkennbar, dass die Ausgabenstruktur und -entwicklung nach wie vor von den Fremdunterbringungen (§§ 33, 34 SGB VIII) geprägt wird.

Die Jugendgerichtshilfe – ein vernachlässigtes Feld der Kinder- und Jugendhilfe

Die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG) gehört zu einem Kernaufgabenbereich des öffentlichen Jugendhilfeträgers. Immer dann, wenn Jugendliche und junge Heranwachsende in Konflikt mit dem Gesetz geraten sind, hat das Jugendamt eine Mitwirkungspflicht im jugendstrafrechtlichen Verfahren (§ 52 SGB VIII). In 2008 wurden erstmals Daten zum Arbeitsfeld der Jugendgerichtshilfe bzw. die Mitwirkung der Kinder- und Jugendhilfe im jugendstrafrechtlichen Verfahren - erhoben. Bei den 35 von 41 rheinland-pfälzischen Jugendämtern, die Daten zur Verfügung stellen konnten, wurden im Laufe des Jahres 2008 knapp 17.000 junge Menschen im Rahmen der Jugendgerichtshilfe betreut. Nicht einberechnet sind hier die Fälle, die zum Jahreswechsel bereits liefen. Dabei ging es um etwa 25.000 Mitwirkungen im Jugendstrafverfahren, die in 2008 neu eingeleitet wurden. Schon der Blick auf diese absoluten Werte verdeutlicht die Relevanz dieses Leistungsbereichs, der bislang empirisch kaum untersucht ist.

Ähnlich wie bei den erzieherischen Hilfen zeigen sich auch in diesem Leistungsbereich erhebliche interkommunale Disparitäten. Wie zu erwarten ist der Eckwert der durch die Jugendgerichtshilfe zu betreuenden jungen Menschen in den Städten mit 84 je 1.000 Personen im Alter zwischen 14 und 21 Jahren deutlich höher als in den Landkreisen mit 58. Deutlich besser ist in den Städten auch die Personalausstattung mit 3,3 Stellen pro 1.000 junge Menschen im Alter zwischen 14 und 21 Jahren. Der Personalstelleneckwert ist in den Landkreisen mit 1,6 Stellen pro 1.000 nur halb so hoch. Auch in diesem Leistungsbereich zeigt sich Handlungsbedarf um die Jugendgerichtshilfe ganz eindeutig im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe zu verorten und den Gesamtzusammenhang der Sozialen Dienste zu stärken. Nur eine fachlich starke und mit auskömmlichen personellen Ressourcen ausgestattete Jugendgerichtshilfe stellt einen verlässlichen Kooperationspartner für den jungen Menschen wie für die Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz dar. Ob die Einrichtung von „Häusern des Jugendrechts“ die gewünschten Ziele erreicht, hängt letztlich auch von der Qualität der Jugendgerichtshilfe ab. Ob die Jugendgerichtshilfe auch räumlich in den „Häusern des Jugendrechts“ zwingend angesiedelt sein muss, sollte angesichts der geringen Personalressourcen und der oftmals isolierten Stellung dieses Dienstes noch überprüft werden.

Für die Gestaltung von gemeinsamen Arbeitsprozessen zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Polizei und Justiz kann die räumliche Zusammenführung von Vorteil sein. Sie ist Mittel zum Zweck, um dadurch eine verbesserte Kooperation und reibungslose Abläufe zu erzielen. Sie ist allerdings kein Selbstzweck, da sich durch die räumliche Auslagerung der Jugendgerichtshilfe neue Schnittstellenprobleme zu anderen Sozialen Diensten ergeben. Deshalb sollte in jedem Einzelfall gründlich abgewogen werden, welche Organisationsstruktur am zieldienlichsten ist.

Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind in den Erziehungshilfen angekommen

Erstmals kann nun auch der Anteil von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in den Erziehungshilfen nachgewiesen werden. Im Jahr 2008 lag dieser bei knapp 17 %. Da für das erste Jahr der Erhebung nicht alle Jugendämter valide Daten liefern konnten bzw. keine Angaben gemacht haben, ist hier eher von einer Untererfassung auszugehen. Das Statistische Landesamt weist für das Jahr 2006 ebenfalls einen Anteil von 17 % von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung aus. Aufgrund des deutlich höheren Anteils von jungen Menschen in dieser Bevölkerungsgruppe muss auch der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund noch darüber liegen. Genaue Angaben hierzu liegen dazu nicht vor.

Bei vorsichtiger Interpretation des Datenmaterials kann die allgemeine Schlussfolgerung gezogen werden, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund in den Erziehungshilfen angekommen sind. Selbst diese vorsichtige Auslegung des Datenmaterials ist von Bedeutung, da hierzu bislang keinerlei empirisch abgesicherten Erkenntnisse vorlagen.

Migrationssensible Erziehungshilfen

Die Normalität der Einwanderungsgesellschaft spiegelt sich in nennenswertem Umfang auch in den Erziehungshilfen wider. Es ist also keinesfalls so, dass die Erziehungshilfen für junge Menschen mit Migrationshintergrund hohe Zugangshürden aufweisen und damit als Unterstützungssystem für Bewältigungshandeln ausscheiden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit sind junge Menschen mit Migrationshintergrund zwar noch eher unterrepräsentiert, aber dennoch in allen Hilfesegments vertreten. Überdurchschnittliche Inanspruchnahmeeckwerte von Hilfen zur Erziehung in einzelnen Kommunen können nicht mit überdurchschnittlichen Anteilen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in den erzieherischen Hilfen erklärt werden. Hier zeigt sich kein Zusammenhang.

Die vorliegenden Daten verweisen aber auch auf die Notwendigkeit, stärker als bisher die Hilfestützungspraxis und -konzepte migrationssensibel zu gestalten. Das bedeutet einerseits, danach zu fragen, ob und wie sich Zugangsbarrieren zum Hilfesystem gestalten (z. B. Sprache, Image des Jugendamtes) bzw. wie den spezifischen Bedarfslagen besser Rechnung getragen werden kann. Angesichts der deutlich stärker ausgeprägten sozialen Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in fast allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen wäre auch ein erhöhter Bedarf an Erziehungshilfen erwartbar. Insofern stellt sich hier in besonderer Weise die Frage, wie die Kinder- und Jugendhilfe durch bedarfsorientierte Konzepte dazu beitragen kann, Benachteiligungen zu vermeiden bzw. deren Folgen zu bearbeiten. Ob auch die Kinder- und Jugendhilfe in der Migrationsgesellschaft angekommen ist, muss sich noch zeigen.

Was Mädchen und Jungen an öffentlich verantworteter Unterstützung und Hilfe brauchen

Nach wie vor zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Hilfestützungs- und Nachfragepraxis. Zwar steigt der Mädchenanteil an den Hilfen zur Erziehung kontinuierlich im Zeitvergleich an und liegt nun bei etwa 55 %, es zeigen sich dennoch alters- und hilfeartspezifische Unterschiede. Ganz generell lässt sich sagen, dass Mädchen in den ambulanten (§§ 28, 29, 30 SGB VIII) und teilstationären Hilfen (§ 32 SGB VIII) nach wie vor deutlich unterrepräsentiert sind. Erst wenn Mädchen sich selbst an das Jugendamt wenden können, um Hilfe und Unterstützung einzufordern, übersteigt auch ihr Anteil den der Jungen. Das bedeutet, dass Mädchen erst viel später Hilfen erhalten und häufiger in den Fremdunterbringungen zu finden sind. An diesem Muster hat sich im Zeitvergleich wenig verändert. Daraus ergibt sich die fachlich-konzeptionelle Aufgabe, nach geeigneten niedrigschwelligen Unterstützungssystemen für jüngere Mädchen zu suchen, die frühzeitig an den Mädchenspezifischen Bewältigungsanforderungen ansetzen und nicht „nur“ an den öffentlich wahrnehmbaren normabweichenden Verhaltensweisen, die häufig die Jungen zeigen.

Jungen sind in vielen Hilfen deutlich überrepräsentiert. Von der Erziehungsberatung über die Eingliederungshilfe und von der Erziehungsbeistandschaft bis zur Intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung und der Jugendgerichtshilfe zeigt sich eine deutliche Überrepräsentanz von Jungen. Zwar steigt auch der Hilfebedarf bei den Mädchen. Der größte Zuwachs beim Hilfebedarf geht aber nach wie vor von den Jungen aus. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, wie stärker als bisher jungenspezifische Unterstützungssysteme entwickelt werden können, die nicht erst dann einsetzen, wenn Jungen durch normabweichende Verhaltensweisen auffallen.

Armut und Erziehungshilfen: Zwei Seiten einer Medaille

Neben Bayern und Baden-Württemberg hat Rheinland-Pfalz bundesweit die geringste Armutsquote von Kindern. Dennoch hat in 2008 auch in Rheinland-Pfalz fast jedes achte Kind unter 15 Jahren von Sozialgeld gelebt. In den Städten bezog jedes fünfte und in den Landkreisen jedes zehnte Kind Sozialgeld. Kinderarmut ist auch in einem reichen Bundesland wie Rheinland-Pfalz keine Randgruppenerscheinung mehr.

Je höher die Kinderarmutsquote in den Kommunen ausgeprägt ist, desto höher ist auch der Inanspruchnahmeckwert von Hilfen zur Erziehung. Mit diesem Befund lassen sich dann auch die zum Teil erheblichen interkommunalen Disparitäten bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung erklären. Die Ursachen für die wachsenden Bedarfslagen liegen dementsprechend auch in der Ausbreitung von Kinderarmut begründet. Die Erziehungshilfen sind Ausfallbürge für gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. Gleichzeitig stellen sie für eine größer werdende Gruppe von jungen Menschen und Familien nicht nur ein bedeutsames Angebot zur Unterstützung von Bewältigungshandeln in biografisch schwierigen Lebensphasen dar, sondern auch ein immer wichtiger werdendes Tor zu gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten (z.B. Bildung, Gesundheit, soziale Netze).

Ob die stetige Ausweitung einzelfallbezogener, spät einsetzender und intervenierender Hilfen die richtige Richtung darstellt, darf angezweifelt werden. Eine gezielte Armutsprävention, die neben der materiellen Verbesserung der Lebensbedingungen von jungen Menschen und Familien auf eine lebenslagenbezogene und sozialräumlich angepasste Entwicklung der sozialen Infrastruktur setzt, würde so manche Erziehungshilfe überflüssig machen.

Alleinerziehende und Hilfen zur Erziehung

Nach wie vor sind Alleinerziehende in den Hilfen zur Erziehung deutlich überrepräsentiert. Die Lebenslage „Alleinerziehend“ ist immer noch höchst prekär und risikobehaftet. Mit der Verschlechterung der materiellen Rahmenbedingungen sowie fehlender sozialer Ressourcen und individueller Bewältigungsprobleme steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Erziehungsprozesse scheitern und Einzelfallhilfen notwendig werden. Insofern geht ein wachsender Hilfebedarf einher mit einem kontinuierlichen familialen Wandel durch Trennung und Scheidung sowie neu zusammengesetzten Familienformen und Wiederverheiratungen. Sich verändernde und neue Familienformen sind nicht per se ein Problem. Am Beispiel der Lebenslage „alleinerziehend“ wird vielmehr in zugespitzter Form deutlich, dass Familien mit Kindern heute in vielfältiger Art und Weise Überforderungen ausgesetzt sind, wenn materielle, soziale und infrastrukturelle Ressourcen fehlen. Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Verunsicherungen über den richtigen Erziehungsstil, Leistungsdruck in der Schule in Kombination mit Partnerschaftsproblemen verdeutlichen schlaglichtartig die Herausforderungen, vor denen junge Familien heute stehen. Lebenslagenprobleme im Zusammenspiel mit Überforderungen und individuellen Bewältigungsaufgaben generieren bei Alleinerziehenden, die nicht über entsprechende materielle Ressourcen und soziale Unterstützungssysteme verfügen, Bedarf an erzieherischen Hilfen. Dieses Muster ist keineswegs neu und seit Jahrzehnten hinreichend bekannt. Hier zeigt sich die Aufgabe zur bedarfsgerechten und lebenslagenorientierten Weiterentwicklung der Betreuungsangebote in Kindertagesstätten und von Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten an Schulen.

Die Effekte des demographischen Wandels:

Weniger Kinder und Jugendliche und trotzdem mehr Hilfen zur Erziehung

In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Anzahl junger Menschen unter 21 Jahren um rund 8 % verkleinert. Im Gegensatz dazu hat sich in den letzten sechs Jahren die Anzahl der Erziehungshilfefälle um 40 % erhöht. Schon diese einfache Gegenüberstellung zeigt, dass der demographische Wandel mittelfristig keine bedarfsmindernden Effekte haben wird. Viel entscheidender bei der Bedarfsgenese ist

die Frage, wie sich die Lebensbedingungen und die Infrastrukturleistungen in einer Kommune entwickeln werden. Jetzt schon zeigt sich, dass Jugendamtsbezirke mit einer schrumpfenden Bevölkerung eher überdurchschnittliche Inanspruchnahmeckwerte aufweisen, während prosperierende Regionen mit zum Teil noch wachsender Bevölkerung eher unterdurchschnittliche Bedarfslagen und Gewährungspraxen haben. Daraus ergibt sich, dass insbesondere die Kommunen mit schrumpfender Bevölkerung am stärksten den Ausbau einer familienfreundlichen sozialen Infrastruktur voranbringen müssen, um die Effekte des demographischen Wandels abzumildern bzw. ihre Attraktivität für Familien mit Kindern zu steigern.

Stadt-Land-Unterschiede:

Der Bedarf an Erziehungshilfen wächst in den Landkreisen stärker als in den Städten

Zwischen den Jugendamtsbezirken in den Städten und Landkreisen zeigen sich strukturelle Differenzen. Sowohl die soziostrukturellen Belastungsfaktoren als auch die Inanspruchnahmeckwerte und Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung sind in den Städten etwa doppelt so hoch ausgeprägt, wie in den Landkreisen. Allerdings wird immer deutlicher, dass sich in den Landkreisen nachholende Modernisierungseffekte zeigen. Sowohl bei der Armutsquote von Kindern, der Anzahl von Scheidung betroffener junger Menschen und der Alleinerziehenden-Quote lassen sich Zuwächse erkennen, die zwar die strukturellen Differenzen in den Städten noch nicht aufheben, aber sukzessive kleiner werden lassen. Damit lässt sich auch erklären, dass seit 2002 die Fallzahlen in den Landkreisen stärker ansteigen (45 %) als in den Städten (32 %). Der soziale Wandel hält unverkennbar Einzug in ländliche Regionen. Daraus ergibt sich eine doppelte Anforderung. Zunehmende Unterstützungsbedarfe von Familien treffen auf eine weniger gut ausgebaute soziale Infrastruktur. Im Unterschied zu den Städten, die auf eine lange Tradition in der Bearbeitung von sozialen Problemlagen zurückblicken können, müssen passende Konzepte für ländliche Regionen noch entwickelt werden. Angesichts der beobachtbaren Entwicklungstrends zeigt sich hier eine bedeutsame Entwicklungsanforderung für die Landkreise.

Die Effekte des Ausbaus ambulanter und teilstationärer Hilfen:

Bremswirkung bei den Fremdunterbringungen und Ausgaben

Mit dem Ausbau ambulanter und teilstationärer Hilfen wurde nicht nur den Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Rechnung getragen, sondern auch eine Bremswirkung bei den Fremdunterbringungen und der Ausgabenentwicklung erzielt. Bis 2007 blieb die Zahl der jungen Menschen in Heimerziehung recht konstant. Bei insgesamt ansteigendem Hilfebedarf konnte dies nur erreicht werden durch den Ausbau des ambulanten und teilstationären Hilfesektors. Außerdem zeigt sich, dass die Kommunen, die sehr stark auf den Ausbau ambulanter Hilfen gesetzt haben, zwar überdurchschnittliche Fallzahlen, aber unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Man kann – einfach ausgedrückt – sagen, dass mit weniger Geld mehr junge Menschen und Familien erreicht werden. Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang klar herauszustellen, dass auch ambulante Hilfen keine „Billiglösung“ darstellen dürfen, da auch mit einer sozialpädagogischen Familienhilfe massive Eingriffe in das Familiengeschehen verbunden und Kinderschutzfragen tangiert werden und unterstützendes Bewältigungshandeln erforderlich wird. „Ambulante Billiglösungen“ mit wenig qualifizierten Honorarkräften, die lediglich „teure“ Hilfen hinaus zögern sollen, richten nicht nur massiv Schaden in Familien an, sondern leiten in der Regel teure Hilfekarrieren ein. 20 Jahre nach Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wäre eine Überprüfung der Möglichkeiten und Grenzen ambulanter Erziehungshilfen notwendig, um Entwicklungsperspektiven genauer bestimmen zu können.

Viele kurze Hilfen – überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben: Plädoyer für die Gleichrangigkeit aller Hilfen

So notwendig und sinnvoll auch der Ausbau ambulanter Hilfen war, so darf daraus nicht die fachpolitische Vorgabe erwachsen, dass immer erst eine ambulante Hilfe ausprobiert werden müsse, bevor eine Fremdunterbringung bewilligt werden kann. Ambulante Hilfen können keine Heimerziehung ersetzen. Vielmehr deuten die vorliegenden Daten darauf hin, dass eine Hierarchisierung von Hilfen von ambulant nach teilstationär fachlich und ökonomisch kontraproduktive Effekte aufweist.

Jugendamtsbezirke mit einem hohen Anteil an Hilfen mit einer Dauer von unter sechs Monaten haben tendenziell höhere Inanspruchnahmeerwartungen und überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben.

Bei den Hilfen mit kurzer Dauer handelt es sich zu großen Anteilen um Clearinghilfen und Hilfeabbrüche. Infolge mangelnder zeitlicher Ressourcen in den Sozialen Diensten gehen Jugendämter dazu über, Clearing- und Diagnoseaufgaben an leistungserbringende Träger zu delegieren. Angesichts hoher Fallzahlen und Kinderschutzverdachtsmeldungen bleibt oft für die zeitintensive Prüfung des Hilfebedarfs wenig Zeit. Damit gibt der öffentliche Jugendhilfeträger gleichzeitig auch seine Steuerungskompetenz ab, auch wenn er formal die Hilfeentscheidung trifft. Ein hoher Anteil abgebrochener Hilfen deutet daraufhin, dass junge Menschen und Eltern nicht zur Mitarbeit im Hilfeprozess gewonnen bzw. die passende Hilfe nicht installiert werden konnte. Auch hier hat der öffentliche Jugendhilfeträger zunächst die besondere Verantwortung, Auswahl und Anbahnung sowie die Mitwirkungsbreitschaft des jungen Menschen und der Eltern produktiv zu gestalten. Auch dieser Prozess ist zeitintensiver und erfordert viel fachliches know-how. Es genügt also nicht, eine Hilfe einzuleiten, sondern die Gestaltung des Hilfebeginns entscheidet maßgeblich über den Erfolg einer Hilfe. Die Daten lassen zwei Schlussfolgerungen zu:

1. Die Sozialen Dienste der Jugendämter müssen fachlich und personell in der Lage sein, Clearing- und Diagnoseprozesse weitgehend in eigener Verantwortung zu gestalten. Dabei wird es immer Fälle geben, in denen es fachlich begründet ist, externen Fachverstand hinzuzuziehen. Die Vorbereitung der Hilfeentscheidung bzw. die Abklärung von Problemlagen und Ressourcen sollte jedoch in der Regel durch die Sozialen Dienste der Jugendämter erfolgen.
2. Eine Hierarchisierung von Hilfen durch formale Vorgaben einer Abfolge von ambulant zu stationär scheint – so eine Interpretation der Daten – die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung zu verteuern. Es zeigt sich, dass die fachlich indizierte Hilfe auch die wirtschaftlich effizientere ist. Auch in diesem Bereich ist die Umsetzung einer qualifizierten Hilfeentscheidung erfolgsversprechender als eine vorgegebene Hilfeabfolge, die verbunden mit lang andauernden Hilfekarrieren zu einer Vertauung der Jugendhilfe führt.

Ein verlässlicher Kinderschutz baut auf qualifizierte Erziehungshilfen auf

Ein verbesserter Kinderschutz stellt eine gesamtgesellschaftliche und -staatliche Aufgabe dar. Die Kinder- und Jugendhilfe sowie das rheinland-pfälzische Landeskinderschutzgesetz (LKindSchuG) bieten zahlreiche Ansatzpunkte und Instrumente, um den Schutz von jungen Menschen vor Vernachlässigung, Missbrauch und Misshandlung verlässlich zu sichern. Über den Weg dorthin besteht weitgehend Einigkeit: Junge Menschen und Familien in Not-, Krisen- und Konfliktlagen müssen niedrigschwellige Zugänge zu Beratung, Unterstützung und Hilfe eröffnet werden, damit sich Probleme nicht verfestigen und in bestimmten Situationen zu Kindeswohlgefährdung verdichten. Ebenso bedarf es eines qualifizierten Kinderschutzmanagements, damit alle Institutionen, die es mit jungen Menschen zu tun haben, auf entsprechende Verfahrensstandards, Unterstützungs- und Hilfestrukturen zurückgreifen können. Dem Jugendamt kommt hier eine besondere Verantwortung zu.

Die vorliegenden Daten verweisen in diesem Zusammenhang auf drei Kernbefunde:

1. Es ist notwendig und richtig, einen Schwerpunkt auf Kinder unter sechs Jahren zu legen. Hier gibt es einen erheblichen Nachholbedarf bei der Ausgestaltung „früher Hilfen“, d.h. solcher Angebote, die früh ansetzen (Prävention) und Familien mit Klein(st)-Kindern im Blick haben. Auch bei der Ausgestaltung der Schnittstelle zum Gesundheitssystem zeigen sich noch erhebliche Entwicklungspotenziale, die durch das Landeskinderschutzgesetz strukturell verbessert werden sollen. Trotz dieser begründeten Schwerpunktlegung darf nicht außer Acht gelassen werden, dass nach wie vor die Mehrzahl aller Kinderschuttfälle ältere Kinder und Jugendliche betrifft. Ein verbesserter und verlässlicher Kinderschutz muss für alle Altersgruppen greifen.
2. Dem Jugendamt kommt bei der Ausgestaltung des kommunalen Kinderschutzmanagements eine besondere Verantwortung zu. Dazu sind qualifizierte Verfahrensstandards und auskömmliche Personalressourcen in Sozialen Diensten ebenso erforderlich wie funktionierende Netzwerke. Das Landeskinderschutzgesetz hat durch entsprechende inhaltliche Schwerpunktlegungen (Aufbau von Netzwerken) und zusätzliche Mittel für die Jugendämter die richtigen Weichenstellungen vorgenommen, die vor Ort erprobt und umgesetzt werden. Perspektivisch ist auch weiterhin darauf zu achten, dass die Sozialen Dienste des Jugendamtes nicht auf einen Kinderschutz-Interventions-Dienst reduziert werden, sondern ein breites Aufgabenprofil behalten. Kein anderer Dienst in einem Jugendamtsbezirk hat in vergleichbarer Weise den Gesamtzusammenhang von Lebenslagen und Bewältigungsproblemen aller jungen Menschen und Familien in bestimmten sozialräumlichen Kontexten im Blick. Dieser Gesamtzusammenhang ist nicht nur unter Planungs- und Steuerungsgesichtspunkten des öffentlichen Jugendhilfeträgers von Bedeutung, sondern auch für einen früh ansetzenden Kinderschutz unerlässlich.
3. Ein qualifizierter Kinderschutz baut auf qualifizierten Erziehungshilfen auf. Werden Hilfebedarfe „früher“ und bei mehr Familien aufgedeckt, so wie es fachpolitisch gefordert wird, dann ist ein Mehrbedarf an qualifizierten Hilfen quasi die sachlogische Konsequenz. Man kann also nicht einen verbesserten Kinderschutz einfordern und gleichzeitig Mittel bei den Erziehungshilfen einsparen.

Ausreichendes und qualifiziertes Personal in den Sozialen Diensten wirkt kostendämpfend und fallreduzierend bei den Hilfen zur Erziehung

Seit dem ersten Jahr der Datenerhebung 2002 hat sich die Personalausstattung der Sozialen Dienste verbessert. Aus Mitteln des Landeskinderschutzgesetzes wurden etwa 27 neue Stellen in diesem Bereich finanziert. Etwa 14 weitere zusätzliche Stellen wurden allein durch die Kommunen finanziert. In der Mehrzahl der Jugendämter zeigt sich ein Trend zur Stärkung der Kernaufgabenbereiche des öffentlichen Jugendhilfeträgers.

Der Personalausbau hat dennoch nicht zu einer Reduzierung der Fallzahlen pro Vollzeitstellen äquivalent geführt. Ganz im Gegenteil ist sogar die durchschnittliche Anzahl von Erziehungshilfefällen pro Stelle von 36 auf 42 angestiegen. Rechnet man alle einzelfallbezogenen Aufgaben der Sozialen Dienste zusammen, dann hat eine Fachkraft durchschnittlich etwa 117 Fälle im Jahr zu betreuen. Auch in diesem Bereich zeigen sich erhebliche interkommunale Disparitäten von 63 Einzelfällen pro Stelle bis hin zu 182. Diese erheblichen Unterschiede bei den Personalressourcen in den Sozialen Diensten zeigen auch Auswirkungen auf die Inanspruchnahmequoten und Ausgabeneckwerte bei den Hilfen zur Erziehung. Je größer die Anzahl der zu betreuenden Fälle je Vollzeitstelle ist, desto höher sind auch die Inanspruchnahme- und Ausgabeneckwerte. Anders gesagt: Umso höher die Arbeitsverdichtung und je geringer die Möglichkeiten einer qualifizierten Hilfebedarfsabklärung und Hilfeplanung, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass Hilfen früher eingeleitet und weniger zielgerichtet gestaltet werden. Die Investition in qualifizierte und auskömmliche Personalressourcen ist ein zentraler Ansatzpunkt, um mit ansteigen-

den Hilfebedarfen und begrenzten Haushaltsmitteln verantwortlich umzugehen. Ein Personalabbau und ein damit einhergehender Verlust an Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten des öffentlichen Jugendhilfeträgers stellt einen sicheren Weg in eine unkontrollierte Ausgabenentwicklung dar.

Die Erziehungshilfen als Gestalter von Teilhabechancen und „Zugangstor“ zu einem gelingenderen Leben

Für alle hier untersuchten Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich, dass der einzelfallbezogene Hilfebedarf wächst. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von der Ausweitung von Armutslagen bei Kindern und Familien über verstärkte Selektionsprozesse in Schulen und Delegationen anderer Institutionen (Justiz, Gesundheit) bis hin zu einer größeren Aufmerksamkeit bei Vernachlässigung, Missbrauch und Misshandlung. Angesichts einer breiten Verunsicherung bei Familien über den „richtigen“ Weg zu erziehen, Überforderungen mit bestimmten Bewältigungsaufgaben, Beziehungsproblemen und individuellen Krisen ist die Inanspruchnahme von professioneller Unterstützung längst keine Ausnahmeerscheinung mehr, sondern der Normalfall. Noch nie konnten so viele junge Menschen in materiell abgesicherten, gesunden und bildungsreichen Lebenssituationen aufwachsen wie heute. Und dennoch gibt es daneben eine sehr große Gruppe von jungen Menschen und Familien, die für eine bestimmte Zeit, auf Dauer und manche mittlerweile über Generationen hinweg im gesellschaftlichen Abseits leben.

Die Ausgestaltung akzeptierter und wirkungsorientierter Hilfen bildet für eine wachsende Anzahl junger Menschen und Familien ein ganz zentrales und oftmals letztes Zugangstor zu gesellschaftlichen Teilhabechancen und einem „gelingenderen“ Leben. Die vorliegenden Wirkungsstudien zeigen, dass qualitativ hochwertige Hilfen, die nach den „Regeln der Kunst“ erbracht werden, in ca. drei Viertel aller Fälle positive Auswirkungen auf den Bildungserfolg, das Sozialverhalten, die familiäre Situation sowie die Biographieentwicklung haben. Angesichts der Tatsache, dass Erziehungshilfen oftmals erst dann greifen, wenn alle anderen gesellschaftlichen Teilsysteme wie Schule, Arbeitsmarkt, Justiz und Psychiatrie versagt haben, gilt es diese gesamtgesellschaftlich wichtige Leistung stärker hervorzuheben als bisher. Die strukturelle Lösung kann sicher nicht darin bestehen, dass gesellschaftlich bedingte Problemlagen und daraus resultierende Erziehungsschwierigkeiten durch einzelfallbezogene Hilfen bearbeitet werden. Diese Hilfen wird es auch in Zukunft immer geben (müssen). Darüber hinaus bedarf es ebenso entsprechender Konzepte, die an den Ursachen ansetzen und allen jungen Menschen jenseits ihrer sozialen, kulturellen oder familialen Herkunft gute Startchancen in ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Für die Weiterentwicklung der Erziehungshilfen ist dazu eine abgestimmte Kinder- und Jugendhilfe-, Sozial- und Bildungspolitik erforderlich, die den Gesamtzusammenhang von Lebensbedingungen, Bewältigungsanforderungen und sozialer Infrastruktur in öffentlicher Verantwortung in den Blick nimmt.

Ergebnistransfer und dialogorientierte Arbeitsbündnisse

Die empirische Fundierung der Ausgangslage, von Entwicklungstrends sowie von Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen, infrastrukturellen und hilfebezogenen Einflussfaktoren stellt eine zentrale Basis für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung dar. Darüber hinaus sind allerdings Transferstrategien erforderlich, damit aus einem „Mehr“ an Wissen auch ein qualifiziertes Handeln in Praxis und Politik erwachsen kann. Im Rahmen des Berichtswesenprojektes sind dazu entsprechende Arbeitsstrukturen angelegt, um in enger Abstimmung mit den Jugendämtern den Transfer in die Praxis zu sichern. Auch auf Landesebene bestehen Arbeitsgremien, um im Zusammenspiel von Land, Kommunen und freien Trägern der Jugendhilfe in dialogorientierten Arbeitsbündnissen immer wieder neu nach geeigneten und abgestimmten Handlungsstrategien zu suchen. Bei aller Vielfalt der Interessen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und zwischen den Trägern der Jugendhilfe stellen tragfähige Arbeitsstrukturen zwischen den unterschiedlichen Akteuren einen zentralen Wirkfaktor für erfolgreiche Hilfen im Einzelfall und daran orientierter Infrastrukturentwicklung dar.

IMPRESSUM

Herausgeber

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz
Referat für Reden und Öffentlichkeitsarbeit
Bauhofstr. 9, 55116 Mainz
www.masgff.rlp.de, poststelle@masgff.rlp.de



Schriftenreihe: Erziehungshilfen in Rheinland-Pfalz

Verfasserinnen und Verfasser

Stephan Baas, Jennifer Lamberty, Heinz Müller, Barbara Seidenstücker
unter Mitarbeit von Anne Grossart
Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism)
Flachsmarktstraße 9, 55116 Mainz
Tel.: 06131/24041-0, Fax.: 06131/24041-50
ism@ism-mainz.de, www.ism-mainz.de

Mainz, Mai 2010

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Rheinland-Pfalz herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch Wahlbewerberinnen und -bewerbern oder Wahlhelferinnen und -helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise