

Positionspapier

Krise als neue Normalität?

Wie können Jugendämter ihre Verantwortung zur Ausgestaltung einer krisenbezogenen sozialen Infrastruktur für alle Kinder, Jugendlichen und Familien wahrnehmen und was brauchen sie dazu?

Intro

Die Jugendämter sind erfahrene Krisenbewältiger. Neu ist die hohe Dynamik sowie Kumulation von Krisen, die Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von jungen Menschen und ihren Familien in Kombination mit einer Verknappung von Ressourcen für deren Bewältigung. Insbesondere der seit Jahren vorhergesagte und inzwischen deutlich spürbare Fachkräftemangel fungiert in diesem Zusammenhang als Krisenverschäfer. Er stellt eine deutliche Begrenzung des Leistbaren dar und zwingt zu Priorisierungen und einem entschiedenen Umdenken. Ein Mehr an tradierten Lösungsansätzen wird angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre und der bekannten Prognosen zur Situation des Fachkräftemarktes nicht zielführend sein. Es bedarf hier einer Verantwortungsgemeinschaft von Politik und Fachwelt außerhalb von Versäulung und gegenseitigen Abgrenzungen mit dem Mut, gänzliche neue Wege zu beschreiten.

1. Jugendhilfe – das Fundament einer funktionierenden Gesellschaft

Etwa 4 Millionen Kinder besuchen eine Kita, mit jährlich steigender Tendenz. 1,2 Millionen junge Menschen und Familien erhalten jährlich eine einzelfallbezogene Hilfe. Jedes Jahr profitieren Millionen junge Menschen von den Angeboten der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Kinder- und Jugendhilfe ist längst zu einer dritten Sozialisationsinstanz neben Familie und Schule geworden, die maßgeblich Einfluss auf die Entwicklungschancen von jungen Menschen nimmt (vgl. Böllert 2018). Für ihre bedarfsgerechte Ausgestaltung sind die 559 Jugendämter in Deutschland verantwortlich. Dazu zählt ebenso der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren für ihr Wohl und die Ausübung des staatlichen Wächteramtes. Mit diesen Funktionen bildet die Kinder- und Jugendhilfe einen Bestandteil der kritischen (sozialen) Infrastruktur, die eine zentrale Grundlage für das Funktionieren unserer Gesellschaft bildet.

2. Krise als (neue) Normalität – veränderte Rahmenbedingungen für Erziehung, Aufwachsen und Lebensbildung in einer Welt im Wandel

Dass globale oder lokale Krisenereignisse, politische Konflikte oder Naturkatastrophen das Leben von Menschen und die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen prägen, ist bei einer historischen Betrachtung der vergangenen Jahrzehnte keine neue Erkenntnis. Schon Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit verweisen auf sehr grundlegende und weitreichende gesellschaftliche Folgen und deren Konsequenzen für das Leben junger Menschen. Die Terroranschläge vom 11 September 2001 haben nicht nur zu neuen Krisen, sondern auch zu nachhaltigen Veränderungen in der Politik sowie im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Religionen, Traditionen und Herkünften geführt. Die Banken- und Finanzkrise 2007 war europaweit mit einer extrem hohen Jugendarbeitslosigkeit verbunden. Die öffentlichen Haushalte waren enorm belastet, in Verbindung mit einer Zunahme an Armut und Arbeitslosigkeit. Auch Hitzesommer (2003), Überflutungen (Oder-Hochwasser) und Stürme (1999/2002) mit verheerenden Folgen gab es immer wieder. Der Umgang mit der Klimakrise und die Bearbeitung ihrer Folgen sowie ein Nachdenken über Nachhaltigkeit haben jedoch mittlerweile einen höheren Stellenwert in der Politik und im Bewusstsein junger Menschen erlangt (vgl. Bewegung Fridays for future). Auch die Zuwanderung von Flüchtlingen in bestimmten Wellen in Folge von Kriegen, Bürgerkriegen oder Naturkatastrophen gab es in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder, auch in großem Umfang. Neu an der Flüchtlingszuwanderung 2015 war, dass in sehr kurzer Zeit sehr viele Menschen gleichzeitig auf dem Weg nach Europa und Deutschland waren.

Alle diese Ereignisse hatten auch mehr oder weniger große Folgewirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Mit Blick auf die letzte große Flüchtlingszuwanderung in den Jahren nach 2015 lässt sich feststellen, dass es die Kinder- und Jugendhilfe in kürzester Zeit geschafft hat, für hunderttausende junge Menschen und Familien eine unterstützende soziale Infrastruktur zur Verfügung zu stellen (z. B. Kitaplätze, Angebote der Jugendarbeit, Hilfen für unbegleitete Minderjährige). Der Umgang mit Krisen im Leben von Menschen gehört zu den Kernaufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Beratung, Unterstützung und Hilfe bei der Bearbeitung von Erziehungsfragen, Entwicklungsthemen bei jungen Menschen und von kritischen Lebensereignissen gehört neben der Bereitstellung einer teilhabefördernden sozialen Infrastruktur für alle Kinder und Familien zu ihren Alltagsaufgaben.

Neu ist für die Kinder- und Jugendhilfe aktuell die Kumulation von Krisen, das Ausmaß von Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von jungen Menschen in Kombination mit einer Verknappung von Ressourcen für deren Bearbeitung. Als Bestandteil einer kritischen (sozialen) Infrastruktur, die insbesondere auch in Krisenzeiten für das Funktionieren unserer Gesellschaft Verantwortung trägt, darf sie selbst nicht in eine krisenhafte Entwicklung geraten, die sich derzeit bundesweit in unterschiedlichen Ausmaß und Ausprägung zeigt. Um Lösungswege zu finden, bedarf es einer kritischen Analyse und vorbehaltlosen Beschreibung

der aktuellen Ausgangslage. Ein „weiter so wie bisher“ oder ein einfacher Verweis auf „mehr Geld“ reicht sicher nicht aus, um Wege aus der Dauerkrise in eine neue Normalität zu finden.

3. Was sind die aktuellen Herausforderungen, vor denen die Kinder- und Jugendhilfe und der Gestaltungsauftrag der Jugendämter stehen?

Die Pandemie und ihre Folgen für Kinder, Jugendliche und Familien

Mit Blick auf zahlreiche Studien, die sich mit den Auswirkungen der Pandemie auf junge Menschen und Familien beschäftigt haben, zeigt sich ein durchgängiger Befund. Etwa ein Drittel der jungen Generation leidet aufgrund ihrer prekären sozialen und materiellen Situation besonders unter den Folgen der Pandemie, die trotz einer deutlichen Entspannung nicht vorüber ist. Bei diesem Drittel an jungen Menschen lassen sich heute schon strukturelle und längerfristige Auswirkungen auf ihre sozialen Teilhabechancen, Bildungsgerechtigkeit und die Integration in das gesellschaftliche Gemeinwesen aufzeigen. Die vorliegenden Jugendbefragungen zeigen sowohl bundesweit (z.B. JUCO-Studien 1- 3, vgl. Andresen et al. 2020a, 2020b, 2022; COPSY-Studie vgl. Ravens-Sieberer u.a. 2022, AID:A Survey des DJI vgl. Berngruber u.a. 2022; BIB 2021) als auch in einzelnen Bundesländern, dass eine hohe Anzahl junger Menschen unter Zukunftsängsten leidet. In nur wenigen Jahren hat sich bei jungen Menschen die Bewertung und Einschätzung ihrer Erwartungen an die Zukunft drastisch verschlechtert. Etwa 60 bis 70 % der jungen Menschen schauen „düster“ in die Zukunft. Die Pandemie und die dazugehörigen Maßnahmen (z.B. Kita-/Schulschließungen, Kontaktbegrenzungen, Homeschooling) haben die Gruppe der Bildungsverlierer:innen und sozial Ausgegrenzten und den Abstand zu den Bildungsgewinner:innen und sozial Privilegierten deutlich vergrößert (vgl. Hurrelmann/Dohmen 2022). Eine Zunahme sozialer Ungleichheit, prekärer Lebenslagen und sozialer Lebensrisiken führt zu steigenden Bedarfslagen in den Hilfen zu Erziehung, der Schul- und Jugendsozialarbeit, bei der Jugendarbeit und politischen Jugendbildung wie beim Kinderschutz. Mehr Hilfebedarf bedeutet zugleich aber auch die Notwendigkeit von mehr Prävention und einer Stärkung der Regelstrukturen, damit frühzeitig und bedarfsorientiert auf die Auswirkungen der Krisen reagiert werden kann.

Kriege und Flucht

Die Folgen des Ukraine-Krieges sind längst auch in der Kinder- und Jugendhilfe angekommen. Etwa eine Million Ukrainer:innen mit Kindern leben in Deutschland. Ca. 200.000 ukrainische Kinder besuchen eine Schule in Deutschland. Etwa 80.000 Kitaplätze werden alleine für diese Gruppe zusätzlich benötigt. Jetzt schon wird in vielen Kommunen der Kampf um knappe Kitaplätze zu einem gesellschaftspolitischen Thema, das sich negativ auf die Aufnahmebereitschaft für Geflüchtete auswirkt. Aus der Migrationsforschung ist längst

bekannt, dass sich mit der Dauer der Flucht und des Aufenthaltes auch die Bleibeorientierung verfestigt, neue Migrationsbewegungen entstehen und diese Menschen nunmehr Bestandteil in den Regelinstitutionen werden.

Es sind aber nicht nur die Geflüchteten aus der Ukraine, die die Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfe brauchen. Aktuell sind mehr Menschen auf der Flucht als nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Anzahl der von Kriegen, Bürgerkriegen und Naturkatastrophen betroffenen Menschen nimmt alljährlich weltweit dramatisch zu. Ebenso zeigt sich, dass sich die Fluchtwege nach Europa und Deutschland nicht in Gänze abschotten lassen, wenn auch einzelne politische Maßnahmen zumindest kurzzeitige Effekte zeigen (z.B. Balkanroute). Neu ist heute allerdings auch, dass Flüchtlinge in vielen Ländern, nicht nur nicht gewollt sind, sondern dass sie auch als Druckmittel in politischen Auseinandersetzungen eingesetzt werden. Außerdem ist neu, dass sich weltweit viele unbegleitete Minderjährige auf den Weg in eine bessere Zukunft machen, da es in ihren Herkunftsländern für junge Menschen kaum Perspektiven gibt. Auch darauf muss sich die Kinder- und Jugendhilfe dauerhaft einstellen.

Wie bei den erwachsenen Geflüchteten fehlen in der Kinder- und Jugendhilfe derzeit auch in allen Handlungsfeldern Ressourcen (Personal, Räume, Konzepte), um angemessen auf diese Entwicklung reagieren zu können. Der Krieg und die Fluchtbewegungen führen, wie auch die Pandemie, zu erheblichen Zukunftssorgen der jungen Menschen, die sich nicht mehr auf eine Welt in Frieden und Freiheit in ihren Lebensperspektiven selbstverständlich einrichten können. Auch daraus ergeben sich neue Aufgaben für die Kinder- und Jugendhilfe.

Die Energie- und Inflationskrise

Die Energie- und Inflationskrise trifft in erster Linie jene Familien, die jetzt schon von Transferleistungen leben (z.B. hohe Anteile Alleinerziehende) und Familien mit niedrigem Einkommen. Die Gruppe der jungen Menschen, deren elementare Grundversorgung (z.B. Gesundheit, Ernährung, Kleidung, Freizeit) nicht mehr gewährleistet ist, wächst täglich. Noch gibt es keine Untersuchungen dazu. Die Verdopplung der Nutzer:innen von Tafeln verweisen ebenso auf das Ausmaß an zunehmender Not, wie die Schilderungen aus Kitas und Schulen. Die Kinder- und Jugendhilfe kommt zunehmend mehr in die Situation, zur Sicherstellung elementarer Grundbedürfnisse in ihren Regelangeboten beitragen zu müssen, um Not, Verelendung und soziale Isolation zu vermeiden. Auch auf diese Aufgabe ist die Kinder- und Jugendhilfe nicht vorbereitet, da die materielle Sicherung von Grundbedürfnissen nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Als Ausfallbürge und in unmittelbarem Kontakt mit der Not von Kindern und Familien gibt es dazu keine Alternative. Auch hier fehlen neue Arbeitsbündnisse mit allen beteiligten Partnern in der sozialen Infrastruktur.

4. Der Fachkräftemangel als Krisenverschärfer

Der seit Jahren von der Wissenschaft angekündigte Fachkräftemangel (vgl. Infobrief WD 6 – 3010-189/11, wissenschaftliche Dienste des Bundestages) ist mittlerweile in sämtlichen Tätigkeitsfeldern der Jugendhilfe deutlich spürbar.

Eine Prognose der Bertelsmann-Stiftung besagt, dass im nächsten Jahr ca. 400.000 Kita-Plätze fehlen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2022). Plätze, auf die ein Rechtsanspruch für Eltern besteht, die auf die Sicherung ihrer Kinderbetreuung angewiesen sind, um wiederum selbst als Fachkräfte zur Verfügung zu stehen. Für den Kita-Bereich lassen sich diese Prognosen relativ einfach berechnen. Das Kita-Fachkräftemonitoring des DJI benennt eine Personallücke zwischen 20.400 im Jahr 2023 und 72.500 Fachkräften im Jahr 2025 für das Personal der Kindertagesbetreuung (vgl. DJI 2022). Für alle anderen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe gibt es kaum vergleichbare Studien. Auch wenn es kein belastbares Zahlenmaterial gibt, so zeigen die Erfahrungsberichte aus den Jugendämtern, dass ca. 20 % der Stellen nicht oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung besetzt werden können (vgl. AFET 2018; AGJ 2021, Möller 2021). Viele Träger bauen im Heimbereich Plätze ab, da Fachkräfte fehlen. Für ambulante Hilfen gibt es mittlerweile lange Wartelisten, Integrationshilfen in Kitas und Schulen können zum Teil nicht mehr gewährt werden. In einigen Regionen Deutschlands wird die Sicherung des Kinderschutzes im Rahmen von Inobhutnahmen immer herausfordernder, da es keine Plätze und Fachkräfte mehr gibt. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden längst schon wieder in Hotels oder Hallen ohne Betreuung durch Fachkräfte untergebracht. Die Situation ist vielerorts dramatisch, weil auch hier der Mangel im gesamten System zu Kettenreaktionen führt. Fehlende ambulante Hilfen führen zur Zuspitzung von Krisen, fehlende Kita-Plätze vergrößern den Fachkräftemangel und fehlendes Personal im Jugendamt führt dazu, dass Hilfen weder bedarfsgerecht eingeleitet noch beendet werden können.

Unumstritten ist, dass diese Situation erst den Anfang einer sich weiter verschärfenden Fachkraftsituation darstellt. Basierend auf der demografischen Entwicklung gibt es Studien, die bereits für das Jahr 2025 ein Gesamtdefizit von 2,9 Mio Erwerbsfähigen für das gesamte Bundesgebiet ausweisen (vgl. Prognos 2022). Auf der anderen Seite ist ein Ende des seit Jahren beobachtbaren Wachstums der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund der aktuellsten Gesetzesänderungen (SGB VIII-Reform, Anspruch auf Ganztagschule, Vormundschaftsreform) nicht in Sicht (vgl. <https://jugendhilfeportal.de/artikel/20-jahre-komdat-ein-ende-des-wachstums-in-der-jugendhilfe-nicht-in-sicht>). Da die Qualität und die Quantität der Kinder- und Jugendhilfe im Wesentlichen auf der personellen Ausstattung beruhen, stellen der Fachkräftemangel und dessen weitere Entwicklung eine deutliche Zäsur dar.

5. Die Umsetzung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes stockt – die aktuellen Krisen binden alle Ressourcen

Im Juni 2021 ist das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz in Kraft getreten, mit zahlreichen fachlichen Neuerungen, Leistungsausweitungen und einem Vorgriff auf die inklusive Kinder- und Jugendhilfe. Das KJSG wird in der überwiegenden Mehrheit der Ämter und Träger als fachlich notwendige Weiterentwicklung des SGB VIII begrüßt. Angesichts der sich wandelnden und zuspitzenden tagesaktuellen Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe können viele rechtliche Änderungen nicht umgesetzt werden. Der Fachkräftemangel bei den Jugendämtern und freien Trägern wie auch die neuen Aufgaben im Kontext von Pandemie, Krieg und Energie-/Inflationskrise lassen kaum Spielraum, um über die Neuerungen nachzudenken, geschweige denn, neue Leistungen zu schaffen. Hier besteht die Gefahr, dass die neuen fachlichen Anforderungen gegen die Not im Alltag der Menschen ausgespielt werden. Auch hier bedarf es einer neuen Strategie in der Abwägung von Gütern vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen und fehlender Ressourcen.

6. Die Kinder- und Jugendhilfe als kritische (soziale) Infrastruktur krisenfest ausgestalten: die Jugendämter zu strategischen Zentren ausbauen

Die aktuellen Herausforderungen sind erheblich und von struktureller Natur. Die Jugendämter haben auch in Krisenzeiten die Planungs- und Gesamtverantwortung. Um diese wahrnehmen zu können, braucht es nicht nur eine neue jugendhilfepolitische Bewertung und Analyse der aktuellen Ausgangslage, sondern auch eine abgestimmte konzertierte Aktion mit Politik, Verwaltung und den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Damit soll verhindert werden, dass aus krisenbedingten und notwendigen Notlösungen, regelhafte und strukturverändernde Ansätze werden. Nicht alles kann angesichts der Fülle an Aufgaben und fehlenden Ressourcen gleichzeitig angegangen werden. Hier bedarf es einer klugen Priorisierung, die aber nicht dazu führen darf, dass nur die Aufgaben mit hinreichender „Lobby“ bearbeitet und andere als unwichtig abgestuft werden, wie z.B. die Jugendarbeit. Ebenfalls bedarf es einer abgestimmten Strategie zur Gewinnung von Fachkräften, die nicht zu einem Wettbewerb zwischen den Handlungsfeldern und Regionen führen soll. Vielmehr bedarf es angesichts der Notlage neuer Wege. Ebenso dürfen rechtliche und fachpolitisch längst überfällige Änderungen (inklusive Kinder- und Jugendhilfe, Ausbau Nachmittagsbetreuung) nicht gegen die Umsetzungshürden angesichts der Fülle an zu bearbeitenden Krisen ausgespielt werden. Eine konzertierte Aktion ist deshalb erforderlich, weil Handlungsansätze jenseits von einzelnen Handlungsfeldern und Zuständigkeiten ausgearbeitet und umgesetzt werden müssen. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Arbeitsstruktur der Jugendämter.

Literatur

AFET (2018): Zwischenruf. Ohne Fachkräfte keine qualifizierte Kinder- und Jugendhilfe! Online verfügbar unter https://afet-ev.de/assets/themenplattform/2018-12-12_Zwischenruf-Fachkraefte.pdf (7.11.2022).

AGJ (2021): Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, online verfügbar unter <https://www.agj.de/pdf/5/Fachkraeftemangel.pdf> (7.11.2022).

Andresen, S., Heyer, L., Lips, A., Rusack, T., Schröer, W., Thomas, S. & Wilmes, J. (2020a): „Die Corona-Pandemie hat mir wertvolle Zeit genommen“ –Jugendalltag 2020. Universitätsverlag Hildesheim.

Andresen, S., Lips, A., Möller, R., Rusack, T., Schröer, W., Thomas, S. & Wilmes, J. (2020b): Erfahrungen und Perspektiven von jungen Menschen während der Corona-Maßnahmen. Universitätsverlag Hildesheim.

Andresen, S., Lips, A., Rusack, T., Schröer, W., Thomas, S. & Wilmes, J. (2022): Verpasst? Verschoben? Verunsichert? Junge Menschen gestalten ihre Jugend in der Pandemie. Universitätsverlag Hildesheim.

Berngruber, Anne/Jaupp, Nora/Pothmann; Jens (2022): Jungsein in der Pandemie. In: DJI-Impulse: Der lange Weg aus der Pandemie. München: 2/2022, S. 6-13.

Bertelsmann Stiftung (2022): 2023 fehlen in Deutschland rund 384.000 Kita-Plätze, Rubrik Themen. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze> (7.11.2022).

Böllert, Karin (2018): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2021): Belastung von Kindern, Jugendlichen und Eltern in der Corona-Pandemie. Wiesbaden

Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2022): Gesucht: Strategien gegen den Fachkräftemangel. Online verfügbar unter <https://www.dji.de/themen/gesellschaft-2030/kindertagesbetreuung-2030.html> (14.11.2022).

Hurrelmann, K.; Dohmen, D. (2022): Eine Bruchlinie zieht sich durch die junge Generation. In: DJI-Impulse: Der lange Weg aus der Pandemie. München: 2/2022, S. 22-25.

Möller, Fabian (2022): Spagat der Jugendämter: Zwischen Anforderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes und den Möglichkeiten vor Ort, AFET Impulse 13/22

Prognos AG (2022): Arbeitslandschaft 2025. Online verfügbar unter <https://www.prognos.com/de/projekt/arbeitslandschaft-2025> (14.11.2022).

Ravens-Sieberer, U., u.a. (2022): Seelische Gesundheit und Gesundheitsverhalten von Kindern und Eltern während der Covid-19-Pandemie. In: aezzteblatt.de. 25/2022

Kontext und Kontakt

Das vorliegende Positionspapier ist im November 2022 in Zusammenarbeit des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism gGmbH) und 30 Jugendamtsleitungen aus verschiedenen Bundesländern entstanden.

Kontakt

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gemeinnützige GmbH (ism gGmbH)

Heinz Müller, Email: heinz.mueller@ism-mz.de, Tel.: 06131 24041-0

Laura de Paz Martínez, Email: laura.depaz@ism-mz.de, Tel.: 06131 24041-25