



- Zusammenfassung - (S. 37-51)

14. Kinder- und Jugendbericht

Bericht über die Lebenssituation junger Menschen
und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe
in Deutschland

Zusammenfassung: Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung

Wer heute in Deutschland aufwächst, lernt eine andere Welt kennen als jemand, der hierzulande vor zwei, drei oder vielleicht fünf Jahrzehnten groß geworden ist. Ein Kleinkind von heute erlebt oft keine reine „Familienkindheit“ mehr, in der es – wie in Westdeutschland früher üblich – fast ausschließlich von der Mutter und gelegentlich vielleicht von der Großmutter betreut wird. Ein Schulkind von heute wächst meist nicht in einer „Straßenkindheit“ auf, in der es nach der obligatorischen Halbtagschule seine Freizeit relativ ungeregelt im öffentlichen Nahraum verbringt. Ein Jugendlicher von heute trennt nicht mehr zwischen „online“ und „offline“, sondern bewegt sich mit großer Selbstverständlichkeit in einem virtuellen Raum, den seine Eltern deutlich schlechter überblicken als das reale Kinderzimmer.

Kindheit und Jugend spielen sich heute an anderen Orten ab als früher; auch begegnen die Heranwachsenden einer stetig wachsenden Zahl von pädagogischen Profis – Erzieherinnen und Erziehern, Lehrerinnen und Lehrern, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen –, die sich von Berufs wegen vormittags wie nachmittags um Kinder kümmern, sie betreuen, beaufsichtigen, erziehen, beraten, unterrichten, trainieren und therapieren. Die pädagogische Planung, Gestaltung und Inszenierung größer werdender Teile der Lebenswelt der jungen Generation gehören zu den Selbstverständlichkeiten des Aufwachsens am Beginn des 21. Jahrhunderts – was in den meisten Fällen übrigens nicht auf den Widerstand der Eltern stößt, sondern auf ihr Wohlwollen.

Solche Entwicklungen zu beschreiben, ihre Begründungen und Bedingungen zu analysieren und ihre Konsequenzen zu beleuchten, zählt zu den Zielen des 14. Kinder- und Jugendberichts. Der Bericht hat den Anspruch, das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen mit seinen wichtigsten Veränderungen und in seiner Vielfalt und Vielschichtigkeit auch empirisch angemessen zu beschreiben. Er versucht dabei, zwei Fragestellungen zu bearbeiten:

Welche Institutionen übernehmen in Deutschland heute Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen? Wie verändert sich das Zusammenspiel der Familien mit dem Staat, mit der Zivilgesellschaft und den privat-gewerblichen Akteuren? Zu beobachten ist dabei, so eine Hauptthese dieses Berichts, eine Zunahme der öffentlichen Verantwortung. Zahlreiche Prozesse des Aufwachsens, die früher ausschließlich im privaten, ungeregelten Nahraum der Familien abliefen, finden nun verstärkt außerhalb des familialen Nahraums statt. Wobei eine Präzisierung bedeutsam ist: Die Stärkung der öffentlichen Verantwortung geht nicht einher mit einem, wie auch immer gearteten, Bedeutungsverlust der Familie. Denn „Verantwortung“ ist mehr als die mathematische Aufsummierung von geteilten Einzelverantwortlichkeiten. Wenn staatliche Institutionen oder Akteure der Zivilgesellschaft Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen übernehmen, wird die familiäre Verantwortungsübernahme ergänzt, erweitert und manch-

mal sogar erst ermöglicht. Damit sind die Familien nicht aus der Verantwortung entlassen; auch versucht der Staat nicht, in Familien „hineinzuregieren“ – es ergeben sich aber neue Verschränkungen und Mischungsverhältnisse von öffentlicher und privater Verantwortung.

Wenn sich in Deutschland solche neuen Modalitäten des Aufwachsens in geteilten Verantwortlichkeiten etablieren, stellt sich die Frage nach den sozialen Folgewirkungen: Gibt es bei diesen Prozessen unter Kindern und Jugendlichen auch Gewinner und Verlierer? Worin bestehen die Chancen der Einen, was charakterisiert eine eventuelle Chancenlosigkeit der Anderen? Trägt die Übernahme öffentlicher Verantwortung zu einem Abbau sozialer Ungleichheiten bei – oder verstärkt sie diese gar? Um sich der Antwort auf diese Fragen zu nähern, beschäftigt sich dieser Bericht immer wieder mit den Ungleichheiten im Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Dies geschieht im Bewusstsein, dass in der Thematisierung solcher Fragen von Gerechtigkeit und (Un-)Gleichheit stets auch normative Aspekte relevant werden. Der Bericht weicht diesem Aspekt nicht durch die Beschreibung bloßer Empirie aus, sondern macht die impliziten Voraussetzungen normativer Positionierungen ebenso deutlich, wie er mögliche politische Konsequenzen aufzeigt.

Der Bericht ist in vier große Abschnitte gegliedert: Teil A beschreibt die veränderten Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen und arbeitet die Leitideen des Berichts heraus. Teil B richtet den Blick auf die Akteure in ihren Lebensphasen Kindheit, Jugend und junges Erwachsenenalter. Teil C stellt die Lage und die Veränderungen des Leistungssystems der Kinder- und Jugendhilfe in den Mittelpunkt. Abschließend formuliert Teil D die Herausforderungen, die sich aus den aktuellen Entwicklungen ergeben, wenn beides – die Lage der jungen Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – betrachtet wird.

Veränderte Verantwortung

Mit der Frage nach dem Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung knüpft der 14. Kinder- und Jugendbericht explizit an den Elften Kinder- und Jugendbericht an, der im Jahr 2002 erschien. Damals wurde die verstärkte Übernahme öffentlicher Verantwortung primär als politische Forderung formuliert. Angesichts eines gering entwickelten Angebots sozialer Dienste für Familien und Kinder plädierte der Bericht für eine Korrektur des sozialstaatlichen Institutionensystems. Der nun vorliegende 14. Kinder- und Jugendbericht, so könnte man verkürzend feststellen, zeichnet empirisch nach, dass diese Korrektur in wesentlichen Teilen erfolgte: Heute stellt sich nicht mehr die Frage, *ob* eine solche Verantwortungsübernahme notwendig ist, sondern *wie* sie im Detail verläuft, welche Folgen sie hat und welche Defizite, Ambivalenzen und unerwünschten Nebenwirkungen dabei beachtet werden müssen.

Die Veränderungen der Verantwortlichkeiten gehen dabei tiefer, als vielfach wahrgenommen wird. Die Kinder- und Jugendhilfe des Jahres 2012 unterscheidet sich erheblich von der Kinder- und Jugendhilfe des letzten Jahrhunderts.

Drei zentrale Entwicklungen hin zu einer verstärkten öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen sollen dies exemplarisch verdeutlichen:

- Beim *Ausbau der Kindertageseinrichtungen* in Westdeutschland wächst seit 2007 mit der Betreuung von Kindern unter drei Jahren ein weiterer, zuvor kaum relevanter, nunmehr zentraler Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe heran. Die Angebote in diesem Teilfeld entwickeln sich rasant; auch bei Kindern in Westdeutschland verliert die außerfamiliäre Betreuung im zweiten und dritten Lebensjahr derzeit den Ausnahmeharakter und ist dabei, – wie in Ostdeutschland – zu einer neuen Normalität zu werden.
- Mit dem *Ausbau der Ganztagesesshulen* verändern sich die Schulen ebenso wie auch die Rahmenbedingungen des Aufwachsens. Aus traditionell halbtags geöffneten Institutionen mit starker Orientierung auf die Vermittlung kulturell-wissensbasierter Kompetenzen werden Institutionen, in denen Kinder große Teile jener Zeit verbringen, die früher als „Freizeit“ charakterisiert war. Das hat Folgen für die Zeitstrukturen, in denen Kinder leben; es verändert den Organisationsgrad ihres Lebens und die Möglichkeiten ihres Lernens. Dieser Wandel erfasst auch die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe, weil sie sich einerseits am Ausbau der Ganztagesesshulen mit ihren Angeboten beteiligen können und andererseits mit den Folgen und Nebenwirkungen dieser Veränderungen im Zeitalltag der Heranwachsenden konfrontiert werden.
- Die *Etablierung früher Hilfen* für Familien mit Neugeborenen und Babys markiert die Ausweitung öffentlicher Verantwortung, die gleichwohl verschränkt bleibt mit privater Verantwortung: Auf neuen gesetzlichen Grundlagen und mit Ausweitung des Personaleinsatzes versuchen staatliche Institutionen seit einigen Jahren die Prävention von Kindeswohlgefährdungen zu verbessern und betroffene Eltern zu unterstützen. Zwar betrifft das nur einen sehr kleinen Teil der Familien, doch markiert es eine qualitative Veränderung der gesellschaftlichen Ansprüche und des Umgangs staatlicher Institutionen mit Familien, die ein Jahrzehnt zuvor nicht erkennbar war (vgl. Abs. 2.1).

Der Einfluss der Zivilgesellschaft

Der für diesen Kinder- und Jugendbericht zentrale Begriff der öffentlichen Verantwortung macht eine Präzisierung und eine skeptische Ergänzung notwendig. Die Präzisierung betrifft die Begrifflichkeit: Auf den ersten Blick ließe sich „öffentliche Verantwortung“ mit „staatlicher Verantwortung“ gleichsetzen – schließlich ist der Staat in seinen legislativen wie in seinen administrativen Funktionen wesentlich daran beteiligt. Doch eine solche Definition griffe zu kurz. Denn die meisten Entwicklungen in den Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe laufen in der Verantwortung und im Auftrag der Kommunen, nicht aber unter ihrer Regie ab.

In beinahe allen Fällen einer öffentlichen Verantwortungsübernahme sind zivilgesellschaftliche Akteure in hohem Maß beteiligt, was hier nur am Beispiel der Kindertageseinrichtungen skizziert werden soll: Ausgebaut werden nicht überwiegend kommunale Einrichtungen, sondern solche in freier Trägerschaft, also Einrichtungen von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Betrieben oder lokalen Initiativen. Die Zivilgesellschaft ist daran also wesentlich beteiligt. Außerdem müssen auch die privatwirtschaftlichen Akteure im Blick behalten werden. Sie spielen – als vierte Gruppe neben familialen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren – im Feld der Kinder- und Jugendhilfe bisher zwar keine besondere Rolle; dennoch sind sie Anbieter mit eigenem Charakter und eigenen Potenzialen. Sie sollten in diesem Feld, das durch hohe Anteile staatlicher Förderung gekennzeichnet ist, nicht übersehen werden.

Die skeptische Ergänzung schließlich betrifft die möglichen nicht-intendierten Nebenwirkungen dieses Prozesses der öffentlichen Verantwortungsübernahme. Denn auch im Feld der Kinder- und Jugendhilfe und der sie gestaltenden Politik gilt, dass „gut gemeint“ nicht immer gleichbedeutend ist mit „gut gemacht“. Um dies erneut am Beispiel der Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung zu erläutern: In den letzten Jahren erfolgte der Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige in großem Stil, was unzweifelhaft ein Beispiel öffentlicher Verantwortungsübernahme darstellt. Wenn dabei allerdings festzustellen ist, dass dieser Ausbau häufiger jenen Kindern zugutekommt, die in ökonomisch sehr gut abgesicherten Familienverhältnissen aufwachsen (und anderen Kindern entsprechend weniger), dann stellt sich die Frage, ob dies den Intentionen der Entscheider entspricht und mit welchen Vorstellungen von Wohlfahrtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit dies möglicherweise kollidiert (vgl. Abs. 2.2 bis 2.7).

Familiale Verantwortung im Wandel

Obwohl sich die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen junger Menschen in den vergangenen Jahren ausgeweitet hat, bleibt die Familie das mit Abstand einflussreichste „Soziotop“ für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. In der privat-familialen Lebenswelt erfolgen nach wie vor die wichtigsten Entwicklungen, die das Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen betreffen. Gleichwohl ist festzustellen, dass sich die Anforderungen an Familien verändert haben: Bildeten sie früher im Koordinatensystem des Aufwachsens den Mittelpunkt, sind nun in diesem System weitere zentrale Punkte entstanden. So führt der Ausbau der Betreuung für Kinder unter und über drei Jahren dazu, dass die öffentlichen Akteure im Leben der Kinder stärker präsent sind. Dennoch werden Eltern dadurch nicht bedeutungslos, im Gegenteil: Sie müssen nun neue Entscheidungen treffen – etwa eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung auswählen, einen von ihnen als angemessen betrachteten Startzeitpunkt des Kindes in die institutionelle Betreuung festlegen oder die Kommunikation mit dem Personal der Kindertagesbetreuungseinrichtung regeln. Erziehende Eltern müssen verstärkt in Außenbeziehungen agieren – im

Unterschied zu früheren Generationen, die sich deutlich mehr in familialen Binnenwelten bewegen konnten.

Kinder erleben damit keine reine „Familienkindheit“ mehr, wie sie noch vor wenigen Jahrzehnten in Westdeutschland üblich war. Sie wachsen in einer „betreuten Kindheit“ auf, deren vielfältige Angebote – vom Babyschwimmen bis zur musikalischen Früherziehung – weit über institutionelle Tagesbetreuung in Einrichtungen hinausreichen. In der Summe werden ihre Lebenswelten offener, pluraler, individueller, vorläufiger. Die Einbindung der Kinder und Jugendlichen in ein ideologisch und wertgebunden stabiles Koordinatensystem wird fragiler. Familial geprägte Muster der Lebensführung und Milieus werden vielfach ergänzt, durchbrochen oder fragmentiert durch kinder- und jugendkulturell inszenierte Ausdrucksformen, Stile und Präferenzen. Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen entwickeln sich stärker als früher generationsspezifisch, auch wenn deren Zugänge und deren Auswahl von der sozialen Herkunft geprägt bleiben (vgl. Kap. 4 und Abs. 5.2).

Politische und mediale Konjunkturen

Verändert hat sich nicht nur das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, sondern auch der öffentliche Umgang mit dieser Thematik. Politische Entscheidungen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik finden nicht länger auf den Neben Bühnen der Politik fernab einer interessierten Öffentlichkeit statt, sondern können sich einer öffentlichen Erörterung und Kommentierung sicher sein. Die Themen „Familie“, „Kinder“ und „Bildung“ stehen inzwischen häufig im Mittelpunkt der Wahlkämpfe; den formulierten Ankündigungen vor einer Wahl folgen meist auch gesetzgeberische Aktivitäten danach, etwa zum Ausbau der Kindertagesbetreuung oder zur Installation von Frühen Hilfen. Man könnte mit Blick auf das letzte Jahrzehnt zugespitzt formulieren, dass die Politik die Kinder entdeckt (und die Jugendlichen dabei partiell vergessen) hat. Die politische Bedeutung der gesamten Thematik jedenfalls ist heute größer denn je.

Auf diesen Bedeutungszuwachs weist auch die Tatsache hin, dass diese Themen immer wieder auf den ersten Seiten der Printmedien oder in der Prime-Time des Fernsehens behandelt werden. Die medialen Debatten des letzten Jahrzehnts über den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige, über Elterngeld und Betreuungsgeld, über Babyklappen, Kinderschutz oder sexuellen Missbrauch kennzeichnen diese gestiegene Aufmerksamkeit ebenso wie der Erfolg von Büchern über die angeblich bevorstehende Kinder-Tyrannie oder die Erziehungspraxis chinesischer „Tigermütter“. Bei aller Heterogenität dieser Diskurse – die Leitmotive reichen vom Interesse an einer politischen Gestaltung „guter“ Kindheiten bis zu massiven elterlichen Ängsten vor Status- und Machtverlust – markiert bereits die Intensität all dieser Debatten eine neue Qualität: Das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ist zu einem öffentlichen Thema, zu einer öffentlichen Angelegenheit geworden.

Kinder, so könnte man zugespitzt formulieren, werden inzwischen wie ein „öffentliches Gut“ betrachtet, dessen

Existenz qua Definition allen Bürgern gleichermaßen nützt – ähnlich der Straßenbeleuchtung oder dem Klimaschutz. Wenn der öffentliche Diskurs allein diese Ausprägung hat, werden Kinder – wegen ihrer erwarteten künftigen Arbeitsmarktteilnahme und ihrer erwarteten künftigen Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen – vor allem unter dem Aspekt des Nutzens für die Gemeinschaft betrachtet. Dass Kinder aber mehr sind als nur öffentliche Güter, liegt aus Sicht dieses Berichts nahe. Sie in ihrer demografischen und ökonomischen Bedeutung für die Zukunft wahrzunehmen erscheint nur angemessen, solange die gegenwärtige Kindheit nicht darauf reduziert wird. Kindheit ist keine Phase, die ein Mensch möglichst schnell und effizient absolvieren soll, sondern eine Zeit der Entfaltung. Und Kinder sind Akteure mit eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen; sie sind Subjekte eigenen Rechts (vgl. Abs. 1.5).

Kindheit ist mehr als Kompetenzerwerb

Zwar wurde im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland mehr über Kindheit und Jugend debattiert als in den meisten Jahrzehnten davor, doch bemerkenswert ist, dass sich die Debatte dabei nicht primär auf das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen konzentrierte. Sehr häufig wurden andere Anliegen ins Zentrum gerückt. Idealtypisch lassen sich zwei Sichtweisen beschreiben, die jeweils deutlich unterschiedliche Themen in den Mittelpunkt stellen:

- Der eine Fokus richtet sich auf das Thema Bildung. Aus dieser Sicht stellt sich vor allem die Frage, ob Kinder und Jugendliche im Verlauf des Heranwachsendens ausreichende Kompetenzen erwerben, um in einer wie auch immer gearteten, künftigen Gesellschaft bestehen zu können. Damit kann eine Betonung ökonomischer Aspekte einhergehen: Familien erscheinen dann vorwiegend als Leistungserbringer, die im Hinblick darauf betrachtet werden, ob sie die Potenziale ihres Nachwuchses optimal fördern. Kinder und Jugendliche sind aus dieser Perspektive vor allem Lernende; der Bildungsbegriff reduziert sich – in einer extremen Ausprägung dieser Sichtweise – auf den Erwerb arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen.

Problematisch an dieser – hier zugespitzten – Perspektive ist, dass sie den Blick verengt. Denn Bildung umfasst mehr als kognitive Fähigkeiten – sie hat personale, soziale und instrumentelle Aspekte. In Erweiterung des Diktums, dass Bildung mehr sei als Schule, könnte man dieser Perspektive entgegen: Kindheit ist mehr als Kompetenzerwerb.

- Der andere Fokus richtet sich auf das Thema Familie. Aus dieser Sicht stellt sich vor allem die Frage, welche Impulse von außen auf Familien einwirken und die familiäre Binnenwelt beeinflussen. Damit richtet sich der Blick vor allem auf Rahmenbedingungen, die von Politik und Gesellschaft vorgegeben werden. Die Welt der Kinder und Jugendlichen erscheint in dieser Sichtweise weitgehend als Resultante externer Einflüsse.

Auch dieser – wiederum zugespitzten – Perspektive kann man entgegen, dass sie den heutigen Erscheinungsformen von Kindheit und Jugend unzureichend gerecht wird. Insbesondere mit Blick auf die öffentliche Verantwortungsübernahme lässt sich festhalten, dass Kindheit inzwischen eben mehr ist als das Aufwachsen in den Binnenlogiken der Familien: Kindheit und Jugend spielen sich in einem System verschränkter Verantwortlichkeiten ab, das von mehreren Akteuren – öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten – beeinflusst wird. Der vielfach diskutierte Gegensatz „Familie vs. Staat“ hilft da als strukturierendes Prinzip nicht mehr weiter.

Dieser Bericht versucht deshalb, den Blick auf Kinder und Jugendliche als Akteure zu richten. Im Zentrum steht der Gedanke, das Aufwachsen von Kindern mit seinen Veränderungen und seinen Konstanten, mit seinen Chancen und Risiken zu beschreiben. Es liegt nahe, dass dabei die Aspekte „Bildung“ und „Familie“ von hoher Relevanz sind, denn sie beeinflussen das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in hohem Maße. Dennoch ist dieser Bericht weder ein Bildungsbericht noch ein Familienbericht: Im Mittelpunkt des Interesses stehen die kindlichen und jugendlichen Akteure und das darauf bezogene Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe mit seinen Angeboten (vgl. Kap. 4).

Die soziale Kluft

Für die Chancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ist es zentral, mit welchem finanziellen, sozialen und kulturellen Kapital ihre Familien ausgestattet sind. Bedeutsam ist also, welche Bildungserfahrungen die erwachsenen Familienmitglieder gemacht haben, welche Zugänge zum Arbeitsmarkt sie besitzen, über welche Handlungsalternativen sie in ihrem Erziehungshandeln verfügen, aber auch welche Strategien sie etwa in der innerfamilialen Konfliktlösung anwenden. All diese Aspekte tragen dazu bei, dass Kinder und Jugendliche mit höchst unterschiedlichen Voraussetzungen heranwachsen.

So unterschiedlich diese Voraussetzungen des Aufwachsens sind, so ungleich fallen die Perspektiven der jungen Akteure aus. Zu beobachten ist ein Nebeneinander von einerseits einem relativen Zukunftsoptimismus und andererseits einer kaum Perspektiven verheißenden Bildungsbiografie aufgrund eines prekären, mit geringem kulturellen Kapital ausgestatteten Elternhauses.

Diese Unterschiede prägen die Lage von Kindern und Jugendlichen im Prozess des Aufwachsens von Anfang an: Während der weitaus überwiegende Teil der Heranwachsenden auf eine einigermaßen sorgenfreie Zukunft blicken kann, mit Netz und doppeltem Boden über die Eltern abgesichert ist, kommt hierzulande immerhin fast jeder dritte junge Mensch aus einem Elternhaus, das entweder von Armut bedroht ist, in dem die Eltern keiner Erwerbstätigkeit nachgehen oder aber selbst keine ausreichenden Schulabschlüsse vorweisen können. Zwar zeigen genauere Analysen auch, dass erfreulicherweise nur bei rund drei Prozent der Kinder und Jugendlichen alle drei Risikofaktoren gleichzeitig präsent sind. Dennoch sind bestimmte soziale Gruppen erheblich häufiger von dieser

Risiko-Kumulation betroffen. Dazu zählen beispielsweise Migranten: Mehr als zehn Prozent aller türkischen Kinder – sie sind unter den Kindern aus Einwandererfamilien am stärksten armutsgefährdet – leben in Familien, in denen alle drei Risiken zu beobachten sind. Problematisch dabei ist auch, dass sich Armutslagen teilweise verstetigt haben. Das Phänomen, dass Menschen mehrere Jahre hintereinander in Armut leben, trifft die Kinder unter zehn Jahren etwas weniger stark, doch eine wachsende Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsene bleibt mehrere Jahre oder gar dauerhaft arm.

Damit geht einher, dass sich die Einkommensposition der Kinder am oberen Rand der Einkommensskala in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert hat. Die ökonomische Ungleichheit ist offensichtlich nicht nur bei Erwachsenen größer geworden – auch Kinder, Jugendliche und besonders junge Erwachsene in der Bundesrepublik sind davon betroffen. Diese Kluft charakterisiert die Lebensverhältnisse des Kindes- und Jugendalters heute deutlicher als noch vor zwei oder drei Jahrzehnten (vgl. Abs. 3.3, 4.4.2, 5.1.2 und 6.5).

Gute Entwicklungsbedingungen – von Anfang an

Kinder erwerben in den ersten Lebensjahren elementare Voraussetzungen, die sie in die Lage versetzen, auf der Basis stabiler Bindungen weitere soziale Beziehungen zur Welt aufzubauen. Zahlreiche wissenschaftliche Befunde dokumentieren, dass die Kindheit eine Phase enormer Potenzialität im Hinblick auf Bildung, auf die Entwicklung von Begabungen und Fähigkeiten sowie auf Selbstregulation und Autonomiegewinn ist. Die Kindheit bildet das zentrale Fundament für die gesamte kognitive, sprachliche und sozio-emotionale Entwicklung eines Menschen.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass die Kinder von Anfang an in einer kognitiv, sprachlich und kulturell anregungsreichen Umgebung aufwachsen. Diese Anregungen sollten ihnen idealerweise innerhalb und außerhalb der Familie geboten werden, allerdings kommt der Familie in der frühen Kindheit eine besondere Bedeutung zu. Mit Blick auf die soziale Kluft zwischen den Familien erscheint deshalb die These naheliegend, dass die Herstellung von Chancengerechtigkeit nur gelingen kann, wenn bereits im Kleinkindalter gleiche Ermöglichungsbedingungen für den Erwerb von Kompetenzen geschaffen werden. Damit stellt sich die Frage, wie in einem Mix aus familialer und öffentlicher Verantwortung „Bildung von Anfang an“ gewährleistet werden kann – womit auch die Fragen von Kinder-, Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik näher zusammenrücken denn je.

Dennoch zielt diese Perspektive nicht allein auf Schule; sie bleibt auch nicht fokussiert auf PISA-Ergebnisse. Zwar ist der in Deutschland besonders große Anteil an sogenannten „PISA-Risikoschülern“ ein ernstzunehmendes Problem: Wenn – mit leichten Verbesserungen seit 2001 – zwanzig Prozent der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler bei den Kompetenztests erschreckend schlecht abschneiden, stellt sich mit großer Dringlichkeit die Frage nach den Ursachen und möglichen Reaktionen. Trotzdem sollte sich der Blick nicht allein auf die mathematischen,

sprachlichen und naturwissenschaftlichen Kompetenzen junger Menschen richten: Bildung ist nicht nur – wie oben erwähnt – mehr als Schule, Bildung ist auch mehr als PISA: Bildung hat personale, soziale und instrumentelle Aspekte. Nur wenn Kinder und Jugendliche in allen diesen Feldern lernen und ihre Persönlichkeit entwickeln, erwerben sie das, was man allgemeine Lebensführungskompetenz nennen könnte (vgl. Abs. 4.2 und 4.3).

Der schnelle Ausbau der Kindertagesbetreuung

Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege ist heute das mit Abstand größte Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Inzwischen werden bis zu 94 Prozent aller drei- bis fünfjährigen Kinder erreicht; in dieser Altersgruppe wird auch die Ganztagesbetreuung – bei hoher regionaler Varianz – immer häufiger. Von den jüngeren Kindern unter drei Jahren werden in Westdeutschland (ohne Berlin) 22,3 Prozent, in Ostdeutschland (ohne Berlin) 51,5 Prozent aller Kinder in Einrichtungen oder in der Tagespflege betreut (Stand März 2012). Der schnelle Ausbau der Kindertagesbetreuung ist ein wichtiger – doch keinesfalls der einzige – Hinweis darauf, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der Mitte der Gesellschaft angekommen ist: Ihre Angebote zählen inzwischen zur gesellschaftlichen Normalität.

Die Dynamik des Ausbaus wird in den nächsten Jahren insbesondere wegen des Rechtsanspruchs auf Betreuung von Ein- und Zweijährigen anhalten. Zu beobachten ist auch, dass die Betreuungsumfänge zunehmen und dass ganztägige sowie flexible Betreuungsmodelle stärker genutzt werden. Gerade bei Kindern unter drei Jahren muss eine ganztägige Betreuung jedoch nicht unbedingt mit den Wünschen der Eltern übereinstimmen, zumal Untersuchungen zeigen, dass Mütter ihre unter dreijährigen Kinder häufig gerne nur an einzelnen Wochentagen oder nur für wenige Stunden jedes Wochentags betreuen lassen würden. Hier ist eine Diskrepanz zwischen Elternwünschen und den Interessen der Träger bezüglich Planungssicherheit und Auslastung zu beobachten.

Die Frage, ob das Angebot an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige am 1. August 2013 ausreichen wird, um die Elternwünsche zu befriedigen, kann aus heutiger Sicht nicht mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden. Mit Blick auf die Ausbautrends in den verschiedenen Regionen der westdeutschen Bundesländer erscheint es plausibel, dass im August 2013 in vielen Teilen Deutschlands Plätze fehlen werden. Allerdings wird der Grad der Abweichung vom angestrebten Ziel erheblich variieren – und zwar zwischen den westlichen Bundesländern ebenso wie zwischen einzelnen Regionen und Kommunen. Die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus der Betreuung für unter Dreijährige wird deshalb ein Thema bleiben.

Die Fokussierung auf den quantitativen Aspekt des Ausbaus scheint überdies Investitionen in die Qualität zu erschweren. Die Personaldecke in den Einrichtungen wird häufig als dünn beschrieben; deutlich mehr als die Hälfte der Einrichtungen gaben bei einer Befragung an, dass nicht selten unter den landesgesetzlich vorgeschriebenen

Mindestpersonalschlüsseln gearbeitet werde. Auch andere Arbeitsbedingungen des Fachpersonals wie relativ geringe Freistellungen für Leitungsaufgaben, für Vorbereitungs- und Verfügungszeiten, wirken problematisch. Schließlich zeigen Untersuchungen zur Qualität der außerfamilialen Betreuungssettings, dass hohe bis sehr hohe Qualitätswerte in den wenigsten Einrichtungen erreicht werden.

Unstrittig ist, dass beispielsweise Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund von frühkindlicher Bildung und Betreuung besonders stark profitieren können, wenn in der Familie nicht Deutsch gesprochen wird und sie somit durch das frühe deutsche „Sprachbad“ in der Kindertagesbetreuungseinrichtung beim Zweitspracherwerb gefördert werden. Die Realität jedoch zeigt, dass Betreuungsangebote für unter Dreijährige von Familien mit Migrationshintergrund deutlich weniger in Anspruch genommen werden: Von Kindern unter drei Jahren mit Migrationshintergrund besuchen nach den jüngsten vorliegenden Daten von 2011 rund 14 Prozent eine Tageseinrichtung – bei Kindern ohne Einwanderungsgeschichte liegt diese Quote mehr als doppelt so hoch. Hier zeigt sich eine nicht intendierte Nebenwirkung des Ausbaus: Diejenigen Kinder, die es wegen des Zweitspracherwerbs am nötigsten hätten und am meisten von einer guten Kindertagesbetreuung profitieren würden, werden am schlechtesten erreicht, und diejenigen, die auch zuhause besonders gefördert werden, nehmen die Angebote besonders häufig in Anspruch (vgl. Abs. 4.4 und 10.3).

Schule als Lernort – Schule als Lebensort

In der Bundesrepublik dominiert die im internationalen Vergleich eher außergewöhnliche Praxis, Kinder bereits in der vierten Grundschulklasse, also in einem Alter von rund zehn Jahren, mit der Entscheidung zu konfrontieren, welche weiterführende Schule sie zukünftig besuchen sollen. Dieser Entscheidungsprozess wird für die Heranwachsenden in aller Regel zu einer weichenstellenden Erfahrung. In vergleichsweise jungen Jahren erleben sie erstmals eine an Leistung gekoppelte biografische Weggabelung; damit entscheidet sich vielfach, in welchem Sozialmilieu und Freundeskreis sie im anschließenden Lebensjahrzehnt aufwachsen – also in jener Lebensphase, in der mehr als in allen anderen die wesentlichen Weichen für sozialen Status und soziale Positionierung, für die spätere Lebensführung und den Lebensstil gestellt sowie wichtige Grundlagen für die personale und soziale Identität gelegt werden.

Ogleich der deutsche Bildungsort Schule diese prägende Kraft für viele Generationen scheinbar gleichförmig entfaltet hat, haben sich die Bedingungen des Aufwachsens in der Welt der Schule in den letzten Jahrzehnten stärker verändert, als dies auf den ersten Blick sichtbar werden mag. So war in Westdeutschland noch vor einem Jahrzehnt die Rolle der Schule in der Organisation des Alltagslebens weitgehend eindeutig: Sie war wegen ihrer zeitlichen Konzentration auf den Vormittag und wegen ihres Charakters als Halbtagschule *ein* wichtiger Akteur neben außerschulischen und außerfamilialen Akteuren.

Heranwachsende erlebten die Welt der Schule in einem Nebeneinander mit der Familie, den Gleichaltrigen und den anderen Orten des Aufwachsens.

Dies hat sich geändert, und es ändert sich weiterhin. Eine wesentliche Entwicklung ist die Entstehung von Ganztageschulen. Inzwischen machen mehr als die Hälfte aller Schulen Deutschlands Ganztages-Angebote. Dabei gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern, zwischen verschiedenen Modellen der Organisation und zwischen den Schularten. Doch der Trend ist insgesamt so stark, dass er das Aufwachsen in Deutschland markant verändert: Schon heute dürfte mehr als jedes dritte Kind große Teile des Tages in einem schulischen Ganztages-Setting verbringen. Damit wird die Schule sehr viel stärker vom Lern- zu einem Lebensort – mit Folgen für die innere Verfassung der Schule wie auch für die Kinder, die Jugendlichen und die anderen Akteure. So geht die disponible Zeit von Kindern und Jugendlichen außerhalb und abseits von Schule zurück. Das tangiert die zeitlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Familie, es berührt die Kinder- und Jugendarbeit und das Vereinswesen. Trotz dieser fundamentalen Veränderungen erfolgt der schnelle Ausbau der Ganztageschulen allerdings politisch weitgehend ohne konzeptionelle Debatten: Es fehlt so etwas wie eine Leitidee, die Sinn und Ziele dieses Ausbaus greifbar werden ließe (vgl. Abs. 5.2 und 5.3).

Die Notwendigkeit der Kooperation

Über die Beziehung der Kinder- und Jugendhilfe zur Schule wird seit Jahrzehnten debattiert. Die Einschätzungen darüber, ob sich das Verhältnis verbessert habe und ob vielleicht sogar schon von einem fachlichen Miteinander gesprochen werden könne, gehen weit auseinander. Dennoch ist eine gewisse Pragmatik und eine Entspannung des Verhältnisses zu beobachten, was sich auch an der Ausweitung und der Ausdifferenzierung der schulbezogenen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe festmachen lässt, die in den letzten Jahren erkennbar waren.

An den Schulen erhöht sich allmählich die Bereitschaft zur Öffnung. Einerseits nehmen Lehrkräfte die Grenzen ihrer Pädagogik, der Unterrichtsschule bzw. der herkömmlichen Halbtagsschule wahr, andererseits erfahren sie die hilfreichen Wirkungen einer gemeinsamen (Um-) Gestaltung von Schule. Zwar fehlt es noch an robusten empirischen Befunden in der Fläche, unstreitig scheint aber zu sein, dass ein umfassendes Bildungskonzept, das über den Unterricht und die Schulfächer deutlich hinausweist, aus Sicht vieler Akteure an Attraktivität und Sinnhaftigkeit gewonnen hat. Der Kinder- und Jugendhilfe wächst dort, wo sie sich beteiligt, eine neue strategische Bedeutung im Kontext des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen in öffentlicher Verantwortung zu.

Unter diesen neuen Bedingungen kann Schule zu einem Ort multiprofessioneller pädagogischer Kompetenz werden. Die unterschiedlichen Bildungsorte, Bildungsaufgaben und Bildungsmodalitäten können in ein neues Mischungsverhältnis gesetzt werden. In einer engen Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe, unter Akzeptanz ihrer Eigenständigkeit, eröffnen sich neue Chancen

für die Schule. Grenzüberschreitende Perspektiven sind heute eher möglich als noch vor zwei oder drei Jahrzehnten.

Aufwachsen in zwei Geschwindigkeiten

Jahrzehntlang dehnte sich in Deutschland die Zeit, die junge Menschen in Bildungsinstitutionen verbringen, immer weiter aus. So steigt in Westdeutschland die Zahl derer, die ein Gymnasium besuchen, seit langem an; umgekehrt sinkt die Zahl derer, die eine Hauptschule besuchen. Die damit einhergehende biografische Ausdehnung der Schulphase lässt sich exemplarisch an zwei Indikatoren zeigen. So sind derzeit fast 50 Prozent aller 18-Jährigen noch im Status des Schülers an einer allgemeinbildenden Schule, und das Durchschnittsalter beim Beginn einer Ausbildung im dualen System liegt bei fast 20 Jahren. Die deutsche Bildungsexpansion lässt sich auch als zeitliche Expansion der Bildungsaktivitäten begreifen.

Derzeit sind jedoch Tendenzen der Verkürzung und Beschleunigung zu beobachten. Einige Bundesländer verlegten das Einschulungsalter um einige Monate nach vorne, fast alle westlichen Bundesländer reduzierten – überhastet und unzureichend vorbereitet – mit den G8-Gymnasien die Schulzeit bis zum Abitur um ein Jahr. Deutschlandweit wurden neue, dreijährige Bachelorstudiengänge eingeführt; für junge Männer entfiel im Jahr 2011 schließlich auch der Wehr- und Zivildienst. Damit ist ein den administrativen Vorgaben entsprechender Lebenslauf denkbar, bei dem ein Kind im Alter von fünf Jahren eingeschult wird, im Alter von 17 Jahren Abitur macht und als Zwanzigjähriger mit Bachelor-Abschluss in eine Berufstätigkeit einsteigt, für die eine akademische Qualifikation vorgesehen ist. Eine derartige Beschleunigung hat es in den Jahrzehnten zuvor nicht gegeben.

Allerdings ist damit längst nicht gewiss, dass solche biografischen Möglichkeiten zur kulturellen Norm werden. Einzelne Länder haben den Trend zur früheren Einschulung gestoppt oder rückgängig gemacht; manche Länder ermöglichen wieder Alternativen zu G8-Gymnasien. Und das an den Bachelor-Abschluss anschließende Master-Studium entwickelt sich bei den Studenten eher zur Regel denn zur Ausnahme.

Beim Blick auf die Akteure lassen sich mehrere Muster von Lebensentwürfen voneinander abgrenzen, die zumindest teilweise auf Entschleunigung setzen. So beschreibt die neuere Forschung „Bildungsbiografie-Verzögerer“, die eher aus bildungsstarken Familien stammen, neben „Bildungsbiografie-Beschleunigern“ aus eher bildungsschwächeren Familien und „Bildungsbiografie-Verlierern“ aus überwiegend bildungsfernen Elternhäusern. Die Existenz solcher Muster deutet auf eine große Heterogenität hin, die sich in heutigen Bildungsverläufen finden lässt. Möglicherweise deutet sich auch ein „Aufwachsen in zwei Geschwindigkeiten“ an: Im einen Extrem bestehen die Lebensentwürfe aus Turboabitur und effizienter Zielstrebigkeit, im anderen aus Entschleunigung und Betonung des Eigenwerts von Kindheit und Jugend (vgl. Abs. 5.3).

Generation online

Vor zehn Jahren war der Fernseher das Medium, das Jugendliche am häufigsten nutzten. Diese Zeit ist vorbei: Inzwischen sind Handys und Smartphones die Medien mit der größten Verbreitung und der häufigsten Nutzung im Jugendalter. Dieser Bedeutungszuwachs der mobilen Kommunikation bei Jugendlichen ging einher mit der Etablierung sozialer Netzwerke wie SchülerVZ und (neuerdings deutlich dominierend) Facebook.

Das Internet und insbesondere soziale Netzwerke haben eine zentrale Bedeutung im Alltag von Jugendlichen. Sie sind relevant für die Bewältigung zentraler Entwicklungsaufgaben, zu denen das Streben nach Autonomie, die Gestaltung sozialer Beziehungen sowie die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe zählen. Die Attraktivität dieser Netzwerke erklärt sich durch die Möglichkeiten, die sie den Jugendlichen bieten: Sie ermöglichen Gemeinschaft und schaffen Räume wechselseitiger Anerkennung durch Gleichaltrige. Sie gewähren den Jugendlichen Handlungswirksamkeit und Mobilität, ohne dass sie dazu ihr Elternhaus verlassen müssen: Jugendliche können sich durch mediales Handeln im Internet weitgehend von ihren Eltern abgrenzen, ohne einen Schritt vor die Wohnungstür zu machen. Die mediale und außermediale Welt der Jugendlichen amalgamiert zusehends: Eine scharfe Trennlinie zwischen „online“ und „offline“ wird von ihnen kaum noch gezogen – aus Sicht der Jugendlichen ist eine solche Trennung auch irrelevant. Gleichzeitig stellen die sozialen Netzwerke einen prekären Raum der Entprivatisierung und Datenverwertung dar. Als bedeutsame Herausforderung an die Zukunft zeichnet sich deshalb ab, ob Jugendlichen die selbstbestimmte Verfügung über ihre privaten Daten gelingt.

Eltern bewerten diese Entwicklungen vielfach als bedrohlich: Sie erleben sich auf der technischen Ebene häufig als deutlich weniger medienkompetent als ihre Kinder, was Versuche der Begleitung und Kontrolle schwierig werden lässt. Allerdings zeigt sich auch, dass viele der Risikoszenarien, die in den letzten Jahren entwickelt wurden, nicht Realität geworden sind: Weder kam es zu einer massiven Verschuldung der Jugendlichen, noch gaben die Jugendlichen das Bücherlesen auf; weder verschwand die Privatsphäre junger Menschen, noch gibt es Anzeichen für eine massive soziale Isolation Jugendlicher, die durch die neuen Medien ausgelöst würde. Bei einer kleinen Gruppe von drei bis fünf Prozent der Jugendlichen, die Computerspiele exzessiv – das heißt mehr als vier Stunden täglich – nutzen, zeigt sich häufig ein Zusammenhang zwischen problematischen Lebenssituationen und exzessiver Spiele- bzw. Internetnutzung. Was dabei Ursache, was Folge ist, lässt sich allerdings nur schwer beantworten.

Die Hoffnung auf Demokratisierung und uneingeschränkte Bildungsteilhabe durch das Internet bestätigt sich empirisch nur eingeschränkt. Für bestimmte Gruppen unter den Jugendlichen stellt das Internet ein Medium der Erweiterung von Teilhabemöglichkeiten in Form von Beteiligungsformen, Interessensorganisation, Wissensmanagement und Bildungsmöglichkeiten dar. Andere verbleiben ressourcenbedingt in relativ eingeschränkten

Kontexten und realisieren lebensweltlich sinnvolle, aber bildungsinstitutionell vielfach weniger anschlussfähige Nutzungsweisen. Hier zeigt sich eine „digitale Ungleichheit“: Zwar steht die Technik inzwischen allen Jugendlichen offen, doch die realisierte Nutzung hängt vielfach vom kulturellen, sozialen und ökonomischen Kapital ab, das Jugendliche in ihren Elternhäusern und ihren Beziehungen zu Gleichaltrigen vorfinden (vgl. Abs. 5.5.6).

Die Bedeutung der Familie im Jugendalter

Noch immer ist die Auffassung verbreitet, Jugendliche würden ihre Familien nur als logistisches Basislager zum Wechseln der Wäsche und als obligatorisch leistungsfähigen Geldautomaten nutzen, sich aber ansonsten so schnell wie möglich entfernen von dem, was sie als eigene Kindheit betrachten. Diese Auffassung bedarf einer Korrektur. Zwar kommt es zu Beginn der Adoleszenz zu einem deutlichen Rückgang der Zeiten, die Jugendliche in ihren Familien verbringen. Dennoch erweist sich die Familie auch im Jugendalter als Ort der emotionalen Unterstützung und der persönlichen Beratung. Das wird exemplarisch deutlich an der elterlichen Unterstützung bei Hausaufgaben, die im Jugendalter noch weit verbreitet ist; es zeigt sich bei der hohen Eingebundenheit Jugendlicher in familiäre Routinen wie das gemeinsame Abendessen oder bei häufigen Ratgeber-Funktionen, die Mütter und Väter auch für ihre pubertierenden Töchter und Söhne übernehmen. Familienleben, so kann man daraus schließen, ist ein wichtiger Teil jugendlichen Lebens und reduziert sich nicht auf die Bereitstellung frischer Wäsche und die Ermöglichung einer überlebensnotwendigen Kalorienzufuhr.

Fragt man nach Bedingungen für eine gelingende Entfaltung eigener Fähigkeiten und Möglichkeiten auf Seiten der Jugendlichen, erweist sich die Familie als hoch bedeutsam. So unterstützt elterliche Wärme die erfolgreiche Entwicklung von jugendlicher Selbstständigkeit. Das Erziehungsklima in den Familien dieser „erfolgreich selbstständigen“ Jugendlichen wird häufig geprägt durch starke Einfühlung der Mütter und Väter in die Bedürfnisse der Jugendlichen; auch sind diese Eltern engagiert und interessiert, was sich in einer nicht-aufdringlichen Form des Bescheidwissens und des Nachfragens nach Freunden, Entwicklungen in der Schule und vielem anderen bemerkbar macht. Den Eltern dieser Jugendlichen, so kann man daraus schließen, gelingt es, die Balance zwischen Fürsorge und Freiheit zu halten; die Jugendlichen schätzen genau diese Verbindung aus gewährter Autonomie und Zuwendung. Das zeigt: Verselbstständigungsprozesse werden offensichtlich keineswegs unmöglich, wenn junge Menschen enge emotionale Beziehungen zu ihren Eltern haben (vgl. Abs. 5.2).

Nicht mehr jugendlich, noch nicht erwachsen

Die Alltagssprache suggeriert, dass die Jugendzeit nahtlos in die Zeit des Erwachsenseins übergeht: Für eine Phase dazwischen existiert im Deutschen kein gängiger Begriff. Doch er hätte durchaus Sinn. Denn die Trends der letzten Jahre und Jahrzehnte zeigen, dass es eine sol-

che Phase gibt. Zwar ist es wegen der Ungleichzeitigkeiten der Entwicklungen bei unterschiedlichen jungen Menschen schwierig, Anfangs- und Endpunkte dieser Phase einheitlich zu datieren, dennoch kann man den Anfangspunkt dieser „Zwischenzeit“, etwa beim Verlassen des allgemeinbildenden Schulsystems verorten; der Endpunkt liegt bei der Einmündung in eine Erwerbstätigkeit und der Gründung einer eigenen Familie. Zwischen Anfangs- und Endpunkt vergehen heutzutage etliche Jahre – es sind Jahre der partiellen und mitunter prekären Verselbstständigung, die durch unabgeschlossene Übergänge gekennzeichnet sind. Weder sind diese Jahre einfach eine Verlängerung der Jugend, noch sind sie Ausdruck von Veränderungen des Erwachsenenalters.

Dabei sehen sich junge Erwachsene mit zahlreichen Anforderungen zur Beschleunigung konfrontiert. Die Reformen des Schul- und Hochschulsystems mit der Einführung von G8-Gymnasien und Bachelor-Studiengängen beispielsweise lassen sich als Aufforderung interpretieren, stromlinienförmige, schnelle Bildungswege anzustreben und vermeintlich überflüssige Umwege zu vermeiden. Auf diese Appelle reagieren unterschiedliche Gruppen von jungen Erwachsenen sehr verschieden. Ein Teil der jungen Menschen kann – auch aufgrund seiner guten Ausstattung mit Ressourcen – diesen Anforderungen gut entsprechen und strebt ohne große innere Schwierigkeiten „auf der Überholspur“ voran. Andere legen biografische Phasen der Reflexion ein, indem sie etwa einen Freiwilligendienst absolvieren; wieder andere halten der Verdichtung von Anforderungen weniger gut Stand und sind gezwungen, durch Verzögerungen – etwa Wiederholungen von Klassenstufen oder Qualifizierungskursen im Übergangssystem – Zeit für nachholendes Lernen zu gewinnen. Die Differenzierung zwischen Wahl- und Risikobiografien ist dabei nicht immer leicht: Eine biografische Pause kann einer frei gewählten Phase der Entschleunigung gleichen – oder Ausdruck blockierter Zugänge zu Ausbildung und Beschäftigung sein (vgl. Abs. 6.1 und 6.2).

Der blinde Fleck: Jugend und Jugendpolitik

Die politischen wie medialen Debatten und Initiativen konzentrierten sich in den letzten Jahren auf die ersten Lebensjahre – Kindheit schien ein ungleich wichtigeres Thema zu sein als Jugend. Mit diesem Blick auf die Kinder, insbesondere auf deren Bildung, gerieten die Belange Jugendlicher und das Jugendalter als eigene Altersphase in den Hintergrund. Wenn überhaupt, wurden Jugendliche eher zur Risikogruppe stilisiert; sie erschienen in Verbindung mit Gewaltexzessen in S- und U-Bahnen oder bei Amokläufen, im Zusammenhang mit Rauschtrinken bis zur Bewusstlosigkeit, bei extremistischen Aktivitäten oder als sich in Parallelwelten verabschiedende Heranwachsende, denen in virtuellen Welten jede Verantwortung für sich und ihre Umwelt abhanden zu kommen droht.

Dieses Bild wird Jugendlichen weder gerecht, noch nützt es ihnen. Mit einer solchen Perspektive vergibt sich eine Gesellschaft die Chancen zur Korrektur von Ungleichheiten, die sich in späteren Lebensphasen ergeben. Zwar

weisen Studien darauf hin, dass frühe Interventionen am effektivsten sind, aber der Umkehrschluss gilt nicht – nämlich, dass spätere Interventionen keine Wirkungen zeigen. Eher lässt sich daraus ein Plädoyer für kontinuierliche Unterstützung formulieren: Nur wenn die Kontinuität der Förderung über den Anfang hinaus gewährleistet ist, kann sie nachhaltige Effekte erzeugen. So ist, um nur ein Beispiel zu nennen, das Engagement des Bundes und der Länder in der frühen Sprachförderung zwar begrüßenswert; wenig nachvollziehbar ist jedoch, wenn entsprechende Fördermaßnahmen im Grundschulalter – angesichts fortbestehender Defizite – später nicht mit der gleichen Intensität fortgeführt werden (vgl. Abs. 15.5).

Wege in die berufliche Ausbildung

Das duale System ist der zentrale Bereich des Berufsausbildungssystems. Aus Sicht der Wirtschaft gelingt in diesem System eine effektive Qualifizierung junger Fachkräfte. Aus Sicht der Jugendlichen stellt es nach wie vor einen attraktiven Zugang zur Arbeitswelt dar. Das duale System bewahrt auch weiterhin die Fähigkeit, Jugendliche mit ungünstigen Voraussetzungen stabil in Erwerbsarbeit zu integrieren.

Doch entgegen dem Selbstverständnis von der prinzipiellen Offenheit und Gleichwertigkeit seiner Ausbildungsgänge ist das duale System durch Segmentierungen gekennzeichnet: Je schlechter die schulischen Voraussetzungen Jugendlicher, desto höher ist ihr Risiko, keinen Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung zu finden oder – wenn sie doch in Ausbildung gelangen – eine Ausbildung in Berufen mit erhöhtem Arbeitsmarktrisiko und geringeren Aussichten im erlernten Beruf zu absolvieren; ebenso wird es wahrscheinlicher, dass ihre Ausbildungsgänge von kürzerer Dauer sind und ein engeres inhaltliches Profil haben. Jugendliche mit Migrationshintergrund tragen zusätzlich ein erhöhtes Risiko, in Auswahlverfahren aussortiert zu werden.

Ausbildungsgänge des Schulberufssystems erhalten bisher nicht die jugend- und bildungspolitische Aufmerksamkeit, die ihrer Bedeutung entsprechen würde. Dabei gibt es schon heute einen gravierenden Mangel an Fachkräften in Erziehungs-, Sozial-, Kranken- und Altenpflegeberufen, für die überwiegend im Schulberufssystem ausgebildet wird. Die fehlende bildungspolitische Aufmerksamkeit für das Schulberufssystem begünstigt das Fortbestehen einer problematischen Unübersichtlichkeit, das Fehlen von Transparenz über Kostenbelastungen durch Schulgebühren und eine (im Vergleich zum dualen System) erhöhte Selektivität nach Schulabschlüssen.

Das Übergangssystem ist in seinen Bildungsgängen und Funktionen heterogener und wirksamer, als die „Warteschleifendebatte“ suggeriert. Stark bildungsbenachteiligte Jugendliche holen in berufsvorbereitenden Bildungsgängen Hauptschulabschlüsse nach und gelangen über Berufsvorbereitung in Ausbildung. An Berufsfachschulen verbessern junge Leute in großer Zahl ihre Bildungsgrundlagen und erwerben Mittlere Bildungsabschlüsse. Dennoch wird das Übergangssystem seinem eigenen Anspruch nicht gerecht. Die Zahl derjenigen, die nach einem

Jahr Berufsvorbereitung in einen zweiten berufsvorbereitenden Bildungsgang einmünden, ist größer als die Zahl der Einmündungen in Ausbildung. Ein Fünftel der Hauptschulabsolventinnen und -absolventen, die an einer Berufsfachschule den Mittleren Bildungsabschluss erwerben, fällt danach – erst einmal oder auch auf Dauer – aus dem Bildungs- und Ausbildungssystem heraus (vgl. Abs. 6.2).

Wege an die Hochschulen

Das dritte Lebensjahrzehnt junger Menschen ist für einen immer größeren Teil der jungen Erwachsenen durch ein Studium geprägt. Seit der Jahrhundertwende nähern sich die Zahlen der Studienanfängerinnen und -anfänger denen in der beruflichen Ausbildung immer mehr an. Man kann deshalb davon sprechen, dass die Hochschule mehr und mehr zur prototypischen Ausbildungseinrichtung einer Volkswirtschaft wird, die zunehmend auf wissenschaftlicher Beschäftigung und Wertschöpfung gründet.

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Studienentscheidung ist das erreichte schulische Leistungsniveau: Schülerinnen und Schüler mit einer besseren Abschlussnote entscheiden sich deutlich häufiger für ein Studium. Allerdings ist auch das soziale, kulturelle und ökonomische Kapital des Elternhauses bei Studienentscheidungen von großer Bedeutung. Die primäre Ungleichheit – das unterschiedliche Leistungsniveau, das selbst wiederum durch soziale Einflüsse tangiert wird – wird also ergänzt durch eine sekundäre Ungleichheit, die sich in unterschiedlicher Bereitschaft äußert, ein Studium etwa auch mit schlechten Abiturnoten zu beginnen.

Ob Jugendliche oder junge Erwachsene mit einer Studienberechtigung tatsächlich ein Studium aufnehmen, ist in Deutschland in erheblichem Maße von ihrer sozialen Herkunft abhängig. Eine Berechnung aus dem Jahr 2007 kann das schlaglichtartig verdeutlichen: Damals wurde ermittelt, dass von 100 Akademikerkindern 81 die Sekundarstufe II besuchen, von denen wiederum 88 Prozent ein Studium aufnehmen, was einer Beteiligungsquote am Studium von 71 Prozent entspricht. Ganz anders Kinder, die nicht aus einem akademischen Elternhaus stammen: Von ihnen gelangten 45 Prozent in die Sekundarstufe II; davon nahm nur gut die Hälfte (53 Prozent) ein Studium auf, was einer Beteiligungsquote von 24 Prozent entspricht.

Beim Abschluss eines Erststudiums waren die Absolventinnen und Absolventen im Jahr 2010 durchschnittlich gut 26 Jahre alt. Etwas jünger waren Absolventinnen und Absolventen der Bachelorstudiengänge, die allerdings die Hochschule (noch) nicht in diesem Alter verlassen, weil ein großer Teil von ihnen, an den Universitäten mehr als zwei Drittel, ein Masterstudium daran anschließt. Für sie ergibt sich ein Studienabschlussalter, das mit 27 Jahren etwa dem der Absolventinnen und Absolventen traditioneller Studiengänge im Jahr 2010 entspricht. Auch nach der Studienstrukturreform scheint somit für Deutschland zu gelten, dass ein großer Teil der Absolventinnen und Absolventen die Hochschule erst gegen Ende des dritten Lebensjahrzehnts verlässt (vgl. Abs. 6.3).

Wege zur eigenen Familie

Im vergangenen Jahrzehnt hat sich das Durchschnittsalter des Auszugs aus dem Elternhaus in Deutschland nicht wesentlich verändert. Insgesamt bleiben Männer etwas länger im elterlichen Haushalt wohnen als Frauen: Von den Frauen hat die Hälfte bereits im Alter von 22 Jahren das Elternhaus verlassen; die jungen Männer erreichen diesen Wert erst mit 24 Jahren. Diese Werte sind seit etlichen Jahren weitgehend konstant. Dabei zeigt sich ein Trend zur Reversibilität von Übergangentscheidungen: In Befragungen von 22- bis 25-Jährigen, die nicht mehr zur Schule gehen und dennoch bei ihren Eltern wohnen, berichtet fast jeder dritte, er (oder sie) habe früher bereits einmal außerhalb des Elternhauses gelebt. Bei jungen Menschen aus bildungsfernen Familien ist dieser Anteil wesentlich geringer, während Jugendliche aus höheren sozialen Schichten deutlich häufiger temporär in ihre Elternhäuser zurückkehren.

Die Motive für den Nicht-Auszug sind vielfältig. Junge Frauen nennen finanzielle Hürden etwas häufiger als junge Männer. Gleichzeitig findet es fast die Hälfte der Jugendlichen am bequemsten, zuhause bei ihren Eltern zu wohnen. Diese Wertschätzung des „Hotel Mama“ sollte man nicht einseitig als Desinteresse junger Menschen an Autonomie missverstehen: Dahinter steht auch das Phänomen, dass junge Menschen dank des entspannten Generationenverhältnisses zuhause bei ihren Eltern hohe Autonomiespielräume vorfinden und ihren eigenen Lebensstil entfalten können.

Die subjektive Bedeutung einer Familie mit eigenen Kindern ist für junge Menschen nicht gesunken, sondern etwa auf hohem Niveau konstant geblieben: Mehr als zwei Drittel der Jugendlichen geben bei Befragungen an, später einmal eigene Kinder haben zu wollen; eine große Mehrheit hält zwei Kinder dabei für ideal. Diese Wertschätzung gründet sich häufig auf positive Erfahrungen mit der eigenen Herkunftsfamilie. So gibt nur eine Minderheit von etwa 20 Prozent der Jugendlichen an, die eigenen Kinder später anders erziehen zu wollen als sie selbst erzogen wurde – ein weiterer Hinweis auf den in weiten Teilen erfolgreichen Umbau der Generationenbeziehungen in Richtung Aushandlung und Verhandlung. Auffällig ist jedoch, dass Jugendliche aus sozioökonomisch schwächeren Familien deutlicher auf Distanz zu den Erziehungsstilen ihrer Eltern gehen.

Das generative Verhalten junger Erwachsener hat sich in den letzten Jahren weiter verändert. So ist die Kinderlosigkeit in Westdeutschland allmählich gestiegen; bei den Geburtsjahrgängen 1964 bis 1968 war im Jahr 2008 in den alten Bundesländern fast ein Viertel der Frauen kinderlos. In den neuen Bundesländern lag der Vergleichswert bei nur gut zehn Prozent, was unter anderem auf das bessere Angebot an Kinderbetreuungsplätzen und die Akzeptanz der außerfamilialen Betreuung zurückgeführt wird. Die Vollzeitberufstätigkeit vieler ostdeutscher Frauen steht dem offensichtlich nicht entgegen; diskutieren lässt sich sogar, ob sie eine der Voraussetzungen der niedrigen Kinderlosigkeit ist – in dem Sinn, dass junge Frauen häufig beides, Kinder und Erwerbstätigkeit, an-

streben und auf Kinder verzichten, wenn dies ihre Erwerbstätigkeit zu stark einschränken würde.

Generell zeigt sich für Deutschland ein klarer Zusammenhang zwischen Bildung und generativem Verhalten: je höher der Bildungsabschluss, desto niedriger die Geburtenrate. Dieser starke Zusammenhang ist für die ostdeutschen Länder allerdings nicht nachweisbar. Hier liegt die Kinderlosigkeit hochqualifizierter Frauen niedriger als in Westdeutschland – ein weiterer Hinweis darauf, dass sich das generative Verhalten der Menschen in Ost- und Westdeutschland mehr als zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung noch markant unterscheidet (vgl. Abs. 6.4).

Der achtsame Staat

Artikel 6 des deutschen Grundgesetzes legt fest, wessen Verantwortlichkeit für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen Vorrang hat: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft“, heißt es seit mehr als sechzig Jahren unverändert in Artikel 6 Absatz 2 GG. Damit ist kraft Verfassungsrecht eine Grundentscheidung dahingehend getroffen worden, dass der privaten Verantwortung der Eltern grundsätzlich Vorrang vor der Wahrnehmung von öffentlicher Verantwortung zukommt. Die Kinder- und Jugendhilfe übernimmt in dieser Logik die Aufgabe, ein breites Spektrum von Hilfen anzubieten, um elterliche Erziehungsverantwortung zu ermöglichen, zu unterstützen und zu stärken. Für den Notfall behält sich die staatliche Gemeinschaft vor, trotz des Primats des Elternrechts massiv einzugreifen – insbesondere dann, wenn Eltern ihren Pflichten unzureichend gerecht werden und deshalb eine Gefährdung des Kindeswohls zu befürchten ist.

Die Kinder- und Jugendhilfe wird damit seit jeher von einem Spannungsverhältnis zwischen Hilfe und Kontrolle geprägt. Einerseits ist ihr Anspruch, Kindern und Jugendlichen zu *helfen*, wie bereits der Begriff nahelegt. Andererseits soll sie *darüber wachen*, ob Eltern möglicherweise ihre Pflichten vernachlässigen und Kinder eventuell gefährdet sind. Nicht immer sind beide Ziele gleichzeitig erreichbar, was auch die lange andauernden Selbstvergewisserungsdebatten der Kinder- und Jugendhilfe erklärt.

In unterschiedlichen historischen Kontexten der (west-)deutschen Sozialstaatsentwicklung wurden jeweils unterschiedliche Varianten einer Balance zwischen Hilfe und Kontrolle gefunden. So betonten vor allem die Hilfen zur Erziehung und die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes – in Anknüpfung an die traditionelle Jugendfürsorge – lange Zeit die Bedeutung ihrer (auch) kontrollierenden Rolle. Dies änderte sich in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts mit den Konzeptionen einer „lebensweltorientierten Jugendhilfe“ im Anschluss an den Achten Jugendbericht; es änderte sich auch mit einer aufkommenden Dienstleistungsorientierung, wie sie etwa im Kinder- und Jugendhilfegesetz zum Ausdruck kam.

In jüngeren Jahren hat sich die Akzentuierung erneut geändert. Mit der Debatte über Kindeswohlgefährdungen, die das Schicksal mehrerer getöteter Kinder aufgriff – neben anderen waren dies Kevin in Bremen und Lea-Sophie in Schwerin –, traten Fragen der Kontrolle wieder in den Vordergrund. Nun wurde die gezielte Intervention des Staates in die Lebenswelten der Betroffenen, verhandelt unter dem Stichwort der „verpflichtenden Hausbesuche“, wieder zu einer eingeforderten (wenngleich später nicht gesetzlich verankerten) Leistung der Kinder- und Jugendhilfe. Auch das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz beschreitet einen Pfad, der in eine ähnliche Richtung weist. Zwar zitiert das Gesetz zunächst die verfassungstextlichen Formulierungen über das Vorrrecht der Eltern, doch enthält es auch eine Reihe von Passagen, die erkennbar darüber hinaus weisen. So heißt es dort: „Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft ist es, soweit erforderlich, Eltern bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsrechts und ihrer Erziehungsverantwortung zu unterstützen, damit (...) sie im Einzelfall dieser Verantwortung besser gerecht werden können.“ Nicht vom Notfall oder vom Scheitern der Eltern ist hier die Rede, sondern von einer Erfordernis genereller Unterstützung der Eltern durch staatliche Instanzen (vgl. Abs. 8.1 und 9.1).

Zwischen Verrechtlichung und Entgrenzung

Als das Kinder- und Jugendhilfegesetz 1990/1991 in Kraft trat, bestanden zehn explizite Rechtsansprüche auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Zwanzig Jahre später sind es bereits doppelt so viele. Das markiert eine deutliche Zunahme öffentlicher Verantwortung; es macht auch deutlich, dass das SGB VIII – im Unterschied zum früheren Jugendwohlfahrtsgesetz – den Stand eines modernen Sozialleistungsgesetzes erreicht hat. Das erwähnte Bundeskinderschutzgesetz trug zu dieser Modernisierung ebenso bei wie die Rechtsansprüche auf Plätze in Kindertageseinrichtungen (verabschiedet 1992 und 2008); die Vorschriften über den Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (2005) hatten daran ebenso Anteil wie die im Jahr 2009 im Familienverfahrensgesetz neu gestaltete Zusammenarbeit der Kinder- und Jugendhilfe mit den Familiengerichten oder die Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, die im Juli 2011 in Kraft trat. Das rechtliche Profil der Kinder- und Jugendhilfe, so kann man bilanzieren, ist in den letzten zwanzig Jahren deutlich geschärft worden.

Parallel zu dieser Schärfung des Profils entwickelte sich jedoch eine zunehmende Entgrenzung des Feldes der Kinder- und Jugendhilfe: Sie ist in ihren Außenbezügen immer häufiger an Schnittstellen zu anderen Zuständigkeitsbereichen aktiv. So entwickeln sich etwa an Ganztageschulen verschiedene Formen der Kooperation mit anderen Akteuren; dies führt zu heterogenen Formen der Finanzierung, der Dienstaufsicht, der fachlichen Begleitung und ähnlichem. In anderen Feldern – etwa bei den Frühen Hilfen, in der Jugendsozialarbeit, in der Jugendberufshilfe und vielen anderen – entstehen ebenfalls immer neue Formen der Kooperation: mit dem Gesundheitswesen, den Arbeitsagenturen, der Kinder- und Ju-

gendpsychiatrie, mit Polizei und Justiz. In all diesen Fällen tritt die Kinder- und Jugendhilfe als Partner auf, der sich an eigenen Standards, Arbeitsformen, institutionellen Settings und rechtlichen Grundlagen orientiert, sich aber zugleich auf die Logik des jeweils anderen Funktionssystems einlassen muss, um kooperieren zu können – was selbstverständlich vice versa auch für die anderen Kooperationspartner gilt.

Aus dieser Entgrenzung erwächst eine Herausforderung: Die Kinder- und Jugendhilfe ist gefordert, auf Eigenständigkeit zu insistieren – und doch muss sie sich zugleich in ein konstruktives Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Zuständigkeitsbereichen setzen. Das setzt ein entsprechendes Selbstbewusstsein voraus, mit dem allein kooperatives Handeln möglich wird, ohne dass dabei die fachliche Identität und Eigenständigkeit aufs Spiel gesetzt werden (vgl. Abs. 8.2 und 9.1).

Zwischen universellen und gezielten Angeboten: das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe

Der moderne Wohlfahrtsstaat will Eltern mit den erweiterten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Schulen nicht nur Erziehungs- und Betreuungsarbeit abnehmen und die teilweise fragilen Familienkonstellationen entlasten; von den Eltern fordert er zunehmend, im privat-familialen Bereich das „öffentliche Gut“ Kind optimal zu fördern und es insbesondere für den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik „fit“ zu machen. Auch aus dieser Logik erklärt sich etwa die deutlich gewachsene Bereitschaft aller staatlichen Ebenen, finanzielle Mittel für den Ausbau der Kinderbetreuung – häufig als „Investitionen in Humankapital“ bezeichnet – zur Verfügung zu stellen.

Die entsprechenden Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe, vor allem in den Kindertageseinrichtungen, sind in den letzten Jahren enorm gewachsen. Das gestiegene Angebot an Betreuungsplätzen lässt sich als *universelles* Angebot verstehen: Es ist grundsätzlich für alle Kinder konzipiert, unabhängig von den Bedingungen im jeweiligen Elternhaus. Dieses Angebot trifft auf das Wohlwollen der meisten Eltern: Inzwischen ist es in Deutschland selbstverständlich, dass Eltern Angebote der Kinder- und Jugendhilfe nutzen. Insofern lässt sich die Bilanz ziehen, dass die Kinder- und Jugendhilfe mit ihren universellen Angeboten in der „Mitte der Gesellschaft“ angekommen ist.

Parallel dazu ist eine Entwicklung zu beobachten, die sich als Ausbau der *gezielten* Angebote charakterisieren lässt. Der „investive“ Wohlfahrtsstaat ist bezüglich früher Gefährdungen von Kindern deutlich achtsamer als früher; gegenüber den Erziehungsleistungen der Eltern verhält er sich dabei zunehmend skeptisch, bisweilen gar misstrauisch. Aus dieser Haltung erwächst die Tendenz, Instrumente wie die Frühen Hilfen zu entwickeln und die klassischen Hilfen zur Erziehung für Familien in schwierigen Lebenslagen auszubauen. Letzteres jedoch wird wegen der Dimensionen (inzwischen werden – die Erziehungsberatung nicht mitgerechnet – jährlich mehr als 500 000 junge Menschen durch erzieherische Hilfen unterstützt)

und wegen der finanziellen Folgewirkungen längst nicht von allen Ländern und Kommunen so offensiv und wohlwollend begleitet wie der Ausbau der Kindertageseinrichtungen.

Dennoch ist auch bei diesen gezielten Angeboten ein zum Teil enormes Wachstum erkennbar, was exemplarisch an den Sozialpädagogischen Familienhilfen erkennbar wird: Sie sind – als ambulante Form der Hilfen zur Erziehung – gekennzeichnet durch die aufsuchende Arbeit von Fachkräften im Haushalt der Familie mit dem Ziel der Begleitung, Stärkung und Veränderung von Familien mit Unterstützungsbedarf. Zwischen 1995 und 2010 haben sich die Fallzahlen familienbezogener Erziehungshilfen mehr als verfünffacht. Mit den heute knapp 120 000 Hilfen jährlich werden mehr als 240 000 junge Menschen erreicht – quantitativ eine markante Entwicklung. Regional ist die Ausbaudynamik sehr unterschiedlich; auch fällt eine besonders starke Zunahme der Hilfen in den Jahren zwischen 2005 und 2010 auf. Beides dürfte vorrangig mit einer achtsameren Haltung der Fachkräfte und Jugendbehörden zusammenhängen: In den drei Bundesländern mit den höchsten Fallzahlen wurden Kindesmisshandlungen mit Todesfolge medial intensiv diskutiert, was die Behörden und die Kommunalpolitik dort zu einer besonders wachsamem und schutzorientierten Jugendhilfepolitik motiviert haben dürfte.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass das starke Wachstum der sozialpädagogischen Erziehungshilfen – wie auch anderer Hilfen – nicht ohne Not erfolgt: Darin spiegelt sich die Zunahme strukturell fragiler Familienkonstellationen, die Verstetigung materiell prekärer Lebenslagen und die Kumulation individueller Problemsituationen der Eltern. Dies – und nicht der mediale Diskurs – ist die gesellschaftliche Entwicklung, die gezielte Unterstützung für Familien angezeigt erscheinen lässt (vgl. Abs. 10.2 und 10.5).

Die Kosten der Expansion und ihre Verteilung

Die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe sind in den vergangenen zwanzig Jahren – bei einer rückläufigen Anzahl der unter 27-Jährigen – deutlich angestiegen, und zwar im Zeitraum von 1992 bis 2010 von 15 Mrd. Euro auf fast 29 Mrd. Euro. Inflationsbereinigt haben die finanziellen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe in dieser Phase um etwa 45 Prozent zugenommen. Der Großteil des Zuwachses ist dabei nicht in den 1990er-Jahren zu beobachten, sondern im Zeitraum ab 2006, hier vor allem im Westen Deutschlands.

Die mit Abstand größten Ausgabensteigerungen entstanden im Bereich der Kindertageseinrichtungen, in den 1990-er Jahren infolge des Kindergartenrechtsanspruchs und seit 2005 aufgrund des von Bund, Ländern und Gemeinden politisch gewollten Ausbaus der Betreuungsangebote für die unter Dreijährigen Kinder. Doch auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung und verwandter Leistungen ist zwischen 1995 und 2010 ein erheblicher Anstieg – nominal fast eine Verdopplung – erkennbar. Dementsprechend belaufen sich die Ausgaben für diese beiden Leistungsbereiche auf nunmehr insgesamt 86 Prozent der

Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe – was auch als Hinweis auf das sehr heterogene Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden kann: Sie beschäftigt sich mit Fürsorge bei individuellen Risikolagen ebenso wie mit „Bildung für alle“, unabhängig von der persönlichen und sozialen Lage der Kinder und Jugendlichen.

Die Verteilung der Gesamtausgaben nach den staatlichen Ebenen blieb in den letzten Jahren unverändert. Rund 70 Prozent der Kosten werden von den Kommunen sowie etwas weniger als 30 Prozent von den Ländern getragen. Der Bund hat lediglich einen Finanzierungsanteil von zuletzt etwas mehr als einem Prozent, worin allerdings die Anteile des Bundes am Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige nicht enthalten sind. Etwas präziser wird das Bild, wenn man die Stadtstaaten – die ja Aufgaben einer Kommune und eines Bundeslandes wahrnehmen – außer Acht lässt. Dann zeigt sich, dass die Kommunen in den Flächenländern sogar etwa 80 Prozent der Leistungen finanzieren. Aus ihrer Sicht ist die Kinder- und Jugendhilfe zu einem rasant wachsenden Kostenfaktor geworden: Inzwischen entfallen darauf etwa 14 Prozent der Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften; vor zwanzig Jahren lag diese Quote noch bei etwa neun Prozent.

Die Kostenentwicklung hat – insbesondere wegen der angespannten Situation vieler kommunaler Haushalte – vielerorts zu Tendenzen der Überforderung geführt. Dabei zeigt sich, dass gerade ärmere Kommunen mehrfach belastet sind. Ihnen fehlt – etwa wegen der Prozesse der Deindustrialisierung und damit einhergehender hoher struktureller Arbeitslosigkeit – die ökonomische Grundlage für eine gestaltende Sozialpolitik; Kommunen mit Nothaushalten oder in der Haushaltssicherung sind mit ihren maximalen Sparzwängen Extrembeispiele hierfür. In solchen Kommunen sind individuelle Risiken für Kinder und Jugendliche jedoch besonders verbreitet, worauf die Kinder- und Jugendhilfe eigentlich mit höherem Engagement reagieren müsste. Doch paradoxerweise ist genau das schwierig bis unmöglich: Dort, wo Hilfe für Kinder- und Jugendliche in Risikolagen besonders wichtig wäre, ist sie wegen der Finanznot dieser Kommunen besonders schwer zu finanzieren (vgl. Abs. 9.2. und 13.2).

Wachstumsbranche Kinder- und Jugendhilfe

Wie expansiv sich die Kinder- und Jugendhilfe entwickelt, zeigt sich zuallererst am Personalgefüge. Die aktuelle Personalstatistik weist etwa 733 000 Menschen aus, die im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tätig sind, davon 611 000 im Westen und 122 000 im Osten Deutschlands. In der deutschen Automobilindustrie, dem mit Abstand bedeutendsten Industriezweig der Bundesrepublik, arbeiten ähnlich viele, nämlich 747 000 Personen. Zwar lässt sich die ökonomische Wertschöpfung beider Sektoren schon aus methodischen Gründen nur schwer miteinander vergleichen, auch ist die öffentliche Wahrnehmung der Bedeutung der beiden Arbeitsfelder durchaus unterschiedlich. Dennoch weist dieser Vergleich darauf hin, dass die Kinder- und Jugendhilfe längst nicht mehr

nur ein Nischenarbeitsmarkt ist: Sie ist zu einer Wachstumsbranche geworden.

Innerhalb dieser Branche gibt es jedoch neben den vielen Gewinnern auch einige Verlierer. So ist zwar das Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen extrem gewachsen; ein etwas schwächerer, aber ebenfalls deutlicher Zuwachs ist, wie erwähnt, auch bei den Hilfen zur Erziehung zu erkennen. Die Kinder- und Jugendarbeit dagegen ist zumindest temporär als Verlierer zu sehen: Die personellen Ressourcen dafür wurden seit 1998 in Deutschland um mehr als ein Drittel reduziert. Ob sich der Abbau in den nächsten Jahren fortsetzt, bleibt abzuwarten; zumindest hat sich die Erosion nach 2006 nicht fortgesetzt.

Im Westen und Osten Deutschlands unterscheiden sich die numerischen Entwicklungen markant. Im Westen hat sich der gesamte Personalstand der Kinder- und Jugendhilfe innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte verdoppelt; besonders in den letzten Jahren sind besonders hohe Zuwächse festzustellen. Im Osten dagegen gingen lange Zeit massiv Arbeitsplätze verloren: In den Ländern der ehemaligen DDR mit ihren traditionell gut ausgebauten Kindertageseinrichtungen vollzog sich in den 1990er-Jahren ein enormer Personalabbau, mit dem die Kommunen und Länder auf den dramatischen Rückgang der Geburtenzahlen reagierten. Dies halbierte das Personalvolumen innerhalb eines Jahrzehnts; seit dem Jahr 2002 sind in Ostdeutschland wieder 20 000 zusätzliche Beschäftigte hinzugekommen.

In der gesamten Bundesrepublik sind bei den wichtigsten Parametern der Qualifikationsstruktur Verbesserungen erkennbar: Inzwischen arbeiten in dieser Branche zu weit über 90 Prozent Beschäftigte, die über eine berufliche Ausbildung verfügen. In Westdeutschland dagegen waren Mitte der 1970er-Jahre noch fast 30 Prozent Beschäftigte ohne jede Ausbildung tätig, was diesem Arbeitsfeld damals das Image eines „Jedermannberufs“ einbrachte. Heute können sogar knapp 20 Prozent der Beschäftigten einen Hochschulabschluss vorweisen, davon der größte Teil mit sozialpädagogischem Profil.

Auffällig ist, dass die Mehrheit des (weiblichen) Personals der Kinder- und Jugendhilfe nur in Teilzeit tätig ist. Nicht einmal in Ostdeutschland mit seiner ansonsten hohen Vollzeit-Frauenerwerbstätigkeit ist hier ein anderes Muster erkennbar. Das lässt den Schluss zu, dass Tätigkeiten in diesem Feld meist nicht als familiäre Haupteinkommensquellen dienen, was eine kritische Komponente hat: Wenn der Anteil der Kernbelegschaft der Vollzeittätigen auf niedrigem Niveau stagniert, ist das gleichbedeutend mit einem hohen Anteil nicht-existenzsichernder Beschäftigungsverhältnisse. Falls sich daran perspektivisch nichts ändert, droht der Kinder- und Jugendhilfe eine De-Professionalisierung, weil sich qualifizierte Beschäftigte anderen Berufsfeldern mit besseren ökonomischen Möglichkeiten zuwenden könnten. Auch Fachlichkeit und Professionalität können an Relevanz verlieren, wenn Teilzeitbeschäftigung, unfreiwillige Freiberuflichkeit, Beschäftigung auf Honorarbasis, Leiharbeit oder befristete Arbeitsverhältnisse zu typischen Beschäftigungsverhältnissen zu werden drohen. Eine „Prekarisierung“ des Ar-

beitsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe kann den ansonsten positiven Trends bei den Qualifikationsstrukturen entgegenwirken (vgl. Abs. 9.3).

Stabilität der Trägerstrukturen

Das Gesamtsystem der deutschen Kinder- und Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch ein enges Zusammenspiel zwischen öffentlichen, frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern. Dabei liegt die *Verantwortung* für die Steuerung des Systems bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, also bei den Landkreisen, bei kreisfreien Städten und zum Teil auch bei kreisangehörigen Gemeinden. Das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gibt den öffentlichen Trägern dabei vor, grundsätzlich auf die *Erbringung* von Leistungen zu verzichten, soweit freie Träger diesen Part übernehmen können.

Im Rückblick zeigt sich, dass dieses Verhältnis durchaus Veränderungen unterliegen kann. So hatten die öffentlichen Träger in den Jahren 1990/1991 – trotz der gesetzlichen Vorgaben – in der gesamten Kinder- und Jugendhilfe mit insgesamt gut 1,8 Millionen Plätze ein größeres Angebot vorgehalten als die freien Träger mit knapp 1,5 Millionen Plätzen. Im folgenden Jahrzehnt reduzierten die öffentlichen Träger die eigene Leistungserbringung deutlich: Viele – jedoch keineswegs alle – von ihnen konzentrierten sich stärker auf ihre Aufgaben der Steuerung, Koordination und Finanzierung des Leistungsgeschehens. So gab es im Jahr 2002 deutschlandweit bei öffentlichen Trägern noch knapp 1,4 Millionen Plätze, bei freien Trägern jedoch bereits mehr als 2,4 Millionen.

Dieser Rückzug der öffentlichen Träger hat sich im vergangenen Jahrzehnt allerdings nicht fortgesetzt: Seit 2002 zeigt sich bei der Zahl der Plätze wie auch beim Personal und der Zahl der Einrichtungen ein Verhältnis von etwa zwei zu eins. Von großen Umbrüchen in der Trägerlandschaft kann also kaum noch gesprochen werden.

Für die These einer großen Stabilität der Trägerlandschaft spricht auch, dass zumindest auf der Ebene der Trägerstrukturen keine „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Kinder- und Jugendhilfe erkennbar ist. Weder zeigt sich eine Gründungswelle bei handelsrechtlich orientierten Rechtsträgern wie etwa GmbHs, noch wird ein markant steigender Anteil privat-gewerblicher Anbieter sichtbar. Letztere erreichen bei Einrichtungen, Plätzen und Beschäftigten Anteile stets zwischen einem und etwas mehr als zwei Prozent bei einer leicht steigenden Tendenz.

Gleichwohl sind mancherorts deutliche Veränderungen im Verhältnis von öffentlichen zu freien Trägern erkennbar: Die Restriktionen im Bereich der öffentlichen Haushalte, die skeptischen Anfragen von Politik bezüglich der Notwendigkeit und Wirksamkeit von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Einführung von marktförmigen Elementen der neuen Steuerung und von Wettbewerbselementen beeinflussen das Verhältnis der Träger zueinander. Mancherorts ähnelt das Verhältnis des öffentlichen zum freien Träger bereits einem „Auftragsverhältnis“ (vgl. Abs. 9.4).

Herausforderungen für eine Neugestaltung des Aufwachsens

Wer sich, wie die Sachverständigenkommission, mit der Frage beschäftigt, wie sich das Verhältnis von öffentlicher und privater Verantwortung für das Aufwachsen in den letzten 20 Jahren verändert hat und welche Folgen sich daraus für die Beteiligten ergeben, muss damit rechnen, gefragt zu werden, was daraus folgt. Dabei ist zu betonen, dass das vielschichtige Ineinandergreifen von staatlicher, zivilgesellschaftlicher, marktförmiger und privat-familialer Verantwortungsübernahme für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen kein naturwüchsiger Prozess ist, sondern als eine politische Gestaltungsaufgabe zu begreifen ist: Es bedarf eines aktiven politischen Handelns.

Insofern geht es nicht nur um die Bereitstellung von förderlichen und anregenden Bedingungen, um positive Lebensbedingungen für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern zu schaffen und das Aufwachsen von jungen Menschen unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen zu unterstützen. Zugleich geht es auch um ein Wissen und Handeln, wie dabei jeweils die Verantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren in die eine oder andere Richtung verschoben werden (können), um eine Vorstellung davon, wie dieses Verhältnis zukünftig ausgestaltet werden kann und soll und schließlich um das Bewusstsein um die nicht-intendierten Nebenfolgen.

Die Kommission hat dies als reflexives Verständnis der Übernahme öffentlicher Verantwortung bezeichnet. Dabei sind die Belange der Familien zu berücksichtigen, ebenso müssen Chancen für die Beteiligungen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eröffnet und Anschlüsse zwischen den Akteuren im familialen Nahraum, den Trägern der Zivilgesellschaft, dem Markt und den staatlichen Akteuren ermöglicht werden. Aus Sicht der Kommission muss die Kinder- und Jugendhilfe dabei unter anderem folgende – in Teil D des Berichts ausführlich formulierte – Herausforderungen bewältigen:

- *Die Rolle als Sachwalter junger Menschen übernehmen:* Das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ist komplexer geworden. Zwar steht jungen Menschen heute ein breiteres Spektrum biografisch relevanter Wahlmöglichkeiten zur Verfügung als früher; dennoch sind viele bisher als verlässlich geltende Wege, Strukturen und Bedingungen fragiler als noch vor wenigen Jahren. Der zentrale Gestaltungsauftrag für alle beteiligten Akteure besteht darin, alle jungen Menschen auf ein Leben in der globalisierten Wissensgesellschaft vorzubereiten und ihnen damit gute persönliche, soziale und berufliche Zukunftsperspektiven zu ermöglichen. Die Kinder- und Jugendhilfe ist dabei Sachwalter der Interessen junger Menschen; sie muss sich auf alle Kinder und Jugendlichen beziehen und – neben Familie und Schule – ein zentraler Ort umfassender Kompetenzentwicklung sein.
- *Das Aufwachsen aktiv gestalten:* In Anbetracht der gesellschaftlichen Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft ist das Aufwachsen verstärkt zu einer Gestal-

- tungsaufgabe geworden. Diese Gestaltungsaufgabe muss in einer Verschränkung von öffentlicher Verantwortung von Staat und Kommunen, von Zivilgesellschaft und Markt im öffentlichen Raum und in privater, insbesondere familialer Verantwortung wahrgenommen werden.
- *Mit allen Familien kooperieren:* Die Kinder- und Jugendhilfe kann ihre Ziele nur in enger Kooperation mit den Familien realisieren. Um erfolgreich zu sein, muss sie bei ihren Angeboten die Belange und Sichtweisen der Familien achten und deren kulturelle, soziale und finanzielle Ressourcen berücksichtigen. Nur wenn Eltern Sinn und Ziel eines Angebots als hilfreich, unterstützend und mit eigenen Wertsystemen übereinstimmend erleben, werden sie das Angebot nutzen und an der gemeinsamen Zielerreichung mitwirken.
 - *Die Ungleichheiten mindern:* Dem Sozialstaat ist es bislang nicht gelungen, herkunftsbedingte Benachteiligungen nachhaltig abzubauen. Im Gegenteil: Die Ausweitung öffentlicher Verantwortung für das Aufwachsen junger Menschen hat sogar unbeabsichtigt zur Entstehung weiterer Ungleichheiten beigetragen. Der Abbau der Ungleichheiten ist eine zentrale Herausforderung der kommenden Jahre, bei der der Kinder- und Jugendhilfe eine wichtige Aufgabe zukommt: Sie muss dafür Sorge tragen, dass benachteiligte Kinder und Jugendliche Zugang zu fördernden Angeboten, Diensten und Einrichtungen erhalten, und muss gewährleisten, dass Barrieren, die den Zugang zu den Angeboten erschweren oder unmöglich machen, abgebaut werden.
 - *Das Bildungsverständnis erweitern:* Bildung im Sinne einer umfassenden, stetigen Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Einzelnen hat das Ziel einer selbstbestimmten Lebensführung. Ein zeitgemäßes Bildungskonzept im lokalen Raum erfordert deshalb nicht nur eine Beteiligung der Schule mit ihrem formal ausgerichteten Angebot, sondern ebenso die Beteiligung der Vereine und der Kinder- und Jugendarbeit. Eine Schlüsselfrage ist, wie es gelingen kann, dass diese unterschiedlichen Institutionen trotz ihrer Eigenlogiken und ihrer spezifischen Schwerpunkte an gemeinsamen Zielen arbeiten. Weil Bildung in der frühen Kindheit beginnt und sich in Schulzeit, Ausbildung und Berufseinstieg weiterentwickelt, ist es wichtig, dass alle beteiligten Akteure entlang des Lebenslaufs kooperieren.
 - *Die Ganztagesangebote ausbauen:* Der Ausbau der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung ist auch künftig erforderlich. Sinnvoll ist, dass dabei zunehmend Kinder vor dem dritten Lebensjahr erreicht werden; auch die Erweiterung der Ganztagesangebote der Einrichtungen der Kindertagesbetreuung ist ein richtiger Schritt. Dieser Weg muss weiter verfolgt werden: Folgerichtig ist ein Ausbau der Ganztagesplätze auch an Grundschulen. Er kann dazu beitragen, Kinder aus allen sozialen Milieus zu erreichen und zu fördern. Ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Ganztagesesschule ist dabei zielführend; er darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit einer Ganztageseschulpflicht.
 - *Die Qualität der eigenen Leistungen beobachten und weiterentwickeln:* Die Kinder- und Jugendhilfe soll dazu beitragen, dass Bildungspotenziale aktiviert, Benachteiligungen abgebaut, Gefährdungen begrenzt, die Selbstständigkeit von Kindern und Jugendlichen gefördert und ihre Teilhabechancen verbessert werden. Dafür sind qualitativ hochwertige, wirksame und flächendeckend verfügbare Angebote notwendig. Damit diese Leistungen dauerhaft erbracht werden können, müssen Qualitätsstandards mit transparenten Kriterien fair zwischen allen Beteiligten ausgehandelt und respektiert werden.
 - *Die kommunale Verantwortung stärken:* Ein Gesamtkonzept kommunaler Kinder- und Jugendpolitik im Kontext öffentlicher und privater Verantwortung erfordert zwingend eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen. Angesichts der prekären Finanzlage vieler Kommunen ist dafür Sorge zu tragen, dass die gestiegene Verantwortung der kommunalen Ebene für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen angemessen finanziert wird. Eine wesentlich stärkere Mitfinanzierung durch die Länder sowie – wo das verfassungsrechtlich möglich ist – durch den Bund ist notwendig.
 - *Die Jugendämter stärken:* Die Jugendämter in Deutschland sind das organisatorische „Herzstück“ der Kinder- und Jugendhilfe: als Agentur des Helfens, institutionalisierter Ausdruck des staatlichen Wächteramtes, Akteur im Sozialraum, aber insbesondere als Dienstleister für junge Menschen und Familien. Alle örtlichen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe sind auch künftig in der Fachbehörde „Jugendamt“ unter einheitlicher Leitung zu erfüllen und sollten nicht auf unterschiedliche kommunale Ämter oder Fachbereiche verteilt werden. Jugendämter müssen noch stärker zu strategischen Zentren einer Gestaltung des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen werden, damit ressortübergreifende Gestaltung möglich ist.
 - *Eine befähigende Medienbildung etablieren:* Kinder und Jugendliche sollen selbst in der Lage sein, mit den vielfältigen Anforderungen „neuer“ Medien reflexiv umzugehen. Die Kinder- und Jugendhilfe muss dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche das Dilemma zwischen selbstbestimmter Verfügbarkeit der eigenen Daten und der kommerziellen Enteignung ihrer Daten erkennen und damit reflektiert umgehen können.
 - *Den Umgang mit Heterogenität verbessern:* Die Kinder- und Jugendhilfe muss ihre Angebote und ihr Handeln systematisch an der wachsenden Vielfalt der Lebenslagen und Lebensstile ihrer Adressaten ausrichten. Dazu gehört die Überprüfung, ob ihre Angebote auch für die verschiedenen Gruppen von Migranten attraktiv sind, und, falls nein, warum dies so ist. Der quantitative und qualitative Ausbau der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe muss gewährleisten, dass alle

Kinder – unabhängig von ihrer regionalen und sozio-ökonomischen Zugehörigkeit – gleichen Zugang erhalten. Dies kann auch legitimieren, den Ausbau der Angebote zunächst an sozial benachteiligten Orten zu forcieren („Ungleiches ungleich behandeln“). Die Dienste und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sind – soweit möglich – als inklusive Angebote für alle jungen Menschen mit und ohne Behinderungen auszugestalten.

- *Die Kinderrechte im Grundgesetz verankern:* Der Rückgang des Anteils junger Menschen an der Gesamtbevölkerung birgt die Gefahr, dass ihre Interessen und Anliegen bei der Verteilung von gesellschaftlichen Ressourcen und Chancen marginalisiert werden. Zwar hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass das Kind ein Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit ist. Allerdings lässt sich dieses Rechtsverständnis noch nicht im Grundgesetz finden. Die Einfügung von Kinderrechten in das Grundgesetz würde insoweit zu einer Klarstellung beitragen. Sie könnte Anlass zur Ausgestaltung gesetzli-

cher Regelungen primär aus der Perspektive junger Menschen geben, würde das allgemeine Rechtsbewusstsein verändern und der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ entgegenwirken, mit der Kinder und Familien konfrontiert sind.

- *Die Jugendpolitik stärken:* Die jüngsten Fortschritte bei den Leistungen für Kinder zeigen, was ambitionierte Politik zu leisten vermag. Eine ähnlich beharrliche Politik ist nun zugunsten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen notwendig. Deren Belange sind künftig genauso zu achten wie die Belange der Kinder. Dazu bedarf es einer profilierten Jugendpolitik. Sie muss durch individuelle Förderung und infrastrukturelle Unterstützung günstige Rahmenbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen aller Jugendlichen schaffen. Jugendpolitik ist nicht zuletzt Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik, die junge Menschen in ihrem Bildungsverlauf fördern und ihnen Zugänge zu beruflichen Perspektiven ermöglichen soll. Sie muss Teilhabe und Partizipation ermöglichen und junge Menschen in prekären Lebenslagen unterstützen.