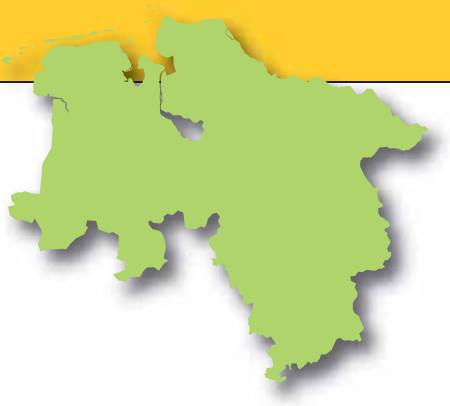
Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Frauen, Familie,
Gesundheit und Integration

Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung

Niedersachsen

Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung



Inhaltsübersicht

Vorworte	3
Stellungnahme des Landesbeirats für Kinder- und Jugendhilfe	7
Zusammenfassung des Ersten Basisberichts im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung	9
Komplettfassung des Ersten Basisberichts im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung	19
Anhang	135

Impressum

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Pressestelle
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Gestaltung:
Merten Durth
disegno GbR Visuelle Kommunikation

Druck:
L-Druck GmbH, Rastede

Fotos:
fotolia.com (40)

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen verwendet werden.

Hannover, Dezember 2011

Frank Klingebiel,
Vorsitzender des Niedersächsischen Städtetages, Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter

Bernhard Reuter,
Vorsitzender des Niedersächsischen Landkreistages, Landrat

Rainer Timmermann,
Vorsitzender des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, Präsident

Die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen sind im Rahmen des eigenen Wirkungskreises verantwortlich für die Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII – KJHG). In diesem Kontext leisten sie vielfältige Hilfen und Unterstützung zur Förderung und zur Betreuung sowie zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Über die gesetzlichen Leistungen hinaus gibt es eine Vielzahl örtlicher Aktivitäten für Familien, die als freiwillige kommunale Leistung erbracht werden. Hinzu kommen verschiedene Förderprogramme des Landes Niedersachsen, die das Spektrum der gesetzlichen und freiwilligen Leistungen der Kommunen für Kinder, Jugendliche und deren Familien flankieren. Die Einführung einer Landesjugendhilfeplanung in Niedersachsen wird von den kommunalen Spitzenverbänden begrüßt. Wir erhoffen uns hiervon neben einer Unterstützung der anspruchsvollen Alltagspraxis in den Jugendämtern auch eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Handlungsstrategien aller handelnden Akteure.

Grundlage für die Landesjugendhilfeplanung sind im Wesentlichen die Daten der örtlichen Träger der Jugendhilfe. Diese wurden im Rahmen eines vom Land Niedersachsen geförderten Projekts erhoben und ausgewertet. Ziel des zunächst zeitlich auf einige Jahre begrenzten Projekts war die Betrachtung der Inanspruchnahme und Bedarfsentwicklung der Jugendhilfe im Gesamtbild mit den soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Im Rahmen dieser strukturierten Datenerhebung konnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, die sowohl für planerische Prozesse auf Landesebene als auch für die örtliche Ebene von grundlegender Bedeutung sind. Diese Integrierte Berichterstattung Niedersachsen (IBN) ist daher auf Dauer als Steuerungsinstrument für die Jugendämter in Niedersachsen verankert worden.

Hierdurch wurde nicht nur der erste Grundstein für die Einführung einer Landesjugendhilfeplanung gelegt, sondern auch die von den niedersächsischen Jugendämtern über Jahre hinweg geleistete Arbeit in besonderer Weise gewürdigt.

In dem vorliegenden ersten Basisbericht über die Hilfen zur Erziehung sind mögliche Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen der Erziehung vertiefend analysiert und dargestellt worden. Die Datenbasis stellt aus unserer Sicht eine Grundlage für die weiteren Planungsprozesse dar und bildet insofern einen Bestandteil der Landesjugendhilfeplanung.

Wir danken dem Land Niedersachsen sowie den örtlichen Trägern der Jugendhilfe für den finanziellen und personellen Ressourceneinsatz, durch den die Entwicklung einer Landesjugendhilfeplanung auf Basis der vor Ort erhobenen Daten erst ermöglicht wird. Den weiteren Entwicklungsprozess werden wir konstruktiv und kritisch begleiten. Dabei gehen wir davon aus, dass auch die künftigen Schwerpunktberichte für die übrigen Jugendhilfebereiche wertvolle Hinweise für die Arbeit der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe geben können.

Für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Stellungnahme des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe

Der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe begrüßt die Berichterstattung mit dem Schwerpunkt „Hilfen zur Erziehung". Als Beratungsgremium im Gegenüber zu den beiden obersten Landesjugendbehörden konzentrieren wir uns bei der nachfolgenden Stellungnahme auf die Bereiche, bei denen das Land zuständig ist, Einfluss nehmen, unterstützen, begleiten und fördern kann.

Die Vorlage der aggregierten Daten bietet die Grundlage, neben der rein fiskalischen Betrachtung, einen weiter gehenden Blick auf Begründungszusammenhänge zwischen sozialstrukturellen Gegebenheiten und der Ausprägung der Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen zu werfen. Ebenfalls begrüßt der Landesbeirat die Diskussionen, die innerhalb der Vergleichsringe durch die Erhebung und Auswertung der Daten angestoßen wurden und spricht sich dafür aus, dass vor Ort die freien Träger in die weiteren Überlegungen zur Umsetzung der Erkenntnisse mit einbezogen werden.

Der Bericht zeigt auf, dass mit Hilfe sozialstruktureller Merkmale nur ein geringer Teil der Unterschiede zwischen den beteiligten Jugendämtern erklärbar ist und der größte Teil der Varianz in allen Fällen, sowohl bei den Hilfen zur Erziehung und noch mehr in der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ungeklärt bleibt. Bei der Gewährung von (unterschiedlichen) Hilfen zur Erziehung bzw. Eingliederungshilfe müssen demnach andere Faktoren hineinwirken. Betrachtet man zusätzlich, welche Unterschiede zwischen Jugendämtern einzelner Vergleichsringe bestehen (Standardabweichung), wird deutlich, dass der Zugang und die Ausprägung der Hilfen zur Erziehung im Land Niedersachsen sehr ungleich verteilt sind. Von einer Gleichheit der Lebensverhältnisse für die betroffenen Kinder, Jugendlichen und deren Eltern kann nicht ausgegangen werden.

Es ist Zweck der Landesjugendhilfeplanung und Aufgabe des Landes, auf diese Gleichheit der Lebensverhältnisse hinzuwirken. Deshalb bestärkt der Landesbeirat das Land Niedersachsen in dem Vorhaben, die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe als die zuständige und verantwortliche kommunale Ebene durch unterschiedliche Angebote bei der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung zu unterstützen.

Ein zentrales Thema, das sich durch die Punkte 6 und 7 zieht, ist die Entwicklung von „Fachstandards". Das bezieht sich sowohl auf die Entwicklung von Standards zum Risiko- und Krisenmanagement sowie beim Risiko von Kindeswohlgefährdung, als auch darauf, inwieweit innerhalb der Jugendämter Fachstandards genutzt werden, um professionelle Verfahrensweisen zu unterstützen. Dass dabei die Individualität der Einzelfälle bei einer möglichst passgenauen Gewährung der Hilfe sowie besondere örtliche oder regionale Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen, ist davon unbenommen. Der Landesbeirat empfiehlt dem Land Niedersachsen, im Rahmen eines Modellprojektes gemeinsam mit den Kommunen fachliche Arbeitshilfen (im Bericht Fachstandards genannt) zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis zu erarbeiten, die dann von den örtlichen öffentlichen Trägern auf die lokalen Gegebenheiten angepasst werden können. Dabei sollte aus Sicht des Landesbeirates auch das Expertenwissen und die Erfahrungen der in der LAG der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Träger einbezogen werden.

In Punkt 6.4 wird ein Zusammenhang zwischen Anbieter- und Angebotsdichte hergestellt, der auf der These basiert, dass Angebot Nachfrage schafft. Das ist eine mögliche Erklärung. Der Vollständigkeit halber sollte man eine andere mögliche Erklärung hinzufügen, dass näm-

lich das Angebot an Diagnostik im nördlichen Niedersachsen möglicherweise die Nachfrage nicht bedienen kann und deshalb die Quote von Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII niedriger sein könnte.

Der Landesbeirat befürwortet das auf Seite 118 geschilderte Vorhaben, die Programme und Modellvorhaben, die vom Land aufgelegt wurden, dahingehend zu untersuchen, welche Wirkungen im Zusammenspiel mit der örtlichen Ebene erzielt werden und ob es einen Optimierungsbedarf gibt. Darüber hinaus sollten zukünftige Modellvorhaben nicht isoliert entwickelt und durchgeführt werden, sondern sich in die Zusammenhänge der Landesjugendhilfeplanung einfügen.

Punkt 7.1.1 beschäftigt sich mit der durch die IBN widerlegten These, dass durch eine Steigerung der ambulanten Hilfen die stationären Hilfezahlen zu senken seien. Die Praxis zeigt, dass das Gegenteil der Fall ist. Mit Blick auf die betroffenen Kinder, Jugendlichen und deren Familien erscheint eine Untersuchung angebracht, um Möglichkeiten und Grenzen der Substitution stationärer durch ambulante Hilfen näher bestimmen zu können und so dem oben genannten Personenkreis möglichst passgenaue Hilfen bieten zu können. Der Landesbeirat empfiehlt dem Land, ein entsprechendes Forschungsvorhaben z. B. mit einer Hochschule durchzuführen.

Punkt 7.1.4 beschreibt die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Die Beschreibung ist interpretationsbedürftig – vermutlich sind mit den Vereinbarungen zur konkreten Fallsteuerung die individuellen Hilfepläne gemeint. Das sollte man dann auch so benennen. Die geforderte Zusammenführung der getroffenen Vereinbarungen erscheint aber, da es individuelle Hilfepläne sind, nur dann sinnvoll, wenn sie nach vereinbarten fachlichen Arbeitshilfen zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis erstellt worden sind. Der Landesbeirat empfiehlt, diesen Passus ausführlicher zu beschreiben. Ebenso sollte konkreter ausgeführt werden, was das Land unter der unter Punkt 7.1.4 erwähnten Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit der freien und öffentlichen Träger versteht und wie diese aussehen könnte.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen,
Familie, Gesundheit und Integration

Landesbeirat für Kinder und Jugendliche

Der Vorsitzende

Bernd Heimberg

Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung – Zusammenfassung

Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung – Zusammenfassung

Entstehung und Intention des Berichts

Die Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere die Hilfen zur Erziehung, bieten Kindern, Jugendlichen und ihren Familien ein Netz von unterstützenden Angeboten und Hilfestellungen beim Prozess des Hineinwachsens in die Gesellschaft. Die bedarfsgerechte, zukunftsorientierte Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ist ein anspruchsvoller Auftrag an die örtlichen und überörtlichen Träger, der fundierte Kenntnisse über die Lebenslagen und Bedarfe junger Menschen voraussetzt und vorausschauende Planungen erfordert.

Das Land Niedersachsen – als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe – möchte die Umsetzung, Durchführung und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe durch die örtlichen Träger auf einer soliden Datenbasis unterstützen und kommt damit dem Wunsch der örtlichen Träger nach, die bedarfsgerechte, ausgewogene Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe durch ein regelmäßiges landesweites Berichtswesen zu unterstützen und zu fördern.

Zu diesem Zweck hat das Niedersächsische Sozialministerium 2010 mit den kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens und dem Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe vereinbart, den Prozess der zukunftsorientierten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe durch empirisch fundierte Analysen, regelmäßige landesweite Berichte und den Aufbau einer landesweiten Datenbank zu unterstützen.

Der nun vorliegende erste kommentierte Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung ist ein Ergebnis dieses Prozesses. Der Basisbericht behandelt als Schwerpunktthema die „Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Bedingungen in Niedersachsen“ in den Jahren 2005 – 2009. Die Abstimmungskonferenz[1] im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung legte im September 2010 dieses Schwerpunktthema fest. Die „Hilfen zur Erziehung“ sind nach der Kindertagesbetreuung der größte Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe – nach Berechnungen der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Dortmund wurde 2007 jeder vierte Euro der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe für „Hilfen zur Erziehung“ aufgewendet[2]. Steigende Fallzahlen, steigende Ausgaben, die Frage nach steuerungsrelevanten Faktoren, die Gestaltungsspielräume im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung eröffnen, sind die Leitfragen dieses kommentierten Basisberichts.

Die empirische Basis dieses Berichts bilden hauptsächlich die Daten der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN). Dieses Berichtswesen wurde seit 2004 in Niedersachsen zur Unterstützung der öffentlichen Jugendhilfe unter Moderation des Landes aufgebaut und dient der Entscheidungsunterstützung von Leitungsverantwortlichen der örtlichen Ebene. Bis auf wenige Ausnahmen arbeiten die niedersächsischen Jugendämter in diesem System aktiv mit. Für den Basisbericht ist entsprechend der Rahmenvereinbarung zur Landesjugendhilfeplanung von Land und Kommunen festgelegt worden, dass nur aggregierte Daten der kommunalen Ebene verwendet werden, so dass im landesweiten Basisbericht keine Rückschlüsse auf einzelne Kommunen möglich sind. Die räumlich differenzierte Darstellung erfolgt auf der Ebene der „Vergleichsringe“ in Niedersachsen, in denen die niedersächsischen Jugendämter im Rahmen der Integrierten Berichterstattung zusammen arbeiten.

Vergleichsringe:

Ausgehend von den Kennzahlen zur sozialstrukturellen Lage der Menschen in Niedersachsen werden Regionen identifiziert, die sich als weitgehend ähnlich hinsichtlich der Lebenssituation der Menschen darstellen. Diese Regionen mit hoher Ähnlichkeit werden als „Vergleichsringe“ bezeichnet. Diese Vergleichsringe bilden die räumliche Basis und Zuordnung für die Aufbereitung und Interpretation der Daten der Jugendhilfe. Die Zusammenfassung von Jugendämtern mit möglichst hoher Ähnlichkeit ihrer Wohnbevölkerung zu Vergleichsringen soll das Argument, dass die unterschiedliche Ausprägung von Jugendhilfeleistungen auf die unterschiedliche Wohnbevölkerung zurückzuführen wäre, entkräften und dadurch den Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten in den jeweiligen Jugendamtsbezirken lenken und unterstützen. So werden sowohl in diesem Bericht als auch im Rahmen der IBN unzulässige Vergleiche von Jugendämtern vermieden, indem nur Daten der Jugendhilfe für solche Regionen verglichen und erörtert werden, die durch vergleichbare Ausgangskonstellationen der Bevölkerung charakterisiert sind.

[1] In der Abstimmungskonferenz vertreten sind die kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen, das Kultusministerium, der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe und federführend das für die Landesjugendhilfeplanung zuständige Sozialministerium.

[2] Aus „Neue Einsichten in die Hilfen zur Erziehung“, Verfasser: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Dortmund (AKJStat), veröffentlicht in Forum Jugendhilfe, Berlin, Hrsg.: AGJ, 2009, Nr. 2, S. 1

Die wissenschaftliche Begleitung der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen und der Landesjugendhilfeplanung erfolgt durch die GEBIT mit Sitz in Münster. Wesentliche Beiträge dieses Basisberichtes haben dankenswerterweise Herr Dr. Meyer und Frau Bruckner von der GEBIT erarbeitet. Die inhaltliche Ausgestaltung des Berichtes wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Abstimmungskonferenz im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung beraten und vereinbart. Das Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses liegt nun als erster kommentierter Basisbericht vor.

Aufbau des Berichts

Überblick

Im ersten Teil des Berichts, in den Kapiteln 1 und 2, werden der methodische Ansatz und die Arbeitsweise der Landesjugendhilfeplanung erläutert. Der weitere Aufbau des Berichts überprüft eine der zentralen Thesen der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich die, dass Jugendhilfeleistungen wesentlich von den sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort beeinflusst werden. Folglich werden im zweiten Teil des Berichts in Kapitel 3 zunächst die Daten zur Entwicklung der sozialstrukturellen Bedingungen in Niedersachsen in den Jahren 2005 – 2009[3] vorgestellt, dann schließt sich in Kapitel 4 die Darstellung der „Veränderungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung im Zeitraum von 2006- 2009“ an. Kapitel 5 befasst sich mit den „Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen“ und gibt Antworten auf die Frage nach dem Einfluss sozialstruktureller Bedingungen auf die Hilfen zur Erziehung und der damit in Verbindung stehenden Frage nach den möglichen Gestaltungsspielräumen. In Kapitel 6 wird die Frage diskutiert, welche Faktoren neben den sozialstrukturellen Bedingungen Einfluss auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung haben. Insbesondere die Frage nach Erklärungen für empirisch sichtbare Differenzen zwischen Jugendämtern eines Vergleichsrings wird auf der Basis des Qualitätsdialogs der Jugendämter im Rahmen der IBN erörtert. Kapitel 7 und 8 geben einen Ausblick auf mögliche Vertiefungsgebiete im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung. Es wird die Frage erörtert, wie das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe die örtlichen Träger bei Qualitätsentwicklungsprozessen unterstützen kann, welche Fragen im Rahmen der landesweiten Berichterstattung zukünftig aufgenommen und bearbeitet werden sollten und wie der Prozess der Nutzung von Gestaltungsspielräumen unterstützt werden kann.

Erkenntnisse aus den empirischen Daten

Die sozialstrukturelle Situation in Niedersachsen in den Jahren 2005 - 2009, Verteilung und Entwicklung

Der kommentierte Basisbericht stellt dar, wie sich die soziale Lage der Menschen in Niedersachsen räumlich unterschiedlich entwickelt und gestaltet. Beschrieben werden die Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus, der Beschäftigung, der finanziellen Situation und der sozialen Lage, wobei sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Kriminalität in den Blick genommen werden. In diesem Bericht werden die Daten zur Bildung und Betreuung nicht dargestellt, weil diese in einem später folgenden eigenständigen Bericht ausführlich behandelt werden sollen.

Ausgehend von den Kennzahlen zur sozialstrukturellen Lage der Menschen in Niedersachsen werden Regionen identifiziert, die sich als weitgehend ähnlich bezüglich der Lebenssituation der Menschen in diesen Räumen darstellen. Diese Regionen mit hoher Ähnlichkeit werden als *„Vergleichsringe“* (vgl. S. 10) bezeichnet. Die Vergleichsringe bilden die räumliche Basis für die Aufbereitung der Daten der Jugendhilfe.

Wie sich die soziale Lage der Menschen in den verschiedenen Vergleichsringen und damit den entsprechenden Regionen des Landes darstellt, wird ausführlich in Kapitel 3 erläutert.

Neben der Differenzierung vergleichbarer Regionen werden Entwicklungen und Veränderungen im Zeitraum 2005 bis 2009 aufgezeigt. Damit wird nicht nur eine räumliche Differenzierung ermöglicht, sondern auch die zeitliche Entwicklung nachgezeichnet. Insofern können in diesem Kapitel bereits bestimmte Fragestellungen, etwa nach dem demographischen Wandel oder der Verbesserung bzw. Verschlechterung der Beschäftigungs- oder Armutssituation, beantwortet werden.

[3] Die Themen Bildung und Betreuung sollen in einem eigenständigen Bericht ausführlich behandelt werden und sind daher nicht Gegenstand dieses Basisberichts.

Einige ausgewählte sozialstrukturelle Entwicklungen im Überblick:

Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus:

a. Seit dem Jahr 2005 ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung in Niedersachsen gesunken, wohingegen der Anteil älterer Menschen zugenommen hat. Dementsprechend wird auch für Niedersachsen der demographische Wandel der Bevölkerung im Sinne einer zunehmenden Alterung sichtbar.

b. Der Anteil von Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit ist seit dem Jahr 2005 relativ konstant. In der Gruppe der Kinder und Jugendlichen erscheint dieser Anteil als gesunken, wobei zu berücksichtigen ist, dass dies vor allem der Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts zuzuschreiben ist. Die offizielle Staatsbürgerschaft gibt daher wenig Auskunft darüber, wie viele Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund tatsächlich in Niedersachsen leben. Deren Anteil ist deutlich höher, als der der Kinder und Jugendlichen mit offizieller ausländischer Staatsangehörigkeit.

Veränderungen der wirtschaftlichen Situation:

c. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in allen Bevölkerungsgruppen seit 2005 gestiegen. Frauen sind seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Männer. Sie gehen häufiger als Männer einer geringfügigen Beschäftigung nach. Im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern und insbesondere zu den neuen Bundesländern sind niedersächsische Frauen seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt und gehen häufiger einer geringfügigen Beschäftigung nach.

d. Die Kaufkraft der Bevölkerung ist im Zeitverlauf seit 2005 zwar angestiegen. Berücksichtigt man jedoch die Teuerungsrate, dürfte der Bevölkerung im Jahr 2009 etwa vergleichbar viel Geld zum Konsum zur Verfügung stehen wie 2005.

Veränderungen der sozialen Lage:

e. Der Anteil von Empfängern von Leistungen gemäß Sozialgesetzbuch (SGB)-II an der Bevölkerung hat sich seit dem Jahr 2006 kaum verändert.

f. Kinder sind besonders häufig von Leistungen gemäß SGB II betroffen.

g. Die SGB-II-Quote für die ausländische Bevölkerung liegt weit über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung des Landes Niedersachsens.

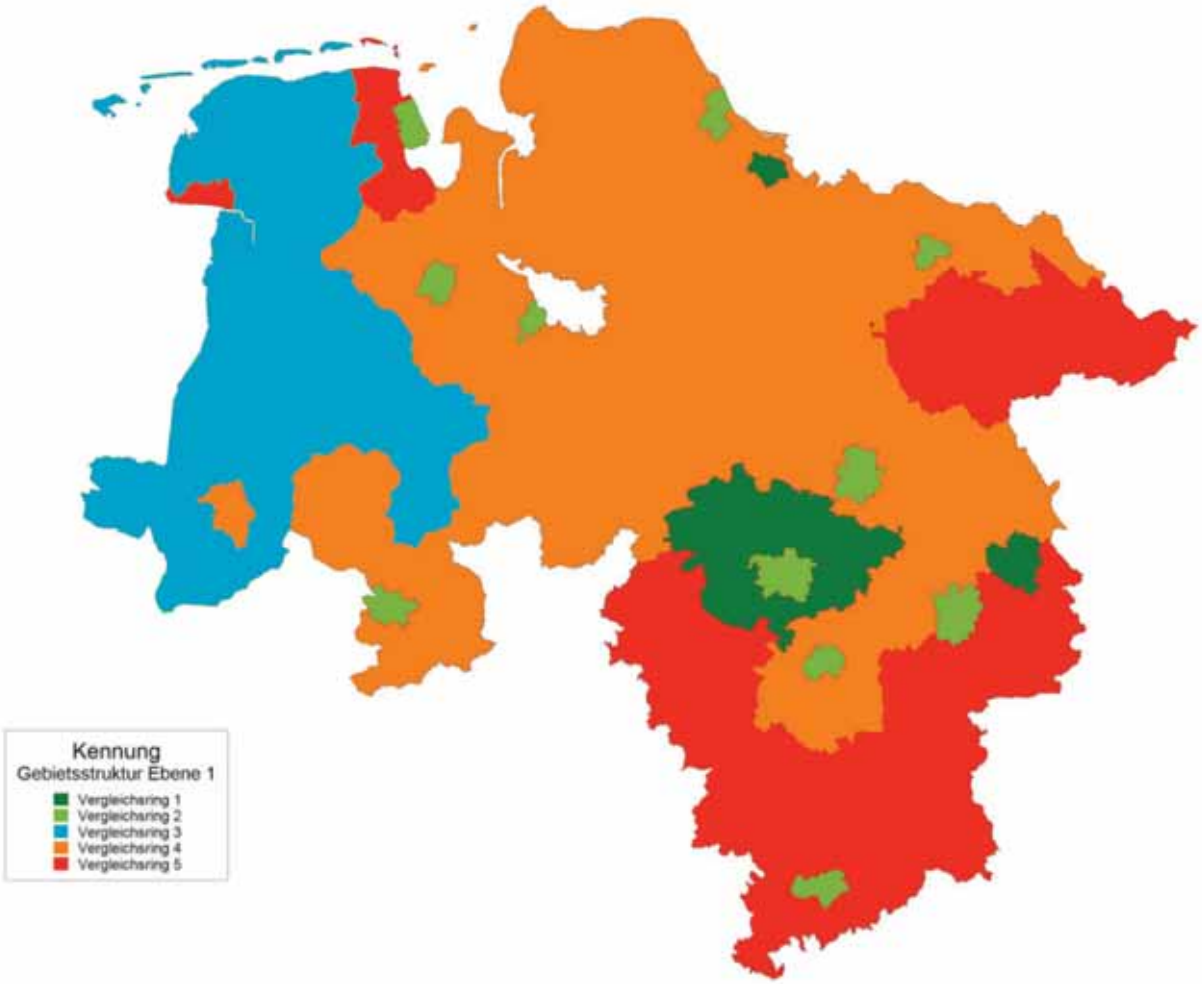
h. Die Arbeitslosigkeit ist seit dem Jahr 2005 in allen Bevölkerungsgruppen im Land Niedersachsen zurückgegangen.

i. Die Kriminalitätsraten für Jugendliche und junge Erwachsene bleiben im Berichtszeitraum unverändert.

Die sozialstrukturellen Profile der Vergleichsringe werden in Kapitel 3.3.4 differenziert dargestellt. Dies betrifft die Faktoren, die zur Vergleichsringbildung herangezogen wurden.

Sie beziehen sich auf folgende Dimensionen:
- Bevölkerungszusammensetzung
- wirtschaftliche Lage
- soziale Lage und
- Bildung und Betreuung

Demzufolge ergibt sich für das Land Niedersachsen folgendes Bild:



Wie der Karte zu entnehmen ist, ergeben sich für Niedersachsen erhebliche Differenzen zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Am Beispiel des Faktors der Bevölkerungszusammensetzung wird dies sehr deutlich. So finden sich in dem Vergleichsring zwei die großen Städte des Landes Niedersachsen. Die Merkmale eines städtischen Bevölkerungsaufbaus sind zum Beispiel

- hohe Einwohnerdichte
- ein unterdurchschnittlicher Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Wohnbevölkerung,
- ein hoher Ausländeranteil und
- ein hoher Anteil an Ein-Personen-Haushalten an allen Haushalten.

Demgegenüber ist zum Beispiel der Vergleichsring drei stark ländlich geprägt. Auffällig für diesen Vergleichsring ist der niedersachsenweit höchste Anteil der unter 18-jährigen an der Wohnbevölkerung und der Anteil der Haushalte mit Kindern, der höher ist als der Anteil der Ein- Personen-Haushalte. Dies ist niedersachsenweit einmalig. Aber auch der zwar geringe aber dennoch vorhandene Bevölkerungszuwachs ist nur in diesem Vergleichsring festzustellen. Insofern weisen die identifizierten fünf Vergleichsringe jeweils eigene gebietstypische Charakterisierungen auf.

Die Entwicklung der Jugendhilfe

An die Darstellung der sozialstrukturellen Verteilung und Entwicklung von Merkmalen im Land Niedersachsen schließen sich in Kapitel 4 Daten der Jugendhilfe – speziell der Hilfen zur Erziehung – an. Kapitel 4 ermöglicht es, die Veränderungen dieses Bereichs der Jugendhilfe für den Zeitraum 2006 bis 2009 genauer zu untersuchen.

Wenn in diesem Bericht von „Hilfen zur Erziehung" (HzE) gesprochen wird, so umfasst dies zugleich Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen.

Niedrigschwellige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden in der IBN derzeit noch nicht erfasst, da eine entsprechende qualifizierte Datenerfassung gegenwärtig flächendeckend nicht möglich ist.

Die Entwicklung von Leistungen und Kosten

Sowohl die Anzahl der Hilfen zur Erziehung, als auch die Zuschussbedarfe sind im Berichtszeitraum gestiegen. Die HzE-Quote, in der alle ambulanten und stationären Jugendhilfeleistungen zusammengefasst sind, ist in der Zeit von 2006 bis 2009 um insgesamt 32,2 % angestiegen. Das heißt, basierend auf dem Jahr 2006 (gleich 100 %) wurden im Jahr 2009 immerhin 32,2 % mehr Leistungen dieser Art durch die Jugendämter in Niedersachsen erbracht.

Der Zuschussbedarf – d.h. die direkten Transferleistungen für die Erbringer der Jugendhilfeleistungen – stieg im gleichen Zeitraum preisbereinigt um 23 % an.

Ein stärkerer Anstieg von Leistungsintensität im Vergleich zur Höhe des Zuschussbedarfs findet sich vor allem bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung. Die Zahl der ambulanten Hilfen pro 1000 Kinder und Jugendliche ist im Zeitraum 2006 bis 2009 um 46 % angestiegen. Der Zuschussbedarf stieg im gleichen Zeitraum um 30 %. Das bedeutet, dass der Zuschussbedarf pro ambulante Leistung im Jahr 2009 niedriger war als im Jahr 2006. Insgesamt haben wir aber einen deutlichen Anstieg dieser Leistungsarten zu verzeichnen.

Demgegenüber verlaufen die Steigerungsraten der Quoten und Zuschussbedarfe für stationäre Hilfen zur Erziehung fast synchron zueinander. Im Jahr 2009 wurden 19,2 % mehr stationäre Hilfen pro 1000 Kinder und Jugendliche erbracht als im Jahr 2006. Der Zuschussbedarf stieg preisbereinigt um 14,7 % in diesem Zeitraum an.

Die größte Differenz zwischen dem Umfang der Leistungen und den finanziellen Aufwendungen für die Leistungen findet man bei den Hilfen für junge Volljährige. Während 2009 landesweit 31% mehr Hilfen registriert wurden als im Jahr 2006 ist der Zuschussbedarf sogar um 6 % zurückgegangen. Dies bedeutet, dass es offenbar eine Umgestaltung der Hilfen für junge Volljährige gegeben hat.

Für die Eingliederungshilfe ergibt sich wiederum ein anderes Bild. Insgesamt wurden im Jahr 2009 20 % mehr Eingliederungshilfen registriert als im Jahr 2006. Die Kostenentwicklung entsprach diesem Anstieg der Hilfeleistung.

Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen sozialstrukturellen Entwicklungen und den Leistungen der Jugendhilfe

In Kapitel 5 wird der Zusammenhang zwischen sozialstrukturellen Merkmalen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe untersucht. Wie in Kapitel 3 deutlich geworden ist, haben sich die sozialstrukturellen Bedingungen in Niedersachsen seit dem Jahr 2006 verändert. Des Weiteren haben sich die Leistungen der Jugendhilfe – siehe Kapitel 4 – ebenfalls verändert. Inwieweit sich Beziehungen zwischen diesen beiden Entwicklungen statistisch gesichert und überprüft nachweisen lassen, wird in Kapitel 5 dargestellt.

Hier zeigt sich das Phänomen, dass insgesamt eher eine positive Entwicklung der sozialen Situation der Menschen in Niedersachsen zu verzeichnen ist, wohingegen gleichzeitig ein deutlicher Anstieg im Bereich der Hilfen zur Erziehung erfolgt. Dies gilt insbesondere für die ambulanten Hilfen zur Erziehung, die in deutlichem Maße in diesem Zeitraum zugenommen haben.

Eine der am häufigsten formulierten Hypothesen geht davon aus, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Ausprägung von Armut und der Gewährung von Jugendhilfeleistungen gibt. Die Hypothese lautet vereinfacht gesagt: „Je höher die Armutsbelastung, desto höher die Jugendhilfeleistungen".

Inwieweit sich diese im Alltag häufig anzutreffende Hypothese bestätigt, wird in diesem Kapitel überprüft. Darüber hinaus werden systematisch weiter Zusammenhänge zwischen sozialstrukturellen Merkmalen und Merkmalen der Jugendhilfe untersucht.

Die Analyse von Zusammenhängen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialstruktur hat gezeigt, dass die Zahl der Jugendhilfeleistungen durchaus mit den sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort variiert. Zwei Bereiche der Sozialstruktur haben sich dabei als besonders relevant erwiesen: zum einen die *Beschäftigungssituation*, zum anderen die *Armutslagen* in der Bevölkerung. Es ist also durchaus nicht ausschließlich die „soziale Belastung", die für die Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle spielt. Vielmehr sind auch die *sozialstrukturellen Ressourcen* von Bedeutung, wie sie z.B. in Form einer positiven Beschäftigungsentwicklung zum Ausdruck kommen.

Hohe ambulante HzE-Quoten gehen mit einem geringen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einher und hohe stationäre HzE-Quoten finden sich vor allem dort, wo ein besonders großer Anteil der Bevölkerung auf Sozialleistungen angewiesen ist.

Trotz der gefundenen Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Bedingungen bleibt aber ein Großteil der Unterschiede, die zwischen den Jugendämtern in Niedersachsen bestehen, hierdurch ungeklärt. Sie können nicht mehr mit Merkmalen der Sozialstruktur erklärt werden.

Bei Hilfen für junge Volljährige konnten gar keine Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Bedingungen nachgewiesen werden.

Für Eingliederungshilfen sind die Zusammenhänge durchweg sehr gering.

Des Weiteren zeigt sich, dass eine hohe Quote ambulanter Jugendhilfeleistungen zugleich mit einer hohen Quote stationärer Jugendhilfeleistungen einher geht. Dies bedeutet, dass die vereinfachte Annahme, man könne stationäre Leistungen durch ambulante Leistungen ersetzen, so in dieser Einfachheit nicht stimmt.

Hier stellt sich folglich die Frage, welche anderen Faktoren für die Höhe der Jugendhilfeleistungen noch von Bedeutung sind.

Ähnliches gilt für die Zuschussbedarfe. *Auch ihre Höhe bleibt zum Teil ungeklärt*. Neben den zugehörigen Quoten können Aspekte der Bevölkerungszusammensetzung nur noch einen kleinen Teil der Varianz der Aufwendungen für Kinder- und Jugendhilfe erklären. Das Ergebnis, dass bei einigen Hilfearten die Höhe der Quoten nur einen geringen Teil der Varianz der zugehörigen Zuschussbedarfe erklären kann, lässt auch hier die Frage aufkommen, welche weiteren Faktoren zur Erklärung in Frage kommen.

Fazit

Eine Verbesserung der sozialstrukturellen Bedingungen – insbesondere das Ansteigen der Beschäftigung und das Gleichbleiben der Armutsbelastung – hätte eigentlich zu einem Rückgang der Jugendhilfequoten und der entsprechenden Kosten führen müssen. Dass dies nicht der Fall ist, bestätigt noch einmal, dass die Sozialstruktur nicht allein und nicht vollständig das Geschehen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe determiniert.

Es muss also andere relevante Faktoren als die der Sozialstruktur geben, die Einfluss auf die Entwicklung der Jugendhilfeleistungen haben. Diesen Faktoren wird in Kapitel 6 weiter nachgegangen. Vorgestellt werden die Erörterungen und Erwägungen, die seitens der Jugendämter als weitergehende Erklärungsmuster für die Entwicklung von Jugendhilfeleistungen benannt wurden. Sie stimmen in vielen Teilen mit der öffentlichen Fachdiskussion überein. Sie benennen darüber hinaus aber auch eigenständige Bereiche, die der Gestaltung durch die Jugendämter selbst obliegen.

Der Nachweis der relativen Begrenztheit der Bedeutung sozialstruktureller Merkmale ist zugleich ein positiver Hinweis darauf, dass die Entwicklung der Jugendhilfe keineswegs determiniert, sondern gestaltbar ist. Die Gestaltungsmöglichkeiten zu identifizieren, ist dabei eine zentrale Aufgabe. Der Bericht versucht, mögliche Ansatzpunkte für Gestaltungsräume der Jugendhilfe durch die beteiligten Verantwortlichen zu benennen.

Die Jugendämter haben im Rahmen ihrer Arbeit in den Vergleichsringen einen Qualitätsdialog angestoßen, um die empirisch sichtbar werdenden Differenzen zwischen den Jugendämtern eines Vergleichsringes erklären zu können.

Als so genannte „weiche Faktoren" werden u.a. folgende Bedingungen benannt:

- die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber problematischen Jugendhilfefällen (siehe Fall Kevin),
- die Differenz der fachlichen Konzepte der Jugendämter im Kontext der Leistungsgewährung,
- die unterschiedlich entwickelte Organisations- und Leitungskultur,
- der örtliche Unterschied von Anbieter- und Angebotsdichte, aber auch
- das Vorhandensein und die Ausgestaltung von Steuerungswerkzeugen innerhalb der Jugendhilfe.

Damit sind Ansatzpunkte für Gestaltungsmöglichkeiten benannt, die es innerhalb von Jugendämtern, aber auch im Zusammenwirken zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln gilt.

Ausblick auf weitere Vertiefungsgebiete der Landesjugendhilfeplanung

In den Kapiteln 7 und 8 wird abschließend erläutert, welche Schwerpunkte aus Landessicht zukünftig gesetzt werden sollten, um die Jugendämter bei der zukunftsorientierten Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung im eigenen Wirkungskreis adäquat zu unterstützen.

Diesbezüglich deuten sich folgende thematische Schwerpunkte für die Unterstützung durch das Land an:

- die weitere Förderung und Unterstützung von Qualitätsentwicklungsprozessen,
- die Verbesserung der Kooperation öffentlicher und freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe,
- die Unterstützung der Wirkung präventiver Hilfen und
- die im Rahmen des landesweiten Fortbildungsprogramms für Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe erforderlichen Qualifizierungsangebote bereitzustellen.

Zudem unterstützt das Land die Erfassung freiwilliger Leistungen und niedrigschwelliger Hilfen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung.

Gegenwärtig erfolgt dies durch ein Modellprojekt zur Entwicklung eines „Fachinformationssystems Frühe Hilfen“ in Niedersachsen. Das Land entwickelt und erprobt in Kooperation mit den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe eine webbasierte Lösung, die es Fachkräften und Bürgern ermöglicht, Angebote der frühen Hilfen aktuell zu erfragen und die Datenbank für fachliche Auswertungen zu nutzen. Das Ziel des „Fachinformationssystems Frühe Hilfen“ ist es, sowohl einen Überblick über die Verteilung, Art und Dichte der Frühen Hilfen in Niedersachsen bereitzustellen, als auch den Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, sich aktuell und unkompliziert über Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten vor Ort zu informieren.

Damit unterstützt das Land in unterschiedlicher Weise die zukunftsorientierte Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen.

In Abstimmung mit den am Prozess der Landesjugendhilfeplanung beteiligten Verantwortlichen werden zukünftig thematische Schwerpunkte festgelegt, die in Form von Berichten aufbereitet werden. Zudem werden die Entwicklungen und Veränderungen auf sozialstruktureller Ebene ebenso wie im Bereich der Jugendhilfeleistungen fortgeschrieben.

Anlage: Übersicht der Vergleichsringe

Vergleichsring 1
Region Hannover
Stadt Burgdorf**
Stadt Buxtehude
Stadt Laatzen
Stadt Langenhagen**
Stadt Lehrte
Stadt Wolfsburg

Vergleichsring 2
Stadt Braunschweig**
Stadt Celle
Stadt Delmenhorst**
Stadt Göttingen
Stadt Hannover
Stadt Hildesheim
Stadt Lüneburg
Stadt Oldenburg
Stadt Osnabrück
Stadt Stade**
Stadt Wilhelmshaven**

Vergleichsring 3
Landkreis Aurich
Landkreis Cloppenburg
Landkreis Emsland
Landkreis Grafschaft-Bentheim
Landkreis Leer
Landkreis Wittmund
Landkreis Vechta
Stadt Nordhorn

Vergleichsring 4
Landkreis Ammerland
Landkreis Celle
Landkreis Cuxhaven
Landkreis Diepholz
Landkreis Gifhorn
Landkreis Harburg**
Landkreis Hildesheim
Landkreis Lüneburg
Landkreis Nienburg
Landkreis Oldenburg
Landkreis Osnabrück
Landkreis Osterholz
Landkreis Peine
Landkreis Rotenburg (Wümme)
Landkreis Heidekreis
Landkreis Stade
Landkreis Verden
Landkreis Wesermarsch
Stadt Lingen

Vergleichsring 5
Landkreis Friesland
Landkreis Göttingen
Landkreis Goslar
Landkreis Hameln-Pyrmont
Landkreis Helmstedt
Landkreis Holzminden
Landkreis Lüchow-Dannenberg
Landkreis Northeim
Landkreis Osterode a.H.
Landkreis Schaumburg
Landkreis Uelzen
Landkreis Wolfenbüttel
Stadt Emden*
Stadt Salzgitter
Stadt Springe**

* diese IBN-Jugendämter nehmen derzeit nicht aktiv an der Arbeit der IBN teil

** diese Jugendämter sind nicht an der IBN beteiligt

Berichterstattung im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen

Basisbericht mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung

Den örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe muss hier seitens des Landes zunächst Anerkennung und Dank für die jahrelange intensive Arbeit im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsens (IBN) ausgesprochen werden, die die präzisen Analysen der Entwicklung von Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialstruktureller Bedingungen erst möglich gemacht haben und natürlich der GEBIT Münster, Herrn Dr. Meyer, Frau Bruckner und den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die durch ihre kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung die Erarbeitung inhaltlicher Fragestellungen im Rahmen der IBN und der Landesjugendhilfeplanung unterstützt haben und ebenso der Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie des LS, Herrn Dr. Härdrich und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die die IBN seit Anbeginn begleiten und kontinuierlich unterstützen.

1.	Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen	23
1.1	Rahmenkonzept und Zielsetzung der Landesjugendhilfeplanung	24
1.2	Durchführung und Arbeitsweise der Landesjugendhilfeplanung	25
1.3	Integrierte Berichterstattung Niedersachsen als eine Grundlage des Basisberichts	25
2.	Aufbau des 1. Basisberichtes im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung	27
3.	Sozialstrukturelle Entwicklungen in Niedersachsen 2005 bis 2009	31
3.1	Datengrundlage	32
3.2	Veränderungen der Sozialstruktur 2005 bis 2009	33
3.2.1	Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus	34
3.2.1.1	Altersaufbau der Bevölkerung	34
3.2.1.2	Ausländeranteil an der Bevölkerung	36
3.2.2	Veränderungen der wirtschaftlichen Situation	37
3.2.2.1	Beschäftigte in den Wirtschaftssektoren	37
3.2.2.2	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	38
3.2.2.3	Finanzielle Situation der Bevölkerung	39
3.2.3	Veränderungen der sozialen Lage	41
3.2.3.1	Bezug von Leistungen nach dem SGB II	41
3.2.3.2	Arbeitslosigkeit	43
3.2.3.3	Kriminalität	45
3.3	Veränderungen der Sozialstruktur in den Vergleichsringen	46
3.3.1	Verfahren der Vergleichsringeinteilung	46
3.3.2	Vergleichsringe in Niedersachsen	46
3.3.3	Faktoren als Grundlage der Vergleichsringeinteilung	48
3.3.3.1	Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung	49
3.3.3.1.1	Faktor 1 Bevölkerungszusammensetzung: Städtische Merkmale	50
3.3.3.1.2	Faktor 2 Bevölkerungszusammensetzung: Bevölkerungsentwicklung	52
3.3.3.2	Faktoren zur wirtschaftlichen Lage	54
3.3.3.2.1	Faktor 1 Wirtschaftliche Lage: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	56
3.3.3.2.2	Faktor 2 Wirtschaftliche Lage: Beschäftigungsentwicklung	58
3.3.3.2.3	Faktor 3 Wirtschaftliche Lage: Verhältnis der Wirtschaftssektoren	59
3.3.3.3	Faktoren zur sozialen Lage	60
3.3.3.3.1	Faktor 1 Soziale Lage: Arbeitslosigkeit	60
3.3.3.3.2	Faktor 2 Soziale Lage: Kriminalität und Armut	62
3.3.3.3.3	Faktor 3 Soziale Lage: Armutslagen in der ausländischen Bevölkerung	65
3.3.3.4	Faktoren zur Bildung	67
3.3.3.4.1	Faktor 1 Bildung: Hohe Bildungsabschlüsse	69
3.3.3.4.2	Faktor 2 Bildung: Schulabgänger ohne Abschluss	70
3.3.3.4.3	Faktor 3 Bildung: Niedrige Bildungsabschlüsse	72
3.3.3.5	Faktoren zur Betreuung	74
3.3.3.5.1	Faktor 1 Betreuung: Ganztagsbetreuung und Betreuung unter Dreijähriger	75
3.3.3.5.2	Faktor 2 Betreuung: Tagespflege	77
3.3.3.5.3	Faktor 3 Betreuung: Mittlere Betreuungsdauer	77
3.3.4	Profile der Vergleichsringe	78
3.3.4.1	Vergleichsring 1	78
3.3.4.2	Vergleichsring 2	78
3.3.4.3	Vergleichsring 3	79
3.3.4.4	Vergleichsring 4	79
3.3.4.5	Vergleichsring 5	80

4.	Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009	81
4.1	Datengrundlage	82
4.2	Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009	82
4.3	Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009	86
4.4	Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen in den Bereichen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit	88
4.5	Veränderungen im Bereich Kundenzufriedenheit 2006 bis 2009	90
4.6	Veränderungen im Bereich Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2009	91
4.7	Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2005 bis 2009	92
4.7.1	Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen	92
4.7.2	Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen	100
5.	Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen	101
5.1	Untersuchungsmethoden	102
5.2	Entwicklungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen	102
5.3	Entwicklungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen	109
5.4	Zusammenfassung: Der Grad der Abhängigkeit von Hilfen zur Erziehung von sozialstrukturellen Bedingungen	110
6.	Weitere Ursachen für die Veränderung im Bereich Hilfen zur Erziehung	111
6.1	Sozialarbeiterisches Handeln unter dem Risiko von Kindeswohlgefährdungen	112
6.2	Strukturen und Prozesse in Jugendämtern	113
6.3	Weiche Faktoren: Organisationskultur und Leitung	115
6.4	Anbieter- und Angebotsdichte	116
7.	Ausblick auf weitere Vertiefungsgebiete der Landesjugendhilfeplanung	117
7.1	Unterstützung von Qualitätsentwicklungsprozessen im Bereich der Hilfen zur Erziehung durch das Land	119
7.1.1	Untersuchung der Wirkungen präventiven Arbeitens	119
7.1.2	Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Empfehlungen zu Fachstandards	119
7.1.3	Unterstützung der örtlichen Träger beim Aufbau von Fach- und Finanzcontrolling(systemen?)	120
7.1.4	Qualifizierung der Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe	120
7.1.5	Unterstützung beim systematischen Aufbau von Leitungskompetenz	121
7.1.6	Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Risiko- und Krisenmanagement	121
7.2	Bestehende Vertiefungsschwerpunkte im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung	121
7.2.1	Fachinformationssystem Frühe Hilfen Niedersachsen (FIS)	121
7.2.2	Einbeziehung des Handlungsfeldes Kindertagesstätten in das Kennzahlensystem IBN	122
8.	Die nächsten Schritte	123
Literatur		126
Tabellen- und Abbildungs- und Kartenverzeichnis		129
Tabellen		129
Abbildungen		129
Karten		131
Anhang		133

1. Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen

1. Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen

Ein wichtiges Ziel der Kinder- und Jugendhilfe ist die Gestaltung unterstützender und fördernder Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Die Kinder- und Jugendhilfe hat entsprechend der Zielsetzungen des SGB VIII ein „möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen“ (§ 80, Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII) bereit zu stellen. Dementsprechend breit gefächert ist das zur Verfügung stehende Angebotsspektrum der öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe.

Da auch die Rahmenbedingungen des Aufwachsens dem gesellschaftlichen Wandel unterliegen und sich gesellschaftliche Veränderungen auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen auswirken, hat die Kinder- und Jugendhilfe stetig die Herausforderung zu bewältigen, das Leistungsangebot bedarfsgerecht und zukunftsorientiert vorzuhalten und weiter zu entwickeln. Neu zu bewältigende Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und oftmals damit verbundene steigende Kosten insbesondere für die örtliche Ebene machen den erforderlichen Ausbau des Hilfesystems zu einem Akt der Balance zwischen „Jugendhilfe als Zukunftsinvestition oder als Kostenfaktor“ (vgl. Wiesner 2009[1]).

Die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe – das Land als überörtlicher Träger und die kommunalen Gebietskörperschaften (Jugendämter) als örtliche Träger – haben nach § 79, Abs. 1 SGB VIII die „Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung“ für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII. Das Land hat im Rahmen seiner Weiterentwicklungs- und Anregungsfunktion nach § 82 SGB VIII sowohl die Tätigkeit der freien als auch der öffentlichen Träger zu unterstützen und zu fördern, die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach dem SGB VIII die Kinder- und Jugendhilfe zu planen und im eigenen Wirkungskreis im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung durchzuführen.

Das Land Niedersachsen und die niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände haben vereinbart den Prozess der zukunftsorientierten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe zukünftig auf einer empirisch fundierten Datenbasis enger abzustimmen und weiter zu entwickeln.

Seit 2004 wurde zunächst im Rahmen eines Modellprojektes des Landes die Integrierte Berichterstattung Niedersachsen (IBN) entwickelt und aufgebaut. Im Rahmen dieses Modellprojektes erhoben die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe quantitative und qualitative Daten der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialstruktur. Seit 2005 existiert somit ein solider Datenbestand, der es möglich macht, Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe im zeitlichen Verlauf zu betrachten. Aufbauend auf der vorhandenen Datenbasis wurde die Idee entwickelt, diesen Bestand an vorhandenem Wissen für Abstimmungs- und Planungszwecke des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften nutzbar zu machen. Die Zielsetzung ist dabei die kooperative, bedarfsgerechte Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen im Zusammenspiel von Land, kommunalen Gebietskörperschaften und freien Trägern – unter Wahrung der jeweiligen Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten.

Die Nutzbarmachung von quantitativen und qualitativen Daten der örtlichen und der überörtlichen Ebene zu Planungs- und Steuerungszwecken mit Hilfe eines differenzierten Berichtswesens ist eine Grundlage, ein erster Schritt zur Landesjugendhilfeplanung. Zu diesem Zweck wird erstmalig der hier vorliegende Basisbericht veröffentlicht. Der eigentliche Planungsprozess beginnt mit dem zweiten Schritt. Dieser besteht darin, dass die in Niedersachsen in der Kinder- und Jugendhilfe handelnden Akteure den vorliegenden Bericht in einem kontinuierlichen Austausch und in enger Abstimmung im Hinblick auf zu setzende Schwerpunkte und Handlungsnotwendigkeiten auswerten und gegebenenfalls umsetzen.

1.1 Rahmenkonzept und Zielsetzung der Landesjugendhilfeplanung[2]

Im Rahmenkonzept für die Landesjugendhilfeplanung ist 2010 festgelegt worden, dass das Land, in enger Abstimmung mit den öffentlichen Trägern – vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände – und den freien Trägern, die Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht und zukunftsorientiert weiterentwickelt und zu diesem Zweck die Landesjugendhilfeplanung aufbaut. Die Landesjugendhilfeplanung dient insbesondere folgenden Zielsetzungen:

- der Optimierung der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis qualifizierter Daten,
- der Verbesserung der Abstimmungen der Planungen der örtlichen und der überörtlichen Träger,
- der Anregungs- , Förderungs- und Weiterentwicklungsfunktion des überörtlichen Trägers nachzukommen,

[1] Wiesner in NDV 11/2009 S. 495 „Quo vadis Jugendhilfe“

[2] Vgl. Anhang Materialien, Rahmenkonzept zur Landesjugendhilfeplanung

- der Unterstützung der örtlichen Träger bei der Bereitstellung und Sicherstellung bedarfsgerechter, landesweit gleichmäßig ausgebauter Angebote zum Wohle von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien,
- der Beratung von Entscheidungsträgern und politisch verantwortlichen Menschen auf einer qualifizierten Datenbasis,
- perspektivisch sollen die örtlichen Daten und die vom Land erhobenen Daten mit dem Ziel zusammengeführt werden, freiwillige Leistungen des Landes noch passgenauer mit den kommunalen Belangen abzustimmen.

1.2 Durchführung und Arbeitsweise der Landesjugendhilfeplanung

Die Durchführung der Landesjugendhilfeplanung wird als ein Prozess verstanden, der partnerschaftlich und abgestimmt von Land, örtlichen Trägern (Jugendämtern) – vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände - und freien Trägern umgesetzt wird. Als erster Schritt im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung erfolgt die landesweite, jährliche Berichterstattung zu den Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen im Kontext der sozialstrukturellen Bedingungen in der Form des hier vorliegenden „1. Basisberichts der Landesjugendhilfeplanung". Dieser Basisbericht soll jährlich fortgeschrieben werden und somit den Aufbau eines landesweiten Wissensbestandes zu relevanten Daten der Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien und der Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen ermöglichen.

Der 1. Basisbericht ist einer der drei Bausteine der Landesjugendhilfeplanung. Den zweiten Baustein bilden Schwerpunktberichte, die das Ziel haben, einen relevanten Themenschwerpunkt der Kinder- und Jugendhilfe wie beispielsweise die Thematik der Frühen Hilfen oder der Jugendsozialarbeit vertiefter zu bearbeiten und darzustellen. Die Themen Bildung und Betreuung werden in diesem Basisbericht nicht abgebildet, sondern sind einem Schwerpunktbericht vorbehalten. Der dritte Baustein ist der Aufbau einer landesweiten Datenbank, in der sozialstrukturelle Daten und Daten der Kinder- und Jugendhilfe webbasiert zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung erfolgt in Regie des Landes. Die Landesjugendhilfeplanung wird als fortlaufender und kontinuierlich zu entwickelnder Prozess organisiert, bei dem Beratungs- und Abstimmungsprozesse zwischen Land, kommunalen Gebietskörperschaften und freien Trägern vereinbart sind. Im „Rahmenkonzept zur Landesjugendhilfeplanung" (vgl. Anhang) wurde festgelegt, dass die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung mehrstufig und prozessorientiert erfolgen soll. Im ersten Schritt wird in der „Arbeitsgruppe Evaluation" die Abstimmung bezüglich der zu verwendenden Datenbasis und künftig zu erschließender Datenbestände vorgenommen. Im zweiten Schritt erfolgt die fachliche Beratung durch den „Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe"[3] und im dritten Schritt werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Evaluation und des Landesbeirats für Kinder- und Jugendhilfe in der Abstimmungskonferenz erörtert und beschlossen. Beispielsweise können im Rahmen der Abstimmungskonferenz thematische Schwerpunkte festgelegt werden, die im weiteren Verlauf der Landesjugendhilfeplanung zu bearbeiten sind.

1.3 Integrierte Berichterstattung Niedersachsen als eine Grundlage des Basisberichts

Die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Jugendämter) in Niedersachsen haben 2004 begonnen, im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) Daten zur Sozialstruktur und zum Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung in ihren jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereichen zu erheben. Sie wollten damit ein Ziel- und Kennzahlensystems entwickeln, das fachliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stellt. Die IBN ist als ein Instrument zur Unterstützung von Entscheidungen konzipiert. Ihr Ziel ist es, Entscheidungsträger durch die Zurverfügungstellung steuerungsrelevanter Informationen in ihren fachlichen und politischen Entscheidungen zu unterstützen. Als Projekt der Jugendämter Niedersachsens entwickelt, sollten die Informationen aus der IBN in erster Linie den Fachbereichs- bzw. Jugendamtsleitungen steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die IBN hat den Anspruch, mehr zu sein als eine Datenbank der Sozialstruktur und der Kinder- und Jugendhilfe, die differenzierte statistische Analysen liefert. Die empirisch fundierten Analysen bilden die Basis für den Fachaustausch zwischen den beteiligten Jugendämtern, der zur sach- und bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe beitragen soll. Zu diesem Zweck wurden Vergleichsringe gebildet.

Die Grundidee der IBN ist die Betrachtung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialstruktureller Bedingungen.

[3] Zu Fragen der Jugendarbeit wird der „Landesbeirat für Jugendarbeit" beteiligt.

Daher erfolgt der Fachaustausch jeweils zwischen Jugendämtern, die sich im Hinblick auf die Sozialstruktur möglichst ähnlich sind und die in Vergleichsringen zusammen arbeiten. Hinter der Idee steht die These, dass Jugendhilfeleistungen von den sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort abhängig sind. So besagt beispielsweise eine gängige These, dass die Zahl der Jugendhilfeleistungen mit steigender Armutsbelastung in der Bevölkerung ebenfalls zunimmt. Entsprechend müssten die in einem Vergleichsring zusammengeschlossenen Jugendämter auch ähnliche Jugendhilfestrukturen aufweisen. Die Thematik des Zusammenhangs von sozialstrukturellen Bedingungen und den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird im zweiten Teil dieses Berichts im Hinblick auf das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung genauer untersucht und ausgewertet.

Zurzeit stehen noch nicht für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der IBN Daten zur Verfügung. Zunächst wurden Kennzahlen zur Sozialstruktur und zu den Hilfen zur Erziehung entwickelt. 2007 begann man damit, auch den Bereich der Jugendgerichtshilfe mit Kennzahlen abzubilden. Als dritten Bereich nahm sich die IBN die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen vor. Hierzu wurden Kennzahlen entwickelt, deren Erhebung zurzeit im Rahmen eines Modellprojekts erprobt wird. Kennzahlen, und damit Daten zu den Bereichen Jugendsozialarbeit, Jugendarbeit und Kinder- und Jugendschutz stehen derzeit noch nicht zur Verfügung. Die sukzessive Aufnahme dieser Bereiche ist im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung geplant.

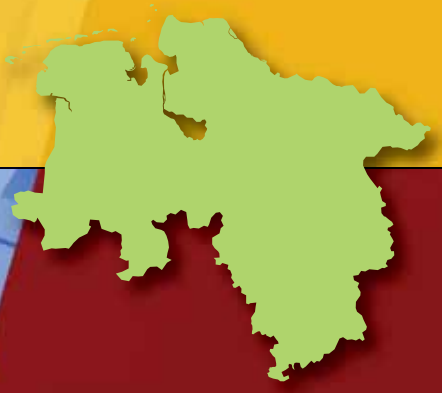
Der 1. Basisbericht konzentriert sich auf die Berichterstattung zu den Themen Sozialstruktur und Hilfen zur Erziehung. Der Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung ist für die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe neben der Kindertagesbetreuung der größte Aufgabenbereich, *„jeder vierte Euro für Leistungen und Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe wird für die Finanzierung von notwendigen Hilfen zur Erziehung ausgegeben“*.[4] Dieser Aufgabenbereich stand deshalb von Beginn an im Zentrum des Fachaustauschs der an der IBN beteiligten Jugendämter. Die Daten der Hilfen zur Erziehung werden seit Beginn der IBN erhoben, so dass eine Zeitreihe mit einem konsolidierten Datenbestand vorliegt.

Die im Rahmen der Integrierten Berichterstattung von den beteiligten Jugendämtern erarbeiteten Kennzahlen zur Sozialstruktur sowie zum Bereich der Hilfen zur Erziehung, die jährlich erhoben werden, bilden die Datengrundlage dieses 1. Basisberichts der Landesjugendhilfeplanung. Auf der Ebene des Landes werden entsprechend des Rahmenkonzeptes zur Landesjugendhilfeplanung lediglich aggregierte Daten verwendet, d.h. Rückschlüsse auf einzelne Jugendämter sind aus den dargestellten Ergebnissen im Basisbericht nicht möglich. Den einzelnen an der IBN beteiligten Jugendämtern stehen diese Daten jedoch zur Verfügung. Im Vergleich mit den Ergebnissen des jeweiligen Vergleichsrings und der an der IBN beteiligten Jugendämter insgesamt, können die Jugendämter ihre Kennzahlenergebnisse auswerten und verwenden.

Für die nicht an der IBN beteiligten Jugendämter wurden die Sozialstrukturdaten aus den amtlichen Statistiken berechnet, so dass für alle Jugendämter in Niedersachsen Daten zur Sozialstruktur zur Verfügung stehen. Zudem konnten diese Jugendämter eigene Jugendhilfedaten zur Verfügung stellen, damit überprüft werden konnte, inwieweit die bei den IBN-Jugendämtern gefundenen Trends im Bereich der Hilfen zur Erziehung auch in den nicht beteiligten Jugendämtern vorzufinden sind.

[4] Aus „Neue Einsichten in die Hilfen zur Erziehung“, Verfasser: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Dortmund (AKJStat), veröffentlicht in Forum Jugendhilfe, Berlin, Hrsg.: AGJ, 2009, Nr. 2, S. 1

2. Aufbau des 1. Basisberichtes im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung



2. Aufbau des 1. Basisberichtes im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung

Die Berichterstattung zur Sozialstruktur und den Hilfen zur Erziehung nimmt vor allem die Veränderungen in diesen beiden Bereichen in den Blick. Daten hierzu werden im Rahmen der IBN seit 2005 erhoben. Die letzten zurzeit vorliegenden Daten beziehen sich auf das Jahr 2009. Neuere Entwicklungen können daher in diesem Bericht noch nicht mit Daten hinterlegt werden.

Insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung liegen konsolidierte und belastbare Daten seit 2006 vor. Da es ein Ziel dieses Berichtes war, die Entwicklungen über einen möglichst langen Zeitraum darzustellen, wird bei den Sozialstrukturdaten größtenteils die Entwicklung von 2005 bis 2009 dargestellt. Auch hier liegen nicht für alle Bereiche der Sozialstruktur Daten für alle Jahre vor. Die Daten zum Bereich Hilfen zur Erziehung werden ab 2006 dargestellt.

Der Aufbau des 1. Basisberichts der Landesjugendhilfeplanung folgt einer der zentralen Thesen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich der, dass Jugendhilfeleistungen wesentlich von den sozialstrukturellen Bedingungen beeinflusst werden. Entsprechend werden im ersten Teil des Berichts ab Kapitel 3 zunächst die sozialstrukturellen Entwicklungen in Niedersachsen von 2005 bis 2009 vorgestellt. Hierbei wird auf verschiedene Aspekte der Sozialstruktur eingegangen. Neben der demographischen Entwicklung der Bevölkerung, wird der Blick auf die wirtschaftliche und die soziale Situation gerichtet. Zunächst wird dabei die Entwicklung im Land Niedersachsen insgesamt betrachtet. In einem weiteren Kapitel werden die Entwicklungen in den einzelnen Vergleichsringen dargestellt.

Im zweiten Teil des Berichtes ab Kapitel 4 geht es um die Entwicklungen im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung in den Jahren 2006 bis 2009. Die Darstellung folgt dabei der Logik der sogenannten Balanced Scorecard, die dem IBN-Kennzahlensystem zugrunde liegt. Entsprechend werden die Entwicklungen in den Bereichen der Auftragserfüllung und der Wirtschaftlichkeit, aber auch der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit vorgestellt.

Damit wird zunächst die quantitative Entwicklung der Anzahl der Hilfen zur Erziehung betrachtet. Jeweils bezogen auf die Anzahl der Einwohner, die als Adressaten solcher Hilfen in Frage kommen, werden die Entwicklungen von ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung, von Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen seit 2006 dargestellt. Diese differenzierte Betrachtung macht es möglich, auch unterschiedliche Entwicklungen verschiedener Hilfearten zu untersuchen. In der gleichen Differenzierung werden die Entwicklungen der Zuschussbedarfe für diese Hilfen betrachtet, so dass unter anderem auch der Frage nachgegangen werden kann, ob sich die Hilfezahlen und die zugehörigen Kosten im Zeitverlauf unterschiedlich oder parallel entwickelt haben. Auch die Frage nach Zusammenhängen zwischen verschiedenen Hilfearten wird untersucht. Beispielweise wird die These überprüft, inwieweit ein Ausbau ambulanter Leistungen zu einem Rückgang stationärer Hilfen führen kann.

Durch die Einbeziehung von Aspekten der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird die Sichtweise der Adressaten von Jugendhilfeleistungen sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern, die mit der Gewährung solcher Leistungen beschäftigt sind, mit in die Betrachtung aufgenommen.

In Kapitel 5 geht es darum, sozialstrukturelle Bedingungen und Hilfen zur Erziehung gemeinsam in den Blick zu nehmen. Kann die Anzahl der gewährten Hilfen und können die Kosten von Hilfen zur Erziehung tatsächlich mit den sozialstrukturellen Bedingungen erklärt werden? Welche Aspekte der Sozialstruktur sind hier von Bedeutung? Da in der IBN eine Vielzahl von Aspekten der Sozialstruktur erhoben wurden, ist es möglich, differenziert zu untersuchen, welche Zusammenhänge zwischen sozialstrukturellen Gegebenheiten und den verschiedenen Arten von Hilfen zur Erziehung bestehen.

Mit der Beschreibung des Einflusses sozialstruktureller Bedingungen auf die Hilfen zur Erziehung werden auch die Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich genauer beschreibbar. Sollten Jugendhilfeleistungen ausschließlich von der Sozialstruktur determiniert sein, bestünde die Steuerungsmöglichkeit der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe ausschließlich in der Beeinflussung der sozialstrukturellen Gegebenheiten. Zwar hat die Kinder- und Jugendhilfe laut SGB VIII auch den Auftrag *„dazu bei(zu)tragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familie sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten und zu schaffen“*[5], aber ein direkter Einfluss und eigene Gestaltungsmöglichkeiten der Jugendämter in diesem Bereich sind jedoch nur sehr begrenzt möglich.

[5] SGB VIII, § 1, Abs. 4, Nr.1.

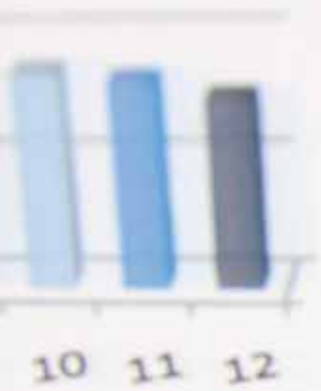
Sollte jedoch der Einfluss sozialstruktureller Gegebenheiten auf die Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung gering sein, wäre damit auch ein Steuerungsspielraum der Jugendhilfe vorhanden.

Welche weiteren Ursachen für die Unterschiede zwischen den Jugendämtern und für die Veränderungen der Hilfen zur Erziehung diskutiert werden, wird in Kapitel 6 vorgestellt. Die in diesem Kapitel beschriebenen Einflussfaktoren auf die Jugendhilfe wurden zum größten Teil zumindest bisher nicht empirisch untersucht. Sie werden jedoch von den an der IBN beteiligten Jugendämtern als zentrale Elemente einer Steuerung der Jugendhilfe betrachtet.

Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe hat nach § 82 SGB VIII die Aufgabe, „die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern". Das Land Niedersachsen möchte diese Aufgabe explizit im Zusammenwirken mit den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe im Land wahrnehmen und nutzt daher ausdrücklich die IBN, zu der sich ein Großteil der niedersächsischen Jugendämter 2005 vereinbart haben als eine der Grundlagen für eine Landesjugendhilfeplanung. Auf der Grundlage der Erkenntnisse zu den Steuerungsmöglichkeiten der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wie sie in Kapitel 5 und 6 dargestellt wurden, werden daher in Kapitel 7 einige Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Land die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zukünftig unterstützen kann.

In Kapitel 7 wagt der Bericht einen Ausblick auf mögliche Handlungsansätze für das Land und schlägt somit den Bogen von der Berichterstattung zur Planung. Planung im Kontext dieses Berichtes bedeutet – angesichts des schmalen Grades an Handlungsmöglichkeiten des überörtlichen Trägers in der Kinder- und Jugendhilfe – die Felder zu beschreiben, in denen das Land gemäß § 85 SGB VIII konkrete Einflussmöglichkeiten hat.

3. Sozialstrukturelle Entwicklungen in Niedersachsen 2005 bis 2009



3. Sozialstrukturelle Entwicklungen in Niedersachsen 2005 bis 2009

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Berichtswesens der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen war das Interesse der Jugendämter an steuerungsrelevanten Informationen zu Jugendhilfeleistungen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollten dabei nicht isoliert, sondern im Kontext sozialer Bedingungen betrachtet werden.

Soziale Strukturen bilden den Rahmen für das Handeln von Individuen, indem sie Opportunitäten und Restriktionen für dieses Handeln[6] darstellen. Welche und wie viele Handlungsalternativen zur Verfügung stehen, ist wesentlich von der sozialen Struktur bestimmt. Sozialstrukturelle Bedingungen beeinflussen damit auch die Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen und können Einfluss auf die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen nehmen.

Was ist genau unter Sozialstruktur zu verstehen? In Anlehnung an Zapf (2000) wird unter Sozialstruktur hier die *„demographische Grundgliederung der Bevölkerung und die Verteilung zentraler Ressourcen wie Bildung, Beruf und Einkommen“* verstanden. Entsprechend wurden im Rahmen der IBN Kennzahlen zu diesen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen entwickelt. Neben Kennzahlen zum Bevölkerungsaufbau werden auch Daten zur wirtschaftlichen und Beschäftigungssituation, zur sozialen Lage sowie zum Bildungs- und Betreuungsbereich abgebildet.

Die Betrachtung von Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialer Rahmenbedingungen hat bereits eine längere Tradition.[7] Allerdings wurde bisher vorwiegend Bezug auf „soziale Belastungen“ genommen. Die Verbreitung von Armutslagen gemessen zum Beispiel an Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II stand dabei im Zentrum der Betrachtung. Andere Bereiche wie Beschäftigung oder Bildung wurden bisher nicht in den Blick genommen. Die IBN hat sich zum Ziel gesetzt, neben der „sozialen Belastung“ auch die „sozialen Ressourcen“ abzubilden, um auf diese Weise Wechselwirkungen zwischen Sozialstruktur und Kinder- und Jugendhilfe umfassend untersuchen zu können.

Zentrale Frage dieses Basisberichtes ist die nach einem Zusammenhang zwischen Veränderungen der Sozialstruktur im Zeitverlauf und Veränderungen der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen. In Kapitel 3 werden daher zunächst die Veränderungen der sozialstrukturellen Bedingungen in Niedersachsen seit dem Jahr 2005 dargestellt.

3.1 Datengrundlage

Die IBN hat als ein Projekt von Jugendämtern in Niedersachsen begonnen. Im ersten Jahr haben sich 50 der damals noch 63 Jugendämter an dem Projekt beteiligt. Das sind mehr als drei Viertel der Jugendämter in Niedersachsen. Seit Beginn des Projektes sind drei Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden in den Jugendämtern des jeweiligen Kreises aufgegangen. Damit gab es 2010 nur noch 60 Jugendämter in Niedersachsen. Einzelne Jugendämter haben im Verlauf der Projektlaufzeit die IBN verlassen oder ihre Dateneingabe aufgrund von Personalengpässen vorübergehend ruhen lassen. Gleichzeitig sind jedes Jahr neue Jugendämter zum Kreis der IBN dazugestoßen. Lediglich drei Jugendämter in Niedersachsen haben sich noch nie an der Datenerhebung der IBN beteiligt. Dies bedeutet, dass die Zahl wie auch die Zusammensetzung der beteiligten Jugendämter von Jahr zu Jahr unterschiedlich ist. Bis zur Erhebung 2010 liegen nicht für alle Jugendämter Daten vor. Erst im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung wurden 2010 erstmals die Sozialstrukturdaten des Jahres 2009 für alle Jugendämter in Niedersachsen erhoben.

Damit stellt sich aber auch die Frage, ob angesichts der unterschiedlichen Zusammensetzung der beteiligten Jugendämter in den einzelnen Jahren überhaupt eine Entwicklung untersucht werden kann. Um zu überprüfen, inwieweit die im Rahmen der IBN berechneten Kennzahlen und Entwicklungstrends durch andere Daten bestätigt werden können, wird daher an einigen Stellen auf entsprechende Landesdaten des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zurückgegriffen.

Wie bereits beschrieben, war es ein wesentliches Ziel der IBN, die Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Sozialstruktur zu betrachten. Daher war es notwendig, die sozialstrukturellen Bedingungen im Zuständigkeitsbereich der Jugendämter genauer zu beschreiben. Soweit es sich um Kreisjugendämter oder Jugendämter kreisfreier Städte handelt, sind Daten der amtlichen Statistik relativ gut verfügbar. Weitaus schwieriger wird es im Falle von Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden. Man war daher bei der Zusammenstellung der Sozialstrukturkennzahlen von Anfang an bemüht, nur solche Daten heranzuziehen, die auch auf Gemeindeebene verfügbar sind.

[6] Esser (2000).

[7] Vgl. z.B. Bürger (2001).

Um tatsächlich nur die sozialstrukturellen Bedingungen im Zuständigkeitsbereich von Jugendämtern zu erfassen, wurden in den Fällen, in denen kreisangehörige Gemeinden eigene Jugendämter unterhalten, die Zahlen für diese kreisangehörigen Gemeinden von den Kreisdaten abgezogen. Dass sich die Sozialstruktur im Zuständigkeitsbereich von Kreisjugendämtern, die nicht das gesamte Kreisgebiet umfassen, durchaus von der Sozialstruktur in der kreisangehörigen Gemeinde mit eigenem Jugendamt unterscheiden kann, zeigt sich schon darin, dass sie in den meisten Fällen unterschiedlichen Vergleichsringen zugeordnet wurden[8].

Datenquellen Einwohnerdaten

Es gibt zwei Quellen von Einwohnerdaten, die jeweils unterschiedliche Zahlen ausweisen:

1. Die Daten der Statistischen Landesämter basieren auf einer Fortschreibung der Volkszählung von 1987.
   Bevölkerung = Volkszählung 87 + Lebendgeborene + Zuzüge – (Gestorbene + Fortzüge)
   Diese Daten bilden die Grundlage für Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Grundlage für die Berechnung amtlicher Statistikkennzahlen.

2. Die Daten der Einwohnermeldeämter beruhen nicht auf der Volkszählung. Eine Registerbereinigung wurde damals vom Bundesverfassungsgericht verboten, so dass die Gemeinden weiter von ihren nicht bereinigten Melderegistern ausgehen und diese fortgeschrieben haben.
   Bevölkerung = Unbereinigte Melderegister + Lebendgeborene + Zuzüge – (Gestorbene + Fortzüge)

   Da die Daten des Statistischen Landesamtes auf einer Fortschreibung der Volkszählung beruhen, die Daten der Einwohnermeldeämter aber aufgrund der Volkszählung nicht korrigiert wurden, unterscheiden sich diese beiden Zahlen in den meisten Kommunen.

   Die Sozialstrukturdaten der IBN ziehen die Einwohnerdaten aus den Melderegistern der Kommunen als Datenquelle heran.

Ein Großteil der Sozialstrukturkennzahlen wird auf die Bevölkerung bezogen. Hier stellte sich von Anfang an die Frage, ob man auf die Daten aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung oder auf die Daten der Einwohnermelderegister der Gebietskörperschaften zurückgreifen wollte. Zwei Gründe gaben den Ausschlag für die Daten aus den Einwohnermelderegistern: Zum einen stehen die offiziellen Daten des LSKN zur Bevölkerung erst relativ spät im Jahr zur Verfügung. Die Jugendämter wollten ihre Kennzahlenergebnisse aber möglichst früh im Jahr erhalten. Zum anderen stellt das LSKN Daten zur ausländischen Bevölkerung auf Gemeindeebene nicht nach Altersjahren zur Verfügung. Damit hätten diese Daten für alle kreisangehörigen Gemeinden nicht erhoben werden können.

Als im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Einwohnerdaten des Jahres 2009 auch für die Jugendamtsbereiche benötigt wurden, die sich nicht an der IBN beteiligen, wurde für diese Gebietskörperschaften auf die amtlichen Daten aus der Bevölkerungsfortschreibung zurückgegriffen.

Da sich die Einwohnerzahlen aus Einwohnermelderegistern und amtlicher Bevölkerungsfortschreibung voneinander unterscheiden, kommt es dazu, dass einige im Rahmen der IBN berechneten Kennzahlenergebnisse von den Angaben aus der amtlichen Statistik abweichen, da diesen grundsätzlich die amtlichen Bevölkerungsdaten zugrunde liegen.[9]

Neben den Einwohnerdaten werden zur Berechnung der Sozialstrukturkennzahlen weitere Daten benötigt. Die wichtigsten Datenquellen sind hierbei das Statistische Landesamt Niedersachsen (LSKN) und die Bundesagentur für Arbeit. Einige Kennzahlen wurden von der Gesellschaft für Konsumforschung in Nürnberg (GfK) bezogen. Die Datenquellen werden im Folgenden jeweils angegeben.

[8] Vgl. Kapitel 3.3, S. 44f.

[9] Dies gilt auch für die Daten, die im Rahmen der „Handlungsorientierten Sozialberichterstattung Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit 2010) veröffentlicht wurden. Ein weiterer Unterschied zwischen IBN-Kennzahlenergebnissen und Kennzahlen der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung besteht darin, dass in der IBN alle Daten auf die Zuständigkeitsbereiche der Jugendämter bezogen sind, während die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung die Ebene der Kreise abbildet.

3.2 Veränderungen der Sozialstruktur 2005 bis 2009

Nachfolgend werden verschiedene Aspekte der Sozialstruktur in Niedersachsen in ihrer Entwicklung in den Blick genommen. Größtenteils stehen hierfür Daten der Jahre 2005 bis 2009 zur Verfügung. Für einige Kennzahlen liegen aber nicht für alle Jahre Ergebnisse vor. Sie wurden erst später in das Kennzahlenset der IBN aufgenommen. In anderen Fällen lagen nicht von Beginn an belastbare Daten vor. Um die Zeitreihe möglichst komplett darstellen zu können, wird daher neben den IBN-Daten teilweise auf weitere Datenquellen zurückgegriffen.

Um die Ergebnisse für Niedersachsen einordnen zu können, wird zudem an einigen Stellen ein Vergleich mit Ergebnissen für Deutschland insgesamt bzw. mit West- und Ostdeutschland vorgenommen.

Um bewerten zu können, ob sich Kennzahlenergebnisse für verschiedene Jahre tatsächlich unterscheiden, oder ob die unterschiedliche Ausprägung einer Kennzahl zu zwei Zeitpunkten lediglich auf einem Zufall beruht, wurden entsprechende statistische Analysen durchgeführt.[10] Mit diesen Verfahren wird die Wahrscheinlichkeit berechnet, dass Unterschiede lediglich durch Zufall zustande gekommen sind. Diese Wahrscheinlichkeit sollte natürlich möglichst gering sein, um tatsächlich einen Unterschied zwischen zwei Zeitpunkten annehmen zu können.

3.2.1 Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus

Die Zusammensetzung der Bevölkerung wird im Rahmen der IBN anhand mehrerer Kennzahlen beschrieben. Sie nehmen den Altersaufbau der Bevölkerung, die Zusammensetzung von Haushalten sowie den Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in den Blick.

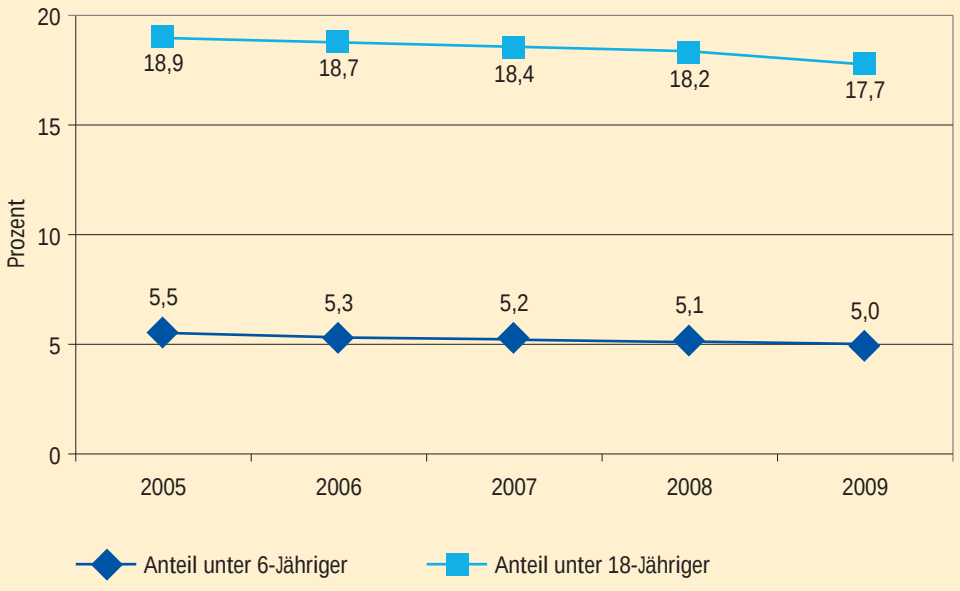
3.2.1.1 Altersaufbau der Bevölkerung

In einem Kennzahlensystem für die Kinder- und Jugendhilfe ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung von besonderem Interesse. Zwei Kennzahlen der IBN weisen daher den Anteil der unter Sechsjährigen sowie der unter 18-Jährigen an der Bevölkerung aus. Die folgende Abbildung 1 zeigt die Entwicklung dieser Anteile von 2005 bis 2009.

Sowohl der Anteil der Kinder unter sechs Jahren als auch der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren ist seit 2005 zurückgegangen. Waren 2005 im Durchschnitt noch 5,5% der Einwohner in den beteiligten Jugendamtsbereichen jünger als sechs Jahre, waren es 2009 im Durchschnitt noch 5%. Der Anteil der unter 18-Jährigen ist von 18,9% auf 17,7% gesunken. Diese Entwicklung ist statistisch signifikant, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass die Werte von 2005 und 2009 sich nur zufällig voneinander unterscheiden, ist gering.

Berechnet man diese Kennzahlen aus den Daten der amtlichen Statistik, also der Bevölkerungsfortschreibung, kommt man im Übrigen zu den gleichen Ergebnissen wie mit den IBN-Daten.

Abbildung 1: Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung 2005 bis 2009



[10] t-Test für unabhängige Stichproben.

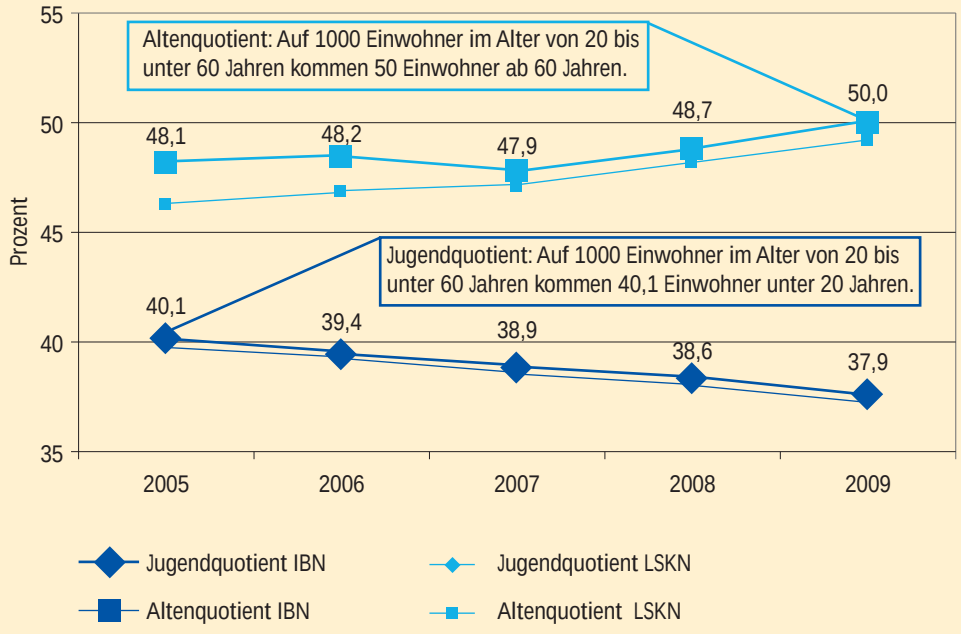
Zwei weitere Kennzahlen betrachten das Verhältnis verschiedener Altersgruppen zueinander. Der Jugendquotient beschreibt das Verhältnis der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis 60 Jahre) zur Bevölkerung unter 20 Jahren, die noch nicht im Erwerbsleben steht. Der Altenquotient weist das Verhältnis der Bevölkerung im Erwerbsalter zur Bevölkerung ab 60 Jahren aus, die nicht mehr im Erwerbsleben steht. Zwar werden die tatsächlichen Erwerbsverhältnisse hier nicht berücksichtigt, die Kennzahlen geben jedoch die rein rechnerische „Belastung“ der mittleren Generationen wieder, die sowohl Jüngere als auch Ältere zu „versorgen“ hat.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Jugend- und Altenquotienten von 2005 bis 2009 abgebildet. Die Zahlen bestätigen noch einmal, dass sich das Verhältnis der Generationen in Niedersachsen seit 2005 verändert hat. Hatten 2005 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren noch 40 unter 20-Jährige zu „versorgen“, waren es 2009 nur noch knapp 38. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant.

Auch der Altenquotient hat sich verändert. Kamen 2005 auf 100 Personen im Erwerbsalter noch 48 ab 60-Jährige, waren es vier Jahre später schon 50. Addiert man Jugend- und Altenquotient und erhält damit die „Gesamtlast“, die von den mittleren Generationen zu tragen ist, bleibt das Ergebnis in etwa gleich. Auf 100 Personen zwischen 20 und 60 Jahren kamen jeweils etwa 88 Personen, die noch nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben standen.

Die jeweils dünneren Linien in Abbildung 2 geben die Ergebnisse wieder, die sich aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung des LSKN ergeben. Wie man sieht, liegen sowohl der Jugend- als auch der Altenquotient, der aus den IBN-Daten berechnet wurde, höher als die entsprechenden Kennzahlen, denen LSKN-Daten zugrunde liegen. In ihrer Entwicklung entsprechen sich die beiden Kurven aber.

Abbildung 2: Jugend- und Altenquotient 2005 bis 2009



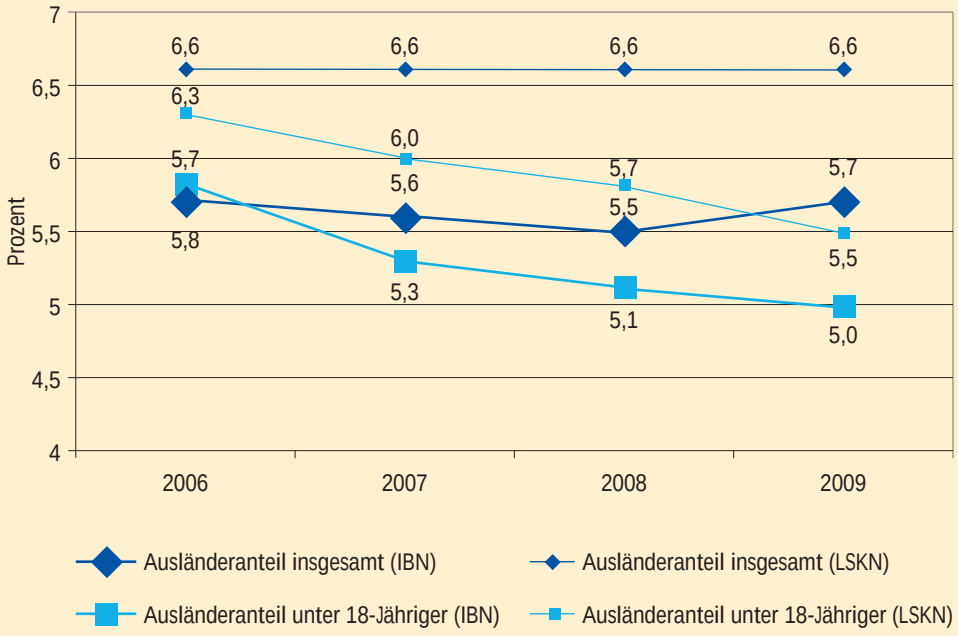
3.2.1.2 Ausländeranteil an der Bevölkerung

Neben den Kennzahlen zur Charakterisierung des Altersaufbaus der Wohnbevölkerung wird im Rahmen der IBN der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung dokumentiert, und zwar insgesamt sowie in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren. Die folgende Abbildung 3 zeigt die Entwicklung dieser Anteile seit 2006.

Wie die Graphik zeigt, gibt es im Hinblick auf den Ausländeranteil an der Bevölkerung relativ große Abweichungen zwischen den IBN-Daten, die aus den Einwohnermelderegistern der Gebietskörperschaften stammen und den Daten des LSKN aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung. Auch hier geben die jeweils dünneren Linien die Kennzahlenergebnisse aus der amtlichen Statistik wieder. Der Ausländeranteil, der sich aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung für Niedersachsen insgesamt ergibt, liegt etwa einen Prozentpunkt höher als die Werte der IBN.

Dennoch ergibt sich mit Blick auf die Entwicklung ein ähnliches Bild. Während sich der Ausländeranteil an der Bevölkerung insgesamt seit 2006 kaum verändert hat, ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, gesunken.

Abbildung 3: Ausländeranteil an der Bevölkerung 2006 bis 2009



Ursache für diesen Rückgang des Ausländeranteils unter Kindern und Jugendlichen ist die Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 2000. Seit diesem Zeitpunkt können Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn ihre Eltern bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Ein Blick auf die Zahl der ausländischen Geburten in Niedersachsen in den Jahren 1999 und 2000 zeigt, welche Folgen diese Gesetzesänderung hatte. Wurden 1999 6.929 Geburten ausländischer Kinder in Niedersachsen registriert, waren es ein Jahr später nur noch 3.869. Dies entspricht einem Rückgang um 44%. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Geburten insgesamt lediglich um etwa ein Prozent zurückgegangen. Das bedeutet aber, dass der Rückgang der Geburtenzahl ausländischer Kinder fast ausschließlich auf die Gesetzesänderung und nicht auf eine gravierende Veränderung der Geburtenrate unter ausländischen Frauen zurückzuführen ist.

Entsprechend geht auch die Zahl der ausländischen Kinder seit dem Jahr 2000 zurück. Die Ausländerstatistik wird damit für die Frage, wie hoch der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist, immer weniger aussagefähig, und zwar insbesondere für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen.

Merkmale des Migrationshintergrundes

Auch im Mikrozensus wird der Migrationshintergrund nicht direkt erfasst. Vielmehr werden verschiedene Einzelmerkmale zum Zuzug nach Deutschland, zur Einbürgerung und zur Staatsangehörigkeit erhoben. Nach Definition des Statistischen Bundesamtes zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund „*alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil*" (Statistisches Bundesamt 2006, S. 6).

Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund gehören auch eingebürgerte Ausländer, Aussiedler oder eben Kinder ausländischer Eltern, die mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben. Dies wird aber weder in der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung noch in den Einwohnermelderegistern der Gemeinden erfasst. Lediglich im Mikrozensus, für den jährlich 1% der Bevölkerung befragt wird, werden diese Merkmale erhoben. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2008 für Niedersachsen lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei insgesamt 16,3%. In der Gruppe der unter Sechsjährigen lag der Anteil bei 29,3% und bei unter 18-Jährigen bei 25,5%.[11] Dies macht noch einmal sehr deutlich, dass der Ausländeranteil an der Bevölkerung den Anteil der Einwohner mit Zuwanderungsgeschichte stark unterschätzt. Da Daten aus dem Mikrozensus aber nicht auf Gemeindeebene vorliegen, können sie im Rahmen der IBN nicht verwendet werden.

Diese Differenz zwischen Ausländeranteil, der lediglich die erste Staatsangehörigkeit berücksichtigt, und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund muss mit bedacht werden, wenn z.B. die wirtschaftliche oder soziale Lage betrachtet wird. Daten zur Beschäftigung, zum Sozialleistungsbezug, zur Arbeitslosigkeit und auch zur Bildung berücksichtigen lediglich die Gruppe der ausländischen Bevölkerung. Daten zum Migrationshintergrund liegen in diesen Bereichen nicht vor. Die Situation von Eingebürgerten, Aussiedlern oder Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Eltern im Ausland geboren wurden, kann daher nicht betrachtet werden. Wie Studien gezeigt haben, sind Eingebürgerte besser integriert, sind häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als Ausländer.[12] Wird nur die ausländische Bevölkerung betrachtet, ergibt sich damit eine insgesamt schlechtere Integrationsbilanz als bei Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund. Dies muss mit bedacht werden, wenn lediglich Daten zur Situation von Ausländern betrachtet werden können.

3.2.2 Veränderungen der wirtschaftlichen Situation

Im Rahmen der IBN werden von Beginn an verschiedene Aspekte der wirtschaftlichen Situation in den Jugendamtsbereichen erhoben. Dazu gehören die Wirtschaftsstruktur, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und deren Entwicklung sowie die finanzielle Situation der Bevölkerung.

3.2.2.1 Beschäftigte in den Wirtschaftssektoren

Der Strukturwandel der Wirtschaft findet Ausdruck in einer Schwerpunktverschiebung der Beschäftigten bzw. der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung hin zum Dienstleistungssektor. Das Verhältnis der verschiedenen Wirtschaftssektoren ist mit anderen Aspekten der Sozialstruktur verknüpft, Verschiebungen haben daher immer auch Auswirkungen auf andere Bereiche der Gesellschaft.

2009 arbeiteten zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im Dienstleistungssektor, fast ein Drittel im produzierenden Gewerbe (Abbildung 4). Im landwirtschaftlichen Sektor sind entsprechend nur noch wenige Beschäftigungsverhältnisse zu finden. Seit 2005 hat sich der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tendenziell weiter erhöht, während die Zahl der Beschäftigten im industriellen Sektor zurückgegangen ist. Diese Veränderung ist jedoch nicht statistisch signifikant.

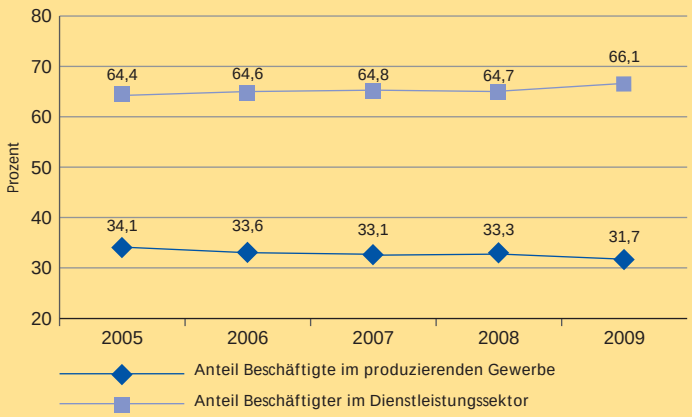
Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus in Niedersachsen 2005 bis 2009

- Seit 2005 ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung Niedersachsens gesunken und der Anteil der Älteren hat zugenommen. Entsprechend kann von einer Alterung der Bevölkerung gesprochen werden.
- Der Ausländeranteil an der Bevölkerung ist seit 2005 relativ konstant. In der Gruppe der Kinder und Jugendlichen ist er allerdings gesunken. Dies ist jedoch vor allem Folge der Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts.

[11] Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010.

[12] Seifert (2011).

Abbildung 4: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Wirtschaftssektoren 2005 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Die ausgewiesenen Beschäftigtenquoten berücksichtigen lediglich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Selbständige, Beamte und mithelfende Familienangehörige werden nicht berücksichtigt.

Ebenfalls unberücksichtigt bleibt der Umfang der Beschäftigung. Es gehen sowohl Vollzeitbeschäftigte wie Teilzeit- oder stundenweise Beschäftigte ein.

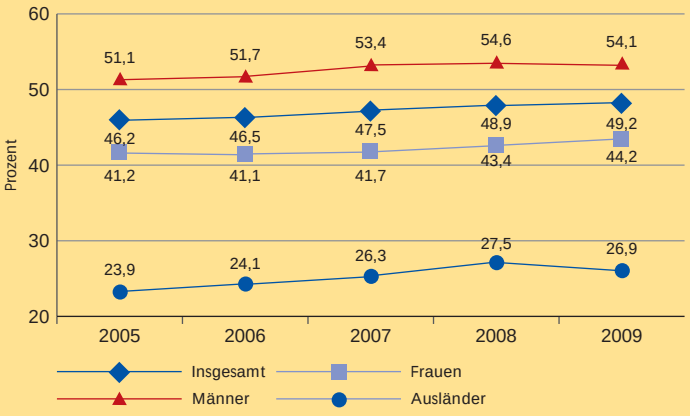
3.2.2.2 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Ein weiterer Aspekt der wirtschaftlichen Situation ist das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Hierzu wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren bezogen. Neben dem Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt werden in der IBN auch die Quoten für die weibliche, die männliche sowie die ausländische Bevölkerung berechnet.

Die folgende Abbildung 5 gibt Auskunft über die Entwicklung dieser Quoten seit 2005. Schon der Verlauf der Kurven verdeutlicht, dass das Beschäftigungsniveau seit 2005 signifikant angestiegen ist. Gingen im Jahr 2005 im Durchschnitt der an der IBN beteiligten Jugendamtsbereiche 46,2% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, waren es 2009 49,2%.

Wie die Abbildung ebenfalls zeigt, unterscheiden sich die Erwerbsquoten von Frauen und Männern deutlich voneinander. Männer gehen häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als Frauen. Die Differenz liegt bei 10%. Obwohl die Erwerbsquoten beider Geschlechter im Zeitverlauf angestiegen sind, ist der Abstand fast gleich geblieben.

Abbildung 5: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009

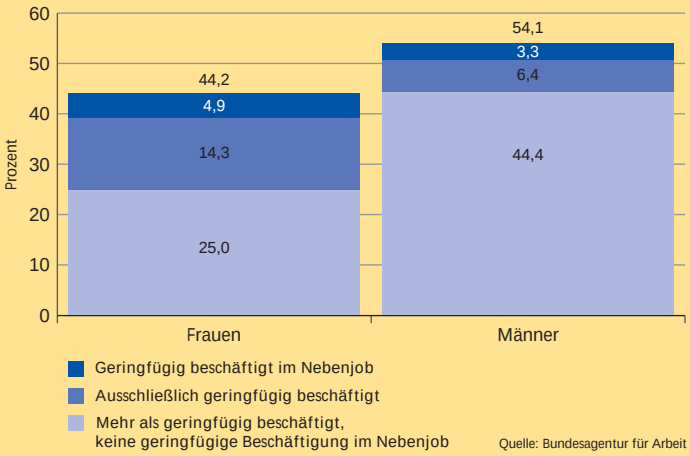


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Von der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist ein sehr viel geringerer Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigt. 2005 war es knapp ein Viertel, 2009 ist der Anteil auf etwas über ein Viertel angestiegen.

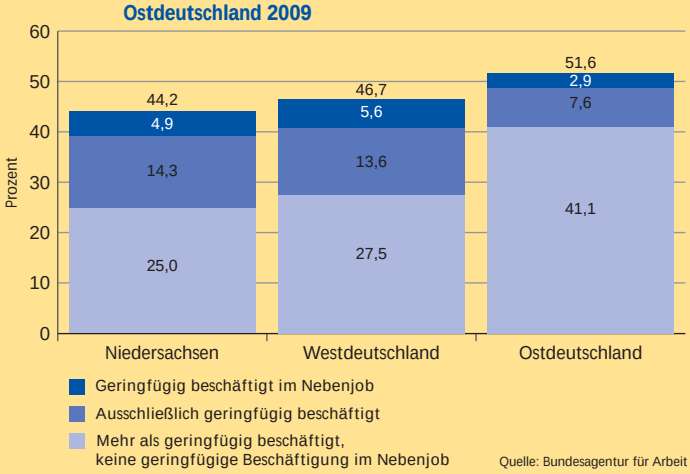
Seit 2009 wird im Rahmen der IBN auch die geringfügige Beschäftigung betrachtet. Ausgewiesen wird hierbei, wie hoch der Anteil der geringfügig Beschäftigten an der weiblichen bzw. männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist. Die folgende Abbildung 6 weist die Kennzahlenergebnisse für das Jahr 2009 aus.

Abbildung 6: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 7: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen Bevölkerung in Niedersachsen sowie West- und Ostdeutschland 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Wie sich zeigt, sind Frauen zwar einerseits seltener als Männer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, gleichzeitig befinden sich Frauen aber häufiger nur in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis. 14,3% der weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter waren 2009 in Niedersachsen lediglich geringfügig beschäftigt. Bei den Männern ist der Anteil nicht einmal halb so hoch. Betrachtet man die geringfügige Beschäftigung im Nebenjob, ist der Unterschied zwischen Frauen und Männern weitaus geringer. 4,9% der Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren gehen einer geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob nach und 3,3% der Männer.

Im Hinblick auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Frauen lohnt es sich, einen Vergleich mit West- und Ostdeutschland zu ziehen. Wie die folgende Abbildung 7 zunächst zeigt, ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote von Frauen in Niedersachsen auch im Vergleich mit Westdeutschland relativ niedrig. In Ostdeutschland sind insgesamt deutlich mehr Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren versicherungspflichtig beschäftigt.

Auffällig ist auch, dass die ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Frauen in Niedersachsen weiter verbreitet ist als in West- und insbesondere als in Ostdeutschland. Während 14,3% der Frauen im Erwerbsalter in Niedersachsen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, ist dieser Anteil in den östlichen Bundesländern nur halb so hoch.

Geringfügige Beschäftigung

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt dann vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 400,-- € nicht überschreitet, und zwar unabhängig von der wöchentlichen Stundenzahl.
Der Arbeitgeber zahlt eine pauschale Abgabe (Kranken- und Rentenversicherung sowie Pauschalsteuer).

3.2.2.3 Finanzielle Situation der Bevölkerung

Ebenso wie die Zahl der Beschäftigten ist auch die Kaufkraft der Bevölkerung seit 2005 angestiegen (Abbildung 8). Standen der Bevölkerung in den beteiligten Jugendamtsbereichen 2005 noch durchschnittlich 17.438 Euro im Jahr für den Konsum zur Verfügung, waren es fünf Jahre später fast 1.000 Euro mehr. Dies entspricht einem Anstieg um etwas mehr als 5%.

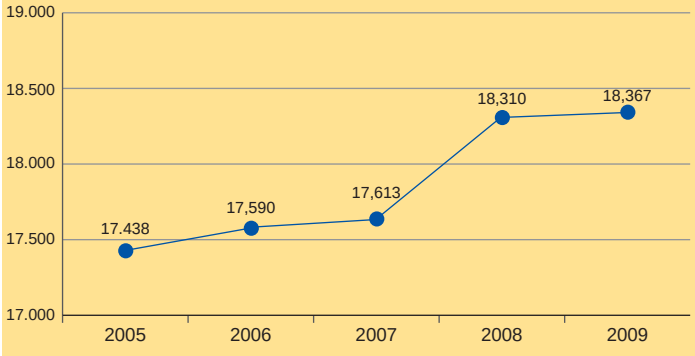
Bedenkt man, dass im gleichen Zeitraum auch ein Anstieg der Preise zu beobachten ist, wird dieser Befund einer steigenden Kaufkraft allerdings relativiert. Der Anstieg der Kaufkraft dürfte die Teuerungsraten höchstens ausgleichen.

Kaufkraft

Die Kaufkraft wird als die Geldsumme definiert, die einem Wirtschaftssubjekt in einem bestimmten Zeitraum zur Verfügung steht. Vereinfacht weist die Kaufkraft die Summe aller Nettoeinkünfte innerhalb einer Region aus und ist ein wichtiger Indikator für das Konsumpotential der dort lebenden Wohnbevölkerung.

Basis für die Berechnung der Kaufkraft sind die Ergebnisse der amtlichen Lohn- und Einkommenssteuerstatistiken. Neben den Erwerbseinkommen werden auch Transferleistungen berücksichtigt.

Abbildung 8: Kaufkraft pro Kopf in Euro 2005 bis 2009



Quelle: Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg

Verbraucherinsolvenz

Die Verbraucher- oder Privatinsolvenz ist ein vereinfachtes Insolvenzverfahren für Privatpersonen, die drei Phasen gegliedert ist: 1. außergerichtlicher Einigungsversuch, 2. gerichtliches Schuldenbereinigungsverfahren und 3. vereinfachtes Insolvenzverfahren mit anschließender Wohlverhaltensphase.

Mit der Zahl der Verbraucherinsolvenzen werden die innerhalb eines Jahres durch Gerichtsentscheid eröffneten oder mangels Masse abgewiesenen Verfahren sowie die Verbraucherinsolvenzen, bei denen der vorgelegte Schuldenbereinigungsplan angenommen wurde, erfasst. Es werden jeweils nur die Personen berücksichtigt, die am Beginn der sechsjährigen Wohlverhaltensphase stehen. Während dieser Zeit werden sie nicht ein zweites Mal erfasst.

Hinweise auf die finanzielle Situation der Bevölkerung in Niedersachsen gibt auch die Kennzahl zur Anzahl von Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner, die 2009 in das IBN-Kennzahlenset aufgenommen wurde. Demnach waren im Durchschnitt 17,5 Verbraucherinsolvenzen pro 10.000 Einwohner in Niedersachsen zu verzeichnen. Es gilt abzuwarten, wie sich diese Zahlen weiter entwickeln werden. Zahlen des Statistischen Bundesamtes von 2008 zeigen, dass in Niedersachsen nach Hamburg und dem Saarland die höchste Zahl der Verbraucherinsolvenzen bezogen auf die Einwohnerschaft zu verzeichnen ist.[14]

Warum führte aber der Beschäftigungszuwachs, der im vorangegangenen Abschnitt festgestellt wurde, nicht zu einer Nettoerhöhung der Kaufkraft? Neben der Frage der Lohnentwicklung, die mit Hilfe der vorliegenden Daten nicht untersucht werden kann, spielt hier auch der Beschäftigungsumfang bzw. das Arbeitsvolumen eine Rolle.[13] So besteht eine positive Korrelation zwischen der Beschäftigtenentwicklung und dem Anteil ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen. D.h., eine Zunahme der Beschäftigungsverhältnisse geht auch mit einer zunehmenden Zahl von Frauen einher, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind. Das deutet darauf hin, dass der Zuwachs an Beschäftigung nicht mit einer entsprechenden Steigerung des Arbeitsvolumens einhergegangen ist. Das Ansteigen des Beschäftigungsniveaus resultiert daher zwar in einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, aber nicht in einem Anstieg der Kaufkraft und ebenfalls nicht in einem Rückgang des Bezugs von SGB-II-Leistungen (vgl. Kapitel 3.2.3, Seite 39f.).

[13] Vgl. Wanger (2005).

[14] Angele et al. (2008).

Veränderungen der wirtschaftlichen Situation in Niedersachsen 2005 bis 2009

- Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in allen Bevölkerungsgruppen seit 2005 angestiegen.
- Frauen sind seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Männer. Sie gehen häufiger als Männer nur einer geringfügigen Beschäftigung nach.
- Im Vergleich zu Westdeutschland und insbesondere zu Ostdeutschland sind niedersächsische Frauen seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt und gehen gleichzeitig häufiger einer geringfügigen Beschäftigung nach.
- Die Kaufkraft der Bevölkerung ist im Zeitverlauf zwar angestiegen, bedenkt man die Teuerungsrate, dürften der Bevölkerung 2009 aber nicht mehr Geld zum Konsum zur Verfügung stehen.

3.2.3 Veränderungen der sozialen Lage

Um die soziale Lage der Bevölkerung zu beschreiben, werden im Rahmen der IBN Kennzahlen zum Bezug von SGB-II-Leistungen sowie zur Arbeitslosigkeit berechnet.

3.2.3.1 Bezug von Leistungen nach dem SGB II

Seit 2005 sind Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im Sozialgesetzbuch II (SGB II), der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zusammengelegt. Damit löst die SGB-II-Quote die frühere Sozialhilfequote als Indikator für sozio-ökonomisch prekäre Lebenslagen ab. Da sich die SGB-II-Quote wie die frühere Sozialhilfequote auf den Bezug von staatlichen Transferleistungen bezieht, spricht man in diesem Zusammenhang auch von „bekämpfter Armut".Die materielle Situation von Familien ist von großer Bedeutung für die Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen. Sie bestimmt den Spielraum, innerhalb dessen Kinder und Eltern ihr Leben gestalten können. Sie beeinflusst die Wohnsituation, die Ausstattung mit Spielzeug und Lernmaterialien und die Möglichkeiten zur Teilhabe an den Aktivitäten Gleichaltriger.[15] Sie hat damit auch Einfluss auf die Bildungschancen und die zukünftigen Erwerbs- und Einkommenschancen von Kindern.[16] Folgen von Armut sind im Gesundheitsstatus von Kindern festzustellen und Kinder aus armen Familien sind häufiger Gewalt ausgesetzt.[17] Zwar können Armutslagen durch entsprechende Strategien der Eltern und Kinder selbst bewältigt werden. Bei vielfältigen und komplexen Belastungen gelingt ein Ausgleich aber immer schlechter.[15]

So verwundert es nicht, dass die Auswertung der amtlichen Jugendhilfestatistik für Deutschland ergab, dass knapp 59% der Kinder und Jugendlichen, die 2007 Hilfen zur Erziehung erhalten haben, aus Familien kommen, die auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. In der Gruppe der Kinder und Jugendlichen, die mit einem allein erziehenden Elternteil zusammenleben, ist dieser Anteil noch höher.[18] Ein hoher Anteil Transferleistungsbezieher müsste daher eigentlich auch mit einer besonders hohen Zahl an Jugendhilfeleistungen einhergehen. Ob hier tatsächlich ein Zusammenhang besteht und wenn ja, wie stark dieser Zusammenhang zwischen SGB-II-Quote und Jugendhilfeleistungen ist, wird in Kapitel 5.2 (S. 102f.) genauer untersucht.

Die Chancen von Kindern und Jugendlichen, die aus wirtschaftlich schlechter gestellten Familien kommen, auf Bildung und Teilhabe zu verbessern, ist mittlerweile erklärtes Ziel der Politik. Zu Beginn des Jahres 2011 trat das „Bildungs- und Teilhabepaket" in Kraft, das Kinder und Jugendliche durch Sach- und Dienstleistungen bei ihrer gesellschaftlichen Teilhabe unterstützen soll. Die Leistungen, die im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gewährt werden, sollen Kindern und Jugendlichen direkt zu Gute kommen.

Verfügbarkeit von Daten zum SGB II

2005 wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im SGB II zusammengefasst. Die IBN hat daher von Beginn an Kennzahlen entwickelt, die auf der SGB-II-Systematik beruhen.

Daten zum Bezug von SGB-II-Leistungen stehen nur bei der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Verlässliche und vollständige Daten zum SGB-II-Bezug lagen hier erst spät vor. Erst ab 2007 konnten alle Kennzahlen zum SGB-II-Bezug auch für alle beteiligten Jugendämter berechnet werden.

[15] Vgl. z.B. Hock et al. (2000).

[16] Vgl. z.B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010).

[17] Vgl. z.B. Lambert und Kurth (2007), Robert-Koch-Institut (2008).

[18] Vgl. Rauschenbach, Pothmann und Wilk (2009).

An dieser Stelle wird es zunächst darum gehen, die Entwicklung der SGB-II-Quoten im Zeitverlauf zu betrachten.

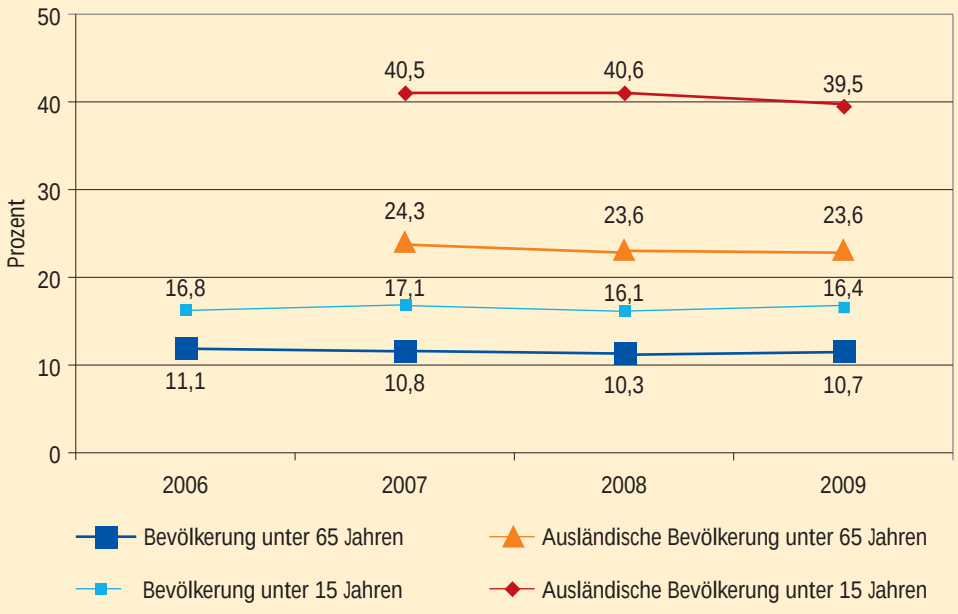
Die folgende Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der SGB-II-Quoten von 2006 bis 2009. Da Leistungen nach dem SGB II nur bis zum Alter von 65 Jahren bezogen werden können, wird die Quote auf die Bevölkerung bis 64 Jahre bezogen. Daneben wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren an der Bevölkerung ausgewiesen, die in Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosengeld-II-Empfängern leben und damit Sozialgeld erhalten. Beide Quoten werden sowohl für die Bevölkerung insgesamt als auch für die ausländische Bevölkerung ausgewiesen. Da im Rahmen der IBN solide Daten erst ab dem Jahr 2007 vorliegen, wurden zusätzlich Daten aus der amtlichen Sozialberichterstattung des Statistischen Bundesamtes berücksichtigt.[19]

Wie die Abbildung deutlich macht, hat sich der Anteil der Personen, die auf Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende angewiesen sind, im betrachteten Zeitraum kaum verändert. Etwas mehr als jeder zehnte Einwohner Niedersachsens unter 65 Jahren war demnach in den letzten Jahren auf diese Transferleistung angewiesen. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei der Betrachtung der Zeitreihe der Armutsgefährdungsquoten in Niedersachsen.[20]

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren, die Sozialgeld erhalten, ist deutlich höher als der Anteil der SGB-II-Leistungsempfänger an der unter 65-Jährigen Bevölkerung insgesamt. 2009 wuchsen durchschnittlich 16,4% der unter 15-Jährigen in Familien mit SGB-II-Bezug auf. Auch im Hinblick auf diese Quote ist seit 2005 kaum eine Veränderung zu beobachten.

Die Quoten für die ausländische Bevölkerung liegen noch einmal deutlich über diesen Werten. Im Mittel war 2009 fast ein Viertel der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren im SGB-II-Bezug. Ausländische Kinder und Jugendliche sind am stärksten von Armut betroffen. Durchschnittlich etwa 40% von ihnen lebten 2009 in einer Familie, die auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen war.

Abbildung 9: Anteil Empfänger von Leistungen nach dem SGB II 2006 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Amtliche Sozialberichterstattung

[19] http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de

[20] Armutsgefährdungsquoten weisen den Anteil der Bevölkerung aus, der über weniger als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens verfügen, vgl. Huter und Eichhorn (2010).

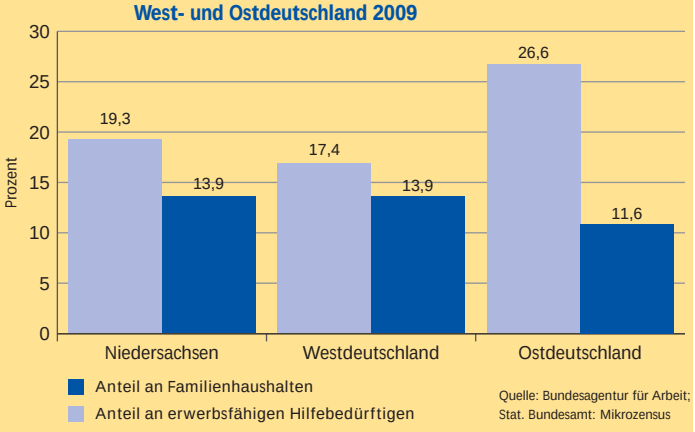
Erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige

Zentraler Begriff im SGB II ist die Erwerbsfähigkeit. Erwerbsfähig ist demnach, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann und nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit daran gehindert ist. Als erwerbsfähig gilt auch, wem vorübergehend z.B. aufgrund der Erziehung eines Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann. Auch dieser Personenkreis erhält Arbeitslosengeld II, wird aber nicht als arbeitslos gezählt.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die zusammen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Hierbei handelt es sich vor allem um Kinder.

Die folgende Abbildung 10 weist den Anteil der Ein-Eltern-Familien an allen Familienhaushalten sowie den Anteil der allein Erziehenden an allen erwerbsfähigen SGB-II-Empfängern aus. In Niedersachsen ist demnach der Anteil der Ein-Elternfamilien mit knapp einem Fünftel etwas höher als im westdeutschen Durchschnitt. In Ostdeutschland ist der Anteil der Familien allein Erziehender mit 26,6% erheblich höher.[21] Betrachtet man jedoch den Anteil der allein Erziehenden an den erwerbsfähigen SGB-II-Empfängern, ergibt sich ein umgekehrtes Bild: In Niedersachsen wie in Westdeutschland insgesamt liegt der Anteil bei 13,9%, während in Ostdeutschland nur 11,6% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen allein Erziehende sind.

Abbildung 10: Anteil allein Erziehender an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und an Familienhaushalten in Niedersachsen sowie West- und Ostdeutschland 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Stat. Bundesamt: Mikrozensus

Gleichzeitig ist in den östlichen Bundesländern aber die SGB-II-Quote, insbesondere für Kinder, deutlich höher als in Niedersachsen bzw. in Westdeutschland insgesamt. Ende 2009 waren in den ostdeutschen Bundesländern mehr als ein Viertel der unter 15-Jährigen für ihren Lebensunterhalt auf Sozialgeld angewiesen, im Westen waren es lediglich 13,7%. Wenn es also in Niedersachsen weniger Ein-Eltern-Familien gibt, bei niedrigeren SGB-II-Quoten aber höhere Anteile allein Erziehender unter den SGB-II-Empfängern festzustellen sind, bedeutet das, dass das Risiko für allein Erziehende, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, in Niedersachsen höher ist als in den beiden östlichen Bundesländern.

3.2.3.2 Arbeitslosigkeit

Der Blick auf die soziale Lage der Bevölkerung wird durch die Untersuchung der Entwicklung von Arbeitslosigkeit in Niedersachsen vervollständigt. In der IBN wird hierzu die Arbeitslosenquote abgebildet sowie der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt und im Jugendalter. Alle Anteile werden sowohl für die Gruppe der Frauen, der Männer als auch für die Gruppe der Ausländer berechnet.

Arbeitslosenquoten

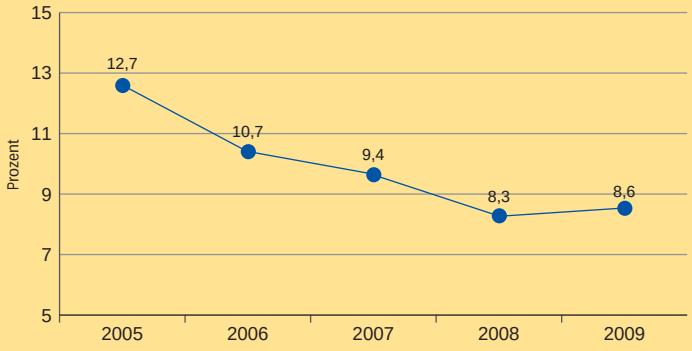
Arbeitslosenquoten zeigen die relative Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots an, indem sie die registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen, d.h., den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen in Beziehung setzt.

Arbeitslosenquoten werden von der Bundesagentur für Arbeit für Kreise, kreisfreie Städte sowie für die Geschäftsstellen der Arbeitsagenturbezirke berechnet, nicht jedoch für kreisangehörige Gemeinden.

In der IBN werden die Arbeitslosenquoten der Landkreise abgebildet, und zwar auch für die Landkreise, in denen kreisangehörige Gemeinden eigene Jugendämter unterhalten. Arbeitslosenquoten der kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt beziehen sich auf die Geschäftsstellen der Arbeitsagentur, zu der die Gemeinde gehört. Oftmals gehören zu diesen Geschäftsstellen mehrere Gemeinden.

Die folgende Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit 2005. Die Graphik macht deutlich, dass diese Quote bis 2008 kontinuierlich gesunken ist. Von 2008 bis 2009 war ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Insgesamt kann aber von einem signifikanten Rückgang der Arbeitslosenquote bis 2009 gesprochen werden.

Abbildung 11: Arbeitslosenquoten 2005 bis 2009



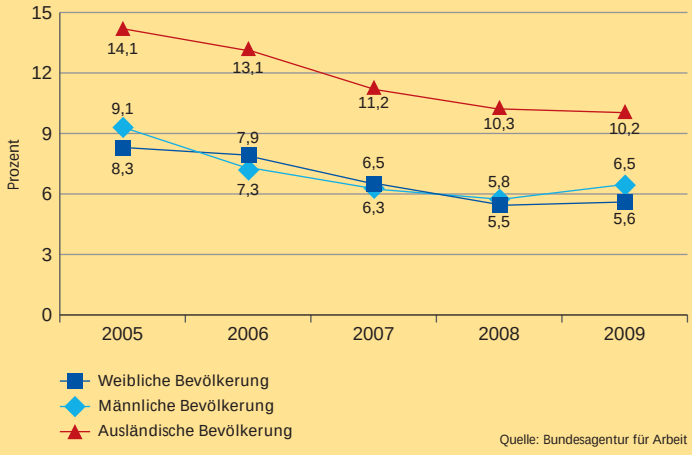
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Auch wenn man die Anteile der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrachtet – hier wird wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Altersgruppe der 15- bis unter 65-Jährigen herangezogen – zeigt sich dieser signifikante Rückgang der Arbeitslosigkeit (Abbildung 12).

Die Anteile von Arbeitslosen an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter unterscheiden sich dabei kaum voneinander. Seit 2005 ist der Anteil der arbeitslosen Frauen aber etwas stärker zurückgegangen als der Anteil in der Gruppe der Männer.

Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ist auch bei der ausländischen Bevölkerung festzustellen. Ebenso wie beim Bezug von SGB-II-Leistungen zeigt sich aber auch hier, dass der Anteil der Arbeitslosen in dieser Gruppe höher ist als in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt. 2005 waren 14,1% der Ausländerinnen und Ausländer zwischen 15 und 64 Jahren arbeitslos gemeldet. Dieser Anteil sank bis 2009 auf 10,2%.

Abbildung 12: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009

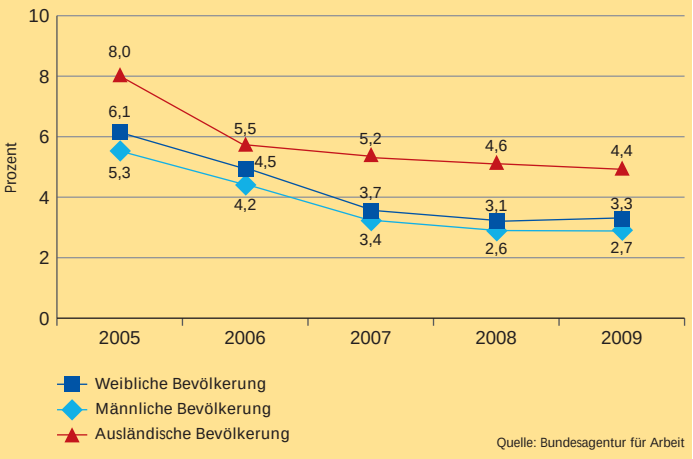


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im Zeitverlauf zurückgegangen wie Abbildung 13 ausweist. Waren 2005 im Durchschnitt noch 6,1% der 15- bis 24-jährigen Frauen und 5,3% der gleichaltrigen Männer arbeitslos gemeldet, lagen diese Anteile 2009 nur noch bei 3,3% bzw. 2,7%.

Erneut sind ausländische Jugendliche stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als junge Erwachsene der betrachteten Altersgruppe insgesamt. Auch für diese Gruppe ist aber ein Rückgang zu verzeichnen. Waren 2005 noch 8% der ausländischen jungen Erwachsenen arbeitslos, sank dieser Anteil auf 4,4% 2009. Der Abstand zur Bevölkerung insgesamt ist zudem bei der Jugendarbeitslosigkeit geringer.

Abbildung 13: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

3.2.3.3 Kriminalität

Kriminalität ist auch eine Reaktion auf soziale Belastungen und gleichzeitig ein wichtiger Indikator für die Lebensqualität in einer Kommune. Je geringer die Kriminalitätsrate, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verbrechens zu werden. Eine niedrige Kriminalitätsrate bedeutet also höhere Sicherheit und ist damit auch ein Indikator für Lebens- und Wohnqualität.

Im Rahmen der IBN wird sowohl die Kriminalitätsrate als auch die Gewaltkriminalitätsrate ausgewiesen, die auf der Zahl der registrierten Straftaten bzw. Gewaltstraftaten basieren. Eine weitere Kennzahl gibt die Zahl der Tatverdächtigen 8- bis unter 21-Jährigen pro 10.000 Einwohner der gleichaltrigen Bevölkerung wieder.

Wie die folgende Abbildung 14 zeigt, schwankt die Kriminalitätsrate im betrachteten Zeitraum. Von 2005 bis 2006 ist ein Anstieg von 717 registrierten Straftaten pro 10.000 Einwohner auf 744 Straftaten festzustellen. Danach sinkt die Rate bis 2008, um schließlich 2009 wieder das Niveau von 2006 zu erreichen. Ähnliches gilt auch für die Gewaltkriminalitätsrate. Auch aufgrund dieser Schwankungen kann nicht von einer signifikanten Erhöhung der Kriminalität gesprochen werden.

Kriminalitätsrate

Die Kriminalitätsrate weist die Anzahl der registrierten Straftaten pro 10.000 Einwohner aus.

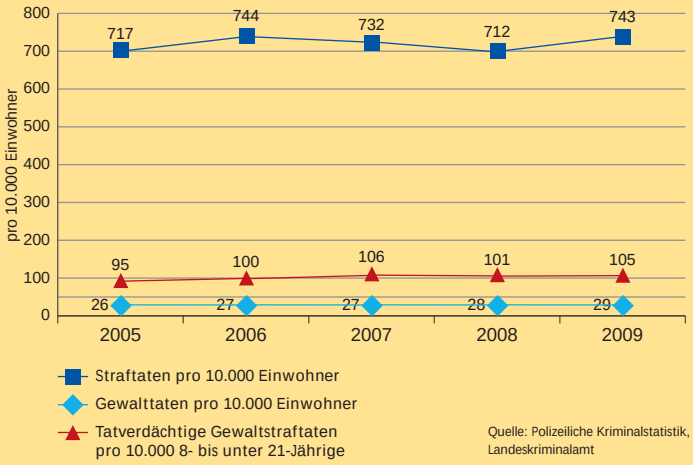
Bei der Gewaltkriminalitätsrate werden alle Straftaten aus diesem Bereich berücksichtigt. Dazu gehören u. a. Raub, räuberische Erpressung, gefährliche und schwere Körperverletzung, erpresserischer Menschenraub, Vergewaltigung und schwere Fälle sexueller Nötigung sowie Mord und Totschlag.

Hierbei ist davon auszugehen, dass die Zahl der Straftäter niedriger ist als die Zahl der Straftaten, da einer Person mehrere Straftaten zur Last gelegt werden können. Zudem ist von einem mehr oder weniger großen Dunkelfeld auszugehen, da nicht alle Straftaten auch tatsächlich zur Anzeige gebracht und damit in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik registriert werden.

Tatverdächtige

Tatverdächtige sind laut Polizeilicher Kriminalitätsstatistik alle Personen, die aufgrund eines polizeilichen Ermittlungsergebnisses zumindest aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte verdächtig sind, eine Straftat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäterschaft, Anstiftung oder Beihilfe.

Abbildung 14: Kriminalitätsraten 2005 bis 2009



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Landeskriminalamt

Ähnliches zeigt sich bei der Betrachtung der Zahl der Tatverdächtigen einer Gewaltstraftat pro 10.000 Einwohner im Alter von 8 bis unter 21 Jahre. Wurden 2005 im Durchschnitt 95 von 10.000 8- bis unter 21-Jährigen einer Gewaltstraftat verdächtigt, waren es 2009 105. Der Höchstwert wurde 2007 mit durchschnittlich 106 Tatverdächtigen erreicht.

Veränderungen der sozialen Situation in Niedersachsen 2005 bis 2009

- Der Anteil der Empfänger von SGB-II-Leistungen an der Bevölkerung hat sich seit 2006 kaum verändert.
- Kinder sind besonders häufig von Leistungen nach dem SGB II abhängig.
- Die SGB-II-Quote für die ausländische Bevölkerung liegt weit über dem Durchschnitt.
- Die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 in allen Bevölkerungsgruppen zurückgegangen.
- Die Kriminalitätsraten blieben unverändert.

3.3 Veränderungen der Sozialstruktur in den Vergleichsringen

Grundidee der IBN ist es, Jugendhilfeleistungen im Kontext sozialstruktureller Bedingungen zu betrachten. Wenn Jugendhilfeleistungen von der Sozialstruktur beeinflusst sind, sollten die Zahl und die Art der Jugendhilfeleistungen, die von Jugendämtern in Gebieten mit ähnlicher Sozialstruktur gewährt werden, ebenfalls weitgehend ähnlich sein. Um diese These überprüfen zu können, wurden bereits 2005 sogenannte „Vergleichsringe“ von Jugendämtern gebildet, in denen Jugendämter mit möglichst ähnlichen sozialstrukturellen Bedingungen zusammengefasst wurden. 2010 wurde eine neue Vergleichsringzuordnung vorgenommen, um den Veränderungen der sozialstrukturellen Bedingungen Rechnung zu tragen.

3.3.1 Verfahren der Vergleichsringeinteilung

Die Zuordnung der Jugendämter zu einem Vergleichsring erfolgte mit Hilfe zweier verschiedener statistischer Verfahren. Da im Rahmen der IBN eine Vielzahl von Kennzahlen zur Sozialstruktur erhoben werden, wurden zunächst Faktorenanalysen durchgeführt.

Die Faktorenanalyse ist ein statistisches Verfahren, das in der Sozialwissenschaft dazu genutzt wird, aus einer Vielzahl von Variablen voneinander unabhängige Faktoren herauszufiltern. Dabei werden diejenigen Kennzahlen, die stark miteinander korrelieren, zu Faktoren oder Dimensionen zusammengefasst. Eine hohe Korrelation zweier Kennzahlen steht dafür, dass zwei Phänomene mit großer Wahrscheinlichkeit gleichzeitig auftreten. Beispielsweise geht ein hoher Ausländeranteil an der Bevölkerung höchst wahrscheinlich auch mit einem hohen Anteil in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen einher – zumal Kinder und Jugendliche eine Teilmenge ausländischer Bevölkerung darstellen. Entsprechend müssten diese beiden Kennzahlen einem Faktor zugeordnet werden (vgl. Kapitel 3.3.3.1, S. 49).

Variablen, die in einer Faktorenanalyse unterschiedlichen Faktoren zugewiesen werden, korrelieren nicht oder nur wenig miteinander. So besteht beispielsweise kaum ein Zusammenhang zwischen dem Ausländeranteil an der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit. Entsprechend werden der Ausländeranteil und die prozentuale Bevölkerungsentwicklung auch verschiedenen Faktoren zugeordnet (vgl. Kapitel 3.3.3.1, S. 49).

Wofür die so gewonnenen Faktoren inhaltlich stehen, welche Dimension sie abbilden, muss anhand der Sichtung der Kennzahlen entschieden werden, die einem Faktor zugeordnet wurden. Wenn beispielsweise ein hoher Anteil von Einpersonenhaushalten, eine hohe Einwohnerdichte, ein geringer Anteil unter 18-Jähriger und ein hoher Ausländeranteil einem einzigen Faktor zugeordnet werden, dann deutet dies auf eine städtisch geprägte Bevölkerung hin. Die inhaltliche Beschreibung eines Faktors beruht also immer auf sozialwissenschaftlichem Hintergrundwissen.

Für jeden der Kennzahlenbereiche wurde eine solche Faktorenanalyse durchgeführt. Damit konnten die verschiedenen Kennzahlen der Bereiche Bevölkerung, wirtschaftliche und soziale Lage, Bildung und Betreuung jeweils zu Faktoren zusammengefasst werden. Jedem Jugendamt wurden damit auch sogenannte Faktorwerte zugeordnet, die angeben, wie stark ein Faktor in diesem Bereich ausgeprägt ist.

Diese Faktorenwerte, die die Ausprägung der Faktoren für die einzelnen Jugendämter wiedergeben, bildeten dann die Grundlage für die Einteilung der Jugendämter in Gruppen, die sich im Hinblick auf ihre sozialstrukturellen Bedingungen möglichst ähnlich sind. Um eine solche Gruppeneinteilung zu erhalten, wurde eine Cluster-Analyse durchgeführt. Auch dies ist ein erprobtes statistisches Verfahren, das dazu dient, Objekte – in diesem Fall Jugendämter – zu Gruppen oder Clustern zusammenzufassen. Dabei soll die Bedingung erfüllt sein, dass die Jugendämter innerhalb einer Gruppe hinsichtlich ihrer Sozialstruktur möglichst homogen, d.h. ähnlich sind. Gleichzeitig sollen die sozialstrukturellen Unterschiede zwischen den Clustern möglichst groß sein.[22] Zur Berechnung der Clustereinteilung wurden die Faktorwerte verwendet. D.h. zu einem Cluster wurden diejenigen Jugendämter zusammengefasst, die auf möglichst vielen Faktoren möglichst ähnlich hohe Faktorwerte aufweisen.

3.3.2 Vergleichsringe in Niedersachsen

Da für das Jahr 2009 im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung die Daten für alle örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen – also auch solchen, die sich nicht an der IBN beteiligen – beschafft wurden, wurden auch alle Jugendämter in die Vergleichsringberechnung mit aufgenommen. In der folgenden Aufstellung der Vergleichsringe, die die Ergebnisse der Clusteranalyse wiedergibt, sind die nicht an der IBN beteiligten Jugendämter mit zwei Sternen gekennzeichnet. Die Jugendämter, die derzeit nicht aktiv an der Arbeit der IBN teilnehmen, sind mit mit einem Stern gekennzeichnet.

Nach den Ergebnissen dieser Clusteranalyse wurden ergaben sich folgende Vergleichsringe:

[22] Es wurde eine zweistufige Clusterzentrenanalyse berechnet, wobei eine Anzahl von 8 Clustern vorgegeben wurde. Wie viele Fälle einem Cluster zugeordnet werden, entscheidet sich jedoch streng nach mathematischen Kriterien.

Vergleichsring 1
Region Hannover
Stadt Burgdorf**
Stadt Buxtehude
Stadt Laatzen
Stadt Langenhagen**
Stadt Lehrte
Stadt Wolfsburg

Vergleichsring 2
Stadt Braunschweig**
Stadt Celle
Stadt Delmenhorst**
Stadt Göttingen
Stadt Hannover
Stadt Hildesheim
Stadt Lüneburg
Stadt Oldenburg
Stadt Osnabrück
Stadt Stade**
Stadt Wilhelmshaven**

Vergleichsring 3
Landkreis Aurich
Landkreis Cloppenburg
Landkreis Emsland
Landkreis Grafschaft-Bentheim
Landkreis Leer
Landkreis Wittmund
Landkreis Vechta
Stadt Nordhorn

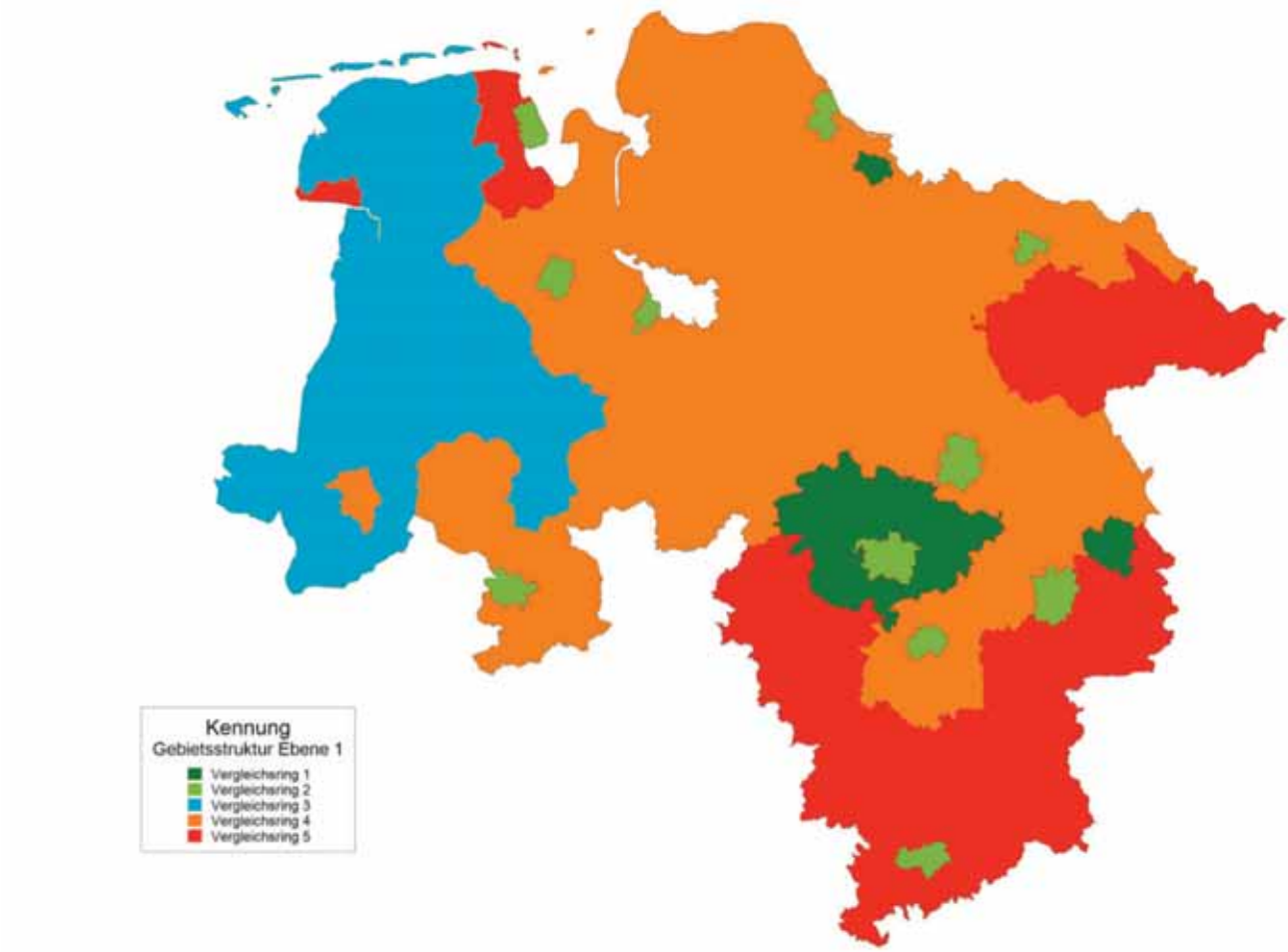
Vergleichsring 4
Landkreis Ammerland
Landkreis Celle
Landkreis Cuxhaven
Landkreis Diepholz
Landkreis Gifhorn
Landkreis Harburg**
Landkreis Hildesheim
Landkreis Lüneburg
Landkreis Nienburg
Landkreis Oldenburg
Landkreis Osnabrück
Landkreis Osterholz
Landkreis Peine
Landkreis Rotenburg (Wümme)
Landkreis Heidekreis
Landkreis Stade
Landkreis Verden
Landkreis Wesermarsch
Stadt Lingen

Vergleichsring 5
Landkreis Friesland
Landkreis Göttingen
Landkreis Goslar
Landkreis Hameln-Pyrmont
Landkreis Helmstedt
Landkreis Holzminden
Landkreis Lüchow-Dannenberg
Landkreis Northeim
Landkreis Osterode a.H.
Landkreis Schaumburg
Landkreis Uelzen
Landkreis Wolfenbüttel
Stadt Emden*
Stadt Salzgitter
Stadt Springe**

Die folgende Karte 1 zeigt die Verteilung der Vergleichsringe in Niedersachsen. Hier wird deutlich, dass die Jugendämter, die den Vergleichsringen 1 und 2 zugeordnet sind, über das ganze Land verteilt sind. Zu Vergleichsring 1 gehören neben dem Jugendamt der Region Hannover auch die regionsangehörigen Gemeinden Burgdorf, Laatzen, Langenhagen und Lehrte sowie die kreisangehörige Gemeinde Buxtehude im Landkreis Stade und die kreisfreie Stadt Wolfsburg. Im Vergleichsring 2 sind vor allem die großen Städte in Niedersachsen zusammengefasst.

In Vergleichsring 3 finden sich ausschließlich Jugendämter im nordwestlichen Niedersachsen. Vergleichsring 4 umfasst die meisten Jugendämter. Zu ihnen gehören vor allem die Landkreise im Kern sowie im nördlichen Niedersachsen. In Vergleichsring 5 sind die Landkreise im südlichen Niedersachsen zusammengefasst. Zu dieser Gruppe gehören aber auch der Landkreis Friesland sowie die Stadt Emden im nordwestlichen Niedersachsen sowie Lüchow-Dannenberg im Osten.

Karte 1: Vergleichsringe in Niedersachsen



3.3.3 Faktoren als Grundlage der Vergleichsringeinteilung

Welche Unterschiede bestehen zwischen den Vergleichsringen? Im Folgenden werden die zugrunde liegenden Faktoren der Vergleichsringeinteilung erläutert und anschließend dargestellt, wie diese Faktoren in den einzelnen Vergleichsringen ausgeprägt sind. Hier wird zudem ein Blick auf die Entwicklung der Sozialstruktur in den Vergleichsringen seit 2005 geworfen.

Die Reihenfolge der Faktoren ist dabei ebenso von Bedeutung wie die Reihenfolge der Kennzahlen, die einem Faktor zugeordnet werden. Der 1. Faktor, zu dem Kennzahlen zusammengefasst werden, erklärt den größten Anteil der Varianz. Die Folge hiervon ist, dass sich die Vergleichsringe im Hinblick auf die jeweils 1. Faktoren besonders stark unterscheiden. Ähnliches gilt auch für die Kennzahlen, die als erstes einem Faktor zugeordnet werden. Aus diesem Grund werden im Folgenden lediglich die wichtigsten Faktoren und Kennzahlen beschrieben.

3.3.3.1 Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung

Die Kennzahlen zum Bevölkerungsaufbau und zur Bevölkerungszusammensetzung wurden drei verschiedenen Faktoren zugeordnet (Tabelle 1). Zu Faktor 1 wurden sieben Kennzahlen zusammengefasst, die eine als städtisch zu charakterisierender Bevölkerungszusammensetzung beschreiben. Dazu gehört neben einer hohen Einwohnerdichte auch ein hoher Anteil Einpersonenhaushalte, ein geringer Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung und ein hoher Ausländeranteil.

Zu Faktor 2 gehören Kennzahlen, die sich auf die Bevölkerungsvorausberechnung bis 2021 beziehen[23] sowie die Entwicklung der Bevölkerung seit 2004. Auch der Anteil der unter Sechsjährigen an der Bevölkerung wird diesem Faktor zugeordnet. Diese Kennzahlen stehen zusammen für den Bevölkerungsrückgang in der Vergangenheit und in der Zukunft.

In Faktor 3 geht es schließlich um die Größe, d.h. die Zahl der Einwohner im Zuständigkeitsbereich der Jugendämter.

Tabelle 1: Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung

FAKTOR	BESCHREIBUNG	KENNZAHLEN
1	Städtische Merkmale	Hoher Anteil Einpersonenhaushalte, niedriger Anteil Haushalte mit Kindern, geringer Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren, niedriger Jugendquotient, hoher Altenquotient, hoher Ausländeranteil insgesamt und in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen, hohe Einwohnerdichte
2	Bevölkerungsentwicklung	Geringer Bevölkerungsrückgang insgesamt sowie der unter 18-jährigen bis 2021, niedriger Altenquotient 2021, hoher Anteil Bevölkerung unter 6 Jahren, geringer Rückgang der Bevölkerung seit 2004.
3	Größe	Einwohnerzahl, niedriger Altenquotient

Nach der Beschreibung der einzelnen Faktoren erfolgt am Ende dieses Kapitels noch einmal eine Zusammenfassung der Ergebnisse in einer tabellarischen Zusammenfassung.

[23] Hier wurde auf die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Niedersachsen zurückgegriffen, die vom Bevölkerungsstand am Ende des Jahres 2003 ausgeht. Sie beruht auf der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Mittlerweile liegt vom Statistischen Bundesamt die 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung vor. Eine aktuellere Bevölkerungsvorausberechnung auf Kreisebene in Niedersachsen gibt es zurzeit nicht. Obwohl die vorliegenden Daten veraltet sind, wurden sie in der Faktorenanalyse berücksichtigt, um auch diesen wichtigen Aspekt der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung mit einbringen zu können.

3.3.3.1.1 Faktor 1 Bevölkerungszusammensetzung: Städtische Merkmale

Die folgende Karte 2 veranschaulicht die Unterschiede zwischen den einzelnen Vergleichsringen im Hinblick auf die städtischen Merkmale. Die der Karte zugrunde liegenden Daten sind die Faktorenwerte der einzelnen Vergleichsringe. Der Mittelwert von Faktorwerten liegt dabei immer bei Null. Werte über Null stehen hier entsprechend für eine stärkere Ausprägung städtischer Merkmale, Werte unter Null dagegen deuten auf eine geringe Ausprägung dieser Merkmale und damit eher auf eine ländliche Bevölkerungsstruktur hin.

Erwartungsgemäß zeigt die Zusammensetzung der Bevölkerung in Vergleichsring 2 die stärkste Ausprägung städtischer Merkmale wie sie oben beschrieben wurden. Der Faktorwert liegt mit 1,26 deutlich über dem Mittelwert von Null. Auch die Bevölkerung in Vergleichsring 1 ist immer noch stark städtisch geprägt. Auch hier liegt der Faktorwert mit 0,66 noch über dem Durchschnitt.

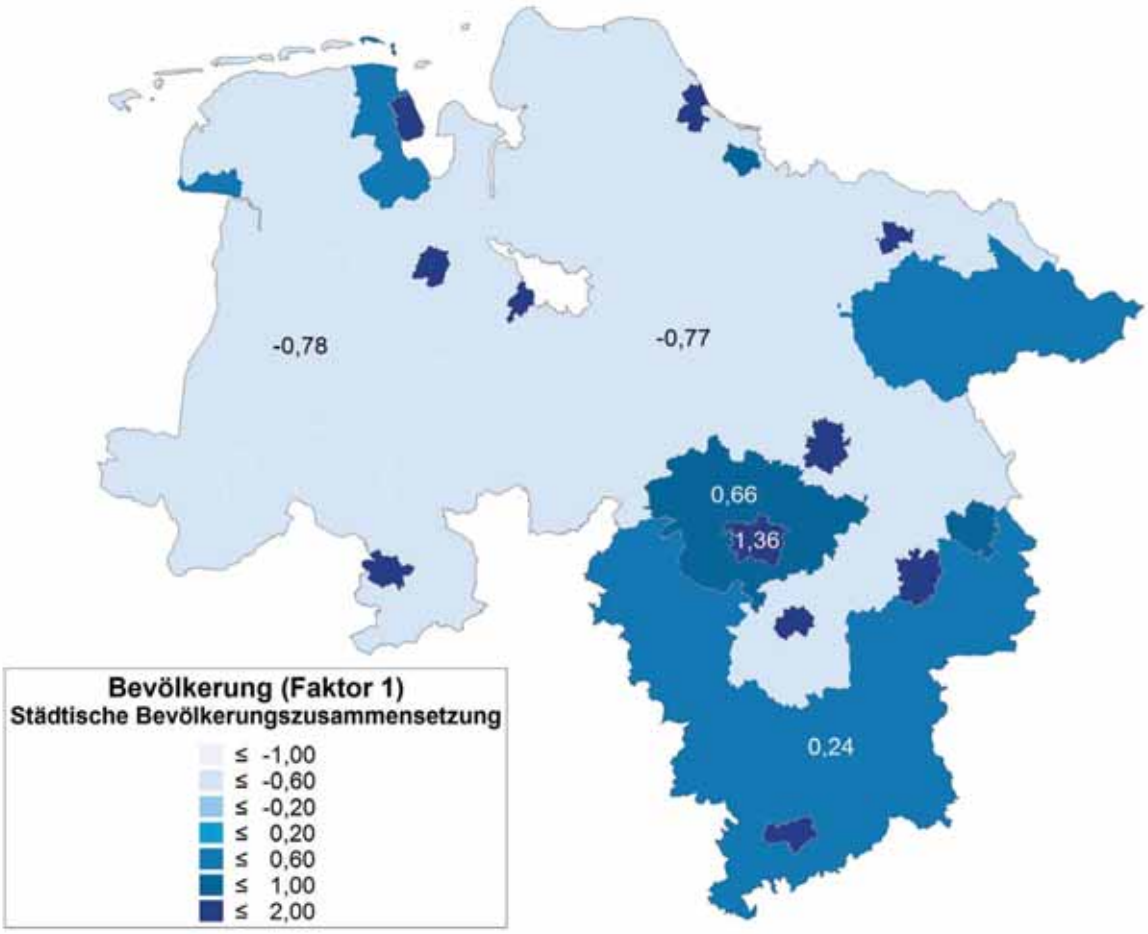
Im Gegensatz dazu stehen die Vergleichsringe 3 und 4 mit stark ländlicher Prägung. Hierfür stehen die negativen Faktorwerte von -0,78 bzw. 0,77.

Faktorwerte

Faktorwerte sind folgendermaßen zu interpretieren:

- Der Mittelwert von Faktorwerten ist immer Null. Werte nahe Null deuten also darauf hin, dass ein Faktor durchschnittlich ausgeprägt ist.
- Positive Faktorwerte deuten darauf hin, dass ein Faktor besonders stark ausgeprägt ist.
- Negative Faktorwerte bedeuten, dass ein Faktor nur unterdurchschnittlich ausgeprägt ist.

Karte 2: Faktor 1 Bevölkerungszusammensetzung – Städtische Merkmale in den Vergleichsringen



Nimmt man einzelne der Kennzahlen heraus, die zu diesen städtischen Merkmalen gehören, zeigen sich die Differenzen ebenfalls. In der folgenden Abbildung 15 ist der Anteil der Haushalte mit Kindern sowie der Einpersonenhaushalte in Niedersachsen und in den einzelnen Vergleichsringen abgebildet. Neben den Prozentanteilen sind auch die Standardabweichungen wiedergegeben.

Die Graphik veranschaulicht die unterschiedliche Zusammensetzung der Haushalte: In Vergleichsring 2, in dem die großen Städte zusammengefasst sind, ist der höchste Anteil Einpersonenhaushalte zu finden, in Vergleichsring 3, den Kreisen im nord-westlichen Niedersachsen dagegen der niedrigste Anteil. Umgekehrt sieht es bei den Haushalten mit Kindern aus. Ihr Anteil ist in Vergleichsring 3 am höchsten, in Vergleichsring 2 und auch in Vergleichsring 1 am niedrigsten. In Vergleichsring 5, in dem vor allem die Jugendämter im südlichen Niedersachsen zusammengefasst sind, ist ebenfalls ein niedriger Anteil Familienhaushalte und ein großer Anteil Einpersonenhaushalte festzustellen. Dass die Bevölkerungszusammensetzung in Vergleichsring 5 dennoch nur wenige städtische Merkmale aufweist, liegt u.a. daran, dass der Ausländeranteil in diesem Vergleichsring unter dem Landesdurchschnitt liegt (vgl. Abbildung 16).

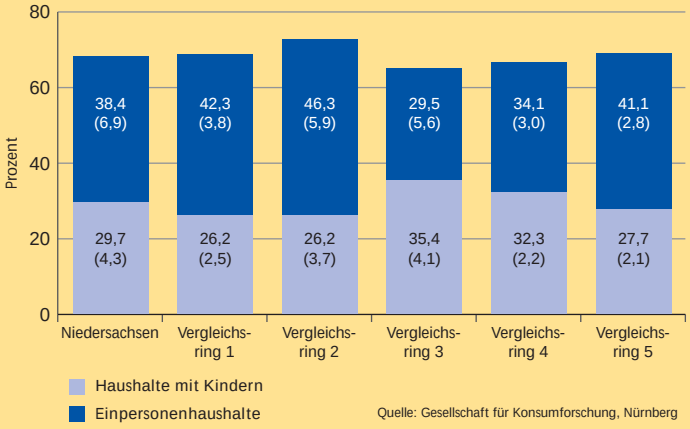
Standardabweichung

Die Standardabweichung ist ein Maß für die Streubreite von Werten rund um den Mittelwert. Sie gibt die durchschnittliche Entfernung aller gemessenen Ausprägungen eines Merkmals vom Durchschnitt an. 68% der Daten liegen im Bereich des Mittelwertes + bzw. – der Standardabweichung.

Betrachten wir hierzu das Beispiel des Anteils der Haushalte mit Kindern in Niedersachsen. Im Mittel liegt dieser Anteil in Niedersachsen – wie in Abbildung 15 ausgewiesen – bei 29,7%. Die Standardabweichung liegt bei 4,3%.Das bedeutet, dass 68% der Werte zwischen 25,4% (Mittelwert minus Standardabweichung) und 34% (Mittelwert plus Standardabweichung) liegen.

Betrachtet man die Standardabweichung in Niedersachsen und in den Vergleichsringen, fällt auf, dass die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert bei den Ergebnissen für gesamt Niedersachsen am höchsten ist. Sie beträgt beim Anteil der Einpersonenhaushalte 6,9 und beim Anteil der Haushalte mit Kindern 4,3. Die Standardabweichungen für die Kennzahlen der Vergleichsringe sind durchweg niedriger. Das bedeutet, dass die Werte der Jugendämter innerhalb der Vergleichsringe ähnlicher sind als zwischen den Vergleichsringen.

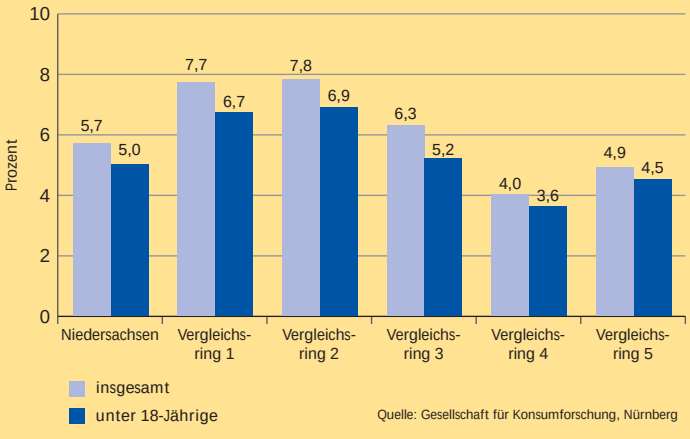
Abbildung 15: Anteil Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in den Vergleichsringen 2009



Quelle: Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg

Auch der Ausländeranteil gehört zu den Merkmalen, die Faktor 1 zugeordnet wurden. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung ist in den beiden städtischen Vergleichsringen 1 und 2 am höchsten. In Vergleichsring 4 macht diese Bevölkerungsgruppe dagegen den kleinsten Anteil aus.

Abbildung 16: Ausländeranteil an der Bevölkerung insgesamt sowie an der Bevölkerung unter 18 Jahren in den Vergleichsringen 2009



Quelle: Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg

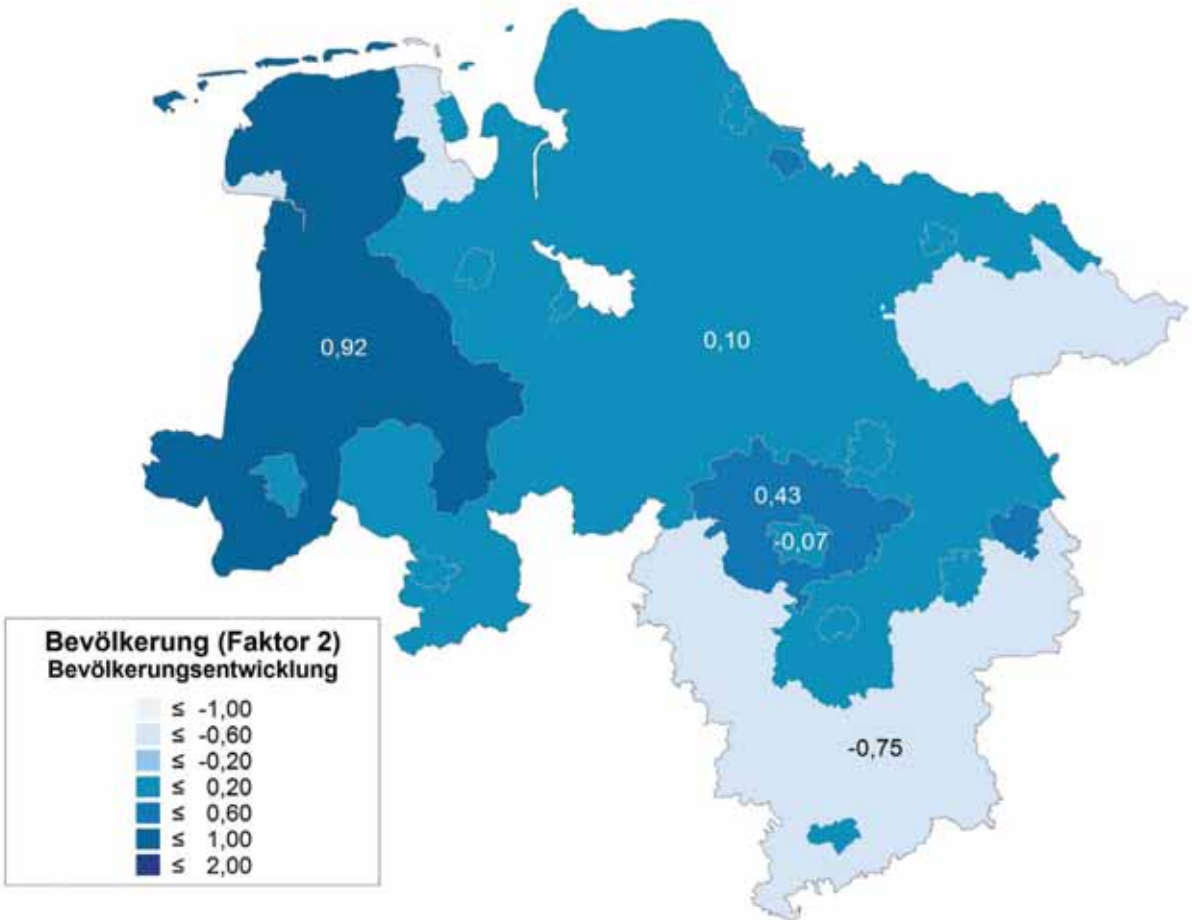
3.3.3.1.2 Faktor 2 Bevölkerungszusammensetzung: Bevölkerungsentwicklung

In Karte 3 sind die Faktorwerte für Faktor 2 dargestellt, in dem die Kennzahlen zur Bevölkerungsentwicklung zusammengefasst wurden. Da sowohl in der Bevölkerungsvorausberechnung als auch bei der vergangenen Entwicklung fast durchweg ein Bevölkerungsrückgang festzustellen ist, stehen positive Werte hier nicht für eine steigende Einwohnerzahl, sondern für einen geringeren Bevölkerungsrückgang. Negative Werte stehen für eine starke Abnahme der Einwohnerzahlen.

Demnach ist besonders im Bereich der Jugendämter des Vergleichsrings 5 ein starker Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Der Faktorwert liegt bei 0,75. Bereits von 2004 bis 2009 hat die Bevölkerung in diesen Gebietskörperschaften am stärksten abgenommen, der Anteil der unter Sechsjährigen an der Bevölkerung ist am niedrigsten. Bis 2021 wird hier ein besonders starker Bevölkerungsrückgang erwartet.

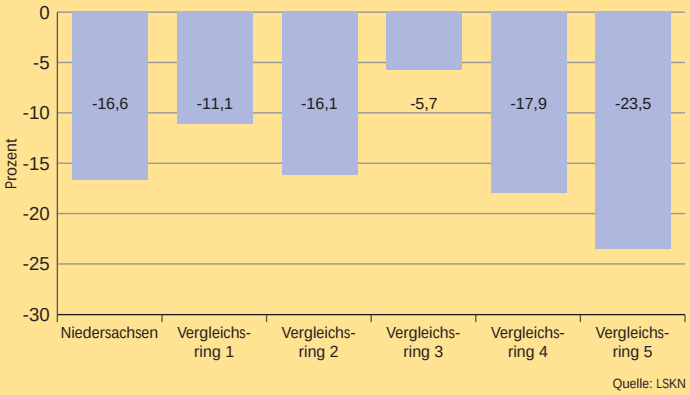
Das Gegenstück hierzu ist Vergleichsring 3. Hier ist seit 2004 noch ein geringer Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen, der Anteil der unter Sechsjährigen ist hier am höchsten und bis 2021 wird hier der geringste Bevölkerungsrückgang erwartet. Entsprechend liegt der Faktorwert hier mit 0,92 auch deutlich über dem Mittelwert von Null.

Karte 3: Faktor 2 Bevölkerungszusammensetzung – Bevölkerungsrückgang in den Vergleichsringen



Ein Blick auf die Kennzahl zur erwarteten Entwicklung der Bevölkerung unter 18 Jahren bis zum Jahr 2021 bestätigt dieses Bild noch einmal. Abbildung 17 zeigt, dass die Zahl der Kinder und Jugendlichen in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter, die zu Vergleichsring 5 gehören, am stärksten zurückgehen wird. 2021 erwartet man hier fast ein Viertel weniger Kinder und Jugendliche als 2003. In Vergleichsring 3 wird dagegen nur ein Rückgang um 5,7% erwartet.

Abbildung 17: Anteil Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in den Vergleichsringen 2009

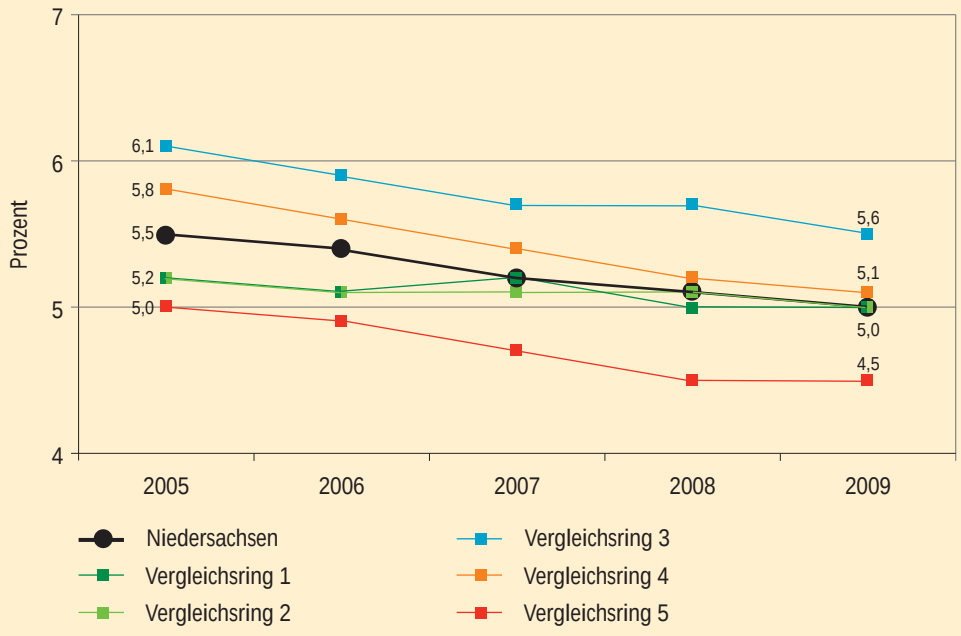


Quelle: LSKN

Betrachtet man die Entwicklung von 2005 bis 2009 in den Vergleichsringen, zeigt sich im Hinblick auf den Bevölkerungsaufbau überall ein Rückgang des Anteils von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung. Allerdings fällt dieser Rückgang unterschiedlich hoch aus. Abbildung 18 zeigt exemplarisch die Entwicklung des Anteils der unter Sechsjährigen seit 2005. In Niedersachsen insgesamt ist dieser Anteil von 2005 bis 2009 0,5% zurückgegangen. Dies ist ein Rückgang von 10%.

Vergleichsring 1 und 2, die eher städtisch geprägten Vergleichsringe, haben einen geringeren Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe zu verzeichnen. Er sank von 5,2% 2005 auf den niedersächsischen Durchschnittswert von 5%. Der stärkste Rückgang dieser Altersgruppe ist in Vergleichsring 4 zu finden. Dort sank er von 5,8% 2005 auf 5,1% 2009. In Vergleichsring 5 entspricht der Rückgang zwar dem Durchschnitt, da die Werte jedoch bereits 2005 unter dem Landeswert lagen, gilt dies auch für 2009.

Abbildung 18: Entwicklung des Anteils unter 6-Jähriger an der Bevölkerung in den Vergleichsringen 2005 bis 2007



Wie die einzelnen Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung charakterisiert werden können, ist in der folgenden Tabelle 2 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung

VERGLEICHSRING	FAKTOREN		
	Städtische Merkmale	*Bevölkerungsentwicklung*	*Größe*
1	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
2	weit über Durchschnitt	durchschnittlich	überdurchschnittlich
3	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	durchschnittlich
4	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich
5	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich

3.3.3.2 Faktoren zur wirtschaftlichen Lage

Auch die Kennzahlen zur Charakterisierung der wirtschaftlichen Lage wurden einer Faktorenanalyse unterzogen. Es ergaben sich sechs Faktoren.

Wie Tabelle 3 ausweist, werden auf Faktor 1 alle Kennzahlen zum Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zusammengefasst. Auch die Kaufkraft gehört zu diesem Faktor. Faktor 2 repräsentiert eine positive Beschäftigungsentwicklung seit 2004. Ebenfalls zu diesem Faktor gehört die ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Frauen. Auf den Zusammenhang von Beschäftigungsentwicklung und geringfügiger Beschäftigung von Frauen wurde bereits hingewiesen (vgl. Kapitel 3.2.2.3, S. 38f.).

Faktor 3 beschreibt die Wirtschaftsstruktur, d.h. das Verhältnis von produktivem Sektor und Dienstleistungssektor. Zu Faktor 4 wurden die Kennzahlen zur geringfügigen Beschäftigung von Männern sowie die geringfügige Beschäftigung von Frauen im Nebenjob zusammengefasst. Interessant ist hier, dass die ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Frauen zu Faktor 2 gehört.

Faktor 5 und 6 repräsentieren jeweils vor allem die kommunale Finanzsituation. Pro-Kopf-Verschuldung und Steuereinnahmekraft werden aber verschiedenen Faktoren zugeordnet, was bedeutet, dass sie kaum miteinander zusammenhängen. Zu Faktor 5 gehört auch die Kennzahl zur Anzahl der Bewerber pro Ausbildungsstelle, also ein Aspekt des Ausbildungsmarktes. Die gemeinsame Zuordnung von Pro-Kopf-Verschuldung und Bewerber-Stellen-Verhältnis bedeutet, dass in Kommunen mit hoher Verschuldung auch mehr Ausbildungsbewerber auf eine Ausbildungsstelle kommen. In Kommunen mit hoher Steuereinnahmekraft ist gleichzeitig auch eine höhere Anzahl von Verbraucherinsolvenzen zu beobachten (Faktor 6).

Tabelle 3: Faktoren zur wirtschaftlichen Situation

FAKTOR	BESCHREIBUNG	KENNZAHLEN
1	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquoten	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt sowie an der weiblichen, männlichen und ausländischen Bevölkerung, Kaufkraft
2	Bevölkerungsentwicklung	Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung seit 2004 insgesamt, von Frauen, Männern und Ausländern, ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Frauen
3	Wirtschaftsstruktur	Industrielle Prägung vs. Dienstleistungsprägung
4	Geringfügige Beschäftigung	Ausschließlich geringfügige Beschäftigung von Männern, geringfügige Beschäftigung im Nebenjob von Frauen und Männern
5	Kommunale Verschuldung	Pro-Kopf-Verschuldung, Bewerber pro Ausbildungsstelle
6	Finanzkraft	Steuereinnahmekraft, Verbraucherinsolvenzen

3.3.3.2.1 Faktor 1 Wirtschaftliche Lage: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

In Karte 4 werden die Faktorwerte der Vergleichsringe für Faktor 1 dargestellt, der Kennzahlen zum sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsniveau zusammenfasst. Das höchste Beschäftigungsniveau findet sich demnach in Vergleichsring 1, zu dem neben dem „Speckgürtel“ um Hannover auch die Stadt Wolfsburg und die Stadt Buxtehude gehören. Der Faktorwert liegt hier mit 1,36 weit über dem Mittelwert von Null. Hohe Anteile sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter finden sich auch in Vergleichsring 4. Niedrige Beschäftigungsquoten sind dagegen in Vergleichsring 3 zu finden. Hier liegt der Faktorwert mit -1,06 deutlich unter dem Durchschnitt. In den Städten des Vergleichsring 2 liegen die Beschäftigungsquoten etwas unter dem Landeswert.

Karte 4: Faktor 1 Wirtschaftliche Lage – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Vergleichsringen

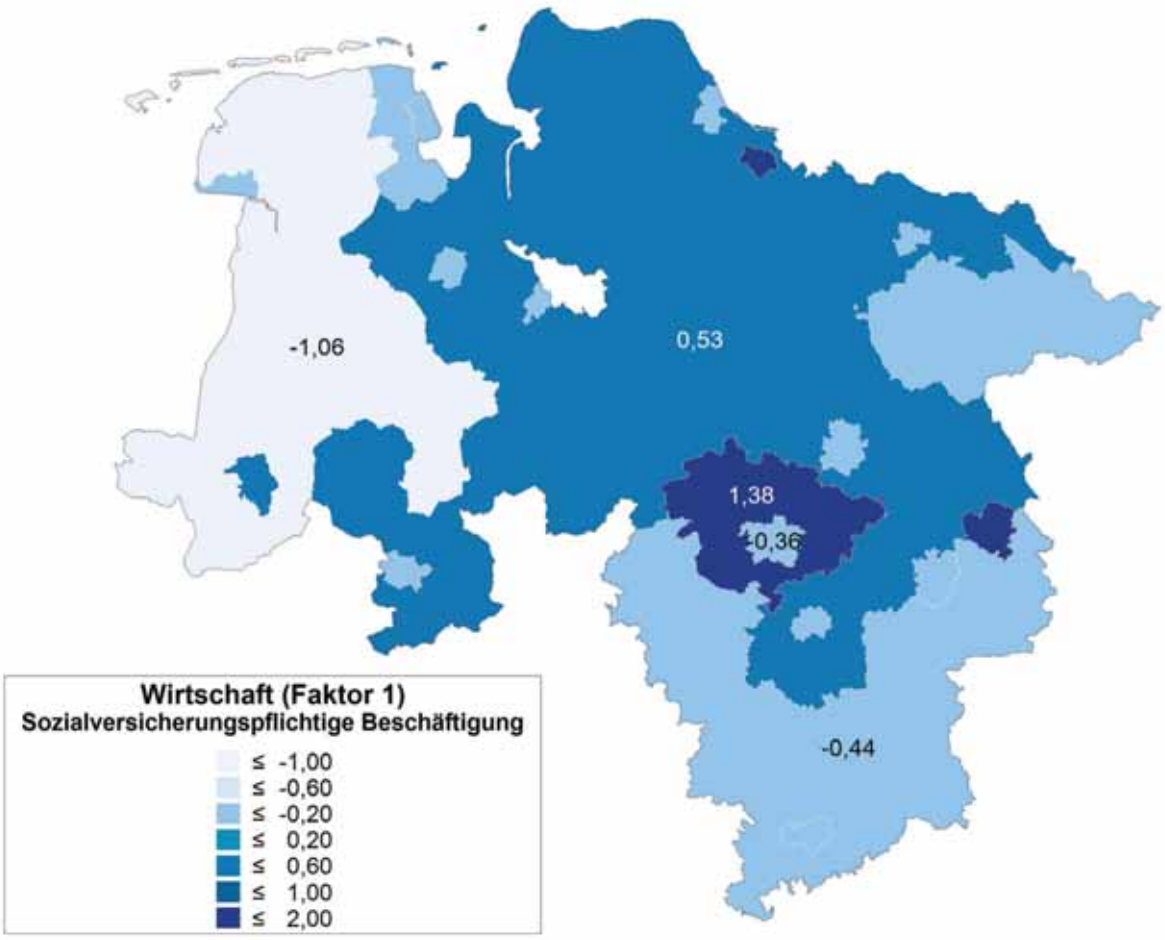
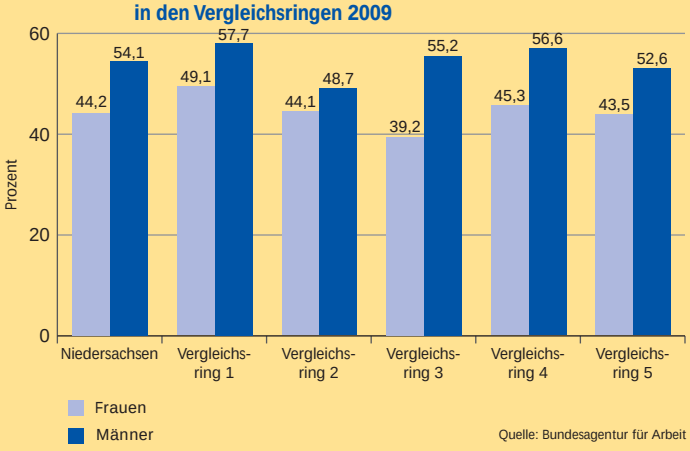


Abbildung 19 gibt den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren wieder. Beide Kennzahlen sind Faktor 1 zugeordnet. In der Graphik ist neben den Mittelwerten der Vergleichsringe auch der Durchschnitt für Niedersachsen dargestellt. In Vergleichsring 3 ist demnach die niedrigste Beschäftigungsquote von Frauen zu verzeichnen. Der Anteil der Männer, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, ist dagegen sogar etwas höher als der Durchschnitt. Damit ist aber auch der Abstand zwischen den Geschlechtern in Vergleichsring 3 am größten und die Beschäftigungsquote insgesamt liegt unter dem Durchschnitt. In Vergleichsring 2 ist dagegen der Unterschied zwischen Frauen und Männern am geringsten.

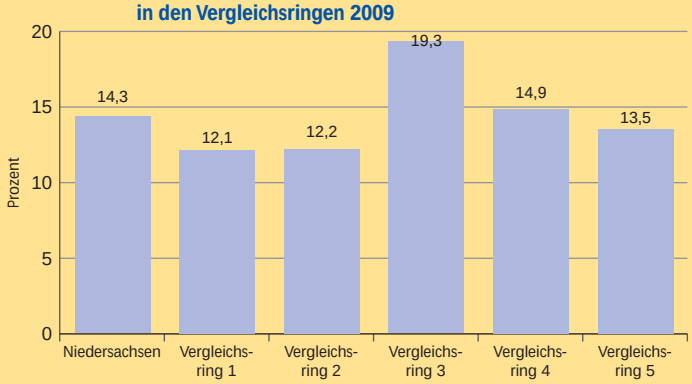
Abbildung 19: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Faktor 1 wurde neben den Beschäftigungsquoten auch der Anteil ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen zugeordnet. Wie die folgende Abbildung 20 zeigt, ist fast ein Fünftel der Frauen im erwerbsfähigen Alter in Vergleichsring 3 lediglich geringfügig beschäftigt. In den städtischen Vergleichsringen ist es nur etwa jede achte Frau.

Abbildung 20: Anteil ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

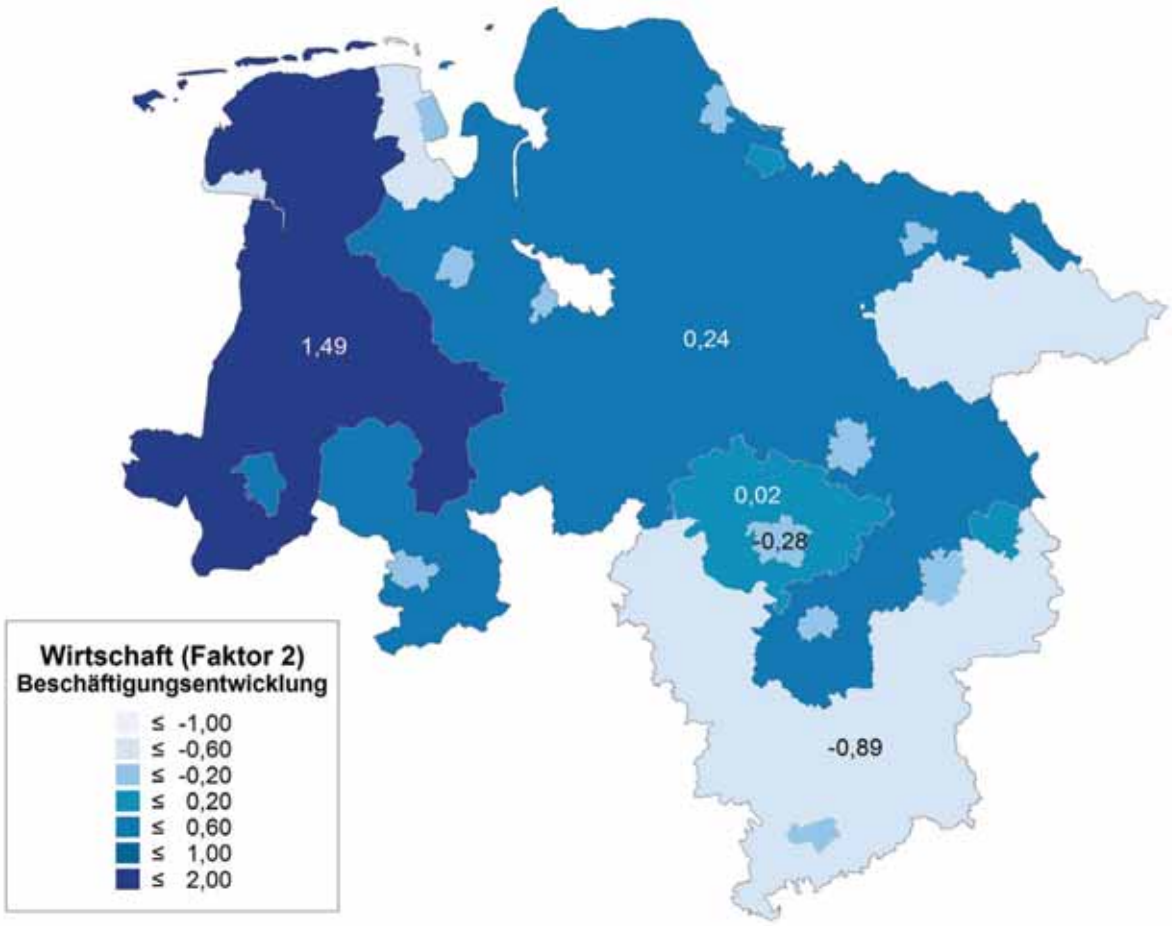
3.3.3.2.2 Faktor 2 Wirtschaftliche Lage: Beschäftigungsentwicklung

Karte 5 zeigt die Faktorwerte für Faktor 2, zu dem die Kennzahlen zur Beschäftigungsentwicklung von 2004 bis 2009 zusammengefasst wurden. Auch hier fällt wieder Vergleichsring 3 auf. Der Faktorwert von 1,49 weist darauf hin, dass trotz unterdurchschnittlicher Beschäftigungsquoten in diesem Vergleichsring der größte Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen festzustellen ist. Eine etwas überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung findet sich in Vergleichsring 4 mit einem Faktorwert von 0,24.

In Vergleichsring 5 ist die Beschäftigungsentwicklung dagegen unterdurchschnittlich. Der Faktorwert liegt hier bei -0,89. Auch in Vergleichsring 1 erreicht das Ausmaß der Beschäftigungszunahme nicht den niedersächsischen Mittelwert. Der Faktorwert liegt mit -0,28 ebenfalls unter dem Mittelwert von Null.

Vergleichsring 1, in dem besonders hohe Beschäftigungsquoten festzustellen waren, hat in den letzten Jahren lediglich einen durchschnittlichen Zuwachs an Beschäftigungsverhältnissen zu verzeichnen. Der Faktorwert entspricht hier mit 0,02 fast dem Mittelwert.

Karte 5: Faktor 2 Wirtschaftliche Lage – Beschäftigungsentwicklung in den Vergleichsringen



Mit Ausnahme von Vergleichsring 3 ist in allen anderen Vergleichsringen die Beschäftigung von Frauen stärker angewachsen als die der Männer (Abbildung 21). Allerdings ist in diesem Vergleichsring bei beiden Geschlechtern der höchste Zuwachs zu verzeichnen. In Vergleichsring 5 ist der Zuwachs bei der Beschäftigung von Frauen am geringsten, die Beschäftigungsverhältnisse von Männern sind sogar zurückgegangen.

Abbildung 21: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009

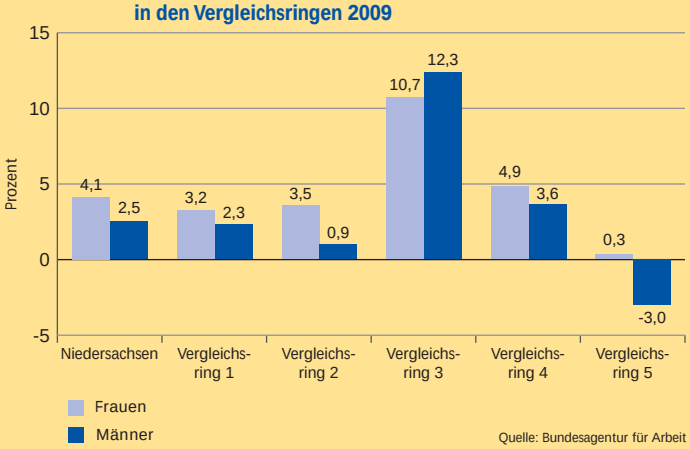
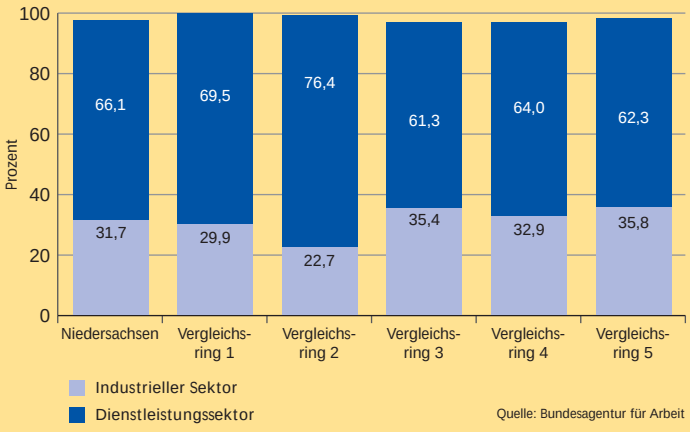


Abbildung 22: Anteil der Beschäftigten in den Wirtschaftssektoren in den Vergleichsringen 2009



3.3.3.2.3 Faktor 3 Wirtschaftliche Lage: Verhältnis der Wirtschaftssektoren

Faktor 3 beschreibt das Verhältnis der Wirtschaftssektoren zueinander. In allen Vergleichsringen arbeiten mehr Beschäftigte im Dienstleistungssektor als im produktiven Gewerbe. Dennoch bestehen Unterschiede im Hinblick auf das Verhältnis der beiden Sektoren wie Abbildung 22 zeigt.

In Vergleichsring 2, zu dem die großen Städte gehören, sind mehr als drei Viertel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig, weniger als ein Viertel arbeitet im produktiven Gewerbe. In den Vergleichsringen 3 und 5 arbeiten dagegen mehr als ein Drittel der Beschäftigten im industriellen Bereich und der Dienstleistungssektor ist entsprechend kleiner.

In Tabelle 4 ist noch einmal zusammengefasst, wie die einzelnen Vergleichsringe anhand der verschiedenen Faktoren zur wirtschaftlichen Lage charakterisiert werden können.

Tabelle 4: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur wirtschaftlichen Lage

VERGLEICHSRING	FAKTOREN					
	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	*Beschäftigungsentwicklung*	*Industrieller Sektor*	*Geringfügige Beschäftigung von Männern*	*Kommunale Verschuldung*	*Finanzkraft*
1	weit über Durchschnitt	durchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich	überdurchschnittlich
2	eher unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	weit unter Durchschnitt	eher überdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich
3	weit über Durchschnitt	weit über Durchschnitt	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	durchschnittlich
4	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich	unterdurchschnittlich
5	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich

3.3.3.3 Faktoren zur sozialen Lage

Bei der Faktorenanalyse der Kennzahlen zur sozialen Lage ergaben sich insgesamt drei Faktoren, die in der folgenden Tabelle 5 im Einzelnen dargestellt werden. Zu Faktor 1 gehören demnach Kennzahlen zur Arbeitslosigkeit, also die Arbeitslosenquote sowie die Anteile der Arbeitslosen an der Bevölkerung verschiedener Gruppen. Faktor 2 fasst die Kennzahlen zur Kriminalität und zum SGB-II-Bezug zusammen. Allerdings gehören die Kennzahlen zum SGB-II-Bezug der ausländischen Bevölkerung und zur Arbeitslosigkeit dieser Bevölkerungsgruppe zu Faktor 3. Eng damit zusammen hängen Langzeitarbeitslosigkeit und der Anteil allein Erziehender an den SGB-II-Beziehern. Diese Kennzahlen sind daher ebenfalls Faktor 3 zugeordnet.

Tabelle 5: Faktoren zur sozialen Situation

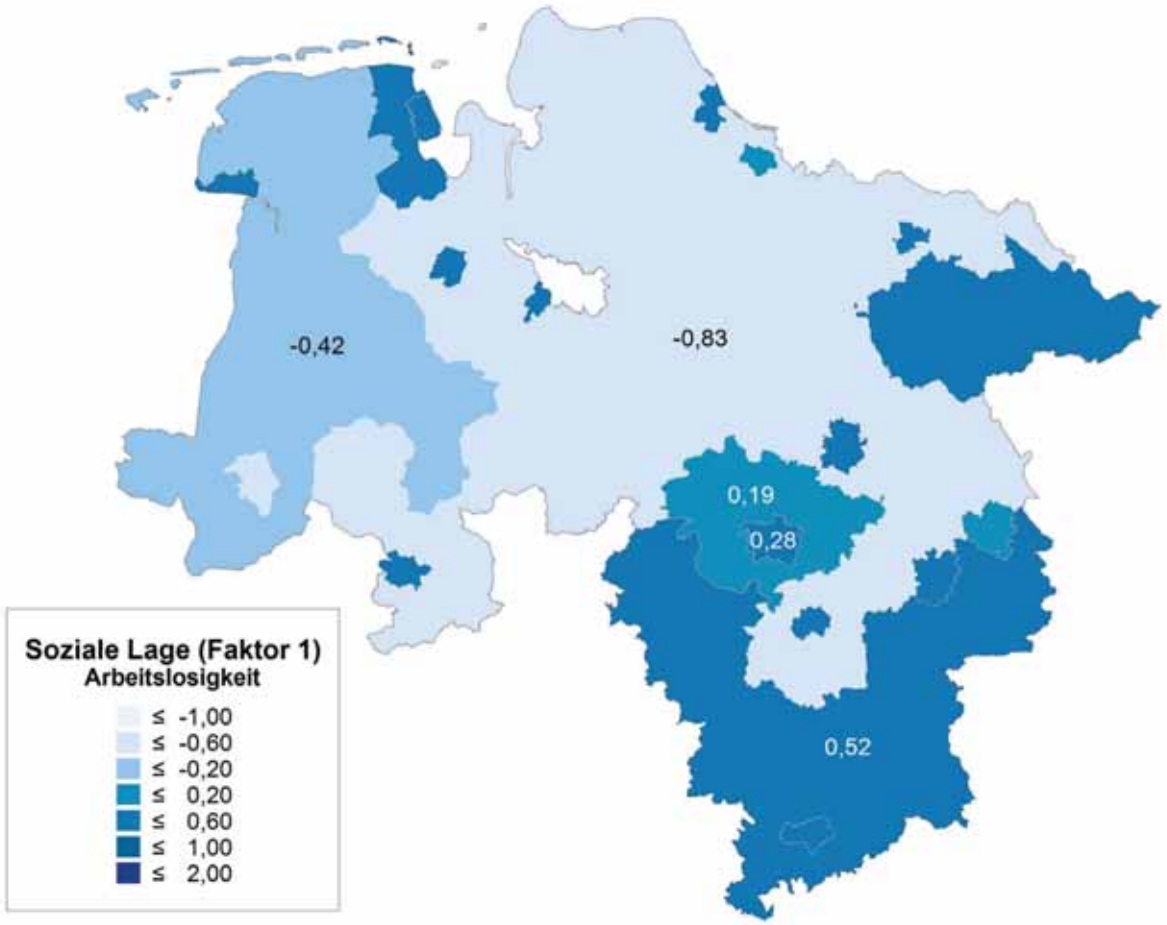
FAKTOR	BESCHREIBUNG	KENNZAHLEN
1	Arbeitslosigkeit	Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im Alter von15 bis unter 25 Jahren insgesamt sowie die weibliche, männliche und ausländische Bevölkerung, Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt sowie an der weiblichen und männlichen Bevölkerung, Arbeitslosenquote
2	Kriminalität und Armut	Kriminalität- und Gewaltkriminalitätsrate, Anteil Tatverdächtiger an der Bevölkerung im Alter von 8 bis unter 21 Jahren, SGB-II-Bezug insgesamt, der weiblichen und männlichen Bevölkerung ab 18 Jahren sowie der Bevölkerung unter 15 Jahren, Empfänger von Leistungen nach dem SGB XIII
3	Armut der ausländischen Bevölkerung	SGB-II-Bezug der ausländischen Bevölkerung insgesamt sowie ausländischer Kinder, Arbeitslosigkeit von Ausländern, Langzeitarbeitslosigkeit, allein Erziehende im SGB-II-Bezug

3.3.3.3.1 Faktor 1 Soziale Lage: Arbeitslosigkeit

In Karte 6 sind die Faktorwerte für Faktor 1 dargestellt, dem die Kennzahlen zur Arbeitslosigkeit zugeordnet wurden. Erneut liegt der Mittelwert bei Null. Jede Abweichung nach oben steht für eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, Werte unter Null bedeuten eine geringere Verbreitung von Arbeitslosigkeit.

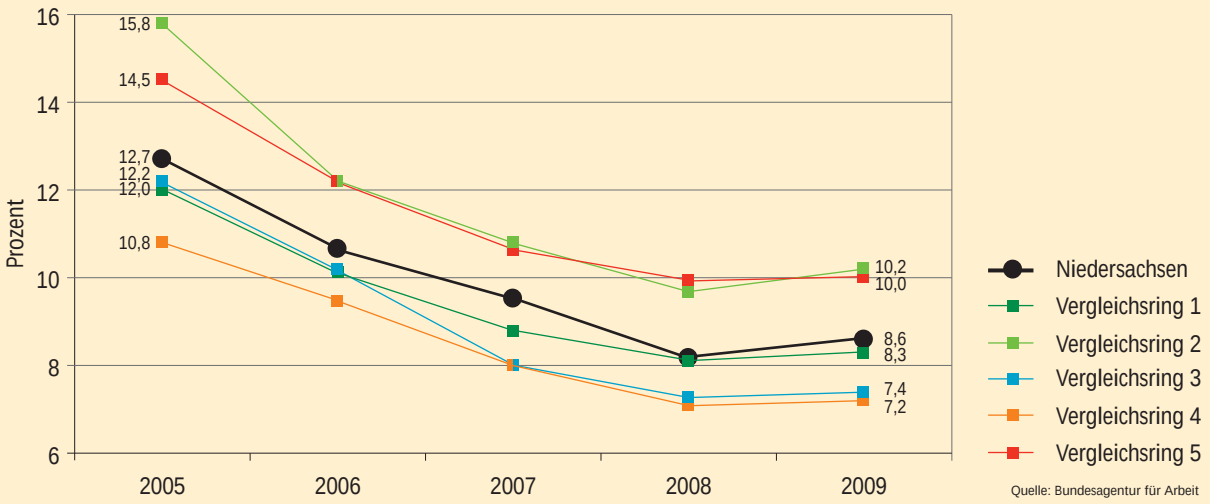
Vergleichsring 4 ist demnach am wenigsten von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Faktorwert für diesen Vergleichsring liegt mit -0,83 deutlich unter dem Mittelwert. Auch der Wert in Vergleichsring 3 liegt mit -0,42 unter dem Durchschnitt. Die höchste Arbeitslosigkeit findet sich in Vergleichsring 5, wo der Faktorwert bei 0,52 liegt. Auch in den beiden städtischen Vergleichsringen ist mit Faktorwerten über Null eine eher überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Sie ist hier allerdings niedriger als in Vergleichsring 5.

Karte 6: Faktor 1 Soziale Lage – Arbeitslosigkeit in den Vergleichsringen



Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosenquote seit 2005, zeigt sich in allen Vergleichsringen ein Rückgang, allerdings erneut in unterschiedlichem Ausmaß (Abbildung 23). Der stärkste Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in Vergleichsring 2 festzustellen. Die Arbeitslosenquote ist hier von durchschnittlich 15,8% auf 10,2% gesunken. Damit liegt die Quote aber auch 2009 immer noch über dem niedersächsischen Durchschnitt. Die Kurve für Vergleichsring 5 nimmt einen ähnlichen Verlauf. Umgekehrt ist es im Falle des Vergleichsring 1. Die Arbeitslosigkeit lag hier bereits 2005 unter dem Durchschnitt. Der Rückgang bis 2009 ist geringer als in den anderen Vergleichsringen, aber auch 2009 ist nach wie vor eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote festzustellen.

Abbildung 23: Entwicklung der Arbeitslosenquote in den Vergleichsringen 2005 bis 2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

3.3.3.3.2 Faktor 2 Soziale Lage: Kriminalität und Armut

Zu Faktor 2 gehören die Kennzahlen zur Kriminalität und zum SGB-II-Bezug. Karte 7 zeigt die Ausprägung der Faktorwerte für die Vergleichsringe, die jeweils die Abweichung vom niedersächsischen Mittelwert, der bei Null liegt, zum Ausdruck bringen.

Kriminalität und Armut sind demnach am weitesten im städtischen Vergleichsring 2 verbreitet. Der Faktorwert von 1,65 liegt weit über dem Mittelwert. Auch der Faktorwert für Vergleichsring 1 liegt mit 0,47 über dem Durchschnitt. Kriminalität und Armut sind also vor allem in den Städten zu finden.

In den ländlich geprägten Vergleichsringen finden sich dagegen unterdurchschnittliche, also negative Werte. Am wenigsten von Kriminalität und Armut betroffen ist die Bevölkerung im Bereich der Jugendämter des Vergleichsring 4. Hier liegt der Faktorwert bei -0,76.

Eine zentrale Kennzahl, die Faktor 2 zugeordnet ist, ist die SGB-II-Quote. Die folgende Abbildung 24 zeigt die Werte für diese Quote in den Vergleichsringen für die Jahre 2007 bis 2009. Wie zu sehen ist, sind in Vergleichsring 2 mit Abstand die höchsten Quoten zu verzeichnen, während die Quoten in Vergleichsring 1 und 5 nur wenig über dem niedersächsischen Durchschnitt liegen. Die Quoten in Vergleichsring 4 und insbesondere in Vergleichsring 3 liegen dagegen deutlich unter dem Durchschnitt Niedersachsens.

Die Entwicklung von 2007 bis 2009 ist in allen Vergleichsringen ähnlich. Von 2007 bis 2008 geht die Quote etwas zurück, steigt jedoch bis 2009 wieder geringfügig an. Insofern kann in keinem Vergleichsring von einer signifikanten Veränderung der SGB-II-Quote gesprochen werden.

Ähnliches gilt auch für die SGB-II-Quote für die Gruppe der unter 15-Jährigen (Abbildung 25).

Karte 7: Faktor 2 Soziale Lage – Kriminalität und Armut in den Vergleichsringen

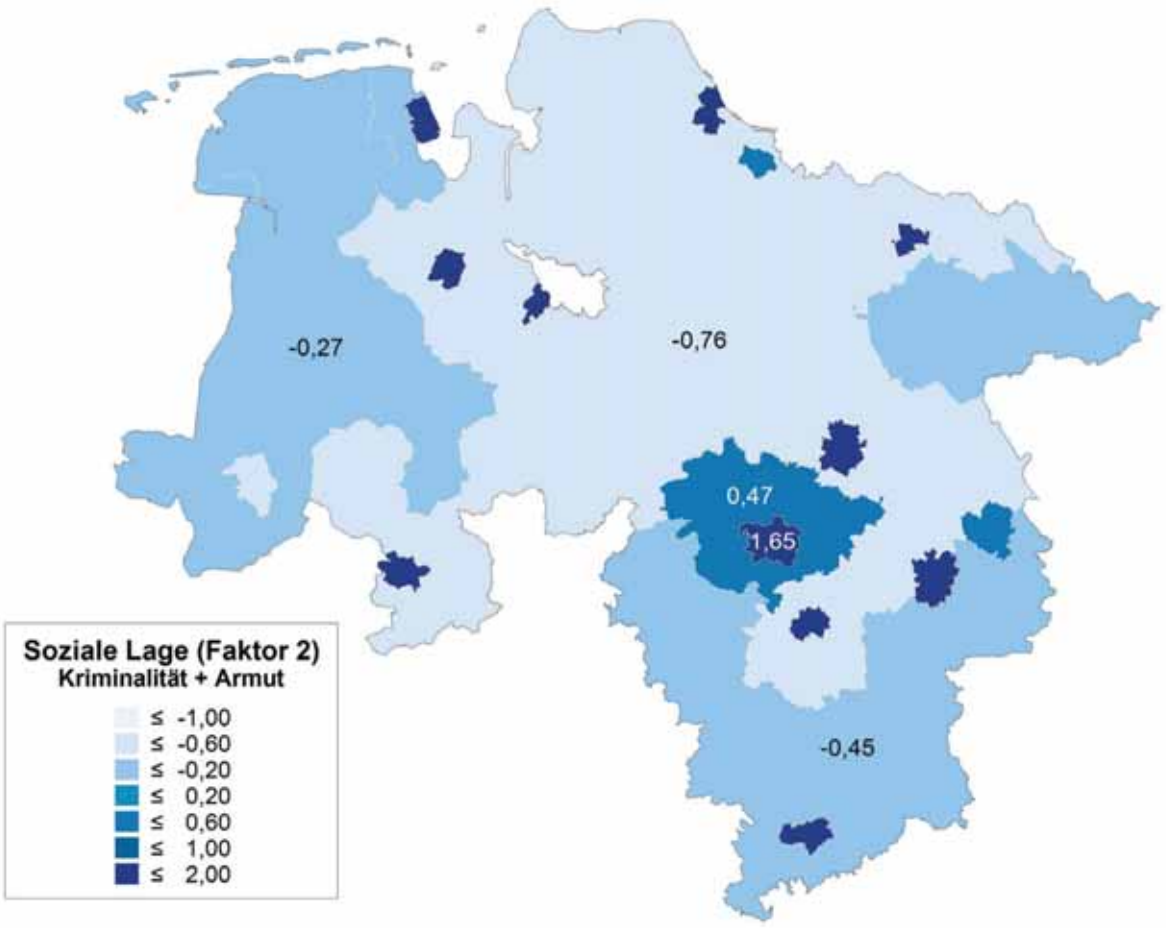
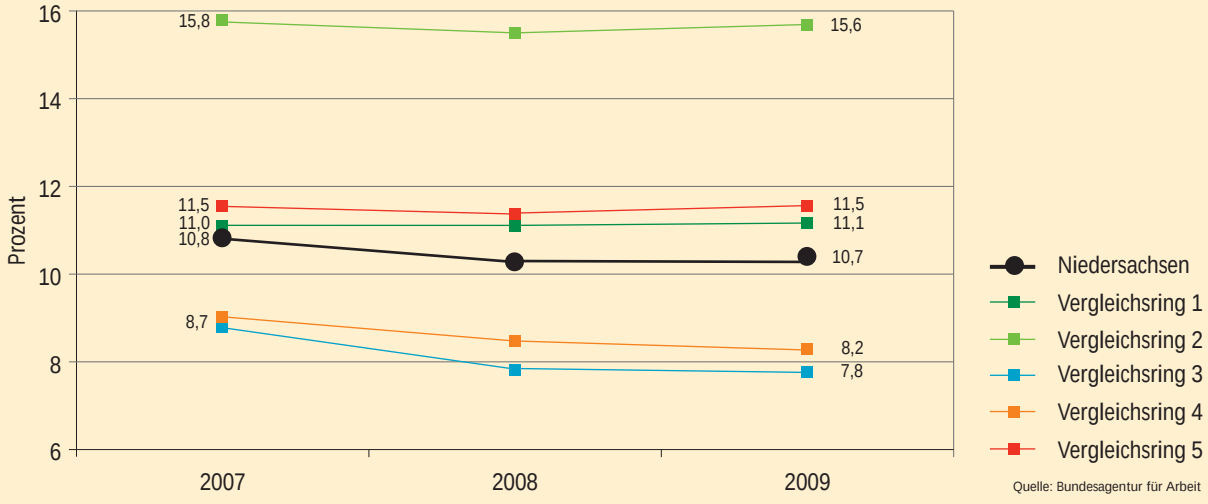
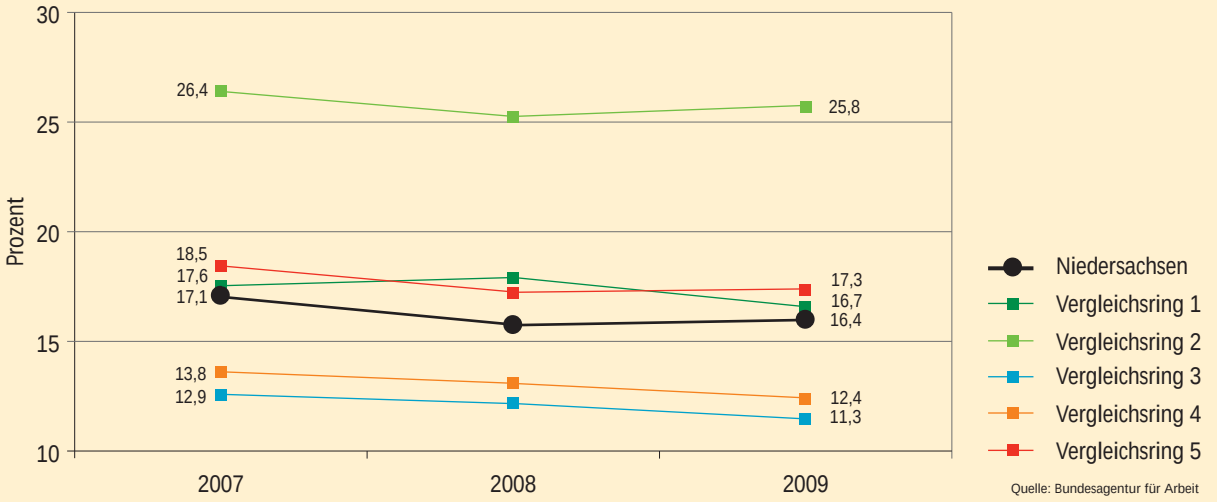


Abbildung 24: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

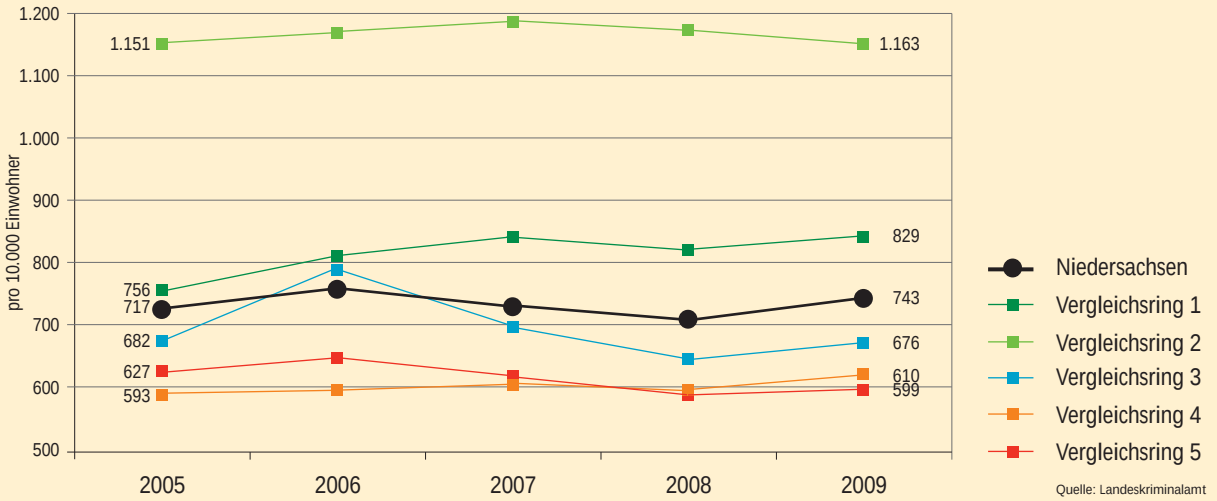
Abbildung 25: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 26 zeigt die Entwicklung der Kriminalitätsrate seit 2005. Auch diese Kennzahl ist Faktor 2 zugeordnet. Im Hinblick auf die Zahl der Straftaten pro 10.000 Einwohner hat sich ebenfalls in keinem Vergleichsring eine signifikante Veränderung ergeben. Dennoch unterscheiden sich die Vergleichsringe im Hinblick auf die Kriminalitätsbelastung deutlich voneinander. Im städtischen Vergleichsring 2 ist mit Abstand die höchste Kriminalitätsrate zu verzeichnen. Auch die Rate in Vergleichsring 1 liegt noch etwas über dem niedersächsischen Durchschnitt. In den ländlichen Vergleichsringen 3 bis 5 ist dagegen die Kriminalitätsbelastung unterdurchschnittlich.

Abbildung 26: Entwicklung der Kriminalitätsrate (Straftaten pro 10.000 Einwohner) in den Vergleichsringen 2005 bis 2009



Quelle: Landeskriminalamt

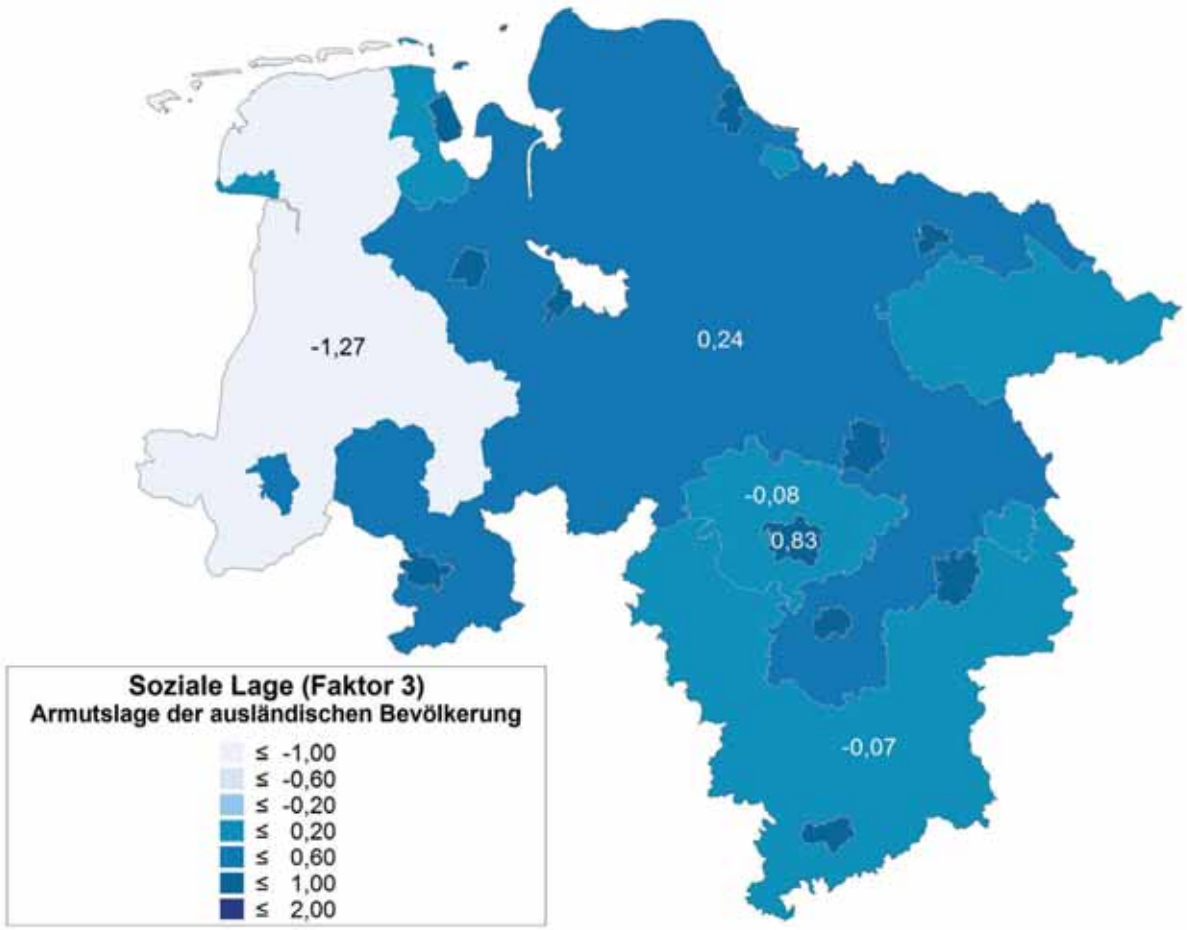
3.3.3.3.3 Faktor 3 Soziale Lage: Armutslagen in der ausländischen Bevölkerung

Der dritte Faktor, der sich aus den Kennzahlen zur sozialen Situation ergeben hat, beschreibt vor allem die Armutslage in der ausländischen Bevölkerung. Daneben gehört zu diesem Faktor aber auch der Anteil allein Erziehender an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II. Karte 8 gibt die entsprechenden Faktorwerte für die Vergleichsringe wieder.

Auch hier ist es wieder der städtische Vergleichsring 2, in dem der Faktor am stärksten ausgeprägt ist. Der Faktorwert für diesen Vergleichsring liegt bei 0,83. Allerdings ist die Verbreitung von Armutslagen in der ausländischen Bevölkerung und die Armutsgefährdung von allein Erziehenden kein städtisches Phänomen. So liegt die Höhe des Faktorwerts im ebenfalls städtisch geprägten Vergleichsring 1 mit – 0,08 sogar etwas unter dem Durchschnitt, während er im ländlich geprägten Vergleichsring 4 mit einem Wert von 0,24 über dem Landesdurchschnitt liegt. In Vergleichsring 3 liegt der Faktorwert mit -1,27 weit unter dem Mittelwert.

Andere Datenquellen zeigen, dass gerade ausländische Kinder in niedersächsischen Landkreisen besonders häufig von Armut betroffen sind. Nach einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung lagen die SGB-II-Quoten für die Gruppe der ausländischen Kinder 2008 in 90% aller Landkreise in Niedersachsen über dem Bundesdurchschnitt der Landkreise.[24]

Karte 8: Faktor 3 Soziale Lage – Armut der ausländischen Bevölkerung in den Vergleichsringen

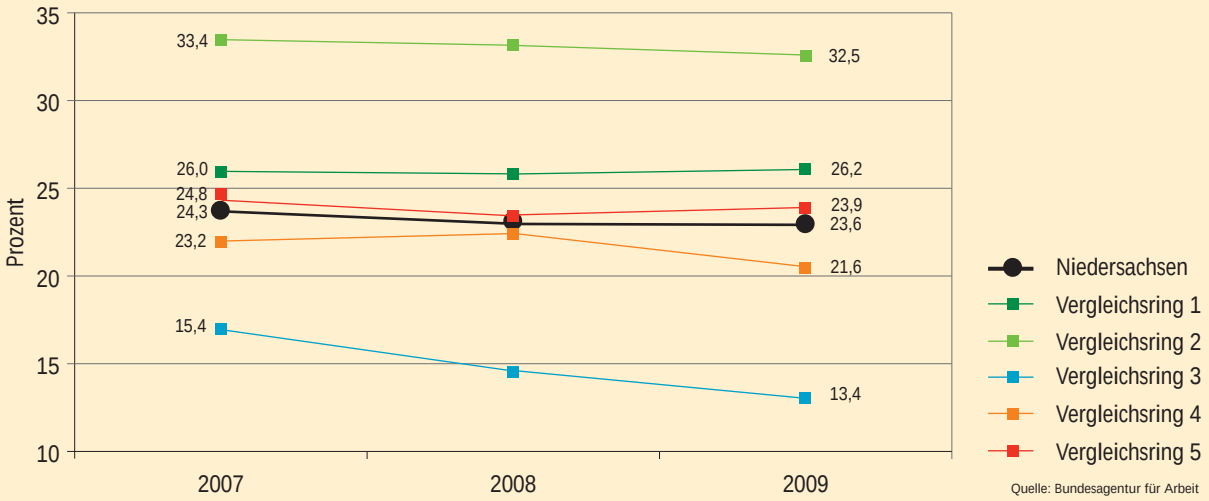


[24] Bruckner (2010 a).

Die Werte für Kennzahlen zum SGB-II-Bezug der ausländischen Bevölkerung bestätigen diese Unterschiede noch einmal. Abbildung 27 und Abbildung 28 geben die Quoten für die ausländische Bevölkerung insgesamt sowie für die Gruppe ausländischer Kinder unter 15 Jahren für die Jahre 2007 bis 2009 wieder. Auch hier ist kaum eine Veränderung im Zeitverlauf festzustellen.

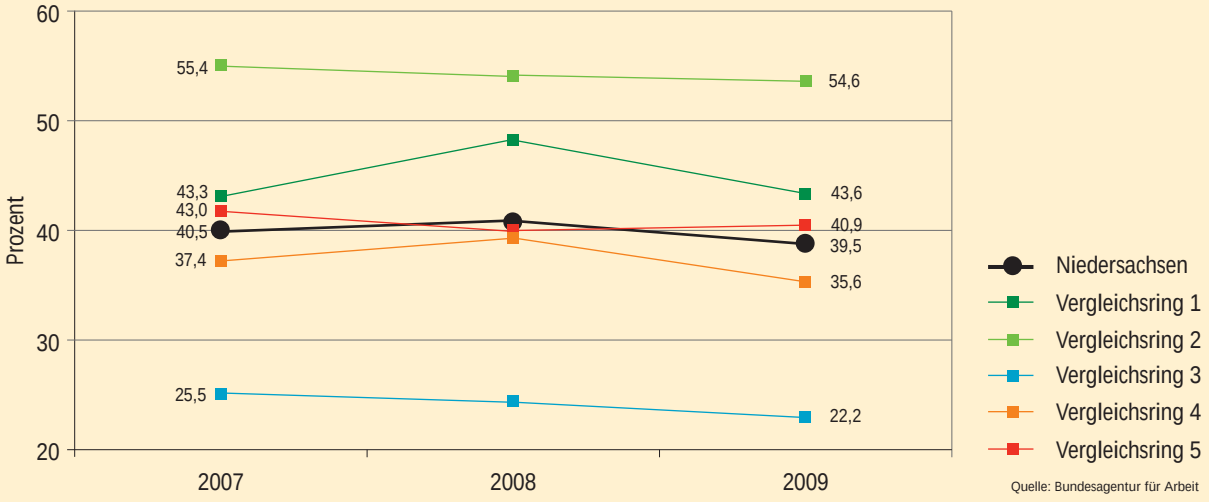
Stellt man diesen SGB-II-Quoten für die ausländische Bevölkerung die Ausländeranteile gegenüber (vgl. Abbildung 16, Seite 49), zeigt sich, dass ein hoher Ausländeranteil nicht gleichzeitig bedeutet, dass auch besonders viele Ausländer von Armut betroffen sind. So ist in Vergleichsring 3 der dritthöchste Ausländeranteil an der Bevölkerung festzustellen, jedoch die niedrigste SGB-II-Quote für diese Bevölkerungsgruppe.

Abbildung 27: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 28: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009

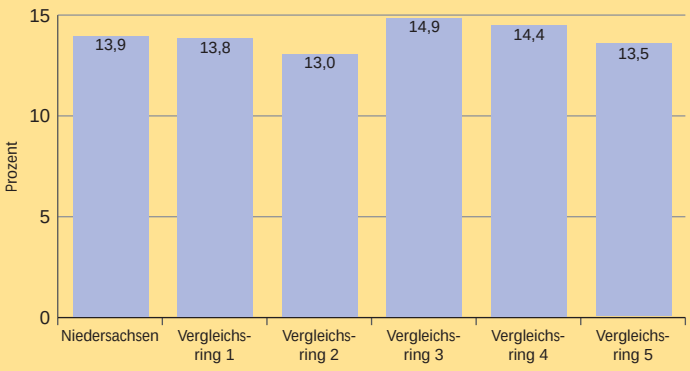


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Neben den Armutslagen der ausländischen Bevölkerung gehört zu Faktor 3 auch die Kennzahl zum Anteil der allein Erziehenden an den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II. Die folgende Abbildung 29 zeigt die Ergebnisse hierzu. Demnach finden sich die höchsten Anteile nicht in den Städten, sondern in Landkreisen. Am höchsten ist der Anteil allein Erziehender, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, im ländlichen Vergleichsring 3. Hier waren gleichzeitig auch die niedrigsten Beschäftigungsquoten von Frauen und der größte Anteil ausschließlich geringfügig beschäftigter Frauen festzustellen (vgl. Abbildung 20, S. 57).

Abschließend auch hier eine zusammenfassende Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur sozialen Lage in Tabelle 6.

Abbildung 29: Anteil allein Erziehender an SGB-II-Empfängern in den Vergleichsringen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 6: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur sozialen Lage

VERGLEICHSRING	FAKTOREN		
	Arbeitslosigkeit	*Kriminalität und Armut*	*Armut der ausländischen Bevölkerung*
1	durchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich
2	eher überdurchschnittlich	weit über Durchschnitt	überdurchschnittlich
3	eher unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	weit unter Durchschnitt
4	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich
5	überdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich

3.3.3.4 Faktoren zur Bildung

Die Bildungsexpansion der sechziger und siebziger Jahre hat zu einer Steigerung des Bildungsniveaus in allen Sozialgruppen in Deutschland – und damit auch in Niedersachsen – geführt. So erwarben 1975 über 50 % der niedersächsischen Schülerinnen und Schüler einen Hauptschulabschluss, 26 % einen Realschulabschluss und 12 % erlangten die Hochschulreife. Im Jahr 2008 hingegen erwarben 19 % den Hauptschulabschluss, 47 % einen Realschulabschluss und 22 % die Hochschulreife. Somit hat sich das Bildungsniveau deutlich erhöht und die Chancenunterschiede haben sich abgeschwächt.

Während die Bildungsexpansion konfessionelle, regionale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten weitgehend abbauen konnte, war sie beim Abbau der schichtenspezifischen Ungleichheiten weniger erfolgreich. Nach wie vor hängen die Bildungschancen für eine höhere Ausbildung für Jugendliche stark von ihrer sozialen Herkunft ab. Alle Studien (PISA, TIMSS, IGLU oder die Deutschen Bildungsberichte) zeigen, dass in kaum einem anderen vergleichbaren Industrieland der Bildungserfolg so eng mit der sozialen Herkunft verknüpft ist wie in Deutschland.

Neben der sozialen Herkunft ist der Migrationshintergrund der Jugendlichen mitentscheidend für die Bildungskarriere. In den internationalen Vergleichstests und im nationalen Bundesländervergleich zeigt sich, dass in Deutschland Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunft in allen Bereichen ein deutlich geringeres Bildungsniveau erreichen als deutsche Schülerinnen und Schüler. Die in Niedersachsen lebenden Schülerinnen und Schüler mit

Migrationshintergrund sind keine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich nach der Aufenthaltsdauer sowie nach Herkunftsgruppen. Erwartungsgemäß ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Jugendlichen mit einem im Ausland geborenen Elternteil, Jugendlichen der zweiten Generation und Jugendlichen der ersten Generation.

Die große Herausforderung wird zukünftig sein, schon frühzeitig die Leistungsfähigkeit mit sozialer Gerechtigkeit in Einklang zu bringen und die Reproduktion sozialer Ungleichheit abzuschwächen bzw. aufzuheben. Es gilt, insbesondere die frühkindliche Bildung zu stärken und die vielfältigen Aufgaben und Angebote von Kindertageseinrichtungen in den Blick zu nehmen. Schließlich liefern Investitionen in die Vorschulbildung im Hinblick auf die soziale Eingliederung von Kindern die größten Erträge.

Auch bei der Faktorenanalyse der Kennzahlen zum Bildungsbereich ergaben sich drei Faktoren. Die zugehörigen Kennzahlen sind in Tabelle 7 zusammengefasst. Zu Faktor 1 wurden die Anteile der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife zusammengefasst. Ein hoher Anteil dieser Abschlüsse geht dabei gleichzeitig mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von Schulabgängern mit Realschulabschlüssen einher. Faktor 2 steht für einen hohen Anteil an Schulabgängern, die die Schule ohne Abschluss verlassen haben. Der 3. Faktor fasst die Kennzahlen zu Schulabgängern mit Hauptschulabschluss zusammen. Ein hoher Anteil von Hauptschulabschlüssen steht dabei gleichzeitig für einen geringen Anteil ausländischer Schulabgänger mit Realschulabschluss und einen geringen Anteil ausländischer Kinder in den Förderschulen mit Schwerpunkt Lernen und soziale und emotionale Entwicklung.

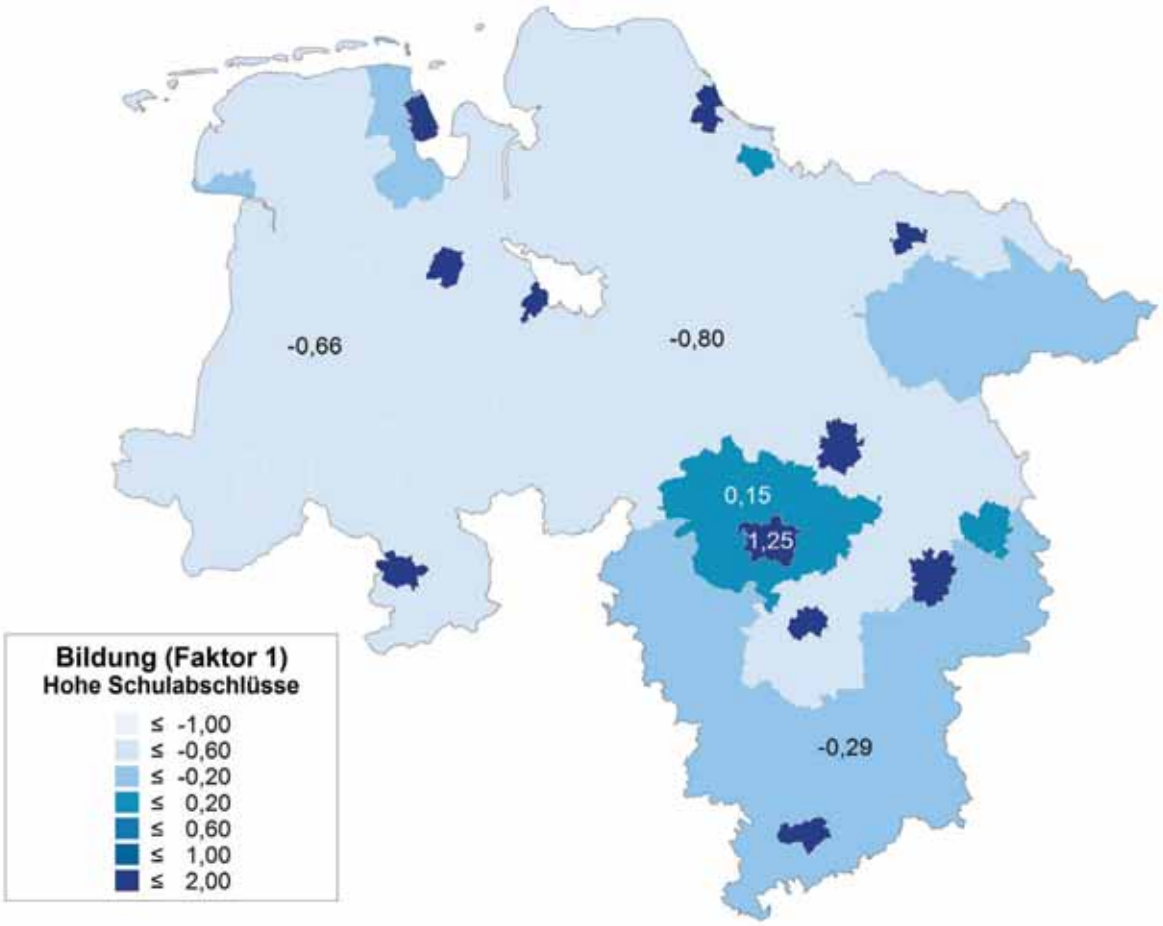
Tabelle 7: Faktoren zur Bildung

FAKTOR	BESCHREIBUNG	KENNZAHLEN
1	Hohe Bildungsabschlüsse	hoher Anteil Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife insgesamt, an weiblichen und männlichen Schulabgängern, geringer Anteil Realschulabschlüsse
2	Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss	hoher Anteil Schulabgänger ohne Abschluss insgesamt, an weiblichen, männlichen und ausländischen Schulabgängern, geringer Anteil ausländischer Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife
3	Niedrige Bildungsabschlüsse	hoher Anteil Schulabgänger mit Hauptschulabschluss insgesamt und in der Gruppe der ausländischen Schulabgänger, geringer Anteil ausländischer Schulabgänger mit Realschulabschluss, geringer Anteil ausländischer Kinder an Förderschulen

3.3.3.4.1 Faktor 1 Bildung: Hohe Bildungsabschlüsse

Karte 9 gibt die Faktorwerte für Faktor 1 wieder, auf dem hohe Bildungsabschlüsse zusammengefasst sind. Erneut sind es die großen Städte in Vergleichsring 2, in denen dieses Merkmal besonders stark ausgeprägt ist. Der Faktorwert liegt mit 1,25 weit über dem Mittelwert von Null. In den ländlich strukturierten Vergleichsringen 3 und 4 sind dagegen mit -0,66 bzw. -0,80 unterdurchschnittliche Werte zu verzeichnen.

Karte 9: Faktor 1 Bildung: Hohe Bildungsabschlüsse in den Vergleichsringen



Ein Blick auf die Entwicklung der Abiturientenquote seit 2005 zeigt in allen Vergleichsringen einen ansteigenden Verlauf (Abbildung 30).[25] Die Unterschiede zwischen den Vergleichsringen haben sich dabei aber kaum verändert.

Ein Blick auf den Anteil der weiblichen und männlichen Schulabgänger mit Abitur im Jahr 2009 bestätigt diese Unterschiede noch einmal (Abbildung 31).[25] So hat in Vergleichsring 2 fast ein Drittel der männlichen Schulabgänger die allgemeine Hochschulreife erreicht, aber 44% der weiblichen. Beide Werte liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt. In Vergleichsring 1 sind ebenfalls überdurchschnittliche Abiturquoten bei beiden Geschlechtern festzustellen und auch hier besteht eine große Differenz zwischen den Abiturquoten von Frauen und Männern. In den ländlichen Vergleichsringen 3 und 4 sind dagegen unterdurchschnittliche Abiturquoten festzustellen. Die Differenz zwischen Frauen und Männern ist hier aber geringer.

[25] Kreisjugendämter, die nicht für das gesamte Kreisgebiet zuständig sind, weil eine kreisangehörige Gemeinde ein eigenes Jugendamt unterhält, wurden hier nicht berücksichtigt, da die Verteilung der Abschlüsse hier meist verzerrt ist.

Abbildung 30: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife in den Vergleichsringen 2005 bis 2009

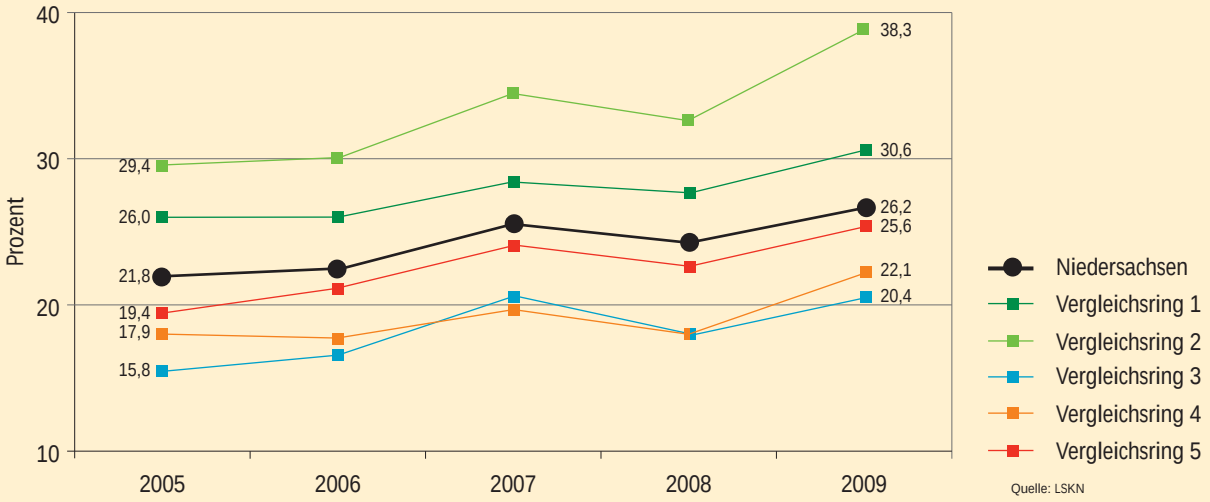
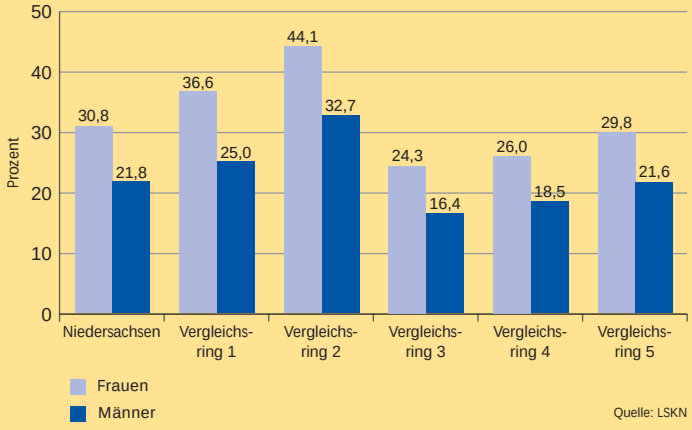


Abbildung 31: Anteil weiblicher und männlicher Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife in den Vergleichsringen 2009



3.3.3.4.2 Faktor 2 Bildung: Schulabgänger ohne Abschluss

Repräsentierte Faktor 1 ein hohes Bildungsniveau, steht Faktor 2 für das Gegenteil. Diesem Faktor wurden die Kennzahlen zu Schulabgängern, die die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen haben, zugeordnet. Karte 10 gibt Auskunft über die Ausprägung dieses Faktors in den Vergleichsringen.

Wie die Ergebnisse zeigen, sind im Hinblick auf diesen Faktor keine Stadt-Land-Unterschiede festzustellen. Vielmehr finden sich unter den drei ländlichen Vergleichsringen sowohl der Vergleichsring mit den höchsten als auch der mit den niedrigsten Werten. In Vergleichsring 4 verlassen demnach die wenigsten Schulabgänger die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss. Der Faktorwert für diesen Vergleichsring liegt bei -0,50. Auch im städtischen Vergleichsring 1 liegt der Faktorwert mit -0,41 unter dem Mittelwert von Null. Überdurchschnittliche Faktorwerte ergeben sich dagegen für Vergleichsring 3. Hier liegt der Faktorwert bei 0,62. D.h. in diesem Vergleichsring verlassen besonders viele Schüler die Schule ohne Abschluss.

Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss ist seit 2005 in allen Vergleichsringen zurückgegangen (Abbildung 32). In Vergleichsring 3 ist der stärkste Rückgang zu verzeichnen. Allerdings ist der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss in diesem Vergleichsring in allen betrachteten Jahren am höchsten. Bedenkt man, dass hier auch der niedrigste Anteil der Schulabgänger mit Abitur zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 30), ergibt sich für diesen Vergleichsring insgesamt das Bild eines eher niedrigen Bildungsniveaus.

Karte 10: Faktor 2 Bildung: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss

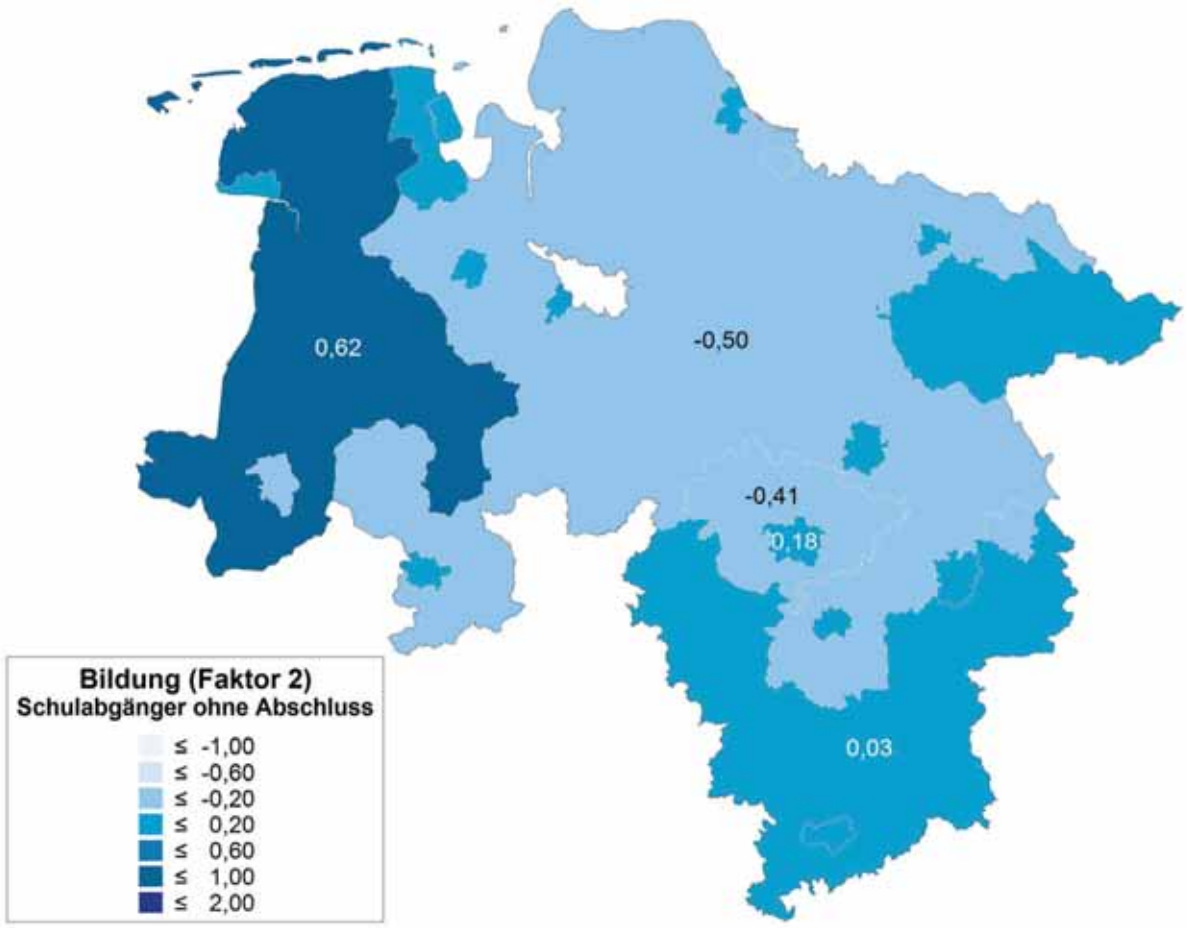
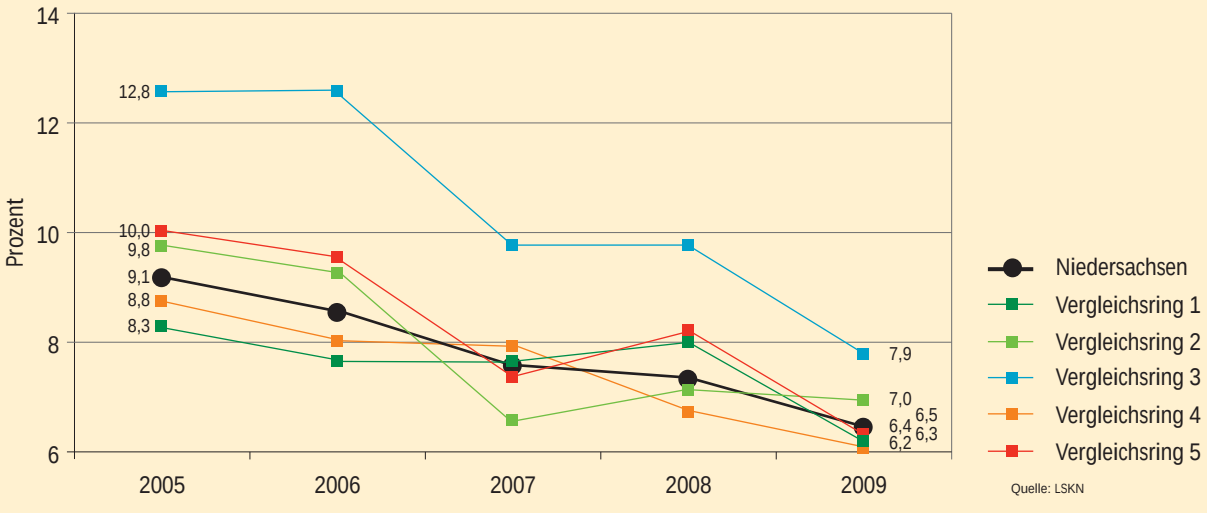


Abbildung 32: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in den Vergleichsringen 2005 bis 2009



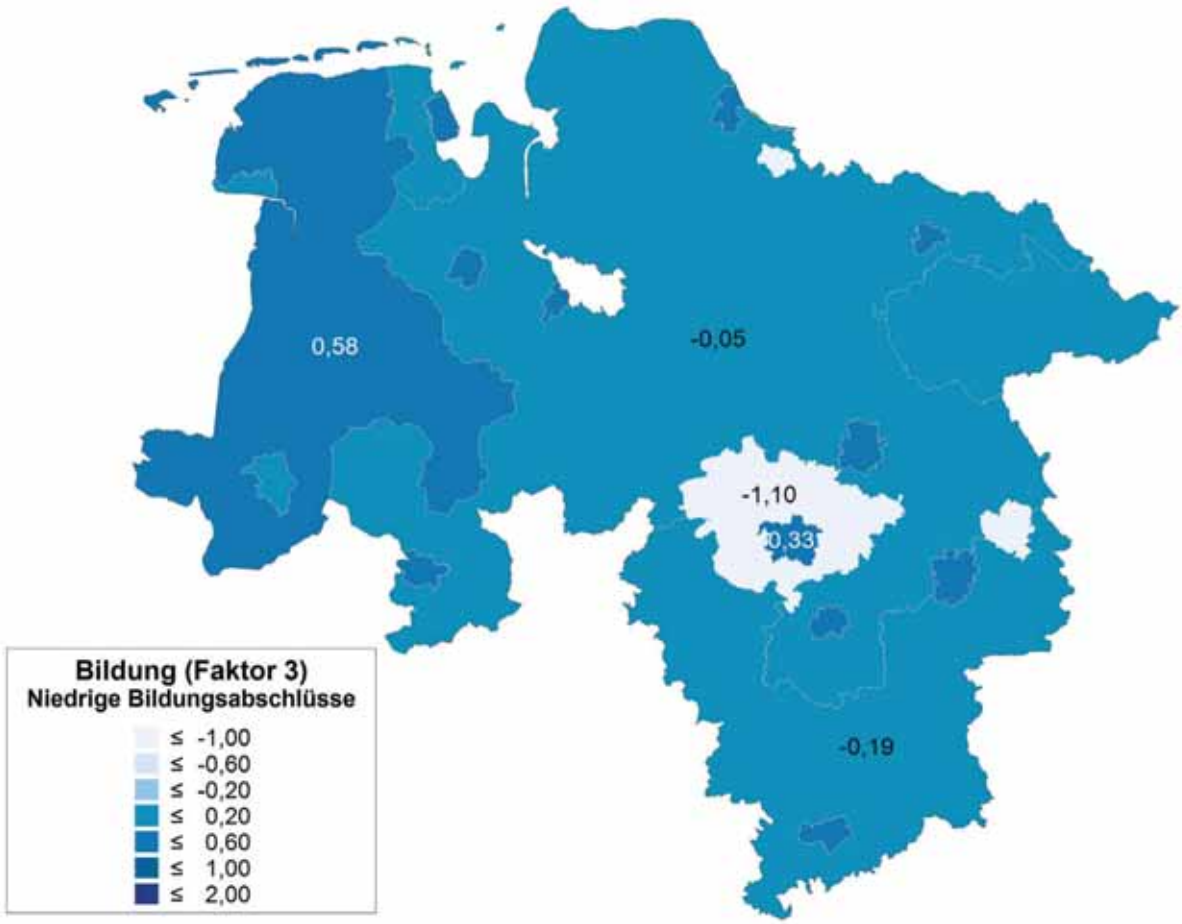
Ähnliche Ergebnisse zeigen sich im Übrigen auch, wenn man nur die Gruppe der ausländischen Schulabgänger betrachtet. In dieser Gruppe ist der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss weitaus höher, wenn er auch ebenfalls seit 2005 zurückgegangen ist. 2009 hatten in Niedersachsen im Durchschnitt 17,3% der ausländischen Schulabgänger keinen Schulabschluss. In Vergleichsring 3 hat 2009 ein Viertel der ausländischen Schulabgänger die Schule ohne Abschluss verlassen.

3.3.3.4.3 Faktor 3 Bildung: Niedrige Bildungsabschlüsse

Zu Faktor 3 wurden u. a. Kennzahlen zum Anteil der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss zusammengefasst. Der Faktor steht daher für ein niedriges Niveau der Bildungsabschlüsse. In Karte 11 sind die Faktorwerte dargestellt.

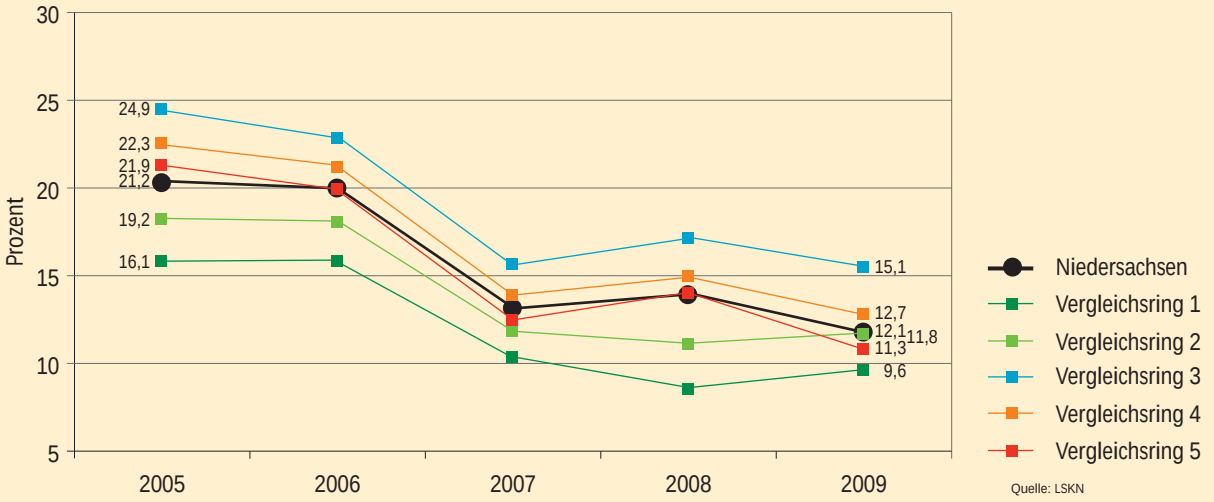
Der niedrige Anteil Abiturienten (Faktor 1) und der hohe Anteil Schulabgänger ohne Abschluss (Faktor 3) ließen bereits erwarten, dass niedrige Schulabschlüsse in Vergleichsring 3 besonders weit verbreitet sind. Der Faktorwert liegt bei 0,58, also über dem Mittelwert von Null. Aber auch im städtischen Vergleichsring 2 ergibt sich ein Faktorwert von 0,33, der also ebenfalls über dem Durchschnitt liegt. Schulabgänger mit niedrigen Bildungsabschlüssen sind am seltensten in Vergleichsring 1 zu finden. Der Faktorwert liegt mit -1,10 weit unter dem Mittelwert.

Karte 11: Faktor 3 Bildung: Niedrige Bildungsabschlüsse



In allen Vergleichsringen ist der Anteil der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss zurückgegangen, wie Abbildung 33 zeigt. In den Vergleichsringen 3, 4 und 5 ist der Anteil jeweils um etwa 10% zurückgegangen. Dennoch liegt der Anteil in den Vergleichsringen 4 und 5 nach wie vor über dem niedersächsischen Durchschnitt.

Abbildung 33: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss in den Vergleichsringen 2005 bis 2009



Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Kennzahlen zur Bildung			
VERGLEICHSRING	FAKTOREN		
	Hohe Bildungsabschlüsse	*Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss*	*Niedrige Bildungsabschlüsse*
1	durchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	weit unter Durchschnitt
2	weit über Durchschnitt	durchschnittlich	eher überdurchschnittlich
3	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich
4	unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich
5	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich

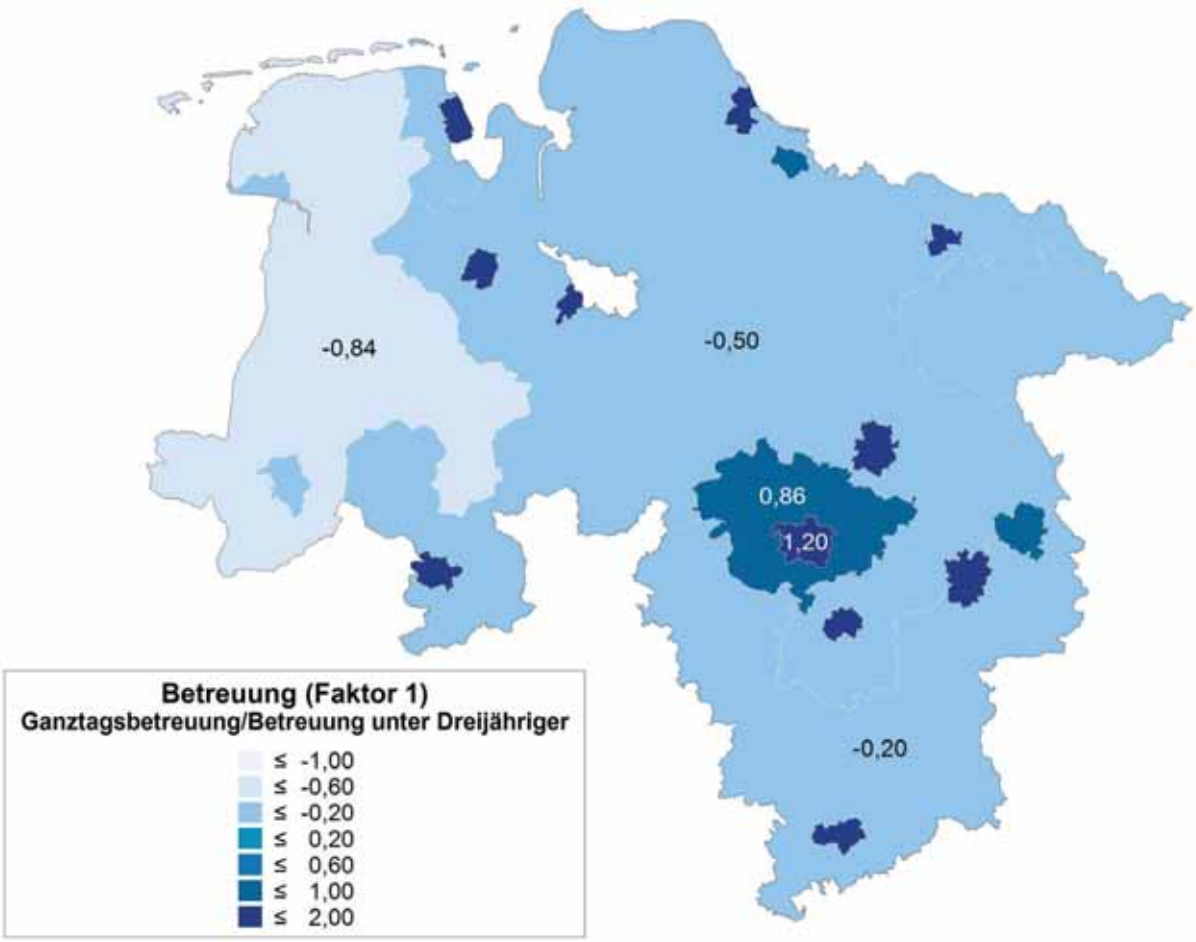
3.3.3.5 Faktoren zur Betreuung

Die Kennzahlen zur Kinderbetreuung wurden in der Faktorenanalyse ebenfalls zu drei Faktoren zusammengefasst. Zu Faktor 1 gehören Kennzahlen zur Ganztagsbetreuung sowie die Betreuungsquote für unter Dreijährige. Faktor 2 bildet die Tagesbetreuungsquoten ab und Faktor 3 wird vor allem bestimmt durch die mittlere Betreuungsdauer.

Tabelle 8: Faktoren zur Betreuung

FAKTOR	BESCHREIBUNG	KENNZAHLEN
1	Ganztagsbetreuung und Betreuung unter 3-Jähriger	Betreuungsquote unter Dreijähriger insgesamt, Betreuungsquote unter Dreijähriger sowie ab Dreijähriger bei einer Betreuungsdauer von mehr als 7 Stunden
2	Tagespflege	Tagespflegequote für unter und ab Dreijährige
3	Mittlere Betreuungsdauer und Betreuungsquote ab Dreijährige	Betreuungsquote ab Dreijähriger insgesamt, Betreuungsquote unter und ab Dreijähriger bei einer Betreuungsdauer von 5 bis 7 Stunden

Karte 12: Faktor 1 Betreuung: Ganztagsbetreuung und Betreuung unter Dreijähriger in den Vergleichsringen



3.3.3.5.1 Faktor 1 Betreuung: Ganztagsbetreuung und Betreuung unter Dreijähriger

Faktor 1 wurden die Kennzahlen Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger sowie die Ganztagsbetreuung von unter- und ab Dreijährigen zugeordnet. Im Hinblick auf diese Kennzahlen bestehen also die größten Unterschiede zwischen den Vergleichsringen.

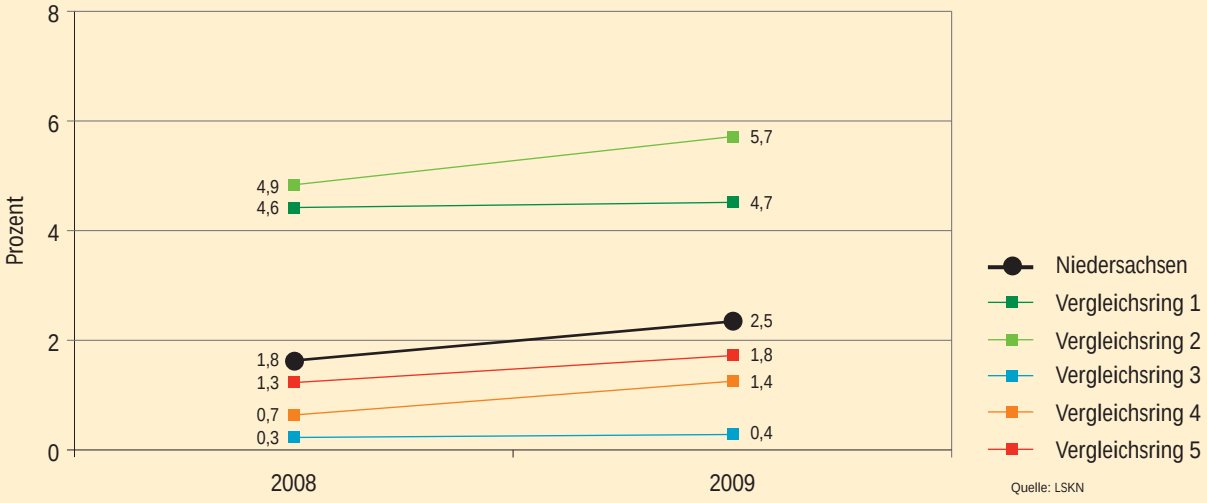
Karte 12 zeigt die Ausprägung dieses Faktors in den Vergleichsringen. Ganztagsbetreuung und die Betreuung unter Dreijähriger findet sich demnach vor allem in den städtischen Vergleichsringen 1 und insbesondere in Vergleichsring 2. Der Faktorwert liegt in Vergleichsring 2 bei 1,20, in Vergleichsring 2 bei 0,86 – beide also über dem Mittelwert von Null. In allen übrigen Vergleichsringen liegen die Faktorwerte dagegen unter dem Durchschnitt. Insbesondere in Vergleichsring 3 sind sehr niedrige Ganztagsbetreuungsquoten zu verzeichnen und es werden wenige unter Dreijährige in Tageseinrichtungen betreut. Der Faktorwert liegt hier bei -0,84.

Betreuungsquoten, die auf Daten der amtlichen Statistik zur Kindertagesbetreuung beruhen, werden in der IBN erst seit 2008 erhoben. Daher kann für die Vergleichsringe lediglich die Entwicklung von 2008 auf 2009 dargestellt werden. In der folgenden Abbildung 34 ist der Anteil der unter Dreijährigen in den Vergleichsringen dargestellt, die in den beiden Jahren mehr als 7 Stunden in Kindertageseinrichtungen betreut wurden. Wie sich zeigt, ist in allen Vergleichsringen ein Anstieg dieser Betreuungsquote festzustellen, allerdings steigt die Kurve in unterschiedlichem Maße und die Quoten unterschieden sich zwischen den Vergleichsringen erheblich.

In den Städten des Vergleichsrings 2 sind sowohl die höchsten Ganztagsbetreuungsquoten als auch die höchste Steigerung festzustellen. Auch in Vergleichsring 1 werden überdurchschnittlich viele unter Dreijährige betreut, allerdings ist die Quote hier kaum angestiegen. In allen übrigen Vergleichsringen liegt die Ganztagsbetreuungsquote unter Dreijähriger unter dem Landesdurchschnitt. Besonders niedrig sind die Betreuungsquoten in Vergleichsring 3.

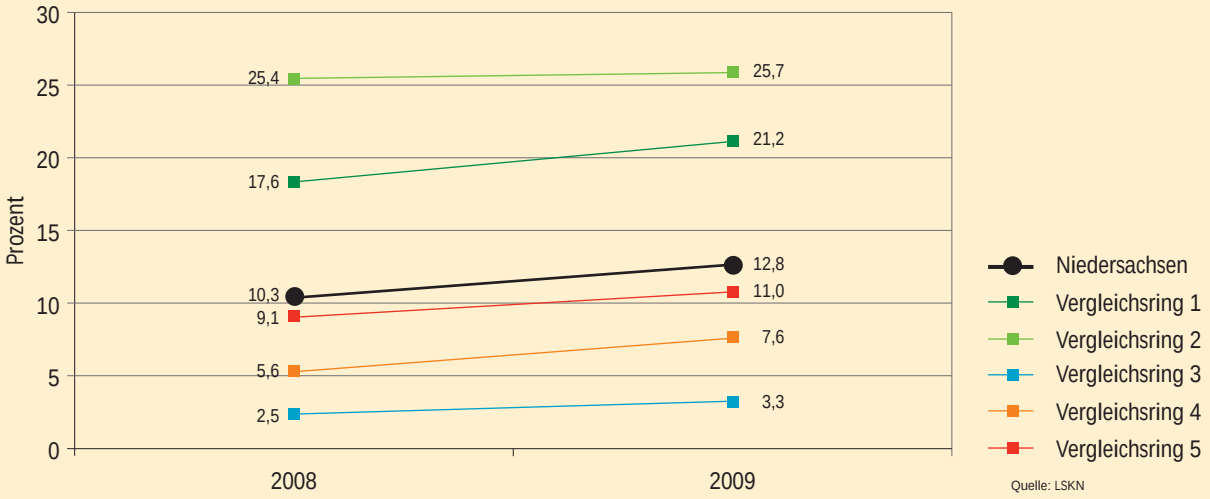
Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich, wenn man die Ganztagsbetreuungsquote der ab Dreijährigen betrachtet (Abbildung 35). Diese Quoten sind insgesamt höher als bei der Betreuung unter Dreijähriger und auch sie sind von 2008 bis 2009 angestiegen.

Abbildung 34: Entwicklung der Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2009



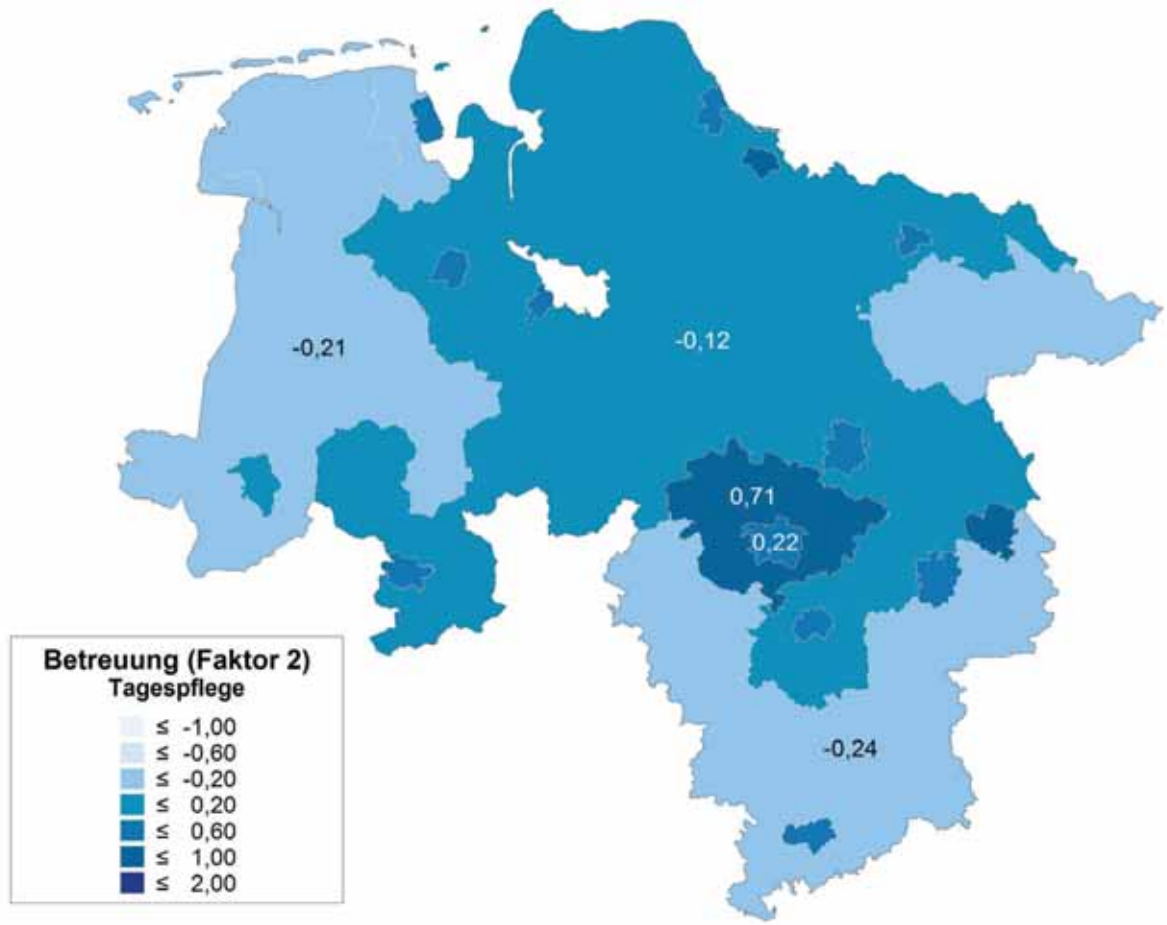
Quelle: LSKN

Abbildung 35: Entwicklung der Ganztagsbetreuung ab Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2009



Quelle: LSKN

Karte 13: Faktor 2 Betreuung: Tagespflege



3.3.3.5.2 Faktor 2 Betreuung: Tagespflege

Zu Faktor 2 gehören die beiden Kennzahlen, die den Anteil der Kinder unter und ab drei Jahren in Tagespflege wiedergeben. Karte 13 gibt die Faktorwerte hierzu wieder.

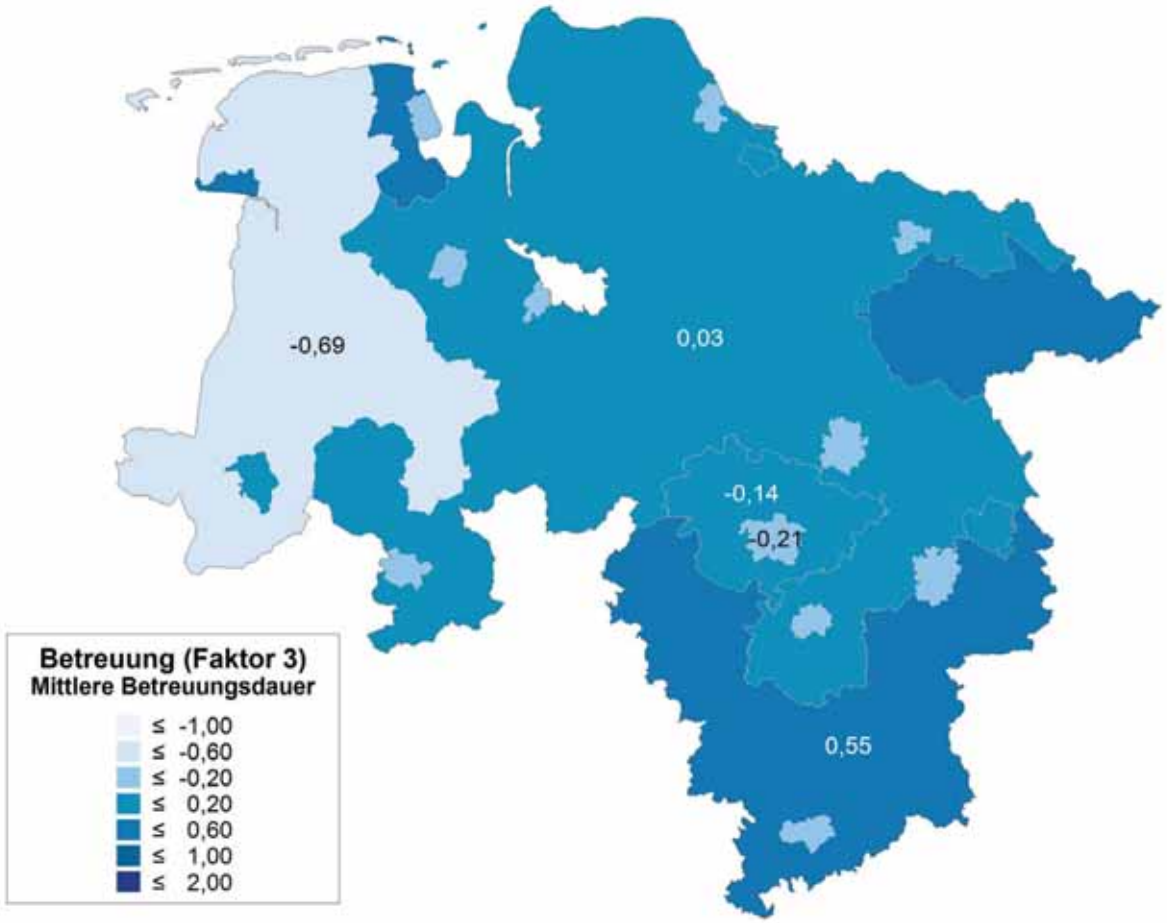
Auch Tagespflege ist demnach vor allem in den städtischen Vergleichsringen verbreitet. Allerdings finden sich die höchsten Anteile nicht in Vergleichsring 2, den großen Städten, sondern in Vergleichsring 1, in dem kleinere Städte zusammengefasst sind. Dort liegt der Faktorwert bei 0,71, während in Vergleichsring 1 ein Wert von 0,22 erreicht wird. In Vergleichsring 3 und 5 liegen die Tagespflegequoten unter dem Mittelwert von Null. Die Faktorwerte liegen hier bei -0,24 bzw. -0,21. In Vergleichsring 5 liegt der Wert mit -0,12 nur noch geringfügig unter dem Mittelwert.

3.3.3.5.3 Faktor 3 Betreuung: Mittlere Betreuungsdauer

In Niedersachsen wird ein Großteil der Kinder maximal für 5 Stunden in Tageseinrichtungen betreut. Die in der amtlichen Kindertagesbetreuungsstatistik erhobene Kategorie einer Betreuungsdauer von 5 bis zu 7 Stunden ist in Niedersachsen eher selten. Eine Ganztagsbetreuung, also eine Betreuung von mehr als 7 Stunden ist ebenfalls wenig verbreitet, wie die Betrachtung von Faktor 1 gezeigt hat.

Auf Faktor 3 sind die Kennzahlen zur mittleren Betreuungsdauer sowie die Betreuungsquote für unter Dreijährige insgesamt zusammengefasst. Karte 14 zeigt die Ausprägung der entsprechenden Faktorwerte. Demnach ist eine mittlere Betreuungsdauer vor allem in Vergleichsring 5 zu finden. Der Faktorwert liegt hier bei 0,55. Besonders selten ist eine mittlere Betreuungsdauer wieder in Vergleichsring 3, wo der Faktorwert bei -0,69 liegt. In den übrigen Vergleichsringen liegen die Faktorwerte nahe beim Mittelwert von Null.

Karte 14: Faktor 3 Betreuung: Mittlere Betreuungsdauer und Betreuungsquote ab Dreijähriger in den Vergleichsringen



Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Betreuung

VERGLEICHSRING	FAKTOREN		
	Ganztagsbetreuung und Betreuung unter Dreijähriger	*Tagespflege*	*Mittlere Betreuungsdauer und Betreuungsquote ab Dreijährige*
1	überdurchschnittlich	überdurchschnittlich	durchschnittlich
2	weit über Durchschnitt	eher überdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich
3	unterdurchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
4	eher unterdurchschnittlich	durchschnittlich	durchschnittlich
5	durchschnittlich	eher unterdurchschnittlich	eher überdurchschnittlich

3.3.4 Profile der Vergleichsringe

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Ausprägungen der verschiedenen Faktoren in den Vergleichsringen vorgestellt. Zusammen ergibt dies ein jeweils spezifisches sozialstrukturelles Profil jedes Vergleichsrings.

3.3.4.1 Vergleichsring 1

Vergleichsring 1
Region Hannover
Stadt Burgdorf**
Stadt Buxtehude
Stadt Laatzen
Stadt Langenhagen**
Stadt Lehrte
Stadt Wolfsburg

Der Bevölkerungsaufbau in Vergleichsring 1 zeigt viele städtische Merkmale, auch wenn diese nicht so stark ausgeprägt sind wie in Vergleichsring 2, in dem die großen Städte zusammengefasst wurden. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen liegt unter dem Durchschnitt, es gibt einen hohen Anteil Einpersonenhaushalte und einen überdurchschnittlichen Ausländeranteil. Die Einwohnerdichte ist hoch. Die Zahl der Einwohner ist in Vergleichsring 1 etwas weniger zurückgegangen als in Niedersachsen insgesamt und auch die Bevölkerungsprognose erwartet für die Zukunft einen eher unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang.

Der Anteil der Einwohner im erwerbsfähigen Alter, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, ist in allen Bevölkerungsgruppen in Vergleichsring 1 am höchsten. Der Zuwachs an Beschäftigungsverhältnissen in den letzten fünf Jahren fällt dagegen eher durchschnittlich aus. Auch das Niveau der Arbeitslosigkeit ist in Vergleichsring 1 trotz der hohen Beschäftigungsquoten lediglich durchschnittlich.

Armut und Kriminalität sind in Vergleichsring 1 etwas weiter verbreitet als im Landesdurchschnitt. Armutslagen der ausländischen Bevölkerung sind aber nur durchschnittlich ausgeprägt.

Das Bildungsniveau der Schulabgänger in diesem Vergleichsring ist eher hoch. Die Abiturquoten entsprechen etwa dem Landeswert, der Anteil der Schulabgänger mit niedrigen Bildungsabschlüssen liegt jedoch weit darunter. Der Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, ist eher unterdurchschnittlich.

Ganztagsbetreuung von Kindern in Tageseinrichtungen, die Betreuung unter Dreijähriger und auch die Betreuung in Tagespflege ist in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter in Vergleichsring 1 besonders weit verbreitet. Der Anteil der Kinder, die 5 bis zu 7 Stunden in Tageseinrichtungen betreut werden, entspricht etwa dem niedersächsischen Mittel.

3.3.4.2 Vergleichsring 2

Vergleichsring 2
Stadt Braunschweig**
Stadt Celle
Stadt Delmenhorst**
Stadt Göttingen
Stadt Hannover
Stadt Hildesheim
Stadt Lüneburg
Stadt Oldenburg
Stadt Osnabrück
Stadt Stade**
Stadt Wilhelmshaven**

In Vergleichsring 2 sind die großen Städte in Niedersachsen zusammengefasst. Entsprechend sind hier die Merkmale eines städtischen Bevölkerungsaufbaus am stärksten ausgeprägt: Hohe Einwohnerdichte geht mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von Kindern und Jugendlichen, einem hohen Ausländeranteil und einem

hohen Anteil Einpersonenhaushalte einher. Der Bevölkerungsrückgang in der Vergangenheit entspricht etwa dem niedersächsischen Durchschnitt und auch für die Zukunft wird eher ein durchschnittlicher Bevölkerungsrückgang erwartet.

Im Unterschied zu Vergleichsring 1, wo besonders hohe sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquoten vorliegen, sind diese Quoten in Vergleichsring 2 eher unterdurchschnittlich. Das gleiche gilt für die Beschäftigungsentwicklung. Die Wirtschaftsstruktur ist durch einen besonders großen Dienstleistungssektor charakterisiert.

Das Niveau der Arbeitslosigkeit liegt wie in Vergleichsring 1 etwas über dem Durchschnitt. Kriminalität und Armut sind in diesem Vergleichsring aber am stärksten ausgeprägt. Hier finden sich die höchste Kriminalitätsrate und die höchsten SGB-II-Quoten. Auch die ausländische Bevölkerung ist besonders häufig von Armutslagen betroffen.

Das Bildungsniveau der Schulabgänger in Vergleichsring 2 ergibt ein gemischtes Bild. Die Abiturquoten liegen weit über dem niedersächsischen Durchschnitt, aber auch der Anteil der Schulabgänger, die die Schule mit niedrigen Schulabschlüssen verlassen, ist etwas höher als im Land insgesamt. Schulabgänger ohne Abschluss finden sich in Vergleichsring 2 nicht häufiger als im Durchschnitt Niedersachsens.

Die Betreuungslandschaft in Vergleichsring 2 ist durch weit überdurchschnittliche Quoten der Ganztagsbetreuung und der Betreuung unter Dreijähriger gekennzeichnet. Eine Betreuung in Tagespflege ist hier ebenfalls etwas häufiger als im niedersächsischen Mittel, erreicht aber nicht das Niveau von Vergleichsring 1. Der Anteil der Kinder, die 5 bis zu 7 Stunden in Tageseinrichtungen betreut wird, ist in diesem Vergleichsring eher unterdurchschnittlich.

3.3.4.3 Vergleichsring 3

Vergleichsring 3
Landkreis Aurich
Landkreis Cloppenburg
Landkreis Emsland
Landkreis Grafschaft-Bentheim
Landkreis Leer
Landkreis Wittmund
Landkreis Vechta
Stadt Nordhorn

Die Bevölkerung in Vergleichsring 3 ist stark ländlich geprägt. Der Anteil der unter 18-Jährigen an der Bevölkerung ist in diesem Vergleichsring am höchsten. Vergleichsring 3 ist zudem der einzige Vergleichsring, in dem der Anteil der Haushalte mit Kindern größer ist als der Anteil der Einpersonenhaushalte. Der Ausländeranteil an der Bevölkerung entspricht etwa dem niedersächsischen Durchschnitt. Während in allen anderen Vergleichsringen die Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren zurückgegangen ist, hat hier noch ein – wenn auch geringer – Bevölkerungszuwachs stattgefunden. Die Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass der zukünftige Bevölkerungsrückgang hier besonders gering ausfällt.

Der Anteil der Einwohner im erwerbsfähigen Alter, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, ist in Vergleichsring 3 besonders niedrig. Dies ist vor allem auf eine weit unterdurchschnittliche Beschäftigungsquote von Frauen zurückzuführen. Gleichzeitig findet sich hier der größte Anteil von Frauen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind. Auf der anderen Seite hat die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Vergleichsring in den letzten fünf Jahren am stärksten zugenommen. Der Dienstleistungssektor ist in Vergleichsring 3 kleiner als in den anderen Vergleichsringen. Arbeitslosigkeit, aber auch Kriminalität und Armut sind in Vergleichsring 3 nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Dies gilt insbesondere für die ausländische Bevölkerung. Allerdings findet sich in Vergleichsring 3 der höchste Anteil allein Erziehender unter den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II.

Das Bildungsniveau der Schulabgänger in Vergleichsring 3 ist niedrig. Die Abiturquote liegt unter dem Durchschnitt, während hier besonders viele Schulabgänger die Schule nur mit einem Hauptschulabschluss oder auch ohne Abschluss verlassen.

Auch die Betreuungsquoten sind durchweg niedrig. Ganztagsbetreuung, die Betreuung unter Dreijähriger wie auch die Betreuung in Tagespflege und der Anteil der Kinder, die 5 bis zu 7 Stunden in Kindertageseinrichtungen betreut werden, ist in diesem Vergleichsring unterdurchschnittlich.

Die niedrige Beschäftigungsquote von Frauen, der hohe Anteil geringfügig Beschäftigter und der hohe Anteil allein Erziehender an den SGB-II-Empfängern sollte in Zusammenhang mit den niedrigen Betreuungsquoten und der besonders kurzen Betreuungsdauer in diesem Vergleichsring betrachtet werden.

3.3.4.4 Vergleichsring 4

Auch die Bevölkerungszusammensetzung in Vergleichsring 4 ist ebenfalls stark ländlich geprägt. Auch hier liegt der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung wie der Anteil der Haushalte mit Kindern über dem niedersächsischen Durchschnitt. Die Werte erreichen aber nicht die Höhe wie in Vergleichsring 3. Der Ausländeranteil an der Bevölkerung ist in diesem Vergleichsring am niedrigsten. Der Bevölkerungsrückgang in der Vergangenheit wie auch der erwartete Bevölkerungsrückgang in der Zukunft fällt in Vergleichsring 4 eher durchschnittlich aus.

Im Gegensatz zu Vergleichsring 3 liegen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten in Vergleichsring 4 über dem niedersächsischen Durchschnitt. Die Beschäftigungsentwicklung fällt ebenfalls eher überdurchschnittlich aus, ist jedoch niedriger

als der Zuwachs, der in Vergleichsring 3 festzustellen war.

Arbeitslosigkeit wie auch Kriminalität und Armut sind in Vergleichsring 4 gering. Bei einem geringen Ausländeranteil an der Bevölkerung fällt die Armutsbelastung dieser Bevölkerungsgruppe aber eher überdurchschnittlich aus.

Auch in Vergleichsring 4 ist das Bildungsniveau der Schulabgänger eher niedrig. Die Abiturquoten liegen unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Der Anteil der Schulabgänger mit niedrigen Bildungsabschlüssen entspricht aber in etwa den Werten für Niedersachsen insgesamt und der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss fällt geringer aus als im niedersächsischen Mittel.

Vergleichsring 4
Landkreis Ammerland
Landkreis Celle
Landkreis Cuxhaven
Landkreis Diepholz
Landkreis Gifhorn
Landkreis Harburg**
Landkreis Hildesheim
Landkreis Lüneburg
Landkreis Nienburg
Landkreis Oldenburg
Landkreis Osnabrück
Landkreis Osterholz
Landkreis Peine
Landkreis Rotenburg (Wümme)
Landkreis Heidekreis
Landkreis Stade
Landkreis Verden
Landkreis Wesermarsch
Stadt Lingen

Die Ganztagsbetreuungsquoten und die Quoten für die Betreuung unter Dreijähriger fallen in Vergleichsring 4 unterdurchschnittlich aus. Die Tagespflegebetreuungsquote sowie die Betreuungsquote für die Dauer von 5 bis zu 7 Stunden entsprechen aber dem Landesdurchschnitt.

3.3.4.5 Vergleichsring 5

Die Bevölkerungszusammensetzung in Vergleichsring 5 ist weniger ländlich strukturiert als in den Vergleichsringen 3 und 4. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Bevölkerung ist niedriger als in diesen beiden Vergleichsringen, aber höher als in den beiden städtischen Vergleichsringen 1 und 2. Ähnliches gilt für den Anteil der Einpersonenhaushalte. Der Ausländeranteil an der Bevölkerung liegt unter dem Landesdurchschnitt. Die Zahl der Einwohner hat in diesem Vergleichsring bereits besonders stark abgenommen und für die Zukunft wird hier ein weiterer starker Rückgang erwartet.

Vergleichsring 5
Landkreis Friesland
Landkreis Göttingen
Landkreis Goslar
Landkreis Hameln-Pyrmont
Landkreis Helmstedt
Landkreis Holzminden
Landkreis Lüchow-Dannenberg
Landkreis Northeim
Landkreis Osterode a.H.
Landkreis Schaumburg
Landkreis Uelzen
Landkreis Wolfenbüttel
Stadt Emden*
Stadt Salzgitter
Stadt Springe**

Sowohl die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquoten als auch die Beschäftigungsentwicklung fallen in Vergleichsring 5 unterdurchschnittlich aus. Während andere Vergleichsringe durchweg einen Zuwachs an Beschäftigung zu verzeichnen haben, ist die Beschäftigungsquote in Vergleichsring 5 sogar geringfügig gesunken.
Entsprechend ist die Arbeitslosigkeit in Vergleichsring 5 auch am höchsten. Kriminalität und Armut sind jedoch eher unterdurchschnittlich ausgeprägt. Armutslagen der ausländischen Bevölkerung finden sich nicht häufiger als in Niedersachsen insgesamt. Die Abschlüsse der Schulabgänger sind eher durchschnittlich. Zwar liegt die Abiturquote etwas unter dem niedersächsischen Durchschnitt, der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss ist aber durchschnittlich.

Im Hinblick auf die Betreuung zeigt sich ebenfalls ein eher durchschnittliches Bild: Ganztagsbetreuung und die Betreuung unter Dreijähriger entspricht etwa dem niedersächsischen Mittel. Tagespflege ist eher unterdurchschnittlich verbreitet, eine Betreuungsdauer von 5 bis zu 7 Stunden findet sich in diesem Vergleichsring aber etwas häufiger als im niedersächsischen Durchschnitt.

4. Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009

4. Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in den Jahren 2006 bis 2009. Damit wird ein wichtiger Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen in den Blick genommen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der quantitativen Entwicklung der Erziehungshilfen. Qualitative Aspekte und spezielle Fachthemen der Kinder- und Jugendhilfe kommen allerdings in den Blick, wenn es um die Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Entwicklung geht.

Grundlegend für die IBN ist die Erfassung von Fachdaten der Kinder- und Jugendhilfe nach der Balanced Scorecard. Grundgedanke der Balanced Scorecard ist es, sich strukturiert und systematisch mit den dynamischen Strategie- und Steuerungsprozessen einer Organisation zu befassen. Ausgehend von Zielen werden Kennzahlen entwickelt, die es erlauben, die Zielerreichung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Auf diese Weise wird ein Steuerungskreislauf etabliert, der – beginnend mit der Zielsetzung – die Einleitung von zielführenden Maßnahmen, die Überprüfung der Zielerreichung und die eventuelle Korrektur der Maßnahmen erlaubt.[26]

Der Begriff der Balance bezieht sich darauf, dass verschiedene Bereiche des Handelns in Organisationen gleiche Berücksichtigung finden. Für den Bereich öffentlicher Einrichtungen bezieht man sich hierbei meist auf die vier Bereiche Auftragserfüllung, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit. Für jeden dieser vier Bereiche wurden so auch im Rahmen der IBN Ziele definiert und Kennzahlen entwickelt, die es ermöglichen, die Zielerreichung zu messen. Eine genaue Definition der Kennzahlen und der zu erfassenden Daten soll dabei sicherstellen, dass alle beteiligten Jugendämter das gleiche erfassen.

Der Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung konzentriert sich auf zentrale Kennzahlen, die im Rahmen der IBN zum Bereich Hilfen zur Erziehung erhoben werden. Im Bereich der Auftragserfüllung sind dies die Quoten Hilfen zur Erziehung sowie der Eingliederungshilfen, der Hilfen für junge Volljährige und der Inobhutnahmen. Analog dazu werden im Bereich Wirtschaftlichkeit die Zuschussbedarfe für diese Hilfen in ihrer Entwicklung seit 2006 betrachtet. Auf die Ergebnisse der Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird hier nur kurz eingegangen.

[26] Vgl. Kaplan und Norton (1992).

4.1 Datengrundlage

Grundlage für die Untersuchung der Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe bilden die im Rahmen der IBN erhobenen Daten der Jugendämter zum Bereich Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27ff. SGB VIII. Ausgenommen hiervon sind Leistungen der Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII. Diese Leistungen werden von einem Großteil der Jugendämter an freie Träger delegiert, so dass sie nicht selbst über die entsprechenden Daten verfügen können.

Niedrigschwellige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, wie sie im 2. Abschnitt des SGB VIII in den §§ 16ff. definiert werden, werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht in Kennzahlen abgebildet. Begründet ist dies mit den besonderen Schwierigkeiten der Dokumentation der entsprechenden Leistungsdaten seitens der Jugendämter. Hier lediglich die Leistungen der Jugendämter selbst abzubilden, würde einen beträchtlichen Teil der niedrigschwelligen Beratungen außer Acht lassen, da auch sie teilweise von freien Trägern außerhalb der Jugendämter erbracht werden.

Seit 2009 werden auch Daten zur Meldung bzw. Feststellung von Kindeswohlgefährdung gemäß § 8a SGB VIII im Rahmen der IBN erhoben. Hierzu wurden entsprechende Kennzahlen entwickelt und in das IBN-Set aufgenommen. Zurzeit stehen diese Daten jedoch noch nicht in der gewohnten Datenqualität zur Verfügung, so dass sie im Rahmen dieses Berichtes noch nicht berücksichtigt werden können.

Da die verwendeten Daten nicht aus der amtlichen Jugendhilfestatistik bezogen werden, sondern von den Jugendämtern nach den in der IBN vereinbarten Definitionen erhoben werden, liegen nur für die an der IBN beteiligten Jugendämter Daten vor.

Da nicht alle Jugendämter Niedersachsens an der IBN beteiligt sind, wurden für die nicht beteiligten Jugendämter im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung einige zentrale Fallzahlen geliefert. Damit kann zumindest überprüft werden, ob generelle Entwicklungen, die im Kreis der IBN-Jugendämter zu beobachten sind, in ähnlicher Weise auch bei den nicht beteiligten Jugendämtern zu verzeichnen sind.

4.2 Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009

Abbildung 36 zeigt die Entwicklung der HzE-Quoten von 2006 bis 2009. Hierbei wird jeweils die Zahl der Hilfen auf die Bevölkerung unter 18 Jahren bezogen und die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche ausgewiesen.

Seit 2006 sind alle abgebildeten Quoten angestiegen. Die HzE-Quote insgesamt ist von 26,2 Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche auf 34,6 Hilfen angestiegen. Dieser Anstieg wird vor allem von der Zunahme ambulanter Hilfen getragen. Wurden 2006 14,5 ambulante Hilfen zur Erziehung pro 1.000 unter 18-Jährige erbracht, waren es 2009 21,3. Dies macht eine Steigerung um 46% aus. Bei stationären Hilfen ist im gleichen Zeitraum lediglich eine Steigerungsrate von 15% zu verzeichnen. 2006 wurden 11,6 stationäre Erziehungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche erbracht und 2009 13,4.

Die Quoten Hilfen für junge Volljährige werden ebenfalls auf die Bevölkerung bezogen, jedoch auf die Gruppe der 18 bis unter 21-Jährigen. Wie in Abbildung 36 deutlich wird, erreichen diese Quoten ein ähnliches Niveau wie stationäre Hilfen zur Erziehung. Sie haben seit 2006 jedoch etwas stärker zugenommen als stationäre Erziehungshilfen. 2006 lag die Quote mit 10,6 Hilfen pro 1.000 jungen Erwachsenen noch etwas unter der stationären HzE-Quote und 2009 mit 14,2 Hilfen etwas darüber.

Auch die Zahl der Inobhutnahmen hat seit 2006 zugenommen. 2006 wurden 1,9 Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren registriert und 2009 2,3 Inobhutnahmen. Der höchste Wert war aber 2008 zu verzeichnen. In diesem Jahr mussten 2,5 Kinder und Jugendliche von 1.000 in Obhut genommen werden. Dies entspricht einem Anstieg von 22% gegenüber 2006.

Die vorliegenden Daten aus den nicht an der IBN beteiligten Jugendämtern weisen bei allen Hilfearten in die gleiche Richtung. D.h. auch bei ihnen ist ein Anstieg der Hilfezahlen festzustellen.

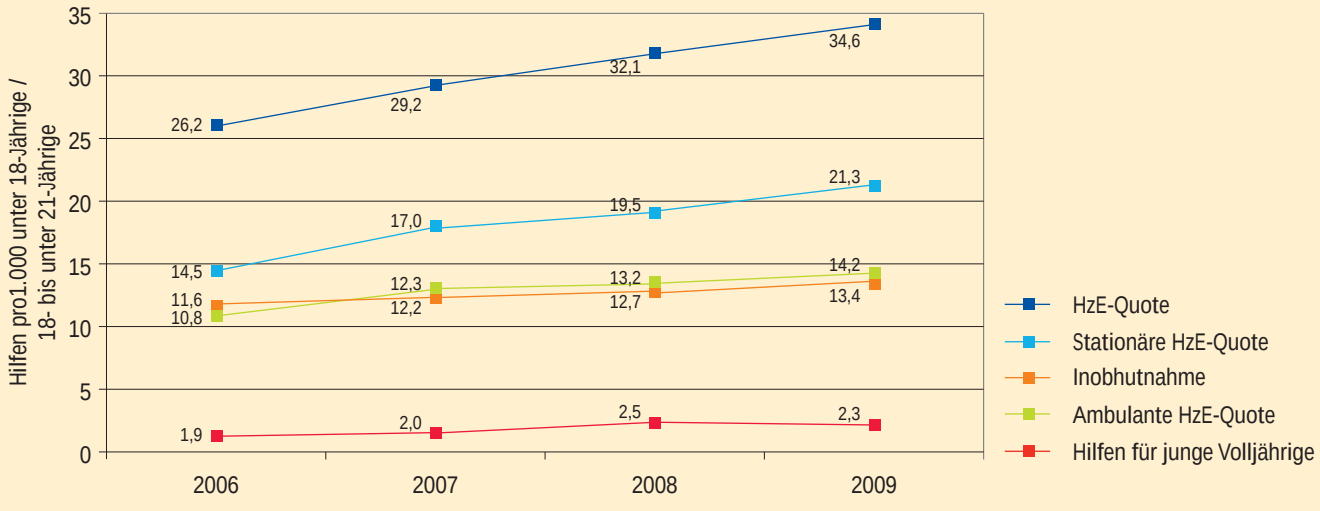
Erfassung von Hilfen zur Erziehung

Im Rahmen der IBN werden Hilfen und nicht Personen gezählt. D.h., wenn eine Person mehrere Hilfen innerhalb des Erhebungszeitraums erhält, wird dies auch mehrmals erfasst.

Es werden jeweils die laufenden Fälle innerhalb eines Jahres gezählt. Dazu gehören sowohl Hilfen, die innerhalb des Erhebungszeitraums begonnen und geendet haben, als auch Hilfen, die vor dem Erhebungsjahr begonnen haben und am Ende des Erhebungsjahres noch nicht abgeschlossen sind.

Anders als in der amtlichen Jugendhilfestatistik wird in der IBN nicht zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen differenziert, sondern lediglich zwischen ambulanten und stationären. Kriterium für die Zuordnung ist dabei jeweils der Lebensmittelpunkt des Kindes oder Jugendlichen. Entsprechend werden die üblicherweise als teilstationär bezeichneten Hilfen wie die Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII den ambulanten Leistungen zugeordnet, weil der Lebensmittelpunkt in der Familie liegt. Die Betreuung von Jugendlichen in einer eigenen Wohnung, die üblicherweise den stationären Leistungen zugeordnet wird, wird im Rahmen der IBN als ambulante Leistung betrachtet, da der Lebensmittelpunkt nicht innerhalb einer Einrichtung liegt.

Abbildung 36: Entwicklung der HzE-Quoten, der Quote Hilfen für junge Volljährige sowie Inobhutnahmen in Niedersachsen 2005 bis 2009



Wie sind die unterschiedlichen Steigerungsraten insbesondere ambulanter und stationärer Hilfen zu erklären? Hierzu können verschiedene Thesen aufgestellt werden: Stehen ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung mit verschiedenen sozialstrukturellen Bedingungen in Zusammenhang, könnte beispielsweise eine unterschiedliche Entwicklung dieser sozialstrukturellen Merkmale auch in einer unterschiedlichen Entwicklung ambulanter und stationärer Quoten resultieren. Inwieweit dies der Fall ist, wird in Kapitel 5.2 (S. 102f.) näher untersucht.

Das starke Ansteigen ambulanter Hilfen könnte auch in Zusammenhang mit der in den letzten Jahren nachhaltigen öffentlichen Aufmerksamkeit für die Fälle von Kindeswohlgefährdung betrachtet werden. Die vermehrte Installierung ambulanter Hilfen wäre demnach ein Versuch der Fachkräfte der Jugendämter, eine Eskalation von Problemen in Familien zunächst mit Hilfe von Leistungen mit niedrigerem Interventionscharakter zu verhindern. Gleichzeitig könnte eine solche Vorgehensweise auch der Funktion einer Absicherung der Fachkräfte dienen – werden vermeintliche Versäumnisse von Jugendämtern und einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Falle des Bekanntwerdens von Kindeswohlgefährdungen doch schnell Gegenstand der öffentlichen Diskussion (vgl. Kapitel 6.1, S. 112f.).

Um der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die verschiedenen Quoten miteinander zusammenhängen, wurden Korrelationen zwischen den Quoten berechnet. Hier zeigt sich zunächst, dass die Höhe von ambulanten und stationären HzE-Quoten relativ eng miteinander zusammenhängen (r =.6). Diese signifikante Korrelation bringt zum Ausdruck, dass hohe ambulante HzE-Quoten auch mit hohen stationären Quoten einhergehen bzw. in Jugendämtern mit eher niedrigen ambulanten Quoten auch eher niedrige stationäre Quoten zu finden sind. Dieser Zusammenhang hat sich seit 2006 noch leicht verstärkt.

Dieses Ergebnis widerspricht der weit verbreiteten Substitutionsthese, wonach davon ausgegangen wird, dass es möglich ist, durch die vermehrte Gewährung ambulanter Hilfen zur Erziehung stationäre Erziehungshilfen zumindest teilweise zu vermeiden. Statistisch gesehen müsste daher eigentlich eine negative Korrelation zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung bestehen, d.h. hohe ambulante Quoten müssten mit niedrigen stationären Quoten einhergehen. Wie die Auswertung zeigt, ist der Zusammenhang jedoch positiv, d.h. je mehr ambulante Leistungen erbracht werden, desto mehr stationäre Erziehungshilfen werden gewährt. Insofern kann eher von einer grundlegenden Bereitschaft zur Intervention mittels Jugendhilfeleistungen gesprochen werden als von einer Substitution stationärer Hilfen durch ambulante.

Eine Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen ambulante Jugendhilfeleistungen tatsächlich stationäre Erziehungshilfen vermeiden oder reduzieren können, bedürfte einer differenzierteren Untersuchung. So gibt es sehr wohl einzelne Jugendämter, die den Nachweis erbringen können, dass es ihnen gelungen ist, durch den Ausbau des ambulanten Bereichs stationäre Leistungen zu reduzieren. Insofern muss hier noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Statistik stets die Gesamtgruppe aller Jugendämter im Blick hat und Einzelfälle diesem geschilderten generellen Zusammenhang widersprechen können.

Neben dem signifikanten positiven Zusammenhang zwischen ambulanten und stationären HzE-Quoten, ergeben sich weitere positive Zusammenhänge zwischen Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige. D.h., Jugendämter, die eine große Zahl ambulanter und stationärer Hilfen zur Erziehung erbringen, gewähren auch häufiger Hilfen für junge Volljährige. Dies gilt für alle betrachteten Jahre seit 2006. Auch dieser Befund könnte als grundlegende Bereitschaft zur Intervention mittels Jugendhilfeleistungen interpretiert werden.

Ein Zusammenhang zwischen Inobhutnahmequoten und Hilfen zur Erziehung findet sich dagegen nicht in allen betrachteten Jahren. Zudem sind die beobachteten Zusammenhänge eher schwach, d.h. die Korrelationen sind niedrig, wenn auch signifikant. Allerdings weist auch dieser Befund in die bereits dargestellte Richtung. Tendenziell sind in den Jugendämtern bei allen Leistungsbereichen ähnliche Niveaus der Leistungsdichte zu beobachten. Eine Substitution von stationären Hilfen oder Inobhutnahmen infolge einer hohen ambulanten Leistungsdichte ist nicht festzustellen.

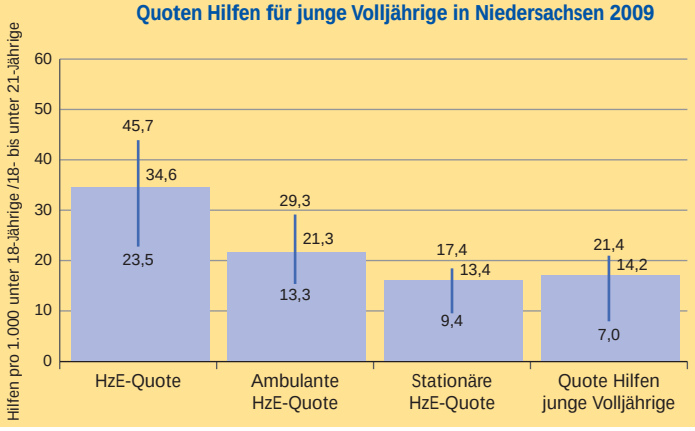
Die beschriebenen Quoten sind Mittelwerte aller beteiligten Jugendämter. Betrachtet man die Standardabweichung, zeigt sich, dass zwischen den Jugendämtern erhebliche Unterschiede bestehen. Standardabweichungen geben die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert an. Innerhalb des angegebenen Bereichs sind die Kennzahlenergebnisse von zwei Drittel der Jugendämter zu finden. Das bedeutet aber auch, dass ein Drittel der Werte noch niedriger oder noch höher liegen kann. In der folgenden Abbildung 37 sind die Mittelwerte sowie der Bereich der Standardabweichung abgebildet.

Bei einem Mittelwert von 35,6 Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche im Jahr 2009 liegt die Standardabweichung bei 11,1. Das bedeutet, dass zwei Drittel der Jugendämter Werte zwischen 23,5 und 45,7 haben. Der Höchstwert liegt bei 67,7 Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche, die niedrigste Quote liegt bei 19,4.

Die höchste Standardabweichung findet sich bei der Quote Hilfen für junge Volljährige. Bei einem Mittelwert von 14,2 liegt die Standardabweichung bei 7,2 und macht damit die Hälfte des Mittelwerts aus. Zwei Drittel der Werte liegen zwischen 7 und 21,4 Hilfen pro 1.000 18- bis unter 21-Jährigen. Der Höchstwert liegt sogar bei 33,9 Hilfen pro 1.000 jungen Erwachsenen.

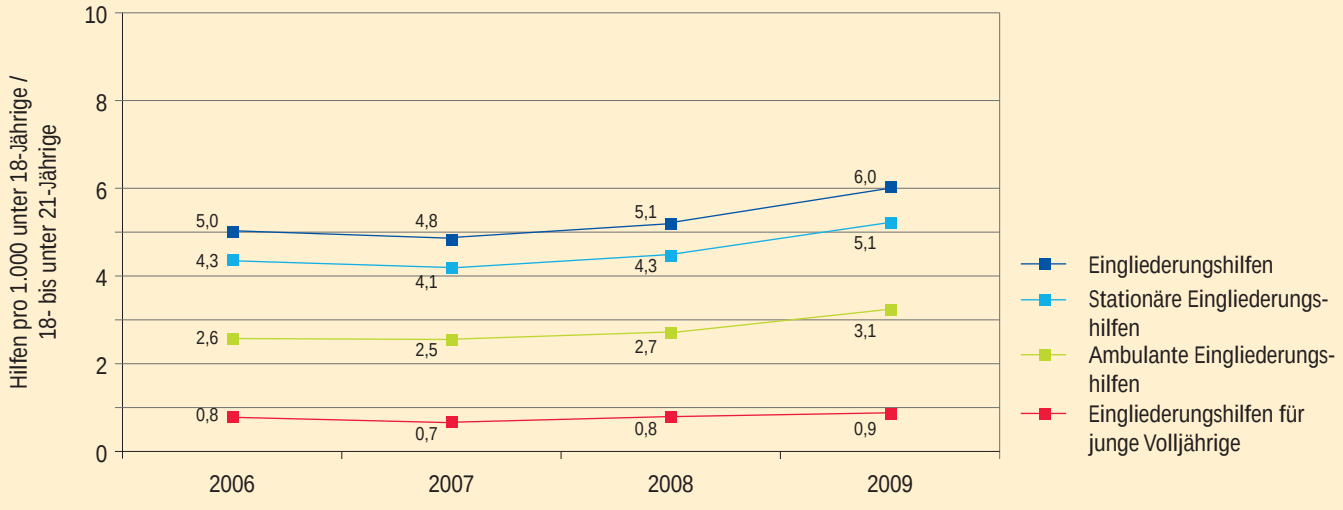
Die zu beobachtenden hohen Standardabweichungen führen zu der Frage nach deren Ursachen. So könnte eine Erklärung die unterschiedliche Gewährungspraxis von Jugendhilfeleistungen darin begründet sein, dass sie dem unterschiedlichen Bedarf im Land Niedersachsen entsprechen und die Streuung diese Unterschiedlichkeit abbildet. Sollte dies zutreffen, dürften die Unterschiede innerhalb von Vergleichsringen deutlich geringer sein, da hier jeweils Jugendämter mit ähnlichen sozialstrukturellen Bedingungen zusammengefasst sind. Wenn tatsächlich die Sozialstruktur den Bedarf nach Jugendhilfeleistungen beeinflusst, müssten die Unterschiede zwischen Jugendämtern innerhalb eines Vergleichsrings relativ gering sein. Inwieweit diese Differenzen zwischen den Jugendämtern tatsächlich solche Unterschiede im Hinblick auf die Sozialstruktur abbilden, wird in Kapitel 5.2 (S. 102f.) genauer untersucht.

Abbildung 37: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten und Quoten Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2009



Wie haben sich die Eingliederungshilfen seit 2006 entwickelt? Wie die folgende Abbildung 38 zeigt, ist auch hier eine Steigerung zu verzeichnen. Allerdings wurden insgesamt weitaus weniger Eingliederungshilfen als Hilfen zur Erziehung registriert. Die Quoten für Eingliederungshilfen liegen auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Insgesamt wurden pro 1.000 Kinder und Jugendliche 2006 fünf Eingliederungshilfen nach § 35a pro 1.000 unter 18-Jährige registriert und 2009 sechs Eingliederungshilfen. Dies entspricht einer Steigerungsrate von 20%. Obwohl auch hier mehr ambulante als stationäre Hilfen zu verzeichnen sind, haben ambulante wie stationäre Eingliederungshilfen dabei im gleichen Maße zugenommen. Dies gilt auch für Eingliederungshilfen für junge Volljährige.

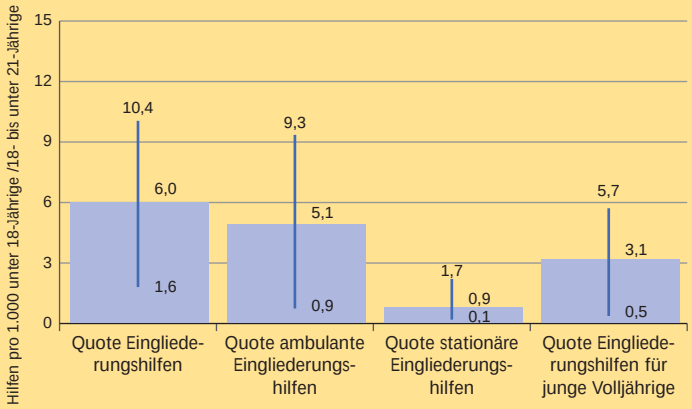
Abbildung 38: Entwicklung der Quoten für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009



Anders als bei Hilfen zur Erziehung zeigen sich kaum Zusammenhänge zwischen ambulanten und stationären Eingliederungshilfequoten. Die Korrelationsanalysen haben gezeigt, dass ambulante und stationäre Eingliederungshilfen relativ unabhängig voneinander variieren. Hohe ambulante Quoten gehen also nicht notwendigerweise mit einer hohen Zahl stationärer Eingliederungshilfen einher. Allerdings korrelieren stationäre Eingliederungshilfequoten und die Quoten für Eingliederungshilfen junger Volljähriger miteinander. D.h. in Jugendämtern, die häufig stationäre Eingliederungshilfen gewähren, werden auch häufiger Eingliederungshilfen für junge Volljährige registriert. Eine Korrelation zwischen den Quoten für Eingliederungshilfen und den Quoten für Hilfen zur Erziehung gibt es nicht. Inwieweit Eingliederungshilfen im Zusammenhang mit sozialstrukturellen Bedingungen variieren, wird in Kapitel 5.2 (S. 102f.) untersucht.

In der folgenden Abbildung 39 sind die Mittelwerte und die Standardabweichungen für die Eingliederungshilfen für das Jahr 2009 abgebildet. Die Unterschiede zwischen den Jugendämtern in Niedersachsen sind demnach bei den Eingliederungshilfen noch weitaus größer als bei den Hilfen zur Erziehung. Die Standardabweichungen machen etwa drei Viertel des Mittelwertes aus. So erreicht beispielsweise die Standardabweichung bei der Quote für Eingliederungshilfen insgesamt den Wert von 4,4, während der Mittelwert bei 6,0 pro 1.000 Kinder und Jugendliche liegt. Das bedeutet, dass zwei Drittel der Werte für diese Quote zwischen 1,6 und 10,4 liegen. Der Höchstwert liegt sogar bei 16,7 Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche.

Abbildung 39: Mittelwerte und Standardabweichungen von Eingliederungshilfequoten in Niedersachsen 2009



4.3 Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung 2006 bis 2009

Neben der Zahl der Hilfen werden im Rahmen der IBN auch die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige sowie Eingliederungshilfen berechnet. Hierzu werden die Ausgaben und Einnahmen der Jugendämter für diese Hilfen erfasst und auf die Bevölkerung unter 18 Jahren bzw. im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen. Die Zuordnung einzelner Hilfen zu den Bereichen ambulant und stationär folgt der Systematik der Erfassung der Hilfen (vgl. S. 83).

Die folgende Abbildung 40 gibt die Entwicklung der Zuschussbedarfe seit 2006 wieder. Demnach wurden 2009 pro Kind und Jugendlichen 351 Euro für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung ausgegeben. 2006 lag dieser Betrag noch bei 270 Euro. Dieser Anstieg um 90 Euro entspricht einer Steigerungsrate von 30%. Bedenkt man die Preissteigerungsrate in diesem Zeitraum, dürfte eine Steigerung bei etwa 23% vorliegen.

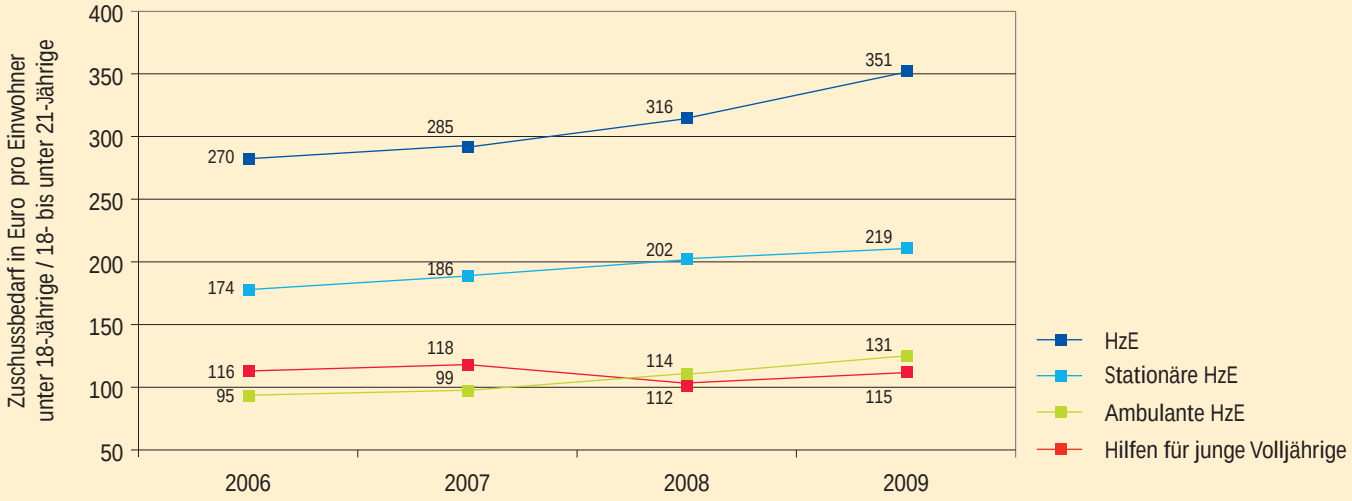
Dabei ist sowohl bei ambulanten wie bei stationären Hilfen zur Erziehung ein Ansteigen festzustellen. Obwohl der Zuschussbedarf für stationäre Hilfen deutlich höher ist als der Zuschussbedarf für ambulante Hilfen, ist er bei letzteren seit 2006 stärker angestiegen. Während der Anstieg für ambulante Hilfen – ohne Preisbereinigung – 37% beträgt, macht der Anstieg bei stationären Hilfen lediglich 26% aus.

Erfassung von Jugendhilfekosten

Um Zuschussbedarfe zu berechnen, werden im Rahmen der IBN sowohl Ausgaben als auch Einnahmen für die einzelnen Hilfen erfasst. Hierbei werden jedoch lediglich die Zahlungen an die externen Leistungserbringer berücksichtigt, nicht die Personalkosten der Jugendämter, die bei der Hilfegewährung selbst entstehen. Im Bereich der Einnahmen werden neben Heranziehungen der Eltern auch Kostenerstattungen anderer Jugendämter berücksichtigt.

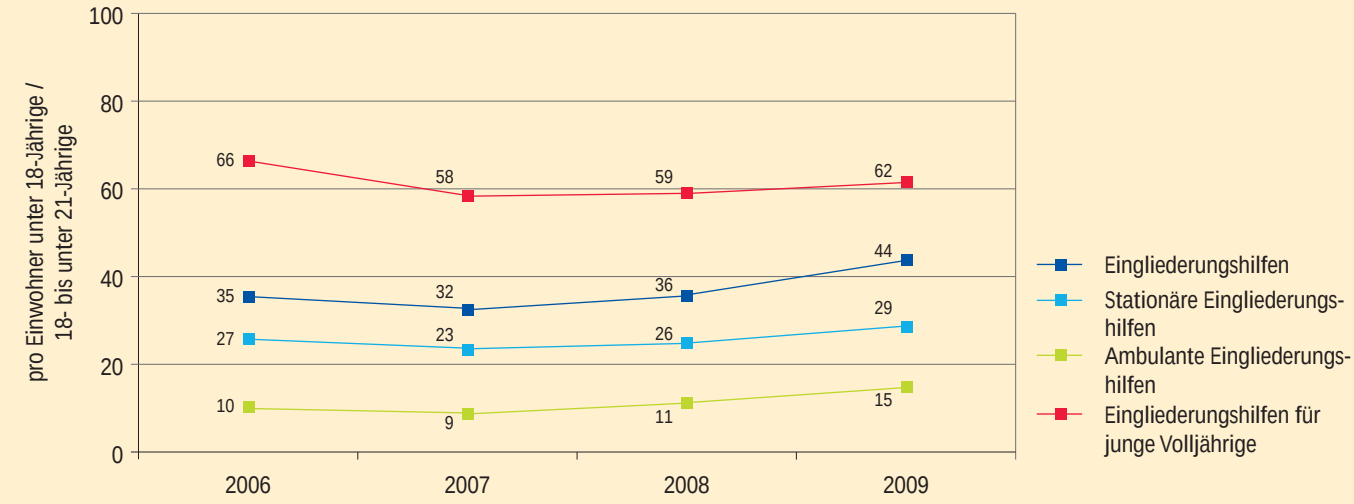
Der Zuschussbedarf wird berechnet, indem Einnahmen von den Ausgaben abgezogen werden. Dieser Betrag wird auf die Bevölkerung unter 18 Jahren bzw. im Falle von Hilfen für junge Volljährige auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 21 Jahren bezogen.

Abbildung 40: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2006 bis 2009



Während die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung seit 2006 kontinuierlich angestiegen sind, ist bei Eingliederungshilfen zunächst ein Rückgang zu verzeichnen. Von 2006 bis 2007 ist der Zuschussbedarf zunächst gesunken und erst danach wieder angestiegen. Bei Eingliederungshilfen für junge Volljährige liegt der Zuschussbedarf 2009 immer noch unter dem Wert von 2006. Bei allen anderen Eingliederungshilfen für unter 18-Jährige ist jedoch ein Anstieg zu verzeichnen, der deutlich über das Preissteigerungsniveau hinausgeht. Insbesondere die Zuschussbedarfe für ambulante Leistungen nach § 35a SGB II sind seit 2006 deutlich angestiegen. Die Steigerungsrate liegt – ohne Berücksichtigung von Preissteigerungsraten – bei mehr als 50%.

Abbildung 41: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009



4.4 Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen in den Bereichen Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit

Wie in den beiden vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, sind sowohl die Zahl der Hilfen als auch die Zuschussbedarfe seit 2006 angestiegen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Anstieg parallel verläuft. Die folgende Abbildung 42 zeigt die prozentuale Entwicklung von Quoten und Zuschussbedarfen seit 2006. Hierbei wurden die Werte für das Jahr 2006 für den Vergleich mit den Nachfolgejahren auf 100% gesetzt. Bei den Zuschussbedarfen wurden die Preissteigerungsraten in den Folgejahren jeweils berücksichtigt, so dass hier der preisbereinigte Nettoeffekt dargestellt wird.[27]

Die HzE-Quote insgesamt ist von 2006 bis 2009 um 32,2% angestiegen. Der Zuschusssbedarf für diese Leistungen stieg im gleichen Zeitraum preisbereinigt um 23%. Ein stärkerer Anstieg der Fallzahlen als des Zuschussbedarfs findet sich dabei vor allem bei ambulanten Hilfen zur Erziehung. Hier ist die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche um 46% angestiegen, der Zuschussbedarf aber lediglich um 30%. Das bedeutet, dass der Zuschussbedarf für die einzelne ambulante Hilfe 2009 niedriger war als 2006.

Demgegenüber verlaufen die Steigerungsraten der Quoten und Zuschussbedarfe für stationäre Hilfen zur Erziehung fast gleich. 2009 wurden 19,2% mehr stationäre Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche erbracht als 2006 und der Zuschussbedarf für diese Hilfen ist preisbereinigt um 14,7% angestiegen.

Der größte Unterschied in der Entwicklung von Hilfezahlen und Zuschussbedarfen findet sich bei den Hilfen für junge Volljährige. Während 2009 31% mehr Hilfen registriert wurden als 2006, ist der Zuschussbedarf im gleichen Zeitraum sogar um 6% zurückgegangen. Auch für die Hilfen für junge Volljährige bedeutet dies, dass der Zuschussbedarf für die einzelne Hilfe seit 2006 gesunken sein muss.

Abbildung 42: Prozentuale Entwicklung von HzE-Quote und Zuschussbedarf in Niedersachsen 2006 bis 2009

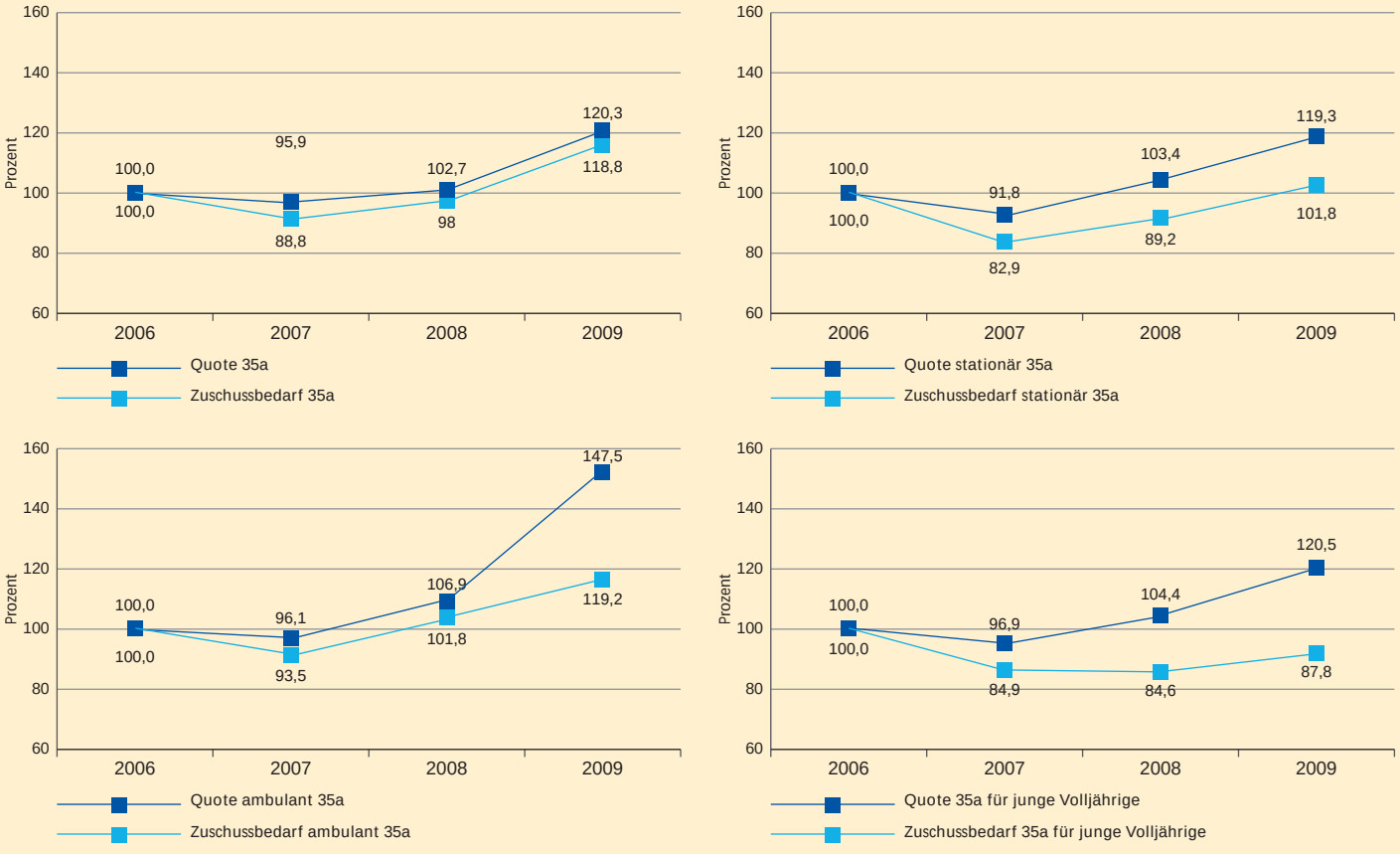
[27] Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes.

Bei der Eingliederungshilfe zeigen sich etwas andere Entwicklungslinien als bei den Hilfen zur Erziehung (Abbildung 43). Die Zahl der Hilfen nach § 35a SGB VIII ist demnach seit 2006 zunächst zurückgegangen und erst von 2008 auf 2009 deutlich angestiegen. Insgesamt wurden 2009 20% mehr Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche registriert als 2006. Die Entwicklung der Zuschussbedarfe für diese Hilfen nimmt einen ähnlichen Verlauf. 2009 entsprach die Kostenentwicklung etwa dem Anstieg der Hilfezahlen.

Betrachtet man ambulante und stationäre Eingliederungshilfen getrennt, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Während die Zahl der ambulanten Leistungen nach § 35a SGB VIII bis 2009 um 19% angestiegen ist, stieg der Zuschussbedarf um 47%. Hiermit wird also für die einzelne ambulante Eingliederungshilfe 2009 ein höherer Zuschussbedarf benötigt als 2006.

Bei stationären Eingliederungshilfen ist kaum ein Kostenanstieg zu verzeichnen, während gleichzeitig die Zahl der Hilfen um 19% zugenommen hat. Für Eingliederungshilfen für junge Volljährige wiederum wurde 2009 deutlich weniger ausgegeben als 2006, obwohl gleichzeitig die Zahl der Hilfen pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige um ein Fünftel gestiegen ist. In beiden Fällen wurde demnach für die einzelne Eingliederungshilfe weniger Zuschussbedarf benötigt als drei Jahre zuvor.

Abbildung 43: Prozentuale Entwicklung von Quoten Eingliederungshilfen und Zuschussbedarf Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009



Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass trotz Anstieg des Kostenvolumens insgesamt bei einigen Leistungen auch ein Kostenrückgang pro einzelner Hilfe festgestellt werden kann. Dies gilt für ambulante Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige, stationäre Eingliederungshilfen und Eingliederungshilfen für junge Volljährige. Ursache hierfür könnte eine geringere Dauer bzw. ein geringerer Einsatz von Fachleistungsstunden pro Hilfe sein. Würden beispielsweise weniger Fachleistungsstunden für eine ambulante Hilfe eingesetzt, könnte die Zahl der Hilfen ansteigen, ohne dass der aufzubringende Zuschussbedarf im gleichen Maße ansteigt. Bei stationären Eingliederungshilfen könnte eine verkürzte Laufzeit der Hilfen zum gleichen Effekt führen. Da im Rahmen der IBN keine Daten zur Dauer oder zum Umfang der Hilfen erfasst werden, kann diese Frage hier aber nicht abschließend beantwortet werden.

Im Falle ambulanter Eingliederungshilfen ist der umgekehrte Effekt zu beobachten: Hier steigt der eingesetzte Zuschussbedarf deutlich stärker an als die Zahl der Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche, d.h. die einzelne Leistung wird teurer. Eine Ursache für diese Entwicklung könnte in der Anbieterstruktur vor Ort liegen. Im Bereich ambulanter Eingliederungshilfen sind weniger Anbieter am Markt, sodass der einzelne Anbieter eine stärkere Position in den Preisverhandlungen mit dem Jugendamt erhält. Auch diese These kann jedoch anhand von IBN-Daten bisher nicht überprüft werden.

4.5 Veränderungen im Bereich Kundenzufriedenheit 2006 bis 2009

Die Zufriedenheit der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familienangehörigen mit den Leistungen der Jugendämter ist neben Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit ein wichtiger Bestandteil der Balanced Scorecard, nach der die IBN aufgebaut ist.

Die persönliche „Dienstleistung Kinder- und Jugendhilfe“ ist – wie die Erbringung aller persönlichen Dienstleistungen – auf die Interaktion und Kommunikation zwischen „Kunden“ und Fachkräften in den Jugendämtern angewiesen. Persönliche Dienstleistungen können generell nicht „ohne“ den jeweiligen Abnehmer dieser Leistung erbracht werden. Dieses sogenannte Uno-actu-Prinzip[28] legt es daher nahe, bei der Betrachtung der Dienstleistung Kinder- und Jugendhilfe auch die Sicht der Kinder, Jugendlichen und Sorgeberechtigten mit in den Blick zu nehmen. Die wahrgenommene Qualität der Beziehungen zu den Fachkräften ist von hoher Bedeutung für das Gelingen von Jugendhilfeleistungen. Das Wissen um die Zufriedenheit der „Kunden“ hat daher auch steuerungsrelevanten Charakter. Kundenzufriedenheit ist deshalb einer der vier Bereiche, die auf der Balanced Scorecard abgebildet wird.

Alle Daten zur Kundenzufriedenheit werden im Rahmen von Befragungen erhoben. Da nicht alle Jugendämter jährlich solche Befragungen durchführen, ist die zugrunde liegende Zahl der Fälle bei den Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit geringer als bei den Kennzahlen zur Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit.

Wie die folgende Abbildung 44 zeigt, sind Jugendliche und Sorgeberechtigte mit der Arbeit der Jugendämter relativ zufrieden. Jeweils um die 80% der Befragten fühlen sich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendämter wertgeschätzt und beteiligt. Etwa ebenso viele haben den Eindruck, dass das Jugendamt ihnen geholfen hat.

Geringer fällt die Zustimmung zur Aussage *„Ich kann die Entscheidungen des Jugendamtes verstehen“* aus. Zwei Drittel der Jugendlichen und Sorgeberechtigten stimmen dieser Aussage 2009 ganz oder überwiegend zu. An der Zufriedenheit der „Kunden“ der Kinder- und Jugendhilfe hat sich im Zeitverlauf kaum etwas verändert.

Kundenzufriedenheit

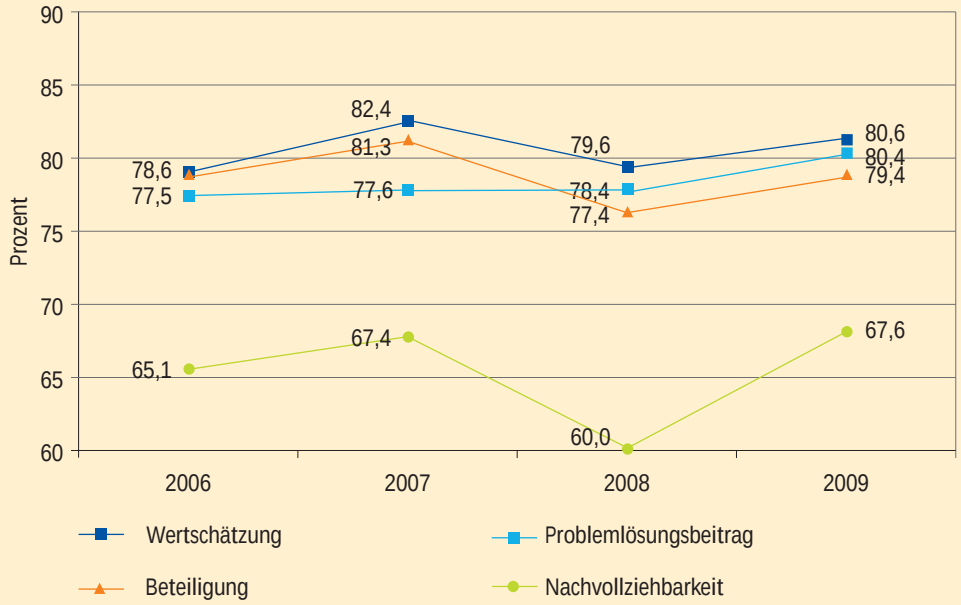
Jugendlichen und Sorgeberechtigten werden die folgenden Aussagen vorgelegt, zu denen sie auf einer vierstufigen Skala den Grad ihrer Zustimmung angeben sollen:

- *„Ich fühle mich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes ernst genommen.“*
- *„Meine Vorstellungen kann ich in den Gesprächen im Jugendamt einbringen.“*
- *„Das Jugendamt hat mir geholfen.“*
- *„Ich kann die Entscheidungen des Jugendamtes verstehen.“*

Die Kennzahl gibt jeweils den Anteil der Befragten an, die diesen Aussagen ganz oder überwiegend zugestimmt haben.

[28] Gross und Badura (1977).

Abbildung 44: Kundenzufriedenzeit 2006 bis 2009



4.6 Veränderungen im Bereich Mitarbeiterzufriedenheit 2006 bis 2009

Ebenso wie die Kundenzufriedenheit ist auch die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern relevant für das Gelingen von Jugendhilfeleistungen. In der Mitarbeiterzufriedenheit kommen innerorganisatorische Aspekte zum Ausdruck, die im engen Zusammenhang mit Leitung stehen. Insofern stellt sich hier die Frage, inwieweit sich ein bestimmtes Organisationsklima und ein bestimmter Leitungsstil auf die Erbringung von Jugendhilfeleistungen auswirken.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Allgemeinen Sozialen Dienst oder der wirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe über Hilfen zur Erziehung entscheiden, wurden ebenfalls zur Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten ihrer Arbeit befragt.

Ihren Aufgaben im Jugendamt fühlen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut gewachsen. Die große Mehrheit ist motiviert bei der Arbeit, fühlt sich ausreichend persönlich und fachlich qualifiziert und kann diese Qualifikationen auch in die Arbeit einbringen.

Die Beziehungen zu Kolleginnen und Kollegen sowie zur Leitung werden dagegen schlechter beurteilt. Nur noch zwei Drittel sehen ihr fachlich begründetes Handeln auch anerkannt. Eine offene Kommunikation im Jugendamt sehen nur noch etwa 40% der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und nur für knapp 40% sind die Leitungsentscheidungen transparent und nachvollziehbar. Veränderungen haben sich seit 2006 insgesamt kaum ergeben.

Mitarbeiterzufriedenheit

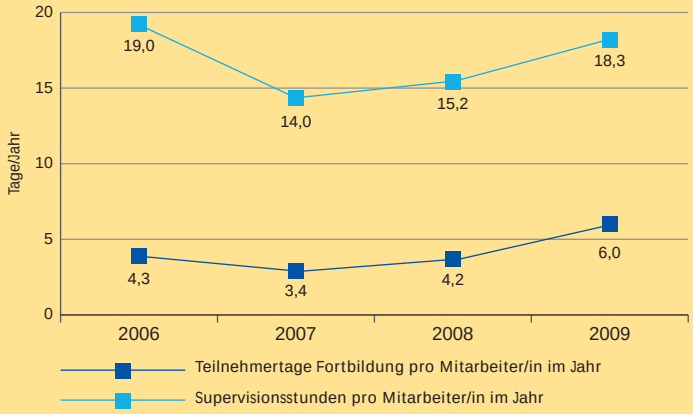
Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ASD sowie der wirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe werden die folgenden Aussagen vorgelegt, zu denen sie auf einer vierstufigen Skala den Grad ihrer Zustimmung angeben sollen:

- *„Ich arbeite motiviert.“*
- *„Ich kann meine persönliche und fachliche Qualifikation in meine Arbeit einbringen.“*
- *„Ich fühle mich für meine Arbeit persönlich und fachlich qualifiziert.“*
- *„Mein fachlich begründetes Handeln wird anerkannt.“*
- *„Für mich sind Leitungsentscheidungen transparent und nachvollziehbar.“*
- *„Bei uns im Jugendamt wird offen miteinander gesprochen.“*

Die Kennzahl gibt jeweils den Anteil der Befragten an, die diesen Aussagen voll oder überwiegend zugestimmt haben.

Neben den Befragungsdaten zur Mitarbeiterzufriedenheit werden in diesem Bereich auch Daten zur Fortbildung und Supervision erhoben. Abbildung 45 zeigt die Ergebnisse der entsprechenden Kennzahlen für die Jahre 2006 bis 2009. Während die Zahl der Fortbildungstage im Zeitverlauf angestiegen ist, ist die Zahl der Supervisionsstunden in den IBN-Jugendämtern seit 2006 zurückgegangen.

Abbildung 45: Fortbildung und Supervision 2006 bis 2009



Wie Korrelationsanalysen zeigen, hängen die einzelnen Aspekte von Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit eng miteinander zusammen. D.h. Jugendliche und Sorgeberechtigte, die sich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes ernst genommen fühlen, haben gleichzeitig auch eher den Eindruck, dass sie ihre Vorstellungen in den Gesprächen einbringen können, sie können die Entscheidungen des Jugendamtes eher verstehen und sind eher der Meinung, dass ihnen das Jugendamt geholfen hat.

Ähnliches gilt auch für die Aspekte der Mitarbeiterzufriedenheit. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in ihrem Jugendamt eine offene Kommunikation wahrnehmen, sind auch Leitungsentscheidungen eher transparent, sie sind eher motiviert und sehen sich eher für ihre Arbeit qualifiziert. Lediglich die Frage des Einbringens der eigenen Qualifikation in die Arbeit steht nicht in Zusammenhang mit den anderen Aspekten.

Zusammenhänge bestehen auch zwischen Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb des Amtes offen miteinander sprechen, fühlen sich Jugendliche und Sorgeberechtigte eher ernst genommen, geben häufiger an, dass ihnen das Jugendamt geholfen hat und sie können Entscheidungen des Jugendamtes auch eher nachvollziehen. Einen Beitrag zur Lösung ihrer Probleme sehen besonders die Jugendlichen und Sorgeberechtigen, die es mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu tun haben, die ihre Qualifikation in die Arbeit einbringen können und die ihr fachliches Handeln anerkannt sehen. Auch zwischen der Zahl der Supervisionsstunden und der Wahrnehmung von Wertschätzung durch die Klienten der Jugendämter besteht ein Zusammenhang. Das bedeutet, dass die Kundenzufriedenheit mit der Anzahl der Supervisionsstunden, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wahrnehmen konnten, steigt.

Weder Kundenzufriedenheit noch Mitarbeiterzufriedenheit stehen aber in Zusammenhang mit der Zahl der Jugendhilfeleistungen oder der Höhe des Zuschussbedarfs. Korrelationen mit Auftragserfüllung oder Wirtschaftlichkeit gibt es also nicht. Dass dennoch ein Zusammenhang zwischen Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit besteht, macht deutlich, dass wir es hier mit einer eigenen Dimension der Qualität von Jugendhilfeleistungen zu tun haben. Aus der Perspektive eines Qualitätsmanagements geht es hier also in erster Linie um die Gewährleistung von Prozessqualität, d.h. die Interaktionsebene zwischen Fachkräften und Anspruchsberechtigen. Diese Beziehung positiv zu gestalten ist auch Aufgabe von Leitung. Insofern ist das Wissen um Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit auch steuerungsrelevantes Leitungswissen.

4.7 Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen 2005 bis 2009

Nachdem die Entwicklung in Niedersachsen dargestellt wurde, wird im Folgenden der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Vergleichsringe im Hinblick auf die Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung voneinander unterscheiden.

4.7.1 Veränderungen im Bereich Auftragserfüllung Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen

Wie die folgende Abbildung 46 zeigt, ist seit 2006 in allen Vergleichsringen ein Ansteigen der HzE-Quoten zu verzeichnen. Die durchschnittliche Steigerungsrate liegt bei 32%. Trotz der parallelen Entwicklung in den Vergleichsringen zeigen sich zu allen Zeitpunkten aber auch deutliche Unterschiede zwischen den Vergleichsringen.

In Vergleichsring 2 sind zu allen Zeitpunkten die höchsten Quoten festzustellen. Dass die Quoten in den großen Städten durchweg höher liegen als in den eher ländlich geprägten Bereichen bestätigt sich bundesweit. So zeigen auch die Daten aus der Integrierten Berichterstattung Mecklenburg-Vorpommern erhebliche Differenzen zwischen Städten und Landkreisen.[29] Im Vergleich zu den übrigen Vergleichsringen in Niedersachsen fällt der Anstieg in den großen

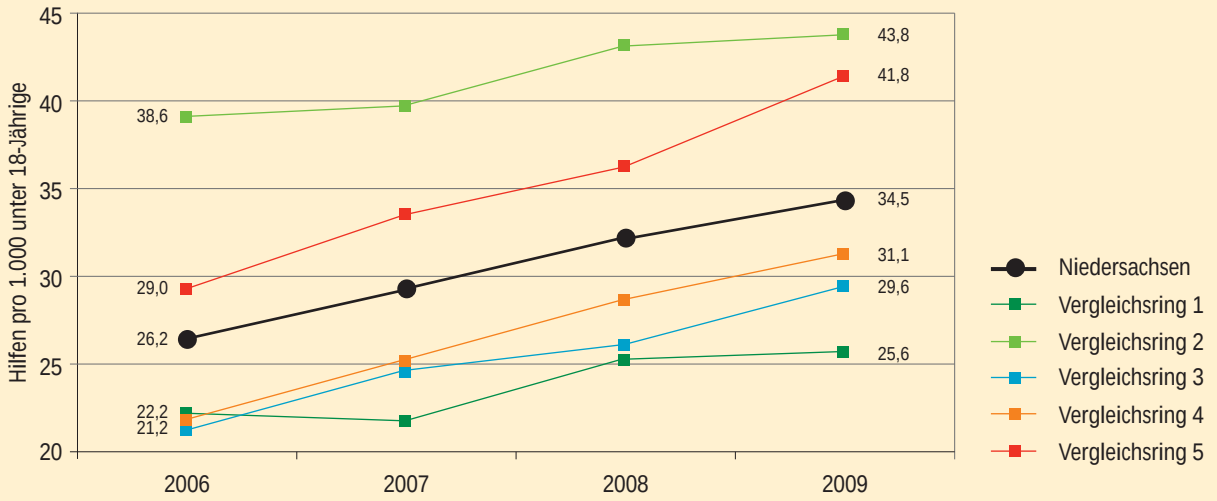
[29] Bruckner (2010b).

niedersächsischen Städten allerdings geringer aus als im Durchschnitt. Er beträgt hier lediglich 13%.

Der größte Anstieg ist in Vergleichsring 5 festzustellen. Die HzE-Quote im Jahr 2009 ist um 44% höher als drei Jahre zuvor. Sie erreicht 2009 fast das Niveau von Vergleichsring 2. Zu Beginn der Zeitreihe lag die Quote in Vergleichsring 5 zwar bereits über dem niedersächsischen Mittel, jedoch noch relativ weit unter den Werten der großen Städte Niedersachsens.

In den Vergleichsringen 1, 3 und 4 liegen die HzE-Quoten in allen Jahren unter dem Landeswert. Die Steigerungsraten der HzE-Quoten sind jedoch in den Vergleichsringen 3 und 5 überdurchschnittlich.

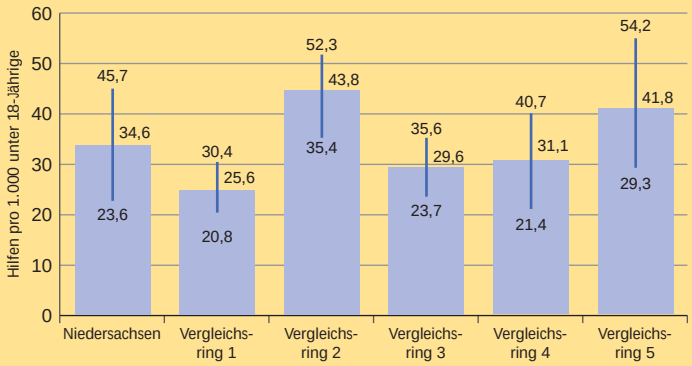
Abbildung 46: Entwicklung der HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Untersucht man, welche Unterschiede zwischen Jugendämtern einzelner Vergleichsringe bestehen, zeigt sich, dass sich hinter den Mittelwerten eine große Bandbreite verbirgt. In der folgenden Abbildung 47 sind die Mittelwerte der HzE-Quoten in den Vergleichsringen im Jahr 2009 sowie der Bereich abbildet, in dem sich jeweils zwei Drittel der Werte befinden.[30] Das bedeutet, dass in einzelnen Jugendämtern auch noch höhere bzw. noch niedrigere Werte zu verzeichnen sind.

Die größten Unterschiede zwischen den Jugendämtern sind in Vergleichsring 5 festzustellen, wo gleichzeitig die zweithöchste HzE-Quote zu verzeichnen ist. Die Werte im städtischen Vergleichsring 2 liegen dagegen näher beieinander. Die geringsten Unterschiede zwischen den Jugendämtern sind in Vergleichsring 1 festzustellen, in dem die kleineren Städte zusammengefasst wurden.

Abbildung 47: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2009



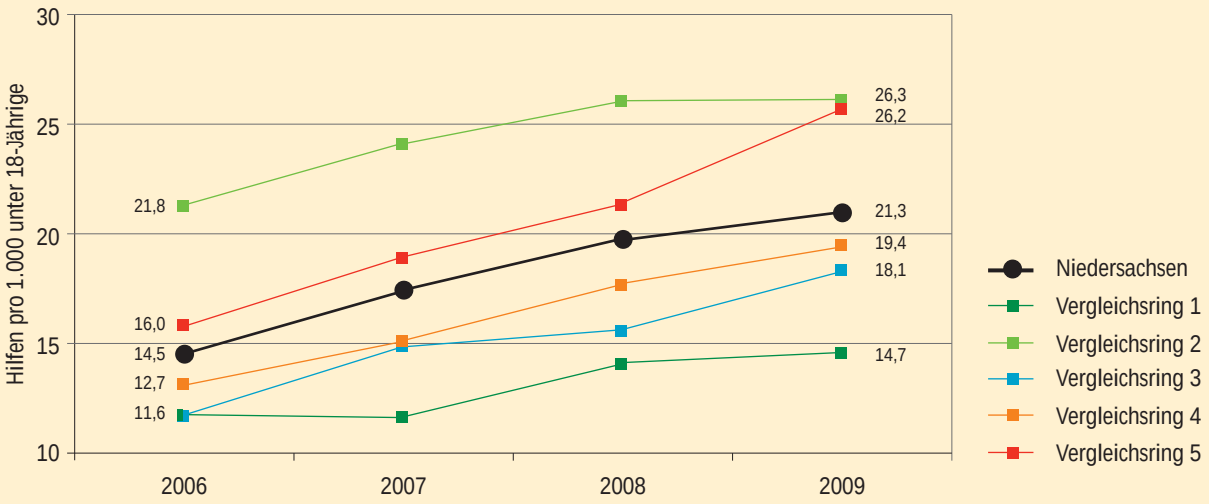
[30] Dieser Bereich berechnet sich aus der Standardabweichung und dem Mittelwert. Die Standardabweichung gibt die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert an. Zwei Drittel der Werte liegen in einem Bereich Mittelwert minus Standardabweichung bzw. Mittelwert plus Standardabweichung.

Ein Blick auf die Entwicklung der ambulanten Hilfen zur Erziehung zeigt ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der HzE-Quoten insgesamt (Abbildung 48). Auch hier liegen die Werte in Vergleichsring 2 und 5 über dem niedersächsischen Durchschnitt, die Werte in den übrigen Vergleichsringen darunter. Die geringste Zahl ambulanter Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche ist in Vergleichsring 1 festzustellen.

Am stärksten ist die ambulante HzE-Quote in Vergleichsring 5 angestiegen. 2009 wurden hier 65% mehr ambulante Hilfen registriert als 2006. Auch in Vergleichsring 3 und 4 liegen die Steigerungsraten über dem niedersächsischen Mittel. In Vergleichsring 2 ist dagegen nur ein 20%iger Anstieg zu verzeichnen.

Auch bei den ambulanten HzE-Quoten finden sich große Unterschiede zwischen den Jugendämtern einzelner Vergleichsringe. Die größten Differenzen sind erneut in Vergleichsring 5 festzustellen, während sich die Jugendämter in Vergleichsring 1 im Hinblick auf die Höhe der ambulanten HzE-Quote am wenigsten unterscheiden.

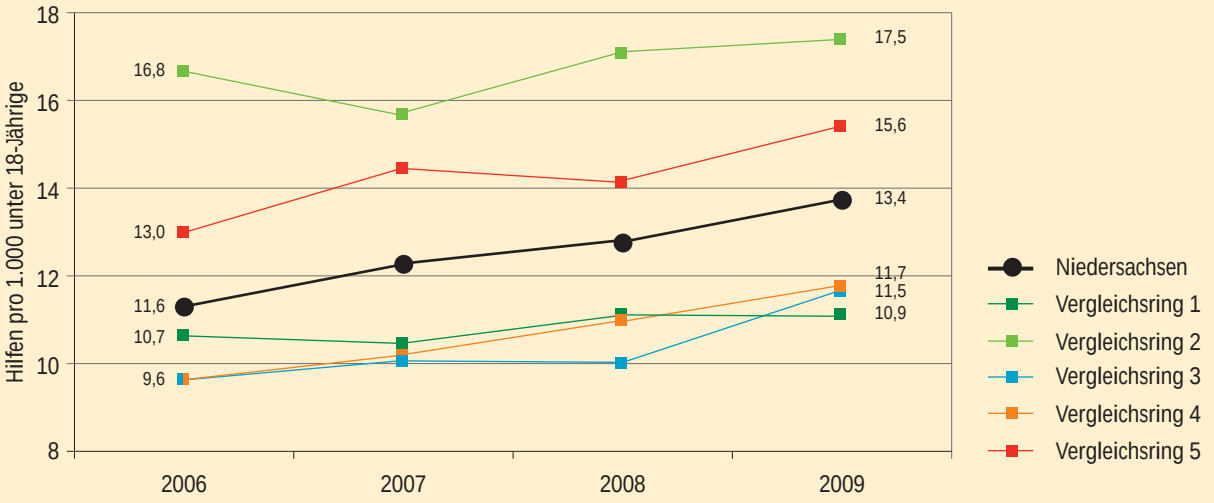
Abbildung 48: Entwicklung der ambulanten HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Stationäre HzE-Quoten sind nicht so stark angestiegen wie die Quoten für ambulante Hilfen zur Erziehung (Abbildung 49). In Vergleichsring 1 ist die Quote seit 2006 lediglich um 1% gestiegen, in Vergleichsring 2 liegt die Steigerungsrate bei 4%. Der höchste Anstieg ist in Vergleichsring 4 festzustellen, wo 2009 22% mehr stationäre Hilfen zur Erziehung registriert wurden als 2006.

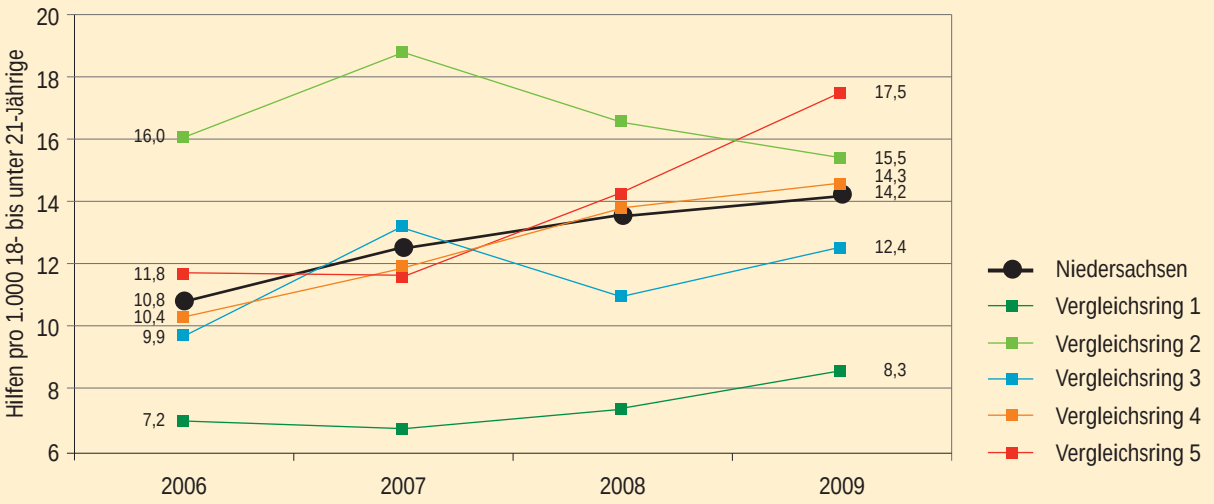
Erneut finden sich die höchsten Werte in Vergleichsring 2, gefolgt von Vergleichsring 5. Auch bei stationären Hilfen ist der Abstand zwischen diesen beiden Vergleichsringen im Zeitverlauf kleiner geworden. Die Werte in den Vergleichsringen 1, 3 und 4 liegen im gesamten Zeitraum relativ nah beieinander unter dem Landeswert. Die Unterschiede zwischen den Jugendämtern in den Vergleichsringen sind bei den stationären HzE-Quoten in Vergleichsring 2 am geringsten. Die größten Differenzen finden sich in Vergleichsring 4.

Abbildung 49: Entwicklung der stationären HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Bei Hilfen für junge Volljährige zeigt sich ein etwas anderes Bild (Abbildung 50). Zu Beginn der Zeitreihe waren die Quoten im Vergleichsring 2 am höchsten. 2009 lag der Mittelwert dieses Vergleichsrings unter dem von Vergleichsring 5. Während in Vergleichsring 2 im Zeitverlauf ein 3%iger Rückgang zu verzeichnen ist, ist die Quote in Vergleichsring 5 um 48% angestiegen. Die geringste Veränderung ergibt sich in Vergleichsring 1. Die Quote der Hilfen für junge Volljährige ist in diesem Vergleichsring zu allen Zeitpunkten am niedrigsten. In Vergleichsring 4 entspricht das Niveau der Quote wie auch die Veränderungsrate etwa dem Landeswert.

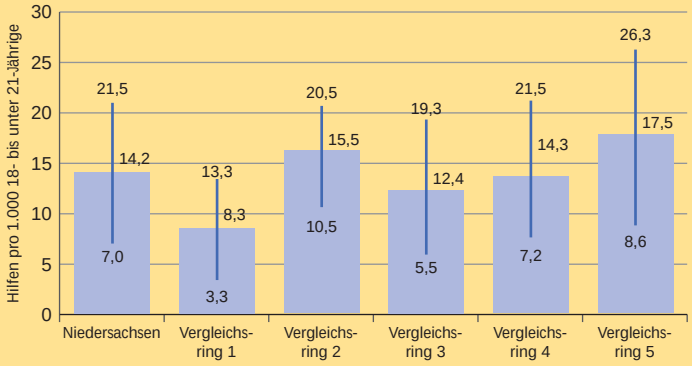
Abbildung 50: Entwicklung der Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Wie ein Blick auf die Standardabweichungen zeigt (Abbildung 51), sind die Unterschiede zwischen den Jugendämtern bei den Quoten für Hilfen für junge Volljährige besonders groß. Die Standardabweichung macht hier durchschnittlich 50% des Mittelwertes aus.

Lagen die Werte innerhalb von Vergleichsring 1 im Hinblick auf die Quoten Hilfen zur Erziehung immer vergleichsweise nah beieinander, sind die Unterschiede im Hinblick auf die Quote für Hilfen für junge Volljährige in diesem Vergleichsring am größten. Die geringsten Unterschiede bestehen erneut in Vergleichsring 2. Aber auch hier macht die Standardabweichung noch ein Drittel des Mittelwerts aus.

Abbildung 51: Mittelwerte und Standardabweichungen von Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2009

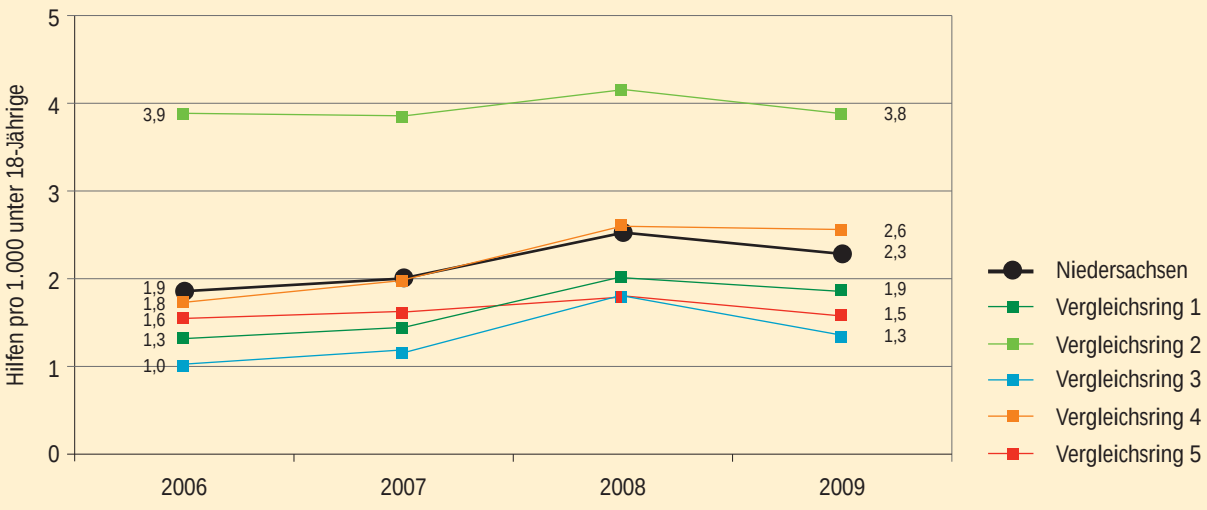


Noch einmal ein anderes Bild zeigt die Entwicklung der Inobhutnahmen in den Vergleichsringen (Abbildung 52). Die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche ist bis 2008 überall angestiegen, danach jedoch wieder gesunken. In Vergleichsring 2 lag die Inobhutnahmequote 2009 sogar niedriger als 2006. Allerdings war die Quote im gesamten Zeitraum deutlich höher als im niedersächsischen Durchschnitt.

In Vergleichsring 4 ist die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche seit 2006 um 42% angestiegen. Lag diese Quote 2006 noch knapp unter dem Durchschnitt Niedersachsens, ist 2009 ein überdurchschnittlicher Wert zu verzeichnen. Die Werte in Vergleichsring 1, 3 und 5 sind dagegen durchweg unter diesem Landeswert.

Die größten Unterschiede zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Inobhutnahmequote bestehen in Vergleichsring 3. Hier macht die Standardabweichung die Hälfte des Mittelwertes aus. Die Jugendämter in Vergleichsring 1 unterscheiden sich dagegen am wenigsten voneinander.

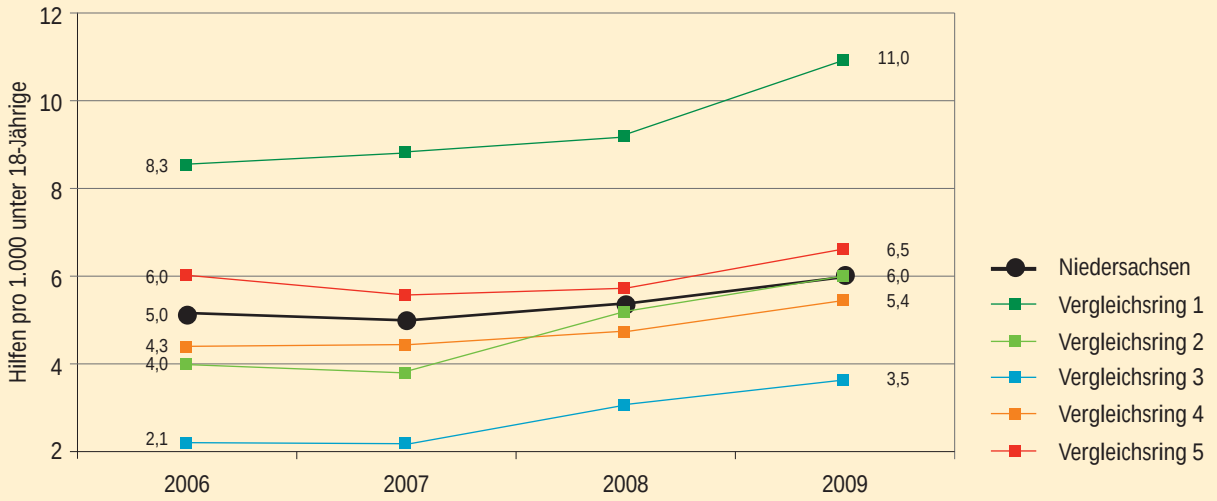
Abbildung 52: Entwicklung der Quoten für Inobhutnahmen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Anders als bei Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige oder Inobhutnahmen, sind es bei Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII nicht mehr die Jugendämter des Vergleichsring 2, die die höchsten Quoten zu verzeichnen haben (Abbildung 53). Die höchsten Eingliederungshilfequoten werden vielmehr in Vergleichsring 1 registriert.

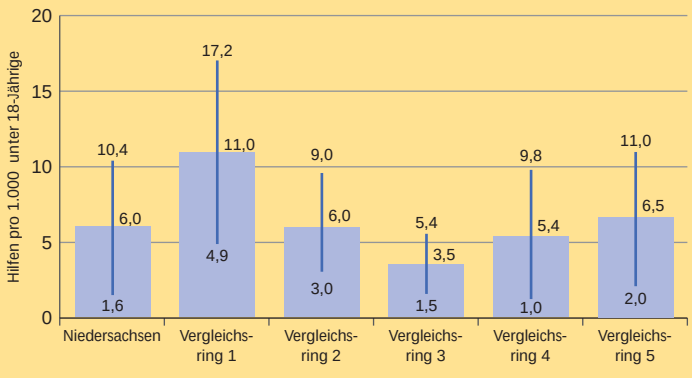
In allen Vergleichsringen ist die Zahl der gewährten Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche 2009 höher als 2006. Allerdings verläuft die Entwicklung unterschiedlich. So ist in Vergleichsring 5 zunächst ein Rückgang der Quote festzustellen. Von 2008 auf 2009 ist die Quote aber auf ein Niveau angestiegen, das über dem Wert von 2006 liegt. Die Quote in diesem Vergleichsring liegt zu allen Zeitpunkten knapp über dem niedersächsischen Durchschnitt. In Vergleichsring 3, in dem die niedrigsten Quoten für Eingliederungshilfen festzustellen sind, ist gleichzeitig der größte Zuwachs zu verzeichnen. Das Ansteigen der Quote von 2,1 Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche 2006 auf 3,5 Eingliederungshilfen 2009 bedeutet einen Zuwachs um 64%.

Abbildung 53: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Die folgende Abbildung 54 macht deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Jugendämtern in den einzelnen Vergleichsringen im Hinblick auf Eingliederungshilfen außerordentlich hoch sind. Mit Ausnahme von Vergleichsring 2 macht die Standardabweichung in den anderen Vergleichsringen mehr als die Hälfte des Mittelwertes aus. In Vergleichsring 4 sind es sogar 80%. Bedenkt man, dass mit dem Bereich der Standardabweichung nur der Bereich angegeben wird, in dem sich die Werte von zwei Drittel der Jugendämter befinden, also noch höhere und noch niedrigere Werte zu verzeichnen sind, wird die große Unterschiedlichkeit noch einmal klar.

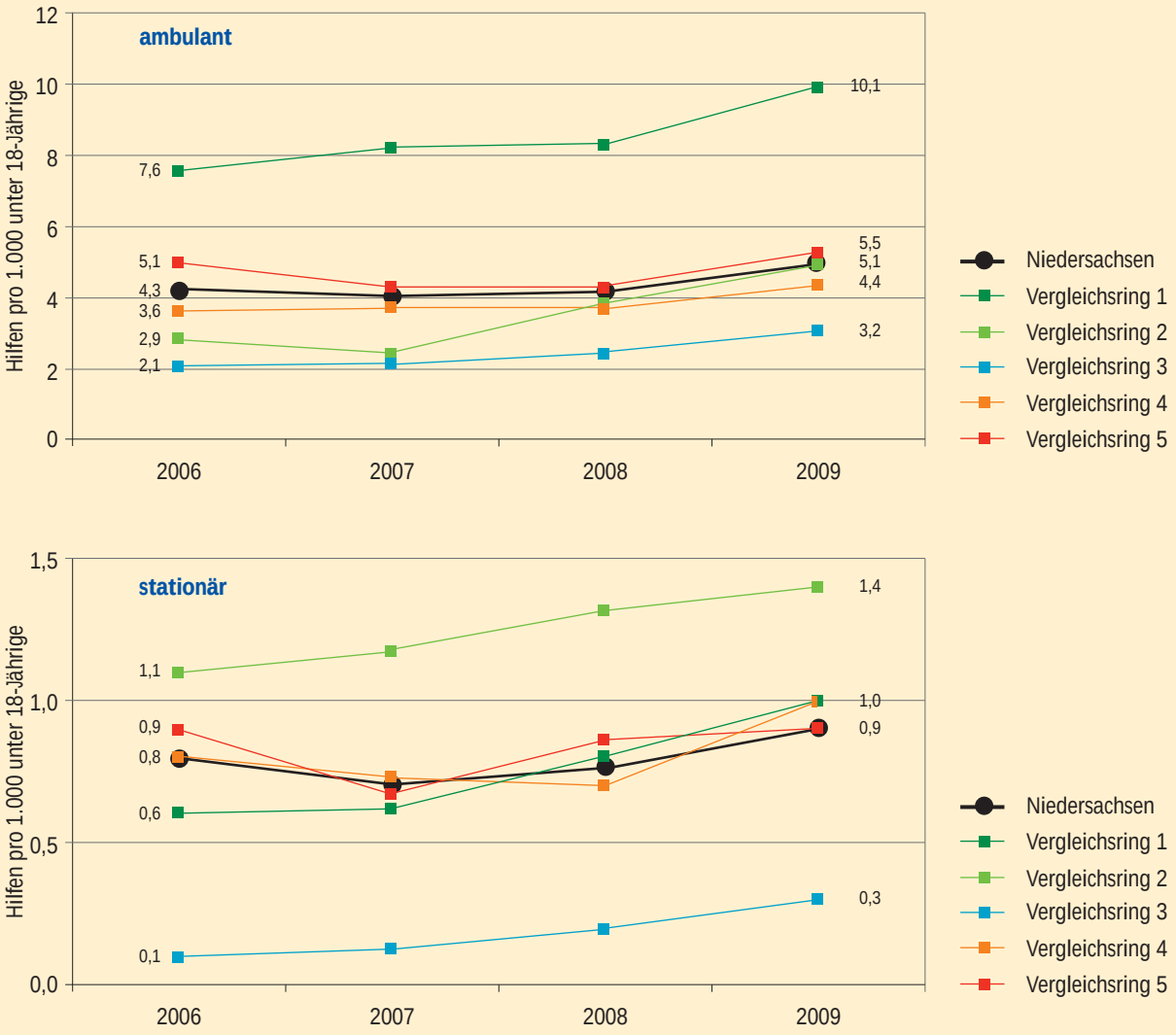
Abbildung 54: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2009



Eingliederungshilfen werden vor allem als ambulante Leistungen gewährt. Das wird auch deutlich, wenn man die Entwicklung in den Vergleichsringen betrachtet (Abbildung 55). So sind die hohen Werte in Vergleichsring 2 vor allem auf die Höhe der ambulanten Leistungen zurückzuführen. Stationäre Eingliederungshilfen werden in Vergleichsring 2 nicht häufiger gewährt als im niedersächsischen Durchschnitt. 2006 lag die Quote für stationäre Eingliederungshilfen in diesem Vergleichsring sogar unter dem Durchschnitt. Die höchsten Werte für stationäre Leistungen nach § 35a SGB VIII sind in Vergleichsring 2 zu finden.

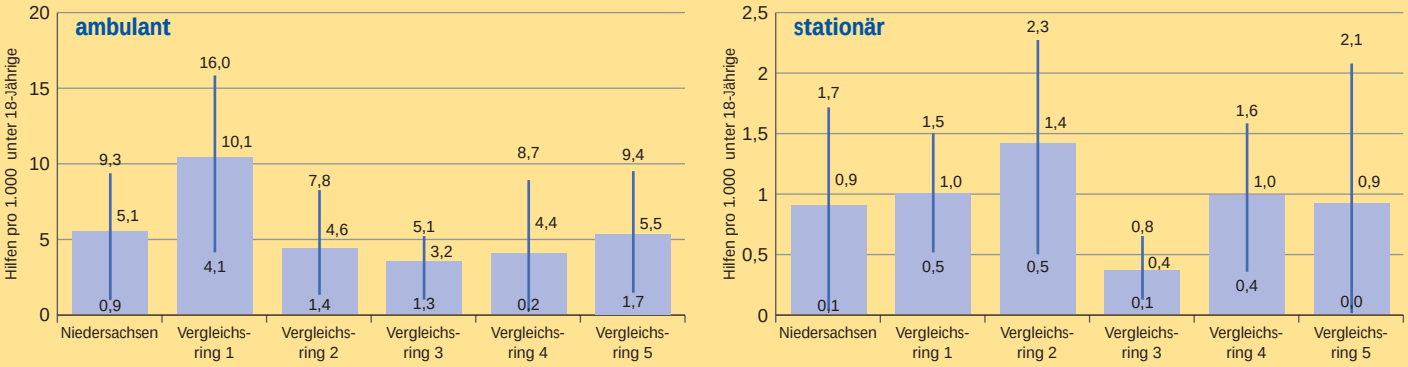
Angestiegen sind die Werte sowohl für ambulante als auch für stationäre Eingliederungshilfen in allen Vergleichsringen.

Abbildung 55: Entwicklung der Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



Wie die folgende Abbildung 56 zeigt, sind die Unterschiede zwischen den Jugendämtern sowohl bei ambulanten wie auch bei stationären Eingliederungshilfen sehr groß.

Abbildung 56: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2009



Bei Eingliederungshilfen für junge Volljährige sind die höchsten Quoten wieder in Vergleichsring 2 zu verzeichnen. Zwar entsprach die Quote 2006 noch dem niedersächsischen Durchschnitt, der nachfolgende Anstieg um 74% führte aber zu Quoten, die weit über dem Landesmittel liegen. In Vergleichsring 1 ist die Quote der Eingliederungshilfen für junge Volljährige pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige seit 2006 dagegen gesunken. Lag die Quote zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch über dem Landeswert, sank sie bis 2009 unter dieses Niveau. In Vergleichsring 5 sank die Quote zunächst, stieg danach jedoch stark an und lag 2009 ebenfalls über dem Durchschnitt des Landes. Trotz eines Anstiegs um 70% innerhalb von drei Jahren, liegen die Quoten in Vergleichsring 3 zu allen Zeitpunkten deutlich unterhalb des Landeswertes.

Wie Abbildung 57 verdeutlicht, sind die Unterschiede zwischen den Jugendämtern auch bei den Eingliederungshilfen für junge Volljährige sehr groß. Auch hier ist es Vergleichsring 5, in dem die größten Unterschiede zu finden sind.

Abbildung 57: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009

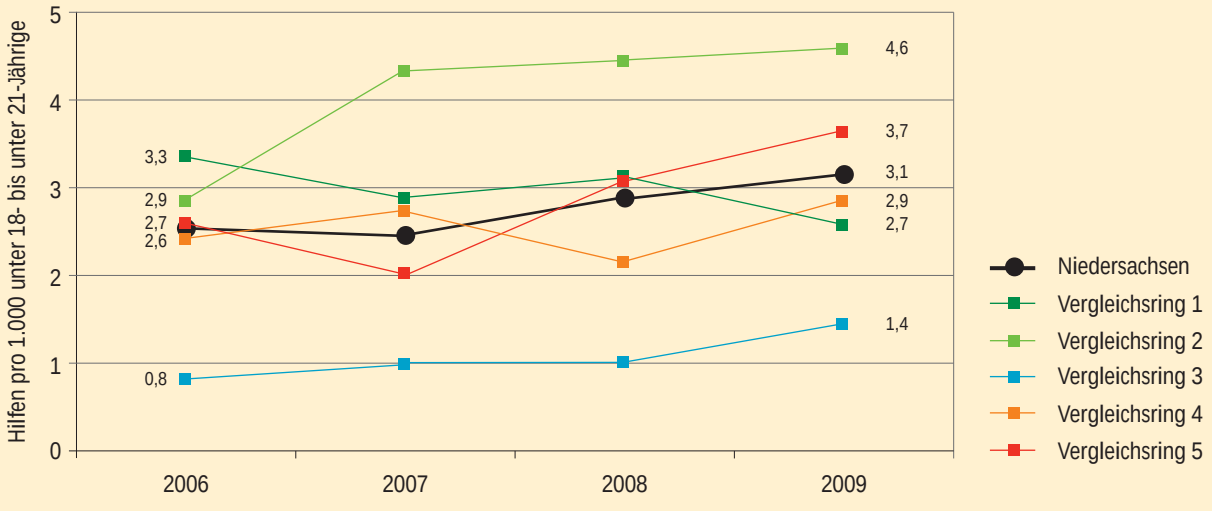
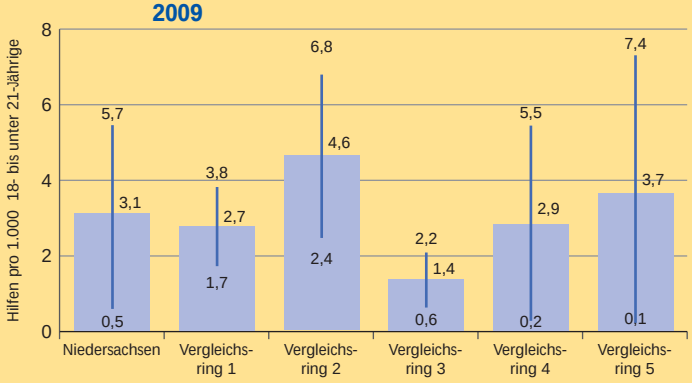


Abbildung 57: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



4.7.2 Veränderungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung in den Vergleichsringen

Generell entspricht die Höhe der Zuschussbedarfe in den Vergleichsringen etwa der Höhe der Quoten. D.h. in Vergleichsringen mit hohen HzE-Quoten werden entsprechend hohe Zuschussbedarfe verzeichnet und umgekehrt gehen vergleichsweise niedrige HzE-Quoten auch mit niedrigeren Zuschussbedarfen einher.

Wie der Vergleich der Steigerungsraten von HzE-Quoten und Zuschussbedarfen in Kapitel 4.4 (S. 88f.) gezeigt hat, sind bei einigen Hilfearten die einzelnen Hilfen im Zeitverlauf billiger geworden, während für andere Leistungen die Kosten pro Hilfe gestiegen sind. Betrachtet man die Steigerungsraten von Quoten und Zuschussbedarfen in den Vergleichsringen, ergibt sich noch einmal ein differenzierteres Bild.[31]

Bei ambulanten Hilfen zur Erziehung war im Landesdurchschnitt die Zahl der Hilfen stärker angestiegen als der Zuschussbedarf. Das bedeutet, dass für die einzelne ambulante Hilfe 2009 ein geringerer Zuschussbedarf aufgewendet wurde als 2006. Diese Entwicklung ist in allen Vergleichsringen mit Ausnahme von Vergleichsring 3 festzustellen. In diesem Vergleichsring entspricht die Steigerungsrate der Hilfezahlen etwa der Steigerungsrate des Zuschussbedarfs. Die Kosten pro Hilfe haben sich hier also im Zeitverlauf nicht verändert.

Anders als bei den ambulanten Hilfen haben sich Quoten und Zuschussbedarfe bei stationären Jugendhilfeleistungen im Durchschnitt ungefähr gleich entwickelt. Ein Blick in die Vergleichsringe zeigt auch hier noch einmal Unterschiede: So ist in Vergleichsring 1 und 2 ein Ansteigen der Kosten für die einzelne stationäre Hilfe festzustellen. D.h. hier ist der Zuschussbedarf stärker angestiegen als die Zahl der erbrachten Hilfen.

Bei Hilfen für junge Volljährige konnte im Durchschnitt ein Rückgang des Zuschussbedarfs im Zeitverlauf festgestellt werden, während die Zahl der Hilfen angestiegen war. Für die einzelne Hilfe für junge Volljährige wurde demnach 2009 weniger Zuschussbedarf benötigt als 2006. Auch hier ist Vergleichsring 3 die Ausnahme, denn hier sind Hilfezahlen und Zuschussbedarf etwa gleich stark angestiegen. Das bedeutet, dass die Kosten für die einzelne Hilfe für junge Volljährige konstant geblieben sind.

Bei Eingliederungshilfen gibt es solche Unterschiede nicht. Auch hier entspricht die Höhe der Zuschussbedarfe etwa dem Niveau der entsprechenden Quoten. In allen Vergleichsringen gilt dabei, dass für einzelne stationäre Eingliederungshilfen sowie für einzelne Eingliederungshilfen für junge Volljährige 2009 weniger Zuschussbedarf aufgewendet wurde als drei Jahre zuvor. Umgekehrt sind die Kosten für die einzelne ambulante Eingliederungshilfe in allen Vergleichsringen angestiegen.

[31] Auch diesen Berechnungen liegen preisbereinigte Zuschussbedarfe zugrunde.

5. Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen

5. Entwicklungen im Bereich Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen

Die IBN nimmt die Kinder- und Jugendhilfe und die Sozialstruktur in den Blick, um den Spielraum der Kinder- und Jugendhilfe genauer bestimmen zu können. Wäre die Kinder- und Jugendhilfe vollkommen von sozialstrukturellen Bedingungen abhängig, bestünde für die Jugendämter kein Spielraum zur Steuerung. In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Veränderung der Sozialstruktur und der Jugendhilfeleistungen in Niedersachsen und in den Vergleichsringen im Zeitverlauf betrachtet. In diesem Kapitel geht es darum, den Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Kinder- und Jugendhilfe zu untersuchen. Inwieweit kann die Höhe von Jugendhilfequoten mit sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort erklärt werden und inwieweit hängen die bereits festgestellten Veränderungen in den beiden Bereichen miteinander zusammen?

5.1 Untersuchungsmethoden

Um diese Zusammenhänge zu untersuchen, wurden Regressionsanalysen durchgeführt. Als abhängige oder zu erklärende Variablen wurden hierbei die Jugendhilfequoten betrachtet, als unabhängige oder erklärende Variablen eine Auswahl zentraler Sozialstrukturkennzahlen, die im Rahmen der IBN erhoben werden. Mit dem Verfahren einer schrittweisen Regression können diejenigen erklärenden Variablen herausgefiltert werden, die am engsten mit der abhängigen Variablen zusammenhängen. Diese Variablen erklären den größten Teil der Varianz der abhängigen Variablen. Solche Regressionsanalysen wurden für die Jahre 2006 bis 2009 durchgeführt.

Schrittweise Regression

Die Regressionsanalyse ist ein statistisches Analyseverfahren, mit dem die Abhängigkeit einer Variablen von mehreren anderen Variablen untersucht werden kann. Es wird also geprüft, ob die im Modell berücksichtigten unabhängigen Variablen einen Einfluss auf die abhängige Variable haben und wie stark dieser Einfluss ist.

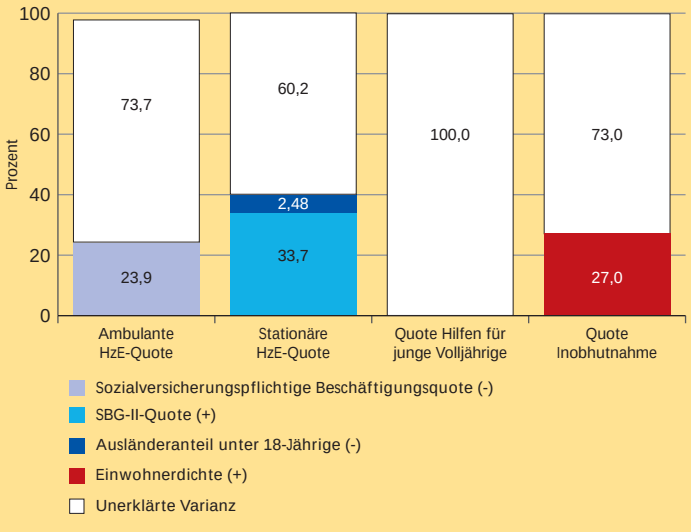
Das so genannte Bestimmtheitsmaß R^2 (Determinationskoeffizient) gibt an, wie hoch der Anteil der Varianz einer abhängigen Variablen ist, der durch die unabhängigen Variablen in einem Modell erklärt wird. R^2 kann zwischen 0 und 1 liegen, wobei der Wert $R^2 = 1$ bedeuten würde, dass ein vollkommener Zusammenhang zwischen abhängiger und unabhängiger Variable besteht. Da R^2 unabhängig vom Erklärungsbeitrag weiterer unabhängiger Variablen immer größer wird, wird hier das korrigierte R^2 betrachtet, das den Erklärungsbeitrag der einzelnen unabhängigen Variablen berücksichtigt.

Bei der schrittweisen Regression wird sukzessive jeweils eine weitere unabhängige Variable in das Modell aufgenommen, bis die maximale Bestimmtheit (R^2) erreicht ist.

5.2 Entwicklungen im Bereich Auftragserfüllung der Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen

Die folgende Abbildung 58 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Regressionsanalysen für die Jugendhilfequoten 2009. Sie zeigt, dass mit Hilfe sozialstruktureller Merkmale zwar durchaus ein Teil der Unterschiede zwischen den beteiligten Jugendämtern erklärt werden kann, dass aber in allen Fällen ein Großteil der Varianz ungeklärt bleibt.

Abbildung 58: Anteil erklärter Varianz HzE-Quoten, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen 2009



Bei ambulanten Hilfen zur Erziehung wird etwas mehr als ein Viertel der Varianz mit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquote erklärt. Auch in den vorangegangenen Jahren war dieses Merkmal für die Erklärung der ambulanten HzE-Quote von Bedeutung, die Erklärungskraft war allerdings etwas geringer.

Zwischen ambulanter HzE-Quote und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsquote besteht dabei ein negativer Zusammenhang. D.h., bei einem hohen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist die Zahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche niedrig und umgekehrt gehen hohe ambulante HzE-Quoten mit einem niedrigen Beschäftigungsniveau einher. Anders als die SGB-II-Quote oder die Arbeitslosenquote wird mit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht ein sozialstrukturelles „Defizit“ oder eine soziale Belastung, sondern eher eine Ressource abgebildet. Je größer diese Ressource an Beschäftigungsverhältnissen, desto niedriger ist auch die ambulante HzE-Quote.

Die folgende Abbildung 59a/b macht diesen Zusammenhang deutlich. In der Graphik 59a ist die Entwicklung der ambulanten HzE-Quoten seit 2006 in den Vergleichsringen dargestellt und in der Graphik 59b die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsquote. Die höchsten ambulanten Quoten sind laut Graphik 59a in Vergleichsring 2 zu finden. Gleichzeitig sind laut Graphik 59b in diesem Vergleichsring auch die niedrigsten Beschäftigungsquoten zu finden. Umgekehrt hat Vergleichsring 1 die höchsten Beschäftigungsquoten und die niedrigsten ambulanten HzE-Quoten zu verzeichnen.

Wie Abbildung 59 ebenfalls ausweist, sind beide Quoten im Zeitverlauf angestiegen. Die ambulante HzE-Quote hat aber einen stärkeren Anstieg zu verzeichnen als die Beschäftigungsquote. Zudem unterscheiden sich die Steigerungsraten der beiden Quoten in den Vergleichsringen erheblich.

Bedenkt man die negative Korrelation zwischen ambulanter HzE-Quote und Beschäftigungsquote, hätte der Anstieg der Beschäftigungszahlen eigentlich in einem Rückgang der ambulanten Leistungen resultieren müssen. Dass beide Quoten angestiegen sind, zeigt daher, dass nicht allein das Beschäftigungsniveau für die Höhe der ambulanten HzE-Quote ausschlaggebend sein kann.

Abbildung 59 a: Ambulante HzE-Quote und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote 2006 bis 2009

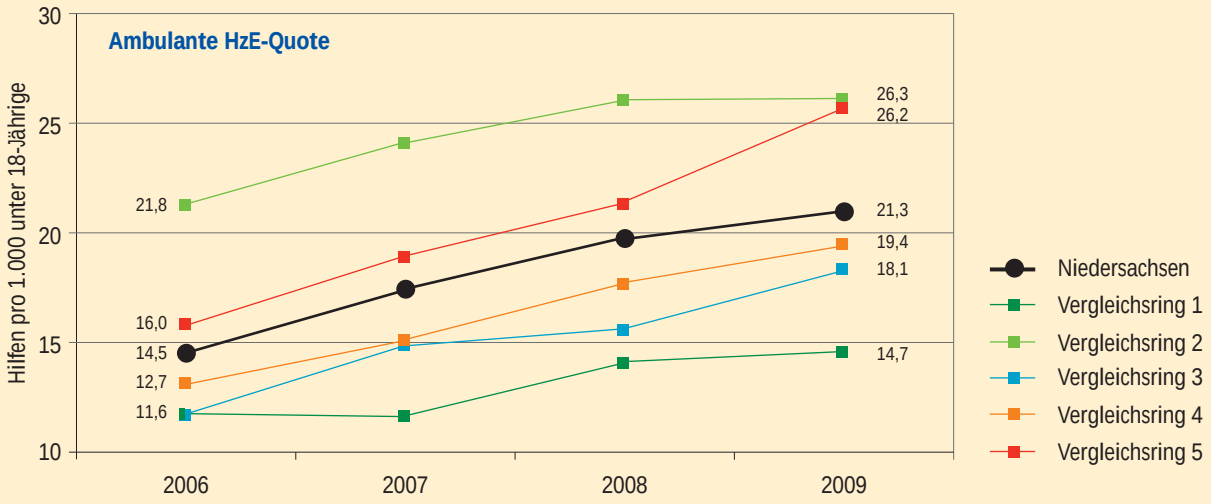
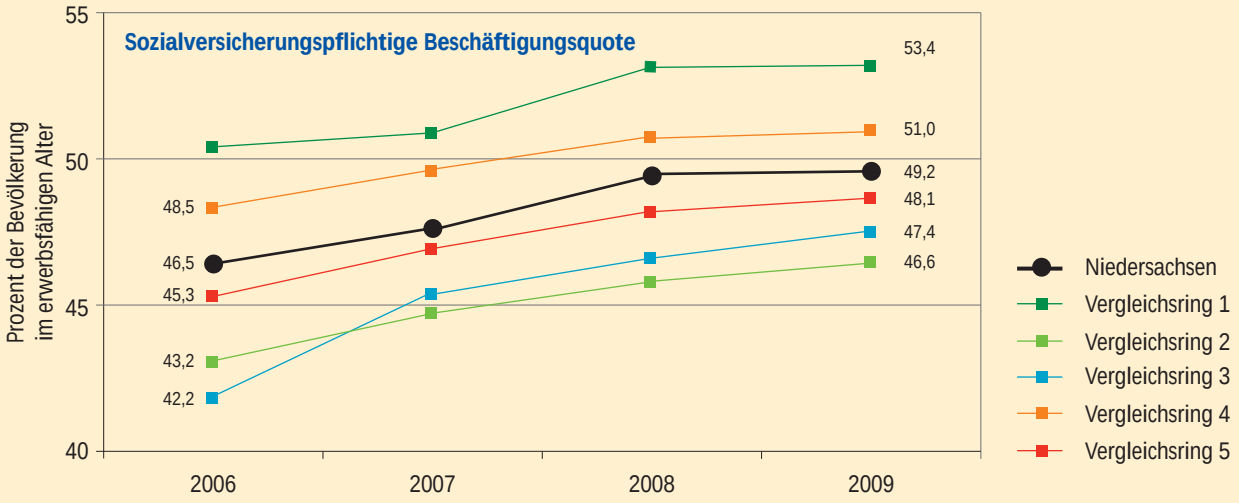


Abbildung 59 b : Ambulante HzE-Quote und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote 2006 bis 2009



Bei stationären Hilfen zur Erziehung ist die Erklärungskraft sozialstruktureller Variablen 2009 am höchsten (Abbildung 58). Auch damit bleibt aber immer noch mehr als die Hälfte der Varianz ungeklärt. Mehr als zwei Drittel der Varianz werden durch die SGB-II-Quote erklärt, ein kleiner Teil durch den Ausländeranteil an der Bevölkerung unter 18 Jahren. Auch in den vergangenen Jahren konnten Zusammenhänge mit der Armutsbelastung nachgewiesen werden. 2008 zeigte sich ebenfalls ein signifikanter Zusammenhang mit dem Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren, 2007 lieferte die SGB-II-Quote für Kinder und Jugendliche den größten Erklärungsbeitrag.

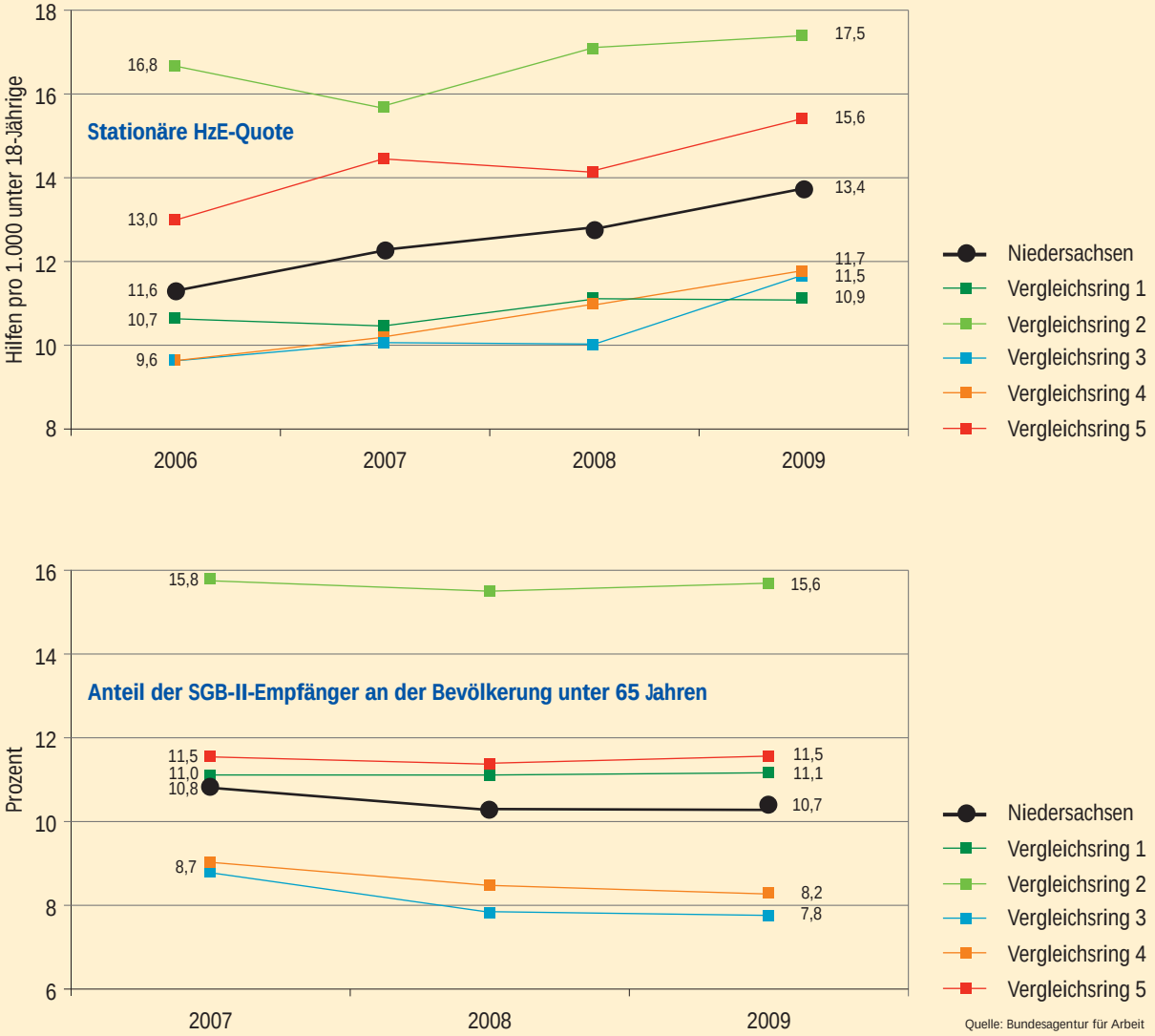
Während die Korrelationen zwischen stationären Unterbringungen und SGB-II-Quote positiv ist, besteht zwischen stationärer HzE-Quote und Ausländeranteil ein negativer Zusammenhang. D.h., mit einem hohen Anteil von Leistungsempfängern nach dem SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren und einem eher niedrigen Ausländeranteil unter Kinder und Jugendlichen gehen höhere stationäre HzE-Quoten einher.

Abbildung 60 zeigt die stationäre HzE-Quote und die SGB-II-Quote in ihrer Entwicklung seit 2006 bzw. 2007.[32] Tatsächlich sind in den Vergleichsringen mit einem hohen Anteil von SGB-II-Empfängern an der Bevölkerung unter 65 Jahren auch höhere stationäre HzE-Quoten zu verzeichnen. So liegt die SGB-II-Quote in Vergleichsring 2 ebenso wie die stationäre HzE-Quote deutlich über dem niedersächsischen Durchschnitt. Umgekehrt sind beide Quoten in Vergleichsring 3 und 4 unterdurchschnittlich.

Während der Anteil der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung seit 2007 jedoch leicht zurückgegangen bzw. gleich geblieben ist, hat die Zahl der stationären Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche signifikant zugenommen. Auch hier zeigt sich also, dass noch andere Einflüsse auf die Höhe der stationären HzE-Quote vorliegen müssen.

[32] Verlässliche Daten zum SGB-II-Bezug liegen für die Vergleichsringe erst ab 2007 vor.

Abbildung 60: Stationäre Hze-Quoten und Anteil SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2006 bis 2009



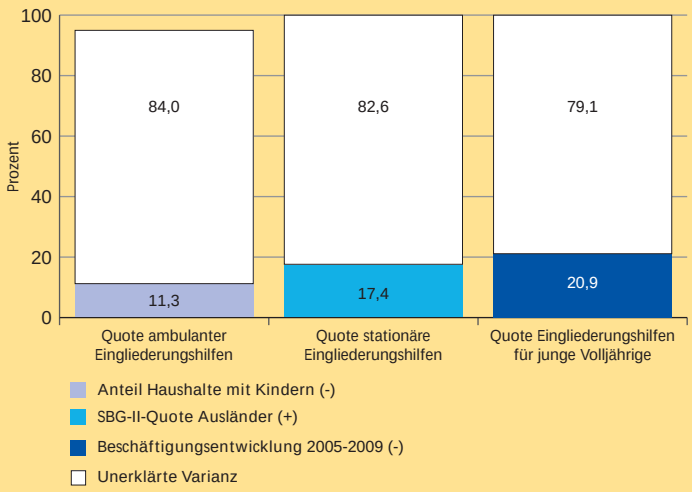
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Höhe der Quoten für Hilfen für junge Volljährige konnte 2008 und 2009 mit sozialstrukturellen Merkmalen gar nicht erklärt werden (vgl. Abbildung 58, S. 102). 2007 konnten noch Zusammenhänge mit der SGB-II-Quote und dem Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung nachgewiesen werden. Auch zu diesem Zeitpunkt blieben allerdings fast drei Viertel der Varianz ungeklärt.

Die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche steht in Zusammenhang mit der Einwohnerdichte. Je mehr Einwohner auf einem km2 leben, desto höher ist auch die Zahl der Inobhutnahmen. Wie Abbildung 58 zeigt, wird damit aber nur etwas mehr als ein Viertel der Varianz erklärt. Bereits 2006 hatte ein solcher Zusammenhang nachgewiesen werden können. Zu diesem Zeitpunkt konnte die Einwohnerdichte aber lediglich 12,5% der Varianz bei Inobhutnahmen erklären. 2007 und 2008 erwiesen sich die SGB-II-Quoten als wichtigste Prädiktoren für die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche.

Die Höhe der Quoten für Eingliederungshilfen kann nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil mit Hilfe sozialstruktureller Merkmale erklärt werden. Abbildung 61 zeigt den Anteil erklärter Varianz bei den verschiedenen Leistungen nach § 35a SGB VIII.

Abbildung 61: Anteil erklärter Varianz der Quoten für Eingliederungshilfen 2009



Bei ambulanten Eingliederungshilfen bleibt der größte Teil der Unterschiede zwischen den Jugendämtern ungeklärt. Lediglich 11,3% der Varianz werden mit dem Anteil der Haushalte mit Kindern erklärt. Der Zusammenhang ist dabei negativ, d.h. Hilfen nach § 35a SGB VIII werden eher dort gewährt, wo der Anteil der Familienhaushalte niedrig ist bzw. umgekehrt: hohe ambulante 35a-Quoten gehen mit einem geringen Anteil von Haushalten mit Kindern einher.

Diesen Zusammenhang verdeutlicht die folgende Abbildung 62. So sind beispielsweise in Vergleichsring 3 die niedrigsten Quoten für ambulante Eingliederungshilfen zu verzeichnen, während hier gleichzeitig der größte Anteil von Haushalten mit Kindern zu finden ist.

Abbildung 62 a: Quote ambulante Eingliederungshilfe und Anteil der Haushalte mit Kindern 2006 bis 2009

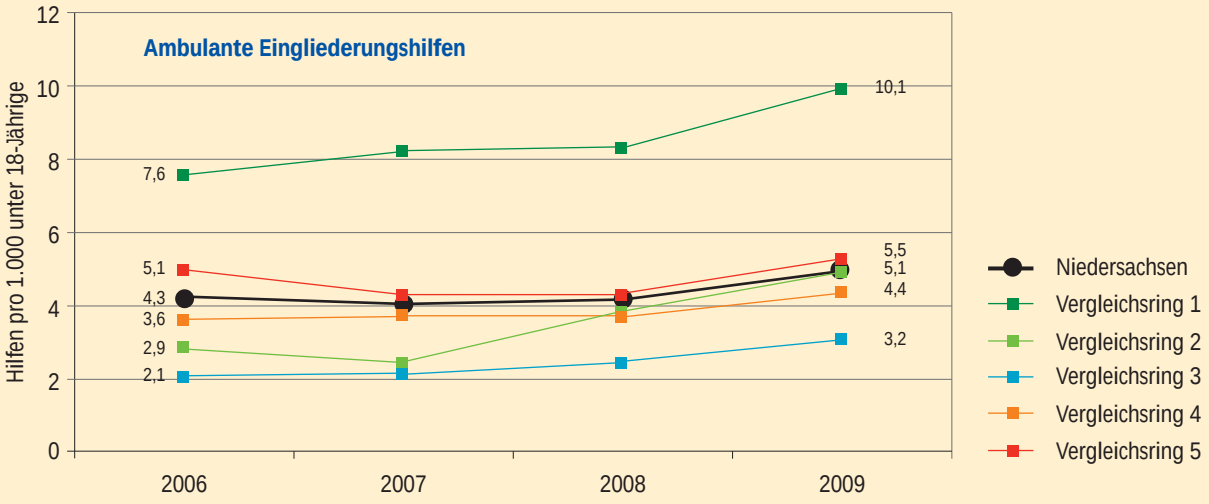
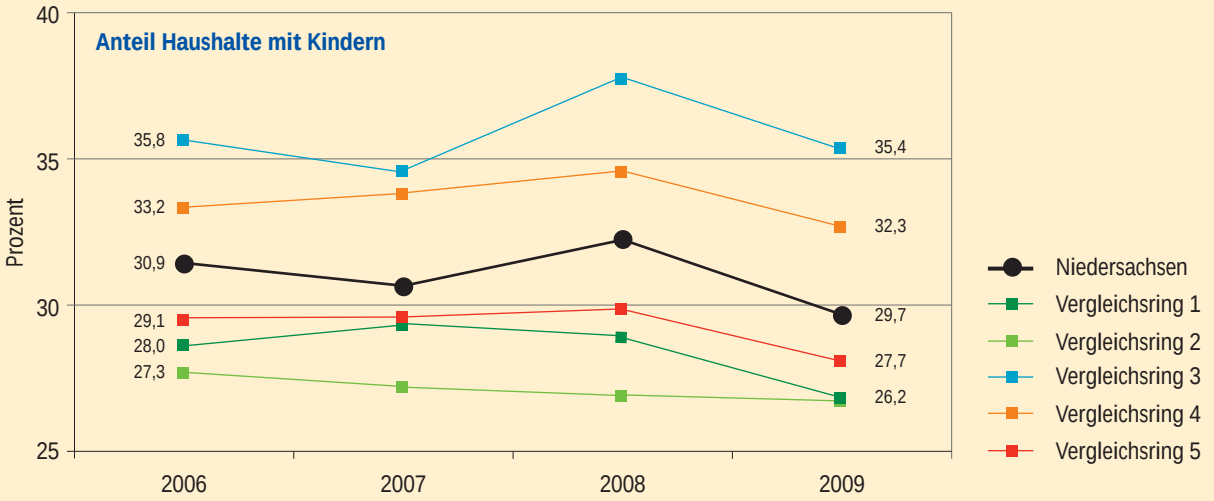


Abbildung 62 b: Quote ambulante Eingliederungshilfe und Anteil der Haushalte mit Kindern 2006 bis 2009



Bei stationären Eingliederungshilfen können 17,4% der Varianz mit der SGB-II-Quote für die ausländische Bevölkerung erklärt werden. Hier besteht ein positiver Zusammenhang, d.h., die stationäre 35a-Quote ist dort besonders hoch, wo auch ein hoher Anteil der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren auf SGB-II-Leistungen angewiesen ist. Bereits 2007 konnte mit diesem sozialstrukturellen Merkmal ein Teil der Varianz der ambulanten und stationären 35a-Quote erklärt werden. Dieser Zusammenhang bedeutet jedoch nicht, dass vor allem ausländische Kinder und Jugendliche Eingliederungshilfen erhalten.

Den Zusammenhang verdeutlicht Abbildung 63 a/b. Gegensätze bilden hier wieder Vergleichsring 1 und 3. In Vergleichsring 1 werden die meisten stationären Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche gewährt und der Anteil von SGB-II-Empfängern an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren ist am höchsten. Umgekehrt sind sowohl die stationäre 35a-Quote als auch der Anteil der Ausländer, die SGB-II-Leistungen erhalten, in Vergleichsring 3 am niedrigsten.

Abbildung 63 a: Quote stationäre Eingliederungshilfe und Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren

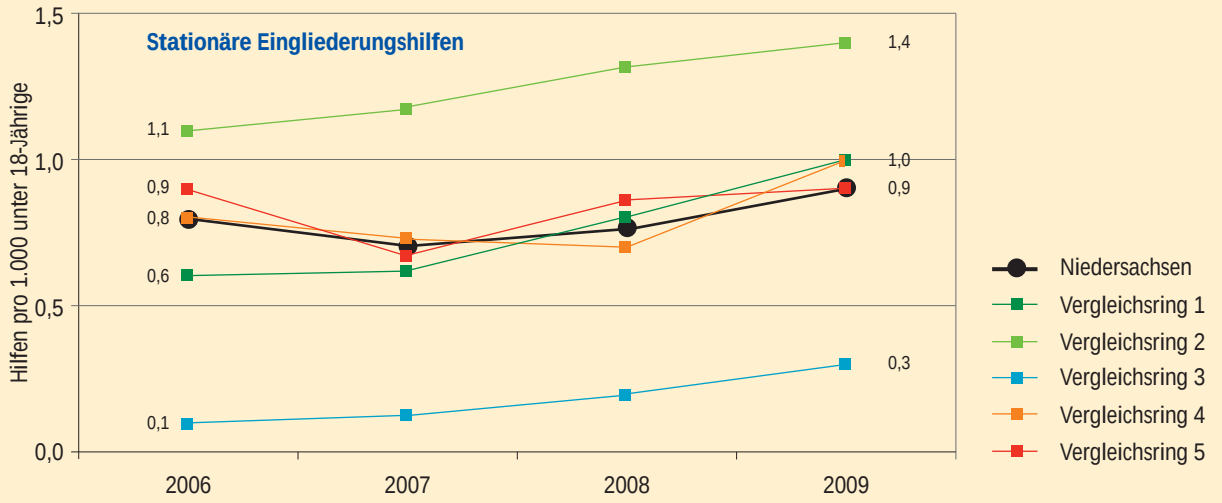
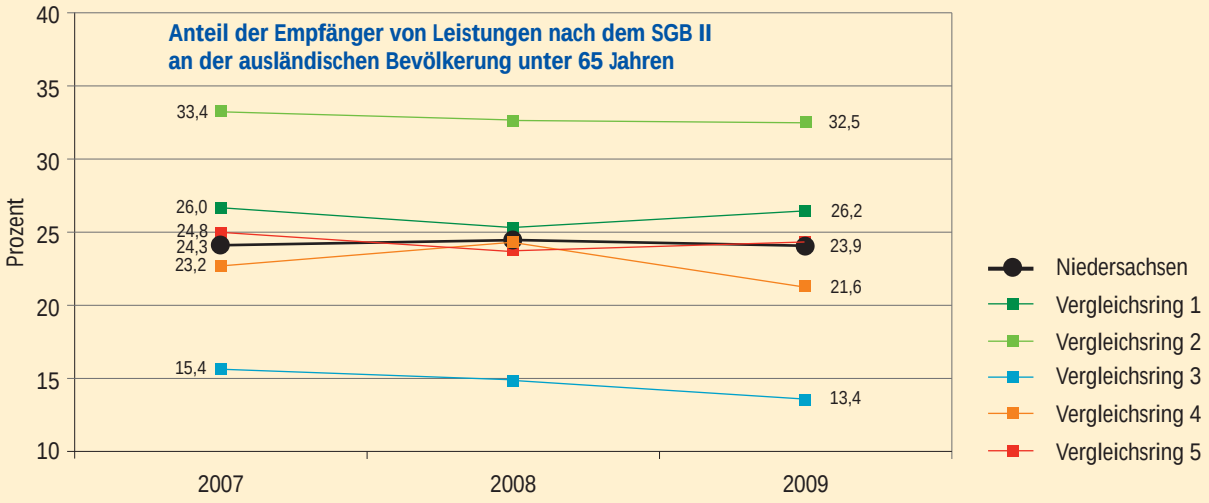
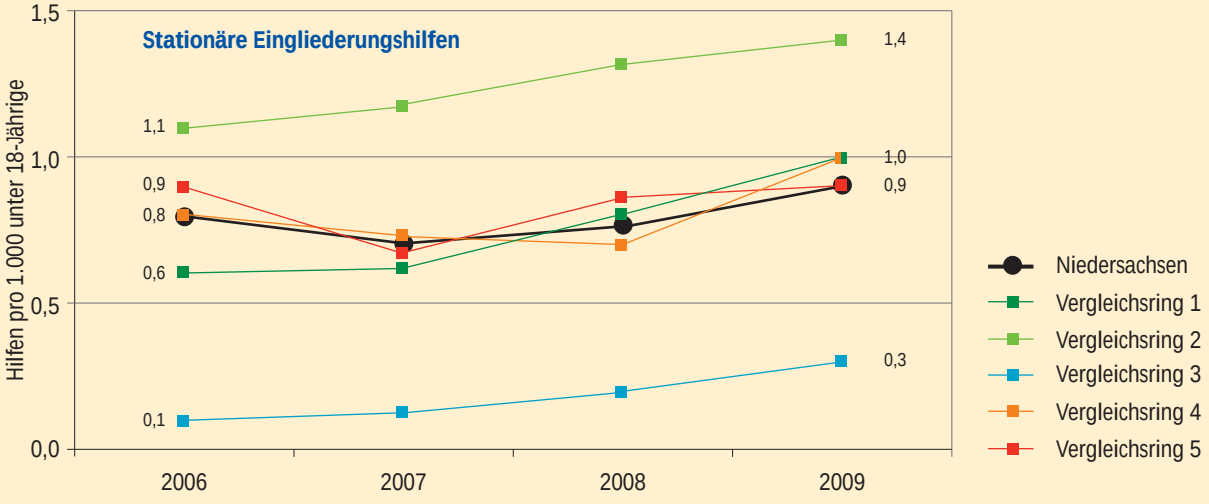


Abbildung 63 b: Quote stationäre Eingliederungshilfe und Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren



Eingliederungshilfen für junge Volljährige wiederum werden 2009 vor allem dort registriert, wo die Beschäftigungsentwicklung in den letzten fünf Jahren eher unterdurchschnittlich ausgefallen ist. Etwa ein Fünftel der Varianz für diese Quote kann mit der Beschäftigungsentwicklung geklärt werden. Abbildung 64 zeigt die Entwicklung der Eingliederungsquoten für junge Volljährige sowie die prozentuale Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse von 2005 bis 2009. In Vergleichsring 3 ist bei einem sehr großen Beschäftigungszuwachs innerhalb von fünf Jahren gleichzeitig eine besonders niedrige Quote von Eingliederungshilfen pro 1.000 junge Erwachsene im Alter von 18 bis unter 21 Jahren zu verzeichnen.

Abbildung 64: Quote Eingliederungshilfen für junge Volljährige und prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung



Prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2005-2009

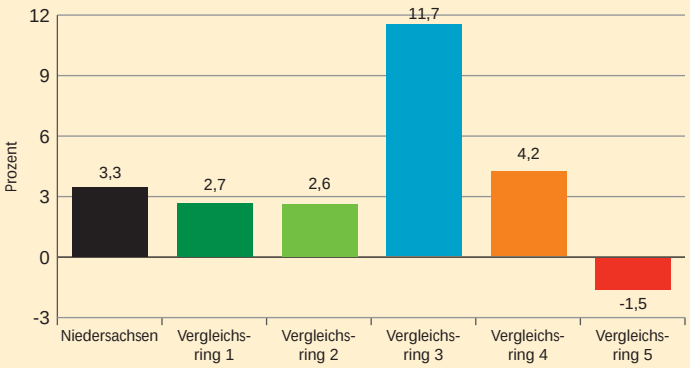
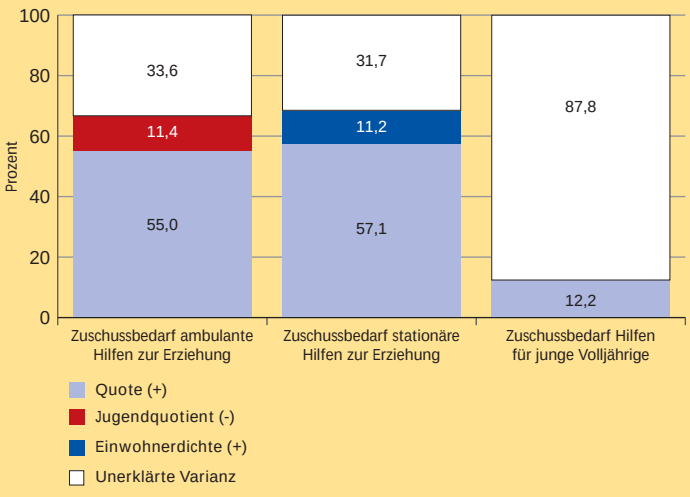


Abbildung 65: Anteil erklärter Varianz Zuschussbedarf Hilfen zur Erziehung 2009



5.3 Entwicklungen im Bereich Wirtschaftlichkeit Hilfen zur Erziehung im Kontext sozialstruktureller Veränderungen

Auch für die Zuschussbedarfe wurden Regressionsmodelle berechnet. Neben den sozialstrukturellen Merkmalen wurden hier jeweils auch die zugehörigen Quoten als unabhängige Variablen berücksichtigt. Dass Quoten und zugehörige Zuschussbedarfe eng miteinander zusammenhängen, hat bereits die Analyse in Kapitel 4.4 (S. 88) gezeigt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Höhe der Quoten den Zuschussbedarf vollständig erklären kann oder ob daneben auch sozialstrukturelle Merkmale eine Rolle spielen. Abbildung 65 gibt den Anteil der erklärten Varianz der Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung wieder, der mit den Quoten und den sozialstrukturellen Merkmalen erklärt werden kann.

Bei Zuschussbedarfen für Hilfen zur Erziehung erklärt die zugehörige Quote jeweils mehr als 50% der Varianz. Mit steigender ambulanter und stationärer HzE-Quote steigt also auch der entsprechende Zuschussbedarf. In beiden Fällen spielen daneben aber auch Merkmale der Bevölkerung für die Höhe des Zuschussbedarfs eine Rolle. Immerhin 45% der Varianz des Zuschussbedarfs für ambulante Hilfen zur Erziehung und fast ein Drittel der Varianz des Zuschussbedarfs für stationäre Hilfen bleiben aber ungeklärt.

Bei ambulanten Hilfen ist ein negativer Zusammenhang zwischen Zuschussbedarf und Jugendquotienten festzustellen. D.h., niedrige Jugendquotienten[33] gehen mit höheren Zuschussbedarfen für ambulante Hilfen zur Erziehung einher. Für die Höhe des Zuschussbedarfs für stationäre Hilfen ist neben der stationären HzE-Quote die Einwohnerdichte relevant. Mit steigender Einwohnerdichte steigt auch der Zuschussbedarf für stationäre Unterbringungen.

Beim Zuschussbedarf für Hilfen für junge Volljährige bleibt der größte Teil der Varianz ungeklärt. Lediglich 12,2% der Varianz lassen sich mit der Quote für Hilfen für junge Volljährige erklären. Das bedeutet, dass der Zusammenhang von Quote und Zuschussbedarf bei Hilfen für junge Volljährige gering ist. Tatsächlich ist die Korrelation dieser beiden Werte zwar statistisch signifikant, aber weitaus niedriger als z.B. die Korrelation zwischen stationärer HzE-Quote und dem Zuschussbedarf für stationäre Hilfen.

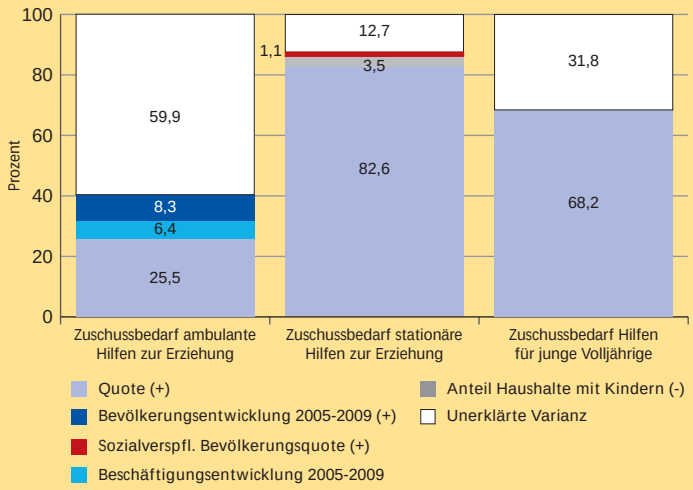
Bei den Zuschussbedarfen für Eingliederungshilfen trägt die jeweilige Quote ebenfalls in sehr unterschiedlichem Maße zur Aufklärung der Varianz bei (Abbildung 66). Bei den Zuschussbedarfen für ambulante Leistungen nach § 35a SGB VIII erklärt die Quote für ambulante Eingliederungshilfen lediglich ein Viertel der Varianz. Daneben spielt auch die Beschäftigungsentwicklung und die Bevölkerungsentwicklung für die Höhe des Zuschussbedarfs eine Rolle. Ihr Beitrag zur Varianzerklärung ist aber gering.

Zwischen Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit und Zuschussbedarf für ambulante Eingliederungshilfen besteht ein positiver Zusammenhang. D.h., ein geringer Rückgang der Bevölkerung in der Vergangenheit geht mit einem höheren Zuschussbedarf einher. Mit der Beschäftigungsentwicklung besteht dagegen ein negativer Zusammenhang. D.h. bei hohen Zuschussbedarfen für ambulante Eingliederungshilfen sind gleichzeitig geringe Zuwächse der Beschäftigung zu verzeichnen. Beides trifft vor allem auf Vergleichsring 1 zu. Hier ist die Bevölkerung in den vergangenen Jahren nur wenig zurückgegangen, der Beschäftigungszuwachs ist relativ nied-

[33] Der Jugendquotient weist die Zahl der unter 20-Jährigen pro 100 Einwohner im Alter von 20 bis 60 Jahren aus.

rig und gleichzeitig gehen hohe Quoten für ambulante Eingliederungshilfen mit hohen Zuschussbedarfen für diese Leistungen einher.

Abbildung 66: Anteil erklärter Varianz Zuschussbedarf Eingliederungshilfen 2009



Im Gegensatz zu den Zuschussbedarfen für ambulante Leistungen wird der Zuschussbedarf für stationäre Eingliederungshilfen zum größten Teil mit der entsprechenden Quote erklärt. Sozialstrukturelle Merkmale spielen für die Varianzerklärung eine sehr geringe Rolle. Lediglich 12,7% der Varianz bleiben hier ungeklärt. Der Zuschussbedarf für Eingliederungshilfen für junge Volljährige wird zu etwas mehr als zwei Drittel mit der zugehörigen Quote erklärt. Sozialstrukturelle Merkmale spielen hier 2009 überhaupt keine Rolle.

5.4 Zusammenfassung: Der Grad der Abhängigkeit von Hilfen zur Erziehung von sozialstrukturellen Bedingungen

Die Analyse von Zusammenhängen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialstruktur hat gezeigt, dass die Zahl der Jugendhilfeleistungen durchaus mit den sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort variiert. Zwei Bereiche der Sozialstruktur haben sich dabei als besonders relevant erwiesen: zum einen die Beschäftigung, zum anderen Armutslagen in der Bevölkerung. Es ist also durchaus nicht ausschließlich die „soziale Belastung“, die für die Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle spielt. Vielmehr sind auch die sozialstrukturellen Ressourcen von Bedeutung, wie sie z.B. in Form einer positiven Beschäftigungsentwicklung zum Ausdruck kommen.

Niedrige ambulante HzE-Quoten finden sich vor allem dort, wo ein hohes Beschäftigungsniveau zu finden ist, während niedrige stationäre HzE-Quoten vor allem mit einer unterdurchschnittlichen Armutsbelastung der Bevölkerung einhergehen. Umgekehrt bedeutet dies: Hohe ambulante HzE-Quoten gehen mit einem geringen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einher und hohe stationäre HzE-Quoten finden sich vor allem dort, wo ein besonders großer Anteil der Bevölkerung auf Sozialleistungen angewiesen ist.

Trotz der gefundenen Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Bedingungen bleibt aber ein Großteil der Unterschiede, die zwischen den Jugendämtern in Niedersachsen bestehen, ungeklärt. Sie können nicht mehr mit Merkmalen der Sozialstruktur erklärt werden. Bei Hilfen für junge Volljährige konnten gar keine Zusammenhänge mit sozialstrukturellen Bedingungen nachgewiesen werden, bei Eingliederungshilfen sind die Zusammenhänge durchweg sehr gering. Hier stellt sich die Frage, welche anderen Faktoren für die Höhe der Jugendhilfeleistungen noch eine Rolle spielen.

Ähnliches gilt für die Zuschussbedarfe. Auch ihre Höhe bleibt zum Teil ungeklärt. Neben den zugehörigen Quoten können Aspekte der Bevölkerungszusammensetzung nur noch einen kleinen Teil der Varianz der Aufwendungen für Kinder- und Jugendhilfe erklären. Das Ergebnis, dass bei einigen Hilfearten die Höhe der Quoten nur einen geringen Teil der Varianz der zugehörigen Zuschussbedarfe erklären kann, lässt auch hier die Frage aufkommen, welche weiteren Faktoren zur Erklärung in Frage kommen.

Im Hinblick auf die Entwicklung von Kinder- und Jugendhilfe und Sozialstruktur lässt sich folgendes festhalten: Die Analysen haben gezeigt, dass sich sowohl die sozialstrukturellen Bedingungen als auch die Hilfen zur Erziehung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe seit 2006 verändert haben. Im Bereich der Sozialstruktur sind die größten Veränderungen die zunehmende Alterung der Bevölkerung, ansteigende Beschäftigungsraten, Abnahme der Arbeitslosigkeit bei gleichbleibenden SGB-II-Quoten, gestiegenes Bildungsniveau der Schulabgänger und Ausbau der Kinderbetreuung. Insgesamt kann daher von einer eher positiven Veränderung im Bereich der sozialstrukturellen Bedingungen gesprochen werden. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist aber durchweg ein Anstieg der Hilfen und eine Zunahme der Kosten zu verzeichnen.

Eine Verbesserung der sozialstrukturellen Bedingungen – insbesondere das Ansteigen der Beschäftigung und das Gleichbleiben der Armutsbelastung – hätten eigentlich zu in einem Rückgang der Jugendhilfequoten und der entsprechenden Kosten führen müssen. Dass dies nicht der Fall ist, bestätigt noch einmal, dass die Sozialstruktur nicht alleine und nicht vollständig das Geschehen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe determiniert.

6. Weitere Ursachen für die Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung

6. Weitere Ursachen für die Veränderungen im Bereich Hilfen zur Erziehung

Welche Faktoren neben den sozialstrukturellen Bedingungen haben Einfluss auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung? Womit können die Unterschiede zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Anzahl und die Kosten von Hilfen zur Erziehung noch erklärt werden? Insbesondere in den Fachdiskussionen der Jugendämter, die sich zur IBN zusammengeschlossen haben, nehmen diese Fragen einen breiten Raum ein. Die empirisch sichtbaren Differenzen zwischen Jugendämtern eines Vergleichsrings – also Jugendämtern, die unter ähnlichen sozialstrukturellen Bedingungen arbeiten – haben eine intensive Fachdiskussion in Gang gesetzt, die zum Ziel hat, Gestaltungsspielräume im Bereich der Hilfen zur Erziehung genauer zu erfassen und zu beschreiben.

Im Folgenden werden einige der Diskussionsstränge vorgestellt, die sich im Rahmen des Qualitätsdialogs der Jugendämter ergeben haben, der auf der Basis der qualitativen Daten des IBN-Modellprojektes in den Jahren 2005 – 2009 in Niedersachsen geführt worden ist.

6.1 Sozialarbeiterisches Handeln unter dem Risiko von Kindeswohlgefährdungen

Der Anstieg insbesondere der ambulanten Hilfezahlen wird von den Jugendämtern in einem engen Zusammenhang mit der Kinderschutzdebatte der letzten Jahre gesehen. Die Schicksale von Jessica, Kevin und Lea Sophie, die in den Jahren 2005 bis 2007 aufgrund massiver Vernachlässigung und Misshandlung zu Tode kamen, haben seither das Wächteramt der Jugendämter immer wieder in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt.[34] Kinderschutz ist als ein zentraler Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII festgehalten. Mit Einführung des § 8a SGB VIII im Oktober 2005 ist dieser Auftrag noch präzisiert worden. Alle Fachkräfte, die mit der Erbringung von Leistungen nach diesem Gesetz befasst sind, wurden in den Schutzauftrag eingebunden.[35] Diese Präzisierung des Schutzauftrages beinhaltet gleichzeitig auch eine Garantenpflicht der einzelnen Mitarbeiterin und des einzelnen Mitarbeiters im Jugendamt, dem Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdungen bekannt werden. Unter Umständen kann sie bzw. er sogar strafrechtlich belangt werden, wenn Versäumnisse festgestellt werden sollten.[36]

Die Aufmerksamkeit für Kinderschutz bzw. Kindesmisshandlung ist damit sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Ämtern in den letzten Jahren erheblich gewachsen. Deutlich wird dies in der Entwicklung der registrierten Straftaten gegen Kinder. So ist die Zahl der registrierten Opfer von Misshandlungen unter 14 Jahren in Deutschland von 2000 bis 2009 um 70% angestiegen. Von 2005 bis 2009 ist ein Anstieg von 21% zu verzeichnen.[37] Besonders stark war dabei der Anstieg der registrierten Opferzahlen bei den unter 6-Jährigen.[38] Experten sind sich einig, dass hier aber nicht von einer Zunahme von Kindesmisshandlungen, sondern von einer Zunahme der Wahrnehmung von Kindesmisshandlung auszugehen ist. Insofern können steigende registrierte Opferzahlen auch als Erfolg des Kinderschutzes im Sinne einer besseren Ausleuchtung des Dunkelfeldes betrachtet werden. Die Zahl der Tötungen von Kindern ist seit Jahren rückläufig.[38]

Seit 2005 mit Einführung des § 8a SGB VIII alle Leistungserbringer im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe dezidiert auf den Kinderschutz verpflichtet wurden und den Jugendämtern die Aufgabe zufällt, entsprechende Vereinbarungen mit den Leistungserbringern zu treffen, ist die Zahl der Meldungen zum Verdacht auf Kindesmisshandlungen in den Jugendämtern angestiegen. Dies wird aus allen Jugendämtern berichtet. Kennzahlen zur Zahl der Verfahren von Kindeswohlgefährdung und deren Feststellung werden allerdings erst seit 2009 im Rahmen der IBN erhoben. Die Entwicklung und der Zusammenhang mit Veränderungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung wird also in Zukunft untersucht werden können.

Verdachtsmomenten auf Kindeswohlgefährdung müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter nachgehen, um ihrer Garantenpflicht Rechnung zu tragen. Auch wenn keine Anhaltspunkte für Kindesmisshandlungen vorliegen, werden Jugendämter damit aber häufiger auf problematische Familiensituationen aufmerksam, auf die sie mit der Gewährung eher präventiver ambulanter Leistungen reagieren, um eine Vernachlässigung oder gar Misshandlung bereits im Vorfeld zu verhindern.

Der im Vergleich zu stationären Hilfen zur Erziehung besonders hohe Anstieg bei den ambulanten Leistungen wird daher unter anderem auch als eine Folge der Kinderschutzdebatte betrachtet. So kommt Pothmann (2007) in einer Analyse der Jugendhilfe-

[34] Vgl. z.B. Fegert (2008).

[35] Vgl. Kinderschutz-Zentrum Berlin e.V. (2009).

[36] Deutscher Städtetag (2003).

[37] Polizeiliche Kriminalstatistik 2009.

[38] Rauschenbach und Pothmann (2010).

statistik des Jahres 2006 bereits zu dem Ergebnis, dass der Anstieg der Hilfen mit der Konkretisierung des Schutzauftrages der Kinder- und Jugendhilfe in Zusammenhang steht. Darauf deuteten bereits 2006 der Anstieg der ambulanten Hilfen für unter Sechsjährige und die steigenden Zahlen von Inobhutnahmen insbesondere bei Kindern dieser Altersgruppe hin. Auch die Zahl der gerichtlichen Maßnahmen zum vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge ist angestiegen. Sie haben z.B. in Niedersachsen seit 2006 um 15% zugenommen.[39]

Der Anstieg dieser im Hinblick auf ihren Interventionsgrad ganz unterschiedlichen Maßnahmen veranschaulicht das „Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle, von Unterstützung und Intervention“[40], in dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern arbeiten.

Die veränderte öffentliche Aufmerksamkeit wird nach den Beobachtungen der Jugendämter von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als stark belastend empfunden. Aus der Sicht der Jugendämter habe dies auch Auswirkungen auf die Deutungs- und Interventionsmuster, die in kritischen Entscheidungssituationen zum Tragen kommen. Die latente Befürchtung, zu spät oder nicht ausreichend auf kritische Situationen zu reagieren, führe zu einer erhöhten Interventionsbereitschaft. In die gleiche Richtung wirke sich die Befürchtung einer medialen oder gar strafrechtlichen Fallüberprüfung aus. Unter diesen Bedingungen seien Fachstandards professionellen Arbeitens von zentraler Bedeutung, da sie fachliche Orientierung und emotionale Entlastung bieten könnten. Es liege in der Leitungsverantwortung, die Rahmenbedingungen fachlichen Handelns sicherzustellen und den Rückhalt zu vermitteln, auf den sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerade in schwierigen Entscheidungssituationen verlassen können. Ein wesentlicher Bestandteil von Fachstandards ist ein explizit entwickeltes Risikomanagement, das den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den nötigen Rückhalt und die nötige Sicherheit bei schwierigen Entscheidungen bietet. Der Austausch der Jugendämter zu diesem Thema hat deutlich gemacht, dass ein solches Risikomanagement noch sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, aber als zielführend eingeschätzt wird.

6.2 Strukturen und Prozesse in Jugendämtern

Ein weiteres Thema, das von den Jugendämtern immer wieder zur Erklärung von Unterschieden im Hinblick auf die Zahl und die Kosten der Hilfen zur Erziehung genannt wird, ist die Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen in den Jugendämtern. Wie der Austausch gezeigt hat, ist die fachlich-konzeptionelle Ausgestaltung des Hilfegewährungsprozesses, sind die organisatorischen Rahmenbedingungen, unter denen gearbeitet wird, und ist das Zusammenwirken der Akteure in den Jugendämtern, sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Auch wenn bislang organisatorische Aspekte der Hilfegewährung im Rahmen der IBN nicht empirisch untersucht wurden, werden sie im Fachaustausch der Jugendämter doch als eine wichtige Ursache für die festgestellten Unterschiede genannt. Tatsächlich lassen sich die Unterschiede in den Organisationsstrukturen der niedersächsischen Jugendämter mit „insgesamt sehr heterogen“ beschreiben. Der Grad der Spezialisierung und Differenzierung variiert erheblich. Spezialdienste wie z.B. Pflegekinderdienst, Kriseninterventionsdienst oder ein Spezialdienst für Leistungen nach § 35a SGB VIII sind nicht in allen Jugendämtern zu finden. Die heterogene Landschaft in den Jugendämtern ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe um eine Aufgabe handelt, die die Jugendämtern im eigenen Wirkungskreis und damit in kommunaler Verantwortung zu erfüllen haben.

Als weitere Ursache für vorhandene Unterschiede in der Leistungsgewährung wurde die personelle Ausstattung der Jugendämter für relevant gehalten. Insbesondere die Frage nach der „angemessenen“ Personalausstattung beschäftigt die Jugendämter nachhaltig und mündete unter anderem im Rahmen der IBN in der Einrichtung eines Modellprojektes zur Personalbedarfsbemessung. Ziel des Modellprojektes war es, allgemeine Aussagen zum Personalbedarf in den Allgemeinen Sozialen Diensten der Jugendämter treffen zu können. Die am Modellprojekt beteiligten Jugendämter thematisierten dabei auch die Frage von Fachstandards. Man war der Meinung, dass erst auf der Grundlage von vereinbarten fachlichen Standards zur Bearbeitung einer Hilfe auch Aussagen über den Zeitbedarf und damit die personelle Ausstattung getroffen werden können. Ein Ergebnis des Modellprojektes waren daher allgemeine Mindeststandards der Fallbearbeitung, auf die sich die beteiligten Jugendämter verständigt haben. Sie bildeten die Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs. Gleichzeitig zeigte das Modellprojekt aber auch, dass allgemeingültige Aussagen zum Personalbedarf in den Allgemeinen Sozialen Diensten nicht möglich sind. Vielmehr müsse sich die Personalbemessung immer an den örtlichen Gegebenheiten orientieren. Insofern hat das Modellprojekt also

[39] Statistisches Bundesamt (2010).

[40] Pothmann 2006, S. 1.

ein Verfahren zur Ermittlung lokaler Optima entwickelt. Grundlage dieses Verfahrens sind die im Modellprojekt entwickelten Mindeststandards der Fallbearbeitung, die in einigen beteiligten Jugendämtern zu Veränderungsprozessen geführt haben.

Des Weiteren gibt es aufgrund der in der IBN geführten Fachdiskussionen Anhaltspunkte dafür, dass auch die Strukturen, bei denen es um die fachliche sowie organisatorische Gestaltung der Arbeitsprozesse in den Jugendämtern geht, einen Einfluss auf die Gewährung und die Gestaltung der Hilfen zur Erziehung haben könnten. Dies gilt insbesondere für die Frage, inwieweit innerhalb der Jugendämter Fachstandards als Leitlinien zur Unterstützung professioneller Verfahrensweisen entwickelt sind. In den Erörterungen der IBN-Vergleichsringe werden Fachstandards dabei auch als Voraussetzung für eine Überprüfung der Zielgerichtetheit und der Wirksamkeit von Hilfen verstanden. Erst unter diesen Voraussetzungen wird eine Evaluation, d.h. eine Überprüfung der Wirksamkeit und Zielgerichtetheit von Hilfen ermöglicht.

Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, dass jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter im Rahmen einer passgenauen Hilfegewährung nach fachlichem Ermessen die Individualität der Einzelfälle zu berücksichtigen und entsprechend zu handeln hat.

Darüber hinaus wird vermutet, dass die fachliche und organisatorische Gestaltung der Arbeitsprozesse innerhalb von Jugendämtern Einfluss auf die Gewährung von Jugendhilfeleistungen hat. In den Analysen der Vergleichsringe über die möglichen Ursachen der Unterschiede im Bereich der Hilfen zur Erziehung spielen auch diese Aspekte eine wichtige Rolle.

Fachstandards können ein wesentlicher Aspekt der Ablauforganisation sein. Sie definieren die professionellen Verfahrensweisen im Rahmen der Gewährung und Gestaltung der Hilfen zur Erziehung. Sie bilden den Workflow ab und beschreiben Kern- und Teilprozesse, sowie konkrete Tätigkeiten in ihrer Reihenfolge.

In diesem Kontext wird die Entwicklung von fachlichen Vereinbarungen auch als Grundlage für die Sicherstellung von Verlässlichkeit für die Anspruchsberechtigten betrachtet. Fachstandards sind ein Mittel, um eine gleichbleibende Leistungsqualität über alle Teams und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewährleisten.

Die in den Jugendämtern geführten Diskussionen sowie die Ergebnisse empirischer Studien weisen ebenfalls in diese Richtung. So hat beispielsweise die Untersuchung „Verbesserte Zielorientierung im Bereich Hilfen zur Erziehung“, an der sich 17 Jugendämter in Nordrhein-Westfalen beteiligt haben, gezeigt, dass nicht nur zwischen einzelnen Jugendämtern unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Hilfegewährung festzustellen sind. Auch bei den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb eines Jugendamtes wurden ganz unterschiedliche Vorgehensweisen festgestellt.[41] Das hatte zur Folge, dass bei gleicher Ausgangslage im Hinblick auf die sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort und bei gleicher Ausgangslage auf Seiten der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien ganz unterschiedliche Hilfen zum Tragen kamen, je nachdem, welche Mitarbeiterin oder welcher Mitarbeiter innerhalb eines Jugendamtes für einen Fall zuständig war. Sofern fachliche Standards in diesen Jugendämtern vorhanden waren, waren diese möglicherweise nicht ausreichend in der Organisation verankert.

Andererseits hat eine Studie zum Case Management in Jugendämtern gezeigt, dass Fachstandards mit dazu beitragen können, dass Hilfen effektiver und auch effizienter gewährt werden können.[42] Mit Case Management ist dabei aber nur ein möglicher Ansatz beschrieben, nach dem fachliche Vereinbarungen definiert werden können. Die Diskussionen in den Vergleichsringen haben gezeigt, dass die Frage, nach welchen Denkschulen der Sozialarbeit Fachstandards festgelegt werden, immer im einzelnen Jugendamt entschieden werden muss. Unabhängig davon müssten Fachstandards immer den jeweiligen „Workflow“ abbilden.

Fachliche Vereinbarungen können auch eine entlastende Funktion für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, indem sie Autonomieräume beschreiben und in schwierigen Situationen eine größere Handlungssicherheit geben.

Vor diesem Hintergrund sind bereits explizite Zielwerte für Kennzahlen festgelegt worden, die die Wege zur Zielerreichung beschreiben. Die Definition von Zielen wird als Voraussetzung für die Ableitung entsprechender Konzepte betrachtet. Bevor die Frage nach dem „Wie“ von Jugendhilfeleistungen und Angeboten gestellt werden könne, müsse die Frage nach dem „Wozu“ beantwortet werden. Die Gewährung von Jugendhilfeleistungen ist kein Ziel, sondern ein Mittel, um ein Ziel zu erreichen.

In der Diskussion um die Ablauforganisation wurden von den Jugendämtern auch die Schnittstellen im Ablauf der Hilfegewährung in den Blick genommen. Es besteht großes Interesse, diese Zusammenhänge in ihren Auswirkungen auf die Gewährung von Jugendhilfeleistungen genauer zu untersuchen.

Ob und inwieweit sich die Einhaltung von fachlichen Standards überprüfen lässt und wie die Wirkung von Hilfen messbar werden

[41] Meyer et al. (2009).

[42] Arnold et al. (2009).

könnte, wurde in diesem Kontext auch unter dem Aspekt eines Fach- und Finanzcontrollings in den Jugendämtern erörtert. Im Rahmen der Fachdiskussionen der Vergleichsringe werden Fach- und Finanzcontrollingsysteme als Steuerungsinstrumente der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet, die steuerungsrelevante Informationen zielgenau fachbezogen zur Verfügung stellen. Der unterschiedliche Einsatz von Fach- und Finanzcontrolling wurde auch als ein wichtiger Erklärungsansatz für die festgestellten Unterschiede zwischen den Jugendämtern identifiziert.

6.3 Weiche Faktoren: Organisationskultur und Leitung

Organisationen, seien es Jugendämter oder freie Träger, sind nicht nur durch ihre formale Struktur und ihre Aufgaben und Ziele charakterisiert, sondern können zugleich durch ihre Organisationskultur charakterisiert werden. Insofern ist es nur naheliegend, dass bei der Frage – was beeinflusst Jugendhilfeleistungen ? – nicht nur die strukturellen und fachlich-konzeptionellen Aspekte betrachtet werden, sondern auch die für die Leistungserbringung relevanten kulturellen Aspekte einer Organisation. Insbesondere bei der Diskussion der Ergebnisse der Kunden- und Mitarbeiterbefragungen wurden diese Aspekte von den Jugendämtern in den Vergleichsringen in den Blick genommen.

Mit dem Begriff der Organisationskultur werden der Einfluss kultureller Aspekte von Organisationen und Beziehungsaspekte innerhalb von Organisationen beschrieben.

In der Fachwissenschaft wird unter Organisationskultur *„…die Gesamtheit gemeinsam geteilter Grundannahmen, Werthaltungen, Normen und Orientierungsmuster"*[43] oder die Grundannahmen einer Organisation, die Ansichten über die „richtige" Sichtweise von Problemen und ihrer Bearbeitung beinhalten.[44]

Eine wichtige Erkenntnis der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren ist es, die Relevanz solcher „weichen Faktoren" gezielt in den Blick zu nehmen. Um Anhaltspunkte für die Erfassung dieser Faktoren zu erhalten, wurden in Niedersachsen von Beginn an die beiden Dimensionen Mitarbeiterzufriedenheit und Kundenzufriedenheit der Balanced Scorecard in die IBN aufgenommen. Damit sollen erste Hinweise auf mögliche Probleme innerhalb der Organisationskultur in den Jugendämtern oder in der Beziehung zu den Adressaten identifiziert werden.

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass sich bei näherer Betrachtung die Organisationskultur in einem Jugendamt, nicht nur im Zusammenspiel zwischen Amtsleitung, Leitungsebene und Mitarbeiter oder zwischen Mitarbeiterschaft und Klienten zeigt, sondern dass sie sich auch auf die Gewährung und Gestaltungsprozesse bei den Hilfen zur Erziehung auswirkt.

Die Diskussionen der Jugendämter zeigen, dass die bisher erfassten Aspekte der Organisationskultur nur einen Teil der gesamten Merkmale umfassen, dass diese aber mögliche Veränderungspotentiale sichtbar machen.

Dass die Organisationskultur für die Arbeit des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung ist und in unmittelbarem Bezug zum Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung steht, wurde im Rahmen des Modellprojektes zur Personalbedarfsbemessung sichtbar. Ausgangspunkt für dieses Modellprojekt war unter anderem die in vielen Jugendämtern zu beobachtende Häufung von Überlastungsanzeigen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Dienste. Entsprechend wurde erwartet, dass mit steigender Fallbelastung auch die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abnimmt. Eine statistische Analyse des Zusammenhangs zwischen der objektiven Fallbelastung – der Anzahl der Fälle pro Vollzeitstelle im Allgemeinen Sozialen Dienst – und der Mitarbeiterzufriedenheit konnte dies jedoch nicht bestätigen. Anders als erwartet waren die Äußerungen von Zufriedenheit von der objektiven Fallbelastung unabhängig. Es müssen also andere Faktoren der Organisation sein, die für das Erleben von Arbeitszufriedenheit relevant sind. Die Transparenz von Leitungshandeln und das Kommunikationsverhalten stellen nur einige relevante Aspekte dar. Die Frage des Umgangs mit Konflikten in Organisationen oder der Beteiligung der Mitarbeiterschaft gehört mit in diesen kulturellen Kontext der Organisation.

Aus diesem Grund wurden z.B. im Rahmen des Modellprojektes zur Personalbedarfsbemessung Aspekte des professionellen Selbstverständnisses und der Organisationskultur mit erhoben, um die unterschiedlichen Erwartungen und Sichtweisen von Mitarbeiterinnen, Mitarbeitern und Leitungskräften zu verdeutlichen.

Die Gestaltung der Organisationskultur wird als eine Leitungsaufgabe angesehen. Dabei besteht die Herausforderung für die Leitungskräfte darin, alle Bereiche der Organisation, d.h. nicht nur die fachlichen und finanziellen Aspekte zu berücksichtigen und diese im Sinne der Balanced Scorecard in ein dynamisches Gleichgewicht zu bringen.

[43] Neubauer (2003), S. 22.

[44] Schein (1995).

Wie zuvor erwähnt, hängt die Frage der Organisationskultur eng mit dem Thema Leitungshandeln in Jugendämtern zusammen. Ganz allgemein wird die Aufgabe von Leitungskräften wie folgt definiert: Ihre Aufgabe ist die Organisation, Planung, Kontrolle und Führung. Leitungskräfte in der Kinder- und Jugendhilfe sind dabei in einer schwierigen Position. Da die Leitungsposition immer eine mit Macht ausgestattete, herausgehobene Position ist, wird sie gerade in sozialen Organisationen oft kritisch gesehen. Merchel nennt als Gründe hierfür die besondere Wertschätzung des Teams in der Sozialen Arbeit, die Einflüssen und Kontrolle von „oben" entgegensteht und das Ideal der professionellen Autonomie, das Leitungsaufgaben auf die Sicherstellung organisatorischer Rahmenbedingungen beschränken möchte.[45] Beide Aspekte tragen dazu bei, dass die Organisationskultur häufig durch eine „tief verwurzelte Abneigung gegen Organisation" und insbesondere gegen Hierarchien geprägt ist.[46]

Leitungskräfte sind daher sehr unterschiedlichen Erwartungen von Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, von der Kommunalverwaltung und der Politik ausgesetzt.

Im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben, werden von den Leitungskräften unterschiedliche Verfahrensweisen gewählt. Da die Kinder- und Jugendhilfe zur Erfüllung ihrer Aufgaben immer in einen politischen Prozess eingebunden ist, müssen aktuelle Problemlagen und Erkenntnisse sowohl gegenüber der Mitarbeiterschaft als auch gegenüber dem Jugendhilfeausschuss und der Politik transportiert und verständlich gemacht werden. Gerade in Zeiten, in denen der Kinder- und Jugendhilfe ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit zuteil wird, erhält diese Funktion der Außendarstellung der Kinder- und Jugendhilfe durch Fachbereichs- und Amtsleitungen zunehmende Bedeutung.

Ein wichtiger Aspekt der Qualifizierung von Leitungshandeln bezieht sich demzufolge auf die Befähigung, komplexe Prozesse Dritten gegenüber nachvollziehbar zu machen. Leitungen hierfür zu befähigen, sei es über Qualifizierung und/oder die Bereitstellung allgemein verständlich gehaltener Dokumentationen ist vor diesem Hintergrund eine wichtige Aufgabe.

6.4 Anbieter- und Angebotsdichte

Ein weiterer Aspekt, der mit Einfluss auf die Zahl der gewährten Jugendhilfeleistungen nehmen kann, ist die Anbieter- und Angebotsdichte vor Ort. Das örtliche Jugendamt hat nach § 77, § 78 a-c SGB VIII die Aufgabe, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe abzuschließen. Die Planung von Einrichtungen und Diensten und damit von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe ist gemäß § 80 SGB VIII Teil der Jugendhilfeplanung.

Insbesondere für die Höhe der Zuschussbedarfe ist daher die Mitgestaltung eines regionalen Jugendhilfemarktes von großer Bedeutung. Damit ist ein Schnittpunkt zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe angesprochen.

Als Beispiel für eine mögliche Wechselwirkung zwischen Angebotsdichte und Inanspruchnahme von Leistungen ist von den Jugendämtern der Bereich der Eingliederungshilfen für seelische behinderte junge Menschen nach § 35 a SGB VIII benannt worden. Die Unterschiede zwischen den hohen 35a-Quoten im südlichen und den niedrigen Quoten im nördlichen Niedersachsen werden dabei mit einem großen Anbietermarkt in Südniedersachsen in Zusammenhang gebracht.

Das Beispiel der Eingliederungshilfen ist aber insofern ein Sonderfall, als die Gewährung von Hilfen nach § 35a SGB VIII von der jugendamtsexternen Diagnose einer seelischen Behinderung und der jugendamtsinternen Diagnose einer Gefährdung der Teilhabe an der Gesellschaft aufgrund der seelischen Behinderung abhängig ist. Aus Sicht vieler Jugendämter spielt hier die Angebotsdichte im Hinblick auf die externe Diagnostik eine wesentliche Rolle und bildet einen ernst zu nehmenden Hintergrund für die stark voneinander abweichenden und sozialstrukturell nicht begründbaren Unterschiede in der Inanspruchnahme von Leistungen für seelische behinderte junge Menschen nach § 35a SGB VIII.

Insbesondere vor diesem Hintergrund beschäftigt sich ein weiteres Modellprojekt im Rahmen der Integrierten Berichterstattung mit der Entwicklung von Empfehlungen für die Gewährung von Hilfen nach § 35a SGB VIII.

Inwieweit die genannten Aspekte tatsächlich Auswirkungen auf die Anzahl, die Art und die Kosten der gewährten Hilfen haben, soll weiterhin im Rahmen der IBN empirisch untersucht werden.

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse geben exemplarisch nur einen Teil des von den Jugendämtern geführten Fachaustausches der vergangenen Jahre wieder, in denen mögliche Wirkungszusammenhänge der Hilfen zur Erziehung näher analysiert wurden, um daraus Ansätze für eine Optimierung der Steuerung zu gewinnen.

[45] Merchel (2004), S. 10.

[46] Patak (1997, S. 14).

7. Ausblick auf weitere Vertiefungsgebiete der Landesjugendhilfeplanung

7. Ausblick auf weitere Vertiefungsgebiete der Landesjugendhilfeplanung

Aus den bisherigen Auswertungen der Zusammenhänge von sozialstrukturellen Bedingungen auf die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere der Hilfen zur Erziehung ergeben sich konkrete Ansatzpunkte dafür, wie das Land Niedersachsen als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe die örtlichen Träger bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im eigenen Wirkungskreis unterstützen kann. Hierbei hat das Land den Rahmen der im § 85 Abs. 2 SGB VIII definierten Zuständigkeiten des überörtlichen Trägers zu beachten.

Ein Rückblick auf die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe der letzten Jahre zeigt, dass zahlreiche gesetzliche Vorgaben (wie z.B. TAG 2005, KICK 2005, KiföG 2008, Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls 2008, Fam. FG 2009, Verankerung von Kinderrechten in die Nds. Verfassung 2009, NFrüherkUG 2010) die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in zwei Richtungen vorangetrieben haben. Die Kinder- und Jugendhilfe hat erstens sehr viel stärker die Aufgabe der Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung für das gelingende Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen übernommen. Dies zeigt sich insbesondere in der Verstärkung der Aufgaben der Bildung, Betreuung und Integration, für die die Kinder- und Jugendhilfe mittlerweile gleichwertig neben der Familie und Schule steht. Die Verbesserung von Lebensbedingungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien zeigt sich in den Kommunen durch die Förderung infrastruktureller Einrichtungen und Angebote, aber auch durch die Verstärkung individueller Angebote für Zielgruppen, die bislang nicht im Fokus der Kinder- und Jugendhilfe standen, wie beispielsweise die Willkommens-Besuche für neugeborene Kinder. Die andere Richtung umfasst die stärkere Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes durch die Entwicklung eines umfassenden Hilfe- und Kontrollsystems der Kinder- und Jugendhilfe, das dazu beitragen soll, Gefährdungen von Kindern deutlich einzugrenzen, wenn nicht gar zu vermeiden.

Das Land Niedersachsen hat in den letzten Jahren mit verschiedenen Schwerpunkten die örtlichen Träger bei der bedarfsgerechten Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt, wie beispielsweise beim Ausbau „Früher Hilfen“, der Ausweitung von geregelten und verlässlichen Netzwerkstrukturen zum Schutz von Kindern, der Förderung von Familien, dem Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Förderung junger Menschen in schwierigen Lebenslagen und beim Übergang von der Schule in den Beruf. Zahlreiche Programme wurden und werden in Kooperation von Land, kommunalen Gebietskörperschaften und freien Trägern durchgeführt. Die Evaluation dieser Programme ist in der Regel auf die Zielerreichung und den Zweck des jeweiligen Programms ausgerichtet. Im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung stellt sich darüber hinaus die Frage nach dem nachhaltigen Zusammenwirken von Landesprogrammen und Modellvorhaben mit den Regelleistungen und Aktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort.

Da die eingangs beschriebene Zielsetzung der Landesjugendhilfeplanung sowohl die Verbesserung der Abstimmungen der Planungen der örtlichen und der überörtlichen Träger umfasst, als auch die Unterstützung der örtlichen Träger bei der Bereitstellung und Sicherstellung bedarfsgerechter Angebote ist die Frage nach Wirkungszusammenhängen, Synergieeffekten und strukturellen Wirkungen von Landesprogrammen auf die örtliche Ebene ein zukünftiges übergreifendes Vertiefungsgebiet der Landesjugendhilfeplanung, das in den thematischen Schwerpunkten berücksichtigt und bearbeitet werden soll.

Für den Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung, der in diesem 1. Basisbericht der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen empirisch untersucht wurde, hat sich deutlich gezeigt, dass die sehr unterschiedliche Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung im Land nur begrenzt durch die sozialstrukturellen Bedingungen vor Ort zu erklären ist. Das bedeutet, dass die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe erhebliche Gestaltungsspielräume im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung haben. Diese Gestaltungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten zu identifizieren, ist den Jugendämtern im Rahmen der IBN gelungen. Dies ist weiterhin ein zentrales Anliegen der Arbeit in den Vergleichsringen.

In Kapitel 6 wurde erläutert, welche Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsansätze der Hilfen zur Erziehung die Jugendämter auf der Basis der Kennzahlenergebnisse erarbeitet und erörtert haben. Um diese Möglichkeiten zu nutzen und eine zielorientierte Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung vor Ort und zukünftig auch für weitere Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe zu etablieren, sind Qualitätsentwicklungsprozesse angestoßen worden, bei deren Fortführung und weiterer Entwicklung die Jugendämter Unterstützung wünschen.

Im folgenden Teil des Kapitels 7 werden Überlegungen vorgestellt, welche Schwerpunkte aus Landessicht gesetzt werden könnten, um die Jugendämter bei der zukunftsorientierten Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung im eigenen Wirkungskreis adäquat zu unterstützen. Sollten sich konkrete Maßnahmen daraus ableiten, werden diese im Rahmen der üblichen Abstimmungsverfahren mit der örtlichen Ebene kommuniziert und beteiligungsorientiert umgesetzt. Die folgenden Überlegungen stellen keine Rangfolge dar,

sondern erläutern die Ansatzpunkte, die dem Land im Rahmen seiner Aufgaben nach § 85 Abs. 2 SGB VIII (u. a. Informations-, Fortbildungs- und Beratungsfunktion, Entwicklung von Modellprojekten, Förderung von Kooperationen) zur Verfügung stehen.

7.1 Unterstützung von Qualitätsentwicklungsprozessen im Bereich der Hilfen zur Erziehung durch das Land

In Kapitel eins wurde ausgeführt, dass das Land die bedarfsgerechte und zukunftsorientierte Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe – die in kommunaler Selbstverwaltung durchgeführt wird – gemäß § 82, 1 SGB VIII unterstützt und fördert. Es geht dabei nicht um einen Eingriff in die Autonomie der örtlichen Träger, sondern darum, Qualitätsentwicklungsprozesse zu fördern und zu unterstützen, denen die Annahme zu Grunde liegt, dass die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe dadurch nachhaltig unterstützt werden kann. Die örtliche Ebene (Jugendämter) haben entsprechende Qualitätsentwicklungsprozesse bereits in die Wege geleitet. Im folgenden Kapitel werden einige Ansatzpunkte vorgestellt, wie das Land diese Prozesse adäquat und nachhaltig fördern und unterstützen kann.

7.1.1 Untersuchung der Wirkungen präventiven Arbeitens

Wie die Analyse des Zusammenhangs zwischen ambulanten und stationären HzE-Quoten gezeigt hat (vgl. Kapitel 4.2 S. 82 f) konnte die These, dass ein Ausbau ambulanter Leistungen zu einer Reduktion stationärer Hilfen führt, empirisch nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigte sich, dass Jugendämter mit hohen ambulanten HzE-Quoten gleichzeitig auch hohe stationäre Hilfezahlen zu verzeichnen haben.

Dieses Ergebnis, das in Niedersachsen festgestellt wurde, bedeutet jedoch nicht, dass der konzeptionelle Ansatz – niedrigschwellige und weniger in das System Familie eingreifende Hilfen zu entwickeln, um stationäre Unterbringungen zu vermeiden – aufgegeben werden sollte. Es gibt sehr wohl einzelne Jugendämter, denen es gelungen ist, durch den Ausbau des ambulanten Bereichs eine Reduktion stationärer Hilfen zu erreichen.

Der Befund weist viel mehr auf die Notwendigkeit hin, die Frage nach der Möglichkeit der Substitution stationärer Hilfen durch den Ausbau ambulanter Angebote genauer zu untersuchen. Unter welchen Vorgaben kann ein solches Vorhaben gelingen? Unter welchen Konstellationen sind ambulante Hilfen fachlich angemessen und wann ist dies nicht der Fall? Nicht jede ambulante Hilfe kann generell als Ersatz für eine stationäre Unterbringung betrachtet werden. Es lassen sich eine Vielzahl von Konstellationen identifizieren, bei denen es sinnvoll und angemessen ist, mit einer ambulanten Hilfe zu unterstützen, ohne dass damit eine stationäre Hilfe ersetzt wird, da diese ohnehin nicht angezeigt wäre. In anderen Fällen mag der Einsatz einer ambulanten Hilfe aber durchaus zur Vermeidung stationärer Leistungen dienen können.

Die genauen Konstellationen und Voraussetzungen zu identifizieren, unter denen eine Substitution möglich und erfolgreich sein kann, liegt auch im Interesse des Landes. Im Sinne eines wirksamen Kinderschutzes sollten Maßnahmen möglichst früh ansetzen. In der genauen Untersuchung in welchen Konstellationen und unter welchen Voraussetzungen ambulante Maßnahmen zu einer Reduzierung von stationären Hilfen führen, ist ein Ansatzpunkt der Zusammenarbeit von überörtlichem und örtlichem Träger.

Eine Reduktion präventiver Leistungen auf den Bereich ambulanter Hilfen zur Erziehung würde jedoch insgesamt sicherlich zu kurz greifen. Vielmehr gehören zum präventiven Bereich auch andere Angebote der Kinder- und Jugendhilfe wie z.B. die Leistungen nach § 16 SGB VIII oder auch Angebote im Bereich der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und der „Frühen Hilfen“. Gerade hier leisten die kommunalen Gebietskörperschaften mit ihren freiwilligen Leistungen einen wichtigen Beitrag zur Prävention. Inwieweit Zusammenhänge beispielsweise zwischen Angeboten im Bereich der Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung bestehen oder von Angeboten der Frühen Hilfen und der Hilfen zur Erziehung kann zurzeit noch nicht untersucht werden. Mit der angestrebten Aufnahme des Bereichs der Jugendarbeit in das Kennzahlenset der IBN wäre auch dazu eine empirische Datenbasis geschaffen. Ebenso durch die Entwicklung des Fachinformationssystems Früher Hilfen in Niedersachsen, das im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung initiiert wurde und das zum Ziel hat, die Erfassung der Frühen Hilfen in Niedersachsen systematisch web-basiert zu ermöglichen.

7.1.2 Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Empfehlungen zu Fachstandards

Einige Jugendämter in Niedersachsen haben bereits im Rahmen des Modellprojektes Personalbedarfsbemessung damit begonnen, Mindeststandards zur Gewährung von Hilfen zur Erziehung zu entwickeln. Diese Bemühungen der Jugendämter, fachliche Standards zu diskutieren und Vorschläge für Mindeststandards zu erarbeiten, werden gegenwärtig im Modellprojekt der IBN zu Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII fortgeführt.

Auch außerhalb des Rahmens der IBN wird die fachliche Diskussion über die Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach vereinbarten Empfehlungen und Mindestvoraussetzungen geführt. Ein wichtiges Forum des fachlichen Austauschs und der konzeptionellen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

ist in Niedersachsen die Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen (AGJÄ). Die „Anregungen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Vollzeitpflege“ in Niedersachsen sind beispielsweise von vier Jugendämtern unter Beteiligung der AGJÄ, der Mitarbeit und Moderation des Landes und mit wissenschaftlicher Begleitung der GISS Bremen erarbeitet und 2008 veröffentlicht worden. Diese Empfehlungen stellen den niedersächsischen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowohl Arbeitshilfen als auch Struktur- und Standardempfehlungen für die Vollzeitpflege zur Verfügung. Auch zu anderen Themenschwerpunkten der Kinder- und Jugendhilfe wurden im Rahmen der AGJÄ Empfehlungen erarbeitet. Die Erarbeitung abgestimmter Grundlagen für die Gewährung von Jugendhilfeleistungen ist unter niedersächsischen Jugendämtern langjährig geübte Praxis.

Den beteiligten Jugendämtern geht es sowohl im Rahmen der IBN als auch im Rahmen der AGJÄ nicht darum, landeseinheitliche „Vorschriften“ für den Prozess der Hilfegewährung zu entwickeln und festzulegen, sondern darum, gemeinsame Mindeststandards zu erarbeiten, an denen sich eine Entwicklung örtlicher Fachstandards, angepasst an die regionalen Besonderheiten, orientieren kann.

Dieser Qualitätsentwicklungsprozess, zu dem sich die Jugendämter bereits vereinbart haben, kann und wird von Seiten des Landes weiter unterstützt.

7.1.3 Unterstützung der örtlichen Träger beim Aufbau eines Fach- und Finanzcontrolling

Die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus von qualifizierten Fach- und Finanzcontrollingsystemen der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist eine weitere Erkenntnis aus dem Fachaustausch der Jugendämter in den letzten fünf Jahren der IBN-Arbeit. Hierbei geht es darum, Anforderungen an ein Fach- und Finanzcontrolling zu definieren, entsprechende Systeme zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln und angepasst an die örtlichen Gegebenheiten in der Organisation Jugendamt zu etablieren.

Das Land hat die Möglichkeit im Rahmen des Angebots von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen diese Prozesse zu fördern und zu unterstützen. Den Bedarf nach solchen Angeboten zeigt die rege Teilnahme an den 2010 durchgeführten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die speziell für IBN-Verantwortliche im Rahmen des landesweiten Fortbildungsprogramms des LS, Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie zusätzlich bereitgestellt wurden.

7.1.4 Qualifizierung der Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe

Wie bereits an vorhergehender Stelle im Bericht erläutert, gibt es auf örtlicher Ebene zahlreiche Schnittstellen zwischen öffentlichen und freien Trägern zur Ausgestaltung von Hilfen zur Erziehung und anderen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe wie beispielsweise der Jugendarbeit oder der Unterstützung von Familien. Ab dem Zeitpunkt der Beauftragung eines freien Trägers mit der Erbringung einer Jugendhilfeleistung ergibt sich im Hinblick auf die Ausgestaltung der Hilfe die Notwendigkeit, Vereinbarungen zu treffen, die als Teil der Prozessqualität der Hilfen zur Erziehung und anderer Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe zu verstehen sind.

Vereinbarungen zwischen den öffentlichen und den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe werden im Kontext der konkreten Fallsteuerung im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung – unter Regie des öffentlichen Trägers – auf der örtlichen Ebene getroffen. Die Praxis in Niedersachsen zeigt, dass bislang viele Jugendämter eigene Vereinbarungen zur konkreten Fallsteuerung entwickeln. Einen niedersachsenweiten Überblick über die Ausgestaltung von Vereinbarungen zwischen Jugendämtern und freien Trägern zur Fallsteuerung gibt es bislang nicht.

Aus der Sicht der Jugendämter könnte die Qualität der Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe dadurch erheblich verbessert werden, dass bislang getroffene Vereinbarungen – sowohl im Hinblick auf die methodischen als auch die organisatorisch-technischen Vereinbarungen – zusammengeführt und fachlich diskutiert würden. Dieser Prozess könnte seitens des Landes moderiert und unterstützt werden, indem beispielsweise in einem Projekt bestehende Vereinbarungen zur Erbringung und Steuerung von Leistungen der Hilfen zur Erziehung gesammelt, ausgewertet und fachlich diskutiert würden. Hieraus könnten Empfehlungen zur Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt werden.

Vereinbarungen zwischen den öffentlichen und freien Trägern der Kinder und Jugendhilfe im Segment der Hilfen zur Erziehung werden über die örtliche Ebene hinaus auch im Kontext von Landesrahmenverträgen getroffen, wie dem Landesrahmenvertrag nach § 78 ff. SGB VIII in dem die Grundsätze für die Vereinbarung von Leistungen, Entgelten sowie der Bewertung und Gewährleistung der Qualität für teilstationäre und stationäre Jugendhilfeleistungen festgelegt wurden.[47] Auch bei der Ausgestaltung dieser Vereinbarungen nimmt das Land Niedersachsen eine moderierende Funk-

[47] Der Landesrahmenvertrag trat nach der Kündigung durch die kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen 2010 außer Kraft.

tion ein, da die Vertragspartner die kommunalen Spitzenverbände und die Dachverbände der freien Träger sind.

Die Unterstützung der Kooperation öffentlicher und freier Träger ist im Landesinteresse und wird vom Land explizit unterstützt. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein wichtiges Kernelement der bedarfsgerechten Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe. Der Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe wird aus Landessicht hohe Priorität eingeräumt.

7.1.5 Unterstützung beim systematischen Aufbau von Leitungskompetenz

Die Frage des Führens und Leitens bildet eine eigene Thematik im Rahmen des Fachaustauschs der Jugendämter. Leitungskompetenz stellt eine eigenständige Kompetenz dar, die nicht mit dem Fachkraftgebot verwechselt werden sollte. Eine Organisation wie die eines Jugendamtes oder einer Einrichtung der Jugendhilfe qualifiziert zu leiten, setzt eine eigenständige Kompetenz voraus. Leitungskräfte nehmen hierfür vermehrt Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen in Anspruch.

Das Angebot zur Qualifizierung von Leitungskräften bzw. von Leitungsnachwuchs ist dabei unabhängig von den jeweiligen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zu sehen. Leitungskompetenz ist nur begrenzt von der jeweiligen konkreten Aufgabe der Jugendhilfe abhängig.

Das Land wird zukünftig diese Thematik stärker in seinem Fortbildungsprogramm berücksichtigen. Auch im Hinblick auf die Altersstruktur innerhalb der niedersächsischen Jugendamtsleitungen könnte das Land in Abstimmung mit den örtlichen Trägern flankierende Angebote zur Erleichterung des Leitungskräftewechsels entwickeln und damit gleichzeitig den Nachwuchskräften eine Qualifizierung ermöglichen.

Die Diskussionen der Jugendämter haben gezeigt, dass ein besonderer Fortbildungsbedarf im Hinblick auf den Umgang von Leitung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den besonders belastenden und konflikthaften Handlungsfeldern der Jugendhilfe besteht. Er ist Teil des Risikomanagements, das von den Jugendämtern als wichtige Steuerungsmöglichkeit im Rahmen der Kinderschutzdebatte thematisiert wurde.

Zu diesem Schwerpunkt wird das Land im Rahmen des jährlichen Fortbildungsprogramms Fort- und Weiterbildungsangebote in Kooperation mit den örtlichen Trägern entwickeln.

7.1.6 Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Risiko- und Krisenmanagement

Wie bereits in Kapitel 6.1 dargestellt wurde, nimmt das Thema „sozialarbeiterisches Handeln unter dem Risiko von Kindeswohlgefährdungen“ bei der Erklärung von Unterschieden zwischen den Jugendämtern einen breiten Raum ein. Die Diskussionen der Jugendämter haben die große Bedeutung eines entsprechenden Risiko- und Krisenmanagements verdeutlicht. Bislang verfügen nur relativ wenige Jugendämter über ein explizites Risiko- und Krisenmanagement.

Wie ein solches Management gestaltet sein kann und sollte, wie es sich in die Organisation eines Jugendamtes einbinden lässt, gilt es weiter zu entwickeln.

7.2 Bestehende Vertiefungsschwerpunkte im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung

7.2.1 Fachinformationssystem Frühe Hilfen Niedersachsen (FIS)

Die erste Abstimmungskonferenz im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung hat im September 2010 übereinstimmend festgelegt, dass der Bereich der Frühen Hilfen als erstes Schwerpunktthema der Landesjugendhilfeplanung bearbeitet werden soll. Die Angebote der Frühen Hilfen haben sich in den letzten Jahren landesweit dynamisch entwickelt. In der Praxis haben sich unterschiedliche Arbeitsansätze und Hilfeformen entwickelt, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie überwiegend von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe angeboten werden, auf freiwilliger Basis stattfinden und durch ehrenamtliche Arbeit unterstützt werden. Der Ansatzpunkt des Modellprojektes ist die Entwicklung eines Fach- und Bürgerinformationssystems „Frühe Hilfen in Niedersachsen“. Das Ziel des Fachinformationssystems ist im ersten Schritt die Dokumentation der Angebote „Früher Hilfen“ vor Ort. Diese Datenbasis soll einen aktuellen Überblick über die bestehenden Angebote vor Ort zur Verfügung stellen. Der Nutzen des Fachinformationssystems besteht darin, dass ein Überblick über die Verteilung, Art und Dichte der Frühen Hilfen in Niedersachsen bereit gestellt wird, der sowohl zu Planungszwecken der örtlichen als auch der überörtlichen Ebene verwendet werden kann. In diesem Modellprojekt soll erprobt werden, wie es gelingen kann, Fachkräften den Datenbestand zur Verfügung zu stellen aber auch den eigentlichen Adressaten Früher Hilfen die Möglichkeit zu eröffnen, sich aktuell und unkompliziert über Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten vor Ort zu informieren.

Eine zentrale Anforderung an die Angebote Früher Hilfen ist die Niedrigschwelligkeit. Um diese zu erreichen, ist die Bereitstellung aktueller und leicht zugänglicher Informationen über Hilfemöglichkeiten von großer Bedeutung. Im Modellprojekt kann erprobt werden, wie es gelingen kann, wichtige Fachinformationen so aufzubereiten, dass sie für die im weiten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Fachkräfte wie auch für die Adressaten aktuell und verständlich zur Verfügung stehen. Damit hat das Modellprojekt eine Pilotfunktion, deren Erkenntnisse auch auf andere Felder der Kinder- und Jugendhilfe übertragen werden kann.

Zudem eröffnen sich mit diesem Modellprojekt weitere Optionen. Hierzu gehört zum einen die Möglichkeit einer fachlichen Aufbereitung des Themas Frühe Hilfen im Rahmen eines Schwerpunktberichtes der Landesjugendhilfeplanung und die Chance einen Verständigungsprozess darüber anzustoßen, was unter Frühen Hilfen in Niedersachsen zu subsumieren ist.

Mit der angestrebten landesweiten Erfassung von Angeboten Früher Hilfen ergibt sich des Weiteren die Möglichkeit, Zusammenhänge zwischen der Verbreitung und dem Grad des Ausbaus Früher Hilfen und anderen Leistungen der Jugendhilfe auch empirisch zu untersuchen. Hierzu gehören insbesondere Zusammenhänge zwischen der Versorgungsdichte mit Frühen Hilfen und der Zahl registrierter Kindeswohlgefährdungen oder der Zahl der eingeleiteten Hilfen zur Erziehung.

Im Modellprojekt zur Erarbeitung des Fachinformationssystems Frühe Hilfen arbeiten sowohl öffentliche als auch freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe mit.

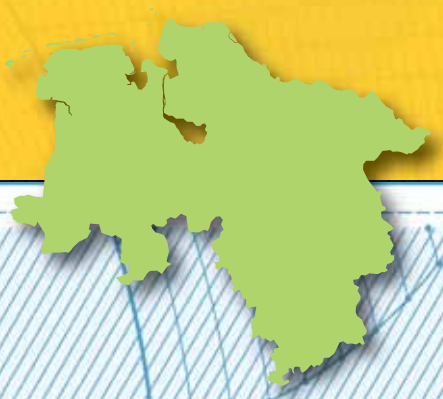
7.2.2 Einbeziehung des Handlungsfeldes Kindertagesstätten in das Kennzahlensystem IBN

Gegenwärtig wird im Rahmen eines Modellprojektes der IBN die Möglichkeit erprobt, Daten zum Bereich der Betreuung in den Kindertagesstätten zu erheben. Grundsätzlich war es von Beginn an das Bestreben der im Rahmen der IBN kooperierenden Jugendämter, sukzessive alle Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick zu nehmen und zu erfassen. Der Bereich der Kindertagesstätten ist neben dem HzE-Bereich einer der „großen“ Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe. Dies zeigt sich an den Ausgaben für den Kita-Bereich, die nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahre 2009 mittlerweile mehr als die Hälfte des Finanzvolumens der gesamten Kinder- und Jugendhilfe umfassen (mit steigender Tendenz), an der Vielzahl der Einrichtungen und an der gesellschaftlichen Bedeutung, die der Bereich in den letzten Jahren bekommen hat. Kennzahlen für die Erfassung von Kita-Daten wurden im Rahmen der IBN schon 2007 entwickelt. Da für den Kita-Bereich jedoch nicht nur die Frage der Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen betrachten werden soll – dies wird bereits im Bereich der Sozialstrukturdaten anhand von Kennzahlen abgebildet –, sondern auch die Qualität der Arbeit in Kindertageseinrichtungen mit einfließen soll, wurde das Projekt so konzipiert, dass ausgehend von der Zuständigkeit des örtlichen Trägers sowohl die eigenen Einrichtungen, als auch die der freien Träger an der Untersuchung beteiligt werden. Die Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowohl in Einrichtungen der öffentlichen als auch der freien Träger sowie von Eltern ist eine besondere Herausforderung im Rahmen dieses Projektes. Ob dies gelingen kann, wird ein Ergebnis des Projektes sein.

Durch die Vielfalt der Träger und der zu beteiligenden Akteure erhält dieses Modellprojekt eine besondere Bedeutung. Hier geht es nicht nur darum, einen weiteren zentralen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mit in der Integrierten Berichterstattung abzubilden, sondern vor allem das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure zu erproben und eine Kultur der Zusammenarbeit in sensiblen Bereichen wie Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit zu entwickeln.

Das Land Niedersachsen übernimmt hierbei begleitende und unterstützende Aufgaben. Insbesondere bei der Aufgabe, die Informationen aus dem Kennzahlensystem zur Kinderbetreuung zukünftig für die unterschiedlichen beteiligten Ebenen aufzubereiten und zurückzukoppeln, kommt dem Land große Bedeutung zu. Die Entwicklung eines entsprechenden Informations- und Kommunikationsmanagements bedarf der Unterstützung durch das Land und kann nicht allein von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe geleistet werden.

8. Die nächsten Schritte



8. Die nächsten Schritte

Wie eingangs ausgeführt, ist die Landesjugendhilfeplanung als Prozess angelegt. Die Umsetzung der Schritte, die sich aus diesem Bericht als Vertiefungsgebiete und Schwerpunkte für das Land ergeben, wird im Rahmen der vereinbarten Abstimmungsprozesse von Land, Kommunen und freien Trägern erfolgen.

Eine wichtige Aufgabe der Abstimmungskonferenz im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung ist die Priorisierung, Gewichtung und zeitliche Planung möglicher Vertiefungsgebiete. Angesichts der Vielzahl an wichtigen Themen, wie beispielsweise der engeren Zusammenarbeit von Gesundheitswesen und Kinder- und Jugendhilfe, – der Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, – der Umsetzung der Inklusion und der Rolle der Kinder- und Jugendhilfe in diesem Prozess, -der Zusammenarbeit von Kinder- und Jugendhilfe und Schule – ist eine Schwerpunktsetzung unumgänglich.

Schwerpunktthemen, die sich aus diesem Bericht für die Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe als relevant ergeben, zu Fortbildungsangeboten zu entwickeln, ist Alltagsgeschäft für die beim Land zuständigen Fachkräfte und lässt sich schon im Fortbildungsprogramm 2012 des Landes abbilden.

Die Entwicklung von zukünftigen Handlungsansätzen, die sich für das Land aus der Qualitätsdiskussion der an der IBN beteiligten Jugendämter ergeben, erfolgt im Rahmen der Diskussion der Ergebnisse dieses Berichts in Fachveranstaltungen sowie in den vorhandenen Strukturen.

Die unter Punkt 7.2 im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung und im Rahmen der IBN begonnenen Modellprojekte werden durchgeführt und ausgewertet, so dass erste Ergebnisse im nächsten Basisbericht zur Landesjugendhilfeplanung bzw. in einem der Schwerpunktberichte vorgestellt werden können.

Literatur

Angele, Jürgen, Birgit Frank-Gosch und Jenny Neuhäuser (2008): Überschuldung privater Personen und Verbraucherinsolvenzen. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 11, 2008, S. 963-973.

Arbeitsgruppe Begriffsbestimmung Frühe Hilfen im Beirat des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (2009): Begriffsbestimmung Frühe Hilfen (http://www.fruehehilfen.de/wissen/fruehe-hilfen-grundlagen/begriffsbestimmung/).

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Dortmund (2009): Neue Einsichten in die Hilfen zur Erziehung. In: Forum Jugendhilfe, Nr. 2; S. 41-45, Berlin: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe.

Arnold, Jens, Thomas Hermsen und Peter Löcherbach (2009): „Praxistest bestanden!“ – Case Management in der Kinder und Kinder- und Jugendhilfe. In: Löcherbach, Peter, Hugo Mennemann und Thomas Hermsen (Hrsg.): Casemanagement in der Kinder- und Jugendhilfe, München, S. 124-153.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demographischen Wandel. Bielefeld.

Bright, D. und B. Parkin (1997), Human Resource Management – Concepts and Practices, Business Education Publishers Ltd.

Bruckner, Elke (2010a): Kinderarmut in der Einwanderungsgesellschaft. Papier der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bruckner, Elke (2010b): Integrierte Berichterstattung Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2009. Arbeitspapier der IB-MV, GEBIT, Münster, Oktober 2010.

Bürger, Ulrich (2001): Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Konzept einer integrierten Berichterstattung. Hrsg. vom Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landesjugendamt.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011a): Bundeskinderschutzgesetz. Der Inhalt in Kürze. Stand:16. März 2011. (http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/Bundeskinderschutgesetz-Inhalt-in-K_C3_BCrze,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache =de,rwb=true.pdf).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011b): Pressemitteilung Nr. 19/2011: Kristina Schröder: „Mit dem neuen Bundeskinderschutzgesetz erreichen wir eine neue Qualität im Kinderschutz“, Bundeskabinett beschließt Regierungsentwurf, veröffentlicht am 16. März 2011 von der BMFSFJ Internetredaktion

Deutscher Städtetag (2003): Strafrechtliche Relevanz sozialarbeiterischen Handelns. Empfehlungen des Deutschen Städtetags zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei akut schwerwiegender Gefährdung des Kindeswohls. In: Jugendamt, Heft 5, S. 226-232.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1994): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Hilfeplanung nach § 36 KJHG. Vorbereitungen und Erstellung des Hilfeplans. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Jg. 74, Heft 9, S. 317–326.

Esser, Hartmut (2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 4: Opportunitäten und Restriktionen, Frankfurt.

Fegert, Jörg M. et al. (2008): Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen. Machbarkeitsexpertise zur Verbesserung des Kinderschutzes durch systematische Fehleranalyse. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Große-Venhaus, Gerd (2010): Mädchen und Jungen auf ihrem Weg durch das allgemeinbildende Schulsystem – Geschlechterdisparitäten im Bildungsverlauf. In: Statistische Analyse und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 59, S. 3- Düsseldorf.

Gross, Peter und Bernhard Badura (1977): Sozialpolitik und Soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Ferber, Christian von und Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der KZfSS, S. 361-385. Opladen, S. 361-385.

Hermsen, Thomas, Peter Löcherbach und Hugo Mennemann (2009): Auf dem Weg – wie viel Standardentwicklung ist sinnvoll? In: In: Löcherbach, Peter, Hugo Mennemann und thomas Hermsen (Hrsg.): Casemanagement in der Kinder- und Jugendhilfe, München, S. 179-189.

Hock, Beate, Gerda Holz, Renate Simmedinger und Werner Wüstendörfer (2000): Gute Kindheit – schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern in Deutschland. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt a.M.

Huter, Jessica und Lothar Eichhorn (2010): Berichterstattung über Armut und Reichtum für 2009. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 64. Jg., Heft 12, Dezember 2010, S. 622-638.

Kaplan, Robert S. und David P. Norton (1992): The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. In: Harvard Business Review, 1992, January-February, p. 71-79.

Kinderschutzzentrum Berlin e.V. (Hrsg.) (2009):Kindeswohlgefährdung. Erkennen und Helfen. 11. Auflage, Berlin.

Klein, Thomas (2005): Sozialstrukturanalyse. Eine Einführung. Reinbek.

Klemm, Klaus (2009): Sonderweg Förderschulen: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven. Eine Studie zu den Ausgaben und zur Wirksamkeit von Förderschulen in Deutschland. Papier der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Klemm, Klaus (2010): Jugendliche ohne Hauptschulabschluss. Analysen – Regionale Trends – Reformansätze. Papier der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lampert, Thomas und Bärbel-Maria Kurth (2007): Sozialer Status und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. In: Deutsches Ärzteblatt, Heft 10, November 2007, S. 521-526.

Lietzmann, Torsten (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. IAB-Kurzbericht 12/2009.

Merchel, Joachim (2004): Leitung in der Sozialen Arbeit. Grundlagen der Gestaltung und Steuerung in Organisationen. Weinheim und München.

Meyer, Friedrich-Wilhelm, Thomas Röttgers und Tobias Bräutigam (2009): Verbesserte Zielorientierung im Bereich Hilfen zur Erziehung. Ergebnisse. Hrsg. vom Landschaftschaftsverband Westfalen-Lippe.

Neubauer, Walter (2003): Organisationskultur, Stuttgart.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (2010): Handlungsorientierte Sozialberichterstattung Niedersachsen. Statistikteil.

Patak, Michael (1997): Non-Profit-Organisationen: Die besseren Manager. In: SOCIALmanagement, Heft 2, S. 13-15.

Pothmann, Jens (2006): Wird Kindern und Eltern genug geholfen? Vergewisserungen, Fragestellungen, Perspektiven, in: KomDat Kinder- und Jugendhilfe, 9. Jg. Sonderausgabe Oktober 2006, S. 1-3.

Pothmann, Jens (2007): Konkretisierung des Schutzauftrages und die Folgen für die Fallzahlen, in: KomDat Kinder- und Jugendhilfe, 10. Jg., Heft 2, 2007, S.1-2.

Prenzel, Manfred et al. (Hrsg.): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Münster.

Rauschenbach, Thomas und Ivo Züchner (2007) Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. In: J. Münder und R. Wiesner (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Baden-Baden, S. 11-41.

Rauschenbach, Thomas und Jens Pothmann (2008): Im Lickte von ‚KICK', im Schatten von ‚Kevin'. Höhere Sensibilität – geschärfte Wahrnehmung – gestiegene Verunsicherung, in: KomDat, 11. Jg. Heft 3, S. 2-3.

Rauschenbach, Thomas, Jens Pothmann und Agathe Wilk (2009): Armut, Migration, Alleinerziehend – HzE in prekären Lebenslagen. Neue Einsichten in die sozialen Zusammenhänge der Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe. In: Komdat Kinder- und Jugendhilfe, 12. Jg., Heft 1, S. 9-11.

Rauschenbach, Thomas und Jens Pothmann (2010):Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz. Rückgang der Kindstötungen – Zunahme der Hilfen, in KomDat Kinder- und Jugendhilfe, 13. Jg. Heft 2, S 1-2.

Robert-Koch-Institut (2008): Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KIGGS) 2003-2008: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin.

Seifert, Wolfgang (2011): Integration von Zugewanderten in Nordrhein-Westfalen. Eingebürgerte und ausländische Bevölkerung im Vergleich. In: Statistik kompakt, 1/2011.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2006): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 1.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010): Bevölkerung mit Migrationshintergrund regional. Ergebnisse des Mikrozensus 2008.

Statistisches Bundesamt (2010): Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 29. Juli 2010 in Berlin.

Türk, Klaus (1989): Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung, Stuttgart.

Wanger, Susanne (2005): Frauen am Arbeitsmarkt. Beschäftigungsgewinne sind nur die halbe Wahrheit. IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 22, 24.11.2005.

Wößmann, Ludger und Marc Piopiunik (2009): Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum. Papier der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Zapf, Wolfgang (2000): Entwicklung und Sozialstruktur moderner Gesellschaften. In: Hermann Korte und Bernhard Schäfers (Hrsg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie, Opladen.

Tabellen- und Abbildungs- und Kartenverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1: Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung 49
Tabelle 2: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur Bevölkerungszusammensetzung 54
Tabelle 3: Faktoren zur wirtschaftlichen Situation 55
Tabelle 4: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur wirtschaftlichen Lage 59
Tabelle 5: Faktoren zur sozialen Situation 60
Tabelle 6: Charakterisierung der Vergleichsringe anhand der Faktoren zur sozialen Lage 67
Tabelle 7: Faktoren zur Bildung 68
Tabelle 8: Faktoren zur Betreuung 74

Abbildungen

Abbildung 1: Anteil Kinder und Jugendliche an der Bevölkerung 2005 bis 2009 34
Abbildung 2: Jugend- und Altenquotient 2005 bis 2009 35
Abbildung 3: Ausländeranteil an der Bevölkerung 2006 bis 2009 36
Abbildung 4: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach Wirtschaftssektoren 2005 bis 2009 38
Abbildung 5: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009 38
Abbildung 6: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009 39
Abbildung 7: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen Bevölkerung in Niedersachsen sowie West- und Ostdeutschland 2009 39
Abbildung 8: Kaufkraft pro Kopf in Euro 2005 bis 2009 40
Abbildung 9: Anteil Empfänger von Leistungen nach dem SGB II 2006 bis 2009 42
Abbildung 10: Anteil allein Erziehender an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und an Familienhaushalten in Niedersachsen sowie West- und Ostdeutschland 2009 43
Abbildung 11: Arbeitslosenquoten 2005 bis 2009 44
Abbildung 12: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2005 bis 2009 44
Abbildung 13: Jugendarbeitslosigkeit: Anteil Arbeitslose an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 25 Jahren 2005 bis 2009 44
Abbildung 14: Kriminalitätsraten 2005 bis 2009 45
Abbildung 15: Anteil Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in den Vergleichsringen 2009 51
Abbildung 16: Ausländeranteil an der Bevölkerung insgesamt sowie an der Bevölkerung unter 18 Jahren in den Vergleichsringen 2009 51
Abbildung 17: Anteil Einpersonenhaushalte und Haushalte mit Kindern in den Vergleichsringen 2009 53
Abbildung 18: Entwicklung des Anteils unter 6-Jähriger an der Bevölkerung in den Vergleichsringen 2005 bis 2007 53
Abbildung 19: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009 57
Abbildung 20: Anteil ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009 57
Abbildung 21: Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an der weiblichen und männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsringen 2009 59
Abbildung 22: Anteil der Beschäftigten in den Wirtschaftssektoren in den Vergleichsringen 2009 59
Abbildung 23: Entwicklung der Arbeitslosenquote in den Vergleichsringen 2005 bis 2007 62
Abbildung 24: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009 63
Abbildung 25: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009 64
Abbildung 26: Entwicklung der Kriminalitätsrate (Straftaten pro 10.000 Einwohner) in den Vergleichsringen 2005 bis 2009 64

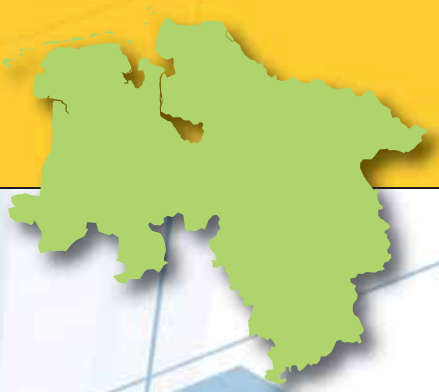
Abbildung 27: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009 66
Abbildung 28: Entwicklung des Anteils der SGB-II-Empfänger an der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahren in den Vergleichsringen 2007 bis 2009 66
Abbildung 29: Anteil allein Erziehender an SGB-II-Empfängern in den Vergleichsringen 67
Abbildung 30: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife in den Vergleichsringen 2005 bis 2009 70
Abbildung 31: Anteil weiblicher und männlicher Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife in den Vergleichsringen 2009 70
Abbildung 32: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in den Vergleichsringen 2005 bis 2009 71
Abbildung 33: Entwicklung des Anteils der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss in den Vergleichsringen 2005 bis 2009 73
Abbildung 34: Entwicklung der Ganztagsbetreuung unter Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2009 75
Abbildung 35: Entwicklung der Ganztagsbetreuung ab Dreijähriger in Tageseinrichtungen in den Vergleichsringen 2008 bis 2009 76
Abbildung 36: Entwicklung der HzE-Quoten, der Quote Hilfen für junge Volljährige sowie Inobhutnahmen in Niedersachsen 2005 bis 2009 83
Abbildung 37: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quoten und Quoten Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2009 85
Abbildung 38: Entwicklung der Quoten für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009 86
Abbildung 39: Mittelwerte und Standardabweichungen von Eingliederungshilfequoten in Niedersachsen 2009 86
Abbildung 40: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige in Niedersachsen 2006 bis 2009 87
Abbildung 41: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009 87
Abbildung 42: Prozentuale Entwicklung von HzE-Quote und Zuschussbedarf in Niedersachsen 2006 bis 2009 88
Abbildung 43: Prozentuale Entwicklung von Quoten Eingliederungshilfen und Zuschussbedarf Eingliederungshilfen in Niedersachsen 2006 bis 2009 89
Abbildung 44: Kundenzufriedenzeit 2006 bis 2009 91
Abbildung 45: Fortbildung und Supervision 2006 bis 2009 92
Abbildung 46: Entwicklung der HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 93
Abbildung 47: Mittelwerte und Standardabweichungen von HzE-Quotenin den Vergleichsringen 2009 93
Abbildung 48: Entwicklung der ambulanten HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 94
Abbildung 49: Entwicklung der stationären HzE-Quoten in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 95
Abbildung 50: Entwicklung der Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 95
Abbildung 51: Mittelwerte und Standardabweichungen von Quoten Hilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2009 96
Abbildung 52: Entwicklung der Quoten für Inobhutnahmen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 96
Abbildung 53: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 97
Abbildung 54: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2009 97
Abbildung 55: Entwicklung der Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 98
Abbildung 56: Mittelwerte und Standardabweichungen Quoten ambulante und stationäre Eingliederungshilfen in den Vergleichsringen 2009 99
Abbildung 57: Entwicklung der Quoten Eingliederungshilfen für junge Volljährige in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 100
Abbildung 58: Anteil erklärter Varianz HzE-Quoten, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen 2009 102
Abbildung 59: Ambulante HzE-Quote und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote 2006 bis 20009 103
Abbildung 59: Ambulante HzE-Quote und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsquote 2006 bis 20009 104
Abbildung 60: Stationäre Hze-Quoten und Anteil SGB-II-Empfänger an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den Vergleichsringen 2006 bis 2009 105
Abbildung 61: Anteil erklärter Varianz der Quoten für Eingliederungshilfen 2009 106
Abbildung 62: Quote ambulante Eingliederungshilfe und Anteil der Haushalte mit Kindern 2006 bis 2009 106
Abbildung 63: Quote stationäre Eingliederungshilfe und Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II an der ausländischen Bevölkerung unter 65 Jahren 107
Abbildung 64: Quote Eingliederungshilfen für junge Volljährige und prozentuale Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 108

Abbildung 65: Anteil erklärter Varianz Zuschussbedarf Hilfen zur Erziehung 2009 109
Abbildung 66: Anteil erklärter Varianz Zuschussbedarf Eingliederungshilfen 2009 110

Karten

Karte 1: Vergleichsringe in Niedersachsen 48
Karte 2: Faktor 1 Bevölkerungszusammensetzung – Städtische Merkmale in den Vergleichsringen 50
Karte 3: Faktor 2 Bevölkerungszusammensetzung – Bevölkerungsrückgang in den Vergleichsringen 52
Karte 4: Faktor 1 Wirtschaftliche Lage – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Vergleichsringen 56
Karte 5: Faktor 2 Wirtschaftliche Lage – Beschäftigungsentwicklung in den Vergleichsringen 58
Karte 6: Faktor 1 Soziale Lage – Arbeitslosigkeit in den Vergleichsringen 61
Karte 7: Faktor 2 Soziale Lage – Kriminalität und Armut in den Vergleichsringen 61
Karte 8: Faktor 3 Soziale Lage – Armut der ausländischen Bevölkerung in den Vergleichsringen 65
Karte 9: Faktor 1 Bildung: Hohe Schulabschlüsse in den Vergleichsringen 69
Karte 10: Faktor 2 Bildung: Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss 71
Karte 11: Faktor 3 Bildung: Niederige Bildungsabschlüsse 72
Karte 12: Faktor 1 Betreuung: Ganztagsbetreuung und Betreuung unter Dreijähriger in den Vergleichsringen 74
Karte 13: Faktor 2 Betreuung: Tagespflegebetreuungsquoten 76
Karte 14: Faktor 3 Betreuung: Mittlere Betreuungsdauer und Betreuungsquote ab Dreijähriger in den Vergleichsringen 78

8. Anhang



Rahmenkonzept für die Landesjugendhilfeplanung

Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Präambel

1. Ziele der Landesjugendhilfeplanung

2. Grundlegende Rahmenbedingungen der Landesjugendhilfeplanung

3. Bestandteile der Landesjugendhilfeplanung
3.1 Kommentierte Basisberichte
3.2 Schwerpunktberichte
3.3 Datenbank

4. Prozess- und Beteiligungsstruktur
4.1. Landesjugendhilfeplanung als fortlaufender Prozess
4.1.1 Arbeitsgruppe Evaluation
4.1.2 Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe
4.1.3 Abstimmungskonferenz

5. Wissenschaftliche Begleitung

Rahmenkonzept für die Landesjugendhilfeplanung

Präambel

Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe[48] strebt an, gemeinsam mit den örtlichen Trägern die Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht und zukunftsorientiert weiter zu entwickeln und zu diesem Zwecke die Landesjugendhilfeplanung aufzubauen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe verantwortet die Landesjugendhilfeplanung. Die öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe werden partnerschaftlich in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung eingebunden. Im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung werden als Service für die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe landesweit zuverlässige, standardisierte Daten für Planungszwecke zur Verfügung gestellt. Die im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) zur Verfügung stehenden Daten werden in aggregierter Form in die Landesjugendhilfeplanung einbezogen. In diesem Kontext ist die Beteiligung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung in der vorgestellten Form.

Die Landesjugendhilfeplanung ist den Zielen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verpflichtet. Das Land setzt bei diesem Vorhaben die enge und vertrauensvolle Kooperation mit den Trägern der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe voraus, um die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben im Sinne des SGB VIII wahr zu nehmen.

1. Ziele der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung dient insbesondere folgenden Zielsetzungen:
- einer Optimierung der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis qualifizierter Daten,
- der Verbesserung der Abstimmungen der Planungen der örtlichen und der überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (§ 80 Abs. 4 SGB VIII),
- der Anregungs-, Förderungs- und Weiterentwicklungsfunktion des überörtlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe nach zu kommen (§ 82 Abs. 1 SGB VIII und § 85 SGB Abs. 1 SGB VIII),
- der Unterstützung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Bereitstellung und Sicherstellung bedarfsgerechter, landesweit gleichmäßig ausgebauter Angebote zum Wohle von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien.

2. Grundlegende Rahmenbedingungen der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird unter Einbeziehung aggregierter[49] Daten der Integrierten Berichterstattung Niedersachsens (IBN) aufgebaut, wobei die IBN nur eine Datenquelle darstellt, weitere Datenquellen werden entsprechend der zu bearbeitenden Themenschwerpunkte zukünftig erschlossen und nutzbar gemacht.

Die IBN ist ein eingeführtes Ziel- und Kennzahlensystem für die Jugendämter in Niedersachsen mit dem Ziel, die Steuerungsmöglichkeit der Jugendämter zu erhöhen und fachliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Jugendhilfe zu erhalten und deren Weiterentwicklung zu unterstützen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt die Durchführung der IBN mit finanziellen Mitteln und der Bereitstellung von 1,6 Personalstellen, auch die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe beteiligen sich an der Finanzierung der IBN.

Für die Durchführung der Landesjugendhilfeplanung unter Einbeziehung der IBN-Daten ist die Zustimmung der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich. Das detaillierte Verfahren wird in der zwischen dem LS und den öffentlichen Trägern der

[48] Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist gemäß § 9 Abs. 1 AG KJHG das Land. Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe des Landes obliegen dem MS mit dem zum Geschäftsbereich gehörenden Landesamt für Soziales, Jugend und Familie mit Ausnahme der Aufgabe „Tageseinrichtungen für Kinder“, die mit Beschluss d. LReg v. 12.3.2003 –StK-201-01432/01-1 – zum MK verlagert wurde.

[49] Unter „aggregierten“ Daten versteht man die Zusammenfassung von Einzelwerten zu größeren Einheiten, d.h. in einem landesweiten Bericht werden keine Einzeldaten einzelner Träger der Kinder- und Jugendhilfe abgebildet.

Kinder- und Jugendhilfe (Jugendämter) geschlossenen „Rahmenvereinbarung über die Teilnahme an der Integrierten Berichterstattung Niedersachsens“ sowie in der zwischen dem MS und den Kommunalen Spitzenverbänden geschlossenen „Rahmenvereinbarung zur Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung“ geregelt.

Die Durchführung und wissenschaftliche Begleitung der Landesjugendhilfeplanung erfolgt durch die „Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie – GEBIT“, Münster. Die GEBIT führt auch die wissenschaftliche Begleitung der IBN durch. Die Landesjugendhilfeplanung ist zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren konzipiert und verlängert sich – sofern keine grundsätzlichen oder haushaltsrechtlichen Bedenken bestehen - jeweils um ein weiteres Kalenderjahr.

3.Bestandteile der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird aus einem jährlich erscheinenden „Kommentierten Basisbericht“, aus Schwerpunktberichten und aus einer Datenbank bestehen.

3.1 Kommentierter Basisbericht

Der Kommentierte Basisbericht stellt einen Überblick über die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfeleistungen in Niedersachsen auf der Basis sozialstruktureller Daten zur Verfügung. In dem Basisbericht können sowohl die Entwicklung von einzelnen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe in Zeiträumen dargestellt werden, als auch räumliche bzw. regionale Differenzierungen vorgenommen werden. Anhand statistischer Analysen können im Basisbericht Aussagen zur Überprüfung der häufigsten Hypothesen über den Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gegeben werden.

Derzeit liegen im Rahmen der IBN konsolidierte Datenbestände zu den „Hilfen zur Erziehung“ inklusive Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahme (§ 27 ff SGB VIII) und zur Jugendgerichtshilfe vor.

Der Kommentierte Basisbericht soll einmal pro Jahr erscheinen und veröffentlicht werden. Die Datenbasis wird web-basiert zur Verfügung gestellt.

3.2 Schwerpunktberichte

Ergänzend zu dem Basisbericht sollen aktuelle Schwerpunktberichte zu relevanten Themen der Kinder- und Jugendhilfe erstellt und veröffentlicht werden.

Die Schwerpunktberichte beschreiben ein Feld der Kinder- und Jugendhilfe detaillierter. Die Rahmenbedingungen, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und deren Wirkungen werden im Schwerpunktbericht dargestellt und analysiert, mögliche Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe daraus abgeleitet.

Pro Jahr wird voraussichtlich ein Schwerpunktbericht erarbeitet werden können. Die Schwerpunktberichte werden veröffentlicht – in schriftlicher Form und via Internet – und der Fachöffentlichkeit präsentiert.

3.3 Landesweite Datenbank

Eine landesweite Datenbank, die sozialstrukturelle Daten und Daten der Kinder- und Jugendhilfe via Internet zur Verfügung stellt, soll aufgebaut werden. Darüber hinaus ist eine landesweite web-basierte Anbieter- und Angebotsdatenbank der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen in Planung.
Die Nutzung und Vernetzung weiterer Datenquellen zum Zwecke der Landesjugendhilfeplanung wird in einem einheitlichen System angestrebt.

4. Prozess- und Beteiligungsstruktur der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung beruht auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit der beteiligten Organisationen und Institutionen. Das Land als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe – vertreten durch das MS – trägt die Gesamtverantwortung für die Landesjugendhilfeplanung. Das MS verpflichtet sich, die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe – die die Kinder- und Jugendhilfe im eigenen Wirkungskreis durchführen – und die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe partnerschaftlich in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung einzubinden.

4.1 Landesjugendhilfeplanung als fortlaufender Prozess

Die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung ist ein fortlaufender und kontinuierlich zu entwickelnder Prozess. Für die Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung ist es erforderlich, die Prozesse der Beratung und Abstimmung sowie der konzeptionellen Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung mehrstufig und prozessorientiert zu entwickeln und durchzuführen.

Dazu sind drei Schritte[50] vorgesehen:
Im ersten Schritt wird in der „Arbeitsgruppe Evaluation" eine Abstimmung bezüglich der zu verwendenden Datenbasis herbei geführt sowie die weitere Planung der Einbeziehung von Datenbeständen zur Erarbeitung von thematischen Schwerpunkten vorgenommen und die Erstfassung der Berichte für die weitere Beratung freigegeben.

Im zweiten Schritt erfolgt die fachliche Beratung und die Erörterung der konzeptionellen Weiterentwicklung der Landesjugendhilfeplanung durch den Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe.

Im dritten Schritt fließen die Ergebnisse der „Arbeitsgruppe Evaluation" und die Beratungsergebnisse des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe in die „Abstimmungskonferenz" ein, die ihrerseits Zielsetzungen wie beispielsweise zukünftige Themenschwerpunkte der Landesjugendhilfeplanung festlegt.

4.1.1.Arbeitsgruppe Evaluation

An der Arbeitsgruppe Evaluation nehmen regelmäßig die Kommunalen Spitzenverbände sowie gegebenenfalls weitere Organisationen und Verbände teil, die im konkreten Fall aggregierte Daten für die Landesjugendhilfeplanung zur Verfügung stellen, sowie die wissenschaftliche Begleitung der Landesjugendhilfeplanung und die obersten Landesjugendbehörden.

Die Arbeitsgruppe Evaluation setzt sich zusammen aus:
- 4 (5) Vertreterinnen/Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände für die an der IBN beteiligten Jugendämter
- 1 (2) Vertreterin/Vertreter MS
- 1 Vertreterin/Vertreter MK
- 1 Projektverantwortlicher für die IBN des LS
- 1 Vertreterin/Vertreter der GEBIT

Die Arbeitsgruppe Evaluation wird vom MS einberufen und tagt, sobald die Erstfassung eines „Kommentierten Basisberichtes" oder eines „Schwerpunktberichtes" vorliegt.

Die Arbeitsgruppe Evaluation
- sichtet die vorliegenden Datenbestände und erörtert die möglichen thematischen Schwerpunkte und Kommentierungen, die sich aus den Berichten ergeben,
- erarbeitet Vorschläge bezüglich der weiteren Erschließung von Datenbeständen für die Landesjugendhilfeplanung im Hinblick auf die Bearbeitung thematischer Schwerpunkte,
- erarbeitet Vorschläge für die Priorisierung von Themen, die sich aus der Aufbereitung der Daten ergeben,
- gibt die Erstfassungen der Berichte für den weiteren Prozess der Beratung und Abstimmung frei,
- arbeitet bei der Entwicklung der landesweiten Datenbank mit,
- leitet das Beratungsergebnis an das MS weiter.

Im Prozess der Landesjugendhilfeplanung ist die Arbeitsgruppe Evaluation dem eigentlichen Beratungsprozess im Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe vorgelagert. Die Auswertung und Kommentierung von Berichten erfolgt im Hinblick auf die festgelegte Themenstellung, da die Auswahl und Aufbereitung von Datenbeständen von den zuvor erarbeiteten handlungsleitenden Fragestellungen abhängt, die in der Abstimmungskonferenz erörtert werden.
.

4.1.2.Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe

Der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe befasst sich gem. RdErl. vom 20.12.2006, Punkt 4.1 „mit allen Angelegenheiten der überörtlichen Jugendhilfe …..und der Landesjugendhilfeplanung". Das MS setzt den „Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe" als beratendes Gremium für die Landesjugendhilfeplanung ein.

Der Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe
- berät den überörtlichen Träger bei der fachlichen Schwerpunktsetzung der Landesjugendhilfeplanung und beim Aufbau der Datenbank,
- stellt konzeptionelle Überlegungen vor, wie Themenschwerpunkte in der Landesjugendhilfeplanung aufbereitet werden können und erarbeitet Vorschläge für die Konzeption der Schwerpunktberichte,

[50] Der hier beschriebene Planungsprozess ist idealtypisch zu verstehen. In der Praxis wird voraussichtlich sowohl der Prozess der Evaluation als auch der fachlichen Beratung i.d.R. parallel erfolgen und bedingt sich gegenseitig. Auch die Diskussion und Priorisierung von Schwerpunktthemen ist eng verknüpft mit den zur Verfügung stehenden Datenbeständen und kann nicht ohne die Berücksichtigung und Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten erfolgen.

- erörtert zukünftige fachliche Themen der Landesjugendhilfeplanung,
- entwickelt Fragestellungen für die entsprechenden Themenfelder und Vorschläge für die Kommentierung der Berichte,
- trägt dazu bei, dass die Abstimmungen der öffentlichen und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung erfolgen,
- leitet das Beratungsergebnis an das MS weiter.

Das MS bezieht den Landesbeirat für Kinder- und Jugendhilfe eng in den Prozess der Landesjugendhilfeplanung ein und stellt die entsprechenden Unterlagen zeitnah zur Verfügung. Ein/e Vertreter/in der GEBIT sowie der Projektverantwortliche für die IBN beim LS kann bei Bedarf zu den Beratungen des Landesbeirates hinzugezogen werden. Der Vorsitzende und die Stellvertretende Vorsitzende des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe sowie zwei weitere Mitglieder der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe vertreten das Gremium in der Abstimmungskonferenz.

4.1.3.Abstimmungskonferenz

Vor Veröffentlichungen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung lädt das MS zu einer Abstimmungskonferenz ein. Das MS stellt der Abstimmungskonferenz die notwendigen Unterlagen zur Verfügung und bereitet die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe Evaluation und die Beratungsergebnisse des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe für die Abstimmungskonferenz vor.

An der Abstimmungskonferenz nehmen teil:
- 4 (5) Vertreter/ Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände
- der Vorsitzende und die stellvertretende Vorsitzende des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe, sowie zwei weitere gewählte Mitglieder des Landesbeirates für Kinder- und Jugendhilfe
- 1 Projektverantwortlicher für die IBN des LS
- 1 Vertreter/ Vertreterin des MK
- 1 Vertreter/Vertreterin des MS
- 1 Vertreterin/ Vertreterin der GEBIT.

Die Abstimmungskonferenz hat die Aufgaben
- der Erörterung und Abstimmung der Berichte zur Landesjugendhilfeplanung und der Inhalte der Datenbank vor der Veröffentlichung;
- der Planung der Schwerpunktberichte in Bezug auf die Relevanz und Reihenfolge der zu bearbeitenden Themen;
- der Priorisierung von Themenschwerpunkten, zu denen Datenbestände erhoben werden sollen;
- der Überprüfung der Zielerreichung durch die vorliegenden Maßnahmen und durchgeführten Aktivitäten;
- der Anregung von Veranstaltungen im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung.

Grundsätzlich wird vom MS angestrebt, die Landesjugendhilfeplanung im Konsens mit den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe durchzuführen. Sollten im Einzelfall in der „Arbeitsgruppe Evaluation“ bzw. in der „Abstimmungskonferenz“ konsensuale Entscheidungen nicht erreicht werden können, behält das MS sich die Letztentscheidung vor. Bei Entscheidungen, die die Datenbasis einer Organisation bzw. eines Verbandes betreffen, wird der entsprechenden Organisation bzw. dem Verband ein Vetorecht eingeräumt.

5. Wissenschaftliche Begleitung und Umsetzung der Landesjugendhilfeplanung

Die Landesjugendhilfeplanung wird von der „Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie – GEBIT“ im Auftrage des MS umgesetzt.

Die GEBIT ist in der „Arbeitsgruppe Evaluation“ und in der „Abstimmungskonferenz“ der Landesjugendhilfeplanung vertreten und unterstützt durch fachlichen Input die Entwicklung und Durchführung der Landesjugendhilfeplanung. Die Bereitstellung der Daten und Berichte erfolgt entsprechend der einzelvertraglichen Regelung.