

12.3.2024

Strategien gegen den Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe: Wenn strukturelle Fragen ausgeblendet und schnelle Lösungen zum Problem werden

Heinz Müller, Judith Osterbrink, Matthias Röder, Maik Zilling*

Der Fachkräftemangel hat auch die Kinder- und Jugendhilfe fest im Griff. Die Katastrophenmeldungen überschlagen sich und haben eine gemeinsame Überschrift: „Die Kinder- und Jugendhilfe vor dem Kollaps“. WDR und Report Mainz führen Jugendamtsbefragungen in Deutschland durch, um auf eine drohende Katastrophe im Kinderschutz durch fehlende Fachkräfte aufmerksam zu machen. Die FAZ vom 22.8.2023 weist darauf hin, dass Heime vor dem Kollaps stehen und der Fachkräftemangel Kinder gefährdet. 109 Professor:innen veröffentlichen einen Appell mit dem Titel „Das Kita-System steht vor dem Kollaps“. Die Reihe der Beispiele mit ähnlichen Titeln zur Situation von Jugendämtern, Heimen, Kindertagesstätten, Inobhutnahmeeinrichtungen und ambulanten Hilfen ist schier endlos. Und in der Tat handelt es sich nicht um Einzelfälle, die sich immer gerne zur Skandalisierung eignen, um Jugendämtern Versagen vorzuhalten. Wir haben es hier mit einer der größten Herausforderungen der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahrzehnten zu tun. Schnelle und einfache Lösungen sind nicht in Sicht, weil gesellschaftliche, rechtliche und systemimmanente Entwicklungen auf ein „Mehr“ und damit diametral entgegen der sich weiter verschärfenden Mangelsituation angelegt sind. In dieser Situation erzwingt der Fachkräftemangel einen „unfreiwilligen“ Transformationsprozess, der so weder politisch, rechtlich und fachlich noch ökonomisch vorgesehen und intendiert war und die Jugendämter vor gänzlich neuen Herausforderungen stellt. Was steckt hinter dieser Hypothese und was kommt da auf die Jugendämter zu?

* Die Verf. Heinz Müller, Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gemeinnützige GmbH (ism gGmbH), Mainz, Judith Osterbrink, StJA Kassel, Matthias Röder, KrJA Darmstadt-Dieburg, Maik Zilling, KrJA Peine, sind Mitglieder des Institutsrats des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF), Heidelberg.

Die Kinder- und Jugendhilfe befindet sich seit Jahrzehnten auf einem Wachstumskurs, der durch aktuelle Gesetzgebungen (zB Kita-Ausbau, Ganztagsförderung, Inklusion, Stärkung von Beteiligungsrechten) auch für die nächsten Jahrzehnte auf hohem Niveau anhalten soll. Die Kinder- und Jugendhilfe ist ein zentraler Bestandteil der sozialen Infrastruktur, auf deren Funktionstüchtigkeit sich junge Menschen, Eltern, Betriebe, Schulen, Justiz und das Gesundheitssystem verlassen. Funktioniert die Kinder- und Jugendhilfe nicht, kommt die Gesellschaft ins Ruckeln. Das konnten wir während der Pandemiezeit mit geschlossenen Kitas, Beratungsdiensten und Jugendeinrichtungen schmerzlich beobachten. Jetzt geht wieder die Sorge um, dass ein funktionierender Kinderschutz nicht gewährleistet ist. Kitas fehlen die Plätze, Öffnungszeiten werden reduziert und Gruppen geschlossen. Die Meldungen aus der Praxis zeigen sehr eindrücklich, dass das Kinder- und Jugendhilfesystem derzeit nicht mehr reibungslos funktioniert und an verschiedenen Stellen längst Notlösungen zu Alltagsroutinen werden (zB bei der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, der Reduzierung der Hilfeplanung, Wartelisten für ambulante Hilfen). Der eklatante Fachkräftemangel wird vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung auf lange Zeit die Funktionstüchtigkeit der gesamten Kinder- und Jugendhilfe auf den Prüfstand stellen. In dem Ausmaß, wie in den nächsten zehn Jahren ein Mehr an Fachkräften gebraucht wird, sind derzeit keine strukturellen Lösungen oder Strategien zu erkennen. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen sowie auf die Folgen und Nebenwirkungen selektiver Erklärungsmuster und Handlungsstrategien.

Vor allem die Jugendämter geraten in eine extreme Dilemmasituation. Sie haben für alle Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe eine Gewährleistungsverantwortung, aber kaum eine Handhabe, um dieses Mehr an Fachkräften mit eigenen Möglichkeiten herbeizuzaubern. Was bleibt, ist eine Not- und Mangelverwaltung, die auf Dauer für viele Menschen Rechtsansprüche auf Betreuung, Hilfe und Beteiligung außer Kraft setzt und damit nicht nur an den Grundfesten der Kinder- und Jugendhilfe sägt, sondern ebenso auch an der Glaubwürdigkeit unserer Demokratie, des Rechtsstaats und der Verwaltung. Unbenommen geht ein Mehr an Leistungen auch mit einem Mehrbedarf an Fachkräften einher. Auch ohne die Mangellage ließe sich eine Reihe von Praxisfeldern identifizieren, die mit guten Gründen besser personalisiert werden müssten (bspw. Kitas in Brennpunkten, Heime, Jugendzentren). Das soll mit diesem Beitrag auch nicht grundsätzlich angezweifelt werden. Nur, ist ein Mehr an Fachkräften, Geld, Standards und Regeln auch immer gleich die einzig denkbare Lösung? Finden sich Wege aus der Mangellage nur im Für und Wider zur Absenkung von Qualitätsstandards und bilden hochspezialisierte und ressourcenintensive Angebote die einzig gangbaren Wege, um mit komplexeren Anforderungen umzugehen? Oder erkennen wir im Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe nicht auch die Zeichen, die auf ein Ende der ressourcenintensiven Wachstumsgesellschaft verweisen, deren Logik wir stillschweigend übernommen haben (vgl. Rosa)?

Im Fachkräftemangel werden Strukturfragen der Kinder- und Jugendhilfe offengelegt, die jenseits einer Entwicklungslinie, die auf Ausbau, Ausdifferenzierung, Spezialisierung und Ökonomisierung in den vergangenen drei Jahrzehnten setzte, vielleicht neu gedacht und erprobt werden müssen. Wie viele andere Gesellschaftsbereiche

steht die Kinder- und Jugendhilfe ebenfalls vor einer gewaltigen Transformationsaufgabe, ohne zu wissen, wo die Reise hingehen soll, wenn die „alten“ und „erfolgreichen“ Entwicklungsmuster nicht mehr greifen. Die Jugendämter sind die Transformatoren in diesem Entwicklungsprozess, ob sie es wollen oder nicht. Dazu braucht es allerdings Ideen und Rahmenbedingungen, um diesen Transformationsprozess aus einer Mangel- und Notverwaltung heraus in eine teilhabeorientierte, rechtebasierte und inklusive Infrastrukturweiterentwicklung zu überführen. Noch befinden wir uns „nur“ in einer Krise und nicht in einer Katastrophe. Das Gute an Krisen ist, dass Notlagen erkannt und abgewendet werden können, kein Weg zurück, aber viele Möglichkeiten der Zukunftsgestaltung offen sind. Im Transformationsprozess können wir auf eine Erfolgsgeschichte der Kinder- und Jugendhilfe aufsetzen und so Fehlentwicklungen korrigieren.

Vom Job-Motor und attraktivem Arbeitsfeld Kinder- und Jugendhilfe zum Beschäftigungszweig mit der aktuell größten Fachkräftelücke in Deutschland

Jahr um Jahr konnte die Kinder- und Jugendhilfe in den unterschiedlichen Handlungsfeldern von den Kitas bis zum Jugendschutz neue Höchststände beim Personal vermelden (vgl. Böllert/Schilling/Kopp 655 ff.). 2020/21 waren zuletzt zusammen 1.152.612 Personen in der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt und damit mehr als in Schulen oder in der Autoindustrie. Seit 2006 – also in den vergangenen 15 Jahren – kamen über eine halbe Mio. Arbeitskräfte neu dazu. Das entspricht einem Wachstum von jährlich 35.000 neuen und zusätzlichen Stellen bei Trägern, Diensten und Verwaltungen. Kein anderer Wirtschafts- und Dienstleistungsbereich in Deutschland hat auch nur annähernd eine ähnlich hohe und über Jahrzehnte anhaltend gleichbleibende steigende Zuwachsrate von etwa 25 % (vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik [AKJ^{stat}] im Forschungsverbund DJI/TU Dortmund). Etwa 731.000 Arbeitskräfte entfallen dabei auf die Kitas, mit jährlich etwa 25.000 neuen und zusätzlichen Stellen. Personalmehrungen fanden ebenso im Bereich der Schulsozialarbeit, den Sozialen Diensten, der Eingliederungshilfe und der Verwaltung der Kinder- und Jugendhilfe statt.

In den vergangenen Jahrzehnten war die Kinder- und Jugendhilfe nicht nur selbst ein Job-Motor für qualifizierte Arbeitsplätze, sondern sie verhalf durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung auch der deutschen Wirtschaft zur Erschließung von mehr qualifizierten Arbeitskräften. Gut ausgebildete Frauen sind für die deutsche Wirtschaft die größte Arbeitskräftereserve, die dann zur Verfügung steht, wenn die Kinderbetreuung qualifiziert gesichert ist. Diese Daten verweisen allen Unkenrufen zum Trotz darauf, dass es sich bei der Kinder- und Jugendhilfe um ein attraktives Arbeitsfeld handelt, das nicht nur in der Lage ist, neue Fachkräfte zu gewinnen, sondern auch zu halten. In der aktuellen Diskussion wird diese empirische Tatsache oftmals nicht zur Kenntnis genommen und der Eindruck erweckt, als wolle niemand freiwillig in der Kinder- und Jugendhilfe unter zweifelhaften Bedingungen arbeiten. Das Gegenteil ist der Fall. Und darauf gilt es aufzubauen.

Und dieser Wachstumskurs sollte eigentlich so weitergehen. Laut Berechnungen der Bertelsmann Stiftung fehlen 2023 ca. 400.000 Kita-Plätze. Um den Betreuungsbedarf der Eltern zu erfüllen, müssten 98.600 Personen neu und zusätzlich eingestellt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung). Auch mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) und der Vormundschaftsrechtsreform hat der Gesetzgeber einen Personalmehrbedarf geschaffen, der durch eine Vielzahl an EU-, Bundes- und Länderprogrammen noch einmal deutlich erweitert wird. Ab 2026 werden mit Inkrafttreten des Ganztagsförderungsgesetzes (GaFöG) an Grundschulen ebenfalls 100.000 zusätzliche Fachkräfte benötigt (vgl. Bertelsmann Stiftung/*Bock-Famulla* ua). Auch eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe wird ab 2028 nicht ohne ein Mehr an Personal umzusetzen sein. Der Wachstumskurs der Kinder- und Jugendhilfe ist schon allein durch (neue) Rechtsansprüche vorprogrammiert. Nicht berücksichtigt ist hier der Mehrbedarf an Kinder- und Jugendhilfeleistungen, die durch Flucht, Armut, schulische Ausgrenzung und psychische Belastungen entstehen. Diese Ausgangsdaten verweisen bis 2030 und darüber hinaus auf einen eklatanten Personalmehrbedarf. Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. (AGJ) geht bei ihren Berechnungen über alle Felder der Kinder- und Jugendhilfe hinweg von mehr als 378.000 zusätzlichen Fachkräften aus (vgl. AGJ). Nach wie vor verzeichnet die Kinder- und Jugendhilfe Zuwächse beim Personal, aber eben nicht in dem Ausmaß, das erforderlich wäre, um die Folgen des demografischen Wandels und der neuen Rechtsansprüche adäquat zu bearbeiten. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW) weist für die Berufe in den Bereichen Sozialarbeit, Erziehung und Pflege den größten Fachkräftemangel aus, weit vor Informatikexpert:innen, Ingenieur:innen im Maschinenbau oder Berufskraftfahrer:innen (vgl. *Hickmann/Koneberg*). Das Arbeitskräftereservoir an Frauen für vornehmlich Frauenberufe (zB Pflege, Erziehung, Soziale Arbeit) ist bei Weitem ausgeschöpft und wird durch den Mangel an Kita-Plätzen weiter eingengt.

Beim Fachkräftemangel vereint sich die Kinder- und Jugendhilfe mit vielen anderen Berufsgruppen und Branchen. Ein strukturelles Problem lässt sich mit einfachen Rezepten nicht lösen – aber verschärfen

In 352 von 801 Berufsgruppen stellt das Bundeswirtschaftsministerium einen Fachkräftemangel fest. Allein durch den demografischen Wandel fallen bis zum Jahr 2030 ca. 3,5 Mio. Beschäftigte aus Altersgründen weg. Im Oktober 2021 meldete die Bundesagentur für Arbeit, dass 1,2 Mio. Arbeitskräfte gesucht werden. Angesichts dieser seit Jahrzehnten bekannten Folgeerscheinung des demografischen Wandels reicht das Arbeitskräftereservoir in Deutschland nicht aus, um das Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsmarkt zu kompensieren. Schon seit Jahren verweist die Arbeitsmarktforschung darauf, dass etwa 400.000 Personen im erwerbsfähigen Alter jährlich zuwandern müssten, um das Erwerbspotenzial und den deutschen Arbeitsmarkt stabil zu halten (vgl. *Hanewinkel* 11). Um das strukturelle Problem zu erkennen, muss man die Gesamtsituation in den Blick

nehmen, die nicht nur für die sozialen und pflegerischen Berufe eine extreme Mangellage aufweist, sondern hinsichtlich des demografischen Wandels die Hälfte aller Branchen in Deutschland in unterschiedlicher Stärke und Geschwindigkeit betrifft. Die Kinder- und Jugendhilfe steht also im Wettbewerb mit vielen anderen Branchen im Kampf um das knappe Gut Mensch/Arbeitskraft. Wenn jetzt schon klar ist, dass die Menge an verfügbaren Menschen/Arbeitskräften nicht ausreicht, um die Mangellage zu beheben, dann macht ein härterer Wettbewerb zwischen den Branchen keinen Sinn und führt eher zu Verschwendung von Ressourcen in wechselseitigen An- und Abwerbeprozessen.

Diese seit Jahrzehnten vorhergesagte strukturelle Mangellage über viele Branchen hinweg wird bei der Lösungssuche gern ausgeblendet. Aktuell haben gute Ratschläge, Tipps und Tricks zur Personalgewinnung und Fachkräftesicherung Konjunktur – kein Verband oder Träger, der sich nicht mit dem Thema beschäftigt. Die Länder führen millionenteure Werbekampagnen für den Erzieher:innenberuf durch. Bund-Länder-Arbeitsgruppen entwickeln Konzeptpapiere zur Fachkräftegewinnung/-sicherung und -bindung (vgl. Jugend- und Familienministerkonferenz [JFMK]). Der Tenor der Papiere lässt sich leicht zusammenfassen: Die Kinder- und Jugendhilfe muss als Arbeitsfeld attraktiver werden. Dazu gehören zB eine bessere Bezahlung und Rahmenbedingungen, Personalentwicklung, Quereinstieg, Fortbildungen, Einarbeitungskonzepte und Imagekampagnen. Wer es sich leisten kann, zahlt Zulagen, ermöglicht Auszeiten, Homeoffice, Sabbatjahre und Jobtickets.

Diese Selbstbesinnung der Kinder- und Jugendhilfe, als attraktive Arbeitgeber auftreten zu müssen, ist sicherlich richtig und gerade bei Verwaltungen längst überfällig. Doch lösen diese Standardkonzepte der Personalentwicklung die strukturellen Probleme der Kinder- und Jugendhilfe in einer auf lange Zeit hin anhaltenden Mangellage? Jede einzelne dieser Maßnahmen ist richtig und wichtig. Aber sie verschärfen aktuell auch den Wettbewerb der Träger und Dienste untereinander im Kampf um das knappe Gut Mensch/Arbeitskraft.

Die Fluktuation ist die Teufelsspirale der Mangelverwaltung

Fachkräfte haben die Wahl: Wer kann, wechselt zu besseren Bedingungen oder probiert sich einfach mal in anderen Jugendhilfefeldern aus. Der Mangel, freie Stellen und attraktive Angebote erhöhen die Fluktuation. Dort, wo der Mangel besonders groß und die Arbeitsbedingungen schlecht sind, nimmt die Fluktuation zu. Nicht nur der Mangel aufgrund fehlender Fachkräfte, sondern die zusätzliche Fluktuation führt hier zu einer erheblichen Destabilisierung von Organisationen. Das betrifft Jugendämter genauso wie Heime oder ambulante Dienste. In der Altenhilfe können wir diese Entwicklung schon seit geraumer Zeit beobachten: Immer mehr Einrichtungen schließen, obwohl der Bedarf steigt. Die Fluktuation ist die Teufelsspirale der Mangelverwaltung.

Gewinner sind die Dienste und Arbeitsfelder, die mit einer besseren Bezahlung, flexibleren Arbeitszeiten, überschaubaren Aufgaben und einem guten Image aufwarten können. Auf der Strecke bleiben Dienste und Einrichtungen in ländlichen Regionen, mit einer hohen persönlichen Verantwortung (Kinderschutz), Schichtdiensten und geringem Spielraum bei der Arbeitszeitgestaltung. Je größer der Wettbewerb, desto höher auch die Fluktuation. Diese Dynamik ist kaum zu steuern. Viele Jugendämter haben es in diesem Wettbewerb besonders schwer zu überleben: Einstellungsverfahren dauern sehr lange, Bewerber:innen erhalten lange keine Rückmeldung, Verhandlungsspielräume sind kaum gegeben, Arbeitsverträge werden der Form halber befristet, Berufserfahrungen in der Besoldung nicht anerkannt ... Hier ist zwingend ein Umdenken in der Kommunalverwaltung erforderlich und eine Personalverantwortung, die direkt beim Jugendamt angesiedelt ist.

Angesichts der Gesamt- und Planungsverantwortung der Jugendämter, hoheitlicher Aufgaben, der Sicherstellung von Kinderschutz und einer bedarfsorientierten Hilfeplanung im Einzelfall müssen Jugendämter zur Planungs- und Entwicklungsagentur für die besten Fachkräfte in der Sozialen Arbeit werden

Es ist derzeit schwer zu sagen, wie groß überhaupt das Arbeitskräftepotenzial für die Kinder- und Jugendhilfe ist, das durch eine Fachkräftestrategie neu gewonnen und dann auch noch ausgebildet werden muss. Die Arbeitswelt befindet sich aktuell in einem gewaltigen Transformationsprozess, der durch die Digitalisierung, Dekarbonisierung und Entglobalisierung in Bewegung geraten ist. Nicht jeder Mensch ist für jeden Beruf im Transformationsprozess geeignet. Eine Aufrechnung von offenen Stellen und arbeitssuchenden Menschen steht noch nicht für eine passgenaue Planung der Arbeitskräfteressourcen.

Wenn auf absehbare Zeit der Mangel nicht durch Arbeitskräftepotenziale in Deutschland behoben werden kann, muss auch über die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland nachgedacht werden. Trotz vieler Angleichungen von Ausbildungs- und Studiengängen in der Sozialen Arbeit in Europa und vieler Erasmus-Studierenden gibt es so gut wie keinen europäischen Arbeitsmarkt für soziale Berufe. Hierzu bedarf es allerdings einer entsprechenden Gesamtstrategie und Rahmenbedingungen, die es Fachkräften aus Europa ermöglichen, in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe für eine bestimmte Zeit oder auf Dauer Fuß zu fassen. Hier hat die Kinder- und Jugendhilfe einen erheblichen Nachholbedarf. Ein sehr großer Teil von Kindern, Jugendlichen und Familien wächst in transnationalen Alltagswelten auf. Deutschland ist eines der größten Zu- und Einwanderungsländer dieser Welt. Eine Zunahme an Mobilität und Digitalisierung entgrenzt nationalstaatlich gerahmte Alltagswelten und globale Lebensmuster (vgl. Böllert/Schröer/Schwepe). Einer EU-Jugendstrategie muss auch eine EU-Fachkräftestrategie folgen.

Der Fachkräftemangel, das Fachkräftegebot und die Diskussion um Standards. Wege aus einer Sackgasse jenseits von Besitzstandswahrung und partikularer Interessenvertretung

Land auf Land ab ist die Not groß. Mitarbeitende des Jugendamts verbringen mit jungen Menschen Tage, Nächte und Wochenenden in der Verwaltung oder in Hotels, weil Inobhutnahmeplätze fehlen. Die Suche nach einem geeigneten Heimplatz wird zu einem zeitaufwendigen Glücksspiel. Je herausfordernder die Bewältigungsmuster eines jungen Menschen sind, desto unwahrscheinlicher wird es, dass sich Einrichtungen für eine Neuaufnahme finden. Da auch Fachkräfte in der Kinder- und Jugendpsychiatrie fehlen, bleibt auch diese Ausweichmöglichkeit verschlossen. Besonders dramatisch ist eine fachgerechte Versorgung unbegleiteter junger Geflüchteter. Da sie die geringste Lobby in Deutschland haben, werden hier am ehesten alle fachlichen Ansprüche über Bord geworfen. Um zumindest den Kernbetrieb von Kitas stabil zu halten, werden Öffnungszeiten reduziert – mit erheblichen Folgen für die Familien, die kaum soziale Netze, keine flexiblen Arbeitszeiten oder ökonomische Spielräume haben. Die Reihe der Beispiele lässt sich fortsetzen. Sie sind Ausdruck von verzweifelten Notlösungen, weil alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft sind. Allerdings müssen sie auch als solche benannt und als letzte Möglichkeit kenntlich, kritisch begleitet und als Ausnahme behandelt werden. Das gilt auch für ihre Kritiker:innen, die Notlösungen als Anlass für Generalabrechnungen mit der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nehmen. Notlösungen können nicht nachträglich als angemessene Standardlösung legitimiert werden – aus Angst vor Kritik oder einer schlechten Außendarstellung.

Da diese Notlösungen auf Dauer nicht tragbar und schnelle Verbesserungen nicht in Sicht sind, folgt der Ruf nach Standardabsenkungen. Im Kern geht es dabei um die Aufweichung des Fachkräfteschlüssels und -gebots. Die Idee dahinter ist einfach: Mit den gleichen Ressourcen sollen mehr Hilfen, Angebote und Unterstützungen realisiert werden, bei Hinnahme einer „schlechteren“, aber noch vertretbaren Qualität. Der Einbezug von Nicht-Fachkräften soll zunehmend Entlastung schaffen und den Regelbetrieb absichern. Angesichts einer strukturellen Mangellage sind diese Lösungsoptionen rational nachvollziehbar und allemal besser, als Gruppen oder Einrichtungen zu schließen und junge Menschen auf die Straße zu schicken.

Allerdings führen Standardabsenkungen sofort auch zu Gegenbewegungen. In diesen Lösungsversuchen wird die Gefahr einer dauerhaften Qualitäts- und damit verbundenen Kostenreduktion gesehen. Vor allem dem öffentlichen Jugendhilfeträger wird unterstellt, damit einen Einstieg in ein Spar- und Abbauprogramm vornehmen zu wollen. Diese Reaktion ist insofern verständlich, da es sich bei der Sozialen Arbeit um eine noch junge Profession handelt, die sich mühsam von Ideen der Mütterlichkeit als Beruf, der christlichen Nächstenliebe und der Alltagsnähe ihres Handelns in Erziehungsprozessen emanzipieren und sich als eigenständige Disziplin, Wissenschaft und Profession etablieren musste (vgl. Otto/Thiersch/Dewe/Otto 1399 ff.). Eine noch junge Profession wehrt sich bei dem Ruf nach Standardabsenkungen, weil sie keiner

De-Professionalisierung Vorschub leisten will. Natürlich tangiert eine Standardabsenkung auch die ökonomischen Interessen von Trägern, die nicht zwingend mit Professionsgesichtspunkten zusammenhängen müssen, aber so verargumentiert werden. An dieser Stelle zeigen sich auch die normalen Marktmechanismen und Bestrebungen zur Besitzstandswahrung, die einer partnerschaftlichen Kooperation von öffentlichen und freien Trägern diametral entgegenstehen.

In der aktuellen Situation zeigt sich, dass die Diskussion um Standards, Fachkräfteschlüssel und -gebote als Weg im Umgang mit Mangel und der Notwendigkeit, Prioritäten setzen zu müssen, nicht weiterführt und vor allen Dingen keine langfristig tragfähige Perspektive darstellt. An drei Stellen könnte die Diskussion anders geführt und für einen Transformationsprozess genutzt werden:

1. An der Entscheidung, ob und wie mit Standards anders umgegangen werden muss, werden die Adressat:innen der Leistungen nicht beteiligt und auch nicht in die Erarbeitung von Lösungen eingebunden. Sie werden idR nicht danach gefragt, welchen Beitrag sie leisten können, um die Reduktion von Kita-Öffnungszeiten und die damit verbundenen Härten für einzelne Kinder und Familien zu vermeiden. Sie werden nicht eingebunden bei der Ausgestaltung eines qualitätsvollen Betreuungssettings – jenseits von Fachkräfteschlüsseln und -geboten. Alternativen zu zeitaufwendigen Hilfeplangesprächen werden idR nicht mit den jungen Menschen erarbeitet. Oder vereinfacht gesprochen gilt auch bei der Entwicklung von Handlungsalternativen in Mangelsituationen das Beteiligungsrecht der Adressat:innen. Standards sind kein Selbstzweck, sondern sichern und dienen dem Anspruch einer guten Leistung für die Adressat:innen. Was gut, hilfreich, notwendig und angemessen ist, definieren Adressat:innen mit. Beteiligung in Mangellagen ist ohne Zweifel schwieriger als die Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen als Add-on in Spaßprojekten. Wohlgemerkt, Beteiligung steht hier nicht für die Abgabe von Verantwortung an die vom Mangel am stärksten Betroffenen. Es geht um neue Lösungen, jenseits von Besitzstandswahrungen und Transparenz in demokratischen Auseinandersetzungen.
2. Die Kinder- und Jugendhilfe verfügt zwar nicht über eine ausgeprägte Wirkungsforschung in Deutschland, hat aber in ihren jeweiligen Handlungsfeldern jeweils eigene Studien zu Wirkungsfragen, Evaluationen, erfahrungsgesättigte Konzeptpapiere und ein breites Fachwissen. Angesichts einer enormen Fülle an Fachkompetenzen erscheint eine Grundsatzdiskussion über das Für und Wider von Standardabsenkungen unterkomplex. Was wirklich wichtig ist, um im Sinne der Adressat:innen „gute“ Kinder- und Jugendhilfe zu machen, erschöpft sich nicht in einem Fachkräftegebot oder -schlüssel. Natürlich sind rahmengebende Standards wichtig. Wichtiger aber ist, was innerhalb dieses Rahmens passiert, ob Beziehung aufgebaut wird oder nicht, ob Freundschaften zu Gleichaltrigen eingegangen werden oder nicht, ob Lebensbildung ermöglicht wird oder ob am Ende sich Teilhabechancen verbessert haben oder nicht. Entlang dieser Kriterien sollte eine Standarddiskussion geführt werden. Dann wird sich zeigen, ob mit den vorhandenen Ressourcen in veränderten Konzepten eine bessere Kinder- und Jugendhilfe gemacht werden kann. Hierin liegt auch eine Chance, verkrustete und

versäulte Strukturen aufzubrechen. Mit dem Theoriekonzept der Lebensweltorientierung wurde einst ein Programm für die Soziale Arbeit entworfen, das den Alltag der Adressat:innen, ihre subjektiven Erfahrungen und Bewältigungsstrategien anerkennt und diese zum unhintergehbaren Ausgangspunkt für die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe macht (vgl. *Grunwald* ua 1281 [1289]). Durch Wachstum, Ausdifferenzierung, Spezialisierung und Ökonomisierung hat sich die Kinder- und Jugendhilfe von diesem Paradigma weit entfernt. Für den Transformationsprozess kann das Theoriekonzept der Lebensweltorientierung (*Hans Thiersch*) eine alte und neue Orientierung bieten.

3. Die vorschnelle Fixierung auf die Frage, ob Standardabsenkungen den Fachkräftemangel lindern, verstellt den Blick auf größere Zusammenhänge und Strukturprobleme des Sozialstaats. Ja, vielleicht sind in Krisenzeiten auch schnell umsetzbare Lösungen gefordert und keine Strukturdiskussionen, die auch politisch kaum bearbeitet werden können. Dennoch sind diese Strukturprobleme im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe zu finden, wenn deutlich wird, dass für Familien oftmals Leistungen aus verschiedenen Sozialgesetzbüchern und des Schulsystems zur Verfügung stehen, eine sinnvoll abgestimmte, koordinierte, bedarfsorientierte und zielführende Umsetzung schier unmöglich ist. In den vergangenen 100 Jahren hat sich der Sozialstaat in den unterschiedlichen Bereichen erheblich ausdifferenziert. Jeder Rechtskreis hat sich je für sich historisch mit eigenen Logiken, Finanzierungs- und Steuerungsformen entwickelt. Selbst die Landschaft an Trägern und Diensten folgt der Logik einzelner Sozialgesetzbücher. Der aktuelle Gesetzgebungsprozess hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe, bei dem es „nur“ um die Zusammenführung von zwei Sozialgesetzbüchern geht, zeigt schon, wie kompliziert und komplex die Organisation sozialstaatlicher Leistungen geworden ist. Diese Komplexität und Kompliziertheit in der Organisation sozialstaatlicher Leistung kosten jede Menge Ressourcen auf der Seite der öffentlichen und freien Träger wie der Adressat:innen, ohne dass hierdurch die Unterstützung besser wird. Wenn in einer Familie Jobcenter, Sozial- und Jugendamt, Krankenkassen, Schule, Kitas und verschiedene ambulante und schulische Integrationshilfen zu finden sind, dann drängt sich die Frage auf, wie diese Leistungen koordiniert und abgestimmt werden können. Wenn in Kitas und Schulen eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelhilfen vorhanden sind, stellt sich auch hier die Frage, wie diese in der Organisation verankert und gesteuert werden können. Die Ausdifferenzierung von Einzelhilfen in den Sozialgesetzbüchern ist zweifelsfrei eine sozialstaatliche und nicht hoch genug einzuschätzende sozialpolitische Errungenschaft. Die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen ist für alle Familien in unterschiedlichem Ausmaß Normalität. Gleichzeitig setzt ihre Inanspruchnahme oftmals ein Defizit oder eine Mangellage voraus, mit den entsprechenden Folgewirkungen wie Stigmatisierung und Ausgrenzung (bspw. Integrationshilfen an Kitas oder Schulen). Hier zeigen sich erhebliche Ressourcenpotenziale, die anders besser eingesetzt und teilhabeorientierter ausgestaltet werden können. Ein Schritt in diese Richtung könnte darin bestehen, dass rechtskreisübergreifende koordinierte Leistungen entwickelt und erprobt werden könnten. Auch hierfür ist

ein starkes steuerndes, planendes und koordinierendes Jugendamt erforderlich. Statt für immer mehr Familien und junge Menschen immer mehr spezialisierte Einzelfallhilfen zu konzipieren, drängt sich vor dem Hintergrund der Inklusionsdiskussion zunehmend die Frage auf, ob nicht über eine teilhabeorientierte und barriereärmere soziale Infrastruktur auch mehr soziale Gerechtigkeit mit weniger bzw. anders eingesetzten Ressourcen erreicht werden könnte (vgl. Müller).

Das Jugendamt als Transformationsagentur zur Bearbeitung des Fachkräftemangels. Rahmenbedingungen und politische Weichenstellungen

Die Folgen des Fachkräftemangels werden auf kommunaler Ebene unmittelbar erfahrbar, wenn Kita- oder Inobhutnahmeplätze fehlen, wenn Eltern verzweifelt sind, da Rechtsansprüche nicht eingelöst werden können, wenn Kinder Hunderte von Kilometern entfernt bei Pflegeeltern oder in Heimen untergebracht werden, da hier der einzige freie Platz zu finden ist. Auf kommunaler Ebene gibt es nur begrenzt Möglichkeiten, im Wettbewerb zu anderen Branchen die Anzahl der benötigten Fachkräfte zu erhöhen. Hierzu sind rahmengebende politische Entscheidungen auf Bundes- und Länderebene notwendig (zB Werbestrategien, Anerkennungsverfahren von Berufsabschlüssen, die Erweiterung von Aus- und Fortbildungskapazitäten).

Der Umgang mit dem Mangel, der durch demografische Entwicklungen, gesellschaftliche Veränderungen und neue Rechtsansprüche ausgelöst wird, muss auf kommunaler Ebene gemanagt werden. Da das Jugendamt die Gesamt- und Planungsverantwortung hat, obliegt ihm auch das Transformationsmanagement. Diese Aufgabenzuweisung klingt paradox, da in den meisten Jugendämtern gerade mal der Notbetrieb und das Krisenmanagement gesichert werden können. Auch wären 559 Jugendämter in Deutschland damit überfordert, wenn jedes einzelne Amt für sich eine Transformationsstrategie erarbeiten müsste. Die allermeisten Jugendämter verfügen nicht über ausreichend Ressourcen und Kompetenzen für Planung, Netzwerkarbeit, Kooperation oder zur Evaluation der Kinder- und Jugendhilfepraxis vor Ort.

Was bedeutet es, wenn das Jugendamt zur Transformationsagentur (des Fachkräftemangels) für ein gutes Aufwachsen und Teilhabechancen aller jungen Menschen werden soll?

1. Die Erfahrungen aus der Pandemie haben gezeigt, dass in Krisen und Mangellagen eine strategische und gezielte operative Planung unabdingbar ist. Ohne Strategie und Plan droht Chaos oder eine Verschwendung knapper Ressourcen an falscher Stelle. Deshalb müssen alle Jugendämter so ausgestattet werden, dass sie diese Planungsaufgabe überhaupt erfüllen können. Notwendig sind dazu nicht nur die Planungsressourcen in den Ämtern, sondern auch Arbeitsstrukturen in Verbänden von Ämtern auf Landes- und Bundesebene. Nicht alles muss von jedem Jugendamt neu erfunden und entwickelt werden. Diese Planungsaufgaben müssen kommunalpolitisch abgesichert und in Arbeitsbündnisse

mit den Trägern und Diensten eingebunden sein. Die Rahmenbedingungen hierfür müssen politisch von Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden.

2. Erforderlich sind kommunale Gesamtstrategien, die für alle Beteiligten (Politik, Öffentlichkeit, Träger) erkennbare Priorisierungen beinhalten. Wenn nicht alles gleichzeitig angegangen oder umgesetzt werden kann, dann sollte zumindest deutlich werden, was durch welche Maßnahmen und mit welchen Konsequenzen prioritär bearbeitet wird. Der Blick auf eine Gesamtstrategie eröffnet auch die Möglichkeit zur Erschließung von Synergieressourcen in und zwischen Handlungsfeldern. Oftmals sind es sehr einfache Dinge, die zur Entlastung und Stabilisierung beitragen können (etwa die gemeinsame Nutzung von Räumen, die Öffnung oder Verlagerung von Gruppenangeboten, das Zusammenlegen von Maßnahmen, ein gemeinsamer Personalpool, Abstimmung von Öffnungszeiten, Personalausleihen an Randzeiten ...). Was so einfach klingt, muss planerisch, rechtlich und finanziell abgesichert werden. Es geht nicht um ein Sparprogramm, sondern um den fachlich geleiteten Einsatz knapper Ressourcen in einer abgestimmten sozialen Infrastruktur.
3. Die Diskussion über die Ausgestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe eröffnet auch theoretische und konzeptionelle Erweiterungen zu den Paradigmen der Lebensweltorientierung. Wenn wir in der Kinder- und Jugendhilfe unsere Angebote, Dienste und Handlungskonzepte stärker an der Frage orientieren, was junge Menschen und Familien brauchen, um am gesellschaftlichen Leben autonom und gleichberechtigt teilhaben zu können, welche Barrieren hierzu abgebaut werden müssen und was an Befähigung notwendig ist, können viele kompensatorische Einzelhilfen durch eine stärker an Rechten statt an Problemen orientierte soziale Infrastruktur abgelöst werden. Dazu muss rechtlich die verbindliche Möglichkeit zum „Barriereabbau“ geschaffen werden, die über die gängige Einzelfallhilfe oder das persönliche Budget hinausreicht (zB Stärkung von rechtskreisübergreifender Prävention/Kooperation und von Pooling-Modellen, Verankerung sozialräumlicher und zivilgesellschaftlicher Ressourcen). Diese Transformationsprozesse setzen jede Menge Ressourcen in den unterschiedlichen Rechtskreisen und im Schulsystem frei.
4. Damit verbunden sind auch neue, kooperative und koordinierte Angebote und Leistungen, die im Zusammenspiel unterschiedlicher Träger, Dienste und Institutionen in Regelinstitutionen erbracht werden können. Qualität wird nicht nur durch eine bestimmte Menge an qualifizierten Fachkräften erbracht, sondern auch durch und in Organisationen, die arbeitsteilig agieren. „Gute Kinder- und Jugendhilfequalität“ entsteht in einem raumbezogenen Aushandlungsprozess unterschiedlicher Akteur:innen und Nutzer:innen, die sicherstellen, dass die elementaren Grundbedürfnisse (bspw. Schutz, körperliche Integrität, Gesundheit) erfüllt, Entwicklung und Bewältigungsaufgaben bearbeitet sind und die Betreuung gewährleistet ist. Diese Funktionen der Kinder- und Jugendhilfe, die in unterschiedlicher Form und Gewichtung in allen ihren Leistungen stecken, müssen in einem arbeitsteiligen System organisiert werden. Das ist bislang nur bedingt der Fall, da die unterschiedlichen Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe

nebeneinander agieren und auch in Abgrenzung zu anderen Sozialleistungsbe-
reichen. Hierdurch entstehen Schnittstellenprobleme, Reibungsverluste und
Überforderung, die die Leistungen nicht besser machen, aber jede Menge Res-
ourcen im Nebeneinander verbrauchen. Hier gilt es, neue Konzepte zu entwi-
ckeln und zu erproben, die neue Formen und Verfahren der Planung, Steuerung
und Finanzierung brauchen. Erforderlich sind neue Finanzierungsstrukturen, die
Kooperation, Koordination und Komplementarität in lebensweltlichen Arrange-
ments durch die Kinder- und Jugendhilfe überhaupt erst ermöglichen.

In der Bearbeitung des Fachkräftemangels liegen – wenn es auch widersprüchlich
oder zynisch klingen mag – Chancen. Dazu allerdings gilt es, die Strukturfragen stär-
ker in den Blick zu nehmen. Der Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe
verweist auch auf die generelle Frage nach der Bedeutung einer sozialen Infrastruk-
tur für junge Menschen und Familien und wie diese bedarfsorientiert und gerecht
ausgestaltet werden kann. Dazu allerdings sind fachlich, planerisch und strategisch
starke Jugendämter erforderlich, die vor Ort über alle Handlungsfelder der Kinder-
und Jugendhilfe dafür Sorge tragen, dass die notwendigen Angebote und Dienste
rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. So steht es im Gesetz (vgl. § 79
SGB VIII). Voraussetzung allerdings ist, dass die Jugendämter in die Lage versetzt
werden, den Transformationsprozess auch strategisch und planerisch zu gestalten.
Und wenn es dann noch gelingt, junge Menschen und Familien in die Ausgestaltung
dieser Prozesse mit einzubeziehen, dann kommen wir einer rechtebasierten und teil-
habeorientierten Infrastrukturentwicklung ein Stück näher.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugendhilfe e. V. (AGJ) (2018). Dem wachsen-
den Fachkräftebedarf richtig begegnen! Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Per-
sonalentwicklung mit verantwortungsvollem Weitblick. Positionspapier vom
6./7.12.2018, abrufbar unter www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/Dem_wachsenden_Fachkr%C3%A4ftebedarf_richtig_begegnen.pdf, Abruf: 12.3.2024

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) im Forschungsverbund DJI/
TU Dortmund (2022). KOM^{DAT} 3/2022, abrufbar unter www.akjstat.tu-dortmund.de/komdat/ausgabe/komdat-032022/, Abruf: 12.3.2024

Bertelsmann Stiftung (2022). KiTa-Personal braucht Priorität! Fragen und Antwor-
ten der Bertelsmann Stiftung zum Status quo der Kindertagesbetreuung sowie ihrer
notwendigen Transformation vom 20.10.2022, abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/de/kita-personal-braucht-prioritaet, Abruf: 12.3.2024

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2022). Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule
2022; Autor:innen: Bock-Famulla, K./Girndt, A./Vetter, T./Kriechel, B. (zit. Bertels-
mann Stiftung/Autor:innen), abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Kita-Fachkraefte-Radar_2022_01.pdf, Ab-
ruf: 12.3.2024

Dewe, B./Otto, H.-U. (2001). Profession, in: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.). Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl., Luchterhand, Neuwied (zit. Otto/Thiersch/Bearbeiter:innen)

Grunwald, K./Königter, S./Zeller, M. (2018). Lebensweltorientierung, in: Böllert, K. (Hrsg.). Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, Springer VS, Wiesbaden (zit. Böllert/Bearbeiter:innen), abrufbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19096-9_62, Abruf: 12.3.2024

Hanewinkel, V. (2022). Arbeitsmigration in der Bundesrepublik Deutschland – von den Anfängen bis heute, BWP 2022, 11 bis 15, abrufbar unter www.bwp-zeitschrift.de/dienst/publikationen/de/17663, Abruf: 12.3.2024

Hickmann, H./Koneberg, F. (2022). Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022 vom 12.8.2022, abrufbar unter www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Top-Fachkr%C3%A4ftel%C3%BCcken.pdf, Abruf: 12.3.2024

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) (2023). Gesamtstrategie Fachkräfte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe am 25./26.5.2023 in Potsdam

Müller, H. (2023). Eine inklusive Bedarfsermittlung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe! Einige Impulse zum Weiterdenken, vielleicht mit viel Potential für einen doppelten Paradigmenwechsel, AFET-Impulspapier 8/2023, 1 bis 7, abrufbar unter [https://afet-ev.de/assets/afet-impulspapiere/2023/08_\(2023\)_Inklusive-Bedarfsermittlung,-Mueller-\(AFET-Impulspapier\).pdf](https://afet-ev.de/assets/afet-impulspapiere/2023/08_(2023)_Inklusive-Bedarfsermittlung,-Mueller-(AFET-Impulspapier).pdf), Abruf: 12.3.2024

Rosa, H. (2019). Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung, Suhrkamp, Berlin

Schilling, M./Kopp, K. (2018). Fachkräftebedarf und Fachkräftedeckung in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Böllert, K. (Hrsg.). Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, Springer VS, Wiesbaden (zit. Böllert/Bearbeiter:innen), abrufbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19096-9_28, Abruf: 12.3.2024

Schröer, W./Schweppe, C. (2018). Transnationale Alltagswelten in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Böllert, K. (Hrsg.). Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, Springer VS, Wiesbaden (zit. Böllert/Bearbeiter:innen), abrufbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19096-9_82, Abruf: 12.3.2024