



**WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER**

Prof.'in Dr. K. Böllert WWU Münster Georgskommende 33 48143 Münster

**Prof.'in Dr. Karin Böllert**

Fachbereich Erziehungswissenschaft und  
Sozialwissenschaften  
Institut III – Abtlg. Sozialpädagogik  
Georgskommende 33  
48143 Münster

Sekr.: 0251/83-24256

Tel.: 0251/83-21232

Fax: 0251/83-21194

Email: [kaboe@uni-muenster.de](mailto:kaboe@uni-muenster.de)

Freitag, 1. Oktober 2004

**Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
zu BT-Drs. 15/3676, BT-Drs. 15/3488 und BT-Drs. 15/3512**

*Stellungnahme von Prof.'in Dr. Karin Böllert, Westfälische Wilhelms-Universität Münster*

Nach überwiegender Auffassung hat sich das SGB VIII / KJHG in seinen Grundzügen bewährt. Seit einiger Zeit wird - trotz einiger deutlicher Veränderungen in der Vergangenheit – allerdings erörtert, welche weiteren Ergänzungen erforderlich sind, um das Gesetz angesichts verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen für die qualitative Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auch in Zukunft handlungsleitend machen zu können. Dazu hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem das prägende Vorhaben, die Förderung von Kindern im frühen Kindesalter auszubauen, in bundesgesetzliche Vorgaben umgesetzt werden soll. Zum anderen sind zentrale Punkte aufgegriffen worden, die zu einer weiterführenden Reform der Kinder- und Jugendhilfe beitragen sollen. Insgesamt wird mit dem Gesetzentwurf klar gestellt, dass eine bundesgesetzliche Regelung der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, zu sichern und zu qualifizieren ist. Gleichzeitig soll den berechtigten Bedürfnissen der örtlichen Ebene in Hinblick auf ihre Kostenbelastungen Rechnung getragen werden.

Zusätzlich zu dem Gesetzentwurf liegen ein Antrag der Abgeordneten Dr. Maria Böhmer, Gerda Hasselfeldt, Maria Eichhorn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU und ein Antrag der Abgeordneten Ina Lenke, Klaus Haupt, Otto Fricke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP vor.

Die vom Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend formulierten Fragen:

- **Können Sie Vorschläge machen, wie der Ausbau der Tagesbetreuung auf anderem Wege als vom TAG vorgesehen vom Bund vorangetrieben werden kann?**
- **Halten Sie die Präzisierungen in § 35 a SGB VIII, so wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, für sinnvoll? Ist hierdurch gewährleistet, dass seelisch behinderte Kinder und Jugendliche auch künftig Hilfen bekommen?**
- **Wie beurteilen Sie die intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland? Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Neuregelungen?**
- **Worin sehen Sie die Vor- und Nachteile der besonderen Zuständigkeitsregelungen des § 86 Abs. 6 SGB VIII? Welche Konsequenzen sind mit Streichung dieser Regelung zu erwarten?**

konzentrieren sich auf spezifische Schwerpunktsetzungen und sollen im Weiteren auf der Grundlage fachpolitischer Diskussionen und Stellungnahmen beantwortet werden.

1. **Können Sie Vorschläge machen, wie der Ausbau der Tagesbetreuung auf anderem Wege als vom TAG vorgesehen vom Bund vorangetrieben werden kann?**

Fachlich und politisch herrscht – nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse internationaler empirischer Vergleichsstudien - weitgehende Übereinkunft darin, dass der Ausbau eines verlässlichen und bedarfsgerechten Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebotes für Kinder eine vorrangige Aufgabe darstellt. Für eine angemessene und leistungsfähige soziale Infrastruktur für Eltern und Kinder muss das quantitative Versorgungsdefizit im Bereich der Angebote für unter Dreijährige in Kindertageseinrichtungen dringend abgebaut werden. Vor allem in den westlichen

Bundesländern entspricht die Anzahl der vorhandenen Plätze keinesfalls dem tatsächlichen Bedarf, wohingegen in den östlichen Ländern die Angebotssituation für diese Altersgruppe nach wie vor ausgebauter und dichter ist. Hier ist es notwendig, den Bestand an Einrichtungen insbesondere vor dem Hintergrund wieder ansteigender Geburten zu erhalten und gegebenenfalls auszubauen.

Übereinstimmung herrscht darüber hinausgehend auch darin, dass eine quantitative Erweiterung des Platzangebotes auch aus familien-, frauen-, und beschäftigungspolitischen Gründen dringend erforderlich ist, da das Versorgungsdefizit insbesondere die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie sowie die Arbeitsmarktperspektiven der Mütter belastet, die aufgrund der fehlenden und zum Teil zeitlich unzureichend angelegten Angebote keine geeignete Beschäftigung finden oder ihre Erwerbstätigkeit reduzieren bzw. beenden müssen. Ebenso werden ihnen der Wiedereinstieg und die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen erschwert. Dennoch ist denjenigen zuzustimmen (siehe u.a. die Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der Jugendhilfe (AGJ) und des Bundesjugendkuratoriums (BJK), die eindrücklich darauf verweisen, dass sich ein bedarfsgerechtes Angebotssystem in erster Linie am Wohl des Kindes und an dessen Recht auf Bildung und ganzheitliche Förderung zu orientieren hat. Ist wie im TAG vorgesehen ein wesentliches Kriterium für die Inanspruchnahme eines pädagogischen Angebotes für Kinder unter drei Jahren die Erwerbstätigkeit beider Elternteile oder des alleinerziehenden Elternteils, wird statt dessen dem Betreuungsbedarf ein Vorrang vor dem Bildungsanspruch und –bedarf aller Kinder unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern eingeräumt.

Zugestimmt wird des Weiteren der Aufforderung des Bundesjugendkuratoriums, durch die Debatte über die Notwendigkeit, zusätzliche finanzielle Ressourcen für den Ausbau der frühkindlichen Angebote zur Verfügung zu stellen, die Sache selbst nicht zu diskreditieren. Mehr in den Mittelpunkt gerückt werden müssen Fragen der Qualität der Angebote, die sich bspw. daraus ergeben, dass der notwendige Ausbau des Platzangebotes im Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsbereich nach den Regelungen des TAG parallel durch institutionelle Angebote und die Tagespflege erfolgen. So ist beabsichtigt, die Pflege durch Tagesmütter und –väter mit einer qualitativen Weiterentwicklung und der Anbindung an die Jugendämter aufzuwerten und zu einem gleichrangigen Angebot zu machen, was den Blick auf deutliche Qualitätsunterschiede zwischen der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und der Betreuung und Erziehung im Rahmen der Tagespflege lenkt.

Insgesamt gilt in der Debatte über die Notwendigkeit des Ausbaus der Kindertageseinrichtungen für unter Dreijährige zwischen der Fachlichkeit des Angebotes, der Zuständigkeit für die gesetzlichen Regelungen und der Organisation des Angebotes sowie Fragen der Finanzierung zu differenzieren. In diesem Sinne gilt es hinsichtlich der Finanzierungsfragen zu bedenken, ob die Finanzierung des Ausbaus der Förderangebote für Kinder von den vermuteten Kosten bzw. deren Ersparnis im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe abgekoppelt werden sollte. Dafür spräche zunächst, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Höhe der Einsparungen auf der kommunalen Ebene nicht sicher eingeschätzt werden kann und darüber hinausgehend könnte der Eindruck vermieden werden, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem TAG und dem SBB II besteht. Gleichzeitig bedeutet dies, dass alternative Finanzierungsmodelle entwickelt werden müssen.

Alternative Finanzierungsmodelle haben auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Elternbeiträge zur Finanzierung einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Angebotes dazu führen würde, dass der Kreis derjenigen, die sich eine institutionelle Betreuung, Erziehung und Bildung ihrer Kleinkinder finanziell leisten können, weiter eingeschränkt wird. Diesem Finanzierungsinstrument sind somit deutliche Grenzen gesetzt, wenn man an einem umfassenden Erziehungs- und Bildungsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder festhalten will.

Auf der anderen Seite ist unübersehbar, dass der in den letzten Jahren zu verzeichnende Anstieg der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe überwiegend aus den kommunalen Haushalten finanziert worden ist. Von daher kann es nicht verwundern, dass die kommunale Ebene durch das TAG weitere finanzielle Belastungen befürchtet bzw. eine größere Planungssicherheit bezüglich der Kostenbewältigung erwartet. Weiterhin kann beobachtet werden, dass zu begrüßende Aktivitäten und Anstrengungen auf der Länderebene zur fachlichen Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen vielfach mit der Forderung einhergehen, eine bessere Leistung mit gleich bleibenden oder weniger werdenden Ressourcen zu erbringen. Dies geht nun aber davon aus, dass im Bereich der Kindertageseinrichtungen tatsächlich Produktivitätsreserven vorhanden sind, die zu einer Leistungssteigerung bei gleichzeitiger Kostenreduktion genutzt werden könnten – eine Annahme, deren empirischer Beleg aussteht. Ebenso wenig konnte bislang nachgewiesen werden, dass eine stärkere Orientierung der Finanzierung von Einrichtungen an einem Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern (sog. Kita-Gutschein-Systeme) zu einer Verringerung der Ausgaben beiträgt.

Vor diesem Hintergrund werden die Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung des Bundes und der Länder an den Finanzierungslasten der Kindertageseinrichtungen immer lauter (siehe auch das sog. Fthenakis-Gutachten ‚Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen in Deutschland‘). Betont werden muss in diesem Zusammenhang, dass der Ausbau der Kindertageseinrichtungen im TAG als langjähriger Prozess vorgesehen ist, dessen dringend benötigter Beginn nicht vorschnell durch Finanzierungsfragen verzögert werden sollte. Hilfreich wäre in dieser Hinsicht eine verbindliche Finanzierungszusage des Bundes gegenüber den Kommunen in Hinblick auf möglicherweise geringer als geplant ausfallende Kostenersparnisse durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Diese ‚Bundesbürgschaft‘ könnte manche Planungsunsicherheiten der kommunalen Ebene produktiv aufnehmen.

Eine stärkere Einbettung der Diskussion um den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen in den Kontext der intensiv geführten Bildungsdebatte – und damit deren tendenzielle Entkoppelung vom SGB II – könnte darüber hinaus den Weg ebnen für eine stärker bildungspolitisch motivierte Befürwortung des Gesetzesentwurfes und eine Diskussion eröffnen über mögliche Perspektiven eines Investitionsprogramms des Bundes für Kindertageseinrichtungen analog zu dem Bundesprogramm zum Ausbau der Ganztagschulen. Eingehen in ein solches Programm könnten dann auch Forderungen nach einer empirisch gesicherten Bedarfsanalyse im Kontext der Jugendhilfeplanung und einer Erforschung der Wirkungen von Kindertageseinrichtungen in Bezug auf die Erziehung und Bildung der Kinder.

**2. Halten Sie die Präzisierungen in § 35 a SGB VIII, so wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, für sinnvoll? Ist hierdurch gewährleistet, dass seelisch behinderte Kinder und Jugendliche auch künftig Hilfen bekommen?**

Mit den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen hat der Gesetzgeber im SGB VIII einen eigenen Leistungstatbestand geschaffen. Alle anders behinderten junge Menschen fallen in den Leistungsbereich des SGB IX. Die noch im 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung erhobene und begründete Forderung nach einer sog. großen Lösung, die den Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe auf alle behinderten Kinder und Jugendliche im SGB VIII ausgedehnt hätte, war politisch nicht durchsetzbar. Statt dessen sind in den letzten Jahren vermehrt Forderungen nach einer Streichung des § 35 a SGB VIII erhoben worden, mit der die Zuständigkeit für alle behinderten jungen Menschen gänzlich in das SGB IX verlegt worden wäre. Dieser Forderung lag die kommunale

Erfahrung einer Maßnahmenexpansion im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde und mit der Einlösung dieser Forderung war die Erwartung verknüpft, dass es hier zu einer deutlichen Kostenreduktion kommen würde. Letzteres lässt sich anhand der Ausgabenstatistik im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik relativieren, mit der verdeutlicht werden kann, dass die finanziellen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte jungen Menschen gerade einmal 2 % der Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe ausmachen (siehe hierzu auch die Stellungnahme von Dr. Matthias Schilling, Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Universität Dortmund bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu BT-Drs.- 15/1114 und 15/1406). Die Maßnahmenexpansion kann zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor erhebliche Unterschiede in den finanziellen Aufwendungen zwischen den Ländern existieren und nicht davon ausgegangen werden kann, dass flächendeckend ein bedarfsgerechter Ausbau der Leistungen stattgefunden hat.

Die Neuformulierung bzw. Ergänzung des § 35a in dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf nimmt demgegenüber eine Position ein, die stärker auf die Verfachlichung und qualitative Absicherung der Leistungsentscheidung Bezug nimmt. Die Anpassung der Definition der seelischen Behinderung in § 35 a Abs. 1 SGB VIII an diejenigen in § 53 Abs. 2 SGB XII und die konkrete Beschreibung von Funktion und Auftrag der ärztlichen Stellungnahme im Rahmen des Entscheidungsprozesses nach § 35 a SGB VIII stellen eine eindeutige Verbesserung gegenüber den bisherigen Verfahren da und werden dazu beitragen, dass zu entwickelnde Qualitätsstandards, bei allen Gutachten im Rahmen des § 35 a SGB VIII eine einheitliche Anwendung finden. Die bisher oftmals sehr schwierige und aufwändige Prüfung, ob eine (drohende) seelische Behinderung bei einem Kind oder Jugendlichen gemäß § 35 a SGB VIII vorliegt, wird durch die o. g. Definitionsanpassung erleichtert.

Zu begrüßen ist ferner die Regelung, dass die Leistung nach § 35 a SGB VIII nicht von der Person, dem Dienst oder der Einrichtung, der die Person angehört, erbracht werden soll, die die Stellungnahme erstellt hat. Insbesondere die sich ausweitende Selbstbeschaffung im Bereich der Teilleistungsstörungen wird dadurch deutlich erschwert (siehe hierzu auch die entsprechenden Stellungnahmen AGJ).

**3. Wie beurteilen Sie die intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland? Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Neuregelungen?**

Die vorgeschlagenen Neuerungen bezüglich intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland sind vor allem vor dem Hintergrund der öffentlichkeitswirksamen Darstellung fachlich nicht zu verantwortender Angebote in den einschlägigen Medien als strategisch richtig einzuschätzen, da eine weitere Debatte dieser Art auch fachlich begründete Angebote auf Dauer diskreditiert hätten und nur noch sehr schwer durchführbar hätten werden lassen.

Mit der Klarstellung in § 27 SGB VIII wird ermöglicht, dass Hilfen zur Erziehung auch weiterhin im Ausland erbracht werden können, wenn im Hilfeplan und im Hilfeantrag die besondere Notwendigkeit der Auslandsmaßnahme dargelegt und der Ausschluss geeigneter Hilfen im Inland begründet werden kann. Intensivpädagogische Hilfen im Ausland können in Einzelfällen die notwendige und geeignete Hilfe darstellen, wenn die besonderen Rahmenbedingungen des Landes verbunden mit dem individuellen pädagogischen Konzept die Möglichkeit bieten, Kinder und Jugendliche zu erreichen, bei denen dies in Hilfesettings unter den Rahmenbedingungen des Inlands nicht gelingt bzw. gelungen ist. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Steuerungs- und Qualifizierungsinstrumente tragen zum einen durch das Fachkräftegebot im Sinne des § 72 Abs. 1 und die spezifischen Regelungen zu den Leistungsträgern den hohen Anforderungen an intensivpädagogische Maßnahmen Rechnung, lassen diese aber zum anderen trotz der Betonung ihres Ausnahmecharakters weiterhin als fachlich begründetes Angebot zu.

**4. Worin sehen Sie die Vor- und Nachteile der besonderen Zuständigkeitsregelungen des § 86 Abs. 6 SGB VIII? Welche Konsequenzen sind mit Streichung dieser Regelung zu erwarten?**

Fachliche Konzepte der Vollzeitpflege, die auf Dauer angelegt sind, wurden durch die bisherige Regelung des § 86 Abs. 6 SGB VIII in ihrer Umsetzung nicht unerheblich beeinflusst. Der festgestellte häufige Wohnortwechsel der Herkunftsfamilie und der damit wiederum verbundene häufige Zuständigkeitswechsel des öffentlichen Trägers hat immer wieder zu Verunsicherungen auf Seiten der Pflegeeltern und des Pflegekindes geführt und durch unterschiedliche Kostenerstattungsverfahren die Kontinuität des Pflegeverhältnisses durch aufwendige Regelungen belastet. Ob die Streichung dieser Regelung zu einer Entlastung des Pflegeverhältnisses führen wird, kann an dieser Stelle nicht eingeschätzt werden.