



Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner
Freie Universität Berlin
Arbeitsbereich Sozialpädagogik

Arnimallee 12
14195 Berlin

E-Mail Reinhard-Wiesner@t-online.de
Internet www.fu-berlin.de/sozialpaedagogik

Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

Berlin, den 02.06.2013

zu

1. Unterrichtung durch die Bundesregierung
Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland
-14.Kinder- und Jugendbericht –
und Stellungnahme der Bundesregierung
BT-Drucksache 17/12200
2. Antrag der Fraktion der SPD
Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche ermöglichen –
Konsequenzen aus dem 14.Kinder- und Jugendbericht ziehen
BT-Drucksache 17/13473

hier: Schriftliche Stellungnahme

Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an den Schwerpunkten, die in der Anhörung behandelt werden sollen. Sie wird aus der Position eines ständigen Gastes bei den Sitzungen der Sachverständigenkommission abgegeben. Soweit keine eigenen Ausführungen erfolgen, wird auf die schriftliche Stellungnahme einzelner Mitglieder der Sachverständigenkommission verwiesen.

1. Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe (Leistungsspektrum, Schnittstellen, personelle Situation der Jugendämter)

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, wonach sich der periodische Kinder- und Jugendbericht mit der Lage junger Menschen und den Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe befassen und darüber hinaus jeder



der dritte Bericht einen Überblick über die Gesamtsituation der Jugendhilfe vermitteln soll (§ 84 Abs. 1 SGB VIII), kommt der Bewertung der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe (Leistungsspektrum, Schnittstellen, personelle Situation der Jugendämter) zentrale Bedeutung zu. Zu Recht wird deshalb diesem Thema im Bericht ein eigenständiger Teil C gewidmet (S. 251-361).

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass im fachpolitischen Diskurs die Vielzahl spezifischer und zum Teil heterogener Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe stärker zusammenrückt und in der Praxis neue Formen von Leistungsangeboten entwickelt werden, wie zum Beispiel die Verknüpfung von Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen mit der Elternarbeit im Rahmen von Familienzentren, in der öffentlichen Wahrnehmung aber die Kinder- und Jugendhilfe (noch immer) weniger als eigenständiges Aufgabenfeld begriffen wird, sondern vor allem **zwei Themen** die öffentliche Aufmerksamkeit beherrschen:

- der **Ausbau der Kindertagesbetreuung** mit dem spezifischen Blick auf die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung ab dem 1. August 2013 sowie
- der **Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl** in den verschiedenen Aktionsformen – beginnend bei dem breiten Spektrum so genannter Früher Hilfen bis hin zu den staatlichen Interventionsmaßnahmen in Form der Inobhutnahme und dem (teilweisen) Entzug des Sorgerechts durch das Familiengericht – meist ausgelöst durch eine Gefährdungseinschätzung des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII.

Diese **Konzentration auf bestimmte Themen und Aufgabenbereiche** bleibt nicht ohne Folgen für die Entwicklung des Leistungsspektrums und vor allem die Entwicklung der Ausgaben. Den beträchtlichen Ausgabensteigerungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen und – auf niedrigerem Niveau – der Hilfen zur Erziehung stehen geringere Zuwachsraten



etwa im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit gegenüber. Insgesamt wächst damit die Sorge, dass die öffentliche Aufmerksamkeit für die beiden genannten Themen angesichts der weiterhin kritischen Finanzsituation vieler Kommunen dazu führt, dass die knappen Haushaltsmittel zu Gunsten dieser beiden Aufgaben umverteilt werden und damit die anderen Pflichtaufgaben, denen aber weder öffentliche Aufmerksamkeit gewidmet wird noch individuell einklagbare Rechtsansprüche gegenüber stehen, vernachlässigt werden.

Angesichts der primär den Kommunen auferlegten Finanzierungslast hat dies zur Folge, dass gerade in wirtschaftlich schwachen Kommunen, die häufig auch mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben, daraus resultierende erhöhte Bedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe nicht gedeckt werden können und sich damit der Teufelskreis im Hinblick auf Desintegration und Ausgrenzung verstärkt.

Die Kommission hat daher auch die **Konstruktion der Finanzverfassung des Grundgesetzes** in den Blick genommen. Das dort zu Grunde gelegte Prinzip der so genannten Vollzugskausalität (Art. 104a GG) weist die Kostenbelastung der Ebene zu, die die gesetzlichen Aufgaben auszuführen hat. Da die Länder die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe der kommunalen Selbstverwaltung zu gewiesen haben, sind diese Aufgaben in erster Linie aus den (Steuer) Einnahmen der Kommunen zu finanzieren. Zwar sehen die Verfassungen der einzelnen Bundesländer jeweils unterschiedliche Regelungen zum Ausgleich von gesetzlich bedingten Mehrbelastungen durch die Länder vor, eine volle Kompensation der Mehrkosten wird dadurch aber in den meisten Fällen nicht erreicht. Vor diesem Hintergrund schlägt die Sachverständigenkommission vor, dass in einem ersten Schritt Bund und Länder die Handlungsoptionen de constitutione lata ausschöpfen und sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe stärker finanziell engagieren (Kapitel 13. 2 S. 381 ff).



In einem zweiten Schritt sollte aber auch geprüft werden, ob die Kinder- und Jugendhilfe angesichts ihrer rechtlichen Struktur und ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung heute noch als **Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung** begriffen werden kann. Denn das der kommunalen Selbstverwaltung zu Grunde liegende Konzept der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung und der Abhängigkeit von der individuellen kommunalen Haushaltslage ist mit dem Charakter des Achten Buches Sozialgesetzbuch als einem kodifizierten Bereich des Sozialrechts und der gewachsenen öffentlichen Verantwortung für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen kaum noch vereinbar. Die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaften ist durch die gesetzlichen Vorgaben weitgehend eingeschränkt, so dass nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung gesetzlich vorgegeben oder mithilfe fachlicher Maßstäbe zu füllen ist. Eltern erwarten heute zu Recht über die kommunalen Einzugsbereiche hinaus wenn nicht gleiche so doch **vergleichbare Standards** - etwa in der Kindertagesbetreuung und bei der Bemessung der Elternbeiträge.

Damit gleicht die Qualifizierung der Kinder- und Jugendhilfe als Selbstverwaltungsaufgabe heute einer Fiktion, die durch die reale Entwicklung überholt wurde. Damit soll das kommunale Engagement in der Kinder- und Jugendhilfe bei den einzelnen Kreisen und Städten nicht in Zweifel gezogen werden, dennoch erscheint es geboten, nicht aus falsch verstandenem Prestigedenken die Augen vor der Realität zu verschließen und – etwa über die Qualifizierung der Kinder- und Jugendhilfe als eine kommunale Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis eine stärkere Mitverantwortung der Länder einzufordern.

Angesprochen ist damit aber auch der **Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers**, der im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bereits seit



der Verfassungsänderung im Jahre 1994 spürbar eingeeengt worden ist. So steht dem Bund das Recht zur Gesetzgebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nur zu, soweit auch die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundes nach Art. 72 GG gegeben sind (so genannte Erforderlichkeitsklausel). Diese Voraussetzungen sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr restriktiv gefasst worden. So ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur bereits bezweifelt worden, ob dem Bund angesichts der hohen Hürden die Kompetenz zum Erlass der letzten Änderungsgesetze (wie das Tagesbetreuungsausbaugesetz, Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz, Kinderförderungsgesetz) überhaupt zugestanden hätte (siehe zum Beispiel Jestaedt, Jugendamt 2005, Seite 61,65 ff).

Zu Recht fordert daher die Sachverständigenkommission, die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Kinder- und Jugendhilfe „zu schärfen“ und den Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge (ohne das Heimrecht) – Art. 74 Abs. 1 Nummer 7 GG - von der Anwendung der Erforderlichkeitsklausel auszunehmen, wie dies etwa bei den Sachgebieten des Bürgerlichen Rechts, zu denen auch das Kindschaftsrecht gehört, bisher schon der Fall ist (Kapitel 13.1, S. 375 f).

Im Hinblick auf das Leistungsspektrum der Jugendhilfe befasst sich die Kommission an verschiedenen Stellen in unterschiedlichen Kontexten auch mit der von der Freien und Hansestadt Hamburg ausgelösten Debatte über eine neue Architektur der Angebotslandschaft (S. 257 ff. , 262, 379). Der erste Vorstoß richtete sich dabei auf die **Abschaffung des subjektiven Rechts auf Hilfe zur Erziehung** mit dem Hinweis auf „sozial räumliche Angebote der Regelinfrastruktur“. Von einem verstärkten Einsatz dieser Angebote wird von den Protagonisten eine bessere Deckung von Hilfebe-



darfen und damit eine Entlastung bei den Kosten der Hilfe zur Erziehung erwartet.

Die Kommission unterstreicht die Notwendigkeit, das Angebotsspektrum und die Rechtsgrundlagen immer wieder einer kritischen Prüfung zu unterwerfen, macht jedoch deutlich, dass die den sozialraumorientierten Ansätzen zugeschriebenen Wirkungen in keiner Weise belegt sind und warnt davor, sozialräumliche Angebote gegen subjektive Rechte auf bestimmte Hilfen auszuspielen. Sie weist zudem darauf hin, dass die am Subjekt orientierten und vielfach mit Rechtsansprüchen hinterlegten Hilfen und Angebote methodisch schon immer neben der Einzelfallarbeit durch gruppenbezogene und gemeinwesen – bzw. sozialraumbezogene Ansätze bestimmt sind (Kap. 8. 5, S. 259). Nicht nur vor dem Hintergrund der Forderung nach einer stärkeren Verankerung von Kinderrechten (Kap. 13.1.3, S. 379), sondern auch im Hinblick auf die zentrale Bedeutung von Hilfe zur Erziehung als ein dem staatlichen Eingriff in das Elternrecht vorrangiges Instrument des elternunterstützenden Kinderschutzes kommt dem einklagbaren **Anspruch auf Hilfe zur Erziehung verfassungsrechtliche Relevanz** zu.

2. Online aufwachsen – Medienverhalten von Kindern und Jugendlichen im Wandel

Insoweit wird auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Dr. Christian Lüders verwiesen.

3. Eigenständige Jugendpolitik

Insoweit wird ebenfalls auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Dr. Christian Lüders verwiesen.



4. Kinderrechte

Ergänzend zu den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Dr. Wabnitz soll an dieser Stelle näher auf die Forderung der Kommission eingegangen werden, **Beratungs- und Schlichtungsstellen (Ombudschaften) in der Kinder- und Jugendhilfe** zu implementieren (Kapitel 13.1.4, S. 379).

Aus verschiedenen strukturellen Gründen, die die Kommission im Einzelnen benennt, machen die leistungsberechtigten Personen von den ihnen im SGB VIII zu erkannten Rechten nicht in der vom Gesetzgeber verfolgten Absicht Gebrauch. Vielfach befinden sie sich häufig in einer Not- und Konfliktsituation und sehen sich der Behörde Jugendamt und ihren Fachkräften unterlegen („strukturelle Machtasymmetrie“). Das in den Medien im Kontext der Kinderschutzdebatte verbreitete Bild vom Jugendamt als einer Kontroll- und Eingriffsbehörde macht es vielen Eltern schwer, sich Fachkräften anzuvertrauen und Hilfe zu suchen. Vor diesem Hintergrund haben sich in den letzten Jahren verschiedene Initiativen mit dem Ziel entwickelt, dem in den skandinavischen Ländern entwickelten Gedanken der Ombudschaft auch in der Kinder- und Jugendhilfe Geltung zu verschaffen. Ihr Ziel ist es, die Rechte der Betroffenen, also der Eltern, Kinder und Jugendlichen bzw. der jungen Volljährigen, zu sichern und sie zu diesem Zweck im Hilfeprozess zu begleiten.

Die Kommission hält die Etablierung solcher unabhängigen ombudschaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien im Bereich der Kinder und Jugendhilfe für notwendig. Sie empfiehlt, solche Stellen jeweils dezentral bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe einzurichten und sie organisatorisch dem Jugendhilfeausschuss zuzuweisen. Als ersten Schritt empfiehlt die Kommission eine modellhafte Einführung solcher Stellen in ausgewählten Jugendämtern auf-



grund einer Anschubfinanzierung durch den Bund und die jeweils beteiligten Länder (Kap. 13.1. 4, S. 380). (Nur) Auf diese Weise ist eine unmittelbare, persönliche und ortsnahe Beratung und Begleitung in Hilfeprozessen und eine Verständigung bei kontroversen Auffassungen zwischen Leistungsadressaten und Fachkräften möglich.

Darüber hinaus sollte der Vorschlag im Entschließungsantrag der SPD-Fraktion vom 14. Mai 2013 aufgegriffen werden, auf der **Bundesebene eine Ombudsperson bzw. einen Beauftragten zur Sicherung der Kinderrechte** nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten oder des Patientenbeauftragten einzurichten (Bundestagsdrucksache 16/13473 S. 3). Auf diese Weise könnte der Auftrag der UN-Kinderrechtskonvention, dem Kindeswohlvorrang Geltung zu verschaffen (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK) auf der Bundesebene wirkungsvoll umgesetzt werden.

5. Handlungsempfehlungen an Politik und Gesellschaft

Insoweit wird auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Professor Dr. Dr. Reinhard Wabnitz verwiesen.

6. Weitere Themen

Für die weitere fachpolitische Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe erscheint neben dem Thema Wirkungsorientierung, zu dem Wolfgang Trede Stellung nimmt, vor allem das Thema „**Große Lösung und Inklusion**“ bedeutsam, das die Sachverständigenkommission im Kapitel 13.1.2 (Buchstabe b: Zusammenführung der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe) sowie im Kapitel 12.3 (Inklusion) aufgreift und das auch Gegenstand des Entschließungsantrags der SPD-Fraktion vom 14. Mai 2013 ist (Bundestagsdrucksache 17/13473 S. 5 ff.) ist.



Während die Zusammenführung der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe bereits ein Thema war, das in der zwanzigjährigen Debatte um die Reform des Jugendhilferechts in den siebziger und achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts diskutiert worden ist und mit der so genannten "kleinen" Lösung einen ersten, wenn auch unzureichenden Umsetzungsschritt erfahren hat (§ 35 a SGB VIII) , hat die Debatte um das Konzept der Inklusion erst mit der Verabschiedung bzw. Ratifizierung der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit einer Behinderung im Jahre 2009 eingesetzt.

Ausgehend von der Prämisse, dass für die Entscheidung über die Allokation der Hilfen für junge Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigung die **Lebenslage Kindheit und Jugend** und nicht die Art und Weise der Beeinträchtigung handlungsleitend sein muss, hatte sich bereits die Sachverständigenkommission zum 13. Kinder- und Jugendbericht und noch eindeutiger die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht (BT-Drucksache 16/ 12860 v. 30.4.2009) zur großen Lösung, also für die Gesamtverantwortung der Kinder- und Jugendhilfe für Leistungen an alle jungen Menschen unabhängig von der Art der jeweiligen Beeinträchtigung ausgesprochen.

Die Sachverständigenkommission zum 14. Kinder und Jugendbericht unterstreicht diese Forderung und empfiehlt, die Zusammenführung der Hilfen offensiv anzugehen (Seite 377).

Soll jedoch das Ziel, nämlich die bestmögliche Förderung der Entwicklung alle jungen Menschen unabhängig von der Art der Beeinträchtigung erreicht werden, so müssen dafür verschiedene **Rahmenbedingungen** erfüllt werden, die die Kommission im Einzelnen benennt. Dazu zählt neben



einer entsprechenden Finanzausstattung der **Jugendämter** vor allem auch eine Erweiterung der fachlichen Kompetenzen im Hinblick auf die neuen fachlichen Anforderungen bei der Feststellung von (spezifischen) Bedarfen von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen. Im Hinblick auf den Aufgaben- und Bedeutungszuwachs zweifelt die Kommission zu Recht daran, ob Jugendämter mit einem Einzugsbereich von 20.000 Einwohnern, wie sie in kreisangehörigen Städten einzelner Bundesländer etabliert worden sind, diese Aufgaben bewältigen können. Aber auch auf die **Leistungserbringer**, die bisher mit den Trägern der Sozialhilfe zusammengearbeitet haben, kommen neue Aufgaben zu. Sie müssen nun nicht nur bereit sein, den rechtlichen und fachlichen Vorgaben für die Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe – allen voran der Hilfestellung über das Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) – zu folgen, sondern ihr zum Teil sehr spezialisiertes Angebot flexibler und an den individuellen Bedarfen orientiert ausrichten. Schließlich bedarf es auch einer **Harmonisierung der Kostenbeteiligung**. So ist bis heute die Heranziehung von Eltern und jungen Menschen zu den Kosten der Leistungen in der Jugendhilfe nach dem SGB VIII und in der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII unterschiedlich ausgestaltet. Dabei wird es darauf ankommen, eine Lösung zu finden, die einerseits die Eltern, deren Kinder oder Jugendliche diese Leistungen auf der Grundlage des SGB XII erhalten haben, künftig nicht generell schlechter stellt, andererseits aber auch die Kostenbelastung für die kommunalen Haushalte im Blick zu haben.

Wird also bereits die Realisierung der großen Lösung - neben Fragen der leistungsrechtlichen Ausgestaltung wie etwa der Anspruchsinhaberschaft (Kind, Jugendlicher und/oder Eltern) - mit erheblichen Herausforderungen verbunden sein, so gehen die **Implikationen des Inklusionsprinzips** weit über eine "Flurbereinigung" der Schnittstellen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe hinaus. So ist wie - die Kommission feststellt -



das Konzept der Inklusion zum einen radikaler und weiter gehend als das der Integration, indem es ein anderes Bild von der Verschiedenheit der Menschen zu Grunde legt.

Die **Herausforderung des Inklusionsansatzes** richtet sich somit an alle Leistungssysteme – bis hin zu der Frage, ob es neben den künftig inklusiv auszubauenden Regelsystemen überhaupt noch eines speziellen Leistungssystems für Menschen mit einer spezifischen Beeinträchtigung bedarf. Allerdings ist eine Schließung von Sondereinrichtungen nur bei gleichzeitiger Qualifizierung der bisherigen Regeleinrichtungen verantwortbar.

Für die Kinder- und Jugendhilfe bedeutet dies jedenfalls, wie die Kommission feststellt, den gesamten Leistungskatalog des SGB VIII auf den Prüfstand zu stellen und sich Gewissheit zu verschaffen, ob alle Leistungsangebote auch die Anforderungen und Bedürfnisse der jungen Menschen mit Beeinträchtigung im Blick haben. Insbesondere die Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe müssen ihre inklusive Kraft deutlich erhöhen. So müssen etwa Kindertagesstätten so qualifiziert und konzeptionell ausgestattet sein, dass Einzelintegrationshilfen auf der Grundlage von § 35 a SGB VIII künftig die absolute Ausnahme darstellen (S. 370).

Nicht zu unterschätzen ist dabei aber auch, dass das Ziel einer inklusiven Gesellschaft nicht nur verlangt, Barrieren im Alltag abzubauen, sondern auch in den Köpfen der Menschen. Inklusion kann nicht von oben verordnet werden, sondern nur gemeinsam gestaltet werden. Dazu bedarf es in einer Gesellschaft, die auf Schnelligkeit, Schönheit und Effizienz ausgerichtet ist, eines erheblichen Mentalitätswandels.

Prof.Dr.Dr.h.c Reinhard Wiesner