

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 53

**Verändertes Kinder- und
Jugendhilferecht und
seine Auswirkungen
auf die Praxis**

**Die Umsetzung aktueller
Gesetzesänderungen
im SGB VIII**

**Dokumentation der Fachtagung
vom 22. bis 24. Juni 2005
in Berlin**

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin · Telefon 030 39001-0 · Telefax 030 39001-100
Fachtagungen Jugendhilfe
Telefon 030 39001-136 · Telefax 030 39001-146 · e-mail: agfj@vfk.de · Internet: www.vfk.de/agfj

Diese Fachtagung wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Impressum:

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin

Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion, Layout und Satz:

Dörte Jessen

Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Berlin 2005

Hinweise zur Download-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Es besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	7
KERSTIN LANDUA <i>Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe, Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin</i>	
<u>Fachreferat</u>	
Die Intention des Gesetzgebers im Hinblick auf den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe	15
MINISTERIALRAT PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilferecht, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin</i>	
Positionen zum Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht...	
... des Deutschen Städtetages	42
REGINA OFFER <i>Referentin für Grundsicherung für Erwerbsfähige, Arbeitsmarktpolitik und Kinder- und Jugendhilfe, Deutscher Städtetag, Berlin</i>	
... der Länder	47
MINISTERIALRÄTIN KARIN REISER <i>Leiterin des Referats Jugendpolitik, Jugendhilfe im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München</i>	
... der Kommunen	52
DR. PETER MARQUARD <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.</i>	
... der Freien Träger	63
KARL SPÄTH <i>Referent für Erziehungshilfen im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands, Stuttgart</i>	
<u>Fachforen</u>	
Forum 1: § 22-24 SGB VIII – Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	
Qualitätsaspekte bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	72
DR. HANS-RUDOLF LEU <i>Leiter der Abteilung Kinder und Kinderbetreuung, Deutsches Jugendinstitut e.V., München</i>	

Förderung in Kindertagespflege	82
DORIS BENEKE <i>Wissenschaftliche Referentin, Arbeitsfeld Tageseinrichtungen für Kinder, Bildung und Jugendhilfe, Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut, Diakonisches Werk der EKD e.V., Berlin</i>	
Flexibilität und Kindeswohl/Zuverlässigkeit von Angeboten	92
PEGGI LIEBISCH <i>Bundesgeschäftsführerin des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV), Berlin</i>	
Forum 2: § 36 SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung	
Ein Jugendamt zwischen Gesamtverantwortung und Steuerung im Sozialraum – am Beispiel des Leistungsbereiches Hilfen zur Erziehung	99
DR. SIEGFRIED HALLER, <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig</i>	
Jugendamt als Leistungsträger nur Kostenträger? Das Hilfeplanverfahren als Instrument des Verbraucherschutzes? Steuerung durch das Jugendamt und niedrigschwelliger Zugang	
Steuerungsverantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht	111
CHRISTIAN GRUBE <i>Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg</i>	
Steuerungsverantwortung aus Sicht des öffentlichen Trägers	118
DR. PETER MARQUARD <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Freiburg</i>	
Steuerung über Kostenbeiträge (stationäre und ambulante Hilfen)	131
ALFONS WISSMANN <i>Fachbereichsleiter Kinder, Jugend und Familie, Jugendamt Gelsenkirchen</i>	
§ 27 SGB VIII – Steuerung intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland	142
HEIKE LORENZ <i>Sozialpädagogin und Sozialmanagerin bei Wellenbrecher e.V. Dortmund, 1. Vorsitzende des Bundesverbandes Erlebnispädagogik</i>	
Forum 3: § 8a, § 61 ff., § 42 SGB VIII - Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl	
§ 8a SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, § 61 ff. SGB VIII – Schutz der Sozialdaten	158
JOHANNES SCHMITT-ALTHAUS <i>Leitung des Beratungszentrums West, Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart</i>	

§ 42 – Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen	165
HERBERT GRÄßER <i>Abteilungsleiter, Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart</i>	
Sowohl als auch statt entweder oder – Jugendhilfe zwischen Schutzauftrag und Beziehungsangebot im Kontakt zu Eltern bei Kindeswohlgefährdung	172
RENATE BLUM-MAURICE <i>Fachleiterin, Kinderschutzzentrum Köln</i>	
Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen	185
RAINER KRÖGER <i>Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V. (AFET), Vorstand, Diakonieverbund Schweicheln e.V., Hiddenhausen</i>	
Forum 4: § 35a SGB VIII – Anerkennung des Hilfebedarfs behinderter Kinder?	
Einleitung	192
PROF. DR. JÖRG M. FEGERT <i>Ärztlicher Direktor der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/ Psychotherapie, Universitätsklinikum Ulm</i>	
Der Förderauftrag von Schule	197
DIETER REICH <i>Schulamtsdirektor, Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss</i>	
1. Zusammenfassung der Diskussion	210
PROF. DR. JÖRG M. FEGERT	
Der § 35a SGB VIII und der Förderauftrag von Schule	212
PETER ANNACKER <i>Leiter der Jugend- und Familienhilfe, Kreisjugendamt Neuss</i>	
2. Zusammenfassung der Diskussion	231
PROF. DR. JÖRG M. FEGERT	
Der § 35a SGB VIII und die Kinder- und Jugendpsychiatrie	232
DR. WILHELM ROTTHAUS <i>Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Bergheim</i>	
Die „Große Lösung“ und die Weiterentwicklung des SGB IX	243
KARL-HERMANN HAACK <i>Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Berlin</i>	
3. Zusammenfassung der Diskussion	248
PROF. DR. JÖRG M. FEGERT	

Ergebnisberichte der Fachforen

Für das Forum 1: 251

BARBARA BÜTOW

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Klinik für Kinder- und
Jugendpsychiatrie/Psychotherapie, Universitätsklinikum Ulm*

Für das Forum 2: 256

DR. SIEGFRIED HALLER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig

Für das Forum 3: 262

DR. THOMAS MEYSEN

*Fachlicher Leiter, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht
(DIJuF), Heidelberg*

Für das Forum 4: 268

KARL SPÄTH

*Referent für Erziehungshilfen im Diakonischen Werk der
Evangelischen Kirche Deutschlands, Stuttgart*

Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik?

Ein Streitgespräch zwischen Fachexperten 274

Moderation: TISSY BRUNS

Leitende Redakteurin beim Berliner Tagesspiegel

Gesprächspartnerinnen und -partner:

RAINER KRÖGER

*Vorsitzender der AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V., Hannover,
Vorstand, Diakonieverbund Schweicheln e.V., Hiddenhausen*

ANNE LÜTKES

*Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen
Landtag, Kiel*

PROF. DR. UTA MEIER-GRÄWE

*Professorin für Wirtschaftslehre des Privathaushaltes und
Familienwissenschaften, Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und
Verbrauchsforschung, Justus-Liebig-Universität Gießen*

PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH

Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V., München

DR. MANFRED WIENAND

*Beigeordneter für Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit und Recht,
Deutscher Städtetag, Köln*

Literaturhinweise 291

Vorwort

Es war einfach spannend.

Wann passiert es einem Veranstalter schon mal, dass der Tagungstermin genau so fällt, dass während der drei Veranstaltungstage und dem dort geplanten fachlichen Austausch parallel auch politische Entscheidungen fallen, die wegweisend für die weitere praktische Arbeit der an dieser Tagung teilnehmenden Fachkräfte aus der Kinder- und Jugendhilfe sind? Wann hat man schon mal das Glück, Referentinnen und Referenten dabei zu haben, die entweder diesen Prozess aktiv beratend begleitet haben oder die vom Tagungsgeschehen zu den beratenden Ausschüssen und zurück wechseln, neueste Meldungen mitbringen, diese „in die Diskussion werfen“ und fachkompetent kommentieren können? Umso interessanter war natürlich, neben der erwarteten fachlichen Diskussion, dann auch das Abstimmungsergebnis des federführenden Ausschusses im Bundesrat über das KICK und am Tag danach das des Finanzausschusses zu erfahren, deren Tendenz auf eine Verabschiedung des Gesetzes noch vor der parlamentarischen Sommerpause hindeutete...

Diese Tagung fand vom 22. bis 24. Juni 2005 in Berlin im Ernst-Reuter-Haus zum Thema „Verändertes Kinder- und Jugendhilferecht und seine Auswirkungen auf die Praxis. Die Umsetzung aktueller Gesetzesänderungen im SGB VIII“ statt und wurde von 250 interessierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der öffentlichen und freien Jugendhilfe besucht.

Der Anlass dieser Tagung

Am 01. Januar 2005 ist das „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG)“ in Kraft getreten. Die parlamentarische Beratung des zweiten Teils der aktuellen Gesetzesänderungen, das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)“, war zum Tagungstermin zwar noch nicht abgeschlossen, aber absehbar in der Endberatungsphase.

Bekannt ist, dass mit diesen beiden Gesetzen, TAG + KICK, der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und deren frühe Förderung erreicht werden soll sowie eine verbesserte Steuerung, Verwaltungsvereinfachung und mehr Wirtschaftlichkeit der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Anliegen der Tagung war es, über die Neuregelungen, die im TAG und im KICK festgeschrieben sind, zu informieren und über deren Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe zu diskutieren, damit sich die Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe schnell damit vertraut machen und fachkompetent damit umgehen können.

Das Einführungsreferat zu dieser Tagung, in dem noch einmal die Intentionen des Gesetzgebers im Hinblick auf den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vorgestellt wurden, hielt so auch folgerichtig Ministerialrat Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner, der maßgeblich an dieser Novellierung beteiligt war.

Im Anschluss daran positionierten sich zu diesen gesetzlichen Neuregelungen Regina Offer für den Deutschen Städtetag, Ministerialrätin Karin Reiser aus (bayerischer) Ländersicht, der Freiburger Jugendamtsleiter Peter Marquard stellvertretend für die Kommunen sowie Karl Späth vom Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands für die freien Träger. Es folgte gemeinsam mit allen Referentinnen und Referenten eine von Prof. Dr. Johannes Münder, Technische Universität Berlin, moderierte Plenumsdiskussion.

Der Bund macht die Gesetze, die Kommunen müssen bezahlen ...?

Dies war ein Grundtenor, eine Sorge vieler Fachkräfte, die während der beiden Arbeitstage immer wieder formuliert wurde. Das galt insbesondere in Bezug auf die Umsetzung des Ausbaus der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Diese soll bekanntermaßen mit frei werdenden Mitteln aus der Hartz IV-Reform bezahlt werden, was aus vielerlei Gründen, unter anderem wegen der viel höheren Zahl der Bedarfsgemeinschaften als anfangs geschätzt, nun problematisch erscheint. Die angestrebten Einsparungspotenziale werden von vielen Kommunen bezweifelt. Wie damit umgehen? Schwierige Fragen für die Praxis.

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen Neuregelungen im TAG und im KICK fand dann am zweiten Arbeitstag in vier verschiedenen Foren zu folgenden Themen statt:

- § 22-24 SGB VIII – Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege;
- § 36a SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung;
- § 8a; § 61 ff; § 42 SGB VIII – Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl und
- § 35a SGB VIII – Anerkennung des Hilfebedarfs seelisch behinderter Kinder.

Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik?

Der dritte Arbeitstag war dann zum einen von der Berichterstattung aus den Foren bestimmt. Zum anderen gab es zum Abschluss ein von Tissy Bruns, Leitende Redakteurin beim Berliner Tagesspiegel, moderiertes Streitgespräch zum Thema: „Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik?“ Hier gab es natürlich viele interessante O-Töne zu hören, unter anderem sagte am Ende dieser Veranstaltung Tissy Bruns:

„Es ist jetzt fünf vor Eins und ich muss jetzt die Frage stellen, was wir denn gelernt haben oder mitnehmen. Wenn ich zwei große Leitplanken nennen darf, dann ist die eine sicher der Bedeutungszuwachs (der Kinder- und Jugendhilfe), die andere ist unbestreitbar die Tatsache, die hier verschiedentlich genannt worden ist, es wird fiskalisch gesteuert oder das Geld begrenzt. Letztlich wird es dann immer sehr konkret, wenn es ins Einzelne geht, in diesem Zwischenfeld sind viele sehr gute Vorschläge und Ideen ge-

macht worden, wie in diesem Spannungsfeld mit neuen Wegen, neuen Mitteln Prävention, Frühförderung, auch neue Wege gegangen werden können.“

Es ist passiert!

In der letzten Beratung des Bundesrates am 08. Juli 2005 vor der parlamentarischen Sommerpause ist das KICK einstimmig verabschiedet worden. Nun heißt es, die neuen gesetzlichen Vorgaben in die Praxis umzusetzen, um sich vielleicht in einem Jahr wieder in Berlin, im Ernst-Reuter-Haus zu treffen und dann erneut über die dann – realen – Auswirkungen auf die Praxis zu sprechen.

Aber bevor wir bereits jetzt ans nächste Jahr denken, sei an dieser Stelle erst mal allen Referentinnen und Referenten sehr für ihre engagierte Mitwirkung an dieser Tagung gedankt.

KERSTIN LANDUA

*Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe
Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin*

Dargestellte Personen auf der ersten Bildseite, oben links beginnend:

KARL SPÄTH, DR. PETER MARQUARD, KARIN REISER, REGINA OFFER, DR. ROLF-PETER LÖHR, PROF. DR. JOHANNES MÜNDER, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, REGINA OFFER, DR. PETER MARQUARD, KARIN REISER, KARL SPÄTH

Dargestellte Personen auf der zweiten Bildseite, oben links beginnend:

DR. HANS-RUDOLF LEU, GISELA ERLER, PEGGI LIEBISCH, PROF. DR. JOHANNES MÜNDER, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, KARL SPÄTH, PROF. DR. JÖRG FEGERT, KARL HERMANN HAACK, DIETER REICH, KERSTIN LANDUA, DR. SIEGFRIED HALLER, JOHANNES SCHMITT-ALTHAUS, RENATE BLUM-MAURICE, DR. CHRISTINE MAIHORN, DR. SIEGFRIED HALLER, DORIS BENEKE, DR. HANS-RUDOLF LEU, HERBERT GRÄßER, DR. MANFRED WIENAND, JUTTA STRUCK, RITA RABE, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, CHRISTIAN GRUBE, RENATE BLUM-MAURICE

Dargestellte Personen auf der dritten Bildseite, oben links beginnend:

DR. SIEGFRIED HALLER, BARBARA BÜTOW, PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH, DR. MANFRED WIENAND, DR. PETER MARQUARD, DR. ROLF-PETER LÖHR, KARIN REISER, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, DR. PETER MARQUARD, DR. THOMAS MEYSEN, KARIN REISER, REGINA OFFER, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, DR. MANFRED WIENAND, DR. SIEGFRIED HALLER, RAINER SCHWARZ

Dargestellte Personen auf der vierten Bildseite, oben links beginnend:

TISSY BRUNS, DR. MANFRED WIENAND, PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH, ANNE LÜTKES, PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER, BARBARA BÜTOW, PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH, PROF. DR. UTA MEIER-GRÄWE, DR. MANFRED WIENAND, PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH, ANNE LÜTKES, TISSY BRUNS, RAINER KRÖGER, ULRIKE GEBELEIN, PROF. DR. UTA MEIER-GRÄWE, DR. THOMAS MEYSEN

Fotoseite 1

Fotoseite 2

Fotoseite 3

Fotoseite 4

Die Intention des Gesetzgebers im Hinblick auf den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

MINISTERIALRAT PROF. DR. DR. H.C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilferecht, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Meine Damen und Herren, wie Sie sicher wissen, hat der Verein für Kommunalwissenschaften mit dem Bundestag und mit dem Bundesrat eine Vereinbarung getroffen, das Gesetzgebungsverfahren zum KICK so rechtzeitig zu beenden, dass wir heute auf dieser Tagung über das Ergebnis sprechen können. Der Bundestag hat sich einigermaßen an die Vereinbarung gehalten, aber wie Sie wissen, kam dann die Ankündigung des Bundeskanzlers dazwischen, die Vertrauensfrage zu stellen, mit der erwarteten Folge, dass dann auch das Parlament aufgelöst wird. Diese unerwarteten Ereignisse wirken natürlich auch auf das Schicksal des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes ein.

Sie alle haben sicherlich festgestellt, dass das Kinder- und Jugendhilferecht in den letzten zwei Jahren relativ häufig auf der parlamentarischen Bühne zu sehen war. Nun kann man sich einerseits zwar darüber freuen, dass unser Gebiet so wichtig ist, wenn man aber die Hintergründe und Zusammenhänge kennt, muss man eher skeptisch sein und sich fragen, welche Intentionen eigentlich damit verfolgt werden. Geht es um fachliche Innovation oder geht es eher um andere Aspekte, wie Kosteneinsparung und Leistungsreduktion usw.?

Ich möchte Ihnen zunächst eine Übersicht über die politischen Vorhaben geben, die uns in der letzten Zeit beschäftigt haben und zum großen Teil noch weiter beschäftigen werden (**Abbildung 1**).

Entwicklungen auf der rechtlichen Ebene

- Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission)
- Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)
- Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)
- Der Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG)
- Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des SGB VIII

Abbildung 1

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Da ist zunächst unter dem allgemeinen Thema Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung die so genannte **Föderalismuskommission**, die ja zunächst erst mal wieder zum Erliegen gekommen ist. Ich gehe aber davon aus, dass das Thema nach einer neuen Zusammensetzung des Parlaments wieder aufgenommen wird, da dieses Thema Relevanz für die Kinder- und Jugendhilfe hat.

Das **Tagesbetreuungsausbaugesetz** ist als erster Teil des ehemaligen Regierungsentwurfs im Dezember verabschiedet worden und im Januar in Kraft getreten. Insoweit sprechen wir über ein in der Tat verabschiedetes Gesetz.

Der Entwurf des **Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe**, der als zweiter Teil des ursprünglichen Tagesbetreuungsausbaugesetzes die Kurzbezeichnung KICK erhalten hat, ist zum Teil Antwort auf das so genannte KEG, auf den Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich. Der Entwurf des KICK ist vom Bundestag verabschiedet und wird zurzeit im Bundesrat besprochen. Der Entwurf des KEG ist gleichzeitig mit dem KICK im Bundestag beraten worden, ist dort aber erwartungsgemäß mit der Mehrheit abgelehnt worden. Das ist also nicht mehr Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens. Es ist natürlich möglich, Inhalte des KEG in das noch schwebende Verfahren des KICK wieder mit einzubringen.

Am Ende dieser Auflistung steht der Entwurf eines **Gesetzes zur Änderung des SGB VIII**. Das ist eine sehr neutrale Bezeichnung. Dahinter versteckt sich ein Gesetzentwurf des Bundesrates, eine Initiative des Landes Hessen, mit dem Ziel, die Aufsicht über Einrichtungen, die von extremistischen Trägern betrieben werden, effektiver auszugestalten. Auch dieser Gesetzentwurf ist inzwischen im Bundestag abgelehnt worden, aber der Inhalt ist in das KICK aufgenommen worden.

1. Föderalismuskommission

Das Ziel dieser Föderalismuskommission ist die Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern (**Abbildung 2**). Die Bundesgesetzgebung leidet darunter, dass so viele Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, gleichzeitig beklagen die Länder, dass sie im Grunde keine Kompetenzen mehr hätten, weil der Bund eben die meisten Kompetenzen an sich gezogen hätte.

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

- Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern
- Forderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe von Seiten der Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)
- Verzicht des Bundes auf die Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen sowie auf Regelungen zur Einrichtung von Behörden (Art. 84 Abs. 1 GG)

Abbildung 2

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Die Länder sind bereit, auf Mitwirkungsrechte im Bundesrat bei Bundesgesetzen zu verzichten, wenn sie als Kompensation mehr eigenständige Gesetzgebungskompetenzen bekommen. Bei diesem Gerangel um die Gesetzgebungskompetenzen spielte und spielt eben auch der Kompetenztitel eine Rolle, der die Grundlage für die Bundeskompetenz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7: „Öffentliche Fürsorge“. Die Verhandlungen sind nicht abgeschlossen, daher kann man nicht über ein abgeschlossenes Ergebnis reden. Nach dem letzten Stand behält der Bund seine konkurrierende Kompetenz bei. Aber: und darauf muss man hinweisen, im Rahmen seiner Kompetenzen, zum Beispiel in der öffentlichen Fürsorge, hat er auch die Möglichkeit, die Einrichtung von Behörden zu regeln. Bisher war es ihm auch möglich, Aufgaben den kommunalen Gebietskörperschaften unmittelbar zuzuordnen, mit dem Problem, dass die Kommunen vom Bund Gesetze zugeordnet bekamen, sich aber bei den Ländern nicht auf das Konnexitätsprinzip berufen konnten.

Diese Möglichkeit, die Kreise und Städte zu örtlichen Trägern zu bestimmen, wird der Bund nach dem jetzigen Stand des Verfahrens künftig nicht mehr haben. Vermutlich hat der Bund auch nicht mehr die Möglichkeit, die Kommunen dazu zu verpflichten, Jugendämter einzurichten und entscheiden zu dürfen, dass diese Jugendämter zweigliedrig zu organisieren sind. Die Kompetenz für die Aufgabenzuteilung bliebe im Wesentlichen auf der Bundesebene, aber in Bezug auf die organisatorischen Fragen und vor allem die Zuordnung unmittelbar zur kommunalen Ebene wird sich voraussichtlich einiges ändern. Die Frage ist natürlich: Was machen die Länder? Alle 16 Länder könnten sagen, wir regeln das als Landesrecht. Davon ist aber nicht auszugehen. Es wird unterschiedliche landesrechtliche Regelungen geben, wahrscheinlich auch zur Organisation des Jugendamts, oder aber die Länder enthalten sich einer Regelung und geben das völlig in die kommunale Organisationshoheit. Darin stecken noch viel Diskussionsstoff und noch viele Gelegenheiten für Tagungen des VfK speziell zu diesem Thema.

2. Tagesbetreuungsausbaugesetz

Wenden wir uns dem Tagesbetreuungsausbaugesetz zu, das bereits in Kraft getreten ist. Das Gesetz ist der inhaltlich kleinere Teil des ursprünglichen Regierungsentwurfs (**Abbildung 3**).

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz ist in Kraft

- Aufspaltung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung in
 - einen zustimmungsfreien und
 - einen zustimmungspflichtigen Teil
- Verabschiedung des zustimmungsfreien Teils in 2. und 3. Lesung am 28.10.2004 im Bundestag
 - Vermittlungsverfahren und Einspruch des Bundesrates
 - Zurückweisung des Einspruchs durch die Bundestagsmehrheit
 - Inkrafttreten am 1. Januar

Abbildung 3

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Der Bundestag hat sich, als abzusehen war, dass der Bundesrat insbesondere dem Teil „Ausbau der Tagesbetreuung unter drei Jahren“ nicht zustimmen wird, dafür entschieden, den Gesetzentwurf in einen zustimmungsfreien und einen zustimmungspflichtigen Teil aufzuteilen. Das ist ein Verfahren, das es schon in anderen Gesetzen gegeben hat. Angemerkt muss aber werden, dass der Teil „Ausbau der Tagesbetreuung“, der stärkere Leistungsverpflichtungen für die Länder und Kommunen vorsieht, für sich nicht zustimmungspflichtig ist, weil das Grundgesetz die Zustimmungspflicht an andere Kriterien anknüpft: Verfahrensregelung, Behördenzuständigkeit usw. Daher lag es strategisch nahe, das zu teilen, weil man auf die Art und Weise das Gesetz verabschieden konnte.

Die Ablehnung der Länder, insbesondere der Oppositionsländer bezog sich weniger auf die Inhalte des Ausbaus der Tagesbetreuung, sondern im Wesentlichen auf die Finanzierungsfrage, die auch wieder Gegenstand einer eigenen Tagung sein könnte. Die Vorstellung der Koalitionsfraktionen, dass es über Hartz IV bei den Kommunen zu entsprechenden Einsparungen käme, die dann für die Tagesbetreuung aufgewendet werden könnten, haben sich offensichtlich nicht erfüllt. Somit stellt sich die Frage, wo nun eigentlich das Geld dafür ist. Diese Koppelung hat sich als unglücklich erwiesen.

2.1 Ziele des Tagesbetreuungsausbaugesetzes

Der Bundestag hat den ersten Teil im Oktober 2004 verabschiedet, es gab dann, das ist in der Verfassung so vorgesehen, auch hier ein Vermittlungsverfahren, der Bundesrat hat Einspruch eingelegt, der Einspruch konnte mit der Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden und dieses Gesetz ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten.

Die Ziele des Tagesbetreuungsausbaugesetzes sind:

- Formulierung gemeinsamer Qualitätsmerkmale für Tageseinrichtungen und Tagespflege (§ 22),
- Qualitätsentwicklung in Tageseinrichtungen (§ 22a),
- Aufwertung der Tagespflege (§ 23),
- Konkretisierung der Pflicht zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots (§ 24),
- Übergangsregelung für die alten Länder (§ 24a).

Es geht in der Sache um eine Novelle zum SGB VIII, wenn auch mit einem anderen Titel. Das SGB VIII wird im Wesentlichen in den §§ 22-26 geändert, die sich mit unserem Thema befassen; außerdem an den Punkten § 69 und § 74a. Daher findet sich hier insgesamt eine etwas geänderte Struktur, weil der neue § 22 Tageseinrichtungen und Tagespflege umfasst. In dem neuen § 22 sollten gemeinsame Qualitätsmerkmale für Tageseinrichtungen und Tagespflege geregelt werden. Weil es spezifische Anforderungen an Tageseinrichtungen gibt und spezifische an Tagespflege, müssen über diese allgemeinen Grundsätze hinaus spezifische, ergänzende Regelungen in den nachfolgenden Paragraphen geregelt werden. Dafür ist im Hinblick auf die Tageseinrichtungen ein § 22a eingefügt worden. Der § 23 ist inhaltlich im Hinblick auf die Tagespflege neu geregelt worden.

Die inhaltlich wichtigsten Aussagen trifft der § 24, der sich bisher nur mit den Tageseinrichtungen befasst hat, mit dem Rechtsanspruch und dieser objektiv rechtlichen Vorhaltepflcht für Kinder unter drei Jahren und für Kinder im schulpflichtigen Alter. Der § 24 regelt jetzt den Zugang allgemein zur Tageseinrichtung und zur Tagespflege. Der wesentliche Punkt, der sich hier geändert hat, ist, dass die allgemeine Verpflichtung zum Vorhalten eines bedarfsgerechten Angebotes im Hinblick auf die Kinder unter drei Jahren konkretisiert und untersetzt worden ist.

Die Auflagen des TAG an die Kommunen sind zum 1. Januar 2005 in den westdeutschen Kommunen, jedenfalls in den ländlichen Regionen, so nicht umsetzbar, weil die Angebotssituation so schlecht ist, dass man nicht über Nacht das neue Versorgungsniveau herstellen kann. Deshalb musste der Gesetzgeber, ähnlich wie beim Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, eine Übergangsregelung vorsehen, die den Kommunen in den westlichen Ländern erlaubt, stufenweise spätestens bis zum Jahr 2010 auf das vorgesehene Versorgungsniveau zu kommen. Für die neuen Länder hat es einen eher negativen Effekt. Dort werden Einrichtungen ohnehin aus demographischen Gründen geschlossen und es besteht die Gefahr, dass das Versorgungsniveau auf das Bundesniveau zurückgenommen wird, obwohl das Bundesrecht eindeutig weitergehendes Landesrecht unberührt lässt. Das hindert den Landesgesetzgeber natürlich nicht daran, überschießendes Landesrecht gewissermaßen zurückzuführen.

2.2 Stand der Tagesbetreuung

Sehen wir uns zunächst den Status Quo an, wie er sich im letzten Jahr darbot, wobei der Status Quo im Wesentlichen in den westlichen Bundesländern beklagenswert ist (**Abbildung 4**). Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht ohne Übergangsregelungen seit dem 1. Januar 1999, wenn er auch, wie Sie wissen, im Grunde nur einen Halbtagsplatz garantiert und somit nicht bedarfsgerecht ist. Immerhin erhalten über 90 Prozent einen – wenn auch nicht immer bedarfsgerechten – Platz. Bei den Ganztagsplätzen haben wir aufgrund der unterschiedlichen Vorgeschichte ein ganz anderes Niveau in den westlichen als in den östlichen Bundesländern, wobei die Stadtstaaten aufgrund ihrer anderen Bedarfssituation deutlich besser liegen als die Flächenstaaten im Westen.

Anspruch und Wirklichkeit der Tagesbetreuung			
• Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (3 - 6,5 Jahre):	– Betreuungsquote: 91,3 %		
	– Ganztagsplätze:	West	23,6%
		Ost	98,1%
		Stadtstaaten	75,9%

Abbildung 4

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Das eigentliche Thema, um das es uns geht, ist die Versorgungssituation für Kinder unter drei Jahren in Bezug auf Kindertageseinrichtungen (**Abbildung 5**).

Die Pflicht zur Vorhaltung von Plätzen nach Bedarf für <u>Kinder unter drei Jahren</u> in Tageseinrichtungen		
• West:		<u>2,4%</u>
– davon ganztags	72,4%	
• Ost:		37,0%
– davon ganztags	97,8%	
• Stadtstaaten		25,8%
– davon ganztags	91,2%	

Abbildung 5

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Nach der Jugendhilfestatistik gibt es eine etwa 2,4 bis 3-prozentige Versorgung in den westlichen Ländern, 37 Prozent in den östlichen Ländern, in den Stadtstaaten 25,8 Prozent. Die meisten Plätze davon sind Ganztagsplätze, aber insgesamt ist es ein schmales Angebot. Sie wissen vielleicht, dass es sogar Kreise und Städte gibt, die dem Statistischen Bundesamt bei der letzten Zählung 2002 meldeten, dass sie gar keinen Platz für Kinder unter drei Jahren anbieten. Andere, etwa zehn, melden, sie hätten unter 0,5 Plätze. Das heißt, die 2,4 Prozent sind schon ein nivellierender Durchschnitt, der von 0 bis 10-15 Prozent geht. Wie verhält sich dieses Angebot zu der objektiv rechtlichen Vorhaltungspflicht nach § 24, ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten? Da besteht eine große Diskrepanz. Man kann sie nur so erklären, dass bisher die Kommunen autonom definiert haben, was sie für bedarfsgerecht halten, und es gibt offensichtlich Städte und Kreise ohne Jugendhilfeplanung, die meinen, Betreuung unter drei Jahren wird nicht benötigt. Sonst kann wohl angesichts der vorliegenden Zahlen niemand von bedarfsgerechter Versorgung sprechen.

In der **Tagespflege** ist eine Einschätzung etwas schwieriger, weil wir keine Statistik haben und weil sie in unterschiedlichen Erscheinungsformen auftritt (**Abbildung 6**).

Wir müssen zunächst zur Kenntnis nehmen, dass Tagespflege in verschiedenen Settings geleistet wird: die klassische Tagespflege im Haushalt der Tagespflegeperson, Tagespflege im Haushalt der Eltern und als eine neuere Entwicklung, besonders in den neuen Bundesländern und in Berlin, in angemieteten Räumen – wobei die Abgrenzung zur Tageseinrichtung getroffen werden muss, damit das nicht ineinander fließt. Außerdem müssen wir sehen, dass die Tagespflege, anders als die Tageseinrichtungen, sich in verschiedene Segmente aufteilt. Das größte Segment ist die private Tagespflege mit begrenzter öffentlicher Kontrolle. Die öffentliche Kontrolle besteht darin, dass es einen eher schwachen Erlaubnisvorbehalt gibt. Als eine Art Zwischenstufe gibt es in verschiedenen Kommunen eine öffentlich vermittelte Tagespflege. Das Jugendamt selbst hat so etwas wie eine Börse oder arbeitet mit Tagesmütter-Vereinen zusammen. Als

drittes Segment gibt es die öffentlich finanzierte Tagespflege im Sinne einer Leistung der Kinder- und Jugendhilfe nach § 23. Daher muss man immer genau unterscheiden, wenn von Tagespflege die Rede ist: Was ist eigentlich gemeint und womit beschäftigt sich das Gesetz? Geht es um § 23, geht es um Erlaubnisvorbehalt oder um Unfallversicherung für alle Tagespflegeverhältnisse usw.?

Formen der Tagespflege im SGB VIII

- Settings
 - TP im Haushalt der Tagespflegeperson
 - TP im Haushalt der Eltern
 - TP in angemieteten Räumen
- Öffentliche Regulierung
 - Private Tagespflege mit begrenzter öffentlicher Kontrolle
 - Öffentlich vermittelte Tagespflege
 - Öffentlich finanzierte Tagespflege

Abbildung 6

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Statistische Daten über die Versorgung werden gegenwärtig nicht erhoben, weil der Staat auch nur an wenige Zahlen herankäme, nämlich an die mit erteilter Erlaubnis. Daher sind wir auf Schätzungen angewiesen. Diese divergieren sehr weit. Das Deutsche Jugendinstitut beruft sich auf verschiedene Datenquellen und schätzt 1,4 bis 4 Prozent insgesamt. Dabei werden 1,0 bis 1,2 Prozent öffentlich finanzierter Tagespflege geschätzt. Die gesamte Tagespflege liegt bei etwa 4 Prozent, vielleicht sogar etwas mehr. Auch wenn wir die öffentlich finanzierte Tagespflege zu den Tageseinrichtungen addieren, kommen wir bei der öffentlich finanzierten Tagesbetreuung auf 4 bis 4,5 Prozent, auch das ist von bedarfsgerechter Betreuung weit entfernt.

Welches waren die fachpolitischen Forderungen in diesem Sektor? (Abbildung 7)

Fachpolitische Forderungen

- Entwicklung eines integrierten Systems der Kindertagesbetreuung
- Qualifizierung der Tagespflege
- Anforderungen an die Tagespflegeperson
- Fachliche Begleitung
- Soziale Absicherung von Tagespflegepersonen
- Anreize für die Qualifizierung der privaten Tagespflege

Abbildung 7

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Mit der ersten Forderung möchte man perspektivisch zu einer gleichrangigen Beurteilung von Tagespflege und Tageseinrichtungen in Bezug auf Kinder unter drei Jahren kommen. Das ist eine nicht ganz unbestrittene Forderung, die von der Jugendberichtskommission, vom Deutschen Jugendinstitut und von vielen Fachverbänden aufgestellt wird. Erzieherinnen und Erzieher im Kindertagesstättenbereich sehen das etwas kritisch, weil sie befürchten, dass die Tageseinrichtungen, die ein professioneller Bereich sind und wo die Professionalität sogar noch weiter qualifiziert werden soll, eher nach unten gedrückt werden, weil die Tagespflege ja gegenwärtig überwiegend noch nicht einmal semiprofessionell ist.

Das heißt, wir dürfen nicht zu einer Nivellierung kommen, sondern müssen versuchen, die Tagespflege zu qualifizieren, ohne die Tageseinrichtungen zu dequalifizieren. Das Niveau der Tageseinrichtungen soll nicht nur gehalten, sondern dieses muss weiter qualifiziert werden, um perspektivisch zu qualitativen Angeboten in beiden Sektoren zu kommen. Ich denke, viele andere Staaten haben uns längst vorgemacht, dass das möglich ist. Wenn man sich die Interessen und Wünsche der Eltern und die Bedürfnisse der Kinder ansieht, ist das eine berechtigte Forderung, gerade für Kinder unter drei Jahren. Eltern geben aus gutem Grund im Einzelfall ihr Kind eher in ein familiales Setting als in eine größere Gruppe. Die Tagespflege ist flexibler, kann sich heute zum Teil „exotischen“ Arbeitszeiten besser anpassen und in ländlichen Räumen werden Tageseinrichtungen häufig gar nicht ökonomisch zu betreiben sein. Es gibt viele Argumente. Daher ist die Qualifizierung beider Segmente ein lohnenswertes Ziel, das jedoch nicht zu Lasten der Tageseinrichtungen verfolgt werden darf.

In den neuen Ländern wird das zum Teil skeptisch gesehen, obwohl gerade die Tagesbetreuungsgesetze der neuen Länder zum Teil die Tagespflege schon stärker einbezogen haben als die Gesetze in den alten Bundesländern, zum Beispiel in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Dort besteht das Problem, dass die Einrichtungen aus demographischen Gründen ohnehin abgebaut werden und sie jetzt noch die Tagespflege als Konkurrenz bekommen. Ich kann die Vorbehalte nachvollziehen. Trotzdem, aus dem Blickwinkel der Eltern und der Kinder betrachtet, wäre es falsch, ein Einbahnsystem Tageseinrichtungen zu entwickeln und nicht eine Vielfalt vorzuhalten.

Wenn man sich nun auf diesen Weg begibt, muss die Tagespflege zweifellos qualifiziert werden, damit sie für Eltern verlässlich und attraktiv wird und damit sich auch Personen finden, die diese Aufgabe übernehmen. Für beide muss etwas getan werden. Deshalb wird in der Fachliteratur gefordert, dass Anforderungen an Tagespflegepersonen formuliert werden, dass dafür gesorgt wird, dass sie fachlich begleitet werden. Tagespflegepersonen sind in der Regel Einzelkämpferinnen. Sie müssen außerdem in eine Struktur eingebunden sein, um ihr Angebot verlässlicher zu machen und damit sie professionell begleitet werden können. Es bedarf einer sozialen Absicherung der Tagespflegepersonen, die häufig durch ihre Tätigkeit dazu beiträgt, dass Eltern oder Elternteile erwerbstätig sein können und für ihre Alterssicherung sorgen. Die Tagespflegeperson selber muss auch abgesichert sein, wenn sie diese Aufgabe übernimmt. Den privaten Sektor wird es weiterhin geben, weil es kein Vermittlungsmonopol geben wird und weil der Staat in absehbarer Zeit nicht alle gewünschten Tagespflegeverhältnisse finanzieren kann. Für diesen Sektor müssen Anreize gefunden werden, um die private Tagespflege zu qualifizieren.

2.3 Qualitätsmerkmale für die Umsetzung des Förderungsauftrages (§ 22)

Die formulierten Grundsätze gelten für beide Bereiche (Tageseinrichtungen und Tagespflege). Dabei muss der Bund die Grenzen seiner Gesetzgebungskompetenz im Auge haben, weil taktisch-strategisch die Länder natürlich genau aufpassen, ob der Bund seine Kompetenz überschreitet und das wäre politisch ein Volltreffer, dem Bund nachweisen zu können, dass er an der Stelle eine Regelung gar nicht hätte treffen dürfen.

Die Frage, ob die Förderung in Tageseinrichtungen nun insgesamt der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen ist, dem Kompetenztitel des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7, ist kein neues Thema. Und dies, obwohl das Bundesverfassungsgericht vor mehreren Jahren im Kontext einer Entscheidung über die soziale Staffelung den Kindergarten der öffentlichen Fürsorge die Kompetenz zugewiesen und gesagt hat, der Bildungsauftrag, den der Kindergarten laut Gesetz hat, träte hinter eine fürsorgerische Betreuung zurück. Diese Formulierung akzeptieren die Praktiker und Politiker in dem Bereich nicht so gern. Sie wird inzwischen noch kritischer gesehen, wenn wir im Rahmen der Bildungsdebatte die Diskussion darüber, dass Tageseinrichtungen zu Bildungseinrichtungen werden müssten, betrachten. Der Grat, das zu regeln, wird für den Bund schmaler. Das noch mal zum Hintergrund, weshalb für manche Pädagogen, für manche Fachleute der Bund hier zu wenig Bildungsinhalte formuliert. Er würde damit den eigenen Ast absägen, auf dem er sitzt. Daher meinen wir, die Trias Betreuung, Bildung und Erziehung steht schon im Gesetz und ist abgesichert. Wir als Bund wollen aus den genannten Gründen nicht den Bildungsauftrag herausnehmen und ihn noch spezifisch weiter ausgestalten, damit das Ungleichgewicht an der Stelle nicht eintritt.

Unser Ziel war, dass der § 22 die Grundlage für ein vielfältiges, qualifiziertes Förderungsangebot bietet und deshalb gemeinsame Förderungsgrundsätze geregelt werden. Es wird zunächst definiert, was Tageseinrichtung ist und was Tagespflege. Es wird die Möglichkeit eingeräumt, dass Kindertagespflege in anderen, geeigneten Räumen geleistet werden kann. Das muss das Landesrecht regeln.

Die grundsätzlichen Ziele werden genannt: *Tageseinrichtungen und Kindertagespflege sollen die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen, den Eltern helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Der Förderungsauftrag umfasst Erziehung, Bildung und Betreuung und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Es wird versucht, diesen Förderungsauftrag umfassend darzustellen und ein breites Erziehungs- und Bildungsverständnis zu erzielen. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen.*¹

¹ Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) vom 27. Dezember 2004. – Bundesgesetzblatt Jg. 1004 Teil I Nr. 76. – Bonn 31. Dezember 2004. – S. 3852-3854

Diese Grundsätze gelten sowohl für Tageseinrichtungen als auch für die Tagespflege. Das unterstreicht noch einmal, dass sich die Tagespflege unbedingt qualifizieren muss, wenn sie diesen Anforderungen in Zukunft gerecht werden will.

Der § 22a befasst sich mit den Spezifika, die für Tageseinrichtungen gelten (**Abbildung 8**). Dabei hätten manche sicherlich vom Bund noch mehr erwartet, aber aus den genannten Gründen hält er sich an dieser Stelle zurück. Hier wird die Qualitätsentwicklung angesprochen.

Qualitätsentwicklung in Tageseinrichtungen (§ 22a)

- Verpflichtung zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität (Abs. 1)
- Entwicklung und Einsatz einer pädagogischen Konzeption
- Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit
- Sicherstellung der Betreuung in Ferienzeiten
- Verpflichtung zur gemeinsamen Förderung behinderter und nicht behinderter Kinder

Abbildung 8

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Die Qualitätsentwicklung kennen wir aus anderen Feldern der Jugendhilfe. Sie wird hier als eine Verpflichtung zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität angesprochen. Als Verpflichtung, eine pädagogische Konzeption nicht nur zu entwickeln, sondern auch einzusetzen, ebenso Instrumente und Verfahren zur Evaluation der Arbeit. Der Gesetzestext nimmt an dieser Stelle die fachliche Entwicklung auf und sichert sie bundesrechtlich ab. Es ist Aufgabe des Landesrechts, das weiter zu konkretisieren, zu spezifizieren, auch über Empfehlungen usw. Der Bund gibt nur den Rahmen vor.

Die Forderung nach Sicherstellung der Betreuung in Ferienzeiten sorgt häufig für Unruhe. Es heißt hier in dem § 22a, Absatz 3, Satz 2: *Werden Einrichtungen in den Ferienzeiten geschlossen, so hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Kinder, die nicht von den Erziehungsberechtigten betreut werden können, eine anderweitige Betreuungsmöglichkeit sicherzustellen.*

Das ist eine Herausforderung an die Planung und an die Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers. Das Anliegen ist legitim. Es kann nicht sein, dass sämtliche Einrichtungen zur gleichen Zeit sechs Wochen schließen. Die wenigsten Eltern sind so privilegiert, sechs Wochen Urlaub am Stück nehmen zu können, und sie können auch nicht immer für eine Betreuung ihrer Kinder sorgen. Die Umsetzung funktioniert sicher schon an vielen Orten, an anderen müssen die entsprechenden Vorkehrungen dafür getroffen werden, wenn es uns unter anderem um die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie geht. Das kann auch eine andere Einrichtung oder eine Tagespflegeperson sein. Es muss eben nur eine adäquate Betreuung in dieser Zeit vorgehalten werden.

Schließlich gibt es ein allgemein gehaltenes Postulat zur Verpflichtung zur gemeinsamen Förderung behinderter und nicht behinderter Kinder. Es wird weiterhin ein Kooperationsgebot bleiben. So lange wir die „Große Lösung“, die gemeinsame Verantwortung der Jugendhilfe für alle behinderten Kinder nicht haben, bedarf es einer Kooperation zwischen Jugend- und Sozialhilfe, um dafür möglichst integrative Angebote vorzuhalten.

Der § 23 befasst sich wie bisher mit der Tagespflege, aber der Inhalt hat sich weitgehend geändert (**Abbildung 9**).

Aufwertung der Tagespflege (§ 23)	
▪	Formulierung von Eignungskriterien
	Gesetzliche Vorgaben für die Zusammensetzung des vom Jugendamt gezahlten Pflegegelds
–	Sachaufwand
–	Anerkennung der Förderungsleistung
–	Unfallversicherung, hälftige Rentenversicherungsbeiträge
▪	Sicherstellung der Betreuung in Ferienzeiten
▪	(Erlaubnisvorbehalt für alle privat vermittelten Tagespflegeverhältnisse)
▪	(Pauschalierte Elternbeiträge wie für Tageseinrichtungen)
▪	(Aufnahme öffentlich vermittelter Kinder in die gesetzliche Unfallversicherung)

Abbildung 9

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Die Formulierungen betreffen die Tagespflege als Leistung der Jugendhilfe, gelten also immer dann, wenn das Jugendamt vermittelt und das Tagespflegegeld übernimmt. Für Private gilt das nicht, da bleibt es bei der autonomen Vereinbarung.

Der § 23 erörtert zunächst einmal, was Förderung in Kindertagespflege als Leistung bedeutet, nämlich *Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Tagespflegeperson, soweit diese nicht von der erziehungsberechtigten Person nachgewiesen wird, deren fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung*. Die Leistung „Kindertagespflege“ der Jugendhilfe setzt sich aus diesen verschiedenen Elementen zusammen.

Was ist eine geeignete Pflegeperson? Ist das ein reiner, unbestimmter Rechtsbegriff? Das Gesetz selbst definiert, was geeignet ist bei den Personen, die über das Jugendamt vermittelt und finanziert werden. Das heißt im § 23, Absatz 3: *Geeignet sind ... Personen, die sich durch ihre Persönlichkeit, Sachkompetenz und Kooperationsbereitschaft mit Erziehungsberechtigten und anderen Tagespflegepersonen auszeichnen und über kindgerechte Räumlichkeiten verfügen*.

Das ist soweit selbstverständlich. Der neue Aspekt lautet: *Sie sollen über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege verfügen, die sie in qualifizierten Lehrgängen erworben oder in anderer Weise nachgewiesen haben.* Dahinter steht einmal das bekannte Curriculum des Deutschen Jugendinstituts¹, das vielfach in der Praxis verwendet wird. Es können jedoch auch andere Empfehlungen zur Anwendung kommen. Die Tagespflegepersonen, mit denen die Jugendämter seit Jahren zusammenarbeiten, haben ihre Eignung meistens auf andere Weise nachgewiesen und haben sich in der Praxis bereits bewährt. Diese Regelung ist aus unserer Sicht der Versuch, in eine Semiprofessionalisierung der Tagespflege einzusteigen.

Weiterhin sagt das Gesetz etwas über den Inhalt der laufenden **Geldleistungen**. Einiges ist bekannt, wie der Sachaufwand und die Anerkennung für die Erziehungsleistung. Perspektivisch wird man hier einmal zu einem Berufsbild kommen müssen, aber bis dahin ist es noch ein weiter Weg, weil es dann auch um die Höhe der Leistungen geht und um die kommunalen Kassen usw. Außerdem stellt sich die Frage, was wir mit den heute tätigen, bewährten Tagespflegepersonen tun, die keine professionelle Ausbildung haben. Das kann man nur stufenweise bewältigen.

Das dritte Element ist neu, es befasst sich mit der Frage der Alterssicherung. Die laufende Geldleistung umfasst auch *die Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer Unfallversicherung sowie die hälftige Erstattung der Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson*. Zur Konkretisierung dieser Aussage erscheint in der Juli-Ausgabe 2005 des Zentralblattes für Jugendrecht (2005) ein Aufsatz, weil man vor Ort diese Beträge beziffern muss. Wir geben den Betrag wie bisher nicht vor, die Länder und Kommunen würden sich das auch verbitten.

Logischerweise muss das **Tagespflegegeld** künftig höher sein als bisher. Bei unseren Berechnungen haben wir einen Satz von 480 Euro zugrunde gelegt. Der Deutsche Verein empfiehlt bisher 360 Euro für acht Stunden Betreuung. Es ist natürlich jeder eingeladen, mehr zu bezahlen. Ich will damit nur sagen, es muss mehr sein, weil sich die vorgegebenen Elemente sonst in den Leistungen nicht wieder finden können. Das Deutsche Jugendinstitut und andere empfehlen eigentlich noch viel mehr. Dagegen kann man eigentlich nichts haben, die Frage wird am Ende nur sein, ob der taktische Vorteil der Tagespflege, dass sie in der Regel immer noch kostengünstiger ist als die Tageseinrichtung, damit nicht verspielt wird. Das würde ich so schnell nicht unbedingt wollen. Es muss ohne Frage höher sein, aber es muss noch nicht jetzt bereits das Niveau erreichen, das von fachlicher Seite empfohlen wird.

Bei der **Sicherstellung der Betreuung in Ferienzeiten** haben wir eine analoge Regelung wie bei den Tageseinrichtungen. Solange Tagesmütter Einzelkämpferinnen sind müssen sie hier eingebunden sein und es muss über Tagesmütterverbände oder das Jugendamt auch hier ein Netz aufgebaut werden, damit die Kinder dann in Krankheits- und Ferienzeiten versorgt sind.

Die nächsten Punkte, die in der Abbildung 9 in Klammern stehen, spielen natürlich auch eine wichtige Rolle für die Qualifizierung der Tagespflege. Ein heißes Thema war in

¹ Weiß, K./Stempinski, S./Schumann, M./Keimeleder, L.: Qualifizierung in der Kindertagespflege. Das DJI-Curriculum „Fortbildung von Tagesmüttern“ Seelze: Kallmeyer 2002

den Beratungen die künftige Regelung des Erlaubnisvorbehalts für die Tagespflege. Sollen wir die öffentliche Mitverantwortung so weit ausdehnen, wie es einmal im Jugendwohlfahrtsgesetz geregelt war? Fachlich gibt es gute Gründe dafür. Warum soll erst ab dem vierten Kind ein Schutzbedarf bestehen? Die Tagespflege findet in privaten Räumen statt und ist nicht so offen zugänglich wie die Tageseinrichtung.

Die Gegenargumente kennen Sie auch: die Angst, dass Nachbarschaftshilfe, ehrenamtliches Engagement untergraben wird, dass es zum bürokratischen Aufwand kommt, dass die Jugendämter gar nicht kontrollieren können, weil sie nichts von der Tagespflege wissen. Im KICK ist eine vermittelnde Regelung getroffen, die nachbarschaftlichen und verwandtschaftlichen Verhältnisse werden damit nicht bürokratisiert. Das heißt, immer dort, wo Tagespflege gegen Entgelt geleistet wird, wie hoch das auch immer sein mag, muss eine Erlaubnis vorliegen. Wir sehen nicht mehr wie bisher vor, dass eine Erlaubnis für jedes und jedes weitere Kind nötig ist, sondern die Erlaubnis gilt von Anfang an für bis zu fünf Kinder. Das ähnelt eher dem System einer Zertifizierung. Sie gilt nur für fünf Jahre, dann läuft die Erlaubnis ab und muss neu beantragt werden. So ist es im KICK vorgesehen.

Pauschalierte Elternbeiträge wie bei Tageseinrichtungen sind vorgesehen. Gegenwärtig – und das ist von Land zu Land unterschiedlich – regelt das SGB VIII das Verfahren der Finanzierung bei der Tagespflege anders als bei den Tageseinrichtungen. Bei den Tageseinrichtungen gibt es die sozial gestaffelten Elternbeiträge pauschaliert. Die Kommunen und Länder machen das im Wesentlichen autonom. Bei der Tagespflege ist es so wie in der klassischen Sozialhilfe, dass die Eltern in Vorlage treten und das Jugendamt den für die Eltern nicht zumutbaren Anteil übernimmt. Einige Länder regeln das bereits anders. Ich denke, wenn wir perspektivisch zwischen beiden Segmenten zu einer Gleichrangigkeit kommen wollen, sollte sich das auch auf den Finanzierungsmodus auswirken, auf die Belastung der Eltern. Eltern sollten nicht, was heute häufig der Fall ist, bei der gleichen Stundenzahl stärker belastet werden, weil sie die Tagespflege statt der Tageseinrichtung wählen. Insbesondere dann nicht, wenn die Tagespflege insgesamt in der Regel weniger Kosten verursacht als die Tageseinrichtungen, die wesentlich höher subventioniert werden. Daher gibt es eine entsprechende Regelung im § 90 des KICK.

Schließlich wird die **Aufnahme öffentlich vermittelter Kinder in eine gesetzliche Unfallversicherung** vorgesehen. Wir hatten bereits gehört, dass die Unfallversicherung der Tagespflegeperson abgedeckt wird über das Tagespflegegeld, aber nun sollen auch die Kinder in der Tagespflege – so wie die Kinder in den Tageseinrichtungen bisher auch – künftig über eine gesetzliche Unfallversicherung abgesichert sein.

Die §§ 24 und 24a regeln die **Zugangsvoraussetzungen zur Kindertagesbetreuung (Abbildung 10)**. Für den Rechtsanspruch auf den Kindergartenplatz ändert sich nichts, obwohl man aus fachlicher Sicht durchaus fordern könnte, auch hier für Ganztagsplätze eine stärkere Verpflichtung einzubauen. Man sollte jedoch nicht an mehreren Baustellen gleichzeitig arbeiten. Wir müssen schon froh sein, wenn es uns gelingt, bei den unter dreijährigen Kindern eine spürbare Verbesserung hinzubekommen.

Der Gesetzgeber hat mehrere Möglichkeiten zur Regelung, dass es tatsächlich zu einer spürbaren Verbesserung kommt. Eine immer wieder geforderte Möglichkeit ist die, nach dem Vorbild des Kindergartenrechtsanspruchs diesen Anspruch auf alle Kinder, auch auf die unter drei Jahren, auszuweiten. Das wäre aus finanziellen Gründen zurzeit völlig unrealistisch, wenn wir gegenwärtig 2,4 oder 3 oder 4 Prozent Umsetzung haben. Auf der anderen Seite wollte der Bund den Kommunen gegenüber auch nicht mit Übergangszeiten und auch nicht mit einem konditionierten Rechtsanspruch eine Regelung treffen. Das ist erwogen worden, nicht für alle Kinder, aber für Kinder in bestimmten Lebenssituationen, deren Eltern erwerbstätig sind, in Ausbildung, aus erzieherischen Gründen usw. Auch das hat der Bund nicht gemacht, da er nicht in eine Konfrontation zu den Kommunen treten wollte.

Konkretisierung der Pflicht zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots (§§ 24, 24a)

- Formulierung von Mindestkriterien
 - Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Eingliederungsmaßnahmen nach Hartz IV
 - erzieherischer Bedarf
- Neue Länder: Weitergehendes Landesrecht bleibt unberührt
- Alte Länder: Übergangsregelung bis 2010
 - Festlegung jährlicher Ausbaustufen
 - Jährliche Bilanzierung des Ausbauergebnisses
 - Vorrangige Bereitstellung neuer Plätze für Kinder erwerbstätiger Eltern und Kinder mit erzieherischem Bedarf

Abbildung 10

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Die vorliegenden Regelungen sehen manche aus fachlicher Sicht als zu wenig an. Die Verpflichtung haben wir bereits, sie funktioniert jedoch offensichtlich nicht. Sie hat keine normativen Auswirkungen, weil das Angebot so schlecht ist.

Der Begriff „bedarfsgerecht“ sollte hier mit Kriterien untersetzt werden. Damit wird er transparent und überprüfbar und es kann nicht mehr jeder Bürgermeister, Landrat oder Kämmerer für seine Kommune bestimmen, dass keine Plätze gebraucht werden. Damit wird auf der kommunalen Ebene der Prozess transparent. Das zeigt sich auch in den Übergangsvorschriften, weil es eine Messlatte gibt, an der sich der Stand im Verhältnis zu den Forderungen feststellen lässt. Über die möglicherweise vorhandene Differenz kann ich so diskutieren. Der Bund hat Mindestkriterien festgelegt. In einzelnen Landesgesetzen der neuen Länder wird auch der Begriff „bedarfsgerecht“ formuliert, aber inhaltlich wird viel mehr darunter verstanden, als der Bund jetzt vorgibt. Daher wird ausdrücklich darauf verwiesen, es geht nur um Mindestkriterien, die man nicht unterschreiten darf.

Dabei sind hier Erwerbstätigkeit, Ausbildung beider Elternteile oder des allein erziehenden Elternteils, Eingliederungsmaßnahmen nach Hartz IV und ein erzieherischer Bedarf, wobei der § 24 nicht zur Hilfe zur Erziehung wird, Kriterien für den Anspruch. Solche Kinder, die vielleicht auch Anspruch auf Leistungen nach § 27 haben, sollen auf jeden Fall auch in den „Genuss“ eines Angebots der Kindertagesbetreuung unter drei Jahren kommen, weil offensichtlich die Erziehungsbedingungen zu Hause desolat sind.

Für die neuen Länder bleibt das weitergehende Landesrecht unberührt. Für die alten Länder gilt die Übergangsregelung bis 2010, die aber untersetzt ist. Der Bund will nicht das Signal verbreiten, dass die Länder nun fünf Jahre Zeit haben und sich erst einmal ausruhen könnten, sondern es soll Druck ausgeübt werden, dass diese Jahre auch genutzt werden. Die Kommunen dürfen von dieser Regelung nur Gebrauch machen, wenn sie erst einmal in einer Bilanz feststellen, dass sie nicht sofort dieses Niveau erreichen. Zu diesem Ergebnis kommen sicher viele westdeutsche Kommunen. Über jährlich beschlossene Ausbaustufen müssen sie das Versorgungsniveau des Gesetzes erreichen und in der Zwischenzeit jährlich bilanzieren, was geschaffen worden ist und was noch fehlt. Nun kann man für die Übergangszeit nicht die vollen Regelungen gelten lassen, dafür gibt es eine ermäßigte Regelung, dass die neu geschaffenen und die frei gewordenen Plätze vorrangig für die Kinder erwerbstätiger Eltern und für Kinder mit dem „erzieherischen Bedarf“ zur Verfügung gestellt werden.

Im TAG sind zwei Punkte außerhalb der §§ 22-24a geregelt, die aber wahrscheinlich auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zum KICK eine Rolle spielen werden:

Wie ist die Verantwortung kreisangehöriger Gemeinden in diesem Feld? (Abbildung 11)

Nach der Struktur des SGB VIII können sich kreisangehörige Gemeinden, sofern sie nicht ein eigenes Jugendamt haben und damit Träger der Jugendhilfe sind, nur nach § 69, Absatz 5 freiwillig dieser Aufgabe widmen, Jugendfreizeitstätten, Tageseinrichtungen anzubieten. Es kann ihnen jedoch nicht gesetzlich durch Landes- oder Bundesrecht vorgeschrieben werden, solche Aufgaben zu übernehmen.

Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege in kreisangehörigen Gemeinden

- Das geltende Recht : Freiwillige Aufgabe der Gemeinden (§ 69 Abs. 5)
- Forderung der Länder:
Aufgabenübertragung vom Kreis auf die kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt
- Regelung im TAG:
Landesrechtliche Beteiligung der Gemeinden an den Aufgaben der Kreise nach dem Vorbild von § 96 Abs.1 Satz 2 BSHG (§ 99 Abs. 1 SGB XII)

Abbildung 11

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Einzelne Landesgesetze gehen schon weiter, zum Beispiel in Baden-Württemberg, einzelne in den neuen Ländern und auch das bayerische Recht sind im Grunde schon weitergehend konzipiert. Deshalb wird umgekehrt auf den Bund Druck ausgeübt, dieses weitergehende Landesrecht bundesweit zu legitimieren. Der Bund hat im TAG nach dem Vorbild der Sozialhilfe bestimmt, die Länder können regeln, dass die Kommunen Aufgaben beim Nachweis von Plätzen im Auftrag des Kreises als Delegationsaufgabe wahrnehmen. Das geht verschiedenen Ländern nicht weit genug. Sie wollen, dass der Bund den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Aufgabe insgesamt den kreisangehörigen Gemeinden zu übertragen, wobei die Gesamtverantwortung beim Kreis bleiben soll. Es stellt sich die Frage, was an Gesamtverantwortung letztlich noch übrig bleibt. Für mich ist das eher eine optische Formulierung. Die Zuständigkeit würde an die Gemeinden übertragen. Nun ist das kein Dogma und niemand wird sagen, was Gemeinden machen, ist per se was Schlechtes. Nur muss man sehen, die Gemeindestrukturen sind in den Ländern unterschiedlich. Es gibt Länder, die haben keine Gemeinden unter 3.000 bis 4.000 Einwohnern, und es gibt andere, die haben Kleinstgemeinden und kleine Dörfer. Letztere wären mit diesen Aufgaben überfordert.

Viele Eltern wollen ihre Kinder mit gutem Grund an ihrer Arbeitsstelle unterbringen, nicht in der Gemeinde, in der sie leben. Beim jetzigen Finanzierungssystem ist das ein großes Problem, dass die Wohnsitzgemeinde sich weigert, einen Platz in einer anderen Gemeinde zu bezahlen und die andere Gemeinde, in der sich der Arbeitsplatz befindet, ebenfalls keinen Platz finanzieren will. Wenn es nicht entsprechende Gastkinderregelungen und einen entsprechenden Finanzausgleich gibt, damit das Wunsch- und Wahlrecht gewahrt bleiben, dann halten wir eine solche Regelung für kontraproduktiv. Ich kann und darf natürlich bestimmten Vermittlungsverfahren nicht vorgreifen, aber das Ministerium hat sich auf dieses Thema eingestellt, aus unserer Sicht sind diese Kriterien im Hinblick auf die Kinder und auf die Eltern wichtig. Der Punkt wird sicher noch mal diskutiert werden, weil eben die Länder mit der jetzigen Regelung im TAG noch nicht zufrieden sind.

Die Aufsicht über Einrichtungen, insbesondere über Tageseinrichtungen, ist ein weiterer strittiger Punkt. Der Bund hat schon bei früheren Entwürfen eine Öffnungsklausel für die Länder abgelehnt, weil er eine Interessenskollision dergestalt befürchtet, dass die Kreise und Städte, die im Wesentlichen die Einrichtungen finanzieren, sie auch beaufsichtigen und Aufsicht eher nach fiskalischen Aspekten wahrgenommen wird und leer läuft. Wenn statt eines Landesjugendamts die einzelnen Kreise und Städte das übernehmen, wird es außerdem teurer werden, es sei denn, – was ich eher befürchte – das macht eine Person so nebenbei und es ist keine effiziente Aufsicht. Daher überzeugt uns diese Regelung nach wie vor nicht und die Länder selbst sind durchaus unterschiedlicher Auffassung an dieser Stelle. Was am Ende beschlossen wird, bleibt im Augenblick offen.

3. Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK)

Der Zeitplan der Verabschiedung des KICK sieht folgendermaßen aus:

- Wiederaufnahme der Ausschussberatungen im März 2005,
- Sachverständigenanhörung am 12. April 2005,
- 2. und 3. Lesung im Bundestag am 3. Juni 2005,
- Entscheidung des Bundesrates am 8. Juli 2005.

Nach der Teilung der Gesetzesvorlagen hat der Bundestag die Beratungen in den Ausschüssen über den zweiten Teil wieder aufgenommen, es gab eine Sachverständigenanhörung, es hat die 2. und 3. Lesung stattgefunden und der Bundesrat wird am 8. Juli dieses Jahres im 2. Durchgang entscheiden. Er hat drei Möglichkeiten, er verweigert die Zustimmung, er ruft den Vermittlungsausschuss an oder er stimmt zu.

Die letzte wäre mir und vielen aus der Fachebene die liebste Lösung. Manche wären froh über eine Ablehnung, ihnen gehen manche Regelungen zu weit. Denen sage ich, sie sollten abwarten, ob die in der nächsten Legislaturperiode zu erwartenden Alternativen wirklich besser sind. Daher spricht vieles dafür, dass das Gesetz verabschiedet wird, was sowieso nicht ausschließt, dass es bei anderen Mehrheiten noch einmal zu Änderungen kommt. Ich denke, das, was hier enthalten ist, hat eine lange Beratungszeit hinter sich, ist ausgewogen und berücksichtigt verschiedene Aspekte.

Es wird heute Mittag vermutlich im Ausschuss für Frauen und Jugend des Bundesrates zur Anrufung des Vermittlungsausschusses kommen. Dann ist die Frage, wann tritt der Vermittlungsausschuss zusammen? Wenn sich das Parlament auflöst, tritt er vermutlich erst im Herbst mit einer neuen parlamentarischen Zusammensetzung zusammen. Eine weitere, unter Juristen noch nicht ganz geklärte Frage ist dann, ob der alte Bundestag, das Vermittlungsergebnis bestätigen kann oder ob das Gesetz der so genannten Diskontinuität anheim fällt. Das heißt, es muss ein neuer Gesetzentwurf eingebracht werden.

3.1 Ziele des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)

- Konkretisierung des Schutzauftrags der Jugendhilfe,
- Stärkung der Steuerungsverantwortung des Jugendamtes,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch stärkere Realisierung des Nachrangs,
- Verwaltungsvereinfachung – insbesondere bei der Kostenheranziehung.

Es ging uns bei der Formulierung der Inhalte darum, einerseits Qualität und fachpolitische Zielstellungen der Jugendhilfe im Auge zu behalten und nicht zu Leistungsreduktionen zu kommen, und auf der anderen Seite aber doch zur Kenntnis zu nehmen, dass die Haushaltslage auf allen Ebenen desolat ist und man danach sehen muss, wo es Einsparpotenziale gibt, die nicht unbedingt zu Lasten des Leistungsspektrums gehen. Das war unsere Antwort darauf.

Das Ziel „**Besserer Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren für ihr Wohl**“ umfasst im Einzelnen:

- Konkretisierung des Schutzauftrags des Jugendamts bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a),
- Systematische Neuordnung der Inobhutnahme (§ 42),
- Versagung der Betriebserlaubnis für Einrichtungen fundamentalistischer Träger,

- Befugnis zur Weitergabe anvertrauter Daten bei internem oder externem Zuständigkeitswechsel (§ 65) und
- Verschärfte Prüfung der persönlichen Eignung von Personen mit bestimmten Vorstrafen (§ 72a).

Die **Inobhutnahme** wird systematisch neu geregelt. Es gibt bisher den § 42 „Inobhutnahme“ und den § 43 „Herausnahme“. Die Frage ist immer, wie steht das eine im Verhältnis zum anderen. Die Juristen meinen mit guten Gründen, eine Befugnis zur Wegnahme ergibt sich nur aus dem § 43, nicht aus dem § 42. Viele Pädagogen sagen dagegen, wenn man das Wort Inobhutnahme richtig versteht, dann beinhaltet das doch immer schon die Wegnahme. Das war jedenfalls so nicht eindeutig. Der Wille des Gesetzgebers ging damals tatsächlich dahin, dem Jugendamt nicht die Befugnis zu geben, Kinder in akuten Gefahrensituationen ihren Sorgeberechtigten wegzunehmen. Man fürchtete Eingriffe in die Familie usw.

Aus der Sicht des Kindes und seines Schutzinteresses ist es natürlich nicht nachzuvollziehen, dass das Gesetz ihm bei einer akuten Gefährdungssituation im Heim oder einer Pflegefamilie Schutz gewährt, diesen Schutz aber in derselben Situation in der Herkunftsfamilie verweigert. Daher wird an dieser Stelle nachgebessert, es gibt nicht mehr § 42 und § 43, es wird systematisch neu geordnet. An dieser Stelle wird auch die Erstaufnahme unbegleiteter Flüchtlingskinder geregelt, die ja auch darunter subsumiert worden ist. Die Regelung umfasst unter anderem die rasche Bestellung eines Vormunds und Pflegers usw.

Aus der Hessen-Initiative wurde der Punkt **„Versagen einer Betriebserlaubnis für Einrichtungen fundamentalistischer Träger“** aufgenommen. Ausgangspunkt sind bestimmte islamistische Gruppierungen, sachlich-inhaltlich fallen natürlich auch andere darunter. Die Regelung findet nicht nur auf diese Glaubensrichtung oder diese Extremisten Anwendung. Aber es gab und gibt offensichtlich in Hessen und in anderen Bundesländern den dringenden Bedarf nach einem Instrumentarium bei Tageseinrichtungen und anderen Einrichtungen, eine Erlaubnis zu erteilen oder zu verweigern, eventuell Auflagen zu erteilen, eine Erlaubnis zu widerrufen. Daher ist die Idee, die Heimaufsicht über Tageseinrichtungen den Kreisen zu überlassen, die so nah dran sind, für mich zumindest fragwürdig, wenn es um so brisante, hochpolitische Dinge geht. Ist das nicht gerade ein Grund dafür, eine kompetente Behörde zu haben, die vom Ort des Geschehens etwas Abstand hat?

Der § 45 konkretisiert dabei das Element „Gefährdung des Kindeswohles“ und kommt zu dem Schluss, dass ein Träger, der in seiner Konzeption oder der tatsächlichen Betreuung nach integrationsfeindliche Ziele verfolgt, indem er Kinder an der gesellschaftlichen Integration hindert und damit ihr Wohl gefährdet, einen Grund liefert, die Erlaubnis nicht zu erteilen oder sie zu widerrufen.

Im vierten Punkt geht es um Datenschutzregelungen. Das Kinder- und Jugendhilferecht hat zu Recht einen strengen Datenschutz, weil Vertraulichkeit ein zentraler Aspekt der Fachlichkeit der Arbeit ist. Der Datenschutz beruht auf dem informellen Selbstbestimmungsrecht der Person, die die Daten anvertraut. Das sind in der Regel die Elternteile. Es geht jedoch um Kinderschutz, der nicht immer mit dem informellen Selbstbestim-

mungsrecht oder dem Schutzbedürfnis der Person zusammenhängt, die die Daten anvertraut. Das heißt konkret, bisher haben wir eine Weitergabebefugnis nur in Bezug auf das Familiengericht, wenn es darum geht, Maßnahmen nach dem § 1666 in Gang zu setzen. Anvertraute Daten dürfen nicht an andere Fachkräfte weitergegeben werden, zum Beispiel bei Urlaubsvertretung, nachfolgenden Fachkräften oder wenn sich die örtliche Zuständigkeit ändert. Aus der Praxis kennen wir sogar Eltern, die bewusst umziehen, um immer wieder mit einer sauberen Weste anzufangen. Es macht einen Unterschied, ob ich zum Beispiel weiß, der Vater ist drogenabhängig oder die Mutter ist Trinkerin, als wenn ich ahnungslos bei einer Familie wieder neu anfangen. Hier muss im Interesse des Kinderschutzes eine Weitergabebefugnis geschaffen werden und das erfolgt an dieser Stelle.

Der letzte Punkt, der im Zusammenhang mit aktuellen Ereignissen in Tageseinrichtungen in Hannover Bedeutung erlangt hat, ist der Umgang mit Pädophilen, das sind in der Regel meist Männer. Der § 72a verpflichtet die Kommunen als öffentliche Träger, in regelmäßigen Abständen qualifizierte Führungszeugnisse zu verlangen. Das ist keine wasserdichte Regelung, weil im qualifizierten Führungszeugnis nur jemand steht, der tatsächlich rechtskräftig verurteilt worden ist. Sie können den Personen nicht ansehen, ob sie solche Neigungen haben. Aber die Hoffnung ist, dass es zu einer Sensibilisierung und zu einer Abschreckung beiträgt.

3.2 Schutzauftrag der Jugendhilfe

Der § 8a enthält Aspekte, die man sich näher ansehen und diskutieren muss (**Abbildung 12 und 13**). Die Jugendhilfe muss den Spagat bewältigen zwischen der Erwartung, Kinder immer effektiv zu schützen, und der Garantie, dass das Jugendamt auf der anderen Seite aber kein Geheimdienst ist und sich an Gesetz und Recht und die Verfassung halten muss, die Elternautonomie und den privaten Raum achten muss und daher nicht immer und überall zur Stelle sein kann, wo es darum geht, ein Kind effektiv zu schützen.

Schutzauftrag des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung - Hintergrund

- Das Jugendamt zwischen der Forderung nach
 - effektivem Kinderschutz und
 - Achtung der Elternautonomie
- Die Entwicklung von Verfahrensstandards in der Praxis
- Die Pflicht des Gesetzgebers, die wesentlichen grundrechtsrelevanten Fragen selbst zu regeln

Abbildung 12

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Verschiedene Gesetzgebungsverfahren im Strafrecht, zum Beispiel zur Garantenstellung, aber zuletzt auch zivilrechtliche Verfahren, wo ein Kreis in Baden-Württemberg zum Schadenersatz verurteilt worden ist, haben die Diskussion in der Jugendhilfe in

Gang gebracht. Ich denke, es war auch ein konstruktiver Aspekt dabei, weil viele Praktikerinnen und Praktiker befürchteten, dass die Strafrichter unsere Standards festlegen, dass die Jugendhilfe die einzig richtige Folge daraus gezogen hat, Standards selber zu formulieren. Unter anderem hat der Deutsche Städtetag sehr elaborierte, differenzierte Standards für den Umgang der Sozialen Dienste mit Anhaltspunkten für eine akute Kindeswohlgefährdung entwickelt. Dabei stellt man aber fest, dass es durchaus Aspekte gibt, die man eigentlich nicht nur in Empfehlungen verbannen kann, sondern die gesetzlich geregelt werden müssen.

Das hat der Gesetzgeber zum Ausgangspunkt genommen, zentrale Aspekte dieses Schutzauftrags im Gesetz zu regeln (**Abbildung 13**). Er sah sich auch dazu verpflichtet, weil im Rahmen der Euphorie „Weg mit dem Jugendwohlfahrtsgesetz und hin zum neuen Leistungsrecht SGB VIII“ und der Dienstleistungsdiskussion in der Praxis manchmal der Schutzaspekt zwar nicht verloren gegangen ist, aber etwas in den Hintergrund geraten ist, was natürlich die Ambivalenz von Kinder- und Jugendhilfe wieder verdeutlicht. Aber Jugendhilfe ist eben etwas anderes als eine begehrte soziale Leistung, um die sich Leute reißen. Es geht häufig darum, dass sie die Eltern und manchmal auch die Kinder und Jugendlichen dazu motivieren muss oder dass sie im schlimmsten Fall im Interesse des Kindes tätig werden muss gegen die Eltern.

Konzeption der Regelung in § 8a

- Informationsgewinnung und Risikoeinschätzung
- Beteiligung der Personensorgeberechtigten sowie der Kinder und Jugendlichen
- Einbeziehung der Einrichtungen und Dienste
- Reaktionsalternativen des Jugendamts in eigener Kompetenz
- Einschaltung anderer Stellen
- Zum Standort der Vorschrift

Abbildung 13

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Es geht um Informationsgewinn und Risikoabschätzung. Eine fachlich anspruchsvolle Tätigkeit ist es, aus den Informationen, die die Fachkraft bekommt und die immer vage und unbestimmt sind, herauszufiltern, was tatsächlich auf Kindeswohlgefährdung hindeutet, und zur Entscheidung über den richtigen Weg zu kommen. Löst sich das Ganze in Luft auf, war es vielleicht böswillige Nachrede, welches Gefährdungspotenzial steckt dahinter? Muss ich als Jugendamt Hilfen anbieten, muss ich das Kind in Obhut nehmen oder muss ich nach § 50, Absatz 3 das Gericht anrufen? Diese Aufgabe als solche muss erst einmal gesetzlich geregelt werden.

Dabei sind die Personensorgeberechtigten und auch die Kinder und Jugendlichen zu beteiligen, sofern dabei der Schutzauftrag nicht vereitelt wird oder sofern das Kind von seiner Entwicklung und seiner Situation her dazu in der Lage ist. Einrichtungen und Dienste sind ebenfalls zu beteiligen. Das ist noch einmal ein sehr sensibles Thema. Vie-

le Anhaltspunkte tauchen nicht unmittelbar im Jugendamt auf, sondern werden vielleicht manifest in der Kindertageseinrichtung. Ein Kind weist zum Beispiel Verletzungsspuren auf, die offensichtlich nicht vom Herumtollen und Hinfallen stammen können. Hier muss man aufmerksam werden und auch Tageseinrichtungen und andere Leistungserbringer trifft die Verpflichtung, erstmal das Risiko einzuschätzen, nicht unbedingt sofort das Jugendamt einzuschalten, aber mit Fachkräften aus Kinderschutzdiensten das Risiko einzuschätzen, die Eltern damit zu konfrontieren und Hilfen anzubieten. Erst wenn das scheitert, muss auch ein freier Träger in den Schutzauftrag eingebunden sein und ist das Jugendamt zu informieren.

In diesem Bereich wird noch viel Arbeit notwendig sein, weil der Gesetzgeber nun von den Jugendämtern Vereinbarungen mit den freien Trägern verlangt, wie dieser Schutzauftrag umgesetzt wird, dass man Empfehlungen möglicherweise gemeinsam entwickelt, damit nicht jedes Jugendamt das Fahrrad neu erfinden muss. In verschiedenen Fällen müssen andere Stellen eingeschaltet werden. Die Gefährdung des Kindeswohls kann nicht immer vom Jugendamt mit pädagogischen Mitteln abgewehrt werden, es kann auch nötig sein, dass die Polizei oder die Kinder- und Jugendpsychiatrie eingeschaltet wird.

Der Standort der Vorschrift wurde lange diskutiert. Es hätte nicht unbedingt der § 8a sein müssen, die Frage war aber: wo sonst? Spätestens vor § 27 als § 26a musste sie platziert werden, weil der § 8a gewissermaßen das Portal sowohl zu Hilfen zur Erziehung als auch zur Inobhutnahme und zu dem § 50a ist. Ich denke, letztlich ist das eine nachgeordnete Frage. Ich will nur betonen, es geht nicht darum, die Kinder- und Jugendhilfe auf das Jugendwohlfahrtsgesetz zurückzuschrauben, sondern darum, im Auge zu behalten, dass Kinder schutzbedürftig sind und dass sich das Jugendamt zur Erreichung dieses Zwecks nicht nur als Leistungsbehörde verstehen darf und auch die freien Träger an dieser Schutzverpflichtung mitwirken müssen.

3.3 § 35a – Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Ein weiteres Thema ist der § 35a, die Eingliederung der seelisch behinderten Kinder und Jugendlichen (**Abbildung 14**). Dieses Thema wird uns auch weiter im Rahmen des Vermittlungsausschusses begleiten.

Die Länder hatten sich vor einiger Zeit zum Ziel gesetzt, den § 35a insgesamt zu kippen. Ich schaffe damit nicht das Problem als solches ab, indem ich die Vorschrift streiche. Die betroffenen Kinder gibt es weiterhin. Aber sie sollten wieder in die Trägerschaft der Sozialhilfe gehören. Dahinter steckt auch die Erwartung, dort würden die Eltern endlich besser zu den Kosten herangezogen werden, was so nicht stimmt, im Gegenteil. Man erhoffte sich damit Einspareffekte, vielleicht, weil dann auch die überörtlichen Träger zum Teil wieder zuständig sein würden.

Viele, die die Vorgeschichte noch kennen, wissen, welche erheblichen Auseinandersetzungen es immer gab festzustellen, was Auslöser für den Hilfebedarf ist: die seelische Störung beim Kind oder die mangelnde erzieherische Kompetenz bei den Eltern. Die Frage kann niemand beantworten, weil es eine Interdependenz an der Stelle gibt. Des-

halb war es richtig, die seelisch behinderten Kinder und Jugendlichen in die Jugendhilfe zu bringen.

Weiterentwicklung des § 35a

- Zum Hintergrund
 - Forderungen der Länder und Kommunen: Streichung von § 35a
 - Zur primären Verantwortung von Schule und Krankenkassen
 - Das Sonderproblem der Teilleistungsstörungen
 - Der zweigliedrige Leistungstatbestand und seine Umsetzung
- Änderungen im Gesetzentwurf
 - Anhebung der Schwelle für die drohende Behinderung
 - Nähere Umschreibung des Auftrags des Arztes/ Psychotherapeuten
- Koalitionsarbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen:
Eckpunkte zur Weiterentwicklung des SGB IX

Abbildung 14

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Ob nicht am Ende – die Hoffnung gebe ich immer noch nicht ganz auf – die „Große Lösung“ die einzig sichere wäre, ist noch einmal eine andere Frage, weil wir erst dann eigentlich alle Abgrenzungsschwierigkeiten beseitigen könnten. Doch zu dieser Lösung zu kommen, daran hindert uns wieder unser System mit den örtlichen und überörtlichen Trägern, weil in vielen Ländern noch die Sozialhilfe geteilt ist, im Wesentlichen auch bei den überörtlichen Trägern. Wir müssten die Aufgaben überörtlicher Träger auf die Kommunen übertragen. Aber erst dann hätten wir wirklich den integrativen Auftrag erfüllt, so bleibt das ein Problem.

Die Streichung wird jetzt jedoch nicht mehr favorisiert, sondern ein großer Teil der Länder will, dass wie in der Sozialhilfe für den Rechtsanspruch der Eingliederungshilfe eine „wesentliche“ Behinderung vorausgesetzt wird. Ich vermute, das wird Thema im Vermittlungsausschuss sein. Welche Wirkungen das hat, ist noch nicht ganz klar. Unsere Befürchtung war immer, die gut verdienenden Eltern, die es hier überproportional gibt, werden sich gerichtlich eine entsprechende Entscheidung erstreiten. Die anderen, die das nicht können, bleiben auf der Strecke. Ob das sozialpolitisch in Ordnung ist, weiß ich nicht. Abgesehen davon hat die ICD 10, die hier zugrunde liegt, das Moment der Wesentlichkeit an verschiedenen Stellen schon berücksichtigt.

Wenn man sich ausführlich mit dem § 35a befasst, sollte man sich auch mit der Frage auseinandersetzen, ob man nicht für Kinder und Jugendliche einen spezifischen Behinderungsbegriff findet. Was im SGB IX steht, ist nicht auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet. Vielleicht gelingt es sogar, diesen Begriff besser zu operationalisieren, weil es jetzt mit den zwei Elementen und den unbestimmten Rechtsbegriffen ein Problem und offensichtlich auch eine Zumutung darstellt.

Die drohende Behinderung war bis jetzt nicht an weitere Voraussetzungen gebunden. Im KICK wird es wie in der Sozialhilfe heißen, „wenn nach fachlicher Erkenntnis mit hoher Wahrscheinlichkeit dieses Integrationsrisiko droht“. Die untere Schwelle wird bei der drohenden Behinderung ein Stück angehoben.

Der Auftrag des Arztes oder Psychotherapeuten und der Auftrag des Jugendamtes werden deutlicher unterteilt. Offensichtlich hat sich immer noch nicht herumgesprochen, dass nicht der Arzt oder Psychotherapeut entscheidet, ob ein Kind seelisch behindert ist, sondern das Jugendamt. Der Arzt hat einen begrenzten Auftrag festzustellen, ob die seelische Gesundheit abweicht vom Normalzustand. Alles andere ist im Hilfeplanverfahren – unter Beteiligung des Arztes – eine Entscheidung in der Kompetenz des Jugendamtes. Das wird an der Stelle klargestellt.

Die Koalitionsarbeitsgruppe „Menschen mit Behinderungen“ hat vorgeschlagen, die Abgrenzung zwischen Jugend- und Sozialhilfe am Alter des Kindes festzumachen. Das wäre der entscheidende Schritt zur „Großen Lösung“. Meines Erachtens wäre 18 oder 21 die richtige Altersgrenze.

3.4 Intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland

Ein anderes Thema, das immer wieder Schlagzeilen macht, vor allem in der Boulevardpresse, sind die intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland (**Abbildung 15**).

Qualifizierung intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland

- Forderung der Länder: Verbot intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland
- Hilfen zur Erziehung im Ausland als begründete Ausnahme (§ 27)
- Klärung gesundheitlicher Risiken im Vorfeld (§ 36)
- Eignungskriterien für die Leistungserbringer (§ 78b)

Abbildung 15

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Im KEG war ein Verbot intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland vorgesehen. Das KICK geht nicht so weit, weil wir meinen, es gibt positive Erfahrungen mit Projekten. Es ist nicht so, dass alle Träger und Projekte miserabel geplant und durchgeführt werden. Das Problem ist eher, wie man die Spreu vom Weizen trennen kann. Die bisher üblichen Selbstverpflichtungsvereinbarungen haben offensichtlich nicht das gewünschte Ergebnis gebracht. Also muss doch der Gesetzgeber her. Im § 27 wollen wir einen Grundsatz aufstellen, dass alle Erziehungshilfen im Ausland die Ausnahme und daher besonders begründungsbedürftig sind. Natürlich lässt sich alles begründen. Dennoch ist erstmal ein größerer Begründungsaufwand gegeben.

Das gilt nicht nur für intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland, das gilt auch für ein Dumpingangebot in der Heimerziehung in der Slowakei oder anderen Ländern. Ich will kein Land diskriminieren, aber diese Gefahren drohen ja. Dann ist von wohnortna-

her und sozialpädagogischer Betreuung nicht mehr die Rede, dann geht es nur noch um das billigste Angebot. Diese Klausel der besonderen Begründung gilt also auch hier.

Es werden uns immer wieder Problemfälle vom Auswärtigen Amt geschildert, dass psychisch kranke Jugendliche ins Ausland geschickt werden, wo es keinerlei Betreuung gibt. Hier muss vorher eine ärztliche Klärung erfolgen, ob ein solches Krankheitsbild vorliegt. Solche Personen können nicht zu Maßnahmen ins Ausland geschickt werden.

Schließlich und nicht zuletzt werden bestimmte Kriterien für die Leistungserbringer aufgestellt. Jugendämter dürfen nur mit solchen Leistungserbringern Verträge abschließen, die Träger einer Einrichtung im Inland sind, die Fachpersonal beschäftigen und die die Gewähr dafür bieten, dass sie sich an das ausländische Recht halten und mit den deutschen Vertretungen im Ausland zusammenarbeiten.

3.5 Steuerungskompetenz des Jugendamts

Hintergrund der Steuerungskompetenz des Jugendamts ist zum Teil das durchaus vorhandene Verhalten der „Selbstbeschaffung“ von Leistungsberechtigten – wie bei Krankenkassen. Diese werden vielleicht animiert von bestimmten Praxen, die ihnen schon die Gutachten und die Formulare vorbereiten, vielleicht auch mit der Therapie beginnen und die Leistungsberechtigten zum Jugendamt wegen der Finanzierung schicken.

Das ist natürlich nicht im Sinne vom SGB VIII und es ist vom Bundesverwaltungsgericht auch längst entschieden, dass das Jugendamt kein bloßer Kostenträger, sondern ein Leistungsträger ist. Es gibt Rechtsprechungen des Bundesverwaltungsgerichts, die genau darlegen, in welchen Ausnahmefällen nur eine so genannte Selbstbeschaffung ohne vorausgehende Beteiligung des Jugendamtes zulässig ist. Um den Jugendämtern mehr Sicherheit zu geben, wollen wir das jetzt auch gesetzlich regeln (**Abbildung 16**).

Verbesserung der Steuerungskompetenz des Jugendamts (§ 36a)

- Grundsätzliches Verbot der Selbstbeschaffung von Leistungen
- Vertragliche Lösungen für den niederschweligen Zugang zu Beratungsstellen
- Zur Anordnungskompetenz der Familien- und Jugendgerichte

Abbildung 16

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Einige Details haben wir nicht mit einbezogen, obwohl wir mehrmals darüber gesprochen hatten, weil es den Bundestagsfraktionen zu detailliert geworden wäre. Aber die Grundsätze werden zumindest geregelt, so dass Selbstbeschaffung die Ausnahme ist, und das Jugendamt in der Regel nur solche Leistungen finanziert, über deren Eignung und Notwendigkeit es vorab selbst entschieden hat. Das gilt für Hilfen zur Erziehung, § 35a und § 41.

Es gibt jedoch bei Leistungen nach § 27, aber auch bei § 35a niederschwellige Beratungsangebote. Sollen nun alle Betroffenen vorher zum Jugendamt gehen und ihren Be-

ratungsbedarf dort schildern müssen, damit die Fachkraft danach zehn Stunden in einer Beratungsstelle genehmigt? Das kann es eigentlich nicht sein. Der niederschwellige, unmittelbare Zugang ist ein Kriterium und ein Spezifikum der Erziehungsberatung. Das Gesetz sieht folgende Lösung vor: Das Jugendamt muss vertragliche Lösungen bei ambulanten Hilfen finden, in erster Linie bei der Erziehungsberatung, wo die Zugangsvoraussetzungen abstrakt und eben auch die Finanzierungsmodalitäten mit den Beratungsstellen geregelt werden können. Damit bleibt der unmittelbare Zugang zu den Beratungsstellen, mit denen die Verträge bestehen, weiterhin gewährleistet.

Sehr kontrovers diskutiert worden ist die Frage nach der Verfahrensweise, wenn das Familiengericht im Hinblick auf die Eltern oder das Kind oder den Jugendlichen eine Verpflichtung anordnet, die notwendigerweise mit einer Leistung der Jugendhilfe verbunden ist. Obwohl zum begleiteten Umgang im Gesetz eindeutig steht, dass das Jugendamt mitwirken muss, halten sich manche Richter nicht daran. Jugendrichter erteilen häufig Weisungen, ohne dass im Verfahren gesichert ist, dass das Jugendamt über die Jugendgerichtshilfe die Eignung und Notwendigkeit dieser Weisung bestätigt.

Das Gesetz sieht jetzt aufgrund einer Nachbesserung im Bundestag vor, dass auch hier allein eine Anordnung des Gerichts nicht ausreicht, so lange nicht das Jugendamt die Eignung und Notwendigkeit dieser Leistung bestätigt hat. Es kommt jetzt schon Protest vor allem von Seiten der Jugendgerichtshelferinnen und Jugendgerichtshelfer. Ihrer Meinung nach sind die Weisungen dann nichtig. Ich kann das nachvollziehen. Auf der anderen Seite muss man sich schon fragen, wo denn die Strukturprinzipien bleiben. Wenn ein Richter etwas anordnet, dann muss nach dem Verursacherprinzip, das uns sonst immer wieder entgegengehalten wird, die Justiz dafür auch bezahlen. Wenn sie das von der Jugendhilfe verlangt und die Jugendhilfe kein bloßer Kostenträger ist, dann muss sie auch dafür sorgen, dass das Jugendamt hier eingebunden ist und eine Entscheidung trifft. Wir werden die Entwicklung abwarten. Ich vermute nicht, dass das im Vermittlungsausschuss herausgenommen wird. Jedenfalls habe ich den Eindruck, die Jugendressorts der Länder wollen diese Lösung auch, die Justiz vielleicht weniger.

3.6 Kostenbeteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe

Auch beim Thema der Kostenbeteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe (**Abbildung 17**) sind wir noch nicht am Ende. Es gibt Punkte, über die gibt es Konsens, zum Beispiel, dass das Kindergeld wieder bei stationären Hilfen eingesetzt werden muss, weil dort das Jugendamt den Lebensunterhalt des Kindes trägt. Die Umsetzung ist nicht so einfach, weil das Jugendamt das Kindergeld nicht unmittelbar heranziehen kann. Aber ich glaube, wir haben einen Weg gefunden, weil es bei den kindergeldberechtigten Elternanteilen abgeschöpft werden kann.

Es wird immer mehr Unmut darüber laut, dass die Kostenheranziehung, die nach bürgerlich-rechtlichen Tabellen erfolgt, gedeckelt ist, das heißt, dass es ab einem bestimmten Einkommen keine Progression mehr gibt. Deshalb stellen wir jetzt das System um und reden nicht mehr von gesparten Aufwendungen, sondern beteiligen Eltern prozentual an den Kosten der Leistungen. Das wird im Einzelnen in einer Verordnung festgelegt. Die Verordnung enthält im Anfang eine Tabelle, die für bestimmte Einkommensgruppen genau den Kostenbeitrag festlegt. Wir erwarten dadurch für die Praxis erhebli-

che Personaleinsparungen und den Vorteil, dass den Leistungsberechtigten sehr schnell der Kostenbeitrag mitgeteilt werden kann. Die Einkommensermittlung wird pauschalisiert und vereinfacht. Das konnten wir natürlich nicht mit unserer eigenen Fachkompetenz allein bewältigen. Unterstützung bekamen wir vom Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht in Heidelberg und von verschiedenen Praktikern, die schon lange damit zu tun haben, weil wir eine Lösung finden wollten, die den Interessen der Praxis entspricht.

Kostenbeteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe

- Einsatz des Kindergelds bei stationären Hilfen
- Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (statt ersparte Aufwendungen künftig: Kosten der (teil)stationären Hilfe)
- Einheitliche Heranziehung durch öffentlich-rechtlichen Kostenbeitrag
- Vereinfachte Einkommensermittlung und Entwicklung von Tabellen für den einkommensabhängigen Kostenbeitrag durch Rechtsverordnung

Abbildung 17

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

3.7. Weitergehende Forderungen der Länder

Die Länder haben noch weitergehende Forderungen formuliert, die möglicherweise im Vermittlungsausschuss auftauchen können (**Abbildung 18**).

Weitergehende Forderungen der Länder (Übersicht)

- Streichung von § 35a
- Rückführung der Hilfe für junge Volljährige auf das Niveau des JWG
- Kostenbeteiligung bei ambulanten Hilfen
- Herauslösung der Zuständigkeit für die Tagesbetreuung aus den Kreisjugendämtern
- Auflösung der Landesjugendämter bzw. Verlagerung ihrer Aufgaben
- Einführung einer Finanzkraftklausel für die Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfe - und des Sozialhilferechts

Abbildung 18

© Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wiesner, BMFSFJ

Die erste Forderung ist nicht mehr aktuell. Hier geht es nur noch um das Element „wesentlich“.

Die zweite Forderung nach der Rückführung der Hilfe für junge Volljährige auf das Niveau des Jugendwohlfahrtsgesetzes steht noch auf dem Forderungskatalog. Das heißt,

nur noch Fortsetzungsleistungen und nur noch „Kann“-Leistungen sollen gewährt werden, gekoppelt an eine bestehende Schul- oder Berufsausbildung. Der Bund hat sich dagegen gewehrt, weil es für einen großen Teil junger Volljähriger kein adäquates Hilfeangebot in den anderen Systemen gibt. Die werden so auf Dauer nicht gesellschaftlich integriert. Wer soll dann die Kosten übernehmen?

Die Kostenbeteiligung bei ambulanten Hilfen wird auch ein Thema bleiben. Hier steht auch der § 35a im Hintergrund. Dort gibt es Eltern mit besserem Einkommen, die sich das durchaus leisten können. Die Frage ist nur, wie man das rechtlich angeht. Es liegt auf der Hand, dass der Gesetzgeber nicht vorschreiben kann, dass Eltern seelisch behinderter Kinder zu den Kosten herangezogen werden, Eltern von körperlich und geistig behinderten Kindern aber nicht. Dagegen spricht schon der Gleichheitssatz in unserer Verfassung (Art. 3 GG). Wenn das allgemeine Praxis in der Jugendhilfe werden soll, habe ich außerdem einen bürokratischen Aufwand, um am Ende einen kleinen Kostenbeitrag zu finden. Oder soll eine Praxisgebühr eingeführt werden? Dann erreiche ich gerade diejenigen nicht, die das Geld haben. Wir werden im Hinblick auf die Bundesratsverhandlung noch einmal darüber nachdenken müssen. Mir fällt aber im Augenblick keine überzeugendere Regelung ein, die das Einkommen dort abschöpft, wo es vorhanden ist, ohne andere Berechtigte abzuhalten, überhaupt Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Die Zuständigkeit der Kreisjugendämter für die Tagesbetreuung habe ich bereits an früherer Stelle ausgeführt, ebenso die Frage der Aufsicht bei den Landesjugendämtern bzw. der Kommunalisierung.

Die Finanzkraftklausel war im KEG enthalten. Diese Forderungen werden auch vonseiten der Länder nicht mehr aufrechterhalten bleiben.

Das war der Versuch, mit Ihnen sehr schnell einen Durchgang durch das verabschiedete Tagesbetreuungsausbaugesetz und den zweiten Teil, das KICK, zu absolvieren. Ich hoffe, dass Sie mich dabei unterstützen, dass wir beim zweiten Teil in eine möglichst sachliche Diskussion kommen und dass dieser zweite Teil ohne größere Beschädigungen möglichst auch bald das Bundesgesetzblatt erreicht. Vielen Dank.

Positionen zum Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht des Deutschen Städtetages

REGINA OFFER

Referentin für Grundsicherung für Erwerbsfähige, Arbeitsmarktpolitik und Kinder- und Jugendhilfe, Deutscher Städtetag, Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

der Verein für Kommunalwissenschaften e.V. hat mich gebeten, aus Sicht des Deutschen Städtetages eine kurze Bewertung der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts und insbesondere des Tagesbetreuungsausbaugesetzes vorzunehmen. Dieser Bitte komme ich gerne nach und möchte Ihren Blick noch einmal auf den nach wie vor bestehenden Streit um die Finanzierungsfragen lenken.

In der Sache bestand nie ein Streit zwischen der Bundesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden über die Notwendigkeit des Ausbaus der Angebote in der Kindertagesbetreuung insbesondere für Kinder unter drei Jahren und auch im Bereich der Ganztagesangebote.

Die **gesellschaftlichen Veränderungen**, allen voran

- das geänderte Rollenbild junger Mütter und Väter sowie die große Zahl alleinerziehender Eltern,
- der Wunsch nach einer Verbindung zwischen Berufstätigkeit und Familiengründung,
- das zunehmende Bewusstsein über die sich schon seit Jahrzehnten abzeichnende demographische Entwicklung,
- das Interesse der Arbeitgeber, Eltern nach der Geburt ihrer Kinder im Erwerbsleben zu halten
- und nicht zuletzt das gewachsene Bewusstsein für den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Kindertagesbetreuung

haben den **großen Nachholbedarf in Deutschland in der Familienpolitik** in den Fokus der Politik gerückt.

Dabei ist bemerkenswert, dass,

- obwohl alle politischen Akteure Familien in die Lage versetzen möchten, durch eine gut ausgebaute Infrastruktur ihre Lebenspläne zu verwirklichen, und
- obwohl ein großes gesellschaftliches Bewusstsein über die existenzielle Bedeutung der Familienpolitik für Deutschland und insbesondere für die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Folgen der demographischen Entwicklung vorhanden ist,

keine vernünftige und von allen Seiten akzeptierte Lösung für die Finanzierung dieser großen Zukunftsaufgabe gefunden worden ist.

Der Deutsche Städtetag hat sich vehement gegen die Koppelung der Finanzierung des TAG an die Umsetzung von Hartz IV gewandt.

Einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe gab es nicht, eine Kongruenz der finanziellen Auswirkungen beider Gesetze auf der örtlichen Ebene gibt es auch nicht.

Viele Kommunen haben auch in den letzten Jahren bereits ihre Angebote über die Abdeckung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz intensiv ausgebaut. Dies betrifft vor allem die Kommunen in den alten Bundesländern, in denen sich – angesichts der Knappheit von Plätzen in Tageseinrichtungen – mit der Tagespflege und öffentlich geförderten Elterninitiativen ein stark ausdifferenziertes Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren entwickelt hat. In der offiziellen Statistik werden diese Angebote noch nicht berücksichtigt, dies sollte mit dem ausstehenden Teil der Novellierung des SGB VIII geändert werden.

Der Ausbau ganztägiger Betreuungsangebote hat auch in den westlichen Bundesländern erhebliche Fortschritte gemacht. Etwa jeder vierte Platz für Kinder ab drei Jahren bietet eine ganztägige Betreuung.

Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Bereich der Kindertagesbetreuung sehr viel zu tun bleibt. Neben dem unzureichenden Platzangebot für Kinder unter drei Jahren wird nicht erst seit der für Deutschland enttäuschenden Ergebnisse der Pisa-Studie eine Qualitätsdebatte auch über die Anforderungen an den Elementarbereich geführt. Die OECD hat in einer internationalen Vergleichsstudie zum Kindergartenbereich im letzten Jahr zwar insbesondere den ostdeutschen Kommunen ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt, aber auch Nachholbedarfe benannt.

Aber noch wissen die Kommunen nicht, ob sie in der Gesamtheit und – für viele noch interessanter – *selbst als einzelne Kommune* durch die Umsetzung von Hartz IV eine finanzielle Entlastung erfahren.

Denn die Verteilungswirkung der finanziellen Entlastungen – so sie denn tatsächlich eintreten – richtet sich vor allem nach dem Verhältnis von Entlastungen in der Sozialhilfe und den zusätzlichen Belastungen durch die Unterkunftskosten für die ganze Gruppe der Langzeitarbeitslosen in der jeweiligen Kommune. Damit hängt die Entlastungswirkung stark mit den regionalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes zusammen.

Der Entlastungseffekt aus Hartz IV kommt also nicht unbedingt dort an, wo der Nachholbedarf bei den Tagesbetreuungsangeboten am größten ist, also in den westlichen Bundesländern. Viele Kommunen stellen daher die Ausbaupläne, die derzeit von den Jugendhilfeausschüssen und Räten gefasst werden, unter den Vorbehalt, dass tatsächlich eine entsprechende Entlastung durch Hartz IV bei ihrer Kommune ankommt.

Bei der Konzeption des Finanzierungsausgleiches haben wir auch immer wieder darauf hingewiesen, dass es nicht nur darum gehen kann, zusätzliche Angebote zu finanzieren, sondern die Kommunen insgesamt aufgabengerecht ausgestattet werden müssen. Entscheidend sind nicht die Investitionskosten, sondern die Betriebskosten, die auch bei bereits bestehenden Angeboten laufend anfallen.

Besonders problematisch ist die Verknüpfung dieser beiden Gesetzgebungsverfahren, da die Kommunen die noch unsichere finanzielle Entlastung bereits wieder für mehrere Zwecke gleichzeitig ausgeben sollen.

Man darf nicht vergessen, dass den Kommunen angesichts ihrer dramatischen Finanzkrise mit einem Finanzierungsdefizit im kommunalen Gesamthaushalt von 8,5 Milliarden Euro im Jahr 2003 zunächst eine Entlastung im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission zugesagt wurde. Dort wurde der Plan gefasst, die Kommunen durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe finanziell um 2,5 Milliarden Euro zu entlasten.

Mit dieser Entlastung sollte die Investitionskraft der Kommunen gestärkt werden, die seit Beginn der 90er Jahre um mehr als ein Drittel von ehemals 34 Milliarden Euro auf weniger als 20 Milliarden Euro zurückgegangen ist und seit Jahren auf niedrigem Niveau verharrt.

Mit der Verbindung der Finanzierung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes mit Hartz IV soll das Geld von den Kommunen nun ein weiteres Mal ausgegeben werden. Dabei liegt der Bund mit seiner Kostenschätzung des Ausbauvorhabens mit circa 1,5 Milliarden Euro weit unter der Schätzung der kommunalen Spitzenverbände und der Landesjugendminister, die Mehrkosten von mindestens 2,5 Milliarden Euro erwarten.

Die unterschiedliche Kostenschätzung beruht vor allem auf den erwarteten Platzkosten und möglichen Abschlägen für Halbtagsplätze. Die kommunalen Spitzenverbände haben die durchschnittlichen Platzkosten der westlichen Bundesländer ihrer Schätzung zugrundegelegt, da der Ausbau dort erfolgen soll. Die Platzkosten wurden von uns mit mindestens 14.000 Euro pro Jahr angegeben, die Bundesregierung legt bundesdeutsche Durchschnittswerte an mit circa 12.000 Euro.

Darüber hinaus gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass bei einer 20-prozentigen Versorgungsquote für Kleinkinder **fast ausschließlich Ganztagesplätze** erforderlich sein werden, um die zunehmenden Bedarfslagen vor allem mit Blick auf die Berufstätigkeit der Eltern abzudecken.

Dabei bleibt noch abzuwarten, wie sich der **höhere Verwaltungsaufwand** bei der Vermittlung von Tagespflegestellen und die Diskussion um die Elternbeiträge entwickelt. Beides sind ebenfalls Faktoren mit erheblicher finanzieller Bedeutung.

Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

Der noch ausstehende zweite Teil der Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes enthält wichtige Reformschritte zur Stabilisierung des Gesamtsystems. Die Ausga-

ben für die Kinder- und Jugendhilfe sind von 1992 bis 2003 um 40 Prozent gestiegen, in absoluten Zahlen von 14,3 Milliarden Euro auf 20,6 Milliarden Euro.

Dabei spielten neben der Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz auch die Zuwächse bei den Hilfen zur Erziehung und den Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche eine große Rolle.

Der Deutsche Städtetag setzt sich für eine maßvolle Reform des SGB VIII ein, um den Kostenanstieg insgesamt zu reduzieren und das Hilfesystem auch für zukünftige Generationen nachhaltig zu sichern. Dabei muss auch die Beteiligung der Eltern an den Hilfen bei geeigneten Maßnahmen und entsprechender Leistungsfähigkeit verstärkt eingefordert werden.

Die geplante Stärkung der Steuerungsverantwortung der Kommunen ist längst notwendig. Ob die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf geschätzten Einsparungen sich jedoch realisieren lassen, wird von vielen Kommunen bezweifelt. Die für die Finanzierung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung eingeplanten Mittel sind mit den vorgeschlagenen Regelungen möglicherweise nicht zu erzielen.

Es muss daher auch über weitergehende Schritte nachgedacht werden, wie zum Beispiel die Zusammenführung der Leistungen für alle Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im SGB XII unter den dort geltenden Voraussetzungen.

Insbesondere die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung stellen in vielen Großstädten ein wachsendes Problem dar. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich gerade in Ballungszentren, die ohnehin mit schwierigen Haushaltslagen zu kämpfen haben, derart dramatisch, dass die Verantwortlichen sich fragen müssen, wie der Spagat zwischen sukzessiver Mittelkürzung und künftig steigendem Erziehungshilfebedarf mit immer komplexeren Problemlagen gelingen soll. Trotz bestehender Leistungsverpflichtungen muss neben der fachlichen Komponente auch die fiskalische Komponente zunehmend in den Blick genommen werden.

Neben der notwendigen Reform der gesetzlichen Grundlagen haben sich in einigen Städten – begleitet durch intensive Diskussionen vor Ort - Konzepte durchgesetzt, die auf eine kostenbewusste Hilfegewährung abzielen. Dazu zählt

- die Vorrangigkeit von familienunterstützenden gegenüber familienersetzenden Leistungen,
- der Ausbau niedrigschwelliger Angebote mit präventivem Charakter,
- der Ausbau von ambulanten und teilstationären Hilfen,
- die Förderung der Bereitschaftspflege und Vollzeitpflege sowie die Vermeidung von Fremdplatzierung von Kindern unter 6 Jahren in Heimen,
- die Reduzierung der Heimaufenthaltsdauer und die verstärkte Rückführung oder frühe Verselbständigung von Jugendlichen.

Bei anhaltendem Kostendruck auf die Sozialausgaben, weiterhin hohen kommunalen Haushaltsdefiziten und Handlungsdruck aufgrund des Investitionsstaus in den Kommunen müssen von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam Konzepte zur Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben entwickelt werden.

Positionen zum Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht der Länder

MINISTERIALRÄTIN KARIN REISER

Leiterin des Referats Jugendpolitik, Jugendhilfe, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München

Herzlichen Dank für die Einladung und Chance, im Rahmen eines kompetenten Fachpublikums bayerische Positionen zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfrechts, insbesondere KICK zur Diskussion zu stellen. Der Verein für Kommunalwissenschaften stellt seine Seismografenfunktion wieder einmal unter Beweis. Nahezu in Sichtachse zur Länderkammer, dem Bundesrat, beraten wir hier und heute – vielleicht sogar in „Echtzeit“ – das vom Deutschen Bundestag am 3. Juni mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der oppositionellen FDP angenommene KICK. Das bayerische Sozialministerium hat sich entschlossen, dieses Gesetz im Bundesrat nicht nolens volens passieren zu lassen, sondern hat im federführenden Ausschuss „Frauen und Jugend“ empfohlen, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Für viele im Auditorium, die die Gesetzesinitiativen und Aktivitäten der letzten Jahre verfolgt haben, wird dies auch keine Überraschung sein.

Die Bundesfamilienministerin Renate Schmidt höchstpersönlich hat in ihrer Rede anlässlich der 2. und 3. Lesung des KICK vor dem Deutschen Bundestag festgestellt – ich zitiere: „Zwischen dem KICK und dem vom Bundesrat vorgelegten KEG, dem Gesetz zur Entlastung der Kommunen, gibt es große Schnittmengen; das gestehe ich hier eindeutig zu“. In der Tat ist das KICK ein *erster* Schritt in die richtige Richtung. Teilweise wurden die Forderungen des Bundesrates (zum Beispiel die Betonung der elterlichen Erziehungsverantwortung und damit des Nachrangs der Kinder- und Jugendhilfe durch leistungsorientierte Kostenbeiträge sowie die Berücksichtigung des Kindergeldvorteils) aufgegriffen. Auch weitere Ziele, die verfolgt werden, insbesondere

- die gesetzliche Klarstellung, dass die Leistungen der Schulträger vorrangig gegenüber Leistungen der Jugendhilfe zu erbringen sind (§ 10 SGB VIII)
- die Betonung des Grundsatzes der Unzulässigkeit der Selbstbeschaffung und des Entscheidungsprimats des Jugendamtes, explizit auch in den Fällen, in denen Eltern durch das Familiengericht oder Jugendliche und junge Volljährige durch den Jugendrichter zur Inanspruchnahme von Hilfen verpflichtet werden (§ 36a SGB VIII)
- die stärkere Verankerung des Integrationsgedankens durch eine Konkretisierung der Voraussetzungen, nach welchen eine Betriebserlaubnis versagt werden kann (§ 45 SGB VIII)
- Verwaltungsvereinfachungen und Deregulierungen nicht nur bei der Vereinfachung der gesetzlichen Vorschriften über die Heranziehung junger Menschen und

ihrer Eltern zu den Kosten der Hilfen, sondern auch Streichung überflüssiger Melde- und Kontrollpflichten im Kontext des Betriebserlaubnisverfahrens sowie

- die Befugnis des Jugendamtes zur Wegnahme des Kindes bei dessen akuter Gefährdung auch aus dem Kreis der Personensorgeberechtigten (§ 42 SGB VIII) und
- die Verbesserung des Schutzauftrages der Jugendämter generell in § 8a SGB VIII

sind Zeichen einer konstruktiven „Ko-Produktion“ von Bund und Ländern auf der Fachebene.

Summa summarum steht Bayern – und ich meine wohl, das gilt auch (wieder mit Blick auf die Bundesratsberatungen) für die anderen unionsgeführten Länder – diesen Neuregelungen nicht im Wege, obwohl wir uns auch hier zum Teil eine deutlichere Stringenz und Konsequenz gewünscht hätten. Wer die Praxis und auch die Rechtsprechung der Kinder- und Jugendhilfe kennt, weiß, dass beispielsweise der § 8a SGB VIII in der konkreten Operationalisierung sicherlich viele kluge Kommentatoren beschäftigen wird. Auch kasuistisch ist aus bayerischer Sicht der Schutzauftrag der Jugendämter im ersten Abschnitt des SGB VIII nicht richtig platziert. Wenn es auch nachvollziehbar ist, die Subjektstellung des Kindes als Träger von eigenständigen Rechten zu betonen, hätten wir es gerne gesehen, den *Schutzauftrag bei den hoheitlichen Aufgaben*, also bei den §§ 50 ff. zu verankern. Zumal uns eine gewisse Sorge umtreibt, dass das „Staatliche Wächteramt“ (Ausfluss von Art. 6 Abs. 2 GG) in „positiver Normenkonkurrenz“ zur Sozialleistungs- und Dienstleistungsorientierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, teilweise in praxi in den Hintergrund tritt. Wir plädieren also für eine deutliche Hervorhebung des Schutzauftrages – wenn Sie so wollen also für einen „law-and-order“-Ansatz, stärker familienrechtlich orientiert im Kontext des Öffentlichen Rechts!

Cum grano salis kann das KICK den Kommunen, vor allem den Jugendämtern, fachliche Rückendeckung verschaffen. Vor dem Hintergrund der desolaten Finanzsituation der Kommunen sind insgesamt betrachtet die Regelungen des KICK jedoch eher kosmetischer und peripherer Natur.

Das Gesamtdefizit der Kommunen war im Jahr 2003 auf der Rekordhöhe von 8,5 Milliarden Euro. Nach dem kurzfristigen Absinken im Jahr 2004, weil die Investitionen zurückgefahren wurden, wird von den Kommunalen Spitzenverbänden für dieses Jahr wieder ein Anstieg der Schulden auf 7 Milliarden Euro prognostiziert. Die wesentliche Hauptursache der Verschuldung der Kommunen – viele Kommunalvertreter werden das bestätigen – sind die stetig, kontinuierlich ansteigenden Sozialausgaben. In den Jahren von 2000 bis 2004 schlugen die Mehrausgaben mit 6 Milliarden Euro zu Buche, bei einem Gesamtausgabevolumen von 32,25 Milliarden Euro in 2004. Obwohl die Einnahmen aus der Gewerbesteuer wieder etwas üppiger fließen, sind die Kassenkredite so hoch wie nie und die Investition vieler Kommunen so niedrig wie noch nie. Ausgeglichene Haushalte gehören für die meisten Kommunen in Deutschland bereits in das Land der Fabeln. Viele Kommunen stehen mit dem Rücken zur Wand, von Gestaltungs- und Handlungsspielräumen ist schon lange nicht mehr die Rede; das kreative Potenzial, das in vielen deutschen Kommunen steckt, wird nicht mehr im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge eingesetzt, sondern gezwungenermaßen beim Schuldendienst!

Wenn das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz gefeiert wird als eine (auch hier zitiere ich die Bundesfamilienministerin) „überzeugende Antwort auf die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen“, das „Schluss“ macht „mit dem Selbstbedienungsladen Jugendhilfe“, so halte ich das – mit Verlaub und bei allem Respekt – für puren Populismus und Euphemismus. Das KICK ist schlicht und ergreifend keine komplexe Alternative zu den aktuellen Problemen. Als Realisten, die wir nun einmal sind, wissen wir, dass die den Kommunen im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe versprochene Entlastung in Höhe von 2,5 Milliarden Euro – wenn überhaupt(!) – nur in geringem Maße eintreten wird. Fakt ist auch, dass die Kommunen für den Ausbau der Kinder- und Tagesbetreuung von diesen 2,5 Milliarden Euro deutlich mehr als die von der Bundesregierung geschätzten 1,5 Milliarden Euro einsetzen müssen.

Unsere Kritik am Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), die wir ja auch, wie hinlänglich bekannt ist, in einer Bundesratsentschließung zum Ausdruck gebracht haben, wird aufrechterhalten. Die im Finanztableau des KICK angeführten finanziellen Entlastungen sind deshalb allenfalls „Tropfen auf den heißen Stein“. Statt die eigentlichen Strukturprobleme an der Wurzel zu packen, also einzelne Leistungstatbestände vorbehaltlos auf Mitnahmeeffekte und Fehlallokationen hin zu überprüfen, belässt es der Gesetzgeber bei allenfalls „lindernden“ Maßnahmen oder einer gesetzlichen Nachjustierung, die in der Praxis längst vollzogen ist (zum Beispiel § 35a). Mir ist klar, dass viele unter Ihnen dieser Zuspitzung nicht folgen wollen und können – für einen gelingenden Diskurs sollten wir uns aber auf eine gemeinsame Basis verständigen: Die „Bayern Specials“: Finanzkraftklausel, Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts, Streichung des 35a SGB VIII außer Acht lassend, bitte ich Sie – ohne die übliche „Reflexkultur“ zu bedienen – aufgeschlossen darüber zu diskutieren, ob das KICK dem Leitgedanken eines modernen Sozialstaatsverständnisses, die jeweiligen Leistungen in hohem Maße an die Passgenauigkeit und der Erfolgsorientierung auszurichten, ausreichend Rechnung tragen kann!

Berechtigte Zweifel sind hier angezeigt, die ich an die **folgenden Forderungen** knüpfen möchte:

- *Wenigstens* die Tatbestandsvoraussetzungen der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen sollten im Sinne der Gleichbehandlung an die Eingliederungshilfe für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche angepasst werden. Die Neuregelung des KICK wird die enormen Kostensteigerungen und die deutlichen Mitnahmeeffekte sowie erhebliche Auslegungsprobleme aufgrund der ausgedehnten und zum Teil unbestimmten Reichweite des Leistungstatbestandes nicht beseitigen. Die Ausgaben in diesem Bereich sind 2003 im Vergleich zu 2002 in den westlichen Ländern um 12,6 Prozent und in den östlichen Ländern um 7,9 Prozent angestiegen. Wenn schon eine Kohärenz durch die Rückführung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen in das SGB XII nicht konsens- beziehungsweise mehrheitsfähig ist, so sollte doch eine Leistungsgewährung künftig nur noch bei *wesentlich* drohender oder tatsächlicher Behinderung ins Auge gefasst werden. Abgrenzungsprobleme und Zuständigkeitsreibereien befürchte ich nicht mehr, denn mittlerweile existiert eine gefestigte Rechtsprechung. Erst durch diese Neuregelung wird einheitliches Recht für alle jungen Menschen mit Behinderungen geschaffen. Dies war ja auch die Inten-

tion des SGB IX, dessen Scharnierfunktion im Übrigen mit Blick auf die Praxis des § 35a für diesen Personenkreis nicht ausreichend zum Tragen kommt.

- Der Leistungsrahmen für junge Volljährige sollte auf die Fälle begrenzt werden, in denen eine Jugendhilfemaßnahme vor Volljährigkeit begonnen wurde. Damit wird der gesetzgeberische Wille vom „Kopf wieder auf die Füße gestellt“. Dem Willen des Gesetzgebers zufolge war die Hilfestellung für junge Volljährige als Ausnahme gedacht, in der Praxis hat sich dieser Ansatz zum Regelfall umgekehrt. Die notwendige Hilfe zur Selbsthilfe kann und soll jungen Volljährigen effektiv durch die Leistungen zur Eingliederung aus dem SGB II angeboten werden, dessen erklärtes Ziel es ist, gerade arbeitsfähige junge Menschen besser und schneller in Arbeit zu bringen, ebenso kommen zum Beispiel die Angebote der Wohnungsvermittlung oder Schuldnerberatung in Betracht beziehungsweise Leistungen nach SGB V, IX oder XII.
- Prima vista ist zwar die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung derzeit vom Tisch – weitere Öffnungsklauseln im SGB VIII sind aber durchaus noch aktuell. Wir wollen keine detailversessenen dirigistischen Vorgaben für die primär zuständigen Kommunen und Länder, sondern vielmehr deren eigenständige Planungs- und Gestaltungsverantwortung, insbesondere bei Kindertageseinrichtungen und Tagespflege stärken. Um Verantwortungsebenen effektiver gestalten und kommunale Bedarfsplanung optimal umsetzen zu können, ist ausdrücklich zu regeln, dass Aufgaben nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII durch landesgesetzliche Regelungen kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden können. Die Öffnungsklausel ist notwendig, damit Betreuungsangebote für Kinder nach Möglichkeit orts- und sachnah sowie familienfreundlich ausgestaltet werden können und somit eine qualitätsorientierte und bedarfsgerechte Kinderbetreuung möglich ist. Die im KICK bislang vorgesehene Öffnungsklausel trägt diesem Anliegen nur bedingt Rechnung. Es bleibt im Sinne der Rechtssicherheit und Verbindlichkeit unklar, ob damit eine konkrete Zuständigkeitsverlagerung verbunden ist.
- Auch die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Aufsicht über Tageseinrichtungen für Kinder sollte effektiver gebündelt und auf die Ebene der orts- und sachnäheren Kommunen delegiert werden können. Die bundesrechtlichen Schranken führen in manchen Ländern zu dem absurden Ergebnis, dass altersgemischte Einrichtungen – und dahin geht ja eindeutig der Wunsch und Wille von Praxis, Fachwelt und Eltern – teilweise von den Jugendämtern und den Landesjugendämtern beziehungsweise Regierungen gleichzeitig beaufsichtigt werden. Diese Doppelarbeit können wir uns in Zeiten knapper Personalressourcen definitiv nicht leisten. Ein Landesrechtsvorbehalt verschafft den primär verantwortlichen Ländern und Kommunen Freiräume, im Dialog mit den öffentlichen und freien Trägern ihre Regionalspezifika stärker zu berücksichtigen. Ich bin mir bewusst, dass diese Forderung nicht nur bei den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, sondern auch bei den Landesjugendämtern sich keiner besonderen Beliebtheit erfreut; wir in Bayern haben aber einschlägig positive Erfahrungen; hier sind zentralistische Instrumente oder etatistisches Denken nicht mehr zeitgemäß. Soweit zu den Forderungen, die nicht nur aktuell im Bundesrat eine Rolle spielen werden, sondern uns gegebenenfalls auch im „heißen Herbst“ begleiten.

Wie Sie sicherlich wissen, hat das KICK sich auch nicht dazu durchringen können, der Forderung nach einer Kostenbeteiligung bei pädagogisch-therapeutischen Maßnahmen im ambulanten Bereich – zum Beispiel durch eine einkommensunabhängige Pauschale – Rechnung zu tragen. Ausschlaggebend war die Sorge, die Zugangsmöglichkeit zu frühzeitigen Hilfen und Interventionen zu Lasten des Kindeswohls, aber auch des Elternrechts zunichte zu machen. Dahinter verbirgt sich wie immer das „Mantra der Niederschwelligkeit“. Fakt ist, dass durch die pädagogisch-*therapeutischen* Leistungen Jugendhilfemittel in erheblichem Maß gebunden werden, die anderswo, insbesondere im Bereich der Prävention und auch der Beratung fehlen. Die Steuerung über den Hilfeplan im Einzelfall ist sicherlich ein probates Mittel – strukturell zielführender ist allerdings die generelle Kostenbeteiligung. Damit wird ein gewisser Anreiz geschaffen, zum Beispiel die Erziehungsberatung als integralen Bestandteil einer psychosozialen Grundversorgung auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Bayerische Jugendämter berichten von „Ausfallzeiten“ – also von Terminen, die nicht wahrgenommen werden – zum Teil in Höhe von bis zu 30 Prozent! Der Grundsatz „was gut ist, kostet“ – in der allgemeinen therapeutischen Landschaft alles andere als ein Fremdwort (ja sogar fachlicher Standard) – sollte auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gelten. Die „Niedrigschwelligkeit“ als sachlicher Differenzierungsgrund vermag vor dem Hintergrund, dass auch Kinderbetreuungseinrichtungen beziehungsweise Maßnahmen der Jugendarbeit durchaus mit Elternbeiträgen beziehungsweise Gebühren finanziert werden, mich nicht zu überzeugen. Auch aus Gründen der Transparenz und der sozialen Leistungsgerechtigkeit sollten die Nutzer ambulanter therapeutischer Leistungen den Nutzern von teilstationären und stationären Erziehungshilfen gleichgestellt werden. Die politische Debatte beziehungsweise die fachliche Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung darf auch vor dem Hintergrund der eigenverantwortlichen Lebensführung (zum Beispiel „Verursacherprinzip“ bei Trennung und Scheidung) nicht in der Versenkung verschwinden.

Abschließend möchte ich feststellen, dass der Anteil der Kinder- und Jugendhilfe an den Gesamtausgaben der Kommunalhaushalte nicht hauptsächlich für die insgesamt schwierige Finanzsituation verantwortlich ist. Entgegen mancher polemischer Behauptung und Unterstellung im Zuge der gesetzgeberischen Auseinandersetzung – ist auch und gerade der Bayerischen Staatsregierung das „soziale Antlitz“ unseres freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens sehr wichtig. Aber auch die Kinder- und Jugendhilfe ist dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet und „Hand auf’s Herz“ angesichts der Tatsache, dass zwischen den KICK-Entlastungsberechnungen (die allerdings stellenweise nicht ganz nachvollziehbar sind) und den KEG/SGB VIII-Berechnungen kein allzu großer Unterschied ist, sollten nicht nur die gesetzgebenden Organe, sondern insbesondere auch Praxis und Fachwelt der Kinder- und Jugendhilfe sich Reformprozessen entschlossen stellen. Wir alle sind gefordert, konstruktiv darauf hinzuwirken, *Kernaufgaben* der Jugendhilfe neu zu justieren, ohne Ansehen von Besitzständen und Partikularinteressen!

Positionen zum Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht der Kommunen

DR. PETER MARQUARD

Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.

Vorbemerkungen

Als örtlich verantwortliche Leitungskraft muss und will ich Problemlagen lösen: Die Suche nach der Zuständigkeit eines anderen Trägers oder das Wegschieben einer Leistungsoption aus dem Jugendamt / SGB VIII ohne wirklich gesicherte Alternative wird vor Ort sehr wohl kommunal-, finanz- und sozialpolitisch diskutiert und im Hinblick auf die reale Bedeutung eines Problems für die Kommune nicht nur nach fiskalischen Effizienzkriterien entschieden. Auch in diesem Sinne sind die steigenden Ausgaben der Jugendhilfe – bei steigenden Leistungen – zu relativieren und Kostenbewusstsein als **ein** handlungsleitendes Prinzip bei der Entwicklung der notwendigen und geeigneten Hilfe längst unverzichtbarer Standard.

Die Entwicklungsspuren zu dem seit dem 1. Januar 2005 geltenden Tagesbetreuungs- ausbaugesetz¹ und den Novellen zum SGB VIII in Form des Entwurfs von SPD und Bündnis 90/Die Grünen² einerseits und andererseits dem von der CDU/CSU getragenen Beschluss des Bundesrates³ sind fachlich, fiskalisch und politisch mindestens bis zur Verabschiedung des geltenden SGB VIII im Juni 1990 zurück zu verfolgen. Die unterschiedlichen fachlich, alltagspraktisch, finanziell und ordnungsrechtlich begründeten Veränderungsabsichten können zugespitzt mit folgenden Begriffspaaren kategorisiert werden: Formal-juristische Reparaturnovelle und tagespolitische Anpassung, fiskalisch begründeter Leistungsabbau oder gar Restauration hoheitlicher Eingriffsverwaltung – oder fachlich-konzeptionell gebotene Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe? **(Siehe in diesem Sinne Abbildung 1.)**

1. Fachliche Leitlinien und Standards für eine Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe

Neben dem institutionellen Gefüge, das vor allem auf den gesetzlichen Rahmenbedingungen des jetzt 15 Jahre geltenden Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG/SGB VIII) sowie dem Ausbau des Sozialstaates in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts beruht, hat die Kinder- und Jugendhilfe im Laufe ihrer Entwicklung unabhängig von rechtlichen Kodifizierungen zunehmend eigenständige fachliche Konturen entwickelt, die heute als fachliche Leitlinien und Standards ihre Praxis und die Fachdiskussion prägen. Im Zuge des Wachstums der Kinder- und Jugendhilfe und ihres organisatorischen Auf- und Ausbaus haben sich drei Orientierungspunkte herausgebildet, die sich heute

¹ TAG, BT-Drucks. 15/3986

² KICK, BT-Drucks. 15/5616 vom 1. Juni 2005

³ KEG; BT-Drucks. 15/4532

als fachliche Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe markieren lassen: Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung und Professionalität.¹

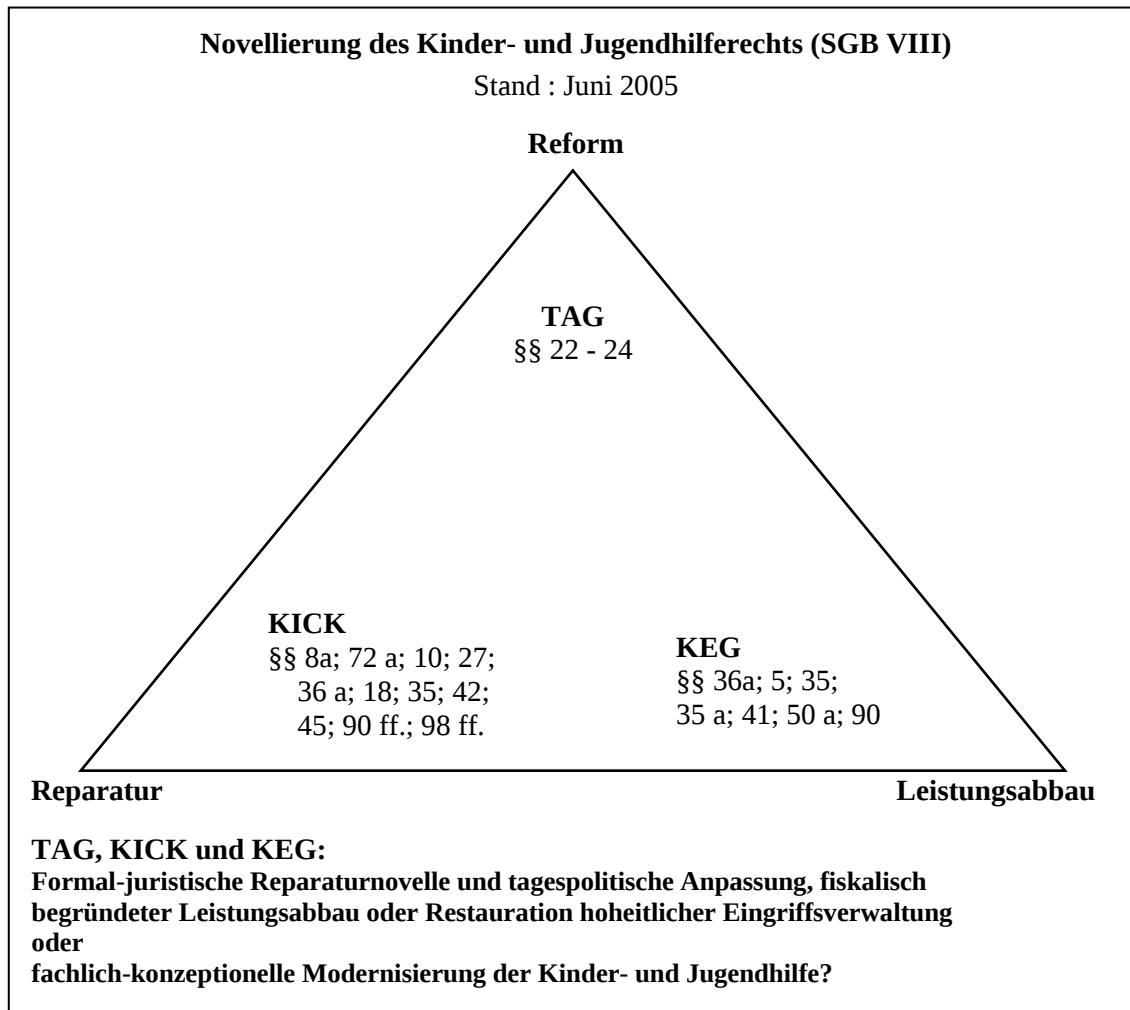


Abbildung 1

© Peter Marquard, Jugendamt Freiburg

Vor dem Hintergrund komplexer Veränderungen der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen findet auch in der Kinder- und Jugendhilfe eine breite Debatte über die damit verbundenen fachlichen Implikationen und die absehbaren Herausforderungen statt. Dabei wurden häufig weniger die sozial- beziehungsweise jugendpolitischen Aspekte und die eigenen Arbeitsformen in den Vordergrund gerückt, vielmehr konzentrierte sich die Diskussion auf Fragen nach neuen Steuerungsinstrumenten. Im Horizont der kommunalen Finanzprobleme einerseits und einer wachsenden Kritik an der öffentlichen Verwaltung andererseits lieferten zunächst die Vorschläge der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt“ vielfältigen Stoff für die entsprechenden Debatten.

¹ vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 63

Daraufhin setzte eine breite Rezeption von betriebswirtschaftlichen Konzepten, Ansätzen der Personalführung und des Qualitätsmanagements ein, mit der Folge, dass die Reformansätze und Konzepte sich auf ganz unterschiedliche Ebenen bezogen:

- erstens auf die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe, vor allem das Jugendamt. Diese Vorschläge konzentrierten sich auf die Bereiche Organisation und Finanzen;
- zweitens auf die fachliche Ebene. Hier wird zunehmend ein neues Verständnis von und ein veränderter Umgang mit der Qualität sozialpädagogischer Leistungen im Einzelnen und der Qualität der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt eingeklagt. Vor allem geht es dabei um die Beschreibung und Entwicklung der spezifischen Qualitäten von Jugendhilfeleistungen und ihrer Überprüfung;
- drittens, aufbauend auf die ersten beiden Ebenen, auf das Personal der Kinder- und Jugendhilfe. Auf der Ebene des Personals wird die Etablierung neuer Konzepte des Personalmanagements sowohl in den Verwaltungen als auch bei den freien Trägern gefordert und teilweise erprobt. Hinzu kommen Forderungen nach verbesserten Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen.
- Hinzu kommt viertens die Forderung nach einem Wandel der Betrachtungsweise und des Umgangs mit den Leistungsempfängern und -empfängerinnen im Sinne einer neuen Kundenorientierung.

Insgesamt geht es bei der Verknüpfung dieser vier Ebenen um die Institutionalisierung neuer Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung sowie den Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Aufs Ganze gesehen führten diese Diskussionen zu einer bemerkenswerten Schieflage in der Fachdiskussion: Die Weiterentwicklung beziehungsweise die Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe wurde zunehmend sowohl von den Protagonisten als auch den Skeptikern und Gegnern ausschließlich in den Dimensionen der Verwaltungsreform, der neuen Steuerung und einer stärkeren Ökonomisierung thematisiert – Dimensionen also, die bis dahin nicht zum fachlichen Kernbestand der Kinder- und Jugendhilfe gehörten. Demgegenüber gerieten die „einheimischen“, das heißt die der Kinder- und Jugendhilfe immanenten Instrumente und Standards nicht selten in die Defensive.¹

Dabei wird die Kinder- und Jugendhilfe künftig mehr als andere Bereiche einer doppelten Aufgabenstellung gerecht werden müssen:

- Zum einen ist sie auf die Unterstützung des Aufwachsens im Sinne einer direkten personenbezogenen Arbeit mit den AdressatInnen in vielen Aufgabenbereichen und Arbeitsfeldern ausgerichtet. Hierbei geht es um Erziehung, Bildung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung neben und in Ergänzung zu Familie und Schule. Dabei wird vor allem die sozialisationstheoretische, subjektgebundene Seite der Kinder- und Jugendhilfe betont.

¹ Vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 78 f.

- Zum anderen orientiert sie sich aber auch an dem anwaltschaftlichen Auftrag der Schaffung positiver Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche im Sinne einer rechtlich abgesicherten, erwartbaren, bedarfsgerechten und qualifizierten Infrastruktur an entsprechenden Diensten, Angeboten und Hilfen. In diesem Zusammenhang trägt die Kinder- und Jugendhilfe die Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute, sie übernimmt verstärkt sozialplanerische und kindheits- beziehungsweise jugendpolitische Aufgaben.

2. Fachliche und finanzielle Verantwortung vor Ort

Die institutionelle Verfasstheit und die fachlichen Verfahren des – zweigliedrigen – Jugendamtes werden mit taktischen, politischen Motiven (kommunale Organisationshoheit, Leistungsabbau/Kostenreduzierung) ebenso wie im Kontext gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse in Frage gestellt. In diesem Spannungsfeld muss die Mitarbeiterschaft in Sozialen Diensten – im Jugendamt – die Anforderungen an die Effekte ihrer Leistungen als widersprüchlich empfinden: Hilfe und Kontrolle, materielle Unterstützung und Sparsamkeit, Elternrecht und staatliches Wächteramt, Fördern und Fordern. Eine so skizzierte Widersprüchlichkeit würde die Subsumption unterschiedlicher Anforderungen in einem ganzheitlichen Konzept Sozialer Dienste erst zulassen, wenn die „Fachschaft“ und die – zumeist kommunalpolitischen – EntscheidungsträgerInnen eindeutig zum jugend(hilfe)politischen Selbstverständnis sowie zum sozialpolitischen Auftrag des Jugendamtes Position beziehen.

Als Leiter eines Sozial- und Jugendamtes mit langjähriger Erfahrung insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, als Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung im vergleichsweise wohlhabenden Südwesten der Bundesrepublik und als Amtsleiter aus einer Stadt, in der die Fortentwicklung der Sozialpolitik und die Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe partei- und fraktionsübergreifend immer einen hohen Stellenwert hatte und auch heute noch hat, kann ich kaum über eine einheitliche Position „der Kommunen“ berichten. Außerdem bewege ich mich in einem Spannungsfeld zu den offiziellen Positionen unseres kommunalen Spitzenverbandes, des Deutschen Städtetages: Die dort gegebene Diskussionsbreite und die auf einer solchen Grundlage vereinbarten und öffentlich geäußerten Positionen werden für den Deutschen Städtetag von dessen offiziellen RepräsentantInnen vertreten. In deren Darstellung sind natürlich auch Erfahrungen und Rückmeldungen aus meiner Heimatstadt, unserer Region und unserem Bundesland eingeflossen. Und natürlich erleben auch wir die Auseinandersetzung um eine Sicherung der kommunalen Finanzautonomie in Verbindung mit erforderlichen Haushaltskürzungen, die ebenso im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt werden, und dem gleichzeitigen Bemühen, Strukturen und wesentliche Angebote der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten sowie problemorientiert auszubauen.

Auch wenn sich der Deutsche Städtetag zuletzt in seiner Stellungnahme gegenüber dem Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Schreiben vom 6. April¹ zumindest skeptisch äußerte bezüglich einer generellen Finanzkraftklausel für alle Bücher des SGB, kann aus sozial- und jugendpolitischer Sicht eines Fachamtes die dort formulierte generelle Unterstützung eines jeden Novellierungsvorschlags, der ver-

¹ Az. 50.05.02 D

meintlich zu Minderausgaben oder Mehreinnahmen führt, nicht mitgetragen werden. (Zur im KEG vorgeschlagenen Finanzkraftklausel im SGB I heißt es seitens des DST: „Die finanzielle Leistungsfähigkeit kann ... ein sinnvoller Abwägungsgesichtspunkt im Rahmen des Wunsch- und Wahlrechts sein.“) Glücklicherweise sind die teilweise rigiden Positionen der kommunalen Spitzenverbände vor Ort immer wieder kommunalpolitischen Aushandlungsprozessen unterworfen. Für meine Heimatstadt kann zum Beispiel bezogen auf Tagesangebote für Kinder unter drei Jahren bereits heute von einer Versorgungsquote von 18 Prozent ausgegangen werden. Der aus Sicht des Fachamtes erforderliche Ausbauplan bis 2010 auf rund 20 Prozent ist auf dieser Grundlage und in Verbindung mit der erkennbaren demografischen Entwicklung wohl dann ein Problem vor allem dahingehend, dass die Angebote qualitativ differenziert und gesichert und in der Stadt nachfragegerecht verteilt werden müssen.

Allein und insbesondere die großen Differenzen zwischen Ost und West, Städten und ländlichen Regionen und den verschiedenen Bundesländern bei der Ausgestaltung der Ganztagsangebote für Kinder machen angesichts der enormen finanziellen Verpflichtungen für entsprechende Strategien die Unmöglichkeit deutlich, insgesamt eine einheitliche Position für alle Kommunen zu formulieren. Strukturpolitisch ist auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu setzen und vom Bundes- und Landesgesetzgeber die konsequente Umsetzung des „Konnexitätsprinzips“ zu fordern. Die Kommission zum Elften Kinder- und Jugendbericht forderte in diesem Sinne konsequenterweise:

„Die Ausgaben folgen den Aufgaben:

Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Reichtums ist die Verteilung der Ressourcen, die der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung gestellt werden, Ergebnis politischer Willensbildungsprozesse. Politik hat nicht nur die Aufgabe, gesetzliche Aufträge zu formulieren, sondern ebenso die Pflicht, die erforderlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der gesetzlichen Aufträge und die Befriedigung berechtigter Ansprüche durch die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und der entsprechenden finanziellen Mittel zu schaffen. Der Grundsatz, dass die Ausgaben den Aufgaben zu folgen haben und nicht umgekehrt, dass die Aufgaben nur nach Maßgabe vorhandener Mittel verwirklicht werden können, sollte zwischen den verschiedenen Gesetzgebungsebenen eingehalten werden. Von daher gilt dieser Grundsatz zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern und den Kommunen, aber auch zwischen den Parlamenten beziehungsweise kommunalen Vertretungskörperschaften einerseits und den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe andererseits. Dies schafft die Voraussetzungen für die korrekte Anwendung von Steuerungsinstrumenten wie Kontrakt und Budget.“¹

3. Ressourcen und Wirkungen in der Praxis prüfen

Auf diesem Hintergrund gilt es, aus der strategischen und konzeptionellen Perspektive des Jugendamtes als Fachamt für die kommunale Ebene herauszuarbeiten, welche der bereits beschlossenen und für die nächste Zukunft noch geplanten Änderungen im SGB VIII für örtliche Praxis zum Wohle der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien

¹ Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 261

hilfreich sind - oder gegebenenfalls eher kontraproduktive Wirkungen entfalten werden. Für eine wirkungsvolle Umsetzung und faire Arbeitsbedingungen sowie anschließende Bewertungen zur kommunalen Praxis ist es dann erforderlich, die aus den Gesetzesänderungen abzuleitenden Ressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu benennen: Angesichts von Verwaltungsreformen, Personalabbau und Arbeitsverdichtung in den letzten Jahren muss aus kommunaler Sicht eines Fachamtes dem Eindruck entschieden entgegengetreten werden, dass eine Intensivierung des Schutzauftrages des öffentlichen Trägers, ein Ausbau der Familienbildung und Familienförderung oder der erhöhte Vernetzungsaufwand im Bereich der Tagesbetreuung ohne zusätzliche Ressourcen bewältigt werden kann.

Es ist an die verschiedenen Trägerstrukturen der jeweiligen Trägergruppen des öffentlichen Trägers und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe sowie an die pluralen Zusammenschlüsse wie zum Beispiel Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe und Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge zu appellieren, nachvollziehbare, diskursive und auf politische Aufmerksamkeit zielende Evaluationsprozesse zur Überprüfung der von den Gesetzesänderungen intendierten Wirkungen und Verfahren zu etablieren. Die Interpretation der Differenz zwischen Gesetzesanspruch, fachlichen Zielen und örtlicher Praxis darf nicht dem Kräftespiel zwischen der Finanz- und Sozialverwaltung in einer Kommune oder dem unterschiedlichen kommunalpolitischen Gewicht eines Kinder- und Jugendhilfeausschusses im Verhältnis zu anderen kommunalen Interessensgruppen oder Aufgabenbereichen überlassen bleiben.

4. Perspektiven aus den Gesetzesnovellen

Natürlich gibt es Klarstellungsbedarf an einigen Stellen. Insbesondere hat die praktische Erprobung und die weiterhin geführte Diskussion über Zielsetzung und Umsetzung des SGB VIII/KJHG seit 1990 im Rahmen einer selbstkritischen Reflexion deutlich gemacht, dass Versäumnisse bei der Einführung des Gesetzes und praktische Umsetzungsprobleme im Rahmen einer Novelle aufgearbeitet werden sollten.

4.1 Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)

Zum 01. Januar 2005 hat der Bundestag das Gesetz zum qualitätsorientierten bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder in Kraft gesetzt. Vor allem der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren in den alten Bundesländern sowie die Sicherung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Angebots in den neuen Bundesländern soll unterstützt werden. Der Bedarf für ein Betreuungsangebot wird jetzt durch konkrete Kriterien definiert. Wegen der unterschiedlichen Bedarfssituation in den einzelnen Regionen gibt es keine prozentual vorgeschriebene Versorgungsquote, die einzelnen Kommunen müssen darüber entscheiden.

Die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern verweisen auf die Notwendigkeit des jetzt mit einer Übergangsfrist bis 2010 normierten Ziels, qualifizierter Angebote für Kinder unter drei Jahren auszubauen. In Anbetracht der Umsetzungsbedingungen für das SGB II (Hartz IV) bleibt es zweifelhaft, dass die geplante finanzielle Entlastung der Kommunen im Kontext der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erreicht werden kann. Die bisherigen Kostenberechnungen des Bundes zu den Mehrkos-

ten im Bereich der Kindertagesbetreuung gehen zudem zum Teil von falschen Annahmen der realen Kosten und zusätzlichen Platzbedarfe aus bei gleichzeitig zu positiv geschätzten Ausgabenminderungen im Bereich der Erziehungshilfen.

4.2 Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)

Junge Menschen und ihre Familien sollen mit diesem Gesetz auch in Zukunft die geeigneten und notwendigen Leistungen erhalten; gleichzeitig sollen die kommunalen Haushalte durch die Steigerung der Zielgenauigkeit und Effizienz bei Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe entlastet werden.

Im Einzelnen zielt das KICK auf eine Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr Wohl. Um unterstützende Hilfe entsprechend qualifiziert gewähren zu können, sieht das KICK folgende Änderungen zur Konkretisierung des Schutzauftrags des Jugendamtes vor: Mit dem neuen § 8a bekommt die Praxis eine Handlungsanleitung, die für mehr Klarheit bei Fällen von vermuteter Kindeswohlgefährdung sorgen soll. Dabei wird die Elternverantwortung gestärkt und die Stellung der Kinder und Jugendlichen als Subjekt in den Vordergrund gerückt. Die Regelungen für die Inobhutnahme werden neu gestaltet. Mit dem neuen § 42 haben die Jugendämter eine klarere Handlungsgrundlage gerade für schwierige Situationen. Nach § 72a wird erstmalig von Fachkräften im Jugendamt die Vorlage eines Führungszeugnisses verlangt. So soll sichergestellt werden, dass niemand in der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt wird, der wegen einschlägiger Straftaten rechtskräftig verurteilt wurde. Die fachliche und wirtschaftliche Steuerungskompetenz des Jugendamts wird mit § 36a konkretisiert. Außerdem besteht Nachbesserungsbedarf im Bereich der Statistik, vor allem im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen. Das KICK formuliert die Rechtsgrundlagen für eine Verbesserung der Datenerhebung mit dem Ziel, aussagekräftige Daten zeitnah als Grundlage für politische Entscheidungen zur Verfügung zu stellen. Die Kostenbeteiligung soll sich in Zukunft stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern orientieren, daher soll sie von Grund auf reformiert werden und so zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung führen. Die Verantwortung der Schule insbesondere für die Förderung von jungen Menschen mit so genannten Teilleistungsschwächen (zum Beispiel Legasthenie, Dyskalkulie) wird stärker betont. Die Regelungen zum Sozialdatenschutz sind an europäisches Recht anzupassen. Die vorgeschlagenen Korrekturen können eine stärkere Berücksichtigung des Kindeswohls beim Sozialdatenschutz bewirken.

Die detaillierte Ausformulierung des Schutzauftrags im „Ersten Kapitel – Allgemeine Vorschriften“ normiert eine neue Gewichtung zum Auftrag der Jugendhilfe. Wenn dies nicht beabsichtigt ist, sollte die Präzisierung des Auftrags der öffentlichen Jugendhilfe beziehungsweise der freien und öffentlichen Träger an dieser Stelle auf Grundsätze konzentriert werden. Dann könnte § 8a auf die Absätze 1 (Abschätzung des Gefährdungsrisikos) und gegebenenfalls 4 (Inanspruchnahme anderer Leistungsträger) begrenzt werden; Inhalt und Verfahren gemäß Absatz 2 und 3 (Vereinbarungen mit freien Trägern; Anrufung des Gerichts) wären im Kontext von § 27 anzusiedeln (gegebenenfalls auch in Verbindung mit §§ 36 oder 42 oder 50). – Aus praktischen Gründen sollten die Regelungen zu § 8a Abs. 2 sowie § 72a 3. Satz (Vereinbarungen mit Trägern zur persönlichen Eignung von Fachkräften) gegebenenfalls in Form eines „Programmsat-

zes“ direkt auch auf freie Träger bezogen werden (können). Der „Umweg“ über Vereinbarungen des öffentlichen Trägers mit den freien Trägern sollte überflüssig gemacht werden.

4.3 Gesetz zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG)

Das KEG favorisiert strategische Ansatzpunkte bezüglich der Stärkung der Steuerungskompetenz des öffentlichen Trägers durch die rigide Zurückweisung jeglicher Form der Selbstbeschaffung und verbindet damit die Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts sowie weitere Ansätze zur Stärkung des Schutzauftrags und der Eingriffsrechte des Jugendamtes. In dieser Kombination wird deutlich, dass jenseits fachlicher Argumente und der Weiterentwicklung sozialpädagogischer Konzepte die Grundlagen und Zielsetzungen der Kinder- und Jugendhilfe in einer grundsätzlichen Ausrichtung erneut in die Diskussion gekommen sind. Pluralität der Trägerlandschaft und Vielfalt der Angebote als Ausdruck des im Grundgesetz verankerten Elternrechts in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot werden in dem Glauben oder zumindest in der Hoffnung angegriffen, schwierige Bedingungen des Aufwachsens und Erziehens in den Familien, nicht ausreichende Kompetenzen und mangelndes Engagements der Eltern durch im Zweifelsfall aufgezwungene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe zu kompensieren und abweichendes Verhalten beziehungsweise die negativen Wirkungen davon für die Gesellschaft zu minimieren. Der dafür zusätzliche Aufwand des öffentlichen Trägers soll durch eine Stärkung seiner Steuerungskompetenz, mit der er dann auch ohne und sogar gegen den Wunsch der Betroffenen bestimmte Maßnahmen durchsetzen kann, in seinen finanziellen Folgen minimiert oder gar ausgeglichen werden. Zur fiskalischen und auch ideologischen Absicherung dieser Strategie wird dann ergänzend der Leistungsabbau im Bereich der seelischen Behinderungen und für die jungen Volljährigen vorgeschlagen.

Fachlich-konzeptionelle Bemerkungen zum Leistungsabbau für bestimmte Zielgruppen sowie die geringen Fallzahlen und entsprechende gesamtgesellschaftliche Kosten sowie außerdem die Folgewirkung in anderen Leistungsbereichen außerhalb des SGB VIII werden aufgeblendet, um die Hauptthese weiterhin glaubhaft zu machen: Ziel all dieser Einschränkungen sei die finanzielle Entlastung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe auf kommunaler Ebene. Es wird jedoch bezweifelt, dass die im KEG vorgesehenen Regelungen zu den in der Begründung aufgeführten Einsparungen führen. Es fehlen empirische Belege und eine konkrete Gegenüberstellung der erwarteten Einsparungen mit den beabsichtigten Leistungskürzungen. Insgesamt würde die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen einen Rückschritt für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe bedeuten, da mit ihnen vorhandene Problemlagen nicht gelöst werden, sondern sie teilweise sogar noch eine Verschärfung zur Folge hätten.

5. Weiterhin fehlende Perspektive: Stärkung der Rechtsstellung Minderjähriger

Die unzureichende Rechtsposition Minderjähriger im SGB VIII soll offensichtlich nicht ausgebaut werden – keine der politischen Gruppierungen hat hierzu mit ihrem Gesetzesantrag einen entschiedenen Vorstoß unternommen. – Jugend(hilfe)politisch ist es durchaus angemessen, im laufenden Novellierungsverfahren auch einen lang entwickel-

ten und begründeten Änderungsbedarf ergänzend zu den vom Ministerium vorgelegten Formulierungen einzubringen.

Die vorgeschlagenen Änderungen insbesondere zu § 8a (neu) und § 42 gehen von möglichen Konflikten zwischen den Minderjährigen und ihren Eltern aus und verlangen im Sinne des Kindeswohls einen Schutz und eine Unterstützung des Kindes – im Zweifelsfall zumindest ohne oder auch gegen die Eltern. Dieser Ansatz geht von einer Subjektstellung des Kindes aus, die in weiteren gesetzlichen Regelungen zur Stärkung der Rechtsstellung Minderjähriger umgesetzt werden sollte!

Die Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht sprach sich in Übereinstimmung mit anderen Empfehlungen dafür aus, dass Art. 6 GG um ein „Recht des Kindes“ ergänzt wird. Damit würde neben dem Elternrecht eine eigenständige verfassungsrechtliche Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen begründet; dies dient insbesondere der Auslegung des einfachen Rechts und wird für die Anwendung des Verwaltungsermessens handlungsleitend. Die Bundesrepublik würde damit die von ihr in der UN-Kinderkonvention (Art. 3 Abs. 2) und in der Europäischen Grundrechtecharta (Art. 24) übernommenen Verpflichtungen in einer eindrucklichen Weise erfüllen. Vorbild könnten hierfür die im Rahmen der Verfassungsdiskussion nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorgelegten entsprechenden Entwürfe sein.

Die Kinder- und Jugendhilfe achtet den verfassungsrechtlichen Vorrang des Elternrechts, indem sie auch bei Verstößen der Eltern gegen das Kindeswohl zunächst versucht, verantwortliches Handeln der Eltern zu verlangen und zu fördern. Die helfende und unterstützende Rolle entspricht ebenso dem staatlichen Wächteramt wie die Intervention bei Gefährdung des Kindeswohls, wenn die Eltern trotz Förderung und Hilfe nicht in der Lage oder willens sind, das Kindeswohl zu gewährleisten. Das Kindeswohl bedarf darüber hinaus zusätzlicher rechtlicher Ausprägungen:

- Die Regelungen zu den Rechtsansprüchen des SGB VIII für die Eltern einerseits und die Kinder und Jugendlichen selbst sollten noch einmal aufgegriffen werden, zum Beispiel subjektive Ansprüche in den Fällen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff.) für Minderjährige.
- Es sollte überlegt werden, ob das Alter für die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit, das heißt für die selbstständige Antragstellung und das Entgegennehmen von Sozialleistungen (§ 36 SGB I) vom 15. Lebensjahr auf das 14. Lebensjahr gesenkt werden kann, um somit allen Jugendlichen im Sinne des SGB VIII (§ 7) die selbstständige Handlungsfähigkeit zu gewähren.
- Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen auch weiterhin von ihrem „Entwicklungsstand“ abhängig gemacht werden sollten (§ 8), was im Zweifel dem Jugendamt die Definitionsmacht gibt; alternativ wäre eine Altersgrenze einzuführen, die deutlich unter 14 Jahren liegt, wie dies sowohl jugendpolitischen Absichten als auch jugendsoziologischen Einsichten entspricht.

6. Ausbau der sozialen Infrastruktur für gleichwertige Lebensverhältnisse

Es geht nicht um die frühere, häufig übertriebene Vorstellung von einer „Verstaatlichung“ der Erziehung oder von der Überwältigung der Familie durch den Staat durch angeblich fürsorgliche Eingriffe. Der Staat muss im Sinne von Art. 6 Abs. 1 GG positive Lebensbedingungen für die Familien gewährleisten. Die öffentliche Verantwortung ist heute konstitutiv eingewoben in die private Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen: Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können. Armutsbekämpfung und qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung stellen eine effektive Investition in die Chancen von Kindern und in die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaft dar.

Entscheidend für eine zukünftige Modernisierung des Sozialstaates im Interesse von Kindern und Jugendlichen ist ein Perspektivenwechsel, der die bisherige Beschränkung der Debatten und Bemühungen auf die Reform der Sozialversicherungssysteme aufgibt. In den Vordergrund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und Absicherung der sozialen Infrastruktur für Familien, Kinder und Jugendliche.¹

Als Rahmenbedingung für die hier geforderte Entwicklungsperspektive ist am Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) des Grundgesetzes und der gesamtstaatlichen Verpflichtung auf die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und Chancengleichheit festzuhalten. Gleichmaßen erfordert die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) im Bundesgebiet eine Zuständigkeit des Deutschen Bundestages für die Kinder- und Jugendhilfe, weil auch aus fachlicher Perspektive wesentliche Rahmenbedingungen für gelingende Lebensweisen ansonsten nicht gesichert würden: Regionale Disparitäten unterschiedlicher Art wie eine zunehmende sozialräumliche Segregation, das Auseinanderdriften der Lebens- und Problemlagen (Ost-West, Stadt-Land, innerhalb der Städte) der nachwachsenden Generationen und der Familien machen eine direkte Verzahnung des Kinder- und Jugendhilferechts mit anderen bundeseinheitlichen Regelungen notwendig (Kindschaftsrecht, Jugendstrafrecht, Sozialgesetzgebung und andere). In einer wieder aufzunehmenden Föderalismusdebatte muss die Gestaltung gleichwertiger Lebensbedingungen zur Sicherung familiärer Chancen und Verantwortung bundeseinheitlich normiert und damit die Kinder-, Jugend- und Familienpolitik auf Bundesebene inhaltlich materiell stabilisiert werden. Fachliche und strukturelle Prinzipien des SGB VIII haben sich auf der Basis von Pluralität und Partizipation bewährt, der allgemeine Förderauftrag der Kinder- und Jugendhilfe ebenso wie ihr Leistungsangebot und ihre Schutzfunktion (Wächteramt) sind bundesweit und einheitlich unverzichtbar und dürfen in ihrer grundsätzlichen Gestaltung nicht von den kommunalen finanziellen Möglichkeiten abhängig sein.

Die Forderung nach genereller Deregulierung im Sinne einer „Standardflexibilisierung“² und einer „Zuständigkeitslockerung“³ seitens der kommunalen Spitzenverbände und der CDU/CSU-Länder zielt im Kern nicht auf Bürokratieabbau und – kostenspa-

¹ vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht; BMFSFJ 2002, S. 56-61

² vgl. Entwurf Saarland 2003

³ vgl. BT-Drucks. 15/4114

rende – Verwaltungsvereinfachung. Im Kontext einer Regionalisierung von Zuständigkeiten bekämen Länder und Kommunen die Kompetenzen, Standards, Bedarfe und Verfahren nach je örtlichen Kriterien zu definieren und damit im Verhältnis zur je örtlichen Kassenlage auszugestalten. Damit wäre die Ausgestaltung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Förderung von Entwicklungs- und Lebensbedingungen wechselnden Prioritäten und der örtlichen Finanzkraft ausgeliefert. Ein solcher „Wettbewerb der Regionen“ ist nicht im Interesse der Familien und dient nicht dem Kindeswohl. Versprochene Synergieeffekte ließen sich vor Ort häufig nur durch Leistungs- oder Qualitätsabbau erreichen.

Die Möglichkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung als fachliche Rahmung durch den Bund in Verbindung mit erheblichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Länder sind für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe noch längst nicht ausgeschöpft worden. Allerdings dürfen nicht machtpolitische und finanzielle Partialinteressen gegeneinander ausgespielt werden, sondern der sozialstaatliche Gestaltungsauftrag und die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen der nachfolgenden Generationen in ganz Deutschland müssen in einem fairen Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden sozialpolitisch und mittels eines umfassenden Finanzausgleichs gemeinsam wahrgenommen werden.

Positionen zum Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht der freien Träger der Jugendhilfe

KARL SPÄTH

Referent für Erziehungshilfen, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands, Berlin/Stuttgart

Große Akzeptanz des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in Politik und Jugendhilfepraxis

In einem Punkt scheinen sich die Politiker aller Bundestagsfraktionen mit der überwiegenden Mehrheit aller Jugendhilfefachleute einig zu sein. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz aus dem Jahr 1990 hat sich in der Praxis bewährt und es verdient immer noch die Bezeichnung „modernes Leistungsgesetz“, das Kindern und Jugendlichen, jungen Volljährigen und Eltern ein überwiegend präventiv ausgerichtetes und vielfältiges Spektrum an Förder- und Unterstützungsangeboten zur Verfügung stellt.

Diese Übereinstimmung in der grundsätzlichen Bewertung dieses Gesetzes hat sich schon bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (TAG) am 09. September 2004 im Bundestag gezeigt und neuerdings wieder bei der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) am 3. Juni diesen Jahres.

Eine solche lang anhaltende positive Bewertung eines Gesetzes ist in unserer schnelllebigen Zeit schon bemerkenswert. Sie ist aber auch kein Zufall, denn der parteiübergreifenden Zustimmung zum Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Bundestag im Juni 1990 ging eine jahrzehntelange intensive Diskussion über die Grundprinzipien und Grundorientierungen einer von allen geforderten grundlegenden Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts voraus.

Es macht deshalb Sinn, angesichts der aktuellen, sehr unterschiedlichen Gesetzentwürfe zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts nochmals kurz die Grundlagen und Ziele des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in seiner ursprünglichen Fassung in Erinnerung zu rufen.

Grundanliegen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes aus dem Jahr 1990

Im Gesetzentwurf der damaligen christlich-liberalen Bundesregierung vom 1.12.1989 wird als Ziel dieses Gesetzes formuliert, „das aus dem Jahr 1922 stammende Jugendwohlfahrtsgesetz durch eine zeitgemäße Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Jugendämter in Zusammenwirken mit den Trägern der freien Jugendhilfe abzulösen.“ Weiter wird erklärt: „Im Hinblick auf die grundsätzlich den Eltern obliegende Erziehungsverantwortung ist das oberste Ziel öffentlicher Jugendhilfe, Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben zu unterstützen und damit indirekt die Erziehungssituation von Kindern und Ju-

gendlichen zu verbessern. Diesem Ziel dient ein an den unterschiedlichen Lebenslagen von Familien orientiertes System von beratenden und unterstützenden Leistungen“.¹

Als wichtige inhaltliche Schwerpunkte dieses neuen Gesetzes wurden unter anderem genannt:

- die Verbesserung der Angebote der Tagesbetreuung von Kindern,
- die gesetzliche Verankerung ambulanter und teilstationärer Erziehungshilfen neben den klassischen Formen der Pflegefamilie und der Heimerziehung,
- die Verbesserung der Hilfen für junge Volljährige,
- die vorrangige Zuordnung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher zur Jugendhilfe,
- die Stärkung des Funktionsschutzes freier Träger durch frühzeitige Beteiligung an der Jugendhilfeplanung.

Wenn man sich diese vor 16 Jahren formulierten Schwerpunkte und Zielsetzungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vor Augen führt, staunt man, wie aktuell die damit formulierten Ansprüche auch heute immer noch sind. Und es stellt sich die berechnigte Frage, ob etliche der aktuellen Forderungen zur Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes die in diesem Gesetz enthaltenen Grundprinzipien akzeptieren oder ob sie die Jugendhilfe auf den status quo ante also die Zeiten vor 1990 zurückkatapultieren wollen. Ich möchte dies an zwei in der aktuellen Diskussion um die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe besonders kontrovers diskutierten Themen aufzeigen: zum einen an der Frage der Zuordnung seelisch behinderter jungen Menschen und zum anderen an den Hilfen für junge Volljährige.

Nicht erst im Jahr 1993, als der §35a ins KJHG eingefügt wurde, sondern schon in der Urfassung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ist die Zuordnung der jungen Menschen mit einer seelischen Behinderung in die Jugendhilfe vorgenommen worden. In der ausführlichen Begründung zu dieser Entscheidung wird unter anderem festgestellt:

„Mangels praktikabler Abgrenzungskriterien fordert die Jugendhilfepraxis seit langen die Herausnahme der behinderten – oder wenigstens der seelisch behinderten – Kinder und Jugendlichen aus der Eingliederungshilfe nach § 39 ff. BSHG und ihre Einbeziehung in die Jugendhilfe (vergleiche auch Änderungsvorschläge 1983 der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesarbeitsgemeinschaft der höheren Kommunalverbände zum Bundessozialhilfegesetz und anderen Leistungsgesetzen des Bundes). Eine Zuordnung seelisch behinderter junger Menschen zur Jugendhilfe würde vor allem die problematische Schnittstelle von verhaltensauffälligen und in der seelischen Entwicklung gefährdeten jungen Menschen (Zuständigkeit der öffentlichen Jugendhilfe) sowie seelisch wesentlich behinderten jungen Menschen (Zuständigkeit der Sozialhilfe) beseitigen, ohne andererseits der Jugendhilfe wesensfremde Aufgaben (wie etwa Versorgung mit Körperersatzstücken) zuzuweisen. Im Referentenentwurf war

¹ Bundestags-Drucksache 11/5948 vom 01.12.1998 S.1f.

dem Landesrecht die Möglichkeit eröffnet worden, behinderte Kinder und Jugendliche ganz oder teilweise der Jugendhilfe zuzuordnen. Diese Lösung ist weithin abgelehnt worden. In ihren Stellungnahmen zum Referentenentwurf haben nicht nur die Fachverbände der Jugendhilfe, sondern auch übergreifende Organisationen wie der Deutsche Städtetag und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, aber auch die Arbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Fachressorts der Länder, die sowohl für die Jugendhilfe als auch für die Sozialhilfe zuständig sind, die Zuordnung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher zur Jugendhilfe gefordert. Der Gesetzentwurf trägt diesen Forderungen Rechnung, in dem er den Vorrang der öffentlichen Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche allgemein festschreibt und die Art der Hilfe zur Erziehung um die dafür im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen nach § 40 des BSHG ergänzt.“¹

Die beabsichtigte Verbesserung der Hilfen für junge Volljährige wurde in der Erläuterung zum Gesetzentwurf so begründet: „Das Jugendwohlfahrtsgesetz enthielt in den §§ 6 Abs. 3 und 75a Vorschriften über die Weiterführung von Hilfen für junge Volljährige. Diese Bestimmungen haben sich jedoch insbesondere wegen ihrer engen Verknüpfung mit einer fortzuführenden Maßnahme zur schulischen oder beruflichen Bildung einschließlich der Berufsvorbereitung als nicht ausreichend erwiesen. Sie versagen insbesondere bei jungen Volljährigen, die erst nach der Vollendung des 18. Lebensjahres eine Berufsausbildung beginnen können oder dann ihren Ausbildungsplatz verlieren. Eine Verbesserung der Bestimmungen im Jugendhilferecht ist daher von der Praxis in den letzten Jahren immer wieder als besonders dringlich eingestuft worden. Die Praxis, aber auch einschlägige Untersuchungen haben gezeigt, dass die Begrenzung der Hilfen auf Fortsetzungsleistungen unangemessen ist, weil es häufig von zufälligen Faktoren abhängt, ob ein Hilfebedarf bereits vor der Vollendung des 18. Lebensjahres bekannt wird. In den Stellungnahmen zum Referentenentwurf wird daher von vielen Fachverbänden eine weitere Öffnung der Vorschriften über Leistungen an junge Volljährige gefordert. Eine solche Durchbrechung des strikten Fortsetzungscharakters ist für junge Volljährige vorgesehen, die nach Eintritt der Volljährigkeit aus stationärer psychiatrischer Behandlung oder aus freiheitsentziehenden Maßnahmen (Arrest, Jugendstrafe, Freiheitsstrafe) nach den Bestimmungen des Jugendgerichtsgesetzes oder des Strafgesetzbuchs entlassen werden. Sie werden den jungen Menschen gleichgestellt, die bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres Hilfe zur Erziehung erhalten haben. Gerade dieser Personenkreis bedarf in besonderer Weise der pädagogischen Hilfestellung, die künftig von der öffentlichen Jugendhilfe zu leisten ist.“²

Ich frage: Hat sich an dieser Zustandsbeschreibung bezogen auf die Situation einer bestimmten Gruppe junger Volljähriger, die auf öffentliche Hilfe und Unterstützung bei ihrer Persönlichkeitsentwicklung und sozialen Integration angewiesen sind, etwas verändert? Und kann von Weiterentwicklung sprechen, wer einen Zustand wieder herstellen will, wie er vor 1990 bestanden hat und damals von der gesamten Fachwelt übereinstimmend als unzureichend und unangemessen charakterisiert wurde? Doch zurück zu den aktuellen Gesetzesinitiativen.

¹ Bundestags-Drucksache 11/5948 S. 53

² Bundestags-Drucksache 11/5948 S. 78

Tagesbetreuungsausbaugesetz

Wenn ein Bereich der aktuellen gesetzlichen Veränderungen im SGB VIII/KJHG die Zuschreibung Weiterentwicklung verdient, dann gilt das ganz ohne Zweifel für die Angebote der Tagesbetreuung von Kindern, und zwar sowohl hinsichtlich der Regelungen zur Aufgabenstellung und Zielsetzung dieser Angebote wie für ihren quantitativen und qualitativen Ausbau.

Standen in diesen Einrichtungen früher die Betreuung und Versorgung der Kinder im Vordergrund, geht es heute vorrangig um die Erziehung, Förderung und Bildung durch für diese Aufgabe gut qualifizierte sozialpädagogische Fachkräfte in professionell geführten Einrichtungen. Dabei wird durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz mit der doppelten Zielsetzung einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der individuellen Förderung jedes einzelnen Kindes weitergeführt, was seinen ersten wichtigen Impuls mit dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für die Drei- bis Sechs-Jährigen durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz aus dem Jahr 1992 erhalten hat.

Hier kann tatsächlich von einer kontinuierlichen Weiterentwicklung gesprochen werden, die zudem von einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens getragen wird. Dies hat auch die Abstimmung über die Zurückweisung der Einsprüche des Bundesrates gegen das TAG im Bundestag am 27. Dezember letzten Jahres gezeigt. Bei dieser Abstimmung hat nicht nur die Regierungskoalition einstimmig für das TAG gestimmt, auch die Opposition hat die Ziele dieses Gesetzes im Grund mitgetragen und sich nur aus taktischen Gründen der Stimme enthalten.

Damit sind in das Gesetz verschärfte Verpflichtungen für die öffentlichen Jugendhilfeträger aufgenommen worden, die bewirken sollen, dass im Zusammenwirken mit den freien Trägern ein bedarfsgerechtes und fachlich qualifiziertes Leistungsangebot für alle Kinder bis zum 14. Lebensjahr bereitgestellt wird. Ob die optimistische Beurteilung von Ministerin Renate Schmidt bezüglich der Auswirkungen dieser gesetzlichen Neueregungen tatsächlich Wirklichkeit werden, muss sich allerdings noch zeigen. Denn Renate Schmidt hat anlässlich der 2. und 3. Lesung des KICK am 3. Juni im Bundestag unter anderem festgestellt: „Schon nach nicht einmal fünf Monaten zeigt sich, dass dieses Gesetz greift. Ich nehme im Übrigen für mich nicht in Anspruch, dass nur durch das TAG der Ausbau vorangetrieben wird, aber er wird dadurch deutlich beschleunigt. Viele Kommunalpolitiker sagen mir, dass sie nur durch die im TAG verankerte Pflichtaufgabe überhaupt die Möglichkeit hatten, tätig zu werden. Das TAG gibt also dem Ausbau der Betreuung den notwendigen Kick.“¹

Mit Pflichtaufgabe meint Renate Schmidt vermutlich das, was im neuen § 24a Abs. 2 für die Übergangszeit bis 2010 den örtlichen Trägern auferlegt wird. Denn diese werden verpflichtet, im Rahmen ihrer Jugendhilfeplanung

1. für den Übergangszeitraum jährliche Ausbaustufen zur Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots zu beschließen und

¹ Protokoll Deutscher Bundestag vom 03.06.2005 S. 16884

2. jährlich zum 15. März jeweils den aktuellen Bedarf zu ermitteln und den erreichten Ausbaustand festzustellen.

Ich denke, diese klaren und eindeutigen Aufträge und Auflagen des Gesetzgebers, die zusätzlich in § 24 Abs. 3 der Bundesregierung auferlegen, „dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über den Stand des Ausbaus des Förderangebotes für Kinder vorzulegen“, können tatsächlich zu einer qualitativen und quantitativen Verbesserung der Förderangebote führen, zumal die Kommunen nicht nur durch Hartz IV finanziell entlastet werden, sondern auch die Zahl der Kinder, für die diese Angebote bereit gestellt werden müssen, kontinuierlich zurück geht. Deshalb ist es möglich, bei gleich bleibendem finanziellen Aufwand Qualität und Versorgungsquote dieser Angebote zu verbessern.

Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts

Ich wende mich nun den beiden in ihren Zielsetzungen und Absichten sehr unterschiedlichen Gesetzentwürfen KEG und KICK zu, die eine Weiterentwicklung beziehungsweise Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen vor allem im Bereich der Hilfen zur Erziehung zum Ziel haben. Es wäre sehr wünschenswert, wenn dieser wichtige Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eine ähnliche gesellschaftliche und politische Akzeptanz und Unterstützung erfahren würde wie der Bereich der Kindertagesbetreuung. Denn durch die Erziehungshilfen werden überwiegend junge Menschen und Familien erreicht, die häufig in materiell, sozial und individuell sehr belastenden Situationen leben und dringend auf eine fachliche Beratung, Begleitung, Unterstützung und Entlastung durch die Jugendhilfe angewiesen sind.

Die Zahl der jungen Menschen und Familien, die auf Grund belastender gesellschaftlicher oder individueller Entwicklungen auf Leistungen der Jugendhilfe angewiesen sind, hat seit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ständig zugenommen. Dem wachsenden Bedarf entsprechend hat die Jugendhilfe ihre Angebote kontinuierlich ausgeweitet. Damit belegt die wachsende Inanspruchnahme von Erziehungshilfeangeboten in beeindruckender Weise deren hohe Akzeptanz bei den betroffenen Personengruppen. Schon dieser Sachverhalt spricht für die Leistungsfähigkeit der Jugendhilfe und die erfolgreiche Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger bei der Bereitstellung bedarfsgerechter Hilfen.

Als Beleg für diese Feststellung einige Zahlen aus dem 11. Kinder- und Jugendbericht aus dem Jahr 2002, der unter der Überschrift „Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland“ eine umfassende Bestandsaufnahme vorgelegt hat. Im 11. Kinder- und Jugendbericht wird festgestellt, dass die Zahl aller einzelfallbezogenen erzieherischen Hilfen von 1991 bis 2000 von 343.000 auf 541.000 zugenommen hat, das sind in zehn Jahren 57 Prozent. Knapp die Hälfte dieser erzieherischen Hilfen wird von und in Erziehungsberatungsstellen erbracht, wobei in diesem Bereich die Steigerung in zehn Jahren 73 Prozent betrug.¹

¹ BMFSFJ (Hrsg.) Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002 S. 342

Im Bereich der ambulanten Hilfen, zu denen neben der sozialen Gruppenarbeit und den Erziehungsbeiständen auch die sozialpädagogische Familienhilfe gehört, betrug der Zuwachs in zehn Jahren 114 Prozent, im Bereich der stationären Hilfen dagegen lediglich 24 Prozent. Allein diese Zahlen belegen, dass die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers, mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz den Ausbau ambulanter, präventiv ausgerichteter Hilfen zu forcieren, von der Praxis sehr erfolgreich umgesetzt wird.

Nun kann natürlich mit Blick auf diese Fallzahlentwicklung kritisch gefragt werden, ob dieser beträchtliche quantitative Ausbau der Erziehungshilfeangebote überhaupt gerechtfertigt und erforderlich ist. Ganz grundsätzlich kann dazu gesagt werden, dass die Berechtigung und Notwendigkeit all dieser Hilfen in jedem Einzelfall geprüft wird und begründet werden muss und wird. Wem diese Begründung nicht reicht, für den- oder diejenige möchte ich die Entwicklung in einem für den Bedarf an Jugendhilfeangeboten besonders wichtigen Lebensbereich aufzeigen, nämlich den Bereich der Ehescheidungen und die von der Scheidung ihrer Eltern betroffenen Kinder. Dass die Scheidung einer Ehe in den meisten Fällen für die betroffenen Erwachsenen und vor allem die Kinder erhebliche Belastungen mit sich bringt, die Beratung, Unterstützung und Entlastung durch die Jugendhilfe dringend erforderlich machen, muss hier nicht weiter begründet werden. Wie also sieht die Entwicklung in diesem Bereich aus? Im Jahr 1991 waren circa 99.300 Kinder und Jugendliche von der Scheidung ihrer Eltern betroffen. Im Jahr 1995 waren es 142.300 Kinder und Jugendliche und im Jahr 2003 170.300. Das ist eine Steigerung innerhalb von 12 Jahren um 70 Prozent.¹ Diese Entwicklung mag beklagen, wer will. Die Aufgabe der Jugendhilfe ist es aber nicht, solche Entwicklungen zu beklagen, sondern den betroffenen Menschen bei der Bewältigung der aus einer Trennung oder Scheidung resultierenden Belastungen mit geeigneten Unterstützungsangeboten beizustehen.

Natürlich entstehen dadurch auch Kosten. Doch die Kostenentwicklung in der Jugendhilfe, besonders im Bereich der Erziehungshilfen, ist gemessen an der Zunahme der Belastungsfaktoren und der Fallzahlen eher mäßig und rechtfertigt ganz und gar nicht die Bezeichnung Kostenexplosion, wie dies insbesondere von der Opposition im Deutschen Bundestag immer wieder behauptet wird. Wer nur auf die Kostenentwicklung blickt, nicht aber auf die Leistungen, die damit finanziert werden und die gesellschaftlichen und individuellen Problemlagen, die diese Leistungen erforderlich machen, kommt ganz sicher zu falschen Schlussfolgerungen.

Dies wird an den beiden Gesetzentwürfen KEG (Kommunales Entlastungsgesetz) und KICK (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz) und ihrer jeweiligen Begründung sehr deutlich. Während das KEG Kosteneinsparungen für die öffentlichen Jugendhilfeträger fast um jeden Preis erzwingen will, verfolgt das KICK die Absicht, die Aufgabenstellung der Jugendhilfe in einigen Bereichen zu präzisieren und zu konkretisieren und durch eine Stärkung der Steuerungskompetenz und Planungsverantwortung des Jugendamtes und einer Reduzierung des Aufwandes für die Kostenheranziehung, die wirtschaftliche Verwendung der für die Jugendhilfe eingesetzten Mittel zu verbessern.

¹ siehe: Dieter Emmerling: Ehescheidungen 2003. In Statistisches Bundesamt - Wirtschaft und Statistik 2/2005 S. 97ff

Die freien Träger der Jugendhilfe und ihre Verbände haben deshalb in großer Übereinstimmung mit Fachleuten aus Wissenschaft und Forschung die Ziele und Absichten des KICK begrüßt und die im KEG beabsichtigten Leistungseinschränkungen insbesondere für junge Volljährige und die Herausnahme der jungen Menschen mit einer seelischen Behinderung aus der Jugendhilfe entschieden abgelehnt. Ebenso einmütig abgelehnt wurde der im KEG für alle Sozialleistungsbereiche vorgesehene Finanzierungsvorbehalt, der die Gewährung von Leistungen von der Kassenlage abhängig machen und Leistungsberechtigte zu Almosenempfängern degradieren würde. Ebenso einmütig abgelehnt wurde die im KEG eröffnete Möglichkeit, Kostenbeiträge für ambulante Erziehungshilfen einzuführen und dadurch den niederschweligen Zugang insbesondere zu den Beratungsangeboten für junge Menschen und ihre Eltern zu gefährden.

Bei der 2. und 3. Lesung der beiden Gesetzentwürfe am 3. Juni wurde das KEG zwar von allen Bundestagsfraktionen abgelehnt, die CDU/CSU-Fraktion hat jedoch gleichzeitig in mehreren Änderungsanträgen zum KICK ihr fortbestehendes Insistieren auf Einschränkungen bei Leistungen für junge Volljährige und die Einführung von Kostenbeiträgen für ambulante Leistungen deutlich gemacht und ihre Ablehnung des KICK damit begründet, dass diese Änderungswünsche von der Koalition nicht akzeptiert wurden. Lediglich beim § 35a hat die CDU/CSU eingelenkt und statt einer ersatzlosen Streichung des § 35a ihre frühere Forderung nach einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer seelischen Behinderung reaktiviert.

Das KICK ist dennoch mit deutlicher Mehrheit gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag am 3. Juni verabschiedet worden und muss nun noch dem Bundesrat vorgelegt werden, da es sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt. Nach Lage der Dinge wird der Bundesrat mit seiner deutlichen Mehrheit von CDU/CSU-regierten Länder das Gesetz ablehnen. An eine Überweisung an den Vermittlungsausschuss wird wegen des sich abzeichnenden Endes dieser Legislaturperiode keinen Sinn machen und damit ist die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendhilfe vorerst gescheitert. Die fachlichen und politischen Auseinandersetzungen der letzten Monate um das KICK und das KEG lassen aber erahnen, womit wir es in der nächsten Legislaturperiode zu tun bekommen werden.

Konsequenzen für die Praxis

Was aber bedeutet dieses vorläufige Scheitern der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts für die Jugendhilfepraxis? Für die Jugendhilfe insgesamt, und zwar sowohl die öffentlichen und als auch die freien Träger ist das Scheitern zwar bedauerlich, sie können damit aber trotzdem ganz gut leben. Vieles von dem, was durch die beiden Gesetze beabsichtigt war oder angestoßen werden sollte, wird in der Praxis bereits mehr oder weniger konsequent umgesetzt. Dies gilt für die positive wie die negativ zu bewertenden Regelungen. Es ist im Übrigen zu hoffen, dass die Zeit bis zur Vorlage überarbeiteter Gesetzentwürfe in der neuen Legislaturperiode dazu genutzt wird, die einzelnen Regelungen nochmals auf ihre erwünschten und unerwünschten Wirkungen und Nebenwirkungen hin in aller Ruhe zu überdenken, denn manches, was in den zahlreichen Einzelregelungen gut gemeint sein mag, hätte im Falle der Realisierung dazu geführt, dass neben den beabsichtigten Wirkungen auch unbedachte Nebenwirkungen

zum Beispiel in Form eines beträchtlich ausgeweiteten bürokratischen Aufwandes eingetreten wären. Dies gilt in besonderer Weise für die in den Paragraphen 8a und 72a vorgeschriebenen Vereinbarungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen.

Wie berechtigt diese Einschätzung ist, zeigt auch eine Aussage von Renate Schmidt, die diese am 3. Juni bei der 2. Lesung des KICK gemacht hat. Originalton Renate Schmidt: „Wir machen (mit diesem Gesetz) Schluss mit dem Selbstbedienungsladen Jugendhilfe. Wir sorgen dafür, dass Eltern bei stationärer Unterbringung ihrer Kinder entsprechend ihren Möglichkeiten an den Kosten beteiligt werden. Das Finanzieren teurer Internate für Kinder aus vermögenden Familien, auch wenn es nur Einzelfälle waren, hat damit ein Ende.“¹

Dazu ist zu sagen: Die Jugendhilfe war und ist kein Selbstbedienungsladen und die Jugendämter waren sich bisher und sind sich auch heute ihrer Steuerungsverantwortung und ihrer Steuerungsmöglichkeiten sehr wohl bewusst und nehmen diese in aller Regel auch wahr. Und dass Eltern bei der stationären Unterbringung ihrer Kinder noch stärker an den Kosten beteiligt werden sollten, wird zumindest von den freien Trägern überwiegend kritisch gesehen. Dies allerdings nicht aus Sympathie mit den Besserverdienenden, sondern aus Sorge um die Kinder und Jugendlichen, die möglicherweise wegen der höheren Kostenbeiträge, die ihre Eltern nicht zu bezahlen bereit oder in der Lage sind, nicht mehr die für sie geeignete und notwendige Hilfe erhalten, und zwar ohne dass sie sich dagegen wehren können. Hätte der Gesetzgeber als Ausgleich für die höhere Kostenbeteiligung der Eltern, wie von einigen Verbänden gefordert, wenigstens den Kindern und Jugendlichen ein eigenes Antragsrecht auf Jugendhilfeleistungen eingeräumt, dann könnte man mit dieser geplanten Veränderung eher leben.

Zu der im KICK vorgesehenen Verstärkung des Schutzauftrages der Jugendhilfe ist festzustellen, dass dieser Schutzauftrag von der Jugendhilfe jetzt schon weitgehend akzeptiert und von Jugendämtern und Erziehungshilfeeinrichtungen in den letzten Jahren auch verstärkt praktiziert wird. Dasselbe gilt auch für den professionellen und verantwortlichen Umgang mit den Möglichkeiten und Risiken von sozialpädagogischen Auslandsmaßnahmen und die Auswahl von geeigneten beziehungsweise die Abwehr von ungeeigneten Mitarbeitern in den Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe.

Schließlich noch eine Bemerkung zu dem heiß umstrittenen § 35a. Dieser Paragraph stellt hohe Anforderungen an das fachliche Handeln im Jugendamt und in den Erziehungshilfeeinrichtungen und an die Kooperationsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie. Mein Eindruck ist, dass sich die Praxis nach längerem Zögern oder Ignorieren mit den fachlichen Anforderungen, die der § 35a zweifellos für die Fachkräfte in der Jugendhilfe sowohl bei öffentlichen wie bei freien Trägern bedeutet, seit einigen Jahren sehr konstruktiv auseinandersetzt und durchaus handlungsfähig ist, auch ohne die im KICK vorgesehenen Ergänzungen.

Und noch eine letzte Bemerkung an die Adresse all jener, die den Anspruch auf Hilfen für junge Volljährige einschränken wollen. Mir wird von Kollegen aus Jugendhilfeeinrichtungen immer häufiger berichtet, dass die Jugendämter zunehmend restriktiver bei

¹ Protokoll Deutscher Bundestag vom 03.06.2005 S. 16884

der Gewährung oder Fortführung der einer Hilfe für junge Volljährige nach Paragraph 41 verfahren, auch ohne gesetzliche Veränderung des Status Quo. Übrigens wird diese Entwicklung durch die Bundesstatistik bestätigt, die einen erheblichen Rückgang der Hilfen für junge Menschen, insbesondere die über Einundzwanzigjährigen ausweist. Die in der Begründung zum KEG geäußerte Befürchtung, wegen des laxen Umgangs der Jugendamtsmitarbeiter mit dem Paragraph 41 würden die Hilfen für über 21-Jährige statt zur Ausnahme zur Regel, ist also völlig unbegründet und es bedarf deswegen keiner gesetzlichen Veränderung des Paragraph 41.

Zum Schluss: Die Auseinandersetzungen der letzten Jahre um die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendhilfe waren durchaus notwendig und für die Weiterentwicklung der Jugendhilfepraxis hilfreich. So betrachtet ist das Scheitern des KICK kurz vor seinem Ziel zwar bedauerlich, aber doch zu verkraften. Die Aufgaben und Herausforderungen, denen sich die Fachkräfte in der Jugendhilfe in ihrer alltäglichen Praxis stellen müssen, bleiben mit oder ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen weitgehend dieselben.

Forum 1: § 22-24 SGB VIII – Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege

Qualitätsaspekte bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege

DR. HANS RUDOLF LEU

*Leiter der Abteilung Kinder und Kinderbetreuung,
Deutsches Jugendinstitut e.V., München*

Herr Wiesner hat über die Veränderungen berichtet, die mit dem TAG verbunden sind. Ich verstehe meinen Auftrag dahingehend, dass ich etwas von dem ausbuchstabiere, was mit dem TAG neu begonnen hat und frage, was das unter besonderer Berücksichtigung der Frage individueller Förderung für die Fachpraxis bedeutet. Das geschieht in drei Schritten. Zunächst werden die neuen Akzente dargestellt, die das TAG mit Blick auf die Förderung von Kindern setzt. Der zweite Teil befasst sich mit zentralen Aspekten von „Bildungsqualität“ um abschließend darauf einzugehen, was sich daraus an Anforderungen für die unterschiedlichen Akteure im Feld ergibt.

1. Die neuen Akzente im TAG zum Thema „Förderung von Kindern“

Zunächst möchte ich kurz in Erinnerung rufen, was das mit Blick auf den Förderauftrag **Gemeinsame** zwischen TAG und KJHG ist, da wichtige Punkte geblieben sind beziehungsweise durch das TAG verstärkt wurden. Es sind dies folgende Punkte aus dem KJHG:

- Der Auftrag, die Entwicklung der Kinder zu einer „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu fördern.
- Diese Aufgabe umfasst Betreuung, Bildung und Erziehung.
- Das Leistungsangebot soll sich pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und Familien orientieren.
- Die Fachkräfte sollen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit den Erziehungsberechtigten zum Wohle der Kinder zusammenarbeiten.
- Die Erziehungsberechtigten sind an den Entscheidungen in wesentlichen Angelegenheiten zu beteiligen.

Die ersten beiden Punkte beziehen sich auf den Bildungsaspekt, die folgenden drei auf die Familie. Diese Aussagen standen bereits im KJHG.

Die **Neuerungen des TAG** beziehen sich auf folgende drei Aspekte:

- **Konkretisierung des Förderauftrags – Betonung von Bildung,**
- **Ergänzungen beim Bezug zur Familie,**
- **Sicherstellung von Qualität.**

Die Trias „Erziehung, Bildung und Betreuung wird durch die **Konkretisierung des Förderauftrages** ausdifferenziert:

Der Förderauftrag laut TAG *„bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen.“*

Wie wir der Begründung des Gesetzes entnehmen können, signalisiert diese Ausdifferenzierung eine stärkere Gewichtung des Förderauftrags und hier besonders des Bildungsaspektes, weil – so der Wortlaut in der Begründung – in *„der praktischen Umsetzung ... dem Bildungsauftrag ... nicht immer die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet (wird). Deshalb werden die einzelnen Elemente im Hinblick auf das in §1 (1) normierte Förderungsziel der Kinder- und Jugendhilfe („Recht auf Förderung der Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“) stärker gewichtet. Dazu zählt insbesondere die Orientierung der pädagogischen Arbeit an den Interessen und Bedürfnissen des Kindes sowie an ihrer konkreten Lebenssituation. Damit wird ein Bezug zu dem in Tageseinrichtungen vorherrschenden Konzept, das auch in der Kindertagespflege Anwendung finden kann, hergestellt“*.^{1 2}

Neu an der Passage mit **Bezug auf die Familie** ist die Formulierung: *„Die Tageseinrichtungen unterstützen und ergänzen die Erziehung und Bildung in der Familie.“* Das war vorher nicht so formuliert. Die ausdrückliche Forderung, dass Tageseinrichtungen den Auftrag haben, die Kontinuität des Erziehungsprozesses in der Familie und in der Kindertageseinrichtung zu sichern, ist im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion über die Notwendigkeit der Unterstützung von Familien in Erziehungsfragen zu sehen. Die Erwartung ist, dass die Kindertageseinrichtungen einen Beitrag zur Qualifizierung der Erziehungskompetenzen von Eltern leisten.

Neu im Vergleich zum KJHG ist auch die explizite Forderung, dass den Eltern geholfen werden soll, die Erwerbstätigkeit und die Kindererziehung miteinander zu verbinden. Neu und auch nicht unmittelbar auf Förderung von Kindern bezogen ist schließlich der Zusatz, dass Einrichtungen auch in der Ferienzeit zur Verfügung gestellt werden sollen. Unter dem Aspekt der Sicherstellung von Betreuungsangeboten ist dies für die Eltern ein ganz wichtiger Punkt.

Zur **Sicherstellung von Qualität** fehlten bisher genauere Ausführungen. Es wurde lediglich beschrieben, was Kindertageseinrichtungen leisten sollen. Im Unterschied dazu schreibt das TAG fest, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach §22a (1) und (5) verpflichtet ist, die Qualität der Förderung sowohl in kommunalen Einrichtungen als auch in Einrichtungen freier Träger durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und

¹ Begründungen im Entwurf zum TAG, Bundestagsdrucksache 15/3676, S. 31f.

² Diese stärkere Betonung des Bildungsauftrags gilt grundsätzlich auch für die Tagespflege. Ich gehe deshalb im Folgenden auf den Unterschied zwischen Kindertageseinrichtungen und Tagespflege nicht weiter ein, wohl wissend, dass sich Qualitätsfragen in diesen beiden Formen von Bildung, Betreuung und Erziehung unterschiedlich darstellen. Außerdem setzt sich Frau Beneke in ihrem nachfolgenden Beitrag ausführlich mit Fragen der Tagespflege auseinander.

weiterzuentwickeln. „Dazu gehören die Entwicklung und der Einsatz einer pädagogischen Konzeption als Grundlage für die Erfüllung des Förderungsauftrages sowie der Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen.“ Mit dieser Passage wird die breite Diskussion zu Qualitätsfragen und zur Qualitätsfeststellung und -sicherung aufgegriffen, die seit der Inkraftsetzung des KJHG Anfang der 90er Jahre geführt wird. Neben den Aktivitäten der großen Träger zur systematischen Qualitätsentwicklung ist in diesem Zusammenhang vielleicht auch die Nationale Qualitätsinitiative zu nennen.

Soweit die Darstellung der neuen Akzente im TAG. Im zweiten Abschnitt geht es nun darum, etwas genauer darzustellen, was die im Gesetz beabsichtigte stärkere Betonung des Bildungsaspektes aus der Sicht von Wissenschaft und Fachpraxis bedeutet. Das geschieht im Folgenden entlang der Konzepte „Orientierungs-“, „Prozess-“ und „Strukturqualität“, die in der Qualitätsdebatte eine wichtige Rolle spielen.¹

2. Bildungsrelevante Aspekte von Qualität

2.1 Orientierungsqualität

Die Orientierungsqualität bezieht sich auf die professionellen Leitbilder, die pädagogischen Vorstellungen, Werte und Überzeugungen der an den pädagogischen Prozessen unmittelbar beteiligten Erwachsenen. Diese Orientierungsqualität ist für das, was in den Kindertageseinrichtungen geschieht, für die Interaktion mit den Kindern und für die Bildungsprozesse, die initiiert werden, von ganz entscheidender Bedeutung. Ein wichtiges Merkmal für die Orientierungsqualität ist, dass sie nicht einfach durch politische Entscheidungen verändert werden kann. Die Orientierungsqualität ist Ergebnis der individuellen Biographien, Berufserfahrungen und Qualifizierungsprozesse der pädagogischen Fachkräfte. Veränderungen und Weiterentwicklungen sind in diesem Bereich in der Regel nicht ohne entsprechende Angebote zur Reflexion der eigenen Berufsbiographie und -tätigkeit zu erreichen. Das ist eine Aufgabe, die umso wichtiger ist, je stärker sich die Sicht auf Bildungs- und Lernprozesse und auf angemessenes pädagogisches Verhalten verändern.

Zentrale Aspekte einer Orientierungsqualität, die der aktuellen Fachdiskussion entspricht, lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- **Beachtung des Eigenanteils von Kindern an ihren Bildungs- und Lernprozessen,**
- **Reflexion der Rolle der Erwachsenen,**
 - Bedeutung von verlässlichen Beziehungen,
 - Erwachsene als informierte Interaktionspartner und
- **Kenntnisse von Entwicklungsverläufen.**

In der Fachdiskussion spielt die Forderung, den **Eigenanteil von Kindern** an ihren Bildungs- und Lernprozessen ernst zu nehmen, eine zentrale Rolle. Dahinter steckt die Er-

¹ vgl. dazu Tietze 2004

kenntnis, dass Bildungs- und Lernprozesse vor allem bei kleineren Kindern weniger eine Folge von Instruktionen durch Erwachsene, sondern vielmehr an die Aktivitäten der Kinder gebunden sind, mit denen sie ihre Interessen verfolgen, ihre Umwelt erkunden und so wichtige Erfahrungen machen und Kenntnisse erwerben. Die Konzepte, Begriffe und Vorstellungen, die Kinder entwickeln, sind ein Ergebnis dieser aktiven Auseinandersetzung mit dem, was sie antreffen, und dem, was sie verstehen können.

Dazu gehört auch, was in Bezug auf Kinderrechte immer wieder betont wird, dass Kinder als Subjekte ernst genommen werden, die das Recht auf eine eigene Sicht auf die Welt haben. Sie sind nicht „Erwachsene im Wartestand“, die zuerst alles Mögliche lernen müssen, bevor sie etwas zu sagen haben, sondern Akteure, deren Interessen genauso Beachtung verdienen wie die der Erwachsenen. Das ist ein zentraler Aspekt einer Orientierungsqualität, die man braucht, um in Kindertageseinrichtungen pädagogisch „auf der Höhe der Zeit“ zu arbeiten.

Die Rolle der Erwachsenen umfasst einmal die verbreitete und bekannte Bedeutung von **verlässlichen Beziehungen** für Kinder. Kinder brauchen die Sicherheit, dass sie akzeptiert und geliebt werden, um sich entfalten zu können, um Dinge auszuprobieren und sich auf Neues einzulassen.

Der zweite Aspekt, die Bedeutung von Erwachsenen als informierte Interaktionspartner, wird in der aktuellen Diskussion weniger thematisiert, ist aber nichtsdestoweniger bedeutsam. Kinder brauchen Erwachsene als **informierte Interaktionspartner**. Sie brauchen *„Antworten von Erwachsenen, die etwas wissen, und arbeiten dann mit dem weiter, was sie verstanden haben, sie benötigen Wörter, differenzierende und sensible, analytische und bildhafte; sie brauchen Lenkungen ihrer Aufmerksamkeit, Chancen, sich vom unmittelbaren Erleben zu distanzieren und nachzudenken; sie verlangen nach Erklärungen und sind auf systematische Hilfe angewiesen. Diese Antworten, Erklärungen und anderen Hilfen müssen berücksichtigen, wo das Kind auf seinem Entdeckungsweg bereits angekommen ist. ... Auf diese Weise bleibt das Kind und seine Perspektive ein essentieller Bestandteil eines Prozesses, in dem Erwachsene an Kinder weitergeben, was ihnen wichtig erscheint.“*¹

Auf diesem Weg werden wichtige Elemente von Tradition und Kultur weitergegeben, und zwar nicht im Sinne eines „Beibringens“ fraglos richtiger Gegebenheiten, sondern in der Form, dass Erwachsene zeigen, was ihnen weshalb wichtig ist, und sich dann darauf einlassen, wie Kinder das Gezeigte aufgreifen und vielleicht auch anders verstehen und interpretieren. Das ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, eine Form von gleichberechtigter Kommunikation, ohne die Differenz zwischen Erwachsenen und Kindern auszublenden.

Schließlich brauchen Erzieherinnen auch fundierte Kenntnisse von **Entwicklungsverläufen** bei Kindern. Ohne solche Kenntnisse ist es oft nicht möglich, das Verhalten von Kindern und ihre Formen des Weltverstehens richtig zu deuten. Genauso wichtig sind solche Kenntnisse, wenn es darum geht, Kinder in ihrer Entwicklung zu unterstützen und Angebote für weitere Lernschritte zu planen.

¹ Krappmann 2002, S. 113

2.2 Prozessqualität

Die Prozessqualität bezieht sich auf die gesamten Interaktionen und Erfahrungen, die das Kind in der Kindergartengruppe mit seiner sozialen und räumlich-materiellen Umwelt macht. Die Prozessqualität umfasst damit

- **das räumlich-materielle Arrangement,**
- **die zeitliche Organisation,**
- **Möglichkeiten zur Partizipation bei der Alltagsgestaltung und**
- **die Qualität von Interaktionen** mit den Aspekten
 - Emotionale Sicherheit
 - Responsivität.

Ein wesentliches Qualitätsmerkmal des **räumlich-materiellen Arrangements** besteht darin, dass sich die Kinder in einer Umgebung bewegen, die sie einlädt, Neues selber zu entdecken, die offen ist für unterschiedlichste Formen des Ausprobierens, des Produzierens, des Kommunizierens. Eine bewährte Form ist die Einrichtung von Funktionsräumen oder Funktionsecken, wo Materialien bereitstehen und Kinder einladen, ihren Interessen und „Projekten“ nachzugehen. Dies steht im Gegensatz zu einer Angebotspädagogik bei der vorgegeben wird, was in der Gruppe zu bestimmten Zeitpunkten zu machen ist.

Wichtig ist auch die **zeitliche Organisation** in der Einrichtung. Eine Zeitstruktur, in der in regelmäßigen, möglicherweise kurz getakteten Abständen Angebote stattfinden, hindert Kinder daran, sich vertieft mit einer Sache zu beschäftigen. Vorteilhaft ist eine Zeitstruktur mit wenig Terminvorgaben, die Raum gibt für selbstbestimmte Formen, sich Aufgaben zu stellen und anzugehen, Dinge zu gestalten und sich mit Fragen auseinanderzusetzen.

Gerade mit Blick auf die Unterstützung von Eigenständigkeit ist der Aspekt der **Partizipation** von besonderer Bedeutung. Kinder sollen klar wahrnehmen, dass sie an der Gestaltung ihres Alltags und der Planung von Aktivitäten beteiligt sind, mitbestimmen können, was wann geschieht, sowohl individuell, indem sie sich für bestimmte Aktivitäten entscheiden, als auch in der Gruppe, indem sie an Aushandlungs- und Abstimmungsprozessen beteiligt werden und auch in altersgemäßer Form Verantwortung übernehmen können.

Ein besonders wichtiger Aspekt von Prozessqualität ist die **Qualität der Interaktionen** zwischen Kindern und Erwachsenen. Bei der Orientierungsqualität ist das bereits unter dem Stichwort „verlässliche Beziehungen“ angesprochen worden. Betont wird damit die Bedeutung **emotionaler Sicherheit**. Ein Kind muss wissen, dass es gut aufgehoben ist, dass es akzeptiert wird, auch mit seinen Gefühlen und Ängsten, auch wenn es beispielsweise Wut äußert. Das ist eine Anforderung an den Umgang mit Kindern, die nicht grundsätzlich neu ist, den Erwachsenen in manchen Situationen aber viel abfordert.

Ein zweites Element wünschenswerter Interaktionsqualität wird mit dem Begriff der **Responsivität** gekennzeichnet. Dahinter steckt das Wort „respondere“, das heißt „antworten“. Es geht hier zum einen darum, dass Erwachsene in der Lage sind, richtig wahrzunehmen, wie es Kindern geht und was für sie im Augenblick gerade besonders bedeutsam ist, zum anderen aber auch darum, darauf einzugehen und angemessen zu antworten. Dazu gehört auch eine dialogische Form der Interaktion, in der gemeinsam Fragen formuliert und Lösungen gesucht werden und so eine Interaktion in Gang kommt, in der gemeinsames Entdecken möglich ist.

Eine neue Studie in England hat gezeigt, dass diese Form der Interaktion gerade für die kognitive Entwicklung von außerordentlicher Bedeutung ist. Bezeichnet wird das dort als „sustained shared thinking“, als andauerndes, gemeinsames Nachdenken.¹

2.3 Strukturqualität

Als Strukturqualität werden relativ überdauernde, situationsunabhängige Rahmenbedingungen bezeichnet, innerhalb derer sich die pädagogische Arbeit abspielt. Standardindikatoren für die Strukturqualität sind:

- **Erzieherin-Kind-Schlüssel,**
- **Verfügungszeit,**
- **Freistellung für Leitungsaufgaben,**
- **Qualifikation des Personals,**
- **Unterstützungssysteme,**
- **Stabilität der Betreuung.**

Ein weiteres wichtiges Merkmal von Strukturqualität ist die Raumgröße und Ausstattung, ein Bereich, in dem Deutschland laut dem kürzlich erschienenen OECD-Länderreport Deutschland im internationalen Vergleich gut dasteht.

Erzieherinnen-Kind-Schlüssel, Verfügungszeit und Freistellung für Leitungsaufgaben betreffen die Personalausstattung. Das sind zentrale Punkte für die Möglichkeiten individueller Förderung, bei denen es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt, soweit dafür überhaupt explizite Vorgaben existieren. Die Spanne beim **Erzieherinnen-Kind-Schlüssel** für Kinder unter drei Jahren reicht von 1:4 in Bremen bis 1:7 in Brandenburg und 1:10 in Hessen, wobei dieser Wert für die Zwei- bis Dreijährigen gilt. Bei den Drei- bis Sechsjährigen gilt in Hamburg ein Schlüssel von 1:10, in Mecklenburg-Vorpommern dagegen von 1:18, um nur die Spannweite der vorhandenen Werte aufzuzeigen.

In Untersuchungen stellte sich die **Verfügungszeit**, die Fachkräfte für die Vor- und Nachbereitung ihrer Arbeit mit den Kindern haben, wiederholt als wichtiger Faktor für die Bildungseffekte der frühpädagogischen Arbeit heraus. Bemerkenswerterweise gibt es in den meisten Landesverordnungen dazu keine Regelung. Soweit Vorgaben vorliegen, gibt es auch hier große Unterschiede zwischen den Ländern, wobei die Art der Be-

¹ vgl. Sylva u.a. 2004, S. 160

rechnung oft nicht unmittelbar vergleichbar ist. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland sind 25 Prozent der Arbeitszeit als Verfügungszeit vorgesehen, ein wirklich guter Wert. In Mecklenburg-Vorpommern beträgt die Verfügungszeit zweieinhalb Stunden pro Woche, in Niedersachsen siebeneinhalb Stunden pro Gruppe pro Woche. Gerade in einer Phase des Umbruchs und der Umorientierung, wie wir sie zurzeit in Kindertageseinrichtungen erleben, ist eine verbindliche Regelung einer angemessenen Verfügungszeit eine zentrale Voraussetzung für eine gute pädagogische Qualität der Arbeit.

Auch für die **Freistellung der Leitung** gibt es in fünf Bundesländern gar keine Vorgaben. Die vorhandenen Regelungen sind wieder sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen gilt, dass bei mindestens zwei Ganztags-Tagesstättengruppen eine Stelle freigestellt wird, ein zweifellos günstiger Wert. Am anderen Ende steht Brandenburg, wo es eine Freistellung im Umfang einer halben Stelle erst gibt, wenn mehr als 15 Beschäftigte in der Tagesstätte sind.

Auch die **Qualifikation des Personals** ist ein Strukturmerkmal, das die Chancen individueller Förderung nachweislich beeinflusst. Ohne auf die dazu geführten breiten Debatten hier eingehen zu wollen, ist doch festzustellen, dass es einen weitgehenden Konsens darüber gibt, dass die Ausbildung der Erzieherinnen reformiert und angehoben werden sollte.

Ein weiterer wichtiger Punkt im Feld der Strukturqualität sind die **Unterstützungssysteme**, auf die Kindertageseinrichtungen zurückgreifen können: Fachberatung, aber auch Kontakte zu anderen Experten aus dem Umfeld und Supervision, aber auch die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Projekten sind hier von großer Bedeutung, um die Qualität der Arbeit sicher zu stellen und weiter zu entwickeln. Diese Unterstützungssysteme sind in Deutschland leider schwach ausgebildet, wobei es auch hier große Unterschiede je nach Ländern und Trägern gibt. Ein weiterer Ausbau solcher Unterstützungssysteme war eines der hervorgehobenen Postulate die im OECD-Bericht zum internationalen Vergleich von Systemen der Kindertagesbetreuung an Deutschland gerichtet wurden.

Für die Kinder wichtig ist auch die **Stabilität der Betreuung**. Die Zahl der Bezugspersonen, mit denen sie es in der Einrichtung zu tun haben, soll nicht zu groß werden. Eine solche Begrenzung der Zahl Beteiligter ist aber auch wichtig, wenn es darum geht, sich im Team auszutauschen und Absprachen zu treffen. Gerade die Arbeit mit Beobachtung und Dokumentation von Bildungsprozessen braucht den Austausch im Team. Der enorme Anteil an Teilzeitstellen kann dies erheblich behindern (**Abbildung 1**).

Anteil Vollzeitstellen im pädagogischen Bereich (in %)			
▪ Westliche Flächenländer	51,3%	GL	61,2%
▪ Östliche Flächenländer	18,7%	GL	18,8%
▪ Stadtstaaten	48,2%	GL	57,0%

Abbildung 1

vgl. DJI 2005, S. 192

Wie Abbildung 1 zeigt, ist der Anteil an Vollzeitstellen vor allem in den östlichen Bundesländern außerordentlich gering, wobei es auch keinen Unterschied zwischen Gruppenleitungen (GL) und Zweitkräften gibt. Bekanntlich ist dieser hohe Anteil an Zeitstellen vor allem das Ergebnis der Bemühungen, den geforderten Personalabbau möglichst ohne Kündigungen zu erbringen. Soweit diese Teilzeitstellen eine Arbeitszeit von über 30 Stunden beinhalten, dürften damit noch keine besonderen Probleme mit der Stabilität von Bezugspersonen und dem Austausch zwischen Kolleginnen verbunden sein. Trotzdem ist es wichtig, die starke und in den letzten Jahren noch gewachsene Tendenz zur Teilzeitbeschäftigung, die auch im Westen ausgeprägt ist, unter diesem Blickwinkel im Auge zu behalten.

3. Konzeptionsentwicklung und Dokumentation als Beiträge zur Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität

Im TAG steht, dass Konzeption und Dokumentation wichtige Stützen sind, um die Qualität der Kindertagesbetreuung zu sichern und voranzubringen. Abschließend soll deshalb dargestellt werden, inwiefern die im vorangegangenen Abschnitt hervorgehobenen Aspekte von Qualität mit Konzeptionsentwicklungen und Dokumentationsverfahren in den Blick genommen und gefördert werden können und inwiefern dafür weitere Voraussetzungen geschaffen werden müssen (**Abbildung 2**).

Als besondere Herausforderung bei der Weiterentwicklung der **Orientierungsqualität** wurde darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, die Überzeugungen, die die pädagogischen Fachkräfte mitbringen und die auch Teil ihrer Persönlichkeit sind, kritisch zu reflektieren und zu verändern. Die Entwicklung von **Einrichtungskonzeptionen** kann ein guter Weg sein, um hier wichtige Schritte zu gehen. Voraussetzung ist, dass diese Konzeptionen gemeinsam entwickelt werden, dabei Raum und Zeit für fachliche Diskussionen und Auseinandersetzungen gegeben ist und diese Konzeptionen in regelmäßigen Abständen neu überdacht und vielleicht modifiziert werden. Das setzt einen relativ geschützten Raum voraus, in dem die einzelnen Teammitglieder offen diskutieren können, was sie an Grundüberzeugungen, die in die Arbeit eingehen, mitbringen.

Eine weitere Herausforderung ist die Notwendigkeit, neues **Fachwissen transportieren** zu können. Wenn neue Bildungspläne eingeführt werden, kann man nicht davon ausgehen, dass diese Dokumente einfach in den Einrichtungen verteilt werden müssen und dann alles von selbst läuft. Ergänzende Fortbildungen, die von den Fachkräften auch besucht werden, sind unabdingbar.

Wenn es um die **Prozessqualität** geht, wurde herausgestellt, dass Kinder **Raum und Zeit für eigenständiges Lernen** brauchen. **Beobachtung und Dokumentation** sind wichtige Arbeitsverfahren, um die Kinder bei diesen Bildungsprozessen zu begleiten und zu unterstützen. Erzieherinnen erhalten damit auch eine teilweise neue Rolle, wie sie mit der Rede von pädagogischen Fachkräften als Forscherinnen umschrieben wird. Umschrieben wird damit ein großes und neugieriges Interesse an allem, was Kinder tun und denken, an ihren Deutungen und Erklärungen unterschiedlichster Sachverhalte und an ihren Kompetenzen und Fähigkeiten. Erst dieser sorgfältige Blick auf Kinder ermöglicht eine individuelle Förderung. Gleichzeitig ist er ein wesentlicher Bestandteil von dem, was oben mit dem Begriff der Responsivität angesprochen wurde. Der Vorschlag

im TAG, die Dokumentation zu einem Element der Qualitätssicherung zu machen, erscheint vor diesem Hintergrund durchaus einleuchtend.

**Wichtige Aspekte zur Sicherung
und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität**

- Orientierungsqualität
 - Grundüberzeugungen zur Diskussion stellen und reflektieren
 - (Neues) Fachwissen transportieren
- Prozessqualität
 - Raum und Zeit für eigenständiges Lernen der Kinder
 - Individuelle Förderung durch Beobachtung und Dokumentation
- Strukturqualität
 - Zeit für Planung und Beobachtung
 - Fachberatung und Unterstützungssysteme
 - Ausbildung der Erzieherinnen

Abbildung 2

© Dr. Hans Rudolf Leu, DJI

Als wichtige Elemente der **Strukturqualität** wurden die Verfügungszeit, der Personalschlüssel und die **Zeit für Planung und Beobachtung** betont. Damit verbunden sind Anforderungen an unterschiedliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Für die Leitung einer Einrichtung kann das bedeuten, dass die Tagesgestaltung umgestellt und die pädagogische Arbeit anders strukturiert wird. Gerade wenn man den Austausch zwischen den Erzieherinnen ermöglichen will, hat die offene Arbeit im Vergleich zu geschlossenen Gruppen einige Vorteile. Von den pädagogischen Fachkräften ihrerseits wird erwartet, dass sie ihre Arbeit dann auch so strukturieren, dass sie regelmäßig in der Lage sind, solche Beobachtungen durchzuführen und auszuwerten. Und schließlich muss natürlich der Träger auch die erforderlichen Rahmenbedingungen bereitstellen und dafür sorgen, dass Zeit für Beobachtung und Dokumentation gesichert ist und Verfügungszeit systematisch eingeplant wird, um den Austausch zu praktizieren.

Zur Strukturqualität gehören ebenso **Fachberatung** und **Unterstützungssysteme**. Das sind Dinge, die Kindertageseinrichtungen nicht aus sich heraus schaffen können. Dazu brauchen sie Unterstützung und Ressourcen durch Träger, Kommune und Land. Das Gleiche gilt für die **Aus- und Weiterbildung** von Erzieherinnen.

Insgesamt zeigt sich, dass der im TAG vorgegebene Weg, Qualität anhand von Konzeptionsentwicklung und Dokumentation zu prüfen, wichtige Aspekte der aktuellen Fachdiskussion aufgreift. Dabei ist klar, dass allein das Vorhandensein einer Konzeption noch wenig über die Qualität der Arbeit in einer Kindertageseinrichtung aussagt. Es muss sich auch nachvollziehen lassen, wie die Konzeption entstanden ist und in welcher Weise sie in die pädagogische Arbeit eingeht. Ähnliches gilt, wenn es um die Doku-

mentation von Bildungsverläufen von Kindern geht, wobei hier Qualitätsunterschiede noch leichter sichtbar werden. Gleichzeitig muss aber betont werden, dass eine entsprechende Arbeit auch bestimmte Rahmenbedingungen voraussetzt, ohne die sie nicht zu leisten ist.

Literatur

Deutsches Jugendinstitut / Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (2005): Zahlenspiegel 2005. Tageseinrichtungen für Kinder im Spiegel der amtlichen Statistik

Krappmann, Lothar (2002): Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen – im Kontext des Zehnten Kinder- und Jugendberichts unter Berücksichtigung einer Kultur des Aufwachsens. In QUA-AST-Projekt Post Nr. 2, Sozialpädagogisches Institut NRW, Köln

Sylva, Kathy, Melhuish, Edward, Sammons, Pam, Siraj-Blatchford, Iram, Taggart, Brenda, Elliot, Karen (2004): The Effective Provision of Pre-School Education Project – Zu den Auswirkungen vorschulischer Einrichtungen in England. In: Faust, Gabriele, Götz, Margarete, Hacker, Hartmut, Roßbach, Hans-Günther (Hrsg.): Anschlussfähige Bildungsprozesse im Elementar- und Primarbereich. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 154-167

Tietze, Wolfgang (2004): Notwendigkeit und Perspektiven von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen. In: Wehrmann, Ilse (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft. Weinheim, Basel, Berlin: Beltz, S. 406-419

Förderung in Kindertagespflege

DORIS BENEKE

Wissenschaftliche Referentin, Arbeitsfeld Tageseinrichtungen für Kinder, Bildung und Jugendhilfe, Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut, Diakonisches Werk der EKD e.V., Berlin

Kindertagespflege erhält durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) eine neue Bedeutung und verändert den Status von Kindertagespflege durch konkretere Vorgaben an das Anforderungsprofil von Kindertagespflegepersonen. Tagespflege erfährt sozusagen eine Neudefinition als fester Bestandteil des Ausbauprogramms für Plätze für Kinder unter drei Jahren. Damit wird aus einem bisher in hohem Maß privat geregelten Betreuungsverhältnis eine öffentlich regulierte Form der Kinderbetreuung.

Der Bedarf für Tagespflege ist unstrittig vorhanden, auch wenn der so genannte „graue Markt“, der stark durch private Netzwerke und informelle Strukturen gekennzeichnet ist, keine verlässlichen Zahlen liefert.

Einige typische Beispiele für Tagespflegebedarfe:

- Es gibt einen Bedarf für Tagespflege zum Beispiel dort, wo die Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen die beruflich bedingten Abwesenheitszeiten von Eltern nicht abdecken – Tagespflege als ergänzendes Angebot.
- Tagespflege ersetzt in einigen Regionen, insbesondere in ländlichen, die fehlenden institutionellen Angebote für Kinder unter drei Jahren.
- In den westlichen Bundesländern ist Tagespflege für Eltern häufig das einzige Angebot, weil der öffentliche Träger seit Jahren die Forderung im SGB VIII zur Schaffung bedarfsgerechter Angebote für Kinder unter drei Jahren nicht umgesetzt hat. Es fehlen schlicht Plätze für Kinder unter drei Jahren, das Wunsch- und Wahlrecht für Eltern existiert faktisch nicht.
- Tagespflege ist durch die familiennahe Betreuung ein Angebot, das es vielen Frauen erleichtert, ihre Kinder „fremdbetreuen“ zu lassen – denn nach wie vor ist zumindest im Westen Deutschlands die außerhäusliche Betreuung von Kindern unter drei Jahren ideologisch noch mit einem Image belastet, das die Betreuung durch die Mutter als die bessere Variante für das Kind betont. Mütter haben nach wie vor ein schlechtes Gewissen, wenn sie Betreuungsangebote nutzen, das internalisierte Mutterbild löst sich nur schwer auf.
- Tagespflege ist aus der Perspektive von Kindern und ihrer je spezifischen Entwicklung das geeignetere Angebot im Vergleich zur institutionellen Betreuung – weil die Gruppe kleiner ist, der räumliche Rahmen überschaubarer, die Orientierung an einer Bezugsperson für das Kind bedeutsam ist.

Im Folgenden wird zu prüfen sein, inwieweit das TAG diesen Bedarfsanforderungen gerecht wird und in welchen Punkten es weiteren Entwicklungsbedarf gibt. Die folgenden Ausführungen orientieren sich zunächst an der Systematik des novellierten SGB

VIII / TAG und erläutern jeweils die in den einzelnen Paragraphen enthaltenen Veränderungen sowie die damit verbundenen Konsequenzen und offenen Fragen.

§ 22 Grundsätze der Förderung

Kindertagespflege wird von einer geeigneten Tagespflegeperson in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten geleistet.

Das Nähere über die Abgrenzung von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege regelt das Landesrecht.

Der „alte“ § 22 SGB VIII bezog sich ausschließlich auf die Tageseinrichtungen, die Tagespflege wurde gesondert im § 23 SGB VIII aufgeführt.

Tagespflege war allerdings auch im „alten“ SGB VIII bereits ein gleichrangiges Förderangebot, Grundsätze der Förderung waren für Tagespflege allerdings bisher nicht im Gesetz aufgeführt.

Neu und damit die entscheidende qualitative Veränderung im novellierten SGB VIII beziehungsweise TAG ist der nachfolgende Passus in § 22 (2) SGB VIII:

*Tageseinrichtungen für Kinder **und** Kindertagespflege sollen*

- 1. die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern,*
- 2. die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen,*
- 3. den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. ...*

(3) Der Förderungsauftrag umfasst Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Er schließt die Vermittlung orientierender Werte und Regeln ein. Die Förderung soll sich am Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen.

Sowohl für Tageseinrichtungen wie für die Kindertagespflege wurden damit Konkretisierungen des Auftrags in das Gesetz aufgenommen, die über den bisher eher pauschal formulierten allgemeinen Auftrag zur Betreuung, Erziehung und Bildung hinausgehen.

Neben dem individuellen Förderanspruch des Kindes sind die Stärkung der Elternkompetenz und die Ermöglichung von Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung verbindlich umzusetzen. Damit werden konzeptionelle Aufgaben und strukturelle Anforderungen neu beschrieben.

Diese Grundsätze zur Förderung gelten erstmalig explizit auch für die Kindertagespflege. Das ist fachlich-inhaltlich eine Aufwertung der Angebotsform Kindertagespflege,

deren fachliche Umsetzung ist eine der entscheidenden Herausforderungen, die nun zu bewältigen sind.

Zunächst aber ist festzustellen, dass **Tageseinrichtungen für Kinder und Tagespflegepersonen für den gleichen Auftrag völlig unterschiedliche Ausgangsbedingungen** haben. In Kindertageseinrichtungen führen mehrheitlich Fachkräfte diesen Auftrag aus, die zudem in den meisten Bundesländern zur Umsetzung des Bildungsauftrags Bildungsempfehlungen, Bildungsvereinbarungen oder Bildungspläne als Grundlage vorfinden. Die Bildungsvereinbarungen der Länder wiederum beziehen sich in der Regel auf Tageseinrichtungen für Kinder und beziehen die Kindertagespflege nicht mit ein. Wir dürfen gespannt sein, wie die Länder den Förderauftrag des § 22 mit Blick auf den Bildungsauftrag in der Kindertagespflege umsetzen werden.

Denkbar wäre zum Beispiel die Erweiterung der bestehenden Bildungsvereinbarungen und Bildungspläne der Bundesländer um das Aufgabenfeld Kindertagespflege. Oder die Entwicklung spezifisch auf die Tagespflege zugeschnittener Bildungsempfehlungen, die den Handlungsrahmen Familie stärker berücksichtigen.

Qualifikation in der Kindertagespflege bedeutet mit Stand altes SGB VIII, dass Tagespflegepersonen sich freiwillig qualifizieren können, also keine Verpflichtung haben, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Darüber hinaus sind Fachkräfte in der Kindertagespflege tätig, in größerem Umfang beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern. Überwiegend wird man aber in der Kindertagespflege von Semi-Professionellen ausgehen müssen.

Das Tagesbetreuungsbaugesetz TAG reagiert auf den erhöhten professionellen Anspruch mit verbindlicheren Qualifikationsanforderungen an Tagespflegepersonen, löst aber den grundlegenden Unterschied zu Fachkräften nicht auf, da die Qualifizierungen lediglich Weiterbildungscharakter haben.

Theoretisch können die Länder dies durch eigene Regelungen zur Qualifizierung und Professionalisierung auf einem höheren Niveau umsetzen, in der Praxis dürfte dies aber vor allem aus Kostengründen eher unwahrscheinlich sein.

Ebenso wenig findet im Gesetz das unterschiedliche Setting von Tageseinrichtung und Kindertagespflege Berücksichtigung. Kindertagespflege findet überwiegend im familiären Rahmen in einer kleinen Gruppe von Kindern statt, die Arbeit von Kindertageseinrichtungen ist geprägt von mehreren Kindergruppen unterschiedlicher Altersstruktur in einem Haus. Tageseinrichtungen sind außerdem nach dem TAG zum Nachweis einer Konzeption verpflichtet, die Tagespflege nicht.

Beide Angebotsformen werden undifferenziert mit dem gleichen Förderauftrag versehen. Das ist nicht mehr zu ändern, wird aber Konsequenzen für die Professionalisierung von Kindertagespflege haben müssen, um den Förderanspruch auch umsetzen zu können. Sonst bleiben dauerhaft qualitativ unterschiedliche Förderangebote, die nur scheinbar gleich sind, als Mogelpackung auf dem Markt. Gleichzeitig lässt sich damit Tagespflege weiterhin als kostengünstigeres Angebot im Vergleich zu institutionellen Angeboten aufbauen.

Fazit:

Das TAG ist zwar einen großen Schritt auf dem Weg zur Stärkung der Kindertagespflege als eigenständigem Angebot gegangen, birgt aber gleichzeitig die Gefahr, dass Semi-Professionalität zur Erfüllung von Standards für öffentliche Betreuung legitimiert wird.

Vermittlung, Qualifizierung und Beratung, Eignung

§ 23 Förderung in Kindertagespflege

- (1) Die Förderung in Kindertagespflege nach Maßgabe von § 24 umfasst die Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Tagespflegeperson, soweit diese nicht von der erziehungsberechtigten Person nachgewiesen wird, deren fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung.*
- (2) Geeignet im Sinne von Absatz 1 sind Personen, die sich durch ihre Persönlichkeit, Sachkompetenz und Kooperationsbereitschaft mit Erziehungsberechtigten und anderen Tagespflegepersonen auszeichnen und über kindgerechte Räumlichkeiten verfügen. Sie sollen über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege verfügen, die sie in qualifizierten Lehrgängen erworben oder in anderer Weise nachgewiesen haben.*
- (3) Erziehungsberechtigte und Tagespflegepersonen haben Anspruch auf Beratung in allen Fragen der Kindertagespflege. Für Ausfallzeiten einer Tagespflegeperson ist rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit für das Kind sicherzustellen. Zusammenschlüsse von Tagespflegepersonen sollen beraten, unterstützt und gefördert werden.*

Im novellierten SGB VIII / TAG wird Qualifizierung für den Bereich der Kindertagespflege im Gesetz vorgeschrieben. Bisher hatten Tagespflegepersonen lediglich Anspruch auf Beratung.

In Absatz 2 ist die Rede von „qualifizierten Lehrgängen“, über deren Umfang und Abschlussvoraussetzungen im Gesetzestext keine weiteren Ausführungen gemacht werden.

In der Begründung zum TAG wurde als Grundlage für Lehrgänge auf das vom Deutschen Jugendinstitut entwickelte Curriculum „Qualifizierung in der Tagespflege“ hingewiesen. Das Curriculum umfasst 160 Seminarstunden, bestehend aus einer Einführungsphase und einer Vertiefungsphase.¹

Die Einführung bezieht sich auf die Anforderungen im Alltag, die Auswirkungen auf das eigene Familienleben, Motivations- und Rollenklärung sowie Grundlagen von Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern.

¹ Weiß/Stempinski / Schuhmann / Keimeleder, Qualifizierung in der Kindertagespflege, Seelze 2002 Kallmeyer Verlag

Die Vertiefungsphase ist als praxisbegleitende Fortbildung konzipiert, die sich in die Themenbereiche Förderung von Kindern, Kooperation und Kommunikation sowie Arbeitsbedingungen der Tagesmutter untergliedern.

Die Fortbildungsgruppe ermöglicht gleichzeitig die Klärung von in der Praxis auftretenden Fragestellungen sowie Supervision. Der Abschluss dieser Qualifizierung endet mit einem Zertifikat.

Eine von Inhalt und Umfang vergleichbare Qualifizierung bietet der Tagesmütter Bundesverband an, der dazu eine eigene Qualifizierungs- und Prüfungsordnung entwickelt hat.

Die offene Formulierung „qualifizierte Lehrgänge“ im TAG wird vermutlich dazu beitragen, dass die zurzeit sehr unterschiedlichen Länderregelungen zur Qualifizierung von Tagespflege bestehen bleiben. Die Spannweite reicht in den Ausführungsgesetzen der Länder von „Grundqualifizierung wird bezuschusst“ über „Beratung und Unterstützung auf Wunsch“ bis hin zur verpflichtenden Teilnahme an Kursen auf der Basis des DJI-Curriculums.¹ Damit hat die Kindertagespflege aktuell das Problem, dass sie keinen bundesweit einheitlichen Qualifikationsstandard hat und durch das TAG auch nicht bekommen wird – ein Hemmnis bei der Weiterentwicklung zum eigenständigen, fachlich verantwortbaren Angebot.

Fazit:

Mit Blick auf die Anforderungen an die Grundsätze der Förderung in § 22 ist das DJI-Curriculum der Mindeststandard, der unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen erfüllt werden sollte. Er kann leider nur als Empfehlung, aber nicht als Mindeststandard ausgesprochen werden.

Der § 23 Abs. 3 listet ebenfalls die Kriterien zur Eignung einer Kindertagespflegeperson auf, macht aber keine weiteren Angaben darüber, wie eine fachliche Eignungsüberprüfung aussehen kann.

Ich beziehe mich im Folgenden auf einen Beitrag von Karin Weiß, Mitautorin des DJI-Curriculums, die Elemente zur Eignungsüberprüfung vorschlägt, wie sie in anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe, zum Beispiel bei der Vollzeitpflege in den Hilfen zur Erziehung, Anwendung finden.

Zentrale Elemente sind das Einzelgespräch, in dem Motive und Erwartungen der Bewerberin sowie die Auswirkungen auf das eigene Familienleben thematisiert werden, außerdem der Hausbesuch, der die räumlichen Möglichkeiten prüft und einen Einblick in die Interaktionen der Bewerberin mit den eigenen Kindern geben kann. Beide Elemente bieten eine gute Grundlage, sowohl die notwendige sachliche Prüfung als auch eine fachliche Einschätzung zur Eignung treffen zu können.²

¹ Eine Übersicht der Länderrichtlinien findet sich unter www.mbjs.brandenburg

² Karin Weiß, Eignungsüberprüfung in der Kindertagespflege, in: Zeitschrift für Tagesmütter und –väter (ZET) 3 / 2005, Kallmeyer Verlag

Fachliche Richtlinien zur Eignungsprüfung sind als Grundlage für qualifizierte Kindertagespflege vor allem für Fachstellen notwendig, die Vermittlung anbieten oder zukünftig anbieten wollen. An dieser Stelle sind auch die Landesjugendämter mit ihrer Kompetenz gefordert.

Problematisch kann sich die Eignungsprüfung durch einen Freien Träger darstellen, da eine Ablehnung in die Rechte Dritter eingreift. Diese Konsequenzen müssen noch einmal bedacht und mit Empfehlungen versehen werden.

Mit dem **Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK)** wurde eine weitere Regelung in § 43 vorgelegt, die eine Erlaubnispflicht vorsieht.

§ 43 Erlaubnis zur Kindertagespflege

(1) Wer Kinder außerhalb ihrer Wohnung in anderen Räumen während des Tages mehr als fünfzehn Stunden wöchentlich gegen Entgelt länger als drei Monate betreuen will (Tagespflegeperson), bedarf der Erlaubnis.

(2) Die Erlaubnis wird erteilt, wenn die Person für die Kindertagespflege geeignet ist. Geeignet im Sinn des Satz 1 sind Personen, die

1. sich durch ihre Persönlichkeit, Sachkompetenz und Kooperationsbereitschaft mit Erziehungsberechtigten und anderen Tagespflegepersonen auszeichnen und

2. über kindgerechte Räumlichkeiten verfügen.

Sie sollen über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege verfügen, die sie in qualifizierten Lehrgängen erworben oder in anderer Weise nachgewiesen haben.

(3) Die Erlaubnis befugt zur Betreuung von bis zu fünf fremden Kindern. Sie ist auf fünf Jahre befristet. Die Kindertagespflegeperson hat das Jugendamt über wichtige Ereignisse zu unterrichten, die für die Betreuung des oder der Kinder bedeutsam sind.

(4) Das Nähere regelt das Landesrecht. Es kann die Zahl der zu betreuenden Kinder weiter einschränken oder vorsehen, dass die Erlaubnis im Einzelfall für weniger als fünf Kinder erteilt werden kann.“

Neben den offenen Fragen, die in Bezug auf weiterhin ausschließlich in privat-rechtlichen Verhältnissen abgeschlossene Tagespflegeverhältnisse bestehen, ist mit der Erlaubnispflicht ein weiterer Schritt zu einer öffentlich verantworteten Angebotsform beschritten worden.

Gelungen wäre der Entwurf, wenn er statt von einer generellen Erlaubnis für die Pflegeperson die Prüfung qualitativer Aspekte wie die Zusammensetzung der Kindergruppe oder die Altersstruktur in der Gruppe mit Bezug zu den räumlichen Voraussetzungen berücksichtigt hätte. Dies kann nun lediglich über Empfehlungen oder durch Landesrecht verbessert werden.

§ 23 Kosten und Finanzierung

§ 23 (2) Die laufende Geldleistung nach Absatz 1 umfasst

- 1. die Erstattung angemessener Kosten, die der Tagespflegeperson für den Sachaufwand entstehen,*
- 2. einen angemessenen Beitrag zur Anerkennung ihrer Förderungsleistung und*
- 3. die Erstattung nachgewiesener Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung sowie die hälftige Erstattung der Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson.*
- 4. Die Höhe der laufenden Geldleistung wird vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe festgelegt, soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt. Über die Gewährung einer Geldleistung an unterhaltspflichtige Personen entscheidet der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen.*

Im KICK wurde noch eine redaktionelle Klarstellung eingefügt: *die nachgewiesenen Aufwendungen zur Alterssicherung.*

Neu in das TAG aufgenommen wurden die Beiträge zur Unfallversicherung sowie der Zuschuss zur Alterssicherung. Damit wurde eine langjährige Forderung, die soziale Absicherung von Tagespflegepersonen zu unterstützen, aufgenommen.

Was allerdings unter „angemessener“ Alterssicherung zu verstehen ist, bedarf der Klärung. Ist es der Mindestbeitrag der BFA, der zugrunde gelegt wird und der einen eher geringen Rentenanspruch nach sich zieht? Wie viel „Sicherungsanspruch“ auf eine angemessene Alterssicherung hat die Tagespflegeperson und wer legt diesen fest? Bezieht sich der Anspruch auf Alterssicherung auf die Tätigkeit an sich oder wird der Anspruch pro betreutem Kind gewährleistet?

Deutlich wird, dass zum Thema Alterssicherung Empfehlungen erarbeitet werden müssen damit eine vergleichbare Durchführung bei der Umsetzung von § 23 gewährleistet ist. Zur Höhe der laufenden Geldleistung lautet die Empfehlung des Deutschen Vereins bisher, 60 Prozent der Sätze für Vollzeitpflege als Bemessungsgrundlage zu nehmen.

Damit Tagespflegepersonen langfristig Interesse haben, diese Tätigkeit als Beruf auszuüben, sich fachlich zu qualifizieren und Kontinuität in der Betreuung zu garantieren, müssen perspektivisch weitere mögliche Modelle für eine sachgerechte Bezahlung entwickelt werden. Dabei stehen sowohl die Forderung nach tariflicher Eingruppierung analog BAT VIII oder VII zur Debatte wie auch generell die Forderung nach einem Existenz sichernden Einkommen für Tagespflegepersonen. Der Begriff der Existenzsicherung wird inhaltlich genauer zu füllen sein, insbesondere unter Berücksichtigung der ungleichen Einkommenssituationen in Ost und West.

Klärungsbedarf gibt es hinsichtlich der Frage, ob das Jugendamt die Höhe der Geldleistungen für alle Tagespflegeverhältnisse festlegt oder nur für die vom Jugendamt oder einem Freien Träger Vermittelten.

Die Kostenbeteiligung von Eltern könnte durch eine Anlehnung an die Beiträge für Tageseinrichtungen geklärt werden. Im KICK wurde dazu in § 90 ein Vorschlag vorgelegt, der die Erhebung von Teilnahmebeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege gleichermaßen wie für die Tageseinrichtungen regelt.

§ 24 Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege

Absatz (1) verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzend Förderung in Kindertagespflege zur Verfügung zu stellen.

Dazu ist kritisch anzumerken, dass diese Formulierung den öffentlichen Trägern ermöglicht, den Bedarf nach Ganztagsplätzen ohne Berücksichtigung von Wunsch- und Wahlrecht der Eltern nur mit der betriebskostengünstigeren Variante der Kindertagespflege zu erfüllen. Leider lässt die Formulierung auch den Abbau von Ganztagsplätzen zu, indem ausschließlich die Form der ergänzenden Tagespflege angeboten wird.

Absatz (2) sieht vor, dass für Kinder unter drei Jahren und Schulkinder ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten ist.

In Absatz (3) wird das Mindestangebot für Plätze für Kinder unter drei Jahren an folgende Bedarfskriterien gebunden:

- Erwerbstätigkeit, berufliche Bildungsmaßnahme, Schul- oder Hochschulausbildung oder Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit (Hartz IV) der Erziehungsberechtigten
- wenn das Wohl des Kindes ohne entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist.

(5) Weitergehendes Landesrecht bleibt unberührt.

Kindertagespflege wird damit fester und gleichwertiger Bestandteil des Ausbauprogramms. Dies hat Konsequenzen für die Gesamtplanung in der Angebotsstruktur und wird nicht ohne eine verbindliche und geplante Kooperation zwischen Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege umzusetzen sein, um eine enge Vernetzung der Angebote im Sinne eines Verbundsystems zu erreichen. Die vorhandene Infrastruktur für Familien kann durch ein enger aufeinander abgestimmtes Angebot verbessert werden.

Durch die Kooperation zwischen Tagespflege und Tageseinrichtungen für Kinder können fachliche Synergieeffekte insbesondere in folgenden Bereichen entstehen:

- gemeinsame Fortbildungen für Mitarbeiterinnen aus Tagespflege und Tageseinrichtungen für Kinder,
- Hospitationen für Kindertagespflegepersonen in Tageseinrichtungen,

- Fachberatungen für Kindertageseinrichtungen erweitern die Angebote für die Zielgruppe Kindertagespflege und beteiligen sich an der Qualifizierung,
- Fachkräfte aus Kindertageseinrichtungen als fachliche Ansprechpartnerinnen für Tagespflegepersonen,
- Räumlichkeiten in Kindertageseinrichtungen werden als Treffpunkte für Tagespflegepersonen zur Verfügung gestellt.

Eine verstärkte Kooperation mit Tageseinrichtungen für Kinder hat in der Regel Konsequenzen für die Organisationsstrukturen von Ämtern und Diensten bei öffentlichen und freien Trägern, da die Zuordnung von Kindertagespflege konsequenterweise zum Fachbereich Tageseinrichtungen für Kinder erfolgen sollte.

Es empfiehlt sich, die Kooperation als Gesamtkonzept auf kommunaler Ebene unter Beteiligung aller interessierten Träger zu entwickeln und die notwendigen Rahmenbedingungen verlässlich festzulegen.

Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Rahmen der Umsetzung von SGB II einen Projektvorschlag für Angebote zur Verbesserung von flexibler Kinderbetreuung vorgelegt, der die Qualifizierung von Alleinerziehenden für Tagespflege vorsieht.

Die Umsetzung eines solchen Projektes muss dringend an bestimmte Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft werden, damit dieses Vorhaben nicht mehr Schaden als Nutzen anrichtet.

Es muss sorgfältig geprüft werden, ob die in Frage kommenden Personen Tagespflege als Berufswunsch entwickeln wollen und damit auch langfristig und kontinuierlich für dieses Angebot zur Verfügung stehen. Eine „Schnellvermittlung“ ohne Perspektive ist nicht zu verantworten. Die Eignung und die Motivation von allein erziehenden SGB II-Empfängerinnen sind genauso sorgfältig zu prüfen wie die aller übrigen Personen, die in diesem Feld tätig werden wollen.

Die Qualifizierung muss mindestens im Umfang der örtlich üblichen Maßnahmen liegen, wünschenswert wäre auch hier das DJI-Curriculum als Grundlage.

Für ALG II-Empfängerinnen stellt sich zusätzlich in einigen Regionen das Problem der Anrechnung von Tagespflegeentgelt auf ALG II. In einzelnen Fällen sind Tagespflegeverhältnisse nach § 23 SGB VIII als Erwerbstätigkeit bewertet worden, das Betreuungsentgelt wurde als Einkommen auf ALG II angerechnet.

In der Tagespflege werden mit den Entgelten die notwendigen Ausgaben für Betreuung und Verpflegung bestritten, hier kann nicht von einer Erwerbstätigkeit mit Existenzsicherndem Einkommen ausgegangen werden, die eine Anrechnung auf ALG II rechtfertigen. Die aktuelle Änderung des § 11 stellt zwar den Aufwendungsersatz frei, rechnet aber den Erziehungsbeitrag ein.

Es bedarf einer weiteren Konkretisierung der Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II in § 11. Dort werden die Einnahmen aufgelistet, die nicht als Einkommen berücksichtigt werden, unter anderem zweckbestimmte Einnahmen und Zuwendungen der Wohlfahrtspflege. Diese Oberbegriffe sollten um das Beispiel Tagespflege (und auch Pflegegeld im Rahmen erzieherischer Hilfen) erweitert werden.

Perspektiven zur Weiterentwicklung

Die Tagespflege muss langfristig zu einem eigenständigen Berufsbild weiterentwickelt werden. Die Anschlussfähigkeit zu anderen pädagogischen Ausbildungen und Berufen ist herzustellen, um Perspektiven für die Personen zu entwickeln, die über Tagespflege den Einstieg in eine pädagogische Ausbildung erreichen wollen.

Unter frauenpolitischen Aspekten ist es wichtig, Kindertagespflege zu einem Beruf zu entwickeln, der professionelle Kompetenz und entsprechende Anerkennung gewährleistet. Den wenigen Männern, die sich jemals in dieses Feld trauen werden, sei dies natürlich auch zugestanden.

Eine weitere Perspektive liegt in der Entwicklung von Anstellungsstrukturen für Tagespflegepersonen wie dies in Österreich und Dänemark der Fall ist.

Die Anstellung bei einem Träger ermöglicht Akquise, Qualifizierung, Fachaufsicht und Vertretungsregelungen unter einem Dach und trägt dazu bei, die Qualität des Angebotes für Eltern zu sichern. Für die Tagespflegepersonen bedeutet die Anstellung bei einem Träger Sicherung des Arbeitsverhältnisses und kontinuierliche Belegung der angebotenen Plätze.¹

Wir benötigen für das Arbeitsfeld Kindertagespflege intensive Begleitforschung und wissenschaftliche Untersuchungen, die fachliche Weiterentwicklung befördern und Qualitätsstandards entwickeln.

¹ Detailliert in: Diller/Jurczyk/Rauschenbach (Hg.), Tagespflege zwischen Markt und Familie, München 2005

Flexibilität und Kindeswohl/Zuverlässigkeit von Angeboten

PEGGI LIEBISCH

Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V. (VAMV), Berlin

Einleitung

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) ist seit 1967 politische Elternvertretung für die Interessen Alleinerziehender und ihrer Kinder. Aufgrund ihrer Alleinzuständigkeit für die Sicherung des Familieneinkommens und der Erziehung ihrer Kinder (und aller anderen alltäglichen und nichtalltäglichen Angelegenheiten) sind Alleinerziehende schon immer auf ein breites Angebot an Kinderbetreuung angewiesen gewesen. Alleinerziehende sind zu 70 Prozent erwerbstätig, die meisten in Vollzeit, der Rest in Teilzeit. Das „Ideenpapier“ der Bundesagentur für Arbeit, das hier schon angesprochen wurde und das beabsichtigt, Alleinerziehende im Rahmen von Hartz IV wieder besser vermitteln zu können, indem ihnen Kinderbetreuung vermittelt wird beziehungsweise sie selbst als Kinderbetreuer/innen eingesetzt werden, bezieht sich auf die 30 Prozent der Alleinerziehenden, die ab 2005 im ALG II-Bezug sind. Der VAMV hat sich kritisch zu diesem Papier geäußert.

Allein erziehende erwerbstätige Mütter (meistens Mütter) sind auf zuverlässige Kinderbetreuung angewiesen, genau wie erwerbstätige Mütter in Paarfamilien. Die Bereitstellung von Tagesbetreuung ist weiterhin ein Problem – die Zahlen von Herrn Prof. Wiesner haben gestern das ganze Ausmaß gezeigt: nur 23,6 Prozent Tagesbetreuung stehen für Kinder von drei bis sechs Jahren zur Verfügung, für die unter Dreijährigen sind es 2,6 Prozent (im Westen).

Erwerbstätige Mütter leisten organisatorische Kraftakte, ihre Kinder entsprechend ihrer Arbeitszeiten betreuen zu lassen. Unter diesem Aspekt ist sowohl die Ganztagschulkampagne der Bildungsministerin als auch der Ausbau der Tagesbetreuung für die unter Dreijährigen zu begrüßen. Die Frage, ob der Ausbau, wie im TAG vorgesehen, sowohl quantitativ als auch qualitativ die langjährigen Forderungen von Elternverbänden erfüllen kann, bleibt abzuwarten. Der VAMV hat sich zu vielen Punkten im TAG sehr kritisch geäußert. Vor allem, dass versäumt wurde, einen allgemeinen Rechtsanspruch einzuführen, der allen Kindern das Recht auf Bildung, Betreuung und Erziehung sichert.

Für dieses Forum und meinen Beitrag „Flexibilität und Kindeswohl. Zuverlässigkeit von Angeboten“ bin ich wahrscheinlich auch deshalb angesprochen worden, weil der VAMV sich vor allem mit dem Kindeswohl sehr intensiv auseinandergesetzt hat und höchste Qualitätsanforderungen an Kinderbetreuung stellt.

Schauen wir uns zunächst einmal die Begriffe Kindeswohl und Flexibilität an und versuchen wir dann, das in Verbindung mit der Zuverlässigkeit von Angeboten zu verbinden.

Kindeswohlbezug im TAG

- in § 22 (3) bezüglich des inhaltlichen Förderauftrags (letzter Satz): *„Die Förderung soll sich am **Alter und Entwicklungsstand, den sprachlichen und sonstigen Fähigkeiten, an der Lebenssituation sowie an den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen.**“*
- in § 22 a (2) bezüglich des Personals und der Eltern und gemeinsamem Erziehungsauftrag (erster Satz): *„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen sicherstellen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen mit den Erziehungsberechtigten **zum Wohle der Kinder** und zur Sicherung der Kontinuität des Erziehungsprozesses zusammenarbeiten.“*
- § 24a (4) Nr. 1: *„Solange das erforderliche Angebot noch nicht zur Verfügung steht, sind bei der Vergabe der neu geschaffenen Plätze **Kinder, deren Wohl** nicht gesichert ist (...) besonders zu berücksichtigen.“*

Flexibilitätsbezug im TAG

- in § 22 a (3) (erster Satz): *„Das Angebot soll sich **pädagogisch und organisatorisch** an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren.“*
- in § 24 (2): *„Für Kinder im Alter unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein **bedarfsgerechtes Angebot** an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten.“* (Dies ist nicht neu, das wurde bereits mit Einführung des KJHG im Jahr 1991 formuliert).
- in § 24 (3) Nr. 1: *„Für Kinder im Alter unter drei Jahren sind mindestens Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten oder, falls das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen lebt, diese Person einer **Erwerbsarbeit** nachgehen und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt teilnehmen oder ...“* (Hartz IV)
- in § 24 (3) Nr. 3 (letzter Satz): *„Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem **individuellen Bedarf**...“*
- § 24a (4) Nr. 2: *„Solange das erforderliche Angebot noch nicht zur Verfügung steht, sind bei der Vergabe der neu geschaffenen Plätze Kinder, deren Eltern oder allein erziehende Eltern eine Ausbildung oder **Erwerbstätigkeit** aufnehmen oder an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt teilnehmen, besonders zu berücksichtigen.“*

1. Kindeswohl

Einige Worte zum Kindeswohl, weil sich der VAMV sowohl in seiner Auseinandersetzung mit dem Kindschaftsrecht als auch in seinen Forderungen zum Bildungssystem damit intensiv auseinandergesetzt hat.

„Der Begriff „Kindeswohl“ ist Dreh- und Angelpunkt von gerichtlichen Entscheidungen, Jugendamtsaktivitäten, Sachverständigengutachten, Verfahrenspflegschaften, Umgangsbegleitungen usw. Das hat seinen Grund darin, dass dieser Begriff eines der zentralen Regelungsanliegen des Familienrechts und des Kinder- und Jugendhilferechts fixieren soll, nämlich den Schutz von Kindern und Jugendlichen.

Juristisch gesehen ist ‚Kindeswohl‘ ein unbestimmter Rechtsbegriff, eine Generalklausel, dessen Auslegung zum Inhalt richterlicher Entscheidungen wird.“¹

Unter anderem soll *„der Begriff ‚Kindeswohl‘ als Instrument und Kriterium der Auslegung, zum Beispiel der Kindesinteressen, dienen. Zugleich fehlt es ihm an schlüssiger Auslegung. Bei wohlwollender Tendenz wird dies als Gestaltungsauftrag umschrieben“* (dto.) und in diesem Sinne ist er in Bezug auf die Paragraphen 22 und 22 a TAG auszulegen. Er birgt angesichts seiner Unbestimmtheit aber die Gefahr, als „Pauschalfloskel“ oder „Worthülse“² missbraucht zu werden.

Dennoch *„ist ‚Kindeswohl‘ ein Rechtsbegriff und muss es im Interesse von Rechtssicherheit bleiben.“³* Da es sich aber um ein Konstrukt, um einen alltagstheoretischen Begriff handelt, muss er in der rechtspraktischen Nutzung immer im Kontext mit empirischen Erkenntnissen und praktischen Kriterien angewandt werden.

Im Kinder- und Jugendhilferecht stellt das Kindeswohl die einzige Legitimation zum Eingriff des Staates in die Familienautonomie dar. Damit beschäftigt sich das Forum 3, wir in Forum 1 beschränken uns mit dem Gestaltungswillen des Gesetzgebers, Kindertagesbetreuung so zu ordnen und zu organisieren, dass sie dem Wohl der Kinder entspricht.

Grundsätzlich stellt in den verschiedenen Bereichen das Kindeswohl die Interessen des Kindes ins Zentrum. Anhaltspunkte dafür sind in der Fachliteratur die wichtigsten Bedürfnisse von Kindern⁴:

Bedürfnis

- beständige, liebevolle Beziehungen
- körperliche Unversehrtheit und Sicherheit
- emotionale Zuwendung und stabile soziale Beziehungen
- individuelle Erfahrungen, Umwelterkundung
- Zugehörigkeit und Anerkennung

¹ Dettenborn, Walter: Familienrechtspsychologie, München 2002

² dto.

³ dto.

⁴ siehe UN-Kinderrechtskonvention 1990, Suess/Fegert 1999, Remschmidt/Mattejat 1996, Brazelton/Greenspan 2002

- Orientierung, Grenzen und Strukturen
- Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung
- Wissen und Bildung

Auf diesen Grundsätzen muss Tagesbetreuung organisiert werden. Sie sind im Förderungsauftrag des § 22 schon ganz gut abgebildet – werden aber leider schnell wieder relativiert – was wir sehen, wenn wir uns den Begriff Flexibilität ansehen.

2. Flexibilität

Flexibilität (lat. *flectere* = biegen, beugen) bezeichnet

1. in der Psychologie und im Wirtschaftswesen die Fähigkeit, sich auf geänderte Anforderungen und Gegebenheiten einer Umwelt einstellen zu können. Sie weist auf eine umstellungsfähige und wenig festgefahrene Persönlichkeitsstruktur hin.
2. in der Biologie reversible Formanpassungen, bei denen keine äußere Veränderung der Form stattfindet (zum Beispiel sich im Wind biegender Bäume oder ein Grashalm, der sich wieder aufrichtet, nachdem er niedergedrückt worden war).
3. In der Technik ist dieser Begriff nicht fest definiert. Die Fähigkeit sich zu verformen wird jedoch mit anderen Material-/Stoffeigenschaften wie zum Beispiel Steifigkeit, Härte und E-Modul beschrieben.
4. Das Potenzial der Flexibilität in Bezug auf betriebliche Entscheidungssituationen liegt begründet in der Erweiterung des Aktionsraums, der die möglichen Handlungsalternativen in einer Entscheidungssituation umfasst, sowie in der Reduzierung der benötigten Zeit, einzelne Strategien und Aktionen umzusetzen und durchzuführen.¹

Flexibilität ist gleichbedeutend mit der Fähigkeit, sich permanent und unverzüglich auf Veränderungen einzustellen, heute ist sie die Schlüsselfunktion schlechthin und gehört zum Anforderungsprofil von Individuen wie von Organisationen und Institutionen: *„Der Begriff der Flexibilität kommt heute in so unterschiedlichen Bereichen zum Einsatz, weil er zum einen etwas intrinsisch Gutes suggeriert, zum anderen aber selbst einer ungeheuren semantischen Flexibilität unterliegt und disparate, teilweise widersprüchliche Erwartungen und Verhaltensanforderungen versammelt. So kann Flexibilität die Freiheit meinen, aus rigiden organisatorischen und hierarchisch strukturierten ‚Normalarbeitsverhältnissen‘ auszubrechen, um Spontaneität, Initiative und Veränderungsbereitschaft der Individuen zu ihrem Recht kommen zu lassen. Für Arbeitnehmer/innen ergeben sich daraus neue Handlungs- und Gestaltungsoptionen, wie etwa die Anpassung der Arbeitszeit und betrieblicher Abläufe an die Bedürfnisse und Interessen der Beschäftigten. Flexibilität steht aber auch für die Anforderung an Organisationen, flexibel mit ihrem Arbeitskräftepotenzial umzugehen, das heißt, die Beschäftigten einzustellen und zu entlassen, wie es der Auftragslage entspricht.“*²

¹ freie Enzyklopädie <http://de.Wikipedia.org>

² Martin 1994, Sennet 1998

In dieser Hinsicht ist Flexibilität Versprechen und Drohung zugleich. In Frage steht, wie Individuen und Institutionen langfristige Ziele verfolgen und normative Bindungen aufbauen sollen, wenn sie sich dem Diktat der Flexibilität folgend unablässig verändern und umstrukturieren müssen. Zugespitzt auf das Thema dieser Tagung bedeutet das: Kinderwünsche müssen mit Karrierechancen, Betreuungszeiten mit beruflichen Perspektiven verrechnet werden.

3. Zuverlässigkeit von Angeboten

Nach diesen Ausführungen in die etwas abstrakte Begriffswelt von Kindeswohl und Flexibilität stellen wir fest: Kindeswohl und Flexibilität sind ein Gegensatzpaar. **These: Flexibilität wirkt sich auf Kosten des Kindeswohls aus.**

Was das für die Praxis und die „Zuverlässigkeit von Angeboten“ bedeutet, schauen wir uns als nächstes an.

Der Grundsatz ist: Kinderbetreuung muss zuverlässig sein. Das heißt Kinder und Eltern müssen sich darauf verlassen können, dass die vereinbarten Öffnungszeiten eingehalten werden und ein Stamm an Personal die Kinder regelmäßig betreut. Zuverlässigkeit muss auch in Bezug darauf bestehen, dass die Kinder entsprechend der pädagogischen Grundlagen des Angebots gefördert werden.

Das Kindeswohl ist dabei eine feste Größe und leicht in Bezug auf die Zuverlässigkeit von Angeboten anzuwenden: Das Angebot muss die grundlegenden Bedürfnisse von Kindern (wie oben beschrieben) erfüllen und die Kontinuität des Erziehungsprozesses (§22 a (2) TAG) garantieren.

Was und wer ist im TAG aber mit Flexibilität gemeint und welche Auswirkungen hat sie auf die Zuverlässigkeit der Angebote?

Ist es die Flexibilität

- der Eltern bei Inanspruchnahme des Angebots?
- der Kinder mit wechselndem Personal und wechselnder Betreuungsdauer?
- der Träger in ihrem Angebot?
- der Kommunen bei der Bereitstellung von bedarfsgerechten Angeboten?
- der Länder bei der Ausgestaltung der pädagogischen Standards?

Eltern-Flexibilität:

Angebote für Betreuung, Erziehung und Bildung sollen Einrichtungen und Tagesmütter machen. Sie sind im TAG gleichrangig. Während eine objektive Zuverlässigkeit von Einrichtungen durch das Vorhandensein eines pädagogischen Konzepts und einen festen Personalstamm gegeben ist, ist dies für die Tagespflege nicht unbedingt so. Bei der Tagespflege ist in der Regel der Ausfall der Tagesmutter durch Krankheit oder ähnliches nicht abgedeckt und sie kann ihrem Erziehungsauftrag lediglich durch grundlegende Qualifizierung, nicht durch eine pädagogische Ausbildung nachkommen. Die Tages-

pflege kann nur äußerst bedingt den in § 22 (3) TAG formulierten Förderauftrag erfüllen und kommt damit schnell in Konflikt mit dem Kindeswohl. Die Beliebigkeit, in die das TAG die Gleichrangigkeit von Tageseinrichtung und Tagespflege stellt, geht zu Lasten der Kinder.

Kinder-Flexibilität:

Werden Förderangebote grundsätzlich auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern beschränkt (im TAG heißt das unter anderem „*Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf*“ § 24 Nr. 3 letzter Satz), ist die Förderung ausschließlich nach den Zwängen des Arbeitsmarkts ausgerichtet und nicht primär am Kindeswohl. Es ist wahrscheinlicher, dass für Kinder die Kontinuität des Angebots wichtiger ist als die Arbeitszeiten der Eltern und sie in der Einrichtung zumindest von den heftigen Schwankungen der „bedarfsgerechten“ Betreuungszeit verschont bleiben – es sei denn, das TAG will bereits die Kinder erwerbstätiger Eltern auf die Hektik und die Zwänge des Arbeitsmarkts vorbereiten.

Träger-Flexibilität:

Kommunen müssen entweder Tageseinrichtungen oder Tagespflege entsprechend der Bedürfnisse der Eltern und ihrer Kinder vorhalten. Sowohl pädagogisch als auch organisatorisch soll die Einrichtung oder die Tagesmutter sich darauf einrichten. Das klingt im ersten Moment wie die Einlösung der Prämisse Kindeswohl – ist es aber nicht. Nicht alle Eltern erhalten einen Platz für ihre Kinder, sondern nur die Erwerbstätigen (oder die sich in einer Bildungsmaßnahme etc. befinden). Ein Teil der Kinder wird damit völlig von der Förderung ausgeschlossen. Und für einen großen Teil müssen diese Angebote erst geschaffen werden. Wie flexibel kann eine Einrichtung oder eine Tagesmutter sein, damit von allen Kindern und Eltern deren individuelle Bedürfnisse erfüllt werden? Zum Beispiel der Umfang der täglichen Betreuungszeit (häufiges Stichwort „Flexible Öffnungszeiten“) – bei 20 Kindern von erwerbstätigen Eltern kein leichtes Unterfangen – und wie sich bereits herausstellt, größtenteils von wirtschaftlichen Erwägungen getragen, nach denen individuelle Betreuungsverträge mit den Eltern auch zu unterschiedlichen Kostenbeteiligungen führen. Für die Zuverlässigkeit müssen wir mit diesem außerordentlichen Organisationsbedarf einen hohen Preis zahlen. Ob mit dem Verwaltungsaufwand gleichzeitig die Qualität des Angebots garantiert ist, kann angesichts des Personalmangels bezweifelt werden.

Kommunen-Flexibilität:

Die starke Betonung der „Bedarfsgerechtigkeit“ im TAG sowohl in der Bereitstellung von Angeboten als auch in deren Ausgestaltung, ist eines der stärksten Argumente gegen die Zuverlässigkeit. Aus der Erfahrung wissen wir, dass „Bedarfe“ und „Bedürfnisse“ auf höchst fragwürdige und oft nicht nachzuvollziehende Art und Weise ermittelt werden. Frau Reiser hat gestern gefordert, dass bei der Feststellung des Bedarfs die Leistungsfähigkeit der Kommunen stärker berücksichtigt werden muss – das konterkariert eine Bedarfserhebung von vornherein. Allein nur einen „bedarfsgerechten“ Ausbau der Kinderbetreuung anzustreben und keinen flächendeckenden mit Rechtsanspruch vorzuschreiben, verschafft den Kommunen ein Höchstmaß an flexibler Auslegung des TAG. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass flexibel gleich bedarfsgerecht ist

und damit in eine definitorische Beliebigkeit abdriftet. Gleichzeitig die nicht qualifizierte Alternative Tagespflege als gleichrangiges Angebot festzuschreiben, eröffnet Billigangeboten Tür und Tor. Mit dieser maximalen Flexibilität in der Bereitstellung des Angebots ist auch der Qualitätsanspruch aus dem Förderauftrag nicht zu erfüllen. Die Zuverlässigkeit in Bezug auf den Förderauftrag kann nicht eingehalten werden.

Länder-Flexibilität:

Das TAG ist Ausgangspunkt der Länder für die Formulierung von pädagogischen Standards. Es bleibt nur zu hoffen, dass der Förderauftrag im Vordergrund steht und nicht andere „Zwänge“ eine Beliebigkeit der Qualität von Angeboten ermöglichen. Es ist ebenso zu hoffen, dass es nicht 16 verschiedene Systeme von Bildungs- und Betreuungsstandards geben wird. Zuverlässigkeit sollte darin bestehen, dass Eltern und Kinder sich bundesweit auf garantierte Standards, die keine Mindeststandards sind, verlassen können.

Fazit

Zuverlässigkeit kann durch das TAG nur bedingt hergestellt werden. Das TAG bietet keine Grundlage für ein System hochqualifizierter Fördereinrichtungen für alle Kinder. Es nimmt eine Auswahl sowohl bei den Kindern selbst vor als auch eine nicht qualifizierte Gleichsetzung von Tageseinrichtungen und Tagespflege, was die Gefahr einer Standardsenkung birgt. Anspruchsvolle Pädagogik, die voll und ganz dem Kindeswohl entspricht, muss der Priorität wirtschaftlicher Überlegungen (Personalknappheit, Zeitbedingte Betreuungsverträge) weichen.

Angebote, die bisher gut und zuverlässig sind, wird es weiterhin geben. Es bleibt zu hoffen, dass sie nicht dem Druck „wirtschaftlicher arbeitenden“ Angeboten auf dem freien Markt ausgesetzt werden.

Ich bin mit dem TAG hart ins Gericht gegangen, möchte mit diesem Impuls aber Gelegenheit zum Widerspruch und zur Relativierung geben – vielleicht ist aus Ihrer Sicht die Praxis zuverlässiger als ich sie dargestellt habe.

Forum 2: § 36a SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung

Ein Jugendamt zwischen Gesamtverantwortung und Steuerung im Sozialraum – am Beispiel des Leistungsbereiches Hilfen zur Erziehung

DR. SIEGFRIED HALLER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig

1. Steuerungsverständnis

Das Jugendamt Leipzig versteht sich als Fachbehörde mit explizitem Steuerungsauftrag nach dem Sozialgesetzbuch VIII und sieht sich als Leistungs- und Kostenträger der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe eines zivilgesellschaftlichen Gemeinwesens, das sich selbstbestimmt, eigenverantwortlich, vernetzt, integrativ, partizipativ und gestaltungsoffen definiert.

§ 79 SGB VIII - Gesamtverantwortung, Grundausrüstung

- (1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.
- (2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen. Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.
- (3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften.

§ 80 SGB VIII - Jugendhilfeplanung

- (1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung
 1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
 2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und

3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.
- (2) Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, dass insbesondere
1. Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,
 2. ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,
 3. junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden,
 4. Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.
- (3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind sie vom Jugendhilfeausschuss, soweit sie überörtlich tätig sind, im Rahmen der Jugendhilfeplanung des überörtlichen Trägers vom Landesjugendhilfeausschuss zu hören. Das Nähere regelt das Landesrecht.
- (4) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen.

Dieser explizite, fachpolitische Steuerungsauftrag des Jugendamtes bezieht sich in SGB VIII auf 5 Kernthemen, die in Leipzig mit Fachkonzepten auch teil-(sozial-)räumlich untersetzt sind:

- Kindertagesstätten,
- Hilfe zur Erziehung,
- Kinder- und Jugendförderung,
- Beratung,
- Hoheitliche Aufgaben

Zur Finanzierung unterscheidet *Münder* beispielhaft präzise in eine zweiseitige und dreiseitige Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht:

„Die beiden Grundformen der Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht – zweiseitige Finanzierungsformen, dreiseitige Finanzierungsformen – sind zugleich auch unterschiedliche, ökonomische und sozialpolitische Modelle. Sozialpolitisch ist die zweiseitige Finanzierung eine objektbezogene Finanzierung, durch sie werden Einrichtungen, Dienste, Vorhaben finanziert. Die dreiseitige Finanzierung, in Form der Entgeltübernahme, ist eine subjektbezogene Finanzierung, durch sie werden Leistungsberechtigte finanziert, regelmäßig in der Weise, dass ihnen (nach Prüfung, ob die Voraussetzungen

vorliegen) mittelbar oder unmittelbar Finanzmittel zur Verfügung stehen, um so ihren subjektiven Bedarf auf Leistungen zu decken. Sozialpolitisch erlaubt die zweiseitige Finanzierung die sozialpolitische Steuerung, so dass die entsprechenden öffentlichen Träger mit Hilfe dieser Finanzierungsform erreichen können, dass bestimmte Leistungen an bestimmten Orten, zu bestimmten Zeiten, von bestimmten Trägern erbracht werden. Die Subjektförderung dagegen ermöglicht den Leistungsträgern keine sozialpolitische Steuerung, hier ist die „sozialpolitische Steuerung“ bereits durch den Gesetzgeber vorgenommen worden, eben dadurch, dass er Rechtsansprüche geschaffen und damit deutlich gemacht hat, dass die Erfüllung der Rechtsansprüche die von den Leistungsträgern primär vorzunehmende Aufgabe ist.“¹

Prozesse sind es, die vom kleinen Teilprojekt bis hin zum Amt oder zur Behörde zur Steuerung anstehen. Dabei hat es sich als nützlich gezeigt, Strukturen von Steuerungssystemen und Steuerungskreisen begrifflich zu unterscheiden. In Steuerungssystemen bestimmen das Wohin, Wer, Was, Wie und Womit die Strukturen (**Abbildung 1**).

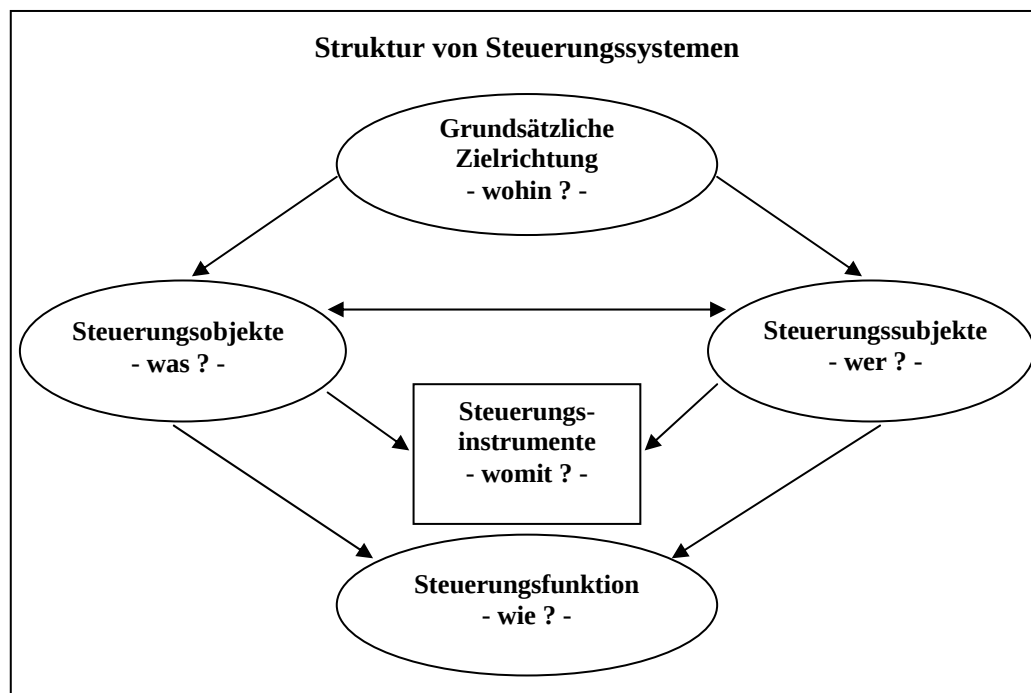


Abbildung 1

© Siegfried Haller, Jugendamt Leipzig

Das Handeln in Steuerungskreisen, die auf einem offenen Netzwerk von Information und Kommunikation fußen, beruht auf der Verwaltung eines grundsätzlich planbaren Geschehens (**Abbildung 2**).

Ohne Zweifel zeigen die beiden Schaubilder Idealtypen. Soziale Prozesse verlaufen nur bedingt, wenn überhaupt so ab. Aber sie helfen das eigene professionelle Denken und Handeln folgerichtig auszurichten und kritisch zu bewerten.

¹ Vgl. Dazu Münder, Finanzierung der Leistungserbringung durch Dritte, in: Das Jugendamt, Heft 04/2005, S. 164

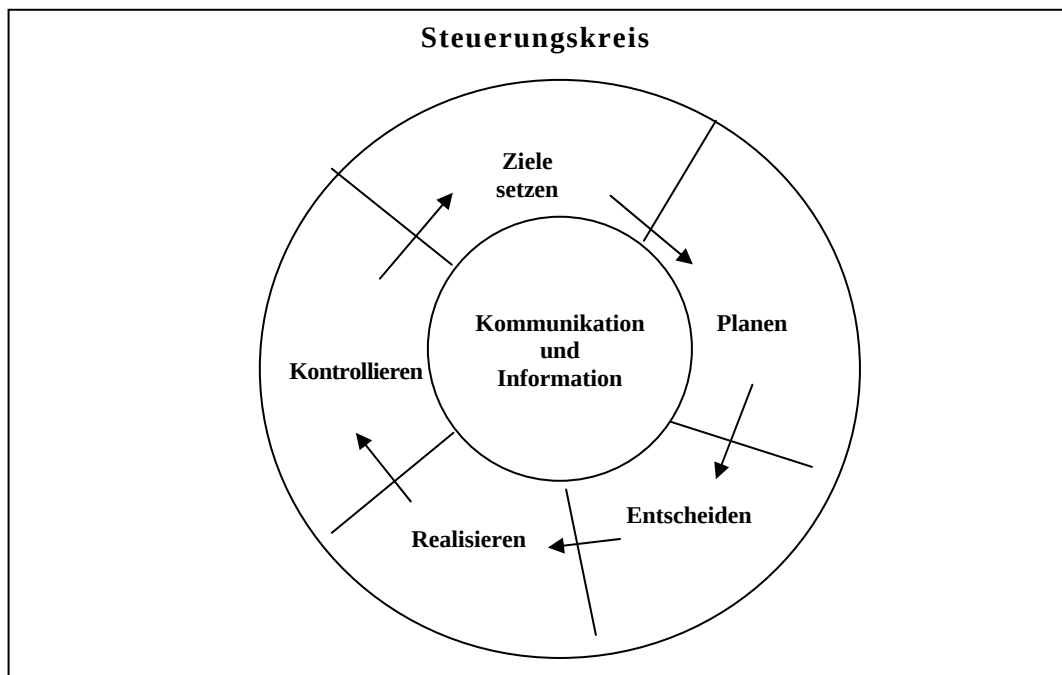


Abbildung 2

© Siegfried Haller

2. Steuerungsmatrix

Seinem Steuerungsauftrag kommt das Jugendamt in Leipzig nach, indem es eine zentrale fachliche und stadträumliche Steuerung beim Leiter der Verwaltung des Jugendamtes anbindet. In fünf Fach-AG's und zehn Stadtbezirks-AG's werden die Themen von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe behandelt und im Ergebnis dem Amtsleiter zugearbeitet. Zugleich läuft ein umfassender politischer Prozess in der Beigeordnetenrunde beziehungsweise im Stadtrat oder Jugendhilfeausschuss, der die Amtsleitung mit Anfragen und Anträgen anspricht. Diese politischen mit den fachlichen Impulsen zu tragfähigen Konzepten einer gestaltenden Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu verknüpfen, erzeugt eine ganz eigene Qualität kommunal(fach)politischer Verantwortung. In der Jugendhilfe wird Bundesrecht respektive Landesrecht gemäß stets auch administriert/exekutiert, aber eben immer auch nach lokalem Diskurs interpretiert und inszeniert. Nicht nur, aber gerade für den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendförderung hat der Gesetzgeber ausdrücklich diese kommunal(fach)politische Willensbildung und Schwerpunktsetzung vorgesehen. So gesehen unterscheiden sich die Gemeinden eben auch von Rechtswegen deutlich voneinander. Die Normativen des KJHG sind deutlich gesetzt, das konkrete Entscheidungsbild ist aber letztlich gestaltbar und damit entscheidungsoffen – in Trägerschaft, Leistungsverständnis und Werterhaltung (**Abbildung 3**).

In einem Jugendamt sind regelhaft eine Vielzahl an Leistungsdaten verfügbar – Leistungsdaten für betreute Kinder in Kindertagesstätten nach Betreuungsart, Trägerschaft oder Beitragsleistung, für erzieherische Hilfen oder für hoheitliche Aufgaben. Diese Daten zu bündeln und für Führungsaufgaben, d.h. Steuerungsfragen aufzubereiten, ist eine notwendige Voraussetzung zur Verantwortungswahrnehmung. In Leipzig hat sich der folgende, quartalsweise erhobene Datenbestand, für die Steuerungsebene der Amtsleitung, in den letzten Jahren bewährt (**Abbildung 4**).

Ausgewählte Leistungsdaten des Jugendamtes seit 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	Differenz zum 31.12.2000 in %
Fallzahlen nach SGB VIII	31.12.	31.12.	31.12.	31.12.	31.12.	
Kindertagesstätten § 22						
betreute Kinder in KK, KG, Hort gesamt ³	20.571	20.987	22.048	23.106	24.632	+19,7
- kommunal	12.737	11.411	11.152	11.081	11.634	-8,7
- freie Träger	7.834	9.576	10.896	12.025	12.998	+65,9
davon integrativ betreute behinderte Kinder	328	389	407	450	501	+52,7
Kinder nach Betreuungsvertrag ³						
- Kinderkrippe	2.995	3.370	3.380	3.352	3.410	+13,9
- Kindergarten	9.036	9.816	10.685	11.566	12.039	+33,2
- Sondergruppe behinderter Kinder	25	24	31	27	33	+32,0
- Horte freier Träger/des Jugendamtes	1.857	1.928	2.124	2.330	2.533	+36,4
- Horte des Schulverwaltungsamtes*	6.658	5.849	5.828	5.831	6.617	-0,6
 Freiplätze (JA, SVA, freie Träger) ¹	5.107	5.524	5.950	6.378	6.747	+32,1
- Kindertagesstätten	3.296	3.626	3.856	4.138	4.343	+31,8
- Horten	1.811	1.898	2.094	2.240	2.404	+32,1
 Ermäßigungen (JA, SVA, freie Träger) ¹	254	201	213	235	237	-6,7
- Kindertagesstätten	205	166	170	192	186	-9,3
- Horten	49	35	43	43	51	+4,1
Tagespflege § 23						
betreute Kinder gesamt	20	30	98	277	441	+2105,0
- Freiplätze ¹				.	146	-
- Ermäßigungen ¹				.	7	-
HfE & Leistungen §§19, 20 und 27ff ges.	2.132	2.010	1.696	1.615	1.583	-25,8
Hilfen für Kinder/Jugendliche³	1.951	1.734	1.443	1.389	1.375	-29,5
Art der Hilfe						
- ambulant §§ 20, 27(3), 29, 30, 31, 35, 35a	783	714	479	485	510	-34,9
- teilstationär §§ 32, 35a	101	141	124	91	79	-21,8
davon VKKJ ^V	23	14	5	9	6	-73,9
- stationär §§ 19, 20, 34, 35, 35a (ohne § 13)	569	523	475	439	424	-25,5
davon VKKJ ^V	224	164	155	128	126	-43,8
- Vollzeitpflege § 33	354	356	365	374	362	-3,2
- Krankenhilfe § 40	144	132	128	126	126	-12,5
Hilfen für junge Volljährige § 41	181	144	125	100	82	-54,7
- ambulant	88	78	71	58	41	-53,4
- stationär (inkl. § 33)	93	66	54	42	41	-55,9
davon außerhalb von Leipzig	48	39	.	42		-
Herausnahme § 43	-	-	-	-	-	-
Spritzentausch des SG Straßensozialarbeit ³	37	5	100	169	161	+335,1
- Anzahl getauschter Spritzen	185	24	578	1.202	1.037	+460,5
- Anzahl getauschter Kanülen	212	21	606	1.349	1.326	+525,5
Kinder in Adoptionspflege ²	83	101	82	89	98	+18,1
Unterhaltsvorschussauszahlfälle ²	4675	4.084	3.813	3.872	4.131	-2,6
Rückholquote in Prozent ²	6,2	9,7	13,0	14,9	15,22	+145,5
Amtsvormundschaften § 55 ²	319	301	364	320	339	+6,3
Amtspflegschaften § 55 ²	182	197	155	128	143	-21,4

Beistandschaften § 58 ²	1459	1.556	1.577	1.466	1.292	-11,4
Rechtsberatung Unterhalt&Abstammung	12225	22.684	18.808	19.787	17.972	+47,0
Titelumschreibungen	.	593	439	351	371	-
Beurkundungen gesamt:	3992	4.753	5.058	5.451	5.921	+48,3
- Vater-/Mutterschaftsanerkennung	1176	1.050	1.602	1.864	2.312	+96,6
- Zustimmungen zur Anerkennung	206	167	258	263	288	+39,8
- Unterhaltsbeurkundungen	1387	2.194	1.582	1.495	1.164	-16,1
- Sorgeerklärungen	1221	1.342	1.616	1.829	2.157	+76,7
bestätigte Adoptionen ²	31	40	43	26	21	-32,3
Adoptionsbewerber ²	193	172	162	144	140	-27,5
Ausgaben Unterhaltsvorschuss in Euro ²	6,03 Mio	5,68 Mio	5,31 Mio	5,51	5,99 Mio	-0,7
Inobhutnahme nach § 42 durch den VKKJ ^V	679	721	639	643	656	-3,4
Neuanmeldungen Beratung § 28			2.101	2.349	2.274	-
- kommunal ³	536	559	563	523	534	-0,4
- freie Träger ^{f.T}	1305	1.282	1.538	1.826	1.831	+33,3
durch den ASD geleistete persönliche Hilfen ⁵						-
ohne Hilfen zur Erziehung	1305	1.504	1305	2.297	2.310	-
Zeichenerklärung: * ohne Ganztagsbetreuung; " - " Ergebnis gleich Null; " . " entsprechende Angabe liegt nicht vor Quelle der Daten: ¹ Abt. 51.1; ² Abt. 51.2; ³ Abt. 51.3; ⁵ Abt. 51.5; ^V VKKJ; ^{f.T} freie Träger						

Abbildung 4

© Jugendamt Leipzig

3. Beispiel: Steuerung im Leistungsbereich Hilfen zur Erziehung

Familien mit Bedarf an erzieherischer Hilfe haben einen Rechtsanspruch auf entsprechende Unterstützungsmaßnahmen, sofern der Hilfebedarf und die Notwendigkeit tatsächlich gegeben sind.

Aus diesem Grund ist es für die Verantwortlichen im Jugendamt selbstverständlich, dass in diesem Bereich eine präzise Ausrichtung der Hilfevergabe und der Steuerung der Leistungsstruktur stattfinden muss. Leipzig hat ein sehr differenziertes Steuerungssystem entwickelt, welches auf fachinhaltlichen Kriterien beruht. Dies gibt die Gewähr, dass in jedem Einzelfall entsprechend der Notwendigkeit und des Bedarfes über Hilfearten und Hilfeverläufe entschieden wird. Hilfesuchende Familien, die aufgrund persönlicher und / oder gesellschaftlicher Problemlagen Hilfe bei der Erziehung ihrer Kinder beziehungsweise bei der Absicherung des Kindeswohls benötigen, erhalten somit die für sie geeignete und notwendige Unterstützung unter äußerster Beachtung des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln.

Das eingeführte System der Steuerungsaktivitäten des Jugendamtes Leipzig dient vor dem Hintergrund des Haushaltplanes HzE dem Erfordernis der klaren Ausrichtung des Leistungsbereiches an den Prinzipien der Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Im Jahr 2000 wurde zur Festsetzung der Steuerungsziele und zu deren Überprüfung ein verwaltungsinternes Steuerungsgremium gebildet. Der Steuerungskreis findet monatlich statt und wird vom Leiter der Abteilung Fachkoordination und –beratung, Jugendhilfeplanung geführt. TeilnehmerInnen sind die AbteilungsleiterInnen und SachgebietsleiterInnen der Abteilungen

- Fachkoordination und –beratung, Jugendhilfeplanung,

- Allgemeine Verwaltung,
- Allgemeiner Sozialdienst,
- Kindschaftsrecht und Unterhaltsvorschuss

sowie die Leiterin des Verbundes kommunaler Kinder- und Jugendhilfe (VKKJ).

Aufgrund der Zusammensetzung wird über den Steuerungskreis der Anspruch eines gemeinsamen, abteilungsübergreifenden Fachcontrollings umgesetzt, welches sich inhaltlich an den Steuerungsschwerpunkten des Fachplans „Hilfen zur Erziehung“ orientiert:

- Zielbezogenheit und Übergangsorientierung der Hilfen,
- Stärkung des Familiensystems,
- Vermeidung von Fremdplatzierung,
- Bedarfsorientierte, flexible und sozialräumliche Gestaltung der erzieherischen Hilfen.

Die Aufgabe des Steuerungskreises besteht in der Beobachtung und kritischen Bewertung der Fallzahl- und Kostenentwicklungen. Auffälligkeiten in den monatlichen Bilanzen werden hinterfragt und von den verantwortlichen Bereichen werden Erklärungen abgefordert. Somit ist gewährleistet, dass neben dem ASD-internen Fachcontrollingsystem auch fallübergreifend Tendenzen in der Fall- und Kostenentwicklung sichtbar gemacht, mit den Steuerungszielen abgeglichen und bei Notwendigkeit entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen zeitnah initiiert werden können.

Dazu werden in diesem Arbeitsgremium monatlich folgende Vorlagen bewertet und diskutiert:

- Risikomanagement:

monatliche Gesamtübersicht der Fallzahl- und Kostenentwicklung in den einzelnen Hilfearten im Vergleich zu den Prognoseansätzen und der Haushaltplanung mit entsprechenden Entwicklungsbewertungen. Somit kann zeitnah angezeigt werden, inwieweit die aktuelle und zu erwartende Fallzahlentwicklung im Rahmen der Mittelplanung liegen oder davon abweichen werden.

 - allen kostenrelevanten Hilfearten,
 - den einzelnen Sozialbezirken des ASD,
 - Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen und Jungen Volljährigen,
 - monatlichen Zu- und Abgängen von Fällen.
- Kosten- und Ausgabeentwicklung für den Bereich Hilfen zur Erziehung, differenziert nach:
 - aktuellem Stand der Gesamtausgaben,
 - Ausgaben in den jeweiligen kostenrelevanten Hilfearten im SOLL – IST – Vergleich zum Haushaltplan,

- Ausgaben HzE im Verhältnis zum Vorjahreszeitraum,
 - Darstellung der tatsächlichen Kosten im Verhältnis zu den aktuellen Fallzahlen.
- Der Steuerungskreis betrachtet außerdem
 - die Inanspruchnahme von Pflegestellen und Erziehungsstellen,
 - Angebotsänderungen im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich,
 - sowie die weitere Differenzierung der statistischen Datenerfassung.

Einzelfallsteuerung über das standardisierte Hilfeplanverfahren

In Umsetzung des Fachplanes „Hilfe zur Erziehung“ wurden die Steuerungsschwerpunkte operationalisiert und notwendige Verfahrensweisen festgelegt. Im ASD wurde das Hilfeplanverfahren in den vergangenen Jahren weiterentwickelt und standardisiert. Entsprechend des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII prüft der ASD im konkreten Einzelfall:

- die Geeignetheit einer (intensiven) ambulanten Hilfe statt Fremdunterbringung
- die Rückführung des Kindes in den Haushalt der Eltern als zunächst vordergründige Zielstellung bei Fremdunterbringungen
- die Geeignetheit und Möglichkeit einer familiären Fremdunterbringung (Verwandtenpflege, Pflegestellen, Erziehungsstellen)
- die Notwendigkeit der Perspektiventscheidung für das Kind, wenn die Bedingungen im elterlichen Haushalt auf längere Dauer keine Rückführung des Kindes zulassen.

Darüber hinaus gelten für die ASD – MitarbeiterInnen im Rahmen ihrer Fallverantwortung klare Festlegungen für den Prozess der Hilfeplanung. So werden Hilfen für kurze überschaubare Zeiträume, verbunden mit konkreten klaren Zielstellungen und Arbeitsaufträgen, installiert, so dass der Prozess zielorientiert geführt wird und zu erwartende beziehungsweise notwendige Hilfezeiträume konkreter definiert werden.

Die Hilfeplanung und -durchführung beinhaltet weiterhin detaillierte Leistungsbeauftragungen an die freien Träger. Die Leistungserbringung wird von den Trägern im Abgleich zur Beauftragung dokumentiert, so dass im Einzelfall die Hilfezeiträume mit konkreten Aufgaben unterlegt und stundenweise abgerechnet werden. In jedem Einzelfall werden die Leistungsabrechnungen vom fallverantwortlichen Sozialarbeiter im Abgleich mit seiner Beauftragung geprüft und erst dann zur Begleichung an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weitergereicht.

Sowohl der ASD als auch die Leistungserbringer sind aufgefordert, die Mitarbeit der Familie zu fördern und das Familiensystem hinsichtlich seiner Erziehungsverantwortung zu stärken. Bei einer Gesamtfallzahl (Stand Dezember 2004) von 1.458 Fällen Hilfen zur Erziehung wurden von Januar bis Dezember 2004 1.116 Fälle beendet, während 1.084 neue Fälle vergeben werden mussten.

Steuerung über die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Im Rahmen des Abschlusses von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§§ 78a ff. SGB VIII) nimmt der öffentliche Träger gegenüber dem Leistungsanbieter entsprechend der gesetzlichen Rahmenbedingungen Einfluss auf die Ausrichtung des Leistungsangebotes hinsichtlich

- der Einhaltung fachlicher Standards,
- der Qualitätssicherung,
- einer leistungsgerechten Kostenkalkulation sowie
- der Sicherung von Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Prüfung der eingereichten Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibungen erfolgt über ein standardisiertes Verfahren in Zusammenarbeit der Fachabteilung mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Der ASD gibt für jedes Leistungsangebot vor der Verhandlung eine standardisierte Bewertung der Umsetzung der Hilfeaufträge durch die Leistungserbringer ab.

In den Verhandlungsgesprächen stehen neben den fachlichen Anforderungen der Stadt Leipzig als öffentlicher Träger (Fachplanung Hilfen zur Erziehung) die Plausibilität des jeweiligen Leistungsangebotes hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (zum Beispiel Umfang und Personaleinsatz im Verhältnis zum Inhalt des Leistungsangebotes) im Mittelpunkt.

Die Verhandlungen finden in enger Kooperation mit dem ASD statt. Im Jahr 2004 wurden 462 Leistungsangebote mit 27 Trägern verhandelt.

4. Thesen zum Leipziger Sozialraumverständnis

These 1

„Sozialraumorientierung“ ist ein allgemeiner auf das Zusammenleben von Menschen in räumlichen Kontexten und deshalb zwangsläufig ein unpräziser Begriff, der eine Vielzahl von Interpretationen und Ausdeutungen nicht nur zulässt, sondern geradezu herausfordert. Je nach konzeptionellem Zugang, begrifflichem Konstrukt oder angezielten Finanzierungs- und Aufgabenbereichen ergeben sich Folgen eigener Art für eine „sozialraumorientierte“ Jugendhilfe.¹

- Im Leipziger Verständnis geht ein sozialräumliches Verständnis davon aus, dass das Leben, Probleme und Konflikte junger Menschen zum einen in einem klar definierten Sozialraum geschehen und zum anderen auch dort gelöst werden sollen,
- Bei den hierbei zu entwickelnden Handlungsstrategien sind sowohl die Handelnden / Betroffenen selbst, als auch die professionellen Akteure vor Ort sowie die über die professionelle Hilfe hinausgehenden Ressourcen des Sozialraums zu aktivieren – vernetzter und integrierter Ansatz.

¹ s. Schriftenreihe des Jugendamtes der Stadt Leipzig, wie zum Beispiel Fachplan Hilfen zur Erziehung, Heft 2/2004

- Für den Bereich der Jugendhilfe bedeutet dieses sozialräumliche Denken, dass für den konkreten Fall beziehungsweise für konkrete Bedarfe eine adäquate Hilfe beziehungsweise ein entsprechendes Angebot möglichst wohnortnah zur Verfügung gestellt werden soll und die im Sozialraum agierenden Träger im Netzwerk aktiv kooperieren (keine Monopolisierung von Trägern).

These 2

Jugendhilfe ist prinzipiell steuerbar. Insbesondere in sozial stark belasteten Gebieten sind auch Ziel, Hilfebedarf und Instrumente der Steuerung klar benennbar und damit auch Leistungsumfang, Zugang oder Finanzbedarf von Jugendhilfeleistungen.

- Im Leipziger Verständnis sind Konzept, Finanzbedarf und Wirkung immer gleichzeitig Gegenstand von Steuerung.
- Steuerung und Steuerungskonzepte sind nach unseren Erfahrungen nicht kopierbar. Ausgangspunkt von Steuerung sind jeweils die konkreten Rahmenbedingungen vor Ort, insbesondere die eigene Zielbestimmung sowie die darauf bezogenen Steuerungsinstrumente (Zielvereinbarung, Berichtswesen, Monitoring, Steuerungsgruppen etc.).
- Fachliche Standards für sozialräumliche Steuerung sind:
 - Priorisierung von Leistungen/Fachbereichen,
 - Aktivierung von integrierter Netzwerkarbeit,
 - strategiegesteuerte Kooperationen,
 - eine aktive Information und Kommunikation und
 - Kinder- und Familienfreundlichkeit als ein zentraler „weicher Faktor“ in der Grundhaltung.

These 3

Die Entwicklung und Umsetzung fachlicher Standards für sozialräumliche Steuerungsprozesse in sozialen Brennpunkten (hier: Leipziger Osten) setzt ein integriertes Handlungskonzept und die Vernetzung der nachfolgend aufgeführten Handlungsfelder voraus, die in eigenständiger Haltung handeln:

- **Soziales Leben im Stadtteil**
- **Stadterneuerung und Stadtumbau**
- **Gebietsmanagement und Flächennutzung**
- **Wirtschaft und Arbeit**
 - Im Leipziger Verständnis ist die mit einem integrierten Handlungskonzept verbundene interdisziplinäre und ämter- sowie institutionsübergreifende Arbeitsteilung und Verantwortungswahrnehmung unabdingbare Voraussetzung für städtebauliche, soziale und ökonomische Veränderungen im Sinne einer nachhaltigen Aufwertung und Belebung des Leipziger Ostens.

- Zur Strukturierung und Umsetzung des integrierten Handlungskonzeptes ist deshalb ein „Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung“ unter gemeinsamer Federführung des Beigeordneten für Jugend und des Beigeordneten für Stadtentwicklung bestellt und mit der Geschäftsführung dieses Prozesses beauftragt.

These 4

Sozialraumorientierung wird als ein bereichsübergreifendes Thema verstanden, welches alle Leistungsbereiche betrifft und gewiss nicht nur auf Jugendhilfeangebote begrenzt sein kann. Ausgangspunkt der Überlegungen ist zum Beispiel bei den Hilfen zur Erziehung der gesetzliche Auftrag und der fachliche Anspruch, die Hilfen grundsätzlich so zu wählen und zu gestalten, dass

- **Kinder und Jugendliche in ihrer Lebenswelt belassen werden können,**
- **bei einer Unterbringung außerhalb der Familie die Hilfe familienorientiert erfolgt und häufige Kontaktmöglichkeiten gesichert werden,**
- **der individuelle Hilfebedarf am Einzelfall und nicht anhand der vorgehaltenen Angebotsstrukturen oder der Leistungsbeispiele im KJHG ermittelt wird,**
- **ein sich ändernder Hilfebedarf adäquat und zeitnah bedient werden kann und die Hilfe notwendig und geeignet ist.**

These 5

Für die Leistungserbringung einer Hilfe zur Erziehung sind nicht Stadtteile oder statistische Einheiten, sondern grundsätzlich der individuelle Sozialraum der Familie/der Person ausschlaggebend. Dieser kann je nach Alter, Entwicklung und Mobilität unterschiedlich sein und wird demzufolge jeweils individuell ermittelt. Daher wird Sozialraumorientierung als Klientenorientierung und nicht als Infrastrukturorientierung verstanden. Infrastrukturpolitik kann eine Hilfe für den Einwohner niemals ersetzen.

These 6

Dies erfordert eine gute Kooperation regional vernetzter Profis. Ein Komplettangebot eines Trägers ist dafür keine zwingende oder gar hinreichende Voraussetzung. Es geht um Bündelung und Kooperation aller vorhandenen Angebote. Statt Hilfen aus einer Hand gilt: Hilfen Hand in Hand von starken Partnern. Das Jugendamt gewährleistet dabei einen „fachlich regulierten Wettbewerb.“¹ Grundprämisse ist, dass alle Träger die gleichen Wettbewerbschancen haben, sofern sie den qualitativen Ansprüchen genügen. Eine Monopolstellung einzelner Träger ist ausdrücklich nicht gewünscht und wird nicht angezielt

¹ vgl. auch 11. Kinder- und Jugendbericht

Steuerungsverantwortung aus rechtlicher Sicht

CHRISTIAN GRUBE

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg

Ich möchte Ihnen in den nächsten 45 Minuten darzustellen versuchen, wie es mit der Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe unter rechtlichen Aspekten verhält. Dabei soll der neue § 36a SGB VIII, der allerdings noch nicht geltendes Recht ist, im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Sie könnten sich fragen, warum wir uns mit einer rechtlichen Bestimmung beschäftigen, die noch gar nicht gilt und deren Inkrafttreten durchaus weiterhin zweifelhaft ist. Die Antwort lautet: Das, was in § 36a SGB VIII geregelt werden soll, ist bereits weitgehend geltendes Recht, da die Rechtsprechung und die Fachwissenschaft das schon vorbereitet haben, was der Gesetzgeber nun zur Klarstellung ausdrücklich regeln will. Die amtliche Überschrift des neuen Paragraphen lautet: Steuerungsverantwortung, Selbstbeschaffung. Damit wird ein Spannungsverhältnis umschrieben, das Gegenstand unserer Erörterungen sein wird.

Mein Blick auf das zu behandelnde Problem ist in erster Linie der eines Richters, der seit etlichen Jahren mit jugendhilferechtlichen Streitverfahren befasst ist, bei denen es immer öfter um das erwähnte Spannungsverhältnis geht. Die Zunahme derartiger Gerichtsverfahren ist sicherlich Ausdruck bedenklicher gesellschaftlicher Entwicklungen, über die ich hier nicht zu sprechen habe. Vor allem die vielfältigen Probleme, die Kinder und Jugendliche im schulischen Bereich haben beziehungsweise die sich dort niederschlagen, haben offenbar erheblich zugenommen und sollen – aus der Sicht der Eltern und auch der Schule – von der Jugendhilfe gelöst werden. In das erwähnte Spannungsverhältnis ist noch eine weitere Spannungslage hinzugekommen: Das ist der Zustand der öffentlichen Haushalte. Daraus wird vielerorts gefolgert, dass die jugendhilferechtlichen Leistungen unbedingt zurückgefahren werden müssen. Aus den Diskussionen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens ist dies hinlänglich bekannt.

Mein zweiter Blickwinkel auf das Thema ist geprägt durch ein fachwissenschaftliches Interesse und durch meine Veröffentlichungen zur „Selbstbeschaffung“ im Sozial- und Jugendhilferecht. Ich sagte bereits, dass die beabsichtigten Regelungen in § 36a SGB VIII schon weitgehend durch die Rechtswissenschaft und die Rechtsprechung vorgezeichnet worden sind.

Ein dritter Blickwinkel, der aus der Praxis und der dabei beteiligten Akteure, Jugendamt, Personensorgeberechtigte, Fachkräfte der öffentlichen und freien Träger, fehlt mir. Das mögen Sie bei meinen Ausführungen mit Nachsicht berücksichtigen. Auch wenn wir manchmal im gerichtlichen Verfahren eine Art Hilfeplanverfahren nachholen, habe ich doch aus eigener Anschauung die Schwierigkeiten eines Hilfeplanverfahrens oder einer Erziehungskonferenz nicht erlebt.

Ich komme nun zu dem einen Pol des Spannungsverhältnisses: der Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Diese Verantwortung ist in rechtlicher Hinsicht zunächst eine Selbstverständlichkeit. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII der alleinige Leistungsverpflichtete und damit

– wie es heißt – Leistungsträger und nicht nur Kostenträger. Er trägt damit auch die Verantwortung für alle Entscheidungen im Leistungsverhältnis. Dieser eindeutige Befund ist wohl dadurch etwas aus dem Blick geraten, dass – ich zitiere Wiesner – *die Feststellung eines erzieherischen Bedarfs nicht auf Grund eines konditional geprägten Entscheidungsprogramms getroffen werden kann. Im erzieherischen Bereich gibt es keine (geschlossenen) Programme, keine lineare Beziehung zwischen Ursache und Wirkung, daher gibt es keine klaren und eindeutigen, gleichsam objektiv gültigen Zuordnungen von Problemen und Lösungen.* (Zitat Ende). Das Bundesverwaltungsgericht hat formuliert: „Es ist zu beachten, dass es sich bei der Entscheidung um die Notwendigkeit und Geeignetheit der Hilfe um das Ergebnis eines kooperativen pädagogischen Entscheidungsprozesses unter Mitwirkung des Kindes beziehungsweise Jugendlichen und mehrerer Fachkräfte handelt, welches nicht den Anspruch objektiver Richtigkeit erhebt, jedoch eine angemessene Lösung zur Bewältigung der festgestellten Belastungssituation enthält und fachlich vertretbar und nachvollziehbar sein muss.“ Die damit zu recht angesprochene Kooperation mehrerer Beteiligter ändert indes nichts an der Letztverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Das Schlagwort „Aushandlungsprozess“ mag einen Teil der Wirklichkeit bei der Entscheidungsfindung abbilden, bedeutet aber keine irgendwie geartete Kompetenzverschiebung zulasten des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Die Charakterisierung als kooperativer Entscheidungsprozeß bedeutet im Gegenteil in Bezug auf die gerichtliche Überprüfung der so gefundenen Entscheidung eine Zurücknahme der gerichtlichen Überprüfungskompetenz. Die Gerichte haben fachlich vertretbare und nachvollziehbare Entscheidungen vielmehr grundsätzlich unbeanstandet zu lassen.

Die somit festgestellte rechtliche Selbstverständlichkeit der Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe wird in § 36a Absatz 1 Satz 1 1. Halbsatz SGB VIII deklaratorisch wiederholt. (Wie das so ist mit an sich überflüssigen Regelungen des Gesetzgebers, sie können leider auch zu Irritationen führen: „Maßgabe des Hilfeplans“.)

Der nächste Halbsatz betrifft das offenbar konflikträchtige Verhältnis zum Jugendgericht; auch insoweit soll die Letztverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nicht ausgehebelt werden. Diese Frage lasse ich bei meinen Ausführungen außen vor. Auch der Satz 2 von Absatz 1 enthält lediglich eine Klarstellung überflüssiger Art.

Die Regelung in Absatz 2 enthält eine Ausnahme von Absatz 1 und nennt das dort Beschriebene „**unmittelbare Inanspruchnahme**“. Das ist in rechtlicher Hinsicht eine Neuschöpfung. So weit ich sehe, gibt es diese Begrifflichkeit im Sozialleistungsrecht bisher nicht. Ich möchte Absatz 2 an dieser Stelle nicht behandeln, sondern erst nach dem besonders wichtigen Blick auf Absatz 3 später kurz noch auf Absatz 2 eingehen. Denn die Regelung in Absatz 3 ist die eigentliche Ausnahme von der des Absatzes 1 und die Regelung von Absatz 2 ist in systematischer Hinsicht erst die Ausnahme von der Ausnahme des Absatzes 3.

In Absatz 3 ist nun geregelt, was die Überschrift „**Selbstbeschaffung**“ nennt und was nach dem zuvor Gesagten als eindeutige Ausnahme von der Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe anzusehen ist. Der Ausdruck „Selbstbeschaffung“ hat sich inzwischen eingebürgert, auch wenn er nicht besonders schön und tref-

fend ist. Der Sache nach geht es dabei nämlich nicht um die Selbstbeschaffung der Hilfe oder gar der Leistung, sondern um die in eigener Verantwortung vom Personensorgeberechtigten vorgenommene Deckung eines (angeblichen) erzieherischen Bedarfs. Ich bleibe aber im Folgenden bei dem herkömmlichen Ausdruck „Selbstbeschaffung“ und unterscheide eine rechtlich erlaubte und eine rechtlich schädliche, nämlich anspruchvernichtende Selbstbeschaffung.

Wieso kann es nun überhaupt trotz der zuvor festgestellten Leistungs- und Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eine rechtliche erlaubte Selbstbeschaffung geben? Das beruht auf Folgendem: Eine Rechtsordnung ist nur dann vollständig, wenn sie nicht nur Ansprüche und korrespondierende Verpflichtungen normiert, (so das SGB VIII und viele sonstige Sozialgesetze), sondern auch vorsieht, was geschieht, wenn die Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Das nennt man gemeinhin das Recht der Leistungsstörungen. Wir kennen das etwa aus dem BGB. Im Sozialrecht fehlen solche Vorschriften weitgehend, obwohl es doch sicherlich staatliches Unrecht gibt, wie es unser Grundgesetz in Artikel 19 Absatz 4 ausdrücklich für möglich hält. Amtshaftungsansprüche, die insoweit in Betracht kommen, erweisen sich allerdings in den meisten Fällen als stumpfes Schwert und darüber hinaus auch für ungeeignet, eine zu Unrecht vorenthaltene Hilfe zur Erziehung auszugleichen. Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: Auch wenn unser Rechtssystem Rechtsschutzmöglichkeiten (natürlich) kennt (Widerspruchsverfahren und Verpflichtungsklage), kann es insoweit keinen effektiven Schutz bieten, soweit es um einen in der Vergangenheit liegenden und mangels Hilfestellung nicht gedeckten erzieherischen Bedarf geht. Wie soll noch Hilfe zur Erziehung nachträglich gewährt werden können, wenn das Kind schon sprichwörtlich in den Brunnen gefallen ist und jetzt etwa bereits die Phase jugendgerichtlicher Maßnahmen erreicht ist? Das Zeitmoment spielt daher – wie ich noch zeigen werde – in unserem Zusammenhang eine überaus wichtige Rolle.

Ausgangspunkt für die offenkundige Notwendigkeit einer erlaubten Selbstbeschaffung ist also die Feststellung, dass es rechtlich fehlerhaftes Verhalten des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe geben kann. Das Bundessozialgericht hat diesen Umstand vor vielen Jahren als „Systemversagen“ bezeichnet und daraus eine inzwischen langjährige Rechtsprechung zur „selbst beschafften Sozialleistung“ entwickelt. Die rechtsdogmatischen Grundlagen dieses gesetzlich nicht ausdrücklich geregelten Anspruchs wegen der Folgen behördlichen Fehlverhaltens sind nicht abschließend geklärt. Es gibt – neben dem Versuch des neuen § 36a SGB VIII – bereits zwei andere ausdrückliche gesetzliche Regelungen zur Selbstbeschaffung. Das sind § 13 Absatz 3 SGB V und § 15 Absatz 1 SGB IX. In der Rechtsprechung des für uns immer noch zuständigen Bundesverwaltungsgerichts existiert vor allem im Bereich des Sozialhilferechts eine gefestigte Rechtsprechung, wonach trotz des dort geltenden Grundsatzes „Keine Hilfe für die Vergangenheit“ unter gewissen Umständen ein Anspruch auf Ersatz der von dem Leistungsberechtigten getätigten Aufwendungen für die Selbstbeschaffung gegeben sein kann. Rechtsdogmatisch wird dies unter anderem aus dem Gedanken der Geschäftsführung ohne Auftrag nach dem BGB abgeleitet.

Was sind nun die Voraussetzungen für eine erlaubte Selbstbeschaffung? Die neue Vorschrift des § 36a SGB VIII regelt dies relativ klar und – wie gesagt – in deutlicher An-

lehnung an die bereits von der Rechtsprechung und der Wissenschaft entwickelten Grundsätze.

Die erste Voraussetzung ist, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor der Selbstbeschaffung mit dem Hilfefall überhaupt befasst worden ist. Das ist sozusagen das Eingangstor für jede erlaubte Selbstbeschaffung. Diese Voraussetzung ergibt sich zwangsläufig aus dem zuvor dargestellten gedanklichen Ausgangspunkt für eine erlaubte Selbstbeschaffung, nämlich dem Fehlverhalten/Systemversagen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. War der Träger mit dem Fall zuvor gar nicht befasst, kann ihm auch keinerlei Vorwurf gemacht werden.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe muss also Kenntnis von dem (angeblichen) Hilfebedarf besessen haben. Die Vorschrift stellt wie im Sozialhilferecht nur auf die Kenntnis ab und verlangt keinen ausdrücklich gestellten Antrag. Damit erledigt sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Notwendigkeit eines Antrags im Jugendhilferecht. Die Frage „Kenntnis“ oder „Antrag“ sollte allerdings nicht überbewertet werden. Zumeist wird eine Kenntnis durch einen Antrag vermittelt. Dass das Wort „Antrag“ nicht zu fallen braucht, um eine Aktivität des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe auszulösen versteht sich von selbst.

Die Kenntnis vom Hilfefall hat einen unmittelbaren Bezug zum dritten Merkmal für die erlaubte Selbstbeschaffung: die Eilbedürftigkeit. Erst wenn die Kenntnis im Sinne des Gesetzes vorhanden ist, kann die Uhr zu laufen beginnen. Hier steckt der Teufel im Detail. Was Kenntniserlangung ist und wie schwierig dies festzustellen ist, kennen wir zur Genüge aus dem Sozialhilferecht. Eine maßgebliche, Fristen auslösende Kenntnis wird selten schlagartig vorliegen. Eine Frau kommt beispielsweise zum Jugendamt und erklärt, ihr 12jähriger Sohn verweigere seit einigen Wochen beharrlich den Besuch der Schule und nässe jede Nacht ein. Sie habe jeden Zugang zu ihrem Sohn verloren; ihr Verhältnis sei sehr gespannt. In ihrer Verzweiflung habe sie ein Internat ausfindig gemacht und bereits zusammen mit ihrem Sohn besucht, der es sehr gut dort finde. Das Schuljahr beginne in drei Wochen; die Kosten betrügen 2000 Euro pro Monat. Sie bitte um Hilfe.

Dass hier ein Hilfebedarf vermutlich besteht, kann angenommen werden; allerdings ist keineswegs bekannt, welcher Hilfebedarf das ist. Es müssen also Schritte unternommen werden, um dies aufzuklären und eine kooperative Entscheidung zu treffen. Die endgültige Kenntniserlangung vom Hilfebedarf liegt also erst nach einer Sachverhaltsaufklärung vor. So kann die Kenntnis im Sinne des Gesetzes aber nicht verstanden werden, denn dann könnte sich der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der Aufklärung des Falles unbegrenzt Zeit lassen. Die einzelnen Schritte zur Sachverhaltsklärung müssen vielmehr jeweils so zügig vorgenommen werden, wie es der erste Anschein des Falles erfordert. Ergibt sich dabei, dass die Dringlichkeit einer Entscheidung nicht so groß ist oder dass der Fall so kompliziert ist, dass eingehende Begutachtungen notwendig sind, ändert sich die zeitliche Dringlichkeit. Zeigt sich indes, dass sofort Hilfe geleistet werden muss, auch wenn der Fall noch nicht endgültig geklärt ist, muss wenigstens eine vorläufige Hilfe gewährt werden, die dann im Laufe der weiteren Aufklärungsmaßnahmen näher ausgestaltet werden kann. „Kenntnis“ im Sinne des Gesetzes ist mithin kein statischer Begriff, sondern die Kenntnis vom Hilfebedarf ist ebenfalls – wie die Entscheidungsfindung selbst – ein prozesshaftes Geschehen. Im Laufe eines Hilfefalles

scheidungsfindung selbst – ein prozesshaftes Geschehen. Im Laufe eines Hilfefalles kann es unterschiedliche Phasen der Kenntnis geben. In jeder Phase ist zu beurteilen, welche weiteren Schritte, wie schnell gemacht werden müssen.

Ferner hängt die Frage der Eilbedürftigkeit einer Entscheidung auch maßgeblich vom Verhalten der Personensorgeberechtigten ab, nämlich von ihrer Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft.

Weigert sich die Mutter in meinem Beispielfall etwa, ihren Sohn dem ärztlichen Dienst vorzustellen und erklärt sie, für sie komme ohnehin nur das Internat in Betracht, liegt eine Kenntnis vom Hilfebedarf nur in dem Sinne vor, wie es sich aus den Worten der Mutter ablesen lässt, also zunächst nur ein vager Hilfebedarf. Diese Kenntnis erforderte nun allerdings zügige weitere Aufklärungsmaßnahmen. Werden sie vereitelt, liegt keine Kenntnis vom Hilfebedarf in Form der Internatsunterbringung vor und die Voraussetzungen für eine erlaubte Selbstbeschaffung wären nicht gegeben. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn im gerichtlichen Verfahren festgestellt wird, dass die Internatsunterbringung tatsächlich die einzige geeignete Hilfe gewesen war. Erlaubte Selbstbeschaffung setzt Systemversagen voraus; der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hätte im Beispielfall aber nicht versagt, da es nicht am ihm gelegen hat, dass es im Verwaltungsverfahren nicht zu einer ausreichenden Klärung des Sachverhalts gekommen war.

Die Selbstbeschaffung birgt also Risiken, und zwar für beide Seiten, den Leistungsberechtigten und den Leistungsträger. Stellt man fest, dass der Leistungsberechtigte „zu früh“ mit der Selbstbeschaffung begonnen hat oder dass er nicht ausreichend kooperiert hat, geht das zu seinen Lasten. Hat andererseits der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht schnell genug den Sachverhalt ermittelt, geht dies zu seinen Lasten, wobei ich später noch erklären werde, was denn seine Lasten in Fällen erlaubter Selbstbeschaffung sind.

Die Frage der Eilbedürftigkeit ist also die offene Flanke der Selbstbeschaffung. Es lassen sich keine allgemeingültigen Maßstäbe dafür nennen, wann die Deckung des Bedarfs keinen Aufschub mehr duldet. Im SGB IX, das ja für die jugendhilferechtliche Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gilt, ist insoweit der Versuch unternommen worden, feste gesetzliche Fristen zu bestimmen. Diese lassen sich nicht ohne weiteres auf die Hilfe zur Erziehung übertragen.

Einen weiteren Aspekt im Zusammenhang mit dem Thema „Kenntnis“ vom Hilfebedarf möchte ich streifen: In § 16 Absatz 2 SGB I ist eine Fiktion des Antragseingangs geregelt, wenn der Antrag bei einer unzuständigen Stelle angebracht worden ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Vorschrift auch auf die Sozialhilfe angewendet, in deren Rahmen es – wie hier – auf die Kenntnis vom Hilfebedarf ankommt. Die Fiktion des früheren Antragseingangs beziehungsweise der früheren Kenntniserlangung soll sich aber nicht auf die Handlungs- und Leistungspflicht des Leistungsträgers auswirken, sondern nur Bedeutung erlangen, wenn es um eine rückwirkende Leistungserbringung ab dem fiktiven Zeitpunkt geht. Das heißt, der Antragseingang bei einer unzuständigen Stelle löst keine auch keine fingierte Handlungspflicht des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe aus, so dass die Zeituhr nicht läuft. Wird hingegen bei der späteren Sachver-

haltsaufklärung festgestellt, dass der Hilfebedarf von Anfang an bestand, muss auf den fingierten Antragszeitpunkt abgestellt und rückwirkend Hilfe erbracht werden.

Die neue Vorschrift des § 36a SGB VIII enthält zwei weitere Regelungen, die bisher nicht bekannt waren und die noch kurz erwähnt werden sollen. Zum einen ist es die Regelung in Nr. 3b). Diese Regelung steht neben der nach Nr. 3a). Daher darf hieraus nicht geschlossen werden, dass eine Selbstbeschaffung vor einer Erstbescheidung nicht zulässig sei. Wichtig ist aber die Feststellung, dass dann, wenn für den Leistungsberechtigten bis zur Erstbescheidung noch ein Zuwarten zumutbar war, allein aus der dann erfolgenden Ablehnung der Leistung sich immer noch nicht zwangsläufig ergibt, dass nunmehr kein zeitlicher Aufschub mehr zu dulden ist. Denkbar – wenn auch wenig wahrscheinlich – ist es weiterhin, dass das Abwarten der Entscheidung über das Rechtsmittel ebenfalls noch zumutbar ist, notfalls bis zur rechtskräftigen Gerichtsentscheidung. In einem solchen Fall würde sich dann indes das Thema „Selbstbeschaffung“ erledigen. Darüber hinaus kann man der Vorschrift möglicherweise noch eine weitere Aussage abgewinnen. Eine Selbstbeschaffung setzt wohl voraus, dass der Leistungsberechtigte parallel zur Selbstbeschaffung auch ein Rechtsmittel wegen der Nichtgewährung der Leistung einlegt, sei es eine Untätigkeitsklage oder ein Widerspruch mit eventuell nachfolgender Klage. Die Vorschrift des § 44 Absatz 1 SGB X ist daher wohl nicht anwendbar. Hat der Leistungsberechtigte einen rechtswidrigen Ablehnungsbescheid nicht angegriffen – weil er geglaubt hat, die Behörde habe schon recht – hat er aber gleichwohl den geltend gemachten Bedarf selbst gedeckt, kann er unter Berufung auf § 44 SGB X später keine Leistungen mehr beanspruchen. Hier zeigt sich wieder, dass das Systemversagen der tiefere Grund für die erlaubte Selbstbeschaffung ist. Wer einen rechtswidrigen Bescheid nicht angreift, gibt der Behörde aber keine Veranlassung, ihr System zu aktivieren und den Rechtsfehler zu beheben.

Die zweite bemerkenswerte Regelung ist die von Satz 2 des Absatzes 3. Wenn diese Vorschrift einen Sinn haben soll, dann den, dass die unverzüglich nachgeholte Kenntnisverschaffung offenbar auf den Zeitpunkt zurückwirken soll, zu dem der Hilfebedarf entstanden war. Diese Vorschrift lehnt sich vermutlich an die Vorschrift über den Nothelfer im Sozialhilferecht an (§ 121 BSHG, jetzt § 25 SGB XII). Die Selbstbeschaffung in der kurzen Zeit zwischen Entstehung des Bedarfs und der Kenntniserlangung soll dann wie eine erlaubte Selbstbeschaffung verstanden werden. Wegen der Stellung der Vorschrift im dritten Unterabschnitt kommt sie nur bei der Hilfe zur Erziehung und bei der Eingliederungshilfe zur Anwendung. Da dürfte sie wenig praktische Bedeutung erlangen. Fälle, in denen sofort vor einer möglichen Einschaltung des Jugendamtes geholfen werden muss, kommen eher bei § 19 SGB VIII und bei § 20 SGB VIII sowie vor allem bei einer Inobhutnahme durch einen Träger der freien Jugendhilfe in Betracht. Für diese Nothelferfälle ist die Vorschrift aber nicht anwendbar.

Eine selbstverständliche Voraussetzung für eine erlaubte Selbstbeschaffung ist schließlich, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Hilfe vorlagen. Die eigene Bedarfsdeckung muss also dem entsprechen, was auch hätte beansprucht werden können. In dieser schlichten Feststellung steckt allerdings ganz erheblicher Sprengstoff. Wenn man sich in Erinnerung ruft, dass die Entscheidung über die geeignete und notwendige Hilfe regelmäßig in einem kooperativen Entscheidungsprozess gefunden wird und dabei oft verschiedene Entscheidungsalternativen in Betracht kommen, zeigt sich,

dass dieser Prozess im Falle der Selbstbeschaffung nicht nachholbar ist. Der Leistungsberechtigte hat bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine erlaubte Selbstbeschaffung zwangsläufig vielmehr selbst die Entscheidung über die geeignete und notwendige Bedarfsdeckung treffen müssen. Er kann sich dabei vertun – das ist sein Risiko. Wenn aber seine Entscheidung aus der damaligen Sicht und aus der damaligen Lage heraus fachlich vertretbar ist, kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nun nicht mehr andere Hilfemöglichkeiten ins Feld führen. Ich räume ein, dass hier ein schwieriger und wunder Punkt der gesamten Thematik „Selbstbeschaffung“ liegt. Vor allem muss berücksichtigt werden, dass in den Fällen der erlaubten Selbstbeschaffung die Klärung der Anspruchsvoraussetzungen immer erst nachträglich – zum Teil erst lange Zeit später – erfolgt. Das macht die Sache nicht einfacher.

Die Rechtsfolge einer erlaubten Selbstbeschaffung besteht in der Verpflichtung des Leistungsträgers zur Übernahme der erforderlichen Aufwendungen der Selbstbeschaffung. Darin liegt das Risiko für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Wie ich soeben erwähnt habe, kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe der erlaubten Selbstbeschaffung nicht entgegenhalten, in einem Hilfeplanverfahren hätte vielleicht eine andere Art Hilfe gefunden werden können. Auch der Mehrkostenvorbehalt des § 5 Absatz 2 SGB VIII ist grundsätzlich unbeachtlich, denn der Leistungsberechtigte brauchte nicht unbedingt zu wissen, wo er die Hilfe kostengünstiger hätte bekommen können. Fehlgriffe sind aber auch insoweit denkbar.

Zum Schluss noch eine Bemerkung zu Absatz 2. Die unmittelbare Inanspruchnahme ambulanter Hilfen ist wohl eine Forderung der Praxis. Diese Regelung ist nicht unbestritten, zumal sie als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist. Es wird darauf ankommen, wie sie in der Praxis umgesetzt wird. Vor Vereinbarungen nach dem Muster der Sozialraumbudgetierung warne ich. Das Verwaltungsgericht und das Obergerverwaltungsgericht Hamburg haben derartige Modelle nach geltendem Recht für nicht realisierbar gehalten. Die unmittelbare Inanspruchnahme ist jedenfalls eine neue Rechtsfigur, die nicht mit dem Thema Selbstbeschaffung verquickt werden sollte. Daher will ich darauf auch nicht weiter eingehen.

§ 36a SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung – aus Sicht des öffentlichen Trägers

DR. PETER MARQUARD

Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.

1. Subsidiarität und Partnerschaft im Rahmen gesetzlicher Strukturen

1.1 Pluralität und Ermöglichungsbedingungen in der demokratischen Gesellschaft

Der Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den Struktur bildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung. Das SGB VIII hat das Pluralitätsgebot (§ 3 Abs. 1) – als Pendant zum Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (§ 5) –, die Erbringung der „Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ (§ 3 Abs. 2), die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien (§ 4 Abs. 1 Satz 1) sowie die Achtung der „Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2) festgeschrieben.

Wunsch- und Wahlrecht sowie Trägerpluralität sind Ausdruck der Menschenwürde und Freiheit der Hilfe suchenden StaatsbürgerInnen. Bei der Ausgestaltung von Sozialleistungen ist gemäß § 33 SGB I generell auf die Umstände des Einzelfalls zu achten, sofern und soweit das Gesetz einen Handlungsspielraum zulässt: *„Zum Kern des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsempfänger gehört die Ermöglichung wertgebundener sozialer Dienstleistungen und damit die Verhinderung des Ausgeliefertseins der Staatsbürger an eine existenziell bedrückende Alternativlosigkeit im Falle ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Pluralität des sozialen Hilfeangebots ist eines der wesentlichen Strukturgesetze unserer Gesellschaft. Die Tätigkeit der Freien Wohlfahrtspflege findet hier ihre verfassungsrechtlich geschützte Position. Der Pluralismus beruht in erster Linie auf der Freiheit der Hilfe suchenden Staatsbürger(innen), auf ihrem pluralistischen Interesse als Hilfeempfänger(innen).“*¹

Für die Bereitstellung von insgesamt umfassenden, förderlichen Strukturen beziehungsweise Ressourcen gibt es eine „öffentliche Verantwortung“² und es kann bereits verfassungsrechtlich ein „Sicherstellungsauftrag“ des Staates begründet werden³: Der Staat ist nicht mehr nur der Wächter, der für die Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen und die öffentliche Ordnung verantwortlich ist, sondern der Staat übernimmt eine Gewährleistungsverantwortung dafür, dass Kinder und Jugendliche und ihre Eltern objektive Lebensbedingungen vorfinden, die für ein gesundes, glückliches und chancenrei-

¹ DCV 2002, S. 20

² im Sinne des Elften Kinder- und Jugendberichts, BMFSFJ 2002, S. 56 ff.

³ vgl. Jeand’Heur 1991, S. 11

ches Aufwachsen Voraussetzung sind, und die Kindern und Jugendlichen eine individuelle Lebensführung unter optimalen Entwicklungsbedingungen gestatten. Angesichts der derzeitigen realen Sozialisationsbedingungen muss der Staat Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auch als „Ermöglichungsbedingung zur effektiven Wahrnehmung des Elternrechts“ schaffen.¹

1.2 Beteiligung der NutzerInnen

Konzeptionell sind das Wunsch- und Wahlrecht der NutzerInnen und das eigenständige Betätigungsrecht der freien Träger (Leistungserbringer) sowie die Steuerungsfunktion des öffentlichen Trägers (Leistungszusage) konstitutiv für ein plurales, differenziertes Angebot. Die Position der NutzerInnen ist zu ergänzen um ihren Anspruch auf demokratische Teilhabe und ihren Beitrag als Ko-ProduzentInnen. Der Leistungserbringer leistet keine unpersönliche Produktion, sondern benötigt den/die NutzerIn als Ko-ProduzentIn und muss dafür spezifische professionelle Standards sicherstellen. Der (öffentliche) Kostenträger schließlich hat auch einen umfassenden sozialpolitischen Sicherstellungs- beziehungsweise Gewährleistungsauftrag, den er qualitativ wiederum nur kooperativ mit den BürgerInnen (NutzerInnen) und den Trägern gestalten kann.² Das Wunsch- und Wahlrecht ist Ausdruck der Subjektstellung der Leistungsberechtigten und – potenziellen – NutzerInnen und hier auch eine Konkretisierung des Individualisierungsprinzips.

1.3 Plurale Angebots- und Trägerstruktur

Zusammenfassend und im Kontext von Bedingungen für eine Sozialraumbudgetierung erläutert *Bernzen* die Verpflichtung des Staates zur Unterstützung der freien Wohlfahrtspflege (und der Jugendhilfe): Diese „ist Ausfluss der Verpflichtung des staatlichen/kommunalen Trägers, mit freien Trägern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur den öffentlichen Träger trifft (und treffen kann) und zugleich nur in der Erwartung korrespondierenden partnerschaftlichen Verhaltens freier Träger sinnvoll formulierbar ist, verpflichtet den öffentlichen Träger bei Erhaltung seiner Gesamtverantwortung zu einer vernünftigen Aufgabenverteilung und wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel. ... Das plurale Angebot soll dem Hilfeempfänger eigene Wahl- und Gestaltungsmöglichkeit der ihn höchstpersönlich betreffenden Hilfe ermöglichen, es dient damit der Sicherung der Grundrechte aus Art. 1, 20 GG.

Daraus folgt, dass der öffentliche Träger verpflichtet ist, eine plurale, in erheblichem Umfang tatsächlich staatsferne Trägerstruktur zu erhalten und ggf. zu schaffen und für die freien Träger eine eigene Profilierung deren Tätigkeit mit zu ermöglichen.“³.

¹ Kritisch dazu Wabnitz 2005, S. 48 ff., 124 ff.

² vgl. Marquard 2003

³ Bernzen 2001, S. 24 f.

1.4 Selbständigkeit der freien Träger

Für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit hat die öffentliche Jugendhilfe die inhaltliche, verfahrensmäßige und organisatorische Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe zu achten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Träger ist Voraussetzung für plurale Jugendhilfeangebote und für die Ausübung des in § 5 zugestandenen individuellen Wunsch- und Wahlrechts; die Vielfalt freier Träger ist gewollt und geschützt. Dies erfordert eine grundsätzliche Förderung freier Träger, damit diese über Einzelleistungen hinaus an der jugendpolitischen Willensbildung und Infrastrukturentwicklung mitwirken können (§§ 4, 12, 73, 74, 78, 80 SGB VIII). Die an dieser Stelle angesprochene Förderungs- und Finanzierungspflicht gegenüber der freien Jugendhilfe entfaltet ihre tatsächliche Wirkung erst über die Vorschriften in Kapitel 5 (§§ 74, 77 u. 78a ff.). Das für das gesamte Sozialgesetzbuch geltende 1. Buch des SGB bestimmt in § 17 Abs. 3, dass die Leistungsträger die Selbstständigkeit der gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten haben.¹

2. Verfahren als Steuerungsinstrumente

Die Sicherung von Pluralität und Vielfalt und die Umsetzung von Partnerschaft erfordern Strukturen und Verfahrensabläufe, wie sie im SGB VIII normiert sind: Die Organisation des Jugendamtes (§ 69 Abs. 3) als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80).

Zur Strukturierung des Vorgehens werden regelhaft zumindest drei verschiedene Planungsansätze verfolgt (und zum Teil miteinander kombiniert): Die Arbeitsfeldorientierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Ein sozialraumorientierter Ansatz erfasst abgegrenzte räumliche Gebiete (und untersucht in der Regel die sozialen Merkmale, Bedürfnisse und Lebensweisen der Bewohnerschaft sowie die „Lebensqualität“ und Ressourcen im Quartier und zielt häufig auf einen Vergleich mit anderen Sozialräumen). Bezugspunkt eines zielgruppenorientierten Ansatzes sind die Problemlagen und Interessen bestimmter Gruppen von (möglichen) NutzerInnen und entsprechende Handlungsprogramme.²

Das SGB VIII steuert und setzt Gestaltungsimpulse mit Hilfe von zwei Instrumenten: Durch die Definition von Leistungsansprüchen und der dafür erforderlichen Leistungsangeboten sowie durch die Vorgabe von Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungselemente³ werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (zum Beispiel Hilfeplanung) und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);

¹ Zu „Organisation, Finanzen und Personal in der Kinder- und Jugendhilfe vgl. BMFSFJ 2002, S. 65 ff.

² vgl. Marquard 2003

³ vgl. BMFSFJ 2002, S. 254 f.

- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten (Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden);
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Vorgänge und Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (zum Beispiel Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

3. Betroffenenorientierung in der Planung und Förderung

Ansprüche zur Selbstbestimmung junger Menschen und Berücksichtigung ihrer Interessen finden sich im SGB VIII – über die Grundnormen in §§ 8, 9 hinaus – insbesondere im Abschnitt zur Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 2). Die Mitwirkung von Betroffenen durch ihre Organisationen und Verbände steht unter dem Gebot von Pluralismus und Partnerschaft aller Jugendhelfeträger. – Zum Aspekt „Partizipation und Mitwirkung“ sind im SGB VIII mit

- § 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung,
- § 80 Jugendhilfeplanung und
- § 81 Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen

eindeutige Grundsätze formuliert¹ (**Abbildung 1**)².

Dieser normative Rahmen wurde bei der grundlegenden Reform des Jugendhilferechts 1990 trotz seiner einseitigen Ausrichtung auf Erziehungsberechtigte auch als Grundsatz für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Wahl und der Ausgestaltung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe verankert. Es gibt das Gebot der individuellen Beteiligung der NutzerInnen – auch der Kinder und Jugendlichen; es gibt Regeln für die institutionelle Kooperation. Und es gibt eine „Betroffenenorientierung“ für die Förderung und Planung: Werden vergleichbare Maßnahmen von Trägern der freien Jugendhilfe angeboten, so ist die Förderung von Maßnahmen zu bevorzugen, „die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten.“ (§ 74 Abs. 4 SGB VIII). Dieses Verständnis setzt schon bei der bedarfsorientierten Planung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe an, an der junge Menschen ebenfalls zu beteiligen sind (§ 80 Abs.1 Zf. 2 SGB VIII).³

Völkerrechtlich wurde ein eigenständiges umfassendes Recht für junge Menschen durch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁴ geschaffen, das im Artikel 12 Abs. 1 insbesondere auch die Mitwirkungsrechte hervorhebt: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese

¹ vgl. Marquard 2003

² Am Ende des Beitrages

³ vgl. BMFSFJ 2002, S. 198 f., 255

⁴ UN-Kinderrechtskonvention – KRK, 1989

Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ (Artikel 12 Abs. 1 KRK)

4. Teilhabe als fachliche Ressource

4.1 Demokratisierung und Erziehungshilfen

Für den Bereich der erzieherischen Hilfen wird eine kritische Diskrepanz zwischen den programmatischen Ansprüchen der Sozialpädagogik sowie des SGB VIII und der Praxis vermutet.¹ Im Unterschied zu anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe hat der Gesetzgeber die Beteiligungsrechte von Kinder und Jugendlichen in den Vorschriften für die Hilfe zur Erziehung (§ 36 SGB VIII) konkretisiert: Die Sorgeberechtigten sowie die Kinder und Jugendlichen selbst sind vor ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe umfassend zu informieren und bei der Auswahl der Einrichtungen und Pflegestellen zu beteiligen. Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ist ein gemeinsam mit ihnen aufzustellender und fortzuschreibender Hilfeplan. Dieses Beteiligungsangebot an der Weiterentwicklung der Hilfe muss auch für deren praktische Ausgestaltung – in Diensten und Einrichtungen – gelten. In diesen Aushandlungs- und Verständigungsprozessen haben die Kinder und Jugendlichen sowie die Sorgeberechtigten grundsätzlich den Status gleichberechtigter Partner, der allerdings dadurch eingeschränkt wird, dass die Minderjährigen gemäß SGB VIII nicht über ein eigenständiges Antragsrecht verfügen.

Es gibt bisher wenig Anknüpfungspunkte von der Debatte um Demokratisierung und Teilhabe sowie Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung² zu den Aspekten von Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in Maßnahmen der erzieherischen Hilfen und insbesondere der Heimerziehung.³ In einer Verbindung mit der Qualitätsdebatte – auch befördert durch die Normierung der §§ 78a-g SGB VIII ab 1999 – wird nun argumentiert, dass bezüglich Partizipation als Qualitätsmerkmal im jeweiligen Kontext zu klären ist, „woran“ die Kinder und Jugendlichen beteiligt werden sollen. Damit die Konstituierung und Veränderung von Betreuungsarrangements tatsächlich adressatenorientiert und problemangemessen arrangiert wird, bedarf es der Etablierung eines systematischen und möglichst partizipativen Feed-back-Systems in der Organisation, zum Beispiel durch regelmäßige Befragung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und die Auswertung ihrer Beschwerden, sowie der Evaluation der Arbeit durch Fachkräfte. Dabei sollte die Mitwirkung der Betroffenen als ein Mithandeln konzeptualisiert werden, das im Aushandeln des Umgangs mit möglichen Interpretationen (Problemsetzungen) einen ressourcenorientierten Ansatz verfolgen und so dem Demokratieproblem bewusst Rechnung tragen kann.

¹ BMFSFJ 2002, S. 202

² vgl. Marquard 2004

³ vgl. Blandow/Gintzel/ Hansbauer 1999

4.2 Institutionalisierte Widerspruchsoptionen

Mitentscheidungs- und Revisionsmöglichkeiten sind bisher im Rechtsrahmen und in der Praxis der Jugendhilfe für die NutzerInnen kaum entwickelt. Die Dominanz der Professionellen kann zwar durch die Auflage zur mitentscheidenden Beteiligung gemindert werden, doch besteht bisher in der Praxis kaum eine Möglichkeit der Revision durch Kinder und Jugendliche, wenn sie mit der Entscheidungsfindung und dem Ergebnis nicht einverstanden sind. Zum Beteiligungstheorem gehört eben auch die Revisionsfunktion, deren institutionalisiertes Vorhandensein wieder eine motivierende Rückwirkung auf die Bereitschaft zu einer nachhaltigen Beteiligung durch professionelle Fachkräfte haben wird. „Partizipation ist zunächst eine Frage der Rechtsposition ... Für Heranwachsende zum Beispiel soll das Recht der Mitbestimmung bei Jugendhilfemaßnahmen, vor allem das Widerspruchsrecht, ... geklärt werden.“¹ Diese Klärung steht immer noch an – eine Aufgabe für das Jugendamt, diese wichtige Funktion in einer erweiterten Definition seiner advokatorischen Funktion für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern wahrzunehmen.

5. Ressourcenorientierung, Hilfeplanung und Beteiligung in den HzE

5.1 Angebotsorientierung versus Nachfrageorientierung

Die klassische Form der Hilfen zur Erziehung (HzE) (§§ 27 ff. SGB VIII) kann als „angebotsorientierte Strukturierung“ bezeichnet werden.² Einer in diesem Sinne begrenzenden Fokussierung sollte ein Aushandlungsprozess im Sinne der Hilfeplanung (§§ 8, 9, 36 SGB VIII) entgegenstehen. Die dafür vorausgesetzten Verständigungsprozesse bilden aber nur dann eine verlässliche Handlungsbasis, wenn alle Beteiligten als selbstbestimmte Subjekte einsichtsvoll agieren könnten. Die übliche Strukturierung von Hilfeprozessen unterstellt hier ein Rationalitätspotenzial für ein angemessenes, professionelles Handeln, das häufig nicht gegeben ist: Die soziale und – im Verhältnis zur Hilfeinstanz – oft hierarchisch untergeordnete Position der Betroffenen, Normalitätskonzepte der Professionellen und vieles andere mehr beeinflussen die Vernünftigkeit von Problemdefinitionen und abgeleiteten Handlungsmustern. In der Praxis erzieherischer Hilfen sollte gefragt werden: „Was würde die Fachkraft tun, nur mit § 27?“ – also Begründung einer individuellen Hilfe nur nach Erforderlichkeit und Eignung ohne Rückgriff auf eine vorhandene Hilfeform oder Einrichtung. Behauptet wird hier eine häufige Zuweisung nach vordergründiger Diagnose an vorhandene Hilfen; alle vorliegenden Untersuchungen stellen einen fehlenden Zusammenhang zwischen Problemlage und Hilfeform fest!

5.2 Hilfeplanung

Die Hilfeplanung hat mindestens drei Funktionen zu erfüllen:

- Gestaltung des Auswahlprozesses der geeigneten und notwendigen Hilfe auf der Grundlage einer fundierten Diagnostik,
- aktive Beteiligung der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten,

¹ BMJFFG 1990, S. 88

² vgl. Klatetzki 1995

- Bestimmung der konkreten Leistungsvereinbarung.

Pies/Schrappner bewerten die Fachlichkeit im Hilfeplanprozess sehr kritisch. Kompetenzen und Strukturen für eine gelingende Hilfeplanung sind erfahrungsgemäß umfassend an eine positive Verständigung der handelnden Personen gebunden. Das verweist auf einen hohen Anspruch an die Professionalität und damit die geforderte Reflexivität, zumal die beteiligten Bezugspersonen immer wieder wechseln. Dies unterstreicht die Bedeutung „sozialpädagogischer Verstehensleistungen“ und den „subjektiven Faktor“. Dieser darf „nicht als Defizit missverstanden werden, sondern muss zu methodischen Überlegungen anregen, wie die notwendige Ausbildung und Pflege ebenso wie die Reflexion und Kontrolle zum Schutz vor subjektiver Willkür gewährleistet werden kann. Dies sind unverzichtbare Aufgaben qualifizierter Aus-, Fortbildung und Supervision.“¹

Das Verfahren der Hilfeplanung ist eine der herausragendsten fachlichen Anforderungen an das Profil der Jugendhilfe, hier kann die Ernsthaftigkeit der (öffentlichen) Jugendhilfe in Bezug auf die Einlösung des Rechtes von Kindern und Jugendlichen auf wachsende Mündigkeit und Selbständigkeit geprüft werden. In Bezug auf die Hilfeplanung wird die Beteiligung junger Menschen sehr viel breiter diskutiert als im Hinblick auf die Ausgestaltung einzelner Angebote im Bereich der erzieherischen Hilfen. In der Praxis spielt sie allerdings nach wie vor eine untergeordnete Rolle und systematische Initiativen zu ihrer Qualifizierung sind nicht zu verzeichnen. Bereits der Zehnte Kinder- und Jugendbericht hat die Probleme der Hilfeplanung unter Verweis auf empirische Untersuchungen dargestellt, wonach in der Praxis die geforderte Mitwirkung von Kindern und Eltern kaum verwirklicht wird. Neben positiven vereinzelt Ansätzen ist ein Grundproblem in Verbindung mit der Hilfeplanung zu analysieren: Dies ist zu sehen in der „idealistischen Überhöhung der Fähigkeiten der Adressaten und der Fachkräfte“ und die darauf bezogene kontrafaktische Unterstellung beziehungsweise Zumutung im alltäglichen Handeln kann wahrscheinlich nur auf der Basis der Entwicklung eines neuen professionellen Selbstverständnisses bearbeitet werden. In der Konsequenz fordert die Sachverständigenkommission, für die Hilfeplanung „Modelle zu entwickeln, die einerseits dem rechtlichen Anspruch auf Mitwirkung wie auch der fachlichen Forderung nach Anerkennung der Subjektivität der Betroffenen gerecht werden. Die aber andererseits auch die Möglichkeit eröffnen, welche die Betroffenen unterstützen, ohne sie zugleich zu bevormunden.“² Im Rahmen der gesetzlichen Verfahrensvorschriften bedarf die Entscheidung über die im Einzelfall erforderliche und geeignete Hilfe einer Verständigung unter den Beteiligten. Das Bundesverwaltungsgericht (1999) vertritt entsprechend die Auffassung, dass eine solche Entscheidung „nicht ein bloßer Erkenntnis- und Subsumtionsakt der Behörde (ist), sondern ein partizipativer Prozess“.³

5.3 Beteiligung in den erzieherischen Hilfen

Die erfolgreiche Gestaltung der eigenen Biografie wird heute zu einem hochgradig voraussetzungsreichen Unterfangen, das an die je individuelle Verfügbarkeit von kognitiven, emotionalen, materiellen und kulturellen Ressourcen gebunden ist. Diese Differenzie-

¹ Pies/Schrappner 2003, S. 58

² BMFSFJ 1998: 260 f.

³ Wiesner 2002, S. 170

rung, die sich in potenziierter Qualität zwischen Betroffenen und Professionellen widerspiegelt, wird in den angeblichen Aushandlungsprozessen der erzieherischen Hilfen mit dem Paradigma der angeblichen Partizipation im fallbezogenen Handeln zumeist praktisch ausgeblendet. Strukturell ist die vorherrschende Angebotsorientierung gegen die Mobilisierung der individuellen Ressourcen und damit die Selbstbestimmung der Betroffenen gerichtet. Eigenverantwortliche Teilhabe als Konsequenz aus den Prozessen der Individualisierung und Enttraditionalisierung kann sich dem entgegen in einer Jugendhilfe als allgemeiner Förderung und Dienstleistung verbinden zu einem demokratischen Beitrag für das alte Ziel der „Hilfe zur Selbsthilfe“.

In einem Konzept der Nachfrageorientierung wird Abstand genommen von vordergründigen Diagnosen und Zielen; Ressourcen und Kompetenzen sollen verfügbar gehalten werden (auch wenn dies komplexe Anforderungen an die Organisation stellt). Hilfen sind nicht im Hinblick auf (diffuse) Ziele zu konzipieren, sondern als konkrete Schritte zur Lösung von Problemen durch einzelne Aufgaben.¹ So könnte für flexibel organisierte Erziehungshilfen gelten, dass

- auf einer sozialpolitischen Ebene die Feststellung des jugendhilfepolitischen Willens und Schaffung der administrativen Voraussetzungen für neue Hilfeeinrichtungen vorzusehen ist,
- es auf einer interorganisatorischen Ebene um objektivierte Verfahren zur Problemfeststellung (§ 36 SGB VIII) mit Benennung inhaltlich und zeitlich nachprüfbarer Einzelaufgaben ginge,
- organisatorisch die klare Aufgabenstellung für Anleitung und inhaltliches Controlling für das mittlere Management erforderlich ist und
- für die gesamte Mitarbeiterschaft diagnostische Kompetenz und Implementationskompetenz unterstützt werden müssen.

6. Das Jugendamt als Leistungsträger mit Steuerungskompetenz

Die Novellierungsvorschläge zum KJHG/SGB VIII werden mit KEG² und KICK³ bezeichnet. Mit einem neuen § 36a soll die Selbstbeschaffung von Leistungen – ohne Einwilligung beziehungsweise Mitwirkung des öffentlichen Trägers – verhindert werden: zumindest wäre der öffentliche Träger grundsätzlich nicht mehr zur Übernahme der Kosten verpflichtet. In der Begründung zu den Gesetzesentwürfen wird auf genau die Funktionen des Jugendamtes als Leistungsträger verwiesen, die im Rahmen der Hilfeplanung (§§ 27, 36) fachlich, praktisch und rechtlich (bereits bisher) wahrzunehmen sind. Die Schwierigkeiten bei der Nutzung diverser „Eingliederungshilfen“ (§ 35a) und deren faktische „Selbstbeschaffung“ wäre (bereits heute) vorrangig im institutionellen Verhältnis von Jugendhilfe zu Schule und Psychiatrie und anderen auszuräumen. (Normativ könnte dies zum Beispiel vorangetrieben werden, indem die Schule im SGB XI als Rehabilitationsträger für Leistungen in ihrem Bereich definiert wird.) In sofern bietet

¹ vgl. Klatetzki 1998

² Drucks. 15/4532 vom 15.12.2004

³ Drucks. 15/5616 vom 1. Juni 2005

§ 36a Abs. 3 des KICK eine hilfreiche Klarstellung. Damit wird allerdings nur die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. September 2000 zum Ausschluss der Kostenerstattung bei (ungerechtfertigter) Selbstbeschaffung von Leistungen¹ umgesetzt. Wabnitz² betont, dass Selbstbeschaffung in Fällen von „Organisationsversagen“ möglich bleiben müsse.³ Die absolute Bestimmung im KEG in der Form eines einzigen Satzes birgt die Gefahr, dass die Verwaltung ihre Leistungsverpflichtung sanktionsfrei unterlaufen könnte, wenn der öffentliche Träger eine Leistungszusage (rechtswidrig) unterlässt (Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit; keine Jugendhilfeleistung für die Vergangenheit).

Weitere Regelungen zu Einzelfragen werden im KICK geregelt im Sinne einer Präzisierung von Befugnissen (§ 42 zur Inobhutnahme) und Leistungsvoraussetzungen beziehungsweise Verfahren (§ 35a bezüglich der Definition einer seelischen Behinderung und der Einholung einer Stellungnahme). So werden auch die Rahmenbedingungen für intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland strenger und präziser gefasst (§§ 27, 36, 78b). Das KICK (§ 36a Abs. 2) lässt schließlich Raum für einen niederschweligen Zugang zu Beratungsangeboten. Eine institutionelle Förderung, Förderverträge, Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten und vor allem eine fachliche Kooperation im Rahmen einer vereinfachten Hilfeplanung können den finanziellen Interessen und der Steuerungskompetenz des öffentlichen Trägers Rechnung tragen.

Zusammenfassend steht also die konsequente Anwendung bereits gültiger fachlicher und rechtlicher Verfahren zur Leistungsgewährung und Hilfestellung im Vordergrund. Die Erwartung an eine Reduzierung der Fallzahlen und der Kosten durch die Neuerungen in § 36a, wie sie auch der deutsche Städtetag⁴ formuliert, ist darüber hinaus ohne einen weitergehenden echten Leistungsabbau unrealistisch.

Klarstellungsbedarf bleibt im Verhältnis zum Familien- und Jugendgericht, wobei das Jugendamt Leistungsträger mit eigener Entscheidungskompetenz für eine Hilfestellung bleibt. Zur Vermeidung von Konflikten für Jugendliche im Strafverfahren und zur Beibehaltung bewährter, auf Hilfe orientierter und kurzfristig realisierbarer Sanktionen sind Jugendgericht und Jugendhilfe zu verpflichten, die in Anspruchnahme einer Hilfe verbindlich, gleichberechtigt und frühzeitig zu regeln. Entsprechende Konkretisierungen in § 36a KICK und im Jugendgerichtsgesetz wären hilfreich. Gleichmaßen müssen familiengerichtliche Entscheidungen von einer gleichzeitigen Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe flankiert werden.

7. Unverhältnismäßige Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts

Das Wunsch- und Wahlrecht als Individualanspruch im Rahmen der Leistungsgewährung dient der Umsetzung der verfassungsrechtlich in Artikel 2 GG geschützten individuellen Freiheit und des Selbstbestimmungsrechts; eine besondere Bedeutung hat es darüber hinaus als notwendige Bedingung für den Erfolg einer Hilfeleistung. Allein der

¹ vgl. Grube 2001

² 2005, S. 312

³ zu einem allgemeinen Antragserfordernis vgl. ebd., S. 20 ff.

⁴ Umdruck-Nr. C 4522 vom 22.03.2005, insbesondere S. 3-5

im KEG vorgesehene Wegfall des Wortes „unverhältnismäßigen“ wird nicht zu der in Aussicht gestellten finanziellen Entlastung der kommunalen Jugendhilfeeats führen. Der Verwaltungsaufwand wird durch die vorgesehene Formulierung ebenfalls nicht verringert, da Vergleichsberechnungen – allein schon wegen der differenzierten und komplexen Entgeltberechnungen in jeder Einrichtung – weiterhin erforderlich bleiben. Eine Reduzierung der – mit Berufung auf die Rechtssprechung – auf 20 Prozent begrenzten Mehrkosten ist zu prüfen. Allerdings würde die jetzt vorgeschlagene Formulierung konsequent zur Inanspruchnahme des billigsten Angebotes führen; fachlich und finanziell erstrebenswert ist hingegen die Inanspruchnahme des wirtschaftlichsten – und damit im Sinne der Kinder- und Jugendhilfe angemessenen und erforderlichen – Angebotes. (Diese Vorgehensweise wird unter anderem vom Bundesrechnungshof bei der Anwendung von Vergaberichtlinien für die öffentliche Hand bereits angemahnt.)

Das Pluralismus- und Subsidiaritätsgebot sowie das Wunsch- und Wahlrecht gemäß SGB VIII verbieten eine Reduktion der Verfahren in der Kinder- und Jugendhilfe auf rein fiskalische, monetäre Ziele. Die Anwendung der normierten Standards und Verfahren zur Steuerung der (erzieherischen) Hilfen durch den öffentlichen Träger – bei grundsätzlicher Weisungskompetenz des plural zusammengesetzten Jugendhilfeausschusses – ermöglicht (und fordert geradezu) tatsächlich eine effektive und auch effiziente Steuerung. Dazu müssen vor Ort politisch die Rahmenbedingungen gestaltet werden, damit die Fachverwaltung genügend und geeignete Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer Steuerungskompetenz hat und diese – fachlich begründet – gegenüber anderen gesellschaftlichen Institutionen, Öffentlichkeit und Trägern auch durchsetzen kann. Hier könnte ein neuer Diskurs zur Verwaltungsreform, zum Kontraktmanagement u.v.a.m. beginnen ...

Partizipation und Zusammenarbeit von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe nach dem KJHG (SGB VIII)

§ 2 KJHG: Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe

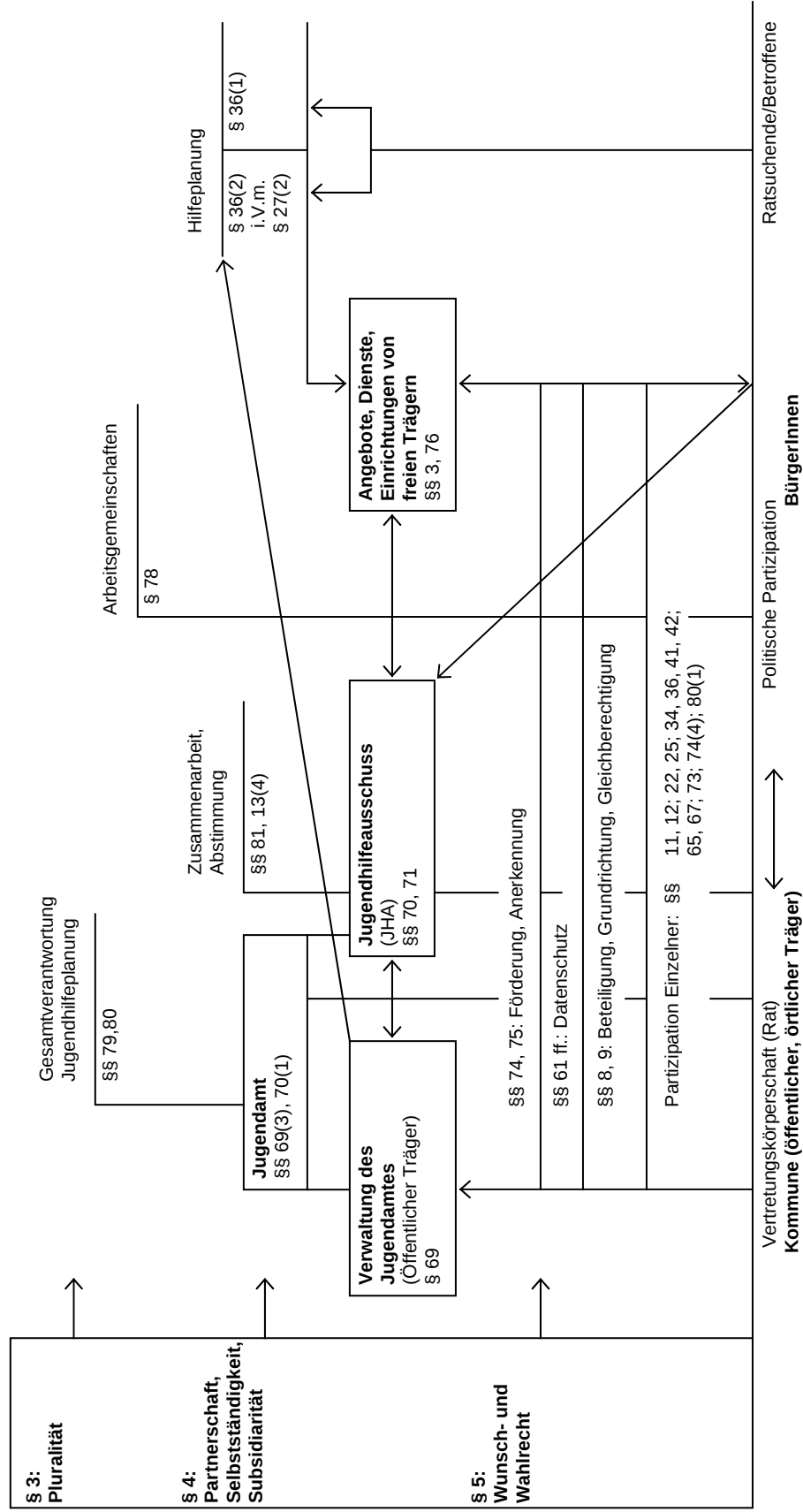


Abbildung 1

© Dr. Peter Marquard

Quellenangaben

Bernzen, C., 2001: Werden Trägerpluralität und das Wunsch- und Wahlrecht durch bestimmte Finanzierungsformen und Aufgabenbereiche regionaler Gremien eingeschränkt? In: Schröder, J. (Hg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Expertenklausur. Bonn, S. 22 – 28.

Blandow, J./Gintzel, U./Hansbauer, P., 1999: Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1998: Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG; Hg.), 1990: Achter Jugendbericht. Bonn.

Bundesverwaltungsgericht, 1999: Urteil vom 24. Juni 1999. In: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Band 109, S. 155-169.

Bundesverwaltungsgericht, 2000: Urteil vom 28. September 2000. In: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Band 112, S. 98.

DCV (Hg.), 2002: Sozialpolitische Forderungen des Deutschen Caritasverbandes im Überblick. Stand September 2002. In: neue caritas Heft 17. Freiburg, S. 19-54.

Grube, C., 2001: Kostenerstattung für die selbstbeschaffte Jugendhilfeleistung. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 8. Köln, S. 288–291.

Jeand’Heur, B., 1991: Der Kindeswohl-Begriff aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ein Rechtsgutachten. Herausgegeben vom Kinderbeauftragten der Landesregierung NRW/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn.

Klatetzki, Th. (Hg.), 1995: Flexible Erziehungshilfen. Münster.

Klatetzki, T., 1998: Qualität der Organisation. In: Merchel, J. (Hg.): Qualität in der Jugendhilfe. Münster, S. 61 – 75.

Marquard, P., 2003: Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit. Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune. Bielefeld (unveröffentlichte Dissertation).

Marquard, P., 2004: Teilhabe und Beteiligung als individuelles Recht und fachliche Ressource – Ergebnisse und Forderungen aus dem Elften Kinder- und Jugendbericht. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 3. Köln, S. 88 – 100.

Münder, J. u. a., 1998: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII (Stand: 1.1.1999). Münster.

Pies, S./Schrappner, C., 2003: Fachlichkeit im Hilfeplanprozess. Fachliche Standards und Qualitätsentwicklung als Element professioneller Identität. In: FORUM Jugendhilfe Heft 1/03, Berlin, S. 51 – 62.

Wabnitz, R.J., 2005: Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Berlin.

Wiesner, R. u. a., 2000: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. München.

Wiesner, R., 2002: Die Leitideen des KJHG und ihre Vereinbarkeit mit dem sozialräumlichen Planungsansatz. In: Merten, R. (Hg.): Sozialraumorientierung. München.

Steuerung über Kostenbeiträge (stationäre und ambulante Hilfen)

ALFONS WISSMANN

Fachbereichsleiter Kinder, Jugend und Familie, Jugendamt Gelsenkirchen

Die Leistungsverpflichtung im Kinder- und Jugendhilferecht obliegt ausschließlich dem jeweiligen öffentlichen Träger der Jugendhilfe, also regelmäßig den Städten und den Kreisen. Mit der Leistungsverantwortung korrespondiert die Verantwortung der zur Verfügung zu stellenden Mittel, aber auch die Verantwortung für die sachgerechte Erbringung von Leistungen. Da die Leistungen in vielen Fällen nicht von dem Kostenträger, also dem Leistungsverantwortlichen, erbracht werden, rückt der Aspekt der Steuerung bei zunehmend enger werdenden finanziellen Möglichkeiten immer stärker in den Mittelpunkt des Interesses.

Die Jugendhilfe ist in Deutschland auf eine besondere Art und Weise organisiert, die für Außenstehende, aber auch für Betrachtende außerhalb Deutschlands kaum zu verstehen und nachzuvollziehen ist. Gemeint sind hier unterschiedliche Ebenen und Betrachtungsweisen. Es geht um

- die Einbettung der öffentlichen Jugendhilfe in die kommunale Praxis,
- das Zusammenwirken von Jugendhilfeausschuss und Verwaltung der Jugendhilfe,
- das Zusammenspiel oder besser das Zusammenwirken von öffentlicher und freier Jugendhilfe,
- das Zusammenwirken von örtlicher und überörtlicher Ebene.

Bei der etwas verwirrenden Struktur kommt dem Aspekt der Steuerung eine hohe Bedeutung zu.

1. Was ist zu steuern?

Wenn über Hilfe zur Erziehung gesprochen wird, so sind unterschiedliche Steuerungsebenen von einander getrennt zu betrachten, die dabei jedoch inhaltlich zusammenhängend sind. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des SGB VIII und mit dessen Fortschreibung unterschiedliche Steuerungsinstrumente eingebracht beziehungsweise nachgebessert. Die fachliche Steuerung wurde auf der Einzelfallebene durch die verbindliche Verpflichtung der Hilfeplanung implementiert, wenn Hilfe absehbar für einen längeren Zeitraum erforderlich wird. Die übergeordnete Steuerung ist verbindlich durch die Jugendhilfeplanung geregelt. Neben dem fachlichen Primat der Jugendhilfeleistung rückte jedoch das Interesse an der finanziellen Steuerung zwangsläufig stärker in den Mittelpunkt.

2. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

Die handelnden Personen und Institutionen sind in der Hilfe zur Erziehung mit einander verbunden. Es wird auch vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis gesprochen, und zwar zwischen:

- dem Leistungsgewährer und Kostenträger, sprich Jugendamt,
- dem Leistungserbringer, sprich Kinderheim oder ambulante Hilfe zur Erziehung,
- dem Leistungsempfänger, sprich Kind, Jugendlicher, junger Erwachsener beziehungsweise Eltern.

Die drei Ebenen stehen nicht nebeneinander, sondern sind unmittelbar miteinander verbunden. So hat der Leistungsberechtigte einen Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung. Das Jugendamt steht mit dem Leistungserbringer über abgeschlossene Leistungsvereinbarungen in Bezug auf Qualität und Quantität in Verbindung. Die Leistungsberechtigten wiederum stehen mit dem Leistungserbringer über privatrechtliche Ansprüche auf Betreuung beziehungsweise auf Entgelte in Verbindung. Der Erziehungsauftrag der Leistungsberechtigten obliegt für den Zeitraum der Hilfe zur Erziehung ganz oder teilweise bei dem Leistungserbringer, dem Heim beziehungsweise dem freien Träger.

Neben den formalrechtlichen Aspekten dieses Dreiecksverhältnisses gibt es auch steuerungsrelevante Aspekte, und zwar an allen drei Ecken, wobei insbesondere die des Leistungsberechtigten bisher kaum im Fokus des Gesetzgebers war. Insbesondere hier sollte eine Veränderung beziehungsweise Nachbesserung erreicht werden.

Die Ebene des Jugendamtes beziehungsweise des Kostenträgers

Unabhängig von der Entwicklung im Bereich Hilfen zur Erziehung werden in nahezu allen Jugendämtern neue Steuerungsinstrumente eingeführt beziehungsweise sind bereits eingeführt worden. Dieses ist keine *besondere* Regelung für die Jugendhilfe, sehr wohl aber eine Regelung für die Jugendhilfe. Die Budgetierung hat zur Folge, dass für bestimmte Leistungen, Produkte und Produktgruppen, unabhängig davon, ob es sich um pflichtige oder nicht pflichtige Leistungen handelt, eine gewisse Menge Geld zur Verfügung steht.

Steht für eine gewisse Leistung nicht oder nicht mehr Geld zur Verfügung, so greifen die Prinzipien der Budgetierung. Das bedeutet, dass ein Ausgleich bei anderen Produkten einer Produktgruppe gefunden werden muss. Im Sinne der korrespondierenden Röhren bedeutet dieses, dass zusätzliche Ausgaben für Hilfen zur Erziehung nur zu Lasten anderer Leistungsbereiche möglich sind, zum Beispiel der Jugendarbeit oder der Tageseinrichtungen für Kinder.

In nahezu allen Jugendämtern gibt es eine ähnliche Kostenstruktur. Bis zu 40 Prozent der Ausgaben werden benötigt für die Tageseinrichtungen, bis zu 30 Prozent der öffentlichen Mittel werden für Hilfen zur Erziehung verwandt, um die 20 Prozent sind Personalkosten. Für alle übrigen Leistungen, insbesondere Jugendförderung, stehen bis zu 10 Prozent zur Verfügung. Schnell wird an dieser Stelle erkennbar, welcher Druck auf einen kommunalen Jugendhilfeträger entsteht, wenn die Kosten für die Hilfen zur Erzie-

hung ständig anwachsen, da dieser Preis durch die Reduzierung von anderen Leistungsangeboten erkaufte wird.

Der Deutsche Städtetag weist in seiner Stellungnahme zum KEG und KICK vom 06.04.2005 deutlich darauf hin, dass die Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren überproportionale Steigerungsraten von vier bis fünf Prozent jährlich hatten und dass dieser Kostenanstieg nur durch rückläufige Ausgaben bei den offenen Angeboten der Jugendhilfe teilweise ausgeglichen wurde (jährlicher Rückgang um circa fünf Prozent).

Die Ebene der Leistungserbringer (Heime und teilstationäre Angebote)

Die Ebene der Leistungserbringer innerhalb des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses wurde in der Ursprungsfassung des SGB VIII in Bezug auf Controlling über die örtliche Ebene nicht ins Blickfeld genommen. Dieses erfolgte jedoch mit der Änderung des SGB VIII im Jahre 1998 mit der Einführung der Paragraphen 78a-g SGB VIII. Damals waren die deutlich formulierten Ziele der Bundesregierung:

- Dämpfung der Kostenentwicklung, insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen,
- Die Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen sowie
- die Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel.

Diese Ziele sollten erreicht werden durch:

- Beschränkung des Wunsch- und Wahlrechtes (Reduzierung auf Einrichtungen, mit denen Vereinbarungen nach § 78b bestehen).
- Übernahmeobligat von Entgelten durch den öffentlichen Träger nur da, wo Vereinbarungen bestehen. Vereinbarungbestandteile sind
 - a) Leistungsvereinbarungen,
 - b) Entgeltvereinbarungen,
 - c) Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.
- Prospektivität von Entgelten ohne nachträgliche Ausgleichs,
- Zuständigkeit für Vereinbarungen ist die örtliche Ebene,
- Rahmenverträge auf Landesebene,
- Einführung des Schiedsverfahrens.

Nach sieben Jahren Einführung des Entgeltrechts in der Jugendhilfe gibt der Gesetzgeber selbst eine Antwort auf die Frage, ob seine damals formulierten Ziele erreicht wurden. So werden als neue Ziele formuliert:

- die Stärkung der Steuerungsverantwortung des Jugendamtes,

- die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Realisierung der Stärkung des Nachrangs,
- die Verwaltungsvereinfachung durch Neuregelung der Kostenheranziehung.

Die Ebene der Leistungsempfänger

Tatsächlich ist es so, dass sich die Dynamik in der Kostenentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung ungebrochen fortsetzt. So konnte in Nordrhein-Westfalen bei einer Befragung von unterschiedlichen Städten Steigerungsraten innerhalb von zwei Jahren von fünf bis 25 Prozent in diesem Bereich der Jugendhilfe festgestellt werden. Insofern war es fast zu erwarten, dass der Gesetzgeber nach den Regelungen für den Kostenträger und den Leistungserbringer nun neue Regelungen für den Leistungsempfänger in den Vordergrund rückt. Motiviert wurde der Gesetzgeber sicherlich aber nicht nur durch die objektiv steigenden Zahlen, sondern sicherlich auch über eine emotional geführte Diskussion zum Thema „Erschleichung von Sozialleistungen für besser Verdienende“. Eine große deutsche Boulevardzeitung hat sich dieses Themas vor circa einem halben Jahr auch verstärkt angenommen. Im Folgenden werde ich versuchen, die Veränderungen darzustellen, weise aber bereits an dieser Stelle darauf hin, dass ich nicht der Meinung bin, dass über das KEG und über das KICK die Kostenentwicklung tatsächlich zu steuern sein wird, denn jeder, der im Bereich der Hilfen zur Erziehung tätig ist, weiß, dass stationäre und teilstationäre Hilfen teilweise deutlich das Monatseinkommen von Eltern übersteigen und wir es häufig mit Familien zu tun haben, die selber am Rande der Leistungsfähigkeit stehen.

3. Istzustand

Um die durch die verschiedenen Gesetzesentwürfe geplanten Änderungen verdeutlichen zu können, stelle ich den Status Quo im Bereich der Heranziehung zu den Kosten kurz und vereinfacht dar.

§ 91 SGB VIII regelt die Heranziehung zu den Kosten. Die Vorschrift regelt grundsätzlich und *abschließend*, bei welchen Leistungen und anderen Aufgaben Kinder oder Jugendliche, junge Volljährige und ihre Eltern zu den Kosten herangezogen werden. Dies sind im Einzelnen:

- § 13 Abs. 3 SGB VIII – sozialpädagogisch begleitete Wohnform (auch junge Volljährige),
- § 20 SGB VIII – Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen,
- § 21 SGB VIII – Erfüllung der Schulpflicht (auch junge Volljährige),
- § 32, 33, 34, 35 SGB VIII – Hilfe zur Erziehung (in Verbindung mit § 41 SGB VIII auch für junge Volljährige),
- § 35a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII – Eingliederungshilfe teilstationär (in Verbindung mit § 41 SGB VIII auch für junge Volljährige),

- § 35a Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII – Eingliederungshilfe stationär (in Verbindung mit § 41 SGB VIII auch für jg. Volljährige),
- § 42 SGB VIII – Inobhutnahme,
- § 43 SGB VIII – vorläufige Unterbringung,
- § 19 SGB VIII – Mutter/Vater/Kind-Unterbringung.

Bei den hier nicht genannten Leistungen und anderen Aufgaben erfolgt keine Heranziehung. Insbesondere bei den ambulanten Eingliederungshilfen soll keine Heranziehung zu den Kosten erfolgen, um dadurch nicht den Zugang zu diesen kostengünstigeren Maßnahmen zu erschweren.

Bei der Heranziehung zu den Kosten ist zu unterscheiden zwischen

- dem **allgemeinen Kostenbeitrag** nach § 93 SGB VIII,
- dem **besonderen Kostenbeitrag** nach § 94 Abs. 2 SGB VIII,
- dem **gesetzlichen Forderungsübergang** nach § 94 Abs. 3 SGB VIII,
- der Überleitung des **bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruches** des jungen Volljährigen nach § 96 SGB VIII

Der **allgemeine Kostenbeitrag** (öffentlich-rechtlich) ist dann zu erheben, wenn Kinder, Jugendliche oder junge Volljährige aus ihrem eigenen Einkommen beziehungsweise Eltern bei Leistungen nach § 42 und 43 SGB VIII zu den Kosten herangezogen werden sollen.

Der **besondere Kostenbeitrag** (öffentlich-rechtlich) gilt für die Heranziehung der Elternteile, die vor Beginn der Hilfe mit dem Kind oder Jugendlichen zusammen gelebt haben.

Der **gesetzliche Forderungsübergang** (zivilrechtlich) tritt dann in Kraft, wenn Eltern oder ein Elternteil herangezogen werden sollen, die vor Beginn der Hilfe *nicht* mit dem Kind oder Jugendlichen zusammen gelebt haben.

Sobald Hilfen für junge Volljährige gewährt werden und die Eltern des jungen Volljährigen herangezogen werden sollen, muss der **bürgerlich-rechtliche Unterhaltsanspruch** (zivilrechtlich) übergeleitet werden.

4. Auswirkungen des Gesetzesentwurfes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz – KICK)

- **Wegfall der zivilrechtlichen Unterhaltsheranziehung** der Elternteile, die vor Beginn der Hilfe *nicht* mit dem Hilfeempfänger zusammengelebt haben. Stattdessen erfolgt gegenüber den Elternteilen eine öffentlich-rechtliche Heranziehung zu einem Kostenbeitrag. Wahrscheinlich handelt es sich um den bisherigen **besonderen Kostenbeitrag**. Die im neuen § 94 Absatz 4 SGB VIII genannten “nach Einkommensgruppen gestaffelte Pauschalbeträge” werden wohl den Beträgen aus der

Düsseldorfer Tabelle entsprechen und je nach Intensität des Kontaktes zu dem untergebrachten Kind wird ein prozentualer Abschlag zu gewähren sein.

- Das **Kindergeld** kann nicht mehr als zweckgebundene Leistung in Anspruch genommen werden. Stattdessen ist in § 94 Absatz 3 gesetzlich verankert, dass der Kindergeldbezieher einen Kostenbeitrag mindestens in Höhe des Kindergeldes zu entrichten hat. Nur wenn dieser Zahlungsverpflichtung nicht gefolgt wird, ist ein Erstattungsanspruch gemäß § 74 Absatz 2 Einkommenssteuergesetz an die Familienkasse zu richten.
- Es erfolgt auch weiterhin **kein Vermögenseinsatz junger Menschen**. Erst ab Volljährigkeit kann auf das Vermögen zurückgegriffen werden (siehe § 94 Absatz 6 SGB VIII).
- Der **Unterhaltsübergang bei Volljährigen** entfällt. Auch hier gibt es nur eine Heranziehung zu einem Kostenbeitrag (§ 96 alte Fassung entfällt). Es gilt dann auch die öffentlich-rechtliche Heranziehung.
- § 91 Abs. 1: gilt für **vollstationäre** Leistungen (abschließende Aufzählung)
- § 91 Abs. 2: gilt für **teilstationäre** Leistungen (abschließende Aufzählung)
- § 91 Abs. 5: Vorleistungspflicht des öffentlichen Jugendhilfeträgers
- § 92 Abs. 1: Ausgestaltung der Heranziehung. Wer wird wie herangezogen??
 - Kinder und Jugendliche zu allen voll- und teilstationären Maßnahmen,
 - Junge Volljährige zu allen Maßnahmen in Verbindung mit § 41,
 - Leistungsberechtigte nach § 19,
 - Ehepartner und Lebenspartner der jungen Menschen für alle voll- und teilstationären Maßnahmen,
 - Eltern für alle vollstationären Maßnahmen, und für alle teilstationären Maßnahmen, sofern sie mit dem jungen Menschen zusammenleben.
- § 92 Abs. 2: Heranziehung grundsätzlich durch Erhebung eines Kostenbeitrages, der durch Leistungsbescheid festzusetzen ist, also öffentlich-rechtlich
- § 92 Abs. 3, 4 und 5: Voraussetzungen für die Heranziehung, Härtebegriff und Ausnahmen von der Heranziehung
- § 93 Abs. 1: Definition Einkommensbegriff (wie SGB XII)
- § 93 Abs. 2: Absetzungen vom Einkommen (wie SGB XII)
- § 93 Abs. 3: Besondere Belastungen (wie SGB XII)
- § 94 Abs. 1: Heranziehung der Eltern nur aus Einkommen, nicht aus Vermögen; Rangfolge der Heranziehung: 1. Junger Mensch, 2. Ehe- und Lebenspartner, 3. Eltern

- § 94 Abs. 3: Kindergeldregelung
 - § 94 Abs. 5: Kostenbeiträge = nach Einkommensgruppen gestaffelte Pauschalbeiträge = Düsseldorfer Tabelle
 - § 94 Abs. 6: Zugriffsrecht auf das Vermögen Volljähriger
5. **Auswirkungen des Artikel 1 des kommunalen Entlastungsgesetzes im sozialen Bereich – KEG – vom 15.12.2004 auf die Heranziehung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe**
- **Wegfall der privatrechtlichen Unterhaltsheranziehung** der Elternteile, die vor Beginn der Hilfe *nicht* mit dem Hilfeempfänger zusammengelebt haben. Stattdessen erfolgt gegenüber den Elternteilen eine öffentlich-rechtliche Heranziehung zu einem Kostenbeitrag. Wahrscheinlich handelt es sich um den bisherigen besonderen Kostenbeitrag. Die im neuen § 94 Abs. 4 SGB VIII genannten **“nach Einkommensgruppen gestaffelte Pauschalbeiträge”** werden wohl den Beträgen aus der Düsseldorfer Tabelle entsprechen und je nach Intensität des Kontaktes zu dem untergebrachten Kind wird ein prozentualer Abschlag zu gewähren sein.
 - **Änderung des § 90 Abs. 1 SGB VIII:** Ausweitung der Heranziehung auf therapeutische Leistungen im Rahmen einer ambulanten Hilfe zur Erziehung. Hier sollen Teilnahmebeiträge erhoben werden. (Kommt in der Praxis selten vor!)
 - § 93 SGB VIII umfasst ausschließlich noch die Heranziehung der jungen Menschen, allerdings ohne Änderungen zu den bisherigen Regelungen.
 - § 94 SGB VIII umfasst ausschließlich noch die Heranziehung der Eltern/ Elternteile
 - **Neu:** Nach Absatz 3 können Eltern/Elternteile bei sehr hohem Einkommen bis zur Höhe der Jugendhilfeaufwendungen herangezogen werden. Es fehlt eine Definition von „sehr hohem Einkommen“ (vgl. aber bisherige Praxis, wonach ab einem Einkommen von netto über 4.800 Euro ebenfalls eine Forderung nach den Umständen des Einzelfalles, also auch bis zur Höhe der Jugendhilfeaufwendungen, erfolgen konnte!).
 - **Neu:** Kindergeldeinsatz bei stationärer Unterbringung ist durch Erhebung eines Kostenbeitrages möglich. Ferner wird ein Recht auf den Erstattungsanspruch nach § 74 Absatz 2 EstG gesetzlich verankert. Das führt zu Mehreinnahmen, weil die bisherige Regelung dadurch außer Kraft gesetzt wurde, dass das Kindergeld als Familienlastenausgleich anzusehen ist und somit kein Rechtsanspruch auf Kindergeldzahlungen mehr besteht.
 - **Neu:** Bei den Hilfen für junge Volljährige werden die Eltern ebenfalls per Leistungsbescheid zu einem Kostenbeitrag herangezogen (bisher Überleitung der Unterhalts-Ansprüche auf privatrechtlichen Weg). ABER: Dadurch darf der Anspruch gleichrangig Unterhaltsberechtigter nicht geschmälert werden.

Es erfolgt auch weiterhin **kein Vermögenseinsatz junger Menschen**. Erst ab Volljährigkeit kann auf das Vermögen zurückgegriffen werden (siehe Verweis auf §§ 90, 91 SGB XII).

6. Fazit

Es wird aus den Gesetzesentwürfen KICK und KEG noch nicht deutlich, wie die Höhe der Kostenbeiträge sein wird.

Der Vorteil dieser Entwürfe liegt in der Hauptsache darin, dass man sich durch die Umstellung auf öffentlich-rechtliche Heranziehung nur noch auf einem Rechtsgebiet „bewegen“ würde und schneller einen vollstreckbaren Titel erlangen kann. Allerdings treten spätestens bei der Vollstreckung Nachteile gegenüber der bisherigen Regelung auf, weil laufender Unterhalt, also die bisherigen privatrechtlichen Titel, nach § 850d ZPO gepfändet werden konnten und dann die Pfändungsfreigrenzen erheblich tiefer liegen als bei der Vollstreckung nach § 850c ZPO. Die Pfändungsfreigrenze nach § 850c ZPO liegt derzeit bei 930,00 Euro. Bei einer Pfändung nach § 850d ZPO (laufender Unterhalt bis ein Jahr rückwirkend) könnte diese Grenze bis auf das Nötigste herabgesetzt werden (zum Beispiel Sozialgeld 345,00 Euro zuzüglich 15 Prozent (51,75 Euro) zuzüglich Miete 250,00 Euro = 646,75 Euro. Vollstreckungen würden dann meistens in Leere laufen.

Ein weiterer Vorteil ergibt sich aus dem Recht, das Kindergeld per Leistungsbescheid einzufordern. Hier könnten Einnahmen erhöht werden.

Zu den **finanziellen Auswirkungen** kann derzeit noch keine klare Aussage gemacht werden, weil die Höhe der Kostenbeiträge noch nicht feststeht. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Kostenbeiträge geringer sein werden als die bisher zu fordernden Unterhaltsbeträge. Auch wenn eine Verknüpfung mit den Unterhalts-Tabellen der Oberlandesgerichte erfolgen sollte, wird wahrscheinlich ein prozentualer Abschlag vorzunehmen sein (ebenso wie die bisherige Regelung). Grundsätzlich bietet die neue Regelung der Kostenbeitragsenerhebung bei vermögenden Eltern/Elternteilen auch die Möglichkeit, höhere Kostenbeiträge zu erheben. Bei der finanziellen Situation unserer Klientel ist aber nicht mit hohen Mehreinnahmen zu rechnen.

Die geplante Kosteneinsparung der Kommunen durch geringeren Personalaufwand für die Heranziehung wird von hier aus nicht gesehen, da statt der bisherigen privatrechtlichen Heranziehung nun öffentlich-rechtliche Berechnungen durchzuführen sind. Ferner werden durch das in § 94 Abs. 3 KICK beziehungsweise § 94 KEG geregelte Zugriffsrecht auf das Kindergeld eine Vielzahl von Leistungsbescheiden zu fertigen sein. Bei der „alten“ Regelung war nur ein Ersatzanspruch bei der Familienkasse notwendig. Hier ist mit einer Zunahme der Heranziehungsfälle zu rechnen. Da auch gegen diese Bescheide, die sich nur auf das Kindergeld beziehen, Widerspruch eingelegt werden kann, ist auch mit einer Zunahme von Widerspruchsbescheiden und Klagen zu rechnen.

Erlaubt seien mir abschließend einige persönliche Bemerkungen. Noch vor einigen Jahren war ich der Meinung, dass ein Kostenbeitrag für Eltern deshalb nicht gerechtfertigt

sei, weil es eine Art Bestrafung darstellt, die verhängt wird, obwohl sich Menschen bereit erklärt haben, die wichtige Aufgabe der Kindererziehung zu übernehmen. Das sehe ich heute deutlich anders. Richtig ist, dass die staatliche Gemeinschaft ein großes Interesse an der Reproduktion der Gesellschaft haben muss und dass Kindererziehung nicht weiter das größte Armutsrisiko sein darf. Genauso richtig ist es aber auch, dass die Kindererziehung nicht nur eine gesellschaftliche Aufgabe ist, sondern die primäre Pflicht der Eltern darstellt. Leider muss festgestellt werden, dass die heutige Elterngeneration dieses nicht immer so sieht und ein Teil der Eltern dahin tendiert, schnell die Erziehungspflicht beziehungsweise die Sorge für ihr Kind an Dritte abzugeben, wenn es unangenehm wird. So sind mir viele Fälle bekannt, in denen Eltern aktiv ihr Sorgerecht abgeben wollten und dieses teilweise sogar von den Gerichten vollzogen wurde. In diesen Fällen ist es nicht zu akzeptieren, dass die staatliche Gemeinschaft prinzipiell für Leistungen aufkommt, die durch Pflichtverletzungen anderer entstanden sind. Diese Eltern müssen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit auch tatsächlich zu den Kosten herangezogen werden. Wer allerdings glaubt, nachhaltig über das Thema Kostenbeiträge steuern zu können, der wird sicherlich enttäuscht werden. Weder das KEG noch das KICK sind so gestaltet, dass Kostenbeiträge steuerungsrelevant eingesetzt werden könnten. Dieses würde voraussetzen, dass quasi der Sozialarbeiter den Eltern bei seiner Beratungspflicht auch gleichzeitig eröffnet, welche Kosten auf sie zukommen.

Es stellt sich für mich auch die Frage, was wir tun müssen, um die Erziehungsfähigkeit von Eltern nachhaltig zu stärken.

Allerdings (und das sehe ich nicht als Widerspruch) muss Eltern auch gesagt werden können, welche Kosten auf sie zukommen, wenn die staatliche Gemeinschaft bei der Erziehung hilft.

Anlage 1: Beispiele

<i>SGB VIII</i>	<i>KICK</i>
Beispiel 1: Heranziehung junger Mensch (§ 93 SGB VIII) Jugendlicher hat eigenes Einkommen aus einer Berufsausbildung in Höhe von netto 400,00 Euro. Die Aufbringung der Mittel wird in Höhe von einem Achtel des Sozialgeldes (ein Achtel von 345,00 Euro = 43,13 Euro) zuzüglich 25 Prozent des diesen Betrages übersteigenden Einkommens aus der Beschäftigung nicht verlangt. 400,00 Euro abzgl. 43,13 Euro = 356,87 Euro abzgl. 89,22 Euro = 267,65 Euro. Dieser allgemeine Kostenbeitrag ist per Leistungsbescheid festzusetzen.	Ist im Gesetzesentwurf nicht klar geregelt, könnte aber auf eine 80-prozentige Forderung vom bereinigten Einkommen hinauslaufen. Somit sind 80 Prozent von 400,00 Euro = 320,00 Euro. Der Kostenbeitrag würde höher ausfallen.
Beispiel 2: Heranziehung der Eltern bei Inobhutnahme (§ 93 SGB VIII) Eltern haben ein bereinigtes Nettoeinkommen von 2.500,00 Euro; Kind (10 Jahre) wurde gem. § 42 SGB VIII in Obhut genommen. Die Einkommensgrenze nach § 79 SGB XII beträgt 1.550,00 Euro. Es werden pauschal 10 Prozent (= 250,00 Euro) des Einkommens abgesetzt, somit übersteigt das Einkommen die Einkommensgrenze um 700,00 Euro. Hiervon sind 50 Prozent = 350,00 Euro als allgemeiner Kostenbeitrag festzusetzen, zzgl. eines Betrages von 80 Prozent des Familienzuschlages = 193,60 Euro, gesamt also 543,60 Euro.	Kostenbeitrag in Höhe des Betrages aus der Düsseldorfer Tabelle = 343,00 Euro. Davon möglicherweise prozentualer Abschlag von 20 Prozent. Es verbleibt bei einem Kostenbeitrag von 274,40 Euro. Der Kostenbeitrag würde geringer ausfallen.
Beispiel 3: § 94 Abs. 2 SGB VIII Kindesmutter hat vor Beginn der Hilfe mit dem Hilfeempfänger zusammen gelebt und verfügt über ein Nettoeinkommen von 1.500,00 Euro; Kind ist 16 Jahre alt. Der besondere Kostenbeitrag wird nach den Sätzen der Unterhaltstabelle festgesetzt. Dieser beträgt derzeit 304,00 Euro. Dieser Betrag ist in der Regel um 20 Prozent = 60,80 Euro zu kürzen, der Rest = 243,20 Euro ist als besonderer Kostenbeitrag per Leistungsbescheid, der längstens bis zur Volljährigkeit festzusetzen ist.	Keine Änderung gegenüber der alten Regelung.

Beispiel 4: § 94 Abs. 3 SGB VIII Kindesvater hat vor Beginn der Hilfe <u>nicht</u> mit dem Kind zusammen gelebt und verfügt über ein Nettoeinkommen von 1.500,00 Euro. Der bürgerlich-rechtliche Unterhaltsanspruch des Kindes (16 Jahre) ist per Gesetz auf den Träger der Jugendhilfe übergegangen, deshalb auch zivilrechtliche Heranziehung. Der Unterhaltsanspruch des Kindes ergibt sich aus der Düsseldorfer Tabelle und beträgt 304,00 Euro. Dieser Betrag ist vom Kindesvater ohne Abzüge zu fordern. Aber nicht per Leistungsbescheid sondern durch ein einfaches Schreiben, welches keine Rechtskraft besitzt. Zahlt der Kindesvater nicht, kann die Forderung rückwirkend per Mahnbescheid tituliert werden oder der Kindesvater ist auf Unterhalt zu verklagen.	Der Kindesvater ist nun nicht mehr zivilrechtlich sondern auch öffentlich rechtlich heranzuziehen. Es ergibt sich ebenfalls ein Betrag von 304,00 Euro, der per Leistungsbescheid festzusetzen ist. Da der Kindesvater vor Beginn der Hilfe <u>nicht</u> mit dem jungen Menschen zusammen gelebt hat, erfolgt kein prozentualer Abschlag.
Beispiel 5: § 96 SGB VIII – Volljährige Gegenüber den Beispielen 3 und 4 ergeben sich nur die Unterschiede, dass der Unterhaltsanspruch des Volljährigen höher ist (355,00 Euro), der Vater somit 355,00 Euro und die Mutter 355,00 Euro abzüglich 20 Prozent = 71,00 Euro somit 284,00 Euro zu zahlen hätte. Bei der Berechnung sind höhere Freibeträge anzuerkennen. Die Heranziehungsart bei der Kindesmutter ändert sich von öffentlich rechtlich (Beispiel 3) zu privatrechtlich.	Beide Elternteile werden jetzt öffentlich-rechtlich zu einem Kostenbeitrag herangezogen. In der Höhe des Kostenbeitrages wird sich keine nennenswerte Änderung ergeben.

§ 27 SGB VIII – Steuerung intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland

HEIKE LORENZ

*Sozialpädagogin und Sozialmanagerin, Wellenbrecher e.V. Dortmund,
1. Vorsitzende des Bundesverbandes Erlebnispädagogik*

In den achtziger Jahren sind die Vorläufer der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung aus den Anforderungen der Praxis heraus entstanden. Ausgangspunkt für die damaligen Überlegungen war eine immer größer werdende Anzahl von Jugendlichen, die durch traditionell geprägte Regelangebote in Gruppen der Heimerziehung nicht wirksam erreicht werden konnten. Diese Jugendlichen verweigerten gesellschaftliche Integration, tendierten erheblich zu Fremd- und Eigenschädigung, „störten“ die Entwicklung anderer Jugendlichen in Systemen wie Heimgruppen, Schulklassen etc. Sie forderten alle Beteiligten bis an und über die Grenzen hinaus.

Was tun mit diesen Jugendlichen? Einsperren? Medikamentieren? Kriminalisieren? Einfach laufen lassen? Die Wut, das Unverständnis, die Hilflosigkeit weiter wachsen lassen? Antworten mussten her und neue Konzepte. Konzepte und Ideen, die die Jugendlichen überraschten, herausforderten, mitnahmen. Konzepte, die motivierten und/oder irritierten. Konzepte, die die erkannten oder vermuteten Mängel wirksam und nachhaltig auszugleichen versuchten.

Aus dieser Situation heraus begannen Praktiker, das damals junge und gänzlich unerforschte sowie durch keinerlei eigenständige Theorie abgesicherte Feld der intensivpädagogischen Maßnahmen im In- und Ausland zu entwickeln. Der Gesetzgeber hatte Anfang der neunziger Jahre den Mut, diesem Feld im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG einen gesetzlichen Rahmen zu geben. Aus der Annahme heraus, dass eine bewusst ent-institutionalisierte Hilfeform einen ebensolchen Rahmen benötigen würde, waren die Vorgaben durch den § 35 KJHG entsprechend wenig differenziert. Die anfänglich vielfach in Gruppenkontexten und an erlebnispädagogischen Methoden orientierten Hilfen wurden zunehmend individualisiert. Daraus leitet sich der praxisintern heute gebräuchliche Terminus der individualpädagogischen Maßnahmen ab, den ich im Folgenden hier benutzen werde.

Mittlerweile ist das Feld nicht mehr ganz so jung, gar nicht mehr neu, jedoch deutlich differenzierter aufgestellt, wenn auch wissenschaftlich leider noch immer relativ unerforscht. Es ist als Splittersegment der Hilfen zur Erziehung immer wieder umstritten, dies jedoch immer weniger aus fachlicher, sondern eher aus politischer und vor allem medienpolitischer Sicht. Fachlich hat sich die Hilfeform durch ihre beachtlichen Erfolge mittlerweile gut etabliert und zum unverzichtbaren Bestandteil im Kanon der gesetzlichen Hilfen zur Erziehung entwickelt. An dieser Erfolgsgeschichte hat der durch den Gesetzgeber gewährte kreativ zu nutzende Freiraum einen erheblichen Anteil.

Dennoch weisen die Erfahrungen der Praxis darauf hin, dass zur Unterstützung einer hohen Durchführungs- und Ergebnisqualität an einigen Punkten ein sorgfältig gewichtetes Mehr an Steuerung notwendig ist, als der Gesetzgeber bislang vorgesehen hat. Die

erfolgreiche Steuerung individualpädagogischer Projekte im In- und Ausland bleibt aufgrund der Spezifika dieser Hilfeform ein sensibler Prozess: Individualpädagogik ist weniger noch als alle anderen erzieherischen Hilfen ein „Angebot von der Stange“. Stattdessen gleichen die Projekte eher einem filigranen, äußerst komplexen Kunstwerk denn einem Bollwerk und sind somit in Bezug auf eine erfolgreiche Realisierung sehr anspruchsvoll und damit auch äußerst störanfällig. Individualpädagogik muss, um Wirkung entfalten zu können, ent-institutionalisiert sein und somit im Alltag bewusst auf herkömmliche Steuerungsinstrumente verzichten, jedoch gleichzeitig fachliche Standards und Eingriffsmöglichkeiten sichern und zulassen – eine große Herausforderung für die Entwicklung und Koordination dieser Hilfen.

Das Gelingen benötigt denn auch unterschiedliche „Zutaten“ auf mehreren Ebenen. Wenn der Begriff „Zutaten“ die Nähe zur Rezeptur entstehen lässt, entspringt dies wohl dem Wunschdenken, komplexe Vorgänge verbindlich, zielgerichtet und mit vorhersehbaren Ergebnissen steuern zu können – dass gerade Letzteres in reiner Form nicht möglich ist, ist allerdings hinlänglich bekannt. So möchte ich stattdessen von Qualitätsebenen sprechen, die das Gelingen individualpädagogischer Maßnahmen unterstützen.

Qualitätsebene Gesetzlicher Rahmen

Aktuell, im Mai 2005, sind viele Facetten dieser Hilfen noch unter dem § 35 SGB VIII subsumiert. Die Bundesregierung brachte im Jahr 2004 einen Entwurf zu unzweifelhaft notwendigen Veränderungen und Differenzierungen dieser Grundlagen in das Gesetzgebungsverfahren ein.¹ Auch der Bundesrat brachte aktuell eine Initiative zu Veränderungen im SGB VIII ein.² Im Juni 2005 werden die diesbezüglich aktuellen und zur Abstimmung stehenden Entwürfe im Bundestag gelesen werden. Es ist nicht sicher, ob das anhängige Verfahren noch innerhalb der verbleibenden Amtszeit der jetzigen Regierung verabschiedet wird.

Ein Teil der Vorschläge des Kabinettdarfsentwurfs ist bereits in der Selbstverpflichtungserklärung des Bundesverbandes Erlebnispädagogik mit Stand vom Mai 1998 zu finden. Diese Vorschläge genießen uneingeschränkte Zustimmung.³ Andere wiederum bedürfen einer kritischen Betrachtung und an einigen wenigen Stellen scheinen sogar weitergehende Eingriffe sinnvoll. Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte des Entwurfs skizziert und kommentiert.

▪ Einbindung Intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland in den Gesamtkanon erzieherischer Hilfen

Es wird begrüßt, Auslandsmaßnahmen künftig unter dem § 27 SGB VIII mit allen anderen erzieherischen Hilfen zu subsumieren und den Ausnahmecharakter einer solchen Maßnahme zu betonen. Abgesehen davon, dass diese ohnehin im Vergleich zu anderen Angeboten aus dem Kanon erzieherischer Hilfen einen verschwindend geringen Anteil

¹ Bundesregierung 2004, Kabinettsentwurf TAG

² Bundesrat 2004, Gesetzesinitiative KEG

³ vgl. auch Stellungnahme Bundesverband Erlebnispädagogik zu den geplanten Gesetzesänderungen der Bundesregierung 2004

einnehmen, ist die vorgeschlagene Veränderung vor allem unter dem Gesichtspunkt erfreulich, dass es in den letzten Jahren einen deutlichen Trend gibt, Regelangebote der Heimerziehung aus Kostengründen in das Ausland zu verlegen. Dabei werden zunehmend bedenkliche Qualitätsminderungen beobachtet. Außerdem sind bereits unter den derzeit geltenden Bestimmungen im Hinblick auf die fehlende Durchgriffsmöglichkeit der Länder und des Bundes lediglich differenziert begründbare Maßnahmen vertretbar. Ein Auslandsaufenthalt sollte darüber hinaus Teil eines gesamten Hilfekonzeptes für einen Jugendlichen sein und nicht für sich stehen.

▪ **Betriebserlaubnis**

Der Vorschlag, individualpädagogische Hilfen zukünftig ausschließlich durch Träger durchführen zu lassen, welche im Inland über eine Betriebserlaubnis verfügen sowie die Rechtsvorschriften des Aufenthaltslandes einhalten und mit allen relevanten Behörden zusammenarbeiten, geht in die richtige Richtung (§ 78b Abs. 2 SGB VIII) und sollte in den Ausführungsbestimmungen weitere Sicherungen enthalten, die vorhandene Lücken schließen.

▪ **„Fachkräfte-Gebot“**

Im kritischen Diskurs wird jedoch eine weitere Planung zu § 78b Abs. 2 gesehen: Demnach sollen Hilfen im Ausland zukünftig ausnahmslos durch Fachkräfte im Sinne des § 72 SGB VIII durchgeführt werden dürfen. Hier wird das „Fachkräfte-Gebot“, das sich auch bisher aus den Kommentierungen beziehungsweise Ausführungsbestimmungen ableiten ließ, aber in der Praxis mit gewissem Spielraum gehandhabt werden konnte, gestärkt.

Die Erfahrungen in Betreuungsverläufen zeichnen jedoch andere Notwendigkeiten: Jugendliche verlangen in erster Linie nach erfahrbaren, begreifbaren, sinngebundenen Lebens- und Alltagsstrukturen sowie nach Menschen, die über Raum und Zeit verfügen und die sie bei der Suche nach dem eigenen Sinn begleiten. Die angebotenen Lebenswirklichkeiten sollten sich an realen Erfordernissen orientieren und in diesem Sinne so wenig künstlich wie möglich sein.

Zu behaupten, Fachkräfte können ein solches Angebot nicht machen, wäre absurd – dennoch kann sich in Hilfeprozessen eben gerade diese Fachlichkeit durchaus als Hindernis für den Zugang zu Jugendlichen erweisen, die in der Regel bereits eine Vielzahl anderer Hilfen durchlaufen haben und sich daher in der Navigation durch die Konstruktionen des Berufsfeldes hervorragend auskennen.

Aus diesem Grund hat sich in den vergangenen Jahren die Arbeit mit so genannten „authentischen Betreuerpersönlichkeiten“ bewährt. Damit sind Menschen gemeint, die nicht durch eine pädagogische Ausbildung, sondern aufgrund ihrer Persönlichkeit, ihrer Lebensumstände und ihrer lebensgeschichtlichen Erfahrungen dazu geeignet sind, einen Jugendlichen zu begleiten. Hier konnten beeindruckende Beispiele von Wirksamkeit beobachtet werden, die unter anderem darauf zurückzuführen sind, dass zum Beispiel erlernte Strategien für das Aushebeln pädagogischer Angebote nicht greifen konnten.

Auf diese Möglichkeit verzichten zu müssen, würde einen spürbaren Verlust erfolgreicher und notwendiger Betreuungs-Settings zur Folge haben.

Natürlich ist der Einsatz qualifizierter Fachkräfte grundsätzlich unverzichtbar. An welcher Stelle im Hilfefüge die Fachkraft tätig wird, soll und muss sich jedoch am Einzelfall und dem jeweiligen Hilfebedarf orientieren und sollte vom Träger gestaltet werden können.

Die Koordination und Begleitung/Fachberatung von Auslandsmaßnahmen gehören ebenso wie eine regelmäßige Supervision in erfahrene Hände mit entsprechender Ausbildung. Koordination muss erkennen, erklären, Verstehen vermitteln und, wo nötig, lenkend eingreifen.

Im Übrigen erfordert die verantwortliche Durchführung individualpädagogischer Hilfen Schlüsselqualifikationen, die in grundständigen Ausbildungsgängen in der Regel nicht vermittelt werden. Von daher sehen Einrichtungen die Notwendigkeit, ihre Betreuer angemessen vorzubereiten und zu schulen – und dies gilt sowohl für die Betreuer mit als auch für Betreuer ohne pädagogische Fachausbildung.

Beide Modelle (Fachkraft / authentische Betreuerpersönlichkeit) gegeneinander konkurrieren zu lassen, macht aus einem ganz „unfachlich“ anmutenden, aber wesentlichen Grund keinen Sinn: Über den Erfolg einer Maßnahme entscheiden mit einem wesentlichen Anteil letztlich die Jugendlichen selbst, indem sie sich zur Annahme eines Angebots entscheiden. Die Ausbildung des Betreuers dürfte für diese Entscheidung keine Rolle spielen.

▪ **Fachärztliche Begutachtung vor jeder Maßnahme**

Ein anderes, immer wieder kontrovers diskutiertes Thema ist die Betreuung psychisch auffälliger oder erkrankter Jugendlicher im Ausland. Der Gesetzentwurf sieht durch eine Ergänzung im § 36 SGB VIII vor, dass künftig vor einer Entscheidung über die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung im Ausland die Stellungnahme des Arztes, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes mit vergleichbarer Qualifikation einzuholen ist. Das Meinungsspektrum in der Fachdiskussion reicht grundsätzlich von strikter Ablehnung solcher Betreuungs-Settings bis hin zur Offenheit für den einzelnen Fall und dem daraus resultierenden Hilfebedarf.

Für Jugendliche, deren Symptomatik eine psychische Störung mit Krankheitswert erkennen lässt, ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Begutachtung eine notwendige Grundlage zur Entscheidung, ob eine individualpädagogische Hilfe im Ausland ein verantwortbares und geeignetes Angebot ist. Der Sinn einer generellen verpflichtenden Begutachtung wird jedoch bezweifelt: Ein großer Teil der im Ausland betreuten Jugendlichen ist zumindest einmal, teilweise mehrfach in der vorgeschlagenen Weise begutachtet worden, ohne dass dadurch bislang eine qualitative Verbesserung der Hilfeplanung erreicht worden wäre. Außerdem würden weitere Stigmatisierungen der Jugendlichen unterstützt, Kosten für eine nicht notwendige Intervention verursacht und Entscheidungsprozesse aufgrund der üblicherweise langen Wartezeiten bei Kliniken oder niedergelassenen Ärzten erheblich verlangsamt.

Eine pädagogische oder multiprofessionelle Diagnostik als qualitativ notwendige Basis für die Hilfeplanung vor Auslandsaufenthalten vorzuschalten ist hingegen – auch unter dem Aspekt einer oft sinnvollen Entschleunigung von Entscheidungsprozessen – ein sachdienlicher Weg: Störungen mit Krankheitswert können so aufgedeckt und notwendige Interventionen eingeleitet werden. Mit Jugendlichen, die keine in diesem Sinne erkennbare Störung aufweisen, ist die Projektplanung unter Zuhilfenahme pädagogischer Diagnostikprozesse sinnvoll.

▪ **Vorschlag des Bundesverbandes Erlebnispädagogik: Erweiterung der Meldepflicht**

Der Bundesverband hat sich in seiner Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen der Bundesregierung für die Installation eines Instruments ausgesprochen, welches die Transparenz des Anbietermarktes sowie den Überblick über tatsächliche, aktuelle Maßnahmen im Ausland ermöglicht: durch eine Erweiterung der im § 45 SGB VIII verankerten Meldepflicht in dem Sinne, dass jede Auslandsmaßnahme dem zuständigen Landesjugendamt zu melden ist, wären verlässliche Zahlen sowie aktuelle personen- und projektbezogene Daten, die besonders im Fall einer Krisenintervention schnell verfügbar sein müssen, jederzeit abrufbar.

Durch die Selbstverpflichtungserklärung SVE der Mitglieder des Bundesverbandes wird genau an diesem Punkt mehr Transparenz gewährleistet. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend können über diesen Weg die Aktivitäten von circa einem Drittel aller bundesweit tätigen Anbieter offen nachvollzogen werden. In Analogie zur SVE werden in einigen Bundesländern auf freiwilliger Basis bereits Daten bei den Landesjugendämtern gesammelt (zum Beispiel in Niedersachsen und im Rheinland).

Besonders im Hinblick auf das staatliche Wächteramt sind innovative Regelungen zu diesem Aspekt dringend erforderlich, auch wenn die juristische Zuständigkeit der Länder beziehungsweise des Bundes an der Staatsgrenze endet. Bislang erklärte sich jedoch weder die Bundes- noch die Landesebene für dieses Anliegen zuständig beziehungsweise beide verweisen an die jeweils andere Adresse. So bleiben bislang Transparenz und Kontrolle weitestgehend dem freiwilligen Engagement der Anbieter überlassen. Dass aber eben mit dieser Freiwilligkeit nur schätzungsweise ein Drittel aller Maßnahmen überhaupt außerhalb der Mauern des Auftrag gebenden Jugendamtes erfasst wird, verdeutlicht die Notwendigkeit einer gesetzlich definierten Transparenz und Kontrolle.

Jugendämter werden bislang mit der Gewährleistung der aussichtsrechtlichen Kontrolle allein gelassen und können dieser teilweise nicht einmal im Ansatz nachkommen, wenn beispielsweise Dienstreisen zu den Projektstellen nicht genehmigt werden. Dadurch wird die fachliche Steuerung durch den öffentlichen Träger der Jugendhilfe teilweise unmöglich gemacht und in Folge dessen eines der anspruchsvollsten und stör anfälligsten Segmente der Hilfen zur Erziehung nach wie vor ohne ausreichenden Schutz und Kontrolle des Staates praktiziert. Diese Tatsache dürfte in unserer ansonsten recht regelungsfreudigen Gesellschaft ziemlich einmalig sein und wirft im Grunde die Frage nach einer Vernachlässigung der staatlichen Sorgfaltspflicht auf.

Es wird zu prüfen sein, ob die vorliegende Frage im Sinne eines zusammenwachsenden Europas gegebenenfalls ein Thema für die Zusammenarbeit im Rahmen der EU wäre. Hier gibt es bereits erste Kontakte von Seiten des Bundesverbandes zu europäischen Nachbarländern.

Kommentierung des Kabinett-Entwurfs

Besonders die Planungen zur Stärkung des „Fachkräfte-Gebots“ sowie die grundsätzliche medizinische beziehungsweise therapeutische Begutachtung vor Auslandsaufenthalten sind als nachvollziehbarer Versuch zu werten, die Qualität der Hilfen zu verbessern. Dass die vorgeschlagenen Interventionen dieser Zielerreichung dienen können, wird jedoch bezweifelt: Vielmehr entsteht der Eindruck, dass harte Kriterien (formale Qualifikationen, Gutachten) dazu eingesetzt werden sollen, um weiche Prozesskriterien zu beeinflussen – dass dies bestenfalls sehr bedingt möglich ist, ist kein Geheimnis.

Wenn demnach die zur Zielerreichung gewählten Interventionen zum Teil nicht die Richtigen sind, ist entweder die Zielerreichung gefährdet oder aber das Ziel muss in Frage gestellt werden – hier drängt sich der Wunsch nach Klarheit darüber auf, welche Probleme mit der gesetzlichen Intervention eigentlich gelöst werden sollen beziehungsweise ob sich gegebenenfalls auch unausgesprochene Zielvorstellungen jenseits fachlicher Fragen hinter den Vorschlägen der gesetzlichen Neuregelung verbergen.

So ist es beispielsweise bekannt, dass die politisch Verantwortlichen in vielen unionsregierten Bundesländern grundsätzlich und ungeachtet der durch die Praxis nachweisbaren Erfolge individualpädagogischer Interventionen maßregelnden und freiheitsentziehenden Maßnahmen in Form von zum Beispiel geschlossenen Unterbringungen Vorrang einräumen. In diesem Zusammenhang wird individualpädagogischen Auslandsprojekten sogar generell und mit einem einzigen Federstreich ein positiver Nutzen abgesprochen.¹ Die hinter dieser Argumentation zu vermutende Haltung orientiert sich einerseits an längst überholten Einschätzungen über die positive Wirkkraft geschlossener pädagogischer Systeme. Zum anderen versucht sie die Vielfalt erzieherischer Hilfen, die sich am individuellen Bedarf zu orientieren hat, mit der knappen Begründung, dieses Segment nicht zu benötigen,² einzuschränken. Grundsätzlich soll an dieser Stelle weder den Befürwortern noch den Gegnern geschlossener Arbeit das Wort geredet werden. Vielmehr bedarf diese alte, sehr emotional geführte Auseinandersetzung einer Versachlichung.

Inwieweit die mit populistischen Argumenten begründeten Gesetzesinitiativen des Bundesrates aus den Jahren 2003 und 2004 auch die Folge sensationsheischender Medienberichte und des daraus resultierenden Drucks sein könnten, muss hinterfragt werden – es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Berichterstattungen über angebliche oder tatsächliche Vorfälle in Auslandsbetreuungen enormen politischen Handlungszwang erzeugen. Außerdem eignen sich bestimmte Themenbereiche sehr gut dazu, ideologisch verbrämte Diskussionen populistisch anzuheizen. Hierzu gehört beispielsweise auch die vor einiger Zeit begonnene, fast hysterische Mediendiskussion um die angeblich stetig

¹ vgl. Bundesrat 2004, KEG

² vgl. ebenda

steigenden Zahlen straffälliger Jugendlicher. Dieser vorgebliche Trend wird hingegen von Kriminologen nicht bestätigt.¹ Er kann phänomenologisch als Analogie zum Umgang mit Auslandsmaßnahmen in der Öffentlichkeit gesehen werden.

Dass ein Teil der hier dargestellten Probleme hausgemacht ist, soll allerdings ebenfalls nicht unter den Tisch fallen: In der Vergangenheit fehlte der Mut, durch offensive Medienpolitik und Öffentlichkeitsarbeit die Chancen und Erfolge dieser Hilfen besser im Bewusstsein der Bürger, aber auch im Bewusstsein der Politiker zu verankern.

Qualitätsebene Bundesverband Erlebnispädagogik

Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit sowie Intensivierung von Kooperationen auf fachlicher und politischer Ebene in Bund und Ländern greift der Verband auf allen Ebenen in die immer wieder aufkeimenden Diskussionen ein und positioniert das Feld zudem durch fachliche Weiterentwicklungen wie auch durch die Entwicklung verbandsinterner Steuerungsinstrumente.

Damit sind Mitglieder aus dem Bundesverband mittlerweile deutlich differenzierter aufgestellt, als es durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgegeben wird. Wesentliche Aspekte finden sich in den Diskussionsbeiträgen, Empfehlungen Instrumenten und Vorgaben des Verbandes wieder (unter anderem Selbstverpflichtungserklärung SVE, Arbeitshilfe, Stichtagsmeldungen, Schiedsstelle).²

Beispielhaft sind im Folgenden einige Daten der letzten Stichtagsmeldung des Bundesverbandes (zum jeweils 30.6. beziehungsweise 31.12. jeden Jahres) aufgeführt (**Tabelle 1**). Zum 31.12.2004 wurden demnach 592 Kinder und Jugendliche durch Mitgliedseinrichtungen des Bundesverbandes individualpädagogisch betreut. Die Aufstellung dokumentiert, wie viele Maßnahmen in welchen Gastländern durchgeführt wurden und wie viele Kinder und Jugendliche aus welchen Bundesländern stammten.

Bei der hier dargestellten Auflistung ist zu beachten, dass das Verhältnis zwischen Maßnahmen im Ausland und Maßnahmen in Deutschland nicht repräsentativ ist. Bundesweite Schätzungen gehen davon aus, dass der Anteil der Auslandsmaßnahmen bei individualpädagogischen Hilfen maximal ein Zehntel ausmacht.

Gastländer	Anzahl		Entsendende Bundesländer	Anzahl
Australien	2		Brandenburg	3
Belgien	1		Berlin	4
Chile	3		Bremen	4
Deutschland	213		Baden-Württemberg	67

¹ vgl. Wolfersdorff, 2001, in Birtsch (Hg.) u.a.

² Nähere Angaben hierzu können über die Geschäftsstelle beziehungsweise die Homepage des Verbandes im Forum eingeholt werden: www.bundesverband-erlebnispaedagogik.de.

Gastländer	Anzahl		Entsendende Bundesländer	Anzahl
Estland	14		Bayern	64
Finnland	3		Hamburg	4
Frankreich	36		Hessen	11
Griechenland	33		Mecklenburg-Vorpommern	1
Island	4		Niedersachsen	25
Italien	42		Nordrhein-Westfalen	317
Kanada	1		Rheinland-Pfalz	23
Kirgistan	19		Saarland	39
Kroatien	1		Sachsen-Anhalt	7
Mongolai	1		Sachsen	6
Namibia	1		Schleswig-Holstein	9
Nicaragua	4		Luxemburg	2
Niederlande	2		Österreich	2
Norwegen	2		Ohne Angabe	4
Polen	24			
Portugal	36			
Reiseprojekt	4			
Rumänien	11			
Russland	8			
Schweden	9			
Schweiz	2			
Spanien	83			
Südafrika	8			
Türkei	5			
Ungarn	17			
Uruguay	1			
Zypern	2			

Tabelle 1

© Heike Lorenz

Qualitätsebene Indikationen und Betreuungsbedingungen

Es gibt zum jetzigen Zeitpunkt zwar keinen wissenschaftlich fundierten Konsens über sinnvolle Zuschreibungskriterien für Auslandsmaßnahmen, jedoch Erfahrungswerte aus 15-jähriger Praxis, die eine Annäherung an Indikationen durchaus erlauben.

Auslandsmaßnahmen werden nach wie vor häufig im Sinne eines „Finalen Rettungskonzeptes“ am Ende einer langen Reihe von Interventionen in der Hoffnung auf ein Wunder eingesetzt. Die teils verblüffenden Erfolge in dieser Arbeit geben denn auch begründeten Anlass, zu hoffen und sich zu wundern. Gleichwohl stellen sich die guten Ergebnisse sinnvoller individualpädagogischer Interventionen nicht als Folge von Zufällen und göttlichem Wohlwollen, sondern als Ergebnis hochprofessionalisierter Hilfeldkompositionen ein. „Wunder“ stellen sich dann ein, wenn beispielsweise besonders „betreuungsresistente“ Adressaten eine solche Hilfe tatsächlich annehmen und nutzen.

Die folgende lose Sammlung beispielhafter und typischer Zuweisungsbegründungen und Betreuungsbedingungen ist nicht vollständig, vermag jedoch einen Eindruck von den Erwartungen an die Hilfeform und einen Überblick geben:

- Häufig genannte Zuweisungsbegründungen
 - Bindungsstörungen / „Beziehungslosigkeit“,
 - gehäuftes Entweichen,
 - problematische Peer-Group,
 - Suchtmittelmissbrauch,
 - Delinquenz,
 - Folgen von physischer, psychischer, sexueller Gewalt,
 - Folgen von Unterversorgung,
 - „Nachreifung“,
 - „fehlende Gruppenfähigkeit“,
 - akute oder bereits lang andauernde Gefährdungszustände.
- Betreuungsbedingungen, denen positive Wirkungsmöglichkeiten unterstellt werden
 - „Weglauf-Sperre“ durch Sprach- und logistische Barrieren,
 - Reizarmut,
 - geringe Bevölkerungsdichte,
 - große Entfernung / Schnitt zum Herkunftsmilieu,
 - exklusives Beziehungsangebot,
 - fremder, verunsichernder Kulturkreis,

- ursprüngliche, einfache Lebensbedingungen, die zur Befriedigung von Grundbedürfnissen die Mitarbeit der Jugendlichen erfordern und das Einfordern dieser Mitarbeit plausibel und notwendig erscheinen lassen.

Erscheint eine Auslandsmaßnahme als geeignete Intervention, erfolgt im Rahmen der Hilfeplanung die Projektauswahl in der Regel weniger nach länderspezifischen Kriterien, sondern eher danach, wo „geeignete“ Betreuer leben. Das heißt: Leute, nicht Länder sind entscheidend. Das heißt auch: „Was und wen braucht der Jugendliche?“ Und dann erst: „Wo ist das?“ Grundsätzlich hängt die Entscheidung für eine Hilfe von vielen Variablen ab und ist immer auch sehr geprägt durch die persönlichen Einschätzungen, Vorlieben und Vorerfahrungen der beteiligten Fachkräfte.

Ob denn aber, und wenn ja, **was** denn nun wirkt oder warum eine Intervention möglicherweise nicht wirkt, zählt nach wie vor zum nicht wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisbereich. Trotz der Tatsache, dass Wirkungszusammenhänge in den Hilfen zur Erziehung nicht programmierbar und nicht linear erklärbar sind, dass statt dessen Wirkungszusammenhänge lediglich kausal vermutet werden können und wir uns, auch bei Anwendung wissenschaftlicher Forschungsmethoden, lediglich an die Wirklichkeit annähern können, besteht großes Interesse seitens der Praxis, fundierte wissenschaftliche Wirksamkeitsuntersuchungen zu unterstützen. Wünschenswert wäre meines Erachtens eine interdisziplinär angelegte Studie mit deutlichem Schwerpunkt auf soziologischen Fragestellungen, die sich unter anderem auf bislang unterstellte Wirkfaktoren konzentriert. Dabei sollte die Adressaten-Perspektive nicht ausgespart werden und die betroffenen Kinder und Jugendlichen selbst zu Wort kommen dürfen. Dies ist ein unbestreitbares Manko der ansonsten zum Zeitpunkt ihres Erscheinens wegweisenden Studie von Klawe und Breuer aus dem Jahre 1998.¹

Kritisch anzumerken bleibt auf der Qualitätsebene „Indikatoren und Betreuungsbedingungen“, dass bei der Arbeit mit strafrechtlich in Erscheinung getretenen Jugendlichen die Verantwortbarkeit einer Hilfe im Ausland generell überprüft werden muss, wenn sich weitere strafrechtlich relevante Vorkommnisse im Ausland ereignen. In solchen Fällen müssen eine rechtzeitige Rückführung nach Deutschland und eine Zuführung in andere Systeme erfolgen, um die Gastländer sowie die diplomatischen Beziehungen nicht über Gebühr zu strapazieren. Bei der Auswahl von Projektstellen im Ausland für die oben genannte Zielgruppe müssen die Bedingungen für den „worst case“ (Verfolgung und gegebenenfalls Aburteilung von Straftaten mit allen Konsequenzen) im Vorfeld eruiert und allen Beteiligten transparent gemacht werden.

Kritisch zu hinterfragen sind meiner Ansicht nach ebenso Auslandsaufenthalte für jüngere Kinder, da die zeitweilige Verlagerung des Lebensmittelpunktes in eine anderssprachige und unbekannte Gesellschafts- und Kulturform schon generell eine große Herausforderung, Verunsicherung und Belastung bedeutet. Daher sollte eine derart einschneidende Interventionsform jungen Menschen vorbehalten bleiben, denen eine solch rigore Trennung aufgrund der lebensgeschichtlichen Erfahrungen, zu denen auch das Lebensalter und die damit verbundenen Entwicklungsstufen, Bedürfnisse und Fähigkeiten gehören, zuzumuten ist.

¹ Klawe/Breuer, „Zwischen Alltag und Alaska“

Qualitätsebene institutioneller und organisatorischer Rahmen

Grundsätzliche Empfehlungen für die sinnvolle Gestaltung eines organisatorischen Rahmens individualpädagogischer Maßnahmen im Ausland können der Selbstverpflichtungserklärung SVE des Bundesverbandes Erlebnispädagogik e.V. entnommen werden. Auf den folgenden Aspekt möchte ich hier noch etwas näher eingehen:

Koordination

Die Sicherstellung der fachlichen Begleitung der Projektarbeit im Gastland muss über eine ausreichende Präsenz der Koordination erfolgen. Im Idealfall unterhält der Träger im Land eine ständige Vertretung vor Ort. Dies ist allerdings nur für solche Einrichtungen finanzierbar, die über ein entsprechend großes Angebot an Plätzen in einem Gastland verfügt. Grundsätzlich kann ein hohes Niveau durch ausreichend enge zeitliche Intervalle bei den Projektbesuchen gewährleistet werden. Was dabei als ausreichend zu bezeichnen ist, hängt vom Betreuungsauftrag, der aktuellen Betreuungssituation, vom Kompetenzprofil und der Erfahrung der Betreuer sowie anderen, qualitätsstiftenden und -fördernden Komponenten ab (zum Beispiel Supervisionsmöglichkeiten, Teamarbeit und kollegiale Beratung im Gastland). In den meisten Fällen haben sich Zeitintervalle für die Besuche der Koordination vor Ort im Rahmen von circa drei Monaten als sinnvoll erwiesen.

Unabhängig davon, ob die Koordination von Deutschland aus oder vor Ort erfolgt, sind ausreichende Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse über die Verwaltungs- und Gesetzensvorgaben des Gastlandes unabdingbar. Idealerweise werden fachliche, soziale, kulturelle und politische Kontakte und Kooperationen gesucht und gepflegt, um die Arbeit der Einrichtung im Gastland zu verankern. Bei der Arbeit mit Betreuern aus dem Gastland sind der Austausch und die Förderung des Verständnisses für die unterschiedlichen Kulturen in geeigneter Weise sicherzustellen.

Mit der Häufung von Betreuungsstellen in einer einzelnen Region wurden in der Vergangenheit zum Teil kritische Erfahrungen gemacht.

Qualitätsebene Ausbildung und Qualifizierung von Betreuern

Wie bereits eingangs erwähnt, qualifizieren grundständige Ausbildungsgänge in der Regel nicht oder nicht ausreichend für das Anforderungsprofil von Betreuern in individualpädagogischen Maßnahmen. Bislang werden die daraus entstehenden Lücken sehr unterschiedlich, kreativ und zunehmend professionell gelöst. So sind in letzter Zeit verstärkt einrichtungsinterne Curricula zu Auswahl, Einarbeitung und Qualifizierung von Betreuern entstanden. Im Bereich Nordrhein-Westfalen verfügen einige wenige Einrichtungen sogar mittlerweile über eigene Schulungszentren und Ausbildungsprogramme. Leider bieten Schulen, Fachhochschulen und Universitäten in den grundständigen Ausbildungsgängen bislang keine entsprechenden Schwerpunkte an.

Aktuelle Schwerpunkte zur Weiterentwicklung

Viele der im Folgenden angesprochenen Aspekte/Schwerpunkte berühren Qualitätsebenen, die nicht ausschließlich und speziell für den Bereich individualpädagogischer

Maßnahmen relevant sind. Vielmehr wird jedem der genannten Aspekte eine generell wertvolle, positive Wirkung im Bereich der erzieherischen Hilfen unterstellt. Aufgrund der in der Regel zugespitzten, kritischen Lebenssituation der Kinder und Jugendlichen vor Beginn einer individualpädagogischen Maßnahme sowie aufgrund der exponierten Durchführungsbedingungen dieser Hilfen erlangen diese Qualitätsaspekte jedoch eine besondere Bedeutung.

Die hier vorgestellten Schwerpunkte werden teilweise bereits von Mitgliedseinrichtungen des Bundesverbandes Erlebnispädagogik praktiziert und sind als Qualitätskriterien einzustufen.

▪ **Schwerpunkt Eingangsdiagnostik / systemisches Denken**

Eine sorgfältige Eingangs-Diagnostik, verstanden im Sinne einer aktuellen Standort-Bestimmung unter Einbeziehung der lebensgeschichtlichen Realität und im Hinblick auf transparent und allumfassend formulierte Zielsetzungen, ist eine unverzichtbare Grundlage zur Konzeptentwicklung einer individuellen Hilfe. Sie ist dialogisch in gemeinsamer Steuerungsverantwortung freier und öffentlicher Träger der Jugendhilfe anzusiedeln. Häufig werden aufgrund einer zugespitzten Lebenssituation und dem damit verbundenen Handlungsdruck für alle Beteiligten schnelle Lösungen favorisiert, die jedoch nicht unbedingt die sinnvollsten sind.¹ Verantwortliche Konzeptentwicklung geht hier in vielen Fällen mit bewusster Entschleunigung einher.

Vor Beginn einer individualpädagogischen Maßnahme ist den betroffenen Kindern und Jugendlichen vieles noch unklar, jedoch eines sehr bewusst: Ihre Schwächen und Defizite sind so häufig Thema in Klassenkonferenzen, Familienstreitigkeiten, Helferkonferenzen und Planungsgesprächen gewesen, dass sie genau wissen, was sie nicht können beziehungsweise in welchen Punkten sie den Anforderungen ihres Umfeldes nicht genügen. Verstärkt wird dies durch eine immer noch häufig defizitär orientierte Diagnostik in Kinder- und Jugendpsychiatrien, in denen der Adressatenkreis solcher Hilfen fast ausnahmslos mindestens einmal untergebracht gewesen ist.

Der konsequente Blick auch auf Ressourcen und Talente sowie das gemeinsame Bemühen von Pädagogen und Jugendlichen, diese zu erkennen und für eine positive Entwicklung zu nutzen, eröffnet Wege aus diesem Dilemma.

Für diesen Aspekt sowie für die Herauslösung der Jugendlichen aus der Alleinverantwortung für Störungen in den Systemen wie Familie, Schule, Heimgruppe, halten systemische Denk- und Handlungsansätze große Hilfen für die Praxis bereit. Sie erlauben es, die Jugendlichen trotz des sehr individuellen Arbeitsansatzes nicht isoliert zu betrachten, sondern sie als ein Teil von Ganzheiten zu begreifen. Systemische Sichtweisen zollen der Tatsache Respekt, dass die Jugendlichen zwar allein im Projekt leben, aber dennoch neben ihrer persönlichen lebensgeschichtlichen Erfahrung ihre Freunde, Familien sowie generationenübergreifende Familienthemen als unsichtbares Gepäck mit sich tragen.

¹ vgl. Lorenz, 2004 in Be-trifft, „Die Geschichte mit dem Karussell“

▪ **Schwerpunkt Schnittstellen-Management**

Erfahrungsgemäß stellen die folgenden Fragen kritische Schnittstellen sowohl für den kurz- als auch für den langfristigen Erfolg einer Maßnahme dar:

- Was passiert mit dem Herkunftssystem, während sich die Jugendlichen im Projekt befinden?
- Wie werden Entwicklungen und neu gewonnene Erkenntnisse zwischen Jugendlichen und Herkunftssystem kommuniziert?
- Wie können die Erkenntnisse nach der Projektzeit in den Alltag der Jugendlichen oder der Jugendlichen und ihrer Familien integriert werden?

Die Teilnahme an einer Auslandsmaßnahme verändert nicht nur das Leben der betroffenen Kinder und Jugendlichen, sondern auch das Gefüge im Herkunftssystem spürbar. Wenn die Projektzeit dazu genutzt werden kann, um mit der zurückgebliebenen Familie die im Konfliktfall wirksamen Aspekte zu analysieren, auszuwerten und – im Idealfall – zu verändern, wird zwei bedeutenden Aspekten Rechnung getragen:

- Die Jugendlichen erleben, dass sie nicht mehr die alleinige Verantwortung für Konflikte zugeschrieben bekommen; das Herkunftssystem übernimmt durch seinerseits initiierte Veränderungen sichtbare Verantwortung für die vormals konflikthafte Familiensituation.
- Die Qualität des Kontakts oder des Zusammenlebens nach der Projektzeit kann tatsächlich verbessert werden.

Dieser Prozess muss durch eine angemessene, kreative Kommunikation zwischen Jugendlichen und Herkunftssystem in Bewegung gehalten werden. Hierzu können neben den üblicherweise möglichen Telefonaten und Briefen gegenseitige Besuche während der Projektzeit, gegenseitige Übermittlung von Videoaufnahmen oder Ähnliches zählen.

Eine positive Entwicklung von Jugendlichen nach Deutschland und/oder in das Herkunftssystem zu transferieren, bleibt eine der größten Herausforderungen in Auslandsprojekten. Sie ist nicht pauschal konzeptionell zu lösen. Hier bewegt sich die Praxis an äußerst empfindlichen Schnittstellen, an denen die Arbeit und die Mühen einer gesamten Projektzeit wieder zerbrechen können. Aus diesem Grund ist eine sorgfältige Vorbereitung genauso wichtig wie die erfolgreiche Projektgestaltung im Gastland. Eine besondere Bedeutung kommt hier einer größtmöglichen Einbeziehung der Jugendlichen in die Planung sowie einer hohen Transparenz bezüglich der zukünftigen Lebensbedingungen, Betreuungspersonen etc. zu.

▪ **Schwerpunkt Partizipation**

Kinder und Jugendliche, die in vielerlei Hinsicht Gewalt erfahren haben – physische und psychische Gewalt, Vernachlässigung –, und Kinder, die die Hilflosigkeit ihrer Eltern und die Grenzen sozialisierender Systeme erleben mussten, entwickeln in der Regel irgendwann im Laufe ihres jungen Lebens deutliche Verhaltensauffälligkeiten. Damit wird ein Kreislauf eingeleitet, in dessen weiterem Verlauf in der Regel sie es fortan

sind, die „übrig“ bleiben und an denen die Frage der Schuldigkeit an desolaten Familien- oder Gruppensituationen festgemacht wird.

Diese Kinder haben keine Erwachsenen als Gegenüber, die in der Lage sind, sie anzunehmen, sie auszuhalten, sie sinnvoll zu begrenzen, sie zu unterstützen auf ihrem Weg in ein verantwortliches Erwachsenen-Leben. Stattdessen haben sie entweder zu viel oder zu wenig von Etwas: ein zu viel an Kontrolle, zu viel Willkür oder aber zu wenig Kümmern, zu wenig Zuwendung, zu wenig qualitativ verbrachte Zeit und somit wiederum ein Zuviel, nämlich quasi ein Zuviel an Nichts. Die Entwicklung gerät nachhaltig aus dem Gleichgewicht. Die Bemühungen zur Wiedererlangung von Gleichgewicht und Ausgewogenheit ruft ihrerseits heftige Bewegungen in den beteiligten Systemen hervor, die, einmal in Schwung gekommen, sich durchaus verselbstständigen können – alles scheint außer Kontrolle zu geraten. Spätestens an diesem Punkt erlangen begrenzende, kontrollierende Maßnahmen und die Einbindung in totale Institutionen wie geschlossene Unterbringung aus verständlichen Gründen Bedeutung. Auch die „Verabreichung“ einer Auslandsmaßnahme gegen den erklärten Willen der Betroffenen stellt ein gewaltsames Handeln gegen den Betroffenen dar; die Jugendlichen verbleiben in der Situation, mit erheblichem Aufwand ihr persönliches Gleichgewicht wiedererlangen zu wollen. Damit aber wird die Gefahr, dass mehr als nötig kontrolliert und fremdbestimmt wird statt einen angemessenen und fördernden Entwicklungsrahmen bereit zu stellen, immer größer. Gleichzeitig nimmt der Stellenwert von Beteiligung durch Partizipation sowohl im alltäglichen Umgang als auch in der Hilfeplanung in der Entscheidungsfindung proportional ab.

Professionelle Hilfeplanung muss daher immer auch die Grenzen aller beteiligten Systeme und Helfer fokussieren, um die Beteiligung und somit die Motivation von Kindern und Jugendlichen für eine Hilfemaßnahme zu fördern und zum Erfolgsfaktor zu machen.

▪ **Schwerpunkt Schutz aller Beteiligten in einer exponierten Betreuungssituation**

Die Sicherstellung von Grundrechten von Kindern und Jugendlichen, aber auch von Betreuern, ist bislang ein vernachlässigter Aspekt der pädagogischen Praxis, nicht nur in Auslandsprojekten. Zu den Grundrechten der Adressaten zählen neben der Partizipation, die beispielsweise in der UN-Kinderrechtskonvention im § 13 sowie im § 8 SGB VIII näher geregelt ist, vor allen auch die Sicherung einer gewaltfreien Erziehung im Sinne des § 1631 BGB.

Im Januar 2004 setzte sich eine von 12 Fachverbänden ausgerichtete Tagung unter dem Titel „Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in Institutionen“ mit dem Themenbereich auseinander. Es ist davon auszugehen, dass Grenzüberschreitungen in der Grauzone von Machtmissbrauch und Zwang sowie Straftaten in allen Formen erzieherischer Hilfen anzutreffen sind. Den Hilfe-Settings im Ausland muss diesbezüglich künftig mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, denn hier arbeiten Betreuer in der Regel mit einem hohen Grad an Eigenverantwortlichkeit und ohne ein Team, welches in der alltäglichen Arbeit beobachten, entlasten und mit steuern könnte. Die Einrichtungsleitungen und Koordinatoren sind in der Regel nicht täglich persönlich präsent.

Zur Sicherung von Grundrechten bedarf es geeigneter Instrumente, wie zum Beispiel eines spezifischen Beschwerde-Managements, dessen Implementierung allerdings eine beschwerdestimulierende und -offene Einrichtungskultur voraussetzt. Ein solches Instrument sichert nicht nur die Rechte von Kindern und Jugendlichen vor übergriffigen Verhaltensweisen, sondern schützt auch die Mitarbeiter und Betreuer einer Einrichtung. Es hilft, gewaltfreie Interventionen zu sichern, Eskalationen vorzubeugen und ein Klima von Sicherheit und Schutz herzustellen. Es wird jedoch spannend sein, in der Praxis den Widerspruch zwischen der Installation eines starken und wirkungsvollen institutionellen Beteiligungs-Instruments und einer bewusst ent-institutionalisierten Betreuungsform aufzulösen.

Schlussbemerkung und Ausblick

Wohl kaum ein anderer Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich in den letzten 12 Jahren so rasant entwickelt wie die individualpädagogischen Maßnahmen im In- und Ausland. Sie sind angetreten, auch für Kinder und Jugendliche in ausweglos erscheinenden Betreuungssituationen Angebote zu konzipieren und dabei den Fokus auf die lebensgeschichtliche Individualität der Adressaten zu richten. Wenn wir die für jede Pionierphase typischen Sackgassen und Irrwege betrachten, so sind es derer sicher nicht mehr gewesen, als man üblicherweise erwarten darf. Proportional entgegengesetzt verhält es sich jedoch mit der erfolgreichen Entwicklung und Umsetzung von Konzepten aus und für die Praxis – Selbstevaluationen der Mitgliedseinrichtungen des Bundesverbandes ergeben immerhin eine Erfolgsquote von nahezu 70 Prozent in allen Projekten.

Eine sorgfältige Planung und professionelle Durchführung von Auslandsmaßnahmen erhöhen zweifelsfrei die Erfolgsaussichten dieser Hilfeform enorm. Wir dürfen uns allerdings nicht täuschen und annehmen, dass all diese Bemühungen einen erfolgreichen Verlauf zu garantieren vermögen – die Prozesse bleiben von vielen Variablen abhängig, die allenfalls mittelbar oder eben auch gar nicht zu beeinflussen sind. Insofern bleibt das Risiko zu scheitern, potenziell immer bestehen.

Es ist erfreulich, dass die derzeitige Bundesregierung die Chancen und Erfolge von Auslandsmaßnahmen zu würdigen weiß und somit weit davon entfernt ist, diese vergleichsweise junge Hilfeform aus dem gesetzlich gesicherten Interventionsspektrum zu streichen. Um den Bestand der Hilfeform jedoch langfristig fachlich weiterzuentwickeln und politisch unabhängig zu sichern, sollte in naher Zukunft eine wissenschaftlich fundierte Erhebung zu Wirkfaktoren und Bedingungen individualpädagogischer Maßnahmen erfolgen. Zu diesem Themenbereich gibt es aus unterschiedlichen Richtungen Vorüberlegungen und Planungen, zum Teil liegen bereits konkrete Studiendesigns vor. Darüber hinaus bleiben alle Beteiligten gefordert, die fachliche Weiterentwicklung auf ihrer Verantwortungs-Ebene voran zu bringen. Der Bundesverband Erlebnispädagogik wird dies weiterhin im Rahmen seiner Möglichkeiten mit seinen Mitgliedseinrichtungen aktiv gestalten.

Literatur und Quellen

AFET, Veröffentlichung 63/2004, Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in Institutionen, Hannover 2004

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Entwurf eines Gesetzes... zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, Berlin, 2004

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, KICK, Berlin, 2005

Bundesrat, KEG, Berlin, 2004

Bundesverband Erlebnispädagogik e.V., Selbstverpflichtungserklärung SVE, Köln, 1998

Bundesverband Erlebnispädagogik e.V., Arbeitshilfe, Lindau, 2003

Bundesverband Erlebnispädagogik e.V., Stellungnahme zum Gesetzentwurf TAG, Lindau, 2004

Klawe, W./Bräuer, W., Erlebnispädagogik zwischen Alltag und Alaska, Weinheim, 1998

Lorenz, H., Die Geschichte mit dem Karussell, in: Be-trifft Schwerpunktheft Individualpädagogik, Bundesverband Erlebnispädagogik e.V., Lindau, 2004

Wolfersdorf, in: Birtsch (Hrsg.) u. a., Handbuch Erziehungshilfe, Weinheim und München, 2001

Sämtliche Instrumente des Bundesverbandes Erlebnispädagogik sowie aktuelles Datenmaterial aus den Mitgliedseinrichtungen sind über die Homepage einzusehen und herunterzuladen unter:
www.bundesverband-erlebnispaedagogik.de.

Forum 3: § 8a, § 61 ff, § 42 SGB VIII – Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl

§ 8a SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, § 61 ff. SGB VIII – Schutz der Sozialdaten

JOHANNES SCHMITT-ALTHAUS

Leiter des Beratungszentrums West, Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart

Ich begrüße Sie alle herzlich und möchte kurz etwas zu meiner Person sagen: Ich leite in Stuttgart ein Beratungszentrum, das eine Einrichtung des Jugendamtes ist. Beratungszentrum nennt es sich deswegen, weil wir einerseits Aufgaben haben, die in anderen Städten der Allgemeine Sozialdienst leistet. Andererseits haben wir diese Aufgaben mit denen der Erziehungsberatung und der wirtschaftlichen Hilfe zusammengefasst, so dass wir in vollem Umfang Leistungsträger sein können und selbst Leistungen in Form der Beratung, der Hilfe und Unterstützung erbringen. Diese Besonderheit ist der Hintergrund meines Vortrags.

Dieses Forum beschäftigt sich mit dem § 8a SGB VIII und allen weiteren Paragraphen, die im KICK etwas zum Kinderschutz aussagen. Ich selbst bin Pädagoge, daher werde ich nicht die neuen Paragraphen in den Mittelpunkt stellen, sondern versuchen, aus der Entwicklung des Kinderschutzes abzuleiten, welche Anforderungen sich hieraus für den Gesetzgeber ergeben. Gibt es überhaupt Anforderungen, etwas zu verändern, und wenn ja, welche Qualität sollten diese Veränderungen haben?

- Ich mache dazu einen Umweg über eine kurze Bestandsaufnahme zum Kinderschutz.
- Des Weiteren geht es mir darum, die Professionalisierung des Kinderschutzes ansatzweise zu umreißen. Welche wichtigen Erfahrungen gibt es dazu und welche Anforderungen sind für die zukünftige Entwicklung des Kinderschutzes daraus abzuleiten?
- Wie hat sich das im § 8a niedergeschlagen? Welche möglichen Alternativen gibt es?
- Zum Schluss ein Informationsteil zum Thema Datenschutz, der den Kinderschutz begleitet und ergänzt.

Bestandsaufnahme des Kinderschutzes

Das Thema Kinderschutz und die Diskussionen um dieses Thema, auch die zur Veränderung der Kinderschutzparagraphen im KJHG, waren von dramatischen Einzelfällen geprägt (**Abbildung 1**). In diesem Zusammenhang wurden die Garantenpflicht und die Garantenstellung von sozialpädagogischen Fachkräften deutlich. Es wurden Sozialarbeiter zur Rechenschaft gezogen, die bei Jugendämtern, aber auch bei freien Trägern gearbeitet hatten. Wir in Stuttgart hatten so einen Fall und haben daraus gelernt.

Zur Bestandsaufnahme gehört natürlich auch die rechtliche Grundlage. Wir konnten Kinderschutzaufgaben mit den vorhandenen rechtlichen Grundlagen leisten, ohne damit eingeschränkt zu werden. Ich denke, die rechtlichen Grundlagen hatten immer die Möglichkeit geboten, die Praxis vor Ort in einer Art und Weise zu entwickeln, die den Anforderungen eines modernen Kinderschutzes genügten. Eine solche Anforderung ist, dass Kinderschutz in der Jugendhilfe zuerst mal als eine Sozialleistung verstanden wird, also der Schutzauftrag mit den Mitteln des Sozialrechts ausgefüllt wird. Erst wenn das nicht mehr greift, sind auch kontrollierende und möglicherweise sanktionierende Interventionen möglich.

Kinderschutz - Bestandsaufnahme

- Dramatische Einzelfälle
- Rechtliche Grundlagen und Grenzen
- Kommunale Gestaltungsverantwortung
- Rolle des Jugendamtes
- Kinderschutz durch andere Leistungsbereiche der Jugendhilfe?
- Fachliche Entwicklungen

Abbildung 1

© Johannes Schmitt-Althaus, Jugendamt Stuttgart

Eine Grenze gab es an der Stelle, wo wir in der Praxis der Sozialarbeit immer wieder erlebten, dass Kinder durch ihre Eltern geschlagen, missbraucht, misshandelt wurden, die Eltern trotz aller Bemühungen nicht zur Zusammenarbeit bereit waren und wir dann in Situationen kamen, wo es auch erforderlich wurde, unmittelbar persönlichen Schutz auszuüben. Dafür gibt es innerhalb des KJHG bisher keine rechtliche Grundlage. Wir begründeten die Eingriffe dann immer mit dem Strafgesetzbuch, mit der Notwendigkeit der Nothilfe.

Die kommunale Gestaltungsverantwortung für die Ausführung des Kinderschutzes ist deutlich. Das hat dazu geführt, dass es große Differenzen gibt, auch in den fachlichen Standards, die jeweils in den Kommunen realisiert werden. Es gibt auch im näheren Umkreis in Baden-Württemberg große Unterschiede, mit welchen Ansprüchen und mit welcher Professionalität in diesem Bereich gearbeitet wird. Ich möchte damit nicht sagen, dass das eine besser und das andere schlechter ist. Es gibt einfach diese großen Unterschiede und somit kann es auch immer passieren, dass aufgrund dieser Unterschiede Kommunikationsprobleme auftreten und manchmal beim Umzug von Menschen durchaus auch Informationen verloren gehen, die für den Schutz des Kindes notwendig wären. Da stellt sich für mich immer wieder die Frage, inwieweit der Gesetzgeber zu einer Vereinheitlichung beitragen kann.

Die Rolle des Jugendamtes habe ich vom Grundsatz her schon ausgeführt. Für die Praxis heißen Wächteramt und Schutzauftrag, dass wir möglichst motivierend auf Menschen zugehen, die diese Kinderschutzprobleme in ihrer Familie haben. Das heißt, wir versuchen, sie zu überzeugen, von den Mitteln und Chancen des Sozialrechtes Gebrauch

zu machen, also vom § 27 „Hilfen zur Erziehung“ und den anderen Möglichkeiten, die uns das Jugendhilferecht gibt. Erst wenn diese Hilfen nicht mehr wirksam sind oder auch nicht angenommen werden, schlagen wir vor, gemeinsam zum Gericht zu gehen, es gemeinsam anzurufen, um eben die nächste Instanz entscheiden zu lassen, was mit dem Kind geschehen soll.

Wir hatten in der Vergangenheit eine andere Praxis. Wir hatten die Anrufung des Familiengerichtes als Drohung ausgesprochen: „Wir gehen jetzt zum Gericht und holen uns das Sorgerecht“. Das ist so eine übliche Sprache unter Sozialarbeitern gewesen, wie die ähnliche Formulierung: „Jetzt ist eine Maßnahme erforderlich“ und Ähnliches. Wir versuchen also, von diesen Begrifflichkeiten wegzukommen. Auch in solchen kritischen familiären Situationen kann durchaus die Idee der „Erziehungspartnerschaft“ wegweisend bleiben. Wir reißen in diesen Fällen die Entscheidung nicht selbst an uns oder tun so, als ob wir das könnten, sondern markieren sehr deutlich den Übergang zum Gericht.

Beim Kinderschutz durch andere Leistungsbereiche der Jugendhilfe beobachte ich, dass beispielsweise in Kindertagesstätten, in Beratungsstellen oder im Jugendhaus Kinderschutz allmählich zum Thema werden kann oder geworden ist und dass diese Institutionen das Thema eigentlich noch nicht angemessen wahrnehmen. So ist wenigstens die bisherige Praxis und erst langsam kümmert man sich über den eigenen Rahmen hinaus, wenn es Kindern oder Jugendlichen tatsächlich schlecht geht.

Professionalisierung des Kinderschutzes

Wenn Sie schon längere Zeit in der Praxis stehen, ist Ihnen in Erinnerung, dass die Jugendhilfe über lange Jahre mit Themen wie „sexueller Missbrauch“ nicht gut umgegangen ist, das Problem manchmal gar nicht wahrgenommen hat. Erst in den 80er Jahren wurde es zum Thema. Sexueller Missbrauch wurde enttabuisiert, angemessene Hilfen entwickelt (**Abbildung 2**).

Professionalisierung des Kinderschutzes

- Enttabuisierung und Erforschung von Kinderschutzthemen
- Institutionelle Veränderungen und Vorgaben
- Standardisierung von Diagnostik und Verfahren
- multiprofessionelle Zugänge und Vernetzung

Abbildung 2

© Johannes Schmitt-Althaus, Jugendamt Stuttgart

Es gibt auch heute Themen, die noch unzureichend aufgegriffen werden, eines davon ist die Kinderschutzfrage bei Kindern von psychisch kranken Eltern. Damit gehen wir noch nicht genügend professionell um, obwohl wir sehr genau wissen, dass hier eine Kinderschutzproblematik vorliegt. Ein anderes Thema aus der Entwicklungspsychologie und der Bindungsforschung: Inwieweit ist die Jugendhilfe in der Lage, die Bindung zwischen Eltern und Kindern zu erkennen und daraus auch im Sinne des Kinderschutzes Schlüsse zu ziehen?

Institutionelle Veränderungen und Vorgaben hängen sehr davon ab, wie jeweils die Gemeinden und Kommunen es ermöglichen, beispielsweise Kinderschutzzentren aufzubauen oder inwieweit auch innerhalb der Institution Jugendamt Veränderungen eingeleitet werden, auch im Zusammenhang damit, ob es für die Diagnostik im Kinderschutz Instrumente und Verfahren gibt. Auch darin liegt eine eigene Problematik, auf die ich später noch einmal kommen werde.

Die Kinderschutzthematik ist heute keine Thematik mehr einer einzelnen Institution, sondern – wenigstens für Stuttgart kann ich das so behaupten – eine Aufgabe von verschiedenen Professionen und Institutionen im Zusammenwirken. Erst so wird Kinderschutz tatsächlich möglich. Netzwerkarbeit zur Sicherung von Kindern ist hier das Stichwort; wir können mit dem Hilfeangebot sehr viel wirksamer landen, wenn tatsächlich viele verschiedene Fachleute im Umfeld der Familie diese entsprechend motivieren und bei der Umsetzung mitwirken.

Anforderungen an die Weiterentwicklung

Aus diesen Bemerkungen heraus ergeben sich einige Anforderungen an die Weiterentwicklung des Kinderschutzes (**Abbildung 3**).

Es stellt sich die Frage, inwieweit der Schutzauftrag der Jugendhilfe konkretisiert werden muss, sowohl der für das Jugendamt selbst als auch für die anderen Institutionen der Jugendhilfe.

Anforderungen an die Weiterentwicklung	
▪ Konkretisierung des Schutzauftrags ▪ Sozialleistungsträger Jugendamt ▪ JA als Schnittstelle zu anderen Institutionen des Kinderschutzes ▪ Schutzauftrag anderer Leistungsbe- reiche	▪ Datenschutz als Bedingung ▪ Anhaltspunkte für den Fall, das Verfahren und die Aufgaben- verteilung ▪ Kooperationsvereinbarungen ▪ Verfahren und Diagnoseinstru- mente

Abbildung 3

© Johannes Schmitt-Althaus, Jugendamt Stuttgart

Das Jugendamt ist Sozialleistungsträger. Jugendamt ist eben nicht alleine der Kostenträger, sondern es ist Leistungsträger, das heißt, das Finanzieren von Hilfen ist immer mit einer entsprechenden sozialpädagogischen Fachlichkeit verbunden, mit der Hilfeplanung, mit der Begleitung der Hilfe. Entsprechend verhält es sich auch mit Kinderschutzaufgaben. Sie werden sozialpädagogisch gestaltet und mit Leistungen der Jugendhilfe verknüpft. Kinderschutzarbeit und Wächteramt können aus meiner Sicht nie eine Aufgabe sein, die sich sozusagen wieder in Richtung polizeiähnlicher Interventionen entwickelt, sondern sie muss immer mit der sozialrechtlichen Perspektive verbunden sein.

Das Jugendamt ist eine wichtige, zentrale Institution des Kinderschutzes. Es stellt eine Schnittstelle zu anderen Institutionen des Kinderschutzes dar. Daher muss rechtlich ge-

regelt sein, wann und wie Polizei oder Familiengericht eingeschaltet werden sollen. Diese Schnittstellenaufgabe muss kontrollierbar sein, auch durch die Betroffenen selbst.

Auch andere Leistungsbereiche haben einen Schutzauftrag. Es ist eine Aufgabe, die unbedingt wahrzunehmen ist. Ich habe Kindertagesstätten genannt. Wenn dort Kinderschutzfragen deutlich werden, müssen die Einrichtungen sich darum kümmern, zuerst in eigener Verantwortlichkeit und mit den eigenen fachlichen Mitteln. Für andere Arbeitsfelder gilt entsprechendes.

Es wird immer wieder bemängelt, dass der Datenschutz Kinderschutz verhindern würde. Datenschutz ist jedoch für den Kinderschutz auftrag eine ganz wichtige Bedingung. Ohne Datenschutz würde Kinderschutz überhaupt nicht funktionieren. Letztlich gelingt die Motivation der Menschen nur dann, wenn eine Vertrauensebene aufgebaut werden kann und die Hilfen, die angeboten werden, eben auch freiwillig angenommen werden können.

Es gibt die Diskussion: Wann ist denn ein Fall ein Fall für den Kinderschutz? Dafür müssen unbedingt Indikatoren, Verfahren existieren. Kann es ein Verfahren eines Jugendamtes alleine sein oder muss es in einem kollegialen oder multiprofessionellen Zusammenhang mit anderen Einrichtungen entstehen?

Zum Thema Kooperationsvereinbarungen verweise ich auf unsere Bemühungen in Stuttgart um die Zusammenarbeit mit verschiedenen Trägern der Jugendhilfe. Ein Beispiel für eine Kooperationsvereinbarung ist die mit unserem für den Sozialraum tätigen Träger für Hilfe zur Erziehung. Wir haben vereinbart, die sozialpädagogische Verantwortung, auch für Kinderschutzfragen, zuerst mal beim Träger zu belassen, und wir haben die Bedingung beschrieben, wann die Einbeziehung/Abgabe an das Beratungszentrum in der Funktion des Jugendamtes zu leisten ist. Außerdem verweise ich auf das Verfahren und Diagnoseinstrument „Stuttgarter Kinderschutzbogen“¹.

Ich denke, dass die Art und Weise, wie die Diagnose erfolgt, ganz entscheidend zur Wirksamkeit beiträgt: Ist es ein Ankreuzverfahren oder ist es ein Verfahren, das eben auch von vornherein signalisiert, dass es ganz unterschiedliche Quellen gibt, die zusammenzuführen sind, also kein Multiple-Choice-Verfahren, sondern Kriterien in Form von Check-Listen, die differenzierte, prozesshafte Beschreibungen vorsehen? Wie nehme ich tatsächlich die Kinderschutzproblematik in dem Einzelfall wahr? Wie bewerte ich das und wie organisiere ich das kommunikative Verfahren der Bewertung? Gelingt es dabei schon, Verantwortlichkeit für die Sicherung des Kindeswohls mit mehreren Fachkräften und möglichst schon mit den Betroffenen selbst zu teilen?

Neuer § 8a SGB VIII

Der § 8a formuliert, dass es gewichtige Anhaltspunkte geben muss, nach denen man tätig wird (**Abbildung 4**). Diese gewichtigen Anhaltspunkte sind nicht näher definiert.

¹ Beschrieben in: Die Verantwortung der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls. Dokumentation der Fachtagung am 29.-30.11.2001 in Berlin. – Berlin: Verein für Kommunalwissenschaften e.V., (2002)

Sie sind Thema der Risikoeinschätzung, eines Klärungsprozesses, an dem Fachkräfte und Betroffene möglichst zu beteiligen sind. Der § 8a übernimmt damit zentrale Erfahrungen der Kinderschutzarbeit der letzten Jahre. Im Kontrast dazu steht die bayerische Variante (KEG) mit dem § 50a Absatz 4.

Für wichtig halte ich auch, dass im § 8a nach der Pflicht zur Informationsgewinnung und der Risikoabschätzung das Anbieten von Hilfen im Vordergrund steht. Es muss zuerst einmal versucht werden, die Eltern zur Hilfe zu motivieren. Erst wenn Jugendhilfe blockiert wird, soll das Familiengericht angerufen werden. In dringenden Notfällen gibt es die neu geregelte Inobhutnahme.

Neuer § 8a SGB VIII und die Folgen	
▪ Gewichtige Anhaltspunkte ▪ Pflicht zur Informationsgewinnung ▪ Risikoabschätzung im Fachteam ▪ Einbeziehung der Eltern und des Kindes ▪ Anbieten von Hilfen ▪ Vereinbarungen mit Trägern, Einrichtungen	▪ Anrufung des Familiengerichtes, Inobhutnahme ▪ Einschaltung anderer Institutionen des Kinderschutzes ▪ <i>Kritisch:</i> Recht von Kindern auf Schutz ▪ <i>Kritisch:</i> Tenor zur Rolle des Jugendamtes ▪ alternativer § 8a

Abbildung 4

© Johannes Schmitt-Althaus, Jugendamt Stuttgart

Für problematisch halte ich an dem jetzt vorliegenden § 8a die prominente Stellung des Paragraphen gleich am Anfang des allgemeinen Teils des KJHG. Wir hätten es besser gefunden, wenn dieser Paragraph nicht damit beginnen würde, die Rolle und die Funktion des Jugendamtes in den Vordergrund zu stellen. Wir haben dazu eine Alternative vorgeschlagen, in welcher Weise man das vielleicht doch noch anders hätte machen können, indem das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz betont wird und von daher noch mal die Rechtsposition der jungen Menschen gestärkt worden wäre.

Datenschutz

Die Änderungen des Datenschutzes sind wahrscheinlich noch am wenigsten bekannt. Aus meiner Sicht werden wichtige und notwendige Regeln neu eingeführt (**Abbildung 5**).

Die Datenerhebung ohne die Mitwirkung der Betroffenen wird ermöglicht. Das war zwar bisher auch möglich, aber hier ist es noch mal im § 62 Absatz 3 ff. explizit genannt und abschließend geklärt.

Die Datenweitergabe an die Mitarbeiter des Jugendamtes zur Abschätzung des Gefährdungsrisikos ist jetzt geregelt. Jugendhilfeeinrichtungen haben damit mehr Sicherheit im Falle des Kinderschutzes, wenn sie selbst nicht ausreichend wirksam werden können.

Datenschutz

- Datenerhebung ohne Mitwirkung des Betroffenen, wenn Schutzauftrag nach § 8a vorliegt - **§ 62 Abs. 3, Nummer 2 d und Nummer 4**
- Datenweitergabe an Mitarbeiter des Jugendamtes zur Abschätzung des Gefährdungsrisikos - **§ 65 Abs. 1 Satz 1 Nummer 3**
- Datenweitergabe an hinzugezogene Fachkraft - **§ 65 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4**

Abbildung 5

© Johannes Schmitt-Althaus, Jugendamt Stuttgart

Schließlich wird die Datenweitergabe an hinzugezogene Fachkräfte geregelt, was für Teamberatungen oder die Fachberatungen notwendig ist.

Das sind neue Normen, die von der Kinderschutzpraxis gefordert und häufig schon Realität waren, die aber bisher keine klare rechtliche Grundlage hatten.

§ 42: Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

HERBERT GRÄßER

Abteilungsleiter, Jugendamt der Stadt Stuttgart

Inobhutnahme (§ 42) beziehungsweise Herausnahme (§ 43) eines Kindes oder Jugendlichen sind im bisherigen Recht zwei Instrumente, um den Schutzauftrag der Jugendhilfe gegenüber Kindern und Jugendlichen im subjektiven Krisenfall und im Falle extremer Gefährdungen des Kindeswohls durch das Handeln der staatlichen Gemeinschaft zu erfüllen.

Sie sind als sozialpädagogische Krisenintervention konzipiert, der Akzent sollte daher schon immer auf den sozialpädagogischen Interventionen unter Berücksichtigung der wesentlichen fachlichen Standards und weniger auf den eingriffsrechtlichen liegen.

In der Regel werden Kinder und Jugendliche in dafür vorgesehene Notaufnahmeeinrichtungen aufgenommen, in wenigen Fällen (zumindest in Stuttgart) auch in HzE-Einrichtungen freier Träger oder – vor allem bei Säuglingen und Kleinkindern – in Bereitschaftspflegefamilien.

Betrachten wir die derzeitige Praxis der Inobhutnahme/Herausnahme, so erkennen wir folgende **Fallkonstellationen**:

1. Kind/Jugendlicher bittet von sich aus, in Obhut genommen zu werden (Selbstmeldung).

Voraussetzung: subjektives Schutzbedürfnis;

Rechtsgrundlage: § 42, Abs. 2 SGB VIII

2. Ein Kind/Jugendlicher wird durch dritte (Polizei) dem Jugendamt zugeführt (Fremdmeldung).

Voraussetzung: unmittelbare Gefährdung des Kindes/Jugendlichen an dem Ort, an dem es aufgegriffen wurde; zum Beispiel Cannstatter Volksfest;

Bisherige Rechtsgrundlage: § 43 SGB VIII

3. Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling bis 16 Jahre

Bisherige Rechtsgrundlage: § 42 SGB VIII in Verbindung mit dem Asylverfahrensgesetz – 16- bis 18-jährige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden bisher in die staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte eingewiesen.

4. „Herausnahme“ von Minderjährigen gegen den Willen der Eltern aus der Familie.

ist im KJHG bisher nicht geregelt, sondern kann nur aufgrund einer richterlichen Entscheidung nach § 1666 und 1666a BGB erfolgen. Oder: Landesgesetze zur Gefahrenabwehr

Voraussetzung: unmittelbare Gefährdung des Kindes/Jugendlichen innerhalb der Familie; keine Kooperationsbereitschaft der Eltern.

Dazu die Geschichte von Pia:

Fallbeispiel einer „Inobhutnahme“ (Schilderung der fallverantwortlichen Sozialarbeiterin): Pia H., geb. 7/2002

„Im Juli 2002 wurde ich durch eine Kollegin der Adoptionsvermittlung und durch die behandelnde Kinderärztin von Pia auf Familie H. aufmerksam gemacht, mit der Bitte, mit dieser Kontakt aufzunehmen und Beratung anzubieten, da hier unter Umständen ein Kinderschutzfall vorliege.

Hintergrund dieser Einschätzung waren zwei vorausgegangene Adoptionen der ersten beiden Kinder der Familie im Kleinkindalter, die von der Kollegin der Adoptionsvermittlung begleitet wurden. Anlass für die Herausnahme des ersten dieser beiden Kinder waren Anzeigen von Nachbarn, die besagten, dass das Kind nicht richtig versorgt wurde. Das zweite Kind wurde freiwillig von den Eltern zur Adoption freigegeben.

Ziel meiner Kontaktaufnahme mit der Familie im August 2002 war, zum einen der Familie die Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten der Jugendhilfe vorzustellen/anzubieten aber auch zu kontrollieren, ob es dem Neugeborenen gut geht.

Ehepaar H. bewohnte zusammen mit der Mutter des Herrn H. eine 2-Zimmer-Wohnung, beide Eltern waren arbeitslos und erhielten Leistungen des Arbeitsamtes.

Bis Januar 2003 erfolgten drei Hausbesuche, die äußerst schwierig waren, da die Eltern sehr misstrauisch und ablehnend reagierten, insbesondere der Vater.

Zu diesem Zeitpunkt war keine akute Gefährdung des Kindes erkennbar, eher eine latente, da beide Eltern und die Großmutter starke Raucher sind und die kleine Wohnung völlig „vernebelten“. Der Vater lehnte eine stationäre Beobachtung des Kindes wegen mangelnder Gewichtszunahme kategorisch ab, obwohl die Kinderärztin dies für erforderlich hielt.

Bis zum September 2003 fanden noch mehrere Kontakte zu den Themen Wohnung, Paarsituation, Perspektiven für die Großmutter in den Räumen des Beratungszentrums statt, die aber keinen regelmäßigen Blick auf Pia zuließen.

Im September 2003 bat die Mutter um einen Termin beim Jugendamt wegen verschiedener Fragen zu Kindergarten etc., nahm diesen und einen nachfolgenden Termin aber nicht wahr. Hinzu kam dann eine Meldung einer Nachbarin im Oktober 2003, die besagte, Pia erhalte zu wenig Förderung durch die Eltern, komme selten an die frische Luft, wirke immer bedrückt. Herr H. konsumiere viel Alkohol, habe seine Frau auch schon geschlagen. Frau H. habe der Melderin gegenüber

gesagt, sie schaffe es alleine nicht mehr und werde sich jetzt „den Kopf zuballern mit Alkohol“.

Daraufhin wurde von mir ein Hausbesuch angekündigt, der mit verbaler und tätlicher Bedrohung der Vaters und schließlich mit einem Rauswurf meiner Person endete. Das Kind lag völlig verschreckt und teilnahmslos auf dem Sofa, wirkte wie erstarrt. Die Mutter äußerte sich selbst gar nicht.

Mit einem erneuten Schreiben an die Familie, wurde nochmals dafür geworben, meine Aufgabe in sachlichem Umgang mit der Familie wahrnehmen zu können, mit dem Hinweis, dass sonst das Familiengericht eingeschaltet werden müsse, da ein Verdacht auf Kindeswohlgefährdung vorliege. Auch dies fruchtete nicht, die Familie antwortete mir schriftlich, dass sie sich vom Jugendamt bedroht fühle und künftig keinerlei Termine wahrnehme bzw. Briefe ungeöffnet zurückschicken werde.

Aufgrund dieser Sachlage und einer nach wie vor nicht auszuschließenden Kindeswohlgefährdung wurde eine Mitteilung gem. § 50 Abs.3 SGB VIII an das Familiengericht gemacht, mit der Bitte, mittels entsprechender Auflagen eine Kooperation der Familie mit dem Jugendamt anzuordnen.

Die Eltern ignorierten den Anhörungstermin bei Gericht und lehnten auch auf eine weitere Aufforderung des Familiengerichts ein Erscheinen bei Gericht ab.

Die Richterin bestellte daraufhin eine Verfahrenspflegerin. Mit dieser zusammen machte ich erneut einen Hausbesuch, unangemeldet, wobei wir wiederum beide beleidigt und des Hauses verwiesen wurden. Das Kind bekamen wir nicht zu Gesicht.

Die Verfahrenspflegerin setzte sich daraufhin unverzüglich mit der Richterin in Verbindung, die sogleich am nächsten Tag im Wege der einstweiligen Anordnung einen Beschluss fasste, wonach den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen und vorläufig auf das Jugendamt übertragen wird. Außerdem wurde bestimmt, dass Pia an das Jugendamt herauszugeben ist, bei Bedarf unter Hinzuziehung der polizeilichen Vollzugsorgane.

Dieser Beschluss wurde unverzüglich unter Hinzuziehung der Polizei vollzogen, da mit erheblichem Widerstand der Eltern zu rechnen war, was letztlich auch zutraf. Die Polizei war mit acht Kräften im Einsatz!“

Während bei den Konstellationen 1-3 sich rechtlich kaum relevante Engpässe ergeben, sieht dies bei der Herausnahme aus der Familie, vor allem gegen den Willen der Eltern, anders aus. Für diesen Schritt hat bisher das Jugendamt keine rechtliche Grundlage im SGB VIII im Sinne einer Eingriffsbefugnis. Dies bedeutet in der Praxis aber – und die folgenden Zahlen veranschaulichen dies –, dass die Fachkräfte sich hier in einem rechtlichen Graubereich befinden, wenn sie eine Herausnahme aus der Familie durchführen. Die bisherige Lösung liegt in der Regel darin, vor der Herausnahme einen Beschluss

des zuständigen Familiengerichts herbeizuführen. Dies ist häufig möglich, aber nicht in jedem Fall zeitlich einzurichten.

Zur Situation in Stuttgart:

Die Übersicht über die Einweisungen und Aufnahmen in den beiden Stuttgarter Notaufnahmehäusern (**Abbildung 1**) zeigt: Ein großer Teil der Kinder wurde vermutlich unter dem Aspekt der „Herausnahme“ aus der Familie in die Notaufnahmeeinrichtung aufgenommen. Dafür spricht der hohe Anteil der ASD-Einweisungen im Kinderbereich. Überforderung der Eltern, Misshandlung/Bedrohung und Vernachlässigung als Einweisungskriterien machen hier einen Anteil von 45,3 Prozent aus.

Der hohe Anteil an Einweisungen durch die Polizei im Jugendbereich lässt darauf schließen, dass auf der Grundlage des § 43 in Obhut genommen wurde: Jugendliche, die von der Polizei aufgegriffen wurden und in die Notaufnahmeeinrichtung verbracht wurden. Aufgefundene Jugendliche, Landfahrerkiner und Straßenkiner ergeben hier zusammen einen Anteil von 55 Prozent.

Eduard-Pfeiffer-Heim: Kinder bis 16 Jahren:		
Einweisung durch		
ASD	70	50,4 %
Polizei, BGS,	49	35,3 %
Selbstmelder	2	1,4 %
Sonstige	18	12,9 %
	139	100 %
davon Inobhutnahmen i.e.S. (nach § 42, Abs.2):	24	17,3 %
Jugendschutzheim: Jugendliche ab 12 bis 18:		
Einweisung durch		
ASD	33	19,3 %
Polizei, BGS	108	63,2 %
Selbstmelder	12	7,0 %
Sonstige	17	10,0 %
	170	100 %
davon Inobhutnahmen i.e.S. (nach § 42, Abs.2):	78	45,9 %

Abbildung 1

© Herbert Gräßer, Jugendamt Stuttgart

Circa 50 Prozent aller Fälle – so muss man annehmen – gehen möglicherweise auf eine „erzwungene Inobhutnahme“ gegen den Willen der Eltern im Sinne einer Herausnahme aus der Familie zurück. Gerade dafür aber hinterlässt das bisherige Recht eine Regelungslücke.

Im neuen § 42 wird diese Lücke dadurch geschlossen, dass in Absatz 1,2 formuliert wird:

Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in Obhut zu nehmen, wenn

a) eine schwerwiegende und dringende Gefahr für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen die Inobhutnahme erfordert und

b) eine familiengerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann,

Kommt hier dem Jugendamt nicht zu viel an Macht zu, indem es diesen Satz b) für sich zu großzügig auslegen könnte? Wie gehen die Fachkräfte des Jugendamts mit dieser erweiterten Verantwortung um?

Zumal in der Folge noch präzisiert wird:

Die Inobhutnahme umfasst die Befugnis, ... im Fall von Satz 1 Nr. 2 auch, ein Kind oder einen Jugendlichen von einer anderen Person wegzunehmen.

Die andere Person kann auch Vater oder Mutter sein! Stimmt diese andere Person zu, dann trifft Satz 1, 2a zu und der Schritt kann vermutlich wie geplant vollzogen werden. Stimmt sie jedoch nicht zu, dann liegt es nahe, dass sie Widerstand leistet und ohne unmittelbaren Zwang das Kind nicht entfernt werden kann. Damit greift aber Satz 6:

Ist bei der Inobhutnahme die Anwendung unmittelbaren Zwangs erforderlich, so sind die dazu befugten Stellen hinzuzuziehen.

In diesem Fall geht es – wie bisher auch schon – nicht ohne die Unterstützung der Ordnungsmacht, in der Regel der Polizei. Diese darf aber jetzt handeln, ohne einen Gerichtsbeschluss als Grundlage ihres Handelns vorweisen zu müssen. Die Einschätzung des Jugendamts einer unmittelbaren schwerwiegenden und dringenden Gefahr für das Kind und die Glaubhaftmachung, dass kein Gerichtsbeschluss in der zur Verfügung stehenden Zeit eingeholt werden kann, reichen aus.

Ob dies ein Zuviel an Macht ist, die schlechtenfalls missbräuchlich eingesetzt werden kann, muss letztlich die Praxis erweisen. Ich schätze die Gefahr gering ein, wenn ich berücksichtige, welche enorme Entwicklung in den letzten Jahren in der Erarbeitung und Umsetzung von Kinderschutzstandards stattgefunden hat, die sich in erster Linie an Hilfe und Unterstützung für die betroffenen Familien orientiert hat, aber notwendige Kontrolle und rechtzeitiges Eingreifen nicht außen vor lässt. MitarbeiterInnen der Jugendämter sind überprüfbar, inwieweit sie diese Standards eingehalten haben und aufgrund welcher Informationslage sie zu ihrem Handlungsschritt gelangt sind.

Satz 3 des Entwurfs verweist zudem dezidiert auf die Pflicht des Jugendamts, nach erfolgter Inobhutnahme mit den Eltern daran zu arbeiten, die Gefährdung abzuwenden beziehungsweise eine Entscheidung des Familiengerichts über erforderliche Maßnahmen herbeizuführen. Dies entspricht – nach meinem Eindruck – schon weitgehend der derzeitigen Praxis.

Einer rechtlich verbesserten Handlungsmöglichkeit des Jugendamts steht ein nur kleines Risiko missbräuchlicher Anwendung des § 42 gegenüber.

Klarheit - Chancen – Risiken?

- Klarheit:
Unmittelbare Verbindung zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung im § 8a, Absatz 3:
„Besteht eine schwerwiegende und dringende Gefahr und kann die Entscheidung des Gerichts nicht abgewartet werden, so ist das Jugendamt verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen.“
- Klarheit:
Die bisherige rechtliche Grauzone bei der Herausnahme eines Kindes aus der Familie gegen den Willen der Eltern ist insofern geklärt, als das Jugendamt ausdrücklich befugt ist, dies zu tun, sofern eine familiengerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann (§ 42 Abs. 2b). Die Praktiker in Stuttgart schätzen die Auswirkung unterschiedlich ein: Ein Teil sieht kaum Veränderungen für die Praxis der Krisenintervention durch Inobhutnahme, da auch bisher schon im Falle von Gefahr für Leib und Leben ohne Gerichtsbeschluss auf der Grundlage der Gefahrenabwehr gehandelt wurde. Ein anderer Teil schätzt ein, dass dem Handlungsdruck in der zur Verfügung stehenden knappen Zeit auf der Grundlage des neuen § 42 „leichter“ entsprochen werden kann als bisher.
- Risiko:
Ob eine Auswirkung dieser „Ermächtigung“ des Jugendamts auf die strafrechtsrelevante Garantenstellung der Fachkräfte des Jugendamts befürchtet werden muss, ist eine Frage, die angesichts der beobachteten „Strafrechtshysterie“ aufkommen kann.
- Klarheit:
Beendigungstatbestände (Übergabe an die Personensorgeberechtigten beziehungsweise Entscheidung über die Gewährung von Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch) sind jetzt klar definiert; damit werden sich vermutlich manche Konflikte zwischen Jugendämtern um Kostenerstattungen vermeiden lassen. (Absatz 4) Die bisherige Regelung zur Kostenerstattung wird nicht verändert, ebenso wenig die bisherigen Regelungen zur Zuständigkeit für Inobhutnahme.
- Klarheit und Widersprüchlichkeit:
Die Zielgruppe unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) ist als in Obhut zu nehmender Personenkreis jetzt bis zur Volljährigkeit geregelt. (Abs. 1, 3) Damit besteht ein Widerspruch zum Flüchtlingsaufnahmegesetz § 3 ff., nach dem 16- bis 18-jährige UMFs in eine staatliche Gemeinschaftsunterkunft eingewiesen werden.
- Chance:
Das Zusammenwirken zwischen Jugendhilfe und Kind/Eltern in partnerschaftlicher und beteiligender Qualität wird ausdrücklich betont. Damit wird die sozialpädagogische Seite bei der Inobhutnahme gestärkt. Dies bedeutet einerseits eine starke Ver-

pflichtung des JA gegenüber den Betroffenen (Kind wie Eltern), andererseits eine Würdigung und Anerkennung elterlicher Rechte und Verantwortung. (Abs. 2 und 3)

... und wie ging's für Pia weiter?

Für den Fall einer Herausnahme war schon vorab mit der Adoptivfamilie der anderen beiden Kinder der Familie H., die Patenfamilie für Pia ist, abgeklärt, dass Pia dort vorübergehend untergebracht werden kann, um eine sonstige Fremdversorgung zu vermeiden. Das Kind wurde danach in einer Kinderklinik umfassend untersucht, ohne Befund.

Erst unter dem Eindruck der Herausnahme wurden die Eltern aktiv und nahmen in der Folge auch einen Anhörungstermin bei Gericht wahr. Nachdem sie bereit waren, die vom Jugendamt gestellten Auflagen zu erfüllen, wurde das Kind nach drei Wochen wieder in ihre Obhut gegeben. Das Aufenthaltsbestimmungsrecht wurde dann erst nach Erfüllung der Auflagen nach vier Monaten den Eltern wieder zurück übertragen.

Heute:

Pia ist bald drei Jahre alt. Mit Unterstützung des Beratungszentrums konnte ein Betreuungsplatz in einer Tageseinrichtung gefunden werden. Pia besucht die Einrichtung regelmäßig. Zwischen Einrichtung, Eltern und Beratungszentrum wurde vereinbart, dass die Kita Informationen an das Beratungszentrum gibt sobald aus der Verhaltensbeobachtung des Kindes sich Wahrnehmungen ergeben, dass es Pia wieder schlecht gehen könnte. Einer kontinuierlichen Zusammenarbeit mit dem Jugendamt im Sinne eines helfenden therapeutischen Prozesses blieben die Eltern weiterhin verschlossen.

Sowohl als auch statt entweder oder – Jugendhilfe zwischen Schutzauftrag und Beziehungsangebot im Kontakt zu Eltern bei Kindeswohlgefährdung

RENATE BLUM-MAURICE

Fachleiterin, Kinderschutz-Zentrum Köln

Anders als im Programm ausgeschrieben, werde ich ein Referat zu den beiden angegebenen Themen „Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“ und „Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen“ halten. Die mir dabei wesentlich erscheinenden Punkte – insbesondere der notwendigen Balance von Schutz und Hilfe – haben als Aspekte der Grundhaltung im Umgang mit Situationen von Kindeswohlgefährdung in der Familie mit beiden Themen zu tun. Um Ihnen zu verdeutlichen, worum es mir unter dem Titel „Sowohl als auch statt entweder oder...“ geht, will ich versuchen, einzelne Bausteine aus Praxiserfahrung und Theorie zusammenzutragen, um daraus abschließend eine Einschätzung der vorliegenden Gesetzesentwürfe und einige Überlegungen für die Praxis zu entwickeln.

1. Aufgabe und Erfahrung in einem Kinderschutz-Zentrum

Die Erfahrungen und Überlegungen die ich Ihnen heute vortrage, haben sich entwickelt im Rahmen meiner Tätigkeit als Familienberaterin und Kindertherapeutin eines Kinderschutz-Zentrums, also einer Einrichtung der freien Jugendhilfe. Das Kinderschutz-Zentrum Köln ist mit den anderen Kinderschutz-Zentren in der Bundesrepublik eine Einrichtung, die sich besonders auf die Arbeit mit Familien ausgerichtet haben, in denen Kinder gefährdet sind. Seit 30 Jahren finden Kinder und Eltern in Krisen und Notlagen Hilfe und Beratung in Kinderschutz-Zentren. In vielen dieser Familien sind Kinder von Misshandlung, Vernachlässigung oder sexueller Gewalt bedroht oder betroffen. Kinder und Jugendliche rufen in einem Kinderschutz-Zentrum an, Eltern merken, dass sie in ihrer Familie nicht mehr weiter wissen, sind oft ratlos und verzweifelt, Familienangehörige, Nachbarn, Kindergärtner oder andere Helfer melden sich, weil sie sich Sorgen um ein Kind machen.

Diese Familien brauchen eine sofortige, niedrigschwellige und unbürokratische Hilfe. Allerdings ist es für sie meist nicht einfach, Hilfen in Anspruch zu nehmen, sie lehnen Einmischung ab, haben Angst vor Vorwürfen und davor, von ihren Kindern getrennt zu werden, sie fürchten, sich mit ihren familiären Problemen auseinander setzen zu müssen.

Die Kinderschutz-Zentren haben sich von Anfang an dafür eingesetzt, den Kontakt zu diesen Familien zu suchen und Veränderungen für die gefährdeten Kinder über ein Beziehungsangebot auch an ihre Eltern zu erreichen. Insofern war und ist der Alltag im Umgang mit diesen Familien nicht so sehr davon geprägt, Angebote bereitzuhalten, die von den Kunden abgefragt werden, sondern davon, die Eltern im Interesse der Kinder zur Hilfe zu motivieren, ihre Bereitschaft zur Hilfe zu stärken und mit Ängsten und Widerständen der Eltern behutsam umzugehen.

2. Kindeswohlgefährdung und der Auftrag der Jugendhilfe

In Familienkrisen dieser Art, in denen das Wohl von Kindern gefährdet ist, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine tragfähige Beziehung zu den Kindern und den Eltern entsteht. Diese Erfahrung und diese Grundhaltung haben auch die professionelle Entwicklung der öffentlichen und der freien Jugendhilfe sowie das Kinder- und Jugendhilfegesetz geprägt.

Nun hört man angesichts einer entweder zunehmenden Zahl von schwerwiegenden Fällen von Kindeswohlgefährdung oder einer besonderen (vor allem medialen) Aufmerksamkeit für solche Fälle insbesondere aber aufgrund neuer Erkenntnisse der Psychotraumatologie immer wieder die Frage, ob dieses neue Verständnis von Kinderschutz nicht dazu geführt hat, dass die Gefährdung von Kindern nicht hinreichend berücksichtigt wird und Kinder zu lange in schädigenden Bedingungen bleiben.

Zeitweise ist Hilfeorientierung im Kinderschutz wohl auch so (miss)verstanden worden, dass es nicht auch um einen Schutzauftrag geht, bzw. dass dieser dann nur bei der öffentlichen Jugendhilfe liege, das heißt, dass Schutz und Hilfe sozusagen aufgeteilt werden.

Demgegenüber ist zu unterstreichen, dass der Schutz ernst genommen werden muss und wichtiger Teil der Arbeit bei Kindeswohlgefährdung ist (insofern ist die Präzisierung des Schutzauftrages im § 8a KICK zu begrüßen, aber dazu später), dass er aber nicht bedeuten darf, die fachlich fundierte Bemühung um einen dialogischen Kontakt zur Familie aufzugeben oder gar für obsolet zu halten.

„Gewalt gegen Kinder ist nicht (nur) die isolierte Tathandlung, sondern die gestörte schädigende Beziehung.¹ In der Praxis geht es darum, sowohl die Gefährdung zu klären als auch Beziehung herzustellen. Wie das eine geschieht, hat immer auch Bedeutung und Auswirkung für das andere. Es geht nicht um Schutz oder Hilfe sondern darum, beides klar und förderlich zu verbinden. Damit werden besondere fachliche Anforderungen formuliert, um auch in Situationen schwerwiegender Krisen oder Gefährdungen Zugang zu Familien zu finden und den klaren berechenbaren Umgang auch mit schwierigen Themen und Konsequenzen zum Teil der Beziehung werden zu lassen.²

Kohaupt³ hat die beiden Pole dieser Praxis in einer Tabelle gegenübergestellt (**Abbildung 1**). Natürlich ist die fachliche Herausforderung, dass diese Pole nicht unverbunden nebeneinander stehen bleiben, sondern zum Teil einer tragfähigen Beziehung werden.

Zur Zeit ist - zumindest in der öffentlichen Diskussion – wieder eher die Gefahr zu beobachten, dass eine Art Grenzlinie vertreten wird zwischen „behandelbaren“ und „gefährlichen“ Familien, zwischen Familien, in denen ein Beziehungsangebot sich lohnt,

¹ Kohaupt, Georg: Hurry slowly! Oder: Was man nicht kann erfliegen, muss man erhinken – Konflikthafter Kontakt zu Eltern bei Kindeswohlgefährdung. In: Das Jugendamt 05/2005, S. 220

² vgl. Levold, Tom: Und bist du nicht willig... Struktur und Praxis des Kinderschutzes zwischen Machtkampf und Beziehung. In: Ich werd' dir helfen... Hrsg: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V., Köln, 1997

³ Kohaupt, S. 221

und solchen, in denen es nur um eine tatsachenorientierte Entscheidung über den Schutz der Kinder geht.

Gefährdung klären	Beziehung herstellen
Anhaltspunkte gewissenhaft notieren	Wertschätzung des Melders Beziehung zum Melder klären
Daten sammeln	Beziehung des Melders zur Familie nutzen
Strategien zur Datenüberprüfung entwickeln	Brücke, Kontakt, Störung
Ermittlung	Beziehung

Abbildung 1

© Kohaupt

In diesem Zusammenhang erscheint mir eine Unterscheidung und Präzisierung der Aufgabe der Jugendhilfe wertvoll, die *Thomas Mörsberger* mit Hilfe der Begriffe Wahrheit und Wirklichkeit¹ vorgenommen hat: Mörsberger weist darauf hin, dass viele Missverständnisse aus den unterschiedlichen Aufgaben, Zielen und Befugnissen und einem entsprechend unterschiedlichen Verständnis von Jugendhilfe und Justiz entstehen:

In der Jugendhilfe geht es „um’s Helfen, während die Justiz entweder Entscheidungen zu treffen oder einen rechtlichen Status zu klären beziehungsweise anzuordnen hat“. Das heißt, in der Jugendhilfe geht es um Wirksamkeit (gerade auch ihrer eigenen Hilfeangebote und des Entwicklungsprozesses zwischen Helfer und Familie), während sich die Justiz um die Richtigkeit von Entscheidungen kümmern muss. So ist Kindeswohl „(letztlich) für die Jugendhilfe ein Ziel, für die Justiz dagegen eine Messlatte für die Richtigkeit einer Entscheidung.“ (S. 435)

Mörsberger konzentriert diese Unterschiede in der These, dass sie in den Begriffen Wahrheit (für die Justiz) und Wirklichkeit (für die Jugendhilfe) erfasst werden können, - insofern als es der Justiz um „Entbergen“ geht, um zu Entscheidungen auf dem Hintergrund von Beweisbarkeit zu finden; während es der Jugendhilfe um die Wirksamkeit des Helfens geht, in der die subjektive Wirklichkeit der Klientinnen und Klienten und deren Entwicklung im Prozess der Hilfe eine wesentliche Rolle spielen. Diese Erkenntnis – so Mörsberger – könnte manche Verständigung erleichtern (S. 438), insbesondere als sie zum Verständnis des Auftrags gerade der Jugendhilfe beiträgt.

¹ Mörsberger, Thomas: Wirklichkeit und Wahrheit. Warum sich Jugendhilfe und Justiz so oft missverstehen. In: Das Jugendamt 10/2002, S. 434 - 440

Denn: Dieses Missverständnis scheint mir auch viele Infragestellungen der Jugendhilfe in der Öffentlichkeit zu prägen, ja sogar Auseinandersetzungen innerhalb der Jugendhilfe selbst, insofern kann es hilfreich sein, uns und andere immer wieder daran zu erinnern, dass unsere Aufgabe das Bestreben nach effektiver Hilfe ist und damit das Herstellen eines Zugangs zu den Betroffenen.

In der **Abbildung 2** möchte ich die Aufgaben und Herausforderung in der Arbeit mit Familien, in denen das Kindeswohl gefährdet ist, noch einmal zusammenfassend darstellen.

Was ist wesentlich, um eine Familie zu begleiten:

Es geht darum, in gewaltsamen Situationen und in beziehungsstörungen Familien

- die Balance zu halten zwischen Konflikt und Kontakt
- sich für die Not und die Sicht der Eltern zu interessieren
- nicht nur die Schwierigkeiten wahrzunehmen, sondern auch Stärken und Veränderungspotentiale
- sie an der Zukunftsplanung zu beteiligen, Hilfen mit ihnen zu entwickeln statt sie aufzuoktroieren.
- ihnen möglichst die Verantwortung für die Kinder zu überlassen
- Widerstand und Abwehr zu verstehen statt zu bekämpfen
- unterschiedliche Meinungen zu benennen statt Abweichler zu bekämpfen
- notwendigen Zwang zu benennen
- klare Konsequenzen zu formulieren
- eigene Gefühle mit zu bearbeiten
- rechtliche, diagnostische, beraterische, familiendynamische Kenntnisse mit Kenntnissen der Hilfelandschaft und des Sozialraums zu verbinden.

Abbildung 2

© Kohaupt, S. 226

3. Konsequenzen für die Einschätzung der Kindeswohlgefährdung

„Kindeswohl ist nur über Kommunikation bestimmbar.“¹

Bei der Abwägung der Gefährdung sind außer der Gewährleistung des Kindeswohls die Problemakzeptanz, die Kongruenz in der Problembeschreibung und die Hilfeakzeptanz der Eltern wichtige Gesichtspunkte (Dormagener Qualitätskatalog).

Inzwischen finden diese Gesichtspunkte der Risikoeinschätzung, wie sie im Dormagener Qualitätskatalog formuliert sind, zunehmend Anerkennung. So werden sie auch zu-

¹ Reinhart Wolff in: Stadt Dormagen (Hrsg.): Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe. 2001

stimmend zitiert im Papier des Deutschen Städtetags „Strafrechtliche Relevanz sozialarbeiterischen Handelns“¹ sowie im so genannten „Saarbrücker Memorandum“².

Diese Gesichtspunkte erfassen nun wieder nur zum Teil von außen beschreibbare Tatsachen. So finden wir als Helfer die Kongruenz und die Akzeptanz nicht einfach vor, sondern sie sind Ergebnis eines gelingenden oder gestörten Kontaktes zu den Eltern. Ebenso wie die Kriterien der Gewährleistung des Kindeswohls (Ausmaß/Schwere der Schädigung; Häufigkeit der Schädigung; Verlässlichkeit der Versorgung durch Sorgeberechtigte; Ausmaß und Qualität der Zuwendung der Sorgeberechtigten zum Kind; Qualität der Erziehungskompetenz der Sorgeberechtigten; Selbsthilfekompetenz des Kindes und Resilienz) hängen sie ab von verschiedenen Beobachtern und Betroffenen (Melder, andere Helfer, Eltern, Kind). Die Risikoeinschätzung ist also nicht nur eine interne Angelegenheit der Fachkräfte, sondern auch eine dialogische zwischen Fachkräften und den Eltern. Das heißt, der Prozess der Einschätzung ist zugleich ein Prozess der Herstellung einer tragfähigen Hilfebeziehung oder das Scheitern eines solchen Hilfeprozesses.

Bei der Prüfung des Kindeswohls und der Kindeswohlgefährdung werden sozusagen auch der Zugang zur Familie und die Qualität der Hilfebeziehung mit untersucht.

Der Schutzauftrag ist mit dem Gelingen oder Scheitern des Kontaktes zu den Eltern verkoppelt und deshalb eng mit unserem professionellen Beziehungshandeln verknüpft. Mit der Ausweitung des Schutzauftrages stehen außerdem die Kooperation und die Qualität des ganzen Hilfesystems auf dem Prüfstand.

„Die Qualität unserer Arbeit ist Teil der Risikoeinschätzung bei Kindeswohlgefährdung“³

Diese Feststellung stellt zwar eine ernstzunehmende Herausforderung an die Helfer dar, aber eben auch eine positive Möglichkeit, den Kontakt zu Hilfesuchenden und damit die Gefährdungssituation des Kindes zu verbessern, und zwar im möglichen Verbund mit anderen.

4. Zur weiteren Begründung: Einige Forschungsergebnisse über die Bedeutung von Elternarbeit in Fällen von Kindeswohlgefährdung

Immer wieder stellt sich Fachleuten des Kinderschutzes die Frage (und wird sie ihnen von anderen gestellt), ob und warum die Berücksichtigung der Einbindung der Kinder in ihre Familien und die Bemühung um einen Kontakt zu den Eltern tatsächlich so wichtig ist, zum Beispiel auch in Fällen, in denen Kinder in Obhut genommen werden. Da ich den Punkt des Kontakts zu den Eltern auch bei Kindeswohlgefährdung so besonders unterstrichen habe, möchte ich Ihnen hier einige neuere Forschungsergebnisse zitieren, die belegen, wie wichtig die Einbeziehung der Eltern in den Hilfeprozess für den Erfolg der Maßnahme ist.

¹ abgedruckt in: Das Jugendamt 2003

² Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e.V.: Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung – Saarbrücker Memorandum, Bundesanzeiger 2004

³ Kohaupt, S. 222

Neben den grundsätzlichen Erwägungen, dass man mit Eltern, die einen respektvollen Umgang mit ihrem Kind lernen sollen, respektvoll umgehen muss, und dass Eltern wie Kinder einen Anspruch darauf haben, dass man ihnen Veränderungschancen eröffnet, zeigt sich, dass Hilfeprozesse mit Kindern (auch bei Fremdunterbringung des Kindes) deutlich bessere Erfolgchancen haben, wenn die Eltern konsequent in den Hilfeprozess einbezogen werden.

Zitieren möchte ich Untersuchungen, die im Zusammenhang mit Fremdunterbringung mit Kindern und Jugendlichen bzw. mit deren Eltern und mit Helfern durchgeführt worden sind.

Einerseits weist die 1998 veröffentlichte repräsentative JULE-Studie¹, die nach den Möglichkeiten und Grenzen von Heimerziehung fragt, auf die vorrangige Bedeutung der Familie für die Fremdunterbringung hin: Der zentrale Hintergrund für eine Heimerziehung von Kindern wird mit einer „starken Störung der Eltern-Kind-Beziehung“ begründet. An zweiter Stelle rangiert das „Kind als Opfer familiärer Kämpfe“, gefolgt von Kindern, die massiven Gewalt- und Missbrauchserfahrungen ausgesetzt waren.

Die Studie bestätigt damit, dass die Problembereiche in der Sicht der Helfer stärker im gesamten Familienzusammenhang gelagert sind, weniger deutlich gibt es auffällige Belastungen, die bei den Kindern anzusiedeln sind. Oder anders formuliert: Häufiger werden bei den Begründungen für Heimerziehung Belastungen der Eltern, wie Alkoholprobleme und psychische Belastungen neben wirtschaftlichen Faktoren genannt, weniger stark sind es Schwierigkeiten der Kinder oder sehr spezifische Interviews mit Eltern geführt, deren Kinder in Heimen oder Pflegefamilien untergebracht wurden. Als ein zentrales Ergebnis lässt sich formulieren, dass Eltern vor ihrem eigenen biographischen Hintergrund sowohl ihre Elternrolle als auch ihre erzieherischen Strategien interpretieren. Insbesondere auch so genanntes „kindeswohlgefährdendes“ Verhalten von Eltern wird von ihnen letztlich als ein sich auf Werthaltungen beziehendes Handeln wahrgenommen (zum Beispiel, wenn Kinder nicht Rücksicht auf ihre Eltern und deren desolate Situation nehmen, müssen sie bestraft werden).

Woran es den Eltern mangelt, ist also eher die Fähigkeit, aus der Sicht ihres Kindes Situationen einzuschätzen, zu interpretieren und zu verstehen – und ihr Handeln daran zu orientieren. Dies bedeutet allerdings überhaupt nicht, dass Eltern ihr Kind nicht lieben und nicht motiviert sind, diesem Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen².

Andererseits unterstreicht Lothar Unzner³, dass mit einer Heimunterbringung zwangsläufig ein grundsätzliches Interesse von Kindern verletzt wird, nämlich mit ihren leiblichen Eltern kontinuierlich aufwachsen zu können. Er hat festgestellt, dass die allermeis-

¹ Baur, Dieter u.a.: Leistungen und Grenzen von Heimerziehung: Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen; Forschungsprojekt JULE (Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend), 1. Aufl. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1998

² Faltermeier, Josef: Herkunftseltern und Fremdunterbringung – Wahrnehmungen, Deutungen, Verhaltensstrategien. In: Nachrichtendienst (NDV), Heft 9/2000, S. 271

³ Unzner, Lothar: Aktuelle Beiträge aus der Bindungsforschung in ihrer Bedeutung für das Verhältnis zwischen Herkunftseltern und ihrem Kind. In: Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe. Sozialpädagogisches Institut im SOS Kinderdorf e.V. (Hrsg.), 2004

ten Kinder sich wünschen, dass sich ihre eigenen Eltern im Verhalten, in der Gestaltung der familiären Beziehungen, verändern. Aber: Sie wollen keine anderen Eltern.

Bindungstheoretisch heißt das, dass es aus der Sicht des Kindes besser ist, die Feinfühligkeit der bisherigen Hauptbezugspersonen auszubilden beziehungsweise zu erhöhen – wenn das denn möglich ist –, als ihm neue Bindungspersonen anzubieten.

Entsprechend hat Silke Pies in ihrer Untersuchung von 2001¹ mit dem Titel: „Wie erleben Kinder Hilfeprozesse in Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie“ festgestellt, dass die Herkunftsfamilie aus der Sicht betroffener Kinder das „bedeutendste soziale Bezugssystem ist und bleibt“ und „sie bereit sind, fast alles zu tun und zu denken, um dahin zurück zu können“.

Zu einer guten Vorbereitung der Fremdunterbringung eines Kindes oder Jugendlichen gehört, so Jörg Maywald 1996², die mit der Trennung zusammenhängenden Schuld- und Schamgefühle von Eltern und Kind nicht zu verstärken und dafür zu sorgen, dass die Beziehungen untereinander intensiviert und gefördert werden. Notwendige Trennungen drohen dann traumatisch zu werden, wenn wichtige Dinge nicht angesprochen, Zusammenhänge verschwiegen und die zur Trennung führenden Gründe nicht genannt werden.

Entsprechend haben die Autoren der Jule-Studie festgestellt: „Findet Elternarbeit (im Heim, R.B.-M.) statt, so zeigen sich in fünf von sechs Hilfeverläufen positive Entwicklungen, findet keine Elternarbeit statt, so verläuft annähernd jeder dritte Fall negativ.“ (Baur u.a.1998, S. 221 f.) D.h. 83 Prozent Erfolg zu 17 Prozent, wenn Elternarbeit stattfindet gegenüber 66 Prozent zu 33 Prozent. Man kann also sagen, dass die Misserfolgsquote ohne Elternarbeit doppelt so hoch ist.

„Die Aktivität von Eltern im Hilfeprozess hängt weniger von der Symptomatik der Kinder/Jugendlichen oder der Dynamik in deren Herkunftsfamilien ab, als vielmehr von der Haltung der MitarbeiterInnen im Hilfesystem, den „Erklärungsmodellen“, der Art der Problemdefinition, den Rollenzuweisungen im Hilfeprozess und den Angeboten, die vom Hilfesystem gemacht werden,“ so die durchaus beeindruckende Erfahrung von Triangel Berlin und des Instituts für Systemische Interaktionstherapie und Beratung (SIT).³

In der Erfahrung des SIT wurde die aktive Haltung der Eltern zunehmend als zentraler Faktor für eine positive Veränderung bei den Kindern/Jugendlichen angesehen. Die Veränderungen werden auf eine andere Logik des Helfens zurückgeführt, nämlich dem klaren Ziel der Helfer, dass die Klienten von der Hilfe unabhängig werden, indem sie während der Hilfe selbst aktiv werden und damit auch in eine Gegenseitigkeit zwischen

¹ vgl. Schrapper, Christian: Traumatisierende Hilfeprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Trauma und Traumafolgen – ein Thema für die Jugendhilfe. Hrsg.: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V., Köln, 2003, S. 211

² Maywald, Jörg: Zwischen Trauma und Chance - Trennungen von Kindern im Familienkonflikt, Freiburg i. Breisgau: Lambertus-Verlag, 1997

³ Biene, Michael: Grundsätze und Methoden der Elternaktivierung – aus dem Projekt Triangel in Berlin. Workshop auf dem 3. Bundeskongress des Projektes „Familiäre Bereitschaftsbetreuung/Bereitschaftspflege“ am 16./17.11. 2000 in Frankfurt/ M.

Helfer und Klient gelangen.¹ **Abbildung 3** fasst die Bedeutung von Elternarbeit zusammen:

Gelungene, zum Teil auch evaluierte Modelle und Konzepte von Elternarbeit in der Heimerziehung:

- Dort werden die Eltern mit dem Tag der Aufnahme des Kindes ins Heim, auch in den Köpfen der Fachkräfte „mit aufgenommen“.
- Es wird in Zusammenhängen gedacht und gehandelt.
- Die Fachkräfte verstehen sich nicht nur als Hilfe, sondern auch als Problem für die Familien.
- Sie versuchen einen Dialog „auf gleicher Augenhöhe“ mit den Familien zu führen.
- Sie belassen die Eltern in ihren Rollen als „Experten für ihr Kind und ihr Leben“;
- sie verstehen sich als Delegierte der Eltern den Kindern gegenüber;
- sie stellen Fragen, die den anderen seiner Lösung näher bringen;
- sie üben in Rollenspielen mit den Eltern und Kindern und orientieren sich an dem Zukünftigen.

nach: Reckels, Andreas: Fremdunterbringung und Familienloyalität – Systemische Elternarbeit in der Heimerziehung. Vortrag beim Fachtag der AG §78 „Stationäre Hilfen“ der Stadt Köln „Elternarbeit in der Heimerziehung“ am 8.06.2005 in Köln

Abbildung 3

© Renate Blum-Maurice

5. Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzesvorschlägen

Auf dem Hintergrund des geschilderten grundsätzlichen Verständnisses und entsprechender Praxiserfahrungen haben sich die Kinderschutz-Zentren an der Diskussion der Gesetzesreform beteiligt und Stellungnahmen vorgelegt. Die wesentlichen Punkte möchte ich Ihnen hier vorstellen²:

Schutzauftrag

- Die Kinderschutz-Zentren befürworten und begrüßen die Klarstellung, die die vorgesehenen gesetzlichen Neuformulierungen (§ 8a im KICK) mit sich bringen, wenn sie so verstanden werden, dass sie ein fachliches Sowohl–als–auch von Schutz und Hilfe bedeuten, das die Aufforderung an die Fachleute mit sich bringt, die jeweils spezifische Bedeutung der Bindung für das Kind zu respektieren und

¹ Kleve, Heiko: Zwei Logiken des Helfens. Eine (system)theoretische Betrachtung. Vortrag gehalten auf der Fachtagung „Kind ins Heim, muss nicht sein...“ am 9.04.2003 in Berlin

² Vollständig nachzulesen in: Stellungnahme der Kinderschutz-Zentren v. 4.04.05 zum Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG), einzusehen auf: www.kinderschutzzentren.org.

einen Zugang auch zu schwierigen Familien zu suchen. Dafür erscheint es notwendig, dass die Möglichkeit eines freiwilligen vertraulichen Zugangs erhalten bleibt.

- Es erscheint konsequent, auch andere Leistungsanbieter direkt in den Schutzauftrag einzubeziehen. Auch bisher schon gilt für die Kinderschutz-Zentren, dass sie sich im Sinne einer Verantwortungspartnerschaft zuständig fühlen für die Qualität ihrer Angebote und die Einschätzung der Situation von ihnen begleiteter Kinder und Familien.

Allerdings muss hier die jeweils geforderte Fachlichkeit nach Aufgabe und Qualifikation unterschieden werden, und eine verlässliche Zusammenarbeit aufgebaut werden. So sollten zum Beispiel Kriterienkataloge für Kindergärten den dort zugänglichen Informationen entsprechen und nicht zu zusätzlicher „Ermittlung“ aufgefordert werden.

- Eine Regelung wie im § 50 KEG vorgesehen, ist für die Hilfe in Kinderschutz-Zentren und anderen Hilfseinrichtungen bei Gewalt in der Familie kontraproduktiv, weil sie den Zugang der Betroffenen zur Hilfe erschwert und das Zutrauen in die Hilfe zu zerstören droht. Eine Meldung an das Jugendamt sollte nur dann erfolgen, wenn eine notwendige und angemessene Hilfe nicht angenommen wird oder wenn die angebotenen Hilfen nicht ausreichen, um die Gefährdung des Kindeswohles abzuwenden.
- Im § 50 Absatz 4 wird versucht, Kriterien für eine Kindeswohlgefährdung anzugeben, die sich auf auffälliges Verhalten von Jugendlichen beziehen. Insbesondere sind kleine Kinder gefährdet und schutzbedürftig. Das Hauptproblem der Kindeswohlgefährdung ist Kindesvernachlässigung. Die Verschiebung des Blicks auf das gefährliche Kind, den gefährlichen Jugendlichen, den Straftäter und Drogenabhängigen ist problematisch: Gefährdung zeigt sich in vielerlei Symptomen, nicht nur in sozial unangepasstem Verhalten, sondern auch im depressiven Rückzug, psychosomatischen Krankheiten u.v.a. Umgekehrt kann aus einem Symptom, wie zum Beispiel auch Drogenabhängigkeit oder Verstöße gegen das Strafgesetz nicht linear auf Kindeswohlgefährdung geschlossen werden.

Heranziehung zu den Kosten für ambulante Hilfen (§§ 90 ff. KEG)

In dieser Situation einer oft zunächst entmutigten, misstrauischen oder gar unfreiwilligen Haltung von Eltern den Hilfen gegenüber einen Kostenbeitrag für ambulante Hilfen zum Beispiel Beratungsleistungen einzufordern, bedeutet:

- dass alle Einrichtungen der Jugendhilfe im empfindlichen Prozess der Ermutigung zur Hilfe nachhaltig gestört werden. Dies wiederum hat zur Konsequenz, dass das Wohl vieler Kinder gefährdet wird, da unter diesen Bedingungen die Familien keine Hilfe annehmen werden.
- für Kinderschutz-Zentren und vergleichbare Einrichtungen werden außerdem zusätzliche Hürden im Zugang aufgebaut:

Entweder müssen sie den vertraulichen Zugang „am Jugendamt vorbei“ aufgeben, da die Eltern dort zu den Kosten der Hilfe veranlagt werden müssen.

Oder sie müssen selbst eine Kostenerhebung betreiben, mit einem die Klientel abschreckendem bürokratischen Aufwand und dem Effekt, dass der Kontakt zu den Eltern durch die Konfliktvariable Geld zusätzlich erheblich gestört wird.

Erfahrungen im Gesundheitswesen zeigen, dass insbesondere Kinder aus armen und sozial deklassierten Familien durch Kostenbeteiligungen von der Hilfe abgeschnitten werden. Im sensiblen Bereich des Kinderschutzes wird dieses negative Ergebnis noch deutlicher ausfallen.

Sicherung niedrigschwelliger Angebote im Kinderschutzbereich (§ 36a)

So sehr das Interesse an der Kontrolle gewährter Leistungen im Hinblick auf fachliche Qualität und eingesetzte Finanzmittel verständlich und legitim ist, so wichtig ist es, auch weiterhin niedrigschwellige Hilfen im Kinderschutz anzubieten, die sich im Zugang zu belasteten Familien bewährt haben. Zu dieser „Niedrigschwelligkeit“ gehören Vertraulichkeit, Kostenfreiheit und ein Zugang ohne Mitwirkung des Jugendamtes.

Die Gewährung der Hilfe in Einrichtungen mit niedrigschwelligen Angeboten kann daher nicht im Einzelfall durch das jeweilige Jugendamt überprüft werden. Vielmehr muss die Qualität dieser Einrichtungen durch ausgewiesene Qualitätsstandards und durch besondere Vereinbarungen mit dem jeweiligen Jugendamt über den Nachweis der geleisteten Arbeit und über das Recht, einer bestimmten Klientel ohne Beteiligung des Jugendamtes Hilfen anzubieten, gesichert werden.

Die Kinderschutz-Zentren halten es für notwendig, dass der Gesetzgeber im KJHG ausdrücklich regelt, dass im Kinderschutzbereich Hilfen ohne Mitwirkung und Kenntnis des Jugendamtes notwendig und erwünscht sind. Fatal wäre es, den Schutzauftrag der Jugendhilfe in einer Neufassung des Gesetzes ausdrücklich zu betonen und das hauptsächliche Arbeitsmittel dazu, auf Hilfen hinzuwirken, stumpf und unwirksam zu machen.

Im Interesse der Kinder halten wir es darum für unbedingt erforderlich, dass Eltern nicht zu den Kosten ambulanter Hilfen herangezogen werden und dass in den Bereichen Erziehungsberatung und der Krisenhilfe für Kinder, Jugendliche und Eltern ein niedrigschwelliger, vertraulicher und unbürokratischer Zugang ohne Beteiligung des Jugendamtes erhalten bleibt.

6. Eine Herausforderung und eine Chance an Qualität und Kooperation für alle Überlegungen und Vorschläge

Viele MitarbeiterInnen der (öffentlichen und freien) Jugendhilfe erleben die derzeitige Arbeitssituation als besonders schwierig, das gilt auch für mich und meine KollegInnen. Besonders MitarbeiterInnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes erscheinen vielfach in

einer „Zwickmühle“¹ zwischen fachlich erkannten Notwendigkeiten, erhöhtem Fall-
druck, Sparvorgaben bezüglich der Hilfekosten und der Stellenbesetzung, und dem Ri-
siko (bisher quasi als einzige), strafrechtlich belangt zu werden, wenn Hilfeprozesse
scheitern.

Zur Illustration möchte ich aus einem Artikel in der Frankfurter Rundschau zitieren, der
die Situation der Jugendhilfe nach den Todesfällen von Kindern in den letzten Monaten
darstellt:

„Die Balance von Mitarbeitern in Jugendämtern zwischen Kontrolle und Vertrauensbil-
dung ist schwierig; der Spagat, zu dem sie der tagtägliche Umgang mit problematischen
Lebensumständen ihrer Klientel zwingt, manchmal kaum auszuhalten. Denn um Ver-
trauen zu gewinnen, müssen sie Freiräume zulassen. Um das Kindeswohl zu sichern,
dennoch präsent sein, notfalls eingreifen, einschränken. Sie dürfen niemals versagen,
nicht wegschauen, aber auch nicht zu sehr kontrollieren.“²

Viele Jugendämter haben Verfahrensregeln und Kriterienkataloge entwickelt, um ihre
Mitarbeiter bei der Einschätzung von Kindeswohlgefährdung zu unterstützen und ihnen
in diesem schwierigen Feld klarere Vorgaben an die Hand zu geben. Solche Vorgaben
sind für eine vertiefte diagnostische Einschätzung und die Berücksichtigung anerkannter
Variablen sinnvoll und hilfreich, sie bergen allerdings auch das Risiko eines wieder
verstärkt defizitorientierten Blicks, der unter Umständen einen beziehungsorientierten
Zugang zu den Eltern erschwert.

Der im KICK neuformulierte Schutzauftrag stellt in dieser Situation eine Herausforde-
rung für die Verantwortungspartnerschaft zwischen Jugendamt, Leistungserbringern
und Familien dar, die meines Erachtens eine besondere Chance für die Weiterentwick-
lung der Kooperation und die Qualitätsentwicklung des Hilfesystems bietet. Ich verste-
he diese Formulierung so, dass die Verantwortung für die Steuerung eines individuellen
Hilfeprozesses bei denen liegen soll, die im direkten Kontakt mit einem Kind und einer
Familie sind, und dass sie sich in gegenseitiger Abstimmung und in der Unterstützung
durch Fachberatung unterstützen lassen können.

Tatsächlich möchte ich hier noch einmal unterstreichen, dass wir davon ausgehen, dass
die Träger von Hilfen nach dem KJHG Verantwortung tragen für ihre Leistungen, für
klare Aufträge und Auftragsabgrenzungen, für eindeutige Kooperation mit anderen, für
Zielvereinbarungen und Kriterien, wann Grenzen des eigenen Auftrags beziehungswei-
se der eigenen Möglichkeiten erreicht sind.

Dabei sollten zum Beispiel Kindergärtnerinnen und Tagesmütter jetzt nicht zu Inspekto-
ren für Kindeswohlgefährdung werden, vielmehr sollten sie wissen, an wen sie sich

¹ Bei meinem Referat gab es auf diese Überlegung hin eine Reihe kritischer Nachfragen. Was mitfühlend
gemeint war und vor allem der Vorbereitung auf die neuen Chancen eines vertieften Kooperationsver-
ständnisses dienen sollte, kam wohl eher als besserwisserische Kritik an. Deshalb verzichte ich an die-
ser Stelle auf die eingebrachten Beispiele und zitiere aus einem Artikel der Frankfurter Rundschau, der
kurz nach der Tagung erschienen ist.

² zitiert nach dem Artikel von Ingrid Müller-Münch: Wenn ein Kind leidet. In der Frankfurter Rundschau
vom 6.08.2005

wenden können, um sich selbst fachlichen Rat zu holen, und wie sie gegebenenfalls die Familie oder einzelne zu weiteren Hilfen „begleiten“ können.

So verstandene Verantwortungspartnerschaft muss bezüglich der Familien mit einem doppelten Paradoxon umgehen: den Familien wird Autonomie genommen um letztlich mehr Autonomie zu schaffen, und die Fachkräfte unterliegen oft selbst einer Einschränkung ihrer Autonomie (durch unterstützende und kontrollierende Vorgaben), sollen aber eigenverantwortlich handeln. Damit dieses Paradox aufgeht, müssen die Eltern und die Kinder quasi adoptiert werden, damit sie sich selbst annehmen können, und die für sie zuständigen Fachkräfte brauchen mehr Unterstützung denn Vorgaben, um ihre eigene Gefährdungseinschätzung qualifizieren zu können, um eigene Verstrickungen zu erkennen und um die Gestaltung der Konflikt- und Beziehungsarbeit mit den Eltern weiter überlegen zu können. Natürlich gibt es auch hier keine Garantie, dass das klappt, aber es bietet einen aussichtsreichen Prozess der gleichzeitigen Stützung der eigenen Stärken der Familien und ihres Veränderungspotentials und der klaren Gefährdungseinschätzung.

Auch bei Inobhutnahme ist die Pflicht zum Zusammenwirken mit den Personensorge- und Erziehungsberechtigten ausdrücklich genannt.

Die für diese Form der Arbeit notwendigen fachlichen Standards sind in der **Abbildung 4** zusammengefasst.

Zusammenfassung Fachliche Standards

- Zeit für den Aufbau einer Beziehung
- Personelle Kontinuität
- Qualitätsförderung der Beziehung
- qualifizierte Fallbesprechungen
- Fortbildung
- gemeinsames Tragen von Risiken
- Aufbau eines tragfähigen Hilfesystems
- nichts hinter dem Rücken der Eltern
- den Konflikt benennen
- gemeinsam nach Lösungen suchen
- wenn möglich, mit der Familie zum Jugendamt gehen.

Abbildung 4

© Renate Blum-Maurice

Auch wenn die letztendliche Verantwortung für weitere Schritte beim Jugendamt bleibt, wenn Hilfen offensichtlich nicht mehr tragen, so erscheint uns die Verpflichtung zur klaren Verantwortungsübernahme („Adoption“) und zur Kooperation und gegenseitigen Berücksichtigung aller involvierten Träger (Kinderschutzfachteam) eine neue Aufgabe und Herausforderung, die einer Verbesserung der Hilfen für die Familien dienen kann und einer Entlastung und verbesserten Nutzung der Fachkräfte.

Generell, um diese Kooperation und Fachlichkeit zur Verfügung zu stellen, braucht es entsprechende Rahmenbedingungen (hinreichende Finanzierung, politische Unterstützung, korrekte Berichterstattung in den Medien.)

Als Stellen, die eine lange Erfahrung im schwierigen Beratungskontakt mit Familien in Schwierigkeiten haben, in denen Kinder gefährdet sind, stehen die Kinderschutz-Zentren zur Verfügung, um hier an der Entwicklung gemeinsamer Praxis und Standards mitzuwirken.

So bieten sich Die Kinderschutz-Zentren an, um in diesem Rahmen:

- Situationen einzuschätzen
- als Kooperationspartner zur Verfügung zu stehen
- Curricula für Fortbildungen zu entwickeln
- Leiter von Einrichtungen zu qualifizieren
- Konzepte zur angemessenen Information der Öffentlichkeit (insbesondere der Medien) zu entwickeln und gemeinsam mit anderen für Öffentlichkeitsaktionen zur Verfügung zu stehen
- als Fachberater genutzt werden zu können, und zwar je nach Bedarf von Tagespflegestellen, der Schule, von anderen Leistungserbringern sowie dem Jugendamt.
- In der Einzelfallarbeit bieten sie an, Risiken gemeinsam zu tragen und einzuschätzen.

In dieser Form der vertieften Kooperation und gegenseitigen Unterstützung kann sich der Kontakt mit den Familien verbessern und die Freude an der Arbeit erhöhen.

Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen

RAINER KRÖGER

Vorsitzender des AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe e.V.

Die Geschichte vom barmherzigen Samariter

Ein Mann wanderte von Jerusalem nach Jericho. Unterwegs wurde er von Räubern überfallen. Sie schlugen ihn zusammen, raubten ihn aus und ließen ihn halbtot liegen. Dann machten sie sich davon.

Zufällig kam bald darauf ein Priester vorbei. Er sah den Mann liegen und ging schnell auf der anderen Straßenseite weiter. Genau so verhielt sich ein Tempeldiener. Er sah zwar den verletzten Mann, aber er blieb nicht stehen, sondern machte einen großen Bogen um ihn.

Dann kam einer der verachteten Samariter vorbei. Als er den Verletzten sah, hatte er Mitleid mit ihm. Er beugte sich zu ihm hinunter, behandelte seine Wunden mit Öl und Wein und verband sie. Dann hob er ihn auf sein Reittier und brachte ihn in den nächsten Gasthof, wo er den Kranken besser pflegen und versorgen konnte.

Als er am nächsten Tag weiterreisen musste, gab er dem Wirt zwei Silberstücke und bat ihn: „Pflege den Mann gesund! Sollte das Geld nicht reichen, werde ich dir den Rest auf meiner Rückreise bezahlen.“

„Was meinst du?“ fragte Jesus jetzt den Schriftgelehrten. „Welcher von den dreien hat an dem Überfallenen als Mitmensch gehandelt?“

Der Schriftgelehrte erwiderte: „Natürlich der Mann, der ihm geholfen hat.“ „Dann geh und folge seinem Beispiel.“ forderte Jesus ihn auf.

Kindeswohlgefährdung in Jugendhilfeeinrichtungen, ist das nicht ein Widerspruch in sich? Kinder sind in Jugendhilfeeinrichtungen, weil sie gefährdet waren und in den Einrichtungen geschützt werden. Einrichtungen bieten den Kindern Hilfe, Schutz und Lernprozesse an – wie es der Samariter getan hat.

Es ist Teil der Daseinsberechtigung von Einrichtungen, neben der leiblichen Versorgung Ort zu sein, in dem Kinder geschützt werden, wo sie zur Ruhe kommen können, keine Angst vor gewalttätigen und alkoholisierten Vätern und verzweifelten Müttern haben müssen.

Überforderte Eltern, Großeltern, Onkel und Tanten gefährden leider häufig das Wohl von Kindern und Jugendlichen und genau deshalb gab es und gibt es Orte und Menschen, die diese Kinder und Jugendlichen aufnehmen, sich ihrer annehmen und es gut mit ihnen meinen. Vertrauens-Erzieher, Bezugs-ErzieherInnen sind Begrifflichkeiten, die diese innere Haltung deutlich machen.

Auch die Namen der Orte symbolisieren diese Schutzfunktion. „Haus Arche“, „Maria Hilf“, „Haus Sonnenschein“, „Leben lernen“, „Schutzhaus“ etc. heißen diese Einrichtungen.

Die Mitarbeitenden sind hoch motiviert, geprägt von einer christlichen oder humanistischen Grundhaltung. Sie helfen Menschen, die weniger Chancen hatten, helfen mit, Gerechtigkeit zu schaffen. Häufig verbinden sie ihre berufliche Tätigkeit mit ihrer privaten Lebenssituation.

In diesen Organisationen, getragen von diesen Menschen, wird Gutes getan. Das Beispiel des barmherzigen Samariters aus der Bibel ist quasi Symbol für diese Einrichtungen.

In diesen Einrichtungen kann das Wohl der Kinder gefährdet sein? Eine unverschämte Unterstellung, ein ungewöhnliches Thema, ein Tabu!

Sicher, es kommt vor, sehr selten. Man muss dieses Thema nicht bearbeiten. Wenn es vorkommt ist es eine Verfehlung einzelner fehlgeleiteter Menschen, die ja auch in der Regel erkannt werden und dann die Einrichtung verlassen.

Diese innere Haltung ist bei uns allen tief sitzend. Es kann doch nicht sein, was nicht sein darf. Genau das ist das gefährliche an diesem Thema.

Das Thema ist hoch aktuell und viele Personen im Bereich der Hilfen zur Erziehung wissen es.

Indizien dafür sind:

- die in vielen Bundesländern zunehmenden Betriebserlaubnisüberprüfungen im Zusammenhang von Grenzverletzungen des Personals gegenüber Kindern und Jugendlichen
- Anfang 2004 veranstaltete der AFET zusammen mit zehn anderen Fachverbänden eine Tagung zu dem Thema, die zu 100 Prozent überbucht war
- der Reader zu der Tagung ist nach wenigen Monaten vergriffen und wird gerade neu aufgelegt
- auf Grund eigener Erfahrungen in einer unserer Einrichtungen komme ich häufig mit Fachkollegen über das Thema ins Gespräch. Sie berichten mir, dass das Thema in der eigenen Einrichtung virulent ist
- die vom Diakonieverbund Schweicheln erarbeitete Handlungsorientierung zum Thema ist bereits über 700 Mal bundesweit verkauft worden

Der beste Schutz für Kinder und Jugendliche und für die in den Einrichtungen arbeitenden Pädagogen ist, dass das Thema enttabuisiert wird.

Wie kann das konkret in einer Jugendhilfeeinrichtung gehen?

Ein möglicher Zugang zu dem Thema:

Leitende Mitarbeitende sollten das Thema auch zum eigenen Schutz als Top-Down Thema in die Einrichtung bringen

Einrichtungen, die sich der Betreuung von Kindern und Jugendlichen widmen, übernehmen kraft Vertrages die Obhut und Aufsicht über sie und damit auch die Verpflichtung, deren körperliche- und seelische Integrität vor widerrechtlichen Eingriffen Dritter zu schützen.

Aus dieser Aufsichtspflicht erwächst auch eine strafrechtliche Garantenstellung der Einrichtungsleitung, das heißt, ihre Pflicht, weitere Straftaten gegen Kinder und Jugendliche zu verhindern. Unterlassen die Verantwortlichen die hierfür erforderlichen Schritte, können sie sich selbst strafbar machen.

Aus Sicht der Einrichtungsleitungen und Aufsichtsbehörden müssen deshalb Voraussetzungen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen geschaffen werden. Dies berührt auch die Aufbau- und Ablaufstrukturen der jeweiligen Organisation.

Machen Sie sich bewusst, dass alle Mitarbeitenden einer Einrichtung eine Garantenpflicht und Fürsorgepflicht haben die sich aus § 1 KJHG ergibt. Die Verletzung der Schutzpflicht kann rechtliche Konsequenzen haben.

Folgendes Beispiel zeigt das gut:

Erzieherin Susanne weiß aus den Berichten der Jugendlichen, dass Kollege Paul die Mädchen und Jungen der Gruppe zu ungeliebten Aufgaben regelmäßig mit den Worten „Sonst setzt es was“ antreibt. Sie kommt gerade ins Zimmer, als Paul nach einer solchen Drohung die 14jährige Tanja am Arm packt und in die Rippen boxt. Tanja zeigt Susanne die blauen Flecken und sagt, Paul sei schon ein paar Mal so grob geworden.

Bleibt die Erzieherin E. untätig, obwohl sie erkennbar damit rechnen muss, dass die Mädchen und Jungen ihrer Gruppe von weiteren Körperverletzungen bedroht sind und es ihr möglich und zumutbar wäre, weitere Straftaten durch die Meldung des Vorfalls zu verhindern, kann sie sich wegen Beihilfe zur Körperverletzung durch Unterlassen (§§ 13, 27, 223 Strafgesetzbuch) strafbar machen. Als Betreuerin ist sie so genannte strafrechtliche Garantin dafür, dass die Kinder und Jugendlichen nicht Opfer von Straftaten werden, die mit physischer oder psychischer Gewalt verbunden sind. Das bedeutet, dass sie verpflichtet ist, mögliche weitere Übergriffe aktiv zu verhindern. Ihr Verhalten kann ebenso arbeitsrechtliche Konsequenzen, zum Beispiel eine Abmahnung, haben. Der Schutz der ihr anvertrauten Kinder und Jugendlichen und jungen Volljährigen ist eine ihrer wichtigsten Arbeitspflichten.

Ein weiterer Zugang zu dem Thema:

Einrichtungen sollten sich präventiv vor plötzlichen Medienattacken zu dem Thema schützen

Gehen Sie davon aus, dass fast alle Fälle von massiven Fehlverhalten durch Mitarbeitende oder Kinder und Jugendliche an die Öffentlichkeit kommen, wenn sie nicht mehr in der Einrichtung sind.

Wenn Sie dann nicht nachweisen können, dass das Thema ein Thema war und ist, haben sowohl öffentliche als auch freie Träger erhebliche Legitimationsprobleme der allgemeinen Öffentlichkeit gegenüber aber auch der jeweiligen Fachöffentlichkeit.

Folgende konkrete Maßnahmen können das Problem der formalen Absicherung lösen:

- Führen Sie in den Einrichtungen Veranstaltungen mit einem Fachanwalt zu dem Themenkomplex zunächst für leitende Personen durch.
- Erarbeiten Sie mit den Mitarbeitenden Handlungsorientierungen zum Thema.
- Belehren Sie alle Mitarbeitenden als Teil der Personalakte, dass Grenzverletzungen gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht gestattet sind.
- Führen Sie es als Präambel im Arbeitsvertrag ein.

Diese und andere Maßnahmen helfen, das Problem bewusst wahrzunehmen. Darüber hinaus schreckt es Pädophilie ab.

Ganz wichtig ist natürlich die **inhaltliche Auseinandersetzung in der gesamten Mitarbeiterschaft**.

Ein erster Schritt kann sein, Kinder zu befragen und die Antworten zu diskutieren und zu veröffentlichen. Es gibt keinen Missbrauch der vom Himmel fällt, es geht oft klein und unscheinbar los.

Wenn Leitungskräfte das Thema massives Fehlverhalten und sexuelle Übergriffe gegen Mädchen und Jungen aus der dunklen Ecke holen wollen, sollten auch die Kinder und Jugendlichen gefragt werden, was das Personal ihrer Meinung nach darf und was nicht. Wir müssen mit denen reden, um deren Schutz, Sicherheit und Selbstbestimmungsrechte es geht.

Antworten von Mädchen und Jungen auf die Frage „Was dürfen Betreuerinnen und Betreuer nicht?“

Straftaten:

- sexueller Missbrauch,
- sexuelle Belästigung,
- Anstiftung zu Straftaten,
- Vergewaltigung,

- Schlagen,
- grobe Beleidigungen,
- Bedrohung,
- Kiffen und andere Drogen nehmen.

Nicht strafbares Verhalten:

- an meine Sachen gehen,
- mir die Würde nehmen,
- mich anschreien,
- Taschengeldkürzungen vornehmen,
- aggressives Verhalten,
- alkoholisiert zur Arbeit kommen,
- Versprechungen nicht einhalten,
- Sex am Arbeitsplatz,
- Liebesbeziehung zwischen BetreuerInnen.

Diese hier beispielhaft aufgeführten authentischen Aussagen von jungen Menschen bieten eine sehr gute Grundlage für Diskussionen

- in den Gruppen: Gruppenabende über die Aussagen der Kinder und Jugendlichen
- in den Teams über Grenzen pädagogischen Handelns und eigene Positionen und Gefühle dazu
- in den Leitungsrunden über Grenzen, Motivation etc.

Für diesen umfassenden Diskussionsprozess ist die Diskussion im Team der erste und wichtigste Schritt, um in der Mitarbeiterschaft Klarheit zu bekommen.

Über die Nennungen unter der Überschrift „Straftaten“ wird vermutlich sehr schnell Einigkeit hergestellt werden können.

Während über die Unduldbarkeit der strafbaren Handlungen schnell Einigkeit erreicht wird, sieht es mit den Nennungen des nichtstrafbaren Verhaltens sicherlich anders aus, doch genau über diese muss die Auseinandersetzung gehen, wenn Schlimmeres verhindert werden soll.

Wenn wir lediglich die sexuelle Gewalt selbst in den Fokus unserer Aufmerksamkeit stellen, werden wir gar nicht erst wahrnehmen können, was Täterin und Täter im Vorfeld tun, um zu testen, wie weit sie gehen können. Jeder Täter und jede Täterin will die sexuellen Übergriffe in der Sicherheit begehen, nicht entdeckt zu werden. Dazu gehört eine sorgfältige Planung, die in der Phantasie beginnt und erst dann nach und nach ausgelebt wird.

Kann ich als Sozialpädagogin mit einem 17jährigen Jugendlichen, der im Betreuten Wohnen untergebracht ist, ein Bier trinken?

Wie in vielen vergleichbaren Fällen ist diese Frage jedoch nicht mit einem eindeutigen Ja oder Nein zu beantworten. Bei Umfragen unter Jugendlichen in Einrichtungen stellt sich immer wieder heraus, dass diese alkoholisierte Mitarbeitende ablehnen. Während es für Jugendliche selbst auch in Einrichtungen wichtig ist, den Umgang mit Alkohol zu lernen, anstatt diesen durch konsequente Reglementierung und ohne Diskussion verboten zu bekommen, drängt sich vielmehr die Frage auf:

„Muss ich als Sozialpädagoge oder Erzieher mittrinken?“

Diese Frage kann eindeutig mit Nein beantwortet werden. Während sich der Jugendliche z. B. im Betreuten Wohnen in seiner Privatsphäre befindet, befindet sich die Sozialpädagogin im Dienst. Ein Erzieher, der Kindern und Jugendlichen in einer Einrichtung außerhalb seines Dienstes begegnet, sollte sich seiner Rolle im Rahmen des bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses stets bewusst sein. Während für Erzieher D. beispielsweise der Dienst um 20.00 Uhr beendet ist, ändert sich für die Jugendliche K. auch nach 20.00 Uhr nichts an der Tatsache, dass es sich bei D. um einen Erzieher handelt. Ändert Erzieher D. jedoch gegenüber der Jugendlichen K. nach Dienstschluss ganz offensichtlich sein Verhalten und verlässt damit die eigene Rolle als Erzieher, drohen für die Jugendliche K. die Grenzen zu verschwimmen, gerät eine klare Orientierung ins Wanken.

Die Diskussion im Team über grenzverletzendes Verhalten von Mitarbeitern gegenüber Kindern und Jugendlichen am konkreten Beispiel ist eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung des Kindeswohls.

Die Schwierigkeit ist dabei die eigene Einschätzung von Situationen, die natürlich subjektiv ist. Neben der persönlichen Einschätzung kommt ein entscheidender Faktor hinzu. Die eigene Unsicherheit und damit die Gefahr, Teil der Aktion zu werden.

Genauso schmerzhaft, wie es für eine Frau ist festzustellen, dass der Ehemann oder Partner das eigene Kind missbraucht, so weh tut es uns, wenn wir der Tatsache ins Gesicht sehen müssen, dass der geschätzte Kollege, der so viele unliebsame Dienste freiwillig übernimmt, damit wir nicht auf unsere Verabredung verzichten müssen, die Zeit des Nachtdienstes nutzt, um der Zwölfjährigen nachts unter den Schlafanzug zu fassen und sie zu seiner „ganz besonderen Vertrauten“ zu machen. Nicht zuletzt ist es immer leichter, auf die Fehler der anderen zu schauen, als das eigene Denken und Handeln zu hinterfragen. Dies führt in der Regel zu Geheimnisverbünden, zu einem undurchschaubaren Nebel in der Einrichtung, zu Wegschauen, weil nicht sein kann, was nicht sein darf.

Öffentliche und freie Träger haben eine gemeinsame Verantwortung

Um diese fachlichen Weiterentwicklungsprozesse in den Einrichtungen zu unterstützen, ist es sinnvoll, dass Jugendämter zum Beispiel im Kontext der Qualitätsentwicklungsvereinbarung Einrichtungen ermutigen, zu diesem Thema konkret zu arbeiten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass Jugendämter in diesem Dialog deutlich machen, dass sie sich mit verantwortlich fühlen für das Kindeswohl in den Einrichtungen

und dass alle sich darüber bewusst sind, dass es zu Grenzverletzungen kommen kann, die dann bearbeitet werden müssen.

Nur wenn wir gemeinsam den Dialog über dieses schwierige Thema führen, ist es möglich, das Tabu zu brechen. Das bedeutet dann wirklichen Schutz für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen.

Literatur zum Thema:

Fegert, J.M./Wolff M. (Hrsg.) „Sexueller Missbrauch durch professionelle Institutionen.“ Prävention und Intervention. Ein Handbuch. Münster 2002.

AFET/Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe „Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in Institutionen. Umgang mit Fehlverhalten von Fachkräften in Einrichtungen der Erziehungshilfe“ 2004 Info@AFET-ev.de, Tel. 0511-3539913, Fax: 0511-35399150

Diakonieverbund Schweicheln e.V. „Handlungsorientierungen für die Praxis zum grenzwahrenden Umgang mit Mädchen und Jungen und zu sicherem Handeln“ 7,00 Euro zuzüglich Porto; E-Mail: meyer-schroeder@diakonieverbund.de; Tel. 05221-960-101, Fax: 05221-960-299

Forum 4: § 35a SGB VIII – Anerkennung des Hilfebedarfs behinderter Kinder?

Einleitung

PROF. DR. JÖRG M. FEGERT

Ärztlicher Direktor der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie,
Universitätsklinikum Ulm

Debatten um den § 35a KJHG scheinen kein Ende zu finden. Was hatte nicht alles in den letzten Jahren zur Diskussion gestanden, von der so genannten großen Lösung, die alle Fachverbände aus Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie seit den 80er Jahren noch vor Einführung des KJHG und dann um so intensiver seit der Einführung des KJHG gefordert hatten, bis zur völligen Abschaffung und Rückführung in das System der Sozialhilfe.¹ Jetzt, wo es den meisten, die Mitte der 90er Jahre den § 35a SGB VIII eher als einen Fremdkörper im Bereich der Jugendhilfe empfanden, auch um den Erhalt der gewonnen Möglichkeiten geht, aber keiner mehr von weitergehenden Ideen träumt, verspricht ausgerechnet das heutige Referat des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, von Herrn Karl-Hermann Haack, erneut einen Paukenschlag in Richtung große Lösung und Weiterentwicklung des SGB IX. Es scheint fast, als ob der vorgezogene Wahlkampf auch die Fesseln des Alltagspragmatismus und Realismus gelöst hätte und Visionäres sowie Überraschendes wieder Platz in der Fachdiskussion finden. Bevor wir diese globalen Weiterentwicklungsperspektiven in dieser Arbeitsgruppe angehen, wollen wir uns am Vormittag zunächst mit zwei konkreten Blickwinkeln, nämlich dem Streitfeld § 35a SGB VIII und Förderauftrag der Schule mit zwei Referaten aus dem Kreis Neuss von Herrn Anacker, dem Leiter der Jugend- und Familienhilfe des Jugendamts und von Herrn Dieter Reich, dem Schulamtsdirektor auseinandersetzen. Herr Dr. Wilhelm Rothaus, ehemaliger Leiter der Klinik in Viersen, nun Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie in Bergheim, wird aus kinder- und jugendpsychiatrischer Sicht über den § 35a SGB VIII und die Kinder- und Jugendpsychiatrie referieren.

Einleitend seien mir einige Worte zur derzeitigen Debatte gestattet (zum Zeitpunkt der Veranstaltung war das Schicksal des KICK noch unklar, auch wenn die Abstimmung im Haushaltsausschuss am selben Tag als wesentliche Weichenstellung verstanden werden konnte. Informationen über die Ergebnisse der Abstimmung erreichten die Mitglieder der Arbeitsgruppe noch im Laufe der Veranstaltung, die Bundesratsentscheidung folgte nicht mehr ganz so überraschend noch vor der Sommerpause.)

Egal wie das jetzige Gerangel um Formulierungen im § 35a ausgehen wird, muss aus meiner Sicht festgestellt werden, dass in dieser zweigliedrigen Norm die Präzisierungsmöglichkeiten am ersten Teil weitgehend ausgeschöpft sind, wenn man sich nicht zu

¹ Vgl. Fegert, J. M./Schrappner, Ch. *Handbuch Jugendhilfe - Jugendpsychiatrie. Interdisziplinäre Kooperation*. Juventa Verlag, 2004. und Fegert, J. M. Brauchen wir doch noch die große Lösung? Sollen alle Eingliederungshilfemöglichkeiten im Kindes- und Jugendalter bei allen Behinderungsformen in der Zuständigkeit der Jugendhilfe angesiedelt werden? *Gemeinsam leben* Vol. 7. Luchterhand Verlag, 1999.

deutlichen, dann aber zu benennenden Einschnitten in das Leistungsspektrum entscheiden will. In Bezug auf die fachliche Feststellung, des ersten Schritts der Anspruchsbeurteilung, zum Beispiel durch einen Kinder- und Jugendpsychiater und –psychotherapeuten oder durch einen approbierten Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten oder auch den erfahrenden Arzt oder zum Beispiel den langjährigen Sozialpädiater in einem Sozialpädiatrischen Zentrum, sind vom Gesetzgeber immer wieder Präzisierungen vorgenommen worden. Was sich jetzt ändern soll, sind eigentlich nur Elemente, die bisher in den Begründungen genannt worden waren und jetzt in den Text der Norm Aufnahme gefunden haben. Ganz klar ist, dass die gleichen Feststellungsgrundlagen wie im SGB V, nämlich eine Diagnose nach der gültigen Version der ICD, derzeit ICD-10, Voraussetzung für den Eintritt in die ganzen Erwägungen zu § 35a darstellen.

Zu begrüßen ist aus meiner Sicht, dass der Gesetzgeber der fachlichen Entwicklung der Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie und der Kinder- und Jugendpsychotherapie nach dem Psychotherapeutengesetz Rechnung getragen hat und diese beide speziell für diese Fragestellung ausgebildeten Berufsgruppen primär als mögliche Verfasser von Stellungnahmen zu dieser Frage in Betracht zieht. Dies ist auch deshalb wichtig, weil mit der Feststellung ja nicht nur das Vorliegen einer bestimmten Störung, sondern auch der fachliche Ausschluss anderer Ursachen, zum Beispiel einer Tumorerkrankung als Ursache für eine Symptomatik, die wie eine Magersucht aussieht, oder eine Epilepsieform als Ursache für eine scheinbar psychisch bedingte mutistische Symptomatik gewährleistet sein muss. Der Gutachter oder Sachverständige, welcher eine Stellungnahme zur Hilfeplanung abgibt, haftet also nicht nur für die Richtigkeit seiner Feststellung in Bezug auf das Störungsbild, sondern auch für die **differentialdiagnostische Abwägung**, und bietet der hilfegewährenden Behörde und den konkreten Umsetzern der Hilfen die Gewähr, dass hier nicht am falschen Ort gehandelt wird und mit viel Geld und gutem Willen eigentlich dem Patienten geschadet wird.

Die oben genannten Beispiele von Fehldiagnosen beziehen sich leider auf mehrfach real erlebte Fälle, so dass, wenn immer wieder über **Gefälligkeitsbescheinigungen** polemisiert wird, auch einmal der Bereich dieser differentialdiagnostischen Verantwortung thematisiert werden sollte. Gerade um Interessenskonflikte zu vermeiden und die Debatte um Gefälligkeitsgutachten hoffentlich weitgehend zu beenden, ist es **zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die Erbringer von Leistungen bei der Erstellung von Stellungnahmen in der Regel ausschließen möchte.**

Solche Selbstbeschaffungsbegutachten haben in den letzten Jahren wiederholt zu negativen Folgen auch in Bezug auf die Kinder geführt. Ich erinnere mich, vor mehr als zehn Jahren einmal für das Jugendamt Spandau eine Reihe solcher Stellungnahmen eines Lerntrainingsinstituts, welches Lese-Rechtschreibtherapie und Rechenstörungstherapie angeboten hatte und mit eloquenten „Gutachten“ begründet hatte, überprüft zu haben. Damals musste ich wie in anderem Kontext später immer wieder feststellen, dass häufig allein schon die Diagnose einer Legasthenie oder Rechenstörung nicht nach den gängigen Kriterien erfolgte und nur die Minderleistung im entsprechenden Bereich erfasst worden war, aber kein Bezug zur Durchschnittsleistung getroffen wurde. Häufig wurde so bei eigentlich Minderbegabten oder geistig behinderten Kindern eine Teilleistungsstörung postuliert, Eltern ein falsches Erklärungsmodell für das Schulversagen suggeriert und die Kinder von Förderung zu Förderung gequält, was nicht selten in der Vor-

pubertät oder Pubertät in katastrophalen emotionalen Ergebnissen bei diesen Kindern resultierte. Diesen Kindern wurde geschadet, weil sie natürlich ihr permanentes Scheitern dennoch mitbekamen, kaum noch Freizeit vor lauter Förderung hatten und zum Teil real selbstmordgefährdet wurden, weil sie sich permanent als Versager erlebten, da die Debatte um die Realitäten ihrer Gesamtbegabung durch falsche Stellungnahmen permanent vermieden worden waren. **Gefälligkeitsgutachten** oder **Selbstbeschaffungsgutachten sind somit kein Kavaliersdelikt** aus Freundlichkeit für die Klientel, welches ja keinen Schaden verursachen kann, sondern solche Stellungnahmen und falsch indizierte Hilfen können die Entwicklung von Kindern genauso gefährden wie unterbliebene Hilfe. Selbstverständlich steht unsere derzeitige Debatte unter dem Primat der allgegenwärtigen Kostendiskussion, dennoch sei mir – der sicher nicht im Verdacht steht, der Abschaffung oder Einschränkung des § 35a gegenüber aufgeschlossen zu sein – doch die Anmerkung erlaubt, dass diese Einschränkung in Bezug auf Interessenskonflikte bei der Erstellung von Gutachten aus meiner Sicht sowohl zum Wohl der öffentlichen Haushalte wie auch insbesondere zum Wohl der betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien erfolgt.

Andere Einschränkungen, die wiederholt debattiert wurden und werden, nämlich der Begriff der Störung mit Krankheitswert, wie auch das Wörtchen „**wesentlich**“, welches offensichtlich im Wesen vieler Süddeutscher Sozialrechtsmatadoren tief verankert ist, aber in seiner Schwammigkeit eben nicht einem Rotstift, sondern eher einem Tafelschwamm gleicht, sind aus fachlicher Sicht als stumpfe Schwerter oder alte Hüte zu bezeichnen. Dennoch möchte ich mich kurz damit auseinander setzen. Die Feststellung des Krankheitswerts der Störung war vor allem noch notwendig, als nicht die impliziten Schwellen, die in den Definitionen der ICD vorgegeben sind, es für die Kostenträger unklar erscheinen ließen, ob es sich nun um eine Erkrankung handelt, bei der die Krankenkasse und schließlich auch andere Sozialträger zur Leistungserbringung verpflichtet sind, oder ob es sich um einen quasi noch tolerierbaren Schönheitsmangel ohne „Krankheitswert“ handle.

Betrachtet man die Definition in der ICD-10, so sind die dort nach Kriterien definierten Störungen Störungen mit Krankheitswert. Die einzige Einschränkung, die eventuell zu formulieren ist, betrifft die Angststörung des Kindes- und Jugendalters, von denen Shaffer festgestellt hat, dass sie zu irgendeinem Zeitpunkt, nach DSM-IV Kriterien (das zu ICD-10 vergleichbare amerikanische Manual) bei über einem Viertel aller Kinder diagnostiziert werden können.

Bestimmte Ängste auch von einem durchaus erheblichen Ausprägungsgrad sind also bei vielen Kindern Teil der Normalität. Charakteristisch ist, dass dieselben Ängste nur bei unter 10 Prozent der Kinder in nicht mehr entwicklungstypische Phasen persistieren und dann ein wirklich behandlungsbedürftiges Problem darstellen. Hier im Saal bei vielen Zuhörerinnen (es ist uncharmant, aber die Problematik tritt wirklich sehr viel häufiger bei Frauen als bei Männern auf) könnte es zum Beispiel die Spinnenphobie sein. Bei allen hier im Saal anwesenden würde diese definierbare Problematik aber nicht zu einer Teilhabebeeinträchtigung führen, denn es ist Ihnen offensichtlich ja gelungen, trotz dieser seit mehr als sechs Monaten bei Ihnen persistierenden Angst vor diesen reizenden kleinen Tierchen hierher zu kommen, vielleicht im Vertrauen darauf, dass irgendwelche

Kollegen diese schon mehr oder weniger sanft aus dem Saal befördern würden, wenn Sie nur Ihr Entsetzen deutlich genug manifestieren.

Insofern wird deutlich, dass selbst in Grenzfällen, wo allerdings auch die ICD-10 schon deutlich macht, dass hier keine Diagnose gestellt werden sollte, die Frage nach dem Krankheitswert heute kaum mehr eine Bedeutung hat, sondern es geht um die Feststellung der Störung nach den Kriterien der ICD und auf der Ebene des zweiten Feststellungsschritt ist dann zu klären, ob aus der festgestellten Problematik real eine Teilhabebeeinträchtigung resultiert. Seit Jahren habe ich mich immer wieder gegen die Einführung des Wörtchens „wesentlich“ gewandt, weil dieser unpräzise Begriff aus BSHG-Zeiten schon damals zu einer Fülle von rechtlichen Auseinandersetzungen geführt hatte, die nur zu äußerst widersprüchlichen Resultaten führen konnten. Für viele Elternverbände transportiert die Forderung nach der Einführung des Wörtchens „wesentlich“ die Angst vor dem Bedrohungsszenario einer Willkürformel, die den Leistungsausschluss begründen könnte. Interessant ist aber eine neue Wendung, das Merkmal „wesentlich“ nicht mehr wie früher im Sozialrecht an der Störung oder Erkrankung festzumachen, sondern das Wörtchen „wesentlich“ in den zweiten Teil der Norm zu transferieren und damit das Ausmaß der **Teilhabebeeinträchtigung** charakterisieren zu wollen. Diesem Schritt gegenüber wäre ich weniger abgeneigt.

Dennoch denke ich, dass die Debatte um die **Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung** auf ein anderes fachlich qualitatives Niveau gehoben werden sollte und es tatsächlich um die fachlich übereinstimmende und fundierte Feststellung eines Maßes an Teilhabebeeinträchtigung im Alltag geht. Der Gesetzgeber plant offensichtlich, dem ständigen Lamento mancher Jugendämter folgend, dass die Kinder- und Jugendpsychiater – Herr Rotthaus wird sicher noch darauf eingehen, wie wir das vielleicht erleben – so dominierend bei der Hilfeplanung seien, noch deutlicher zu machen, wer bei der Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung die Feder führt und damit dirigiert und wer nach § 36a SGB VIII allenfalls im Orchester seine Stimme mitzuspielen hat. Nun hat es aus meiner Sicht in den letzten Jahren bei den Jugendämtern nicht an Entscheidungskompetenz und Macht eines Kostenträgers gemangelt, woran es wirklich mangelt, sind **Kriterien zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung und der Mut solche Standards auszufechten**.

In Bezug auf unser erstes Thema Schule und Teilleistungsstörung mag hier ein Beispiel aus meinem jetzigen Arbeitsumfeld interessant sein. Ein Mädchen mit einer zweifellos seit Jahren bestehenden Lese-Rechtschreibstörung (1. Feststellungsebene) sollte auf Antrag ihrer Eltern durch ein süddeutsches Jugendamt erneut Hilfen zur Teilhabe wegen der Leserechtschreibstörung erhalten. Das Jugendamt konnte keine Teilhabebeeinträchtigung erkennen, zweifelte auch an, dass die Lese-Rechtschreibstörung noch bestehe, es kam zum Verwaltungsgerichtsverfahren und das Verwaltungsgericht Sigmaringen beauftragte mich mit der Gutachtenerstellung. Ich wiederum delegierte die konkrete Untersuchung des Mädchens an erfahrene Mitarbeiter, einen Arzt und eine Psychologin, und es stellte sich heraus, dass die Lese-Rechtschreibstörung bei dem Mädchen nach wie vor diagnostiziert werden konnte, dass das Mädchen im Alltag aber sehr gut integriert war, dass sie im Wissen um ihre Problematik eine realistische Lebens- und Zukunftsplanung gewählt hatte, die auf ihre Schwächen Rücksicht nahm und das von einer Teilhabebeeinträchtigung eindeutig nicht mehr die Rede sein konnte, zumal das Mäd-

chen auch deutlich signalisierte, dass sie von den Hilfen und Förderungen die Nase voll habe. Als Gutachter äußerten wir uns nun entgegen der künftig im vom Gesetzgeber geplanten stärkeren Aufgabenteilung selbstverständlich zu beiden Fragen und stellten fest, dass unstrittig die in Frage stehende Störung nach wie vor diagnostiziert werden muss, dass diese nicht zu letzt auf Grund der schon geleisteten Hilfen aber nicht mehr zu einer Teilhabebeeinträchtigung führt. Das Verwaltungsgericht folgte der Argumentation im Gutachten und wies die Klage gegen das Jugendamt ab.

Tatsächlich stellt sich also mehr und mehr die fachliche Frage nach der Einschätzung ob eine Teilhabebeeinträchtigung, Sie gestatten das verhasste Wort, „wesentlich“ ist oder nicht. Nun wird es wohl kaum gelingen, das Wort „wesentlich“ mit Inhalt zu füllen, aber es sollten **fachliche Maßstäbe für die Erfassung der Teilhabebeeinträchtigung entwickelt werden**. In der Kinder- und Jugendpsychiatrie hat sich hierfür die Feststellung der von der Weltgesundheitsorganisation in Genf definierten Achse VI im multiachsialen Klassifikationssystem für psychische Störungen bei Kindern und Jugendlichen eingebürgert. Mit diesem Instrument wird das Zurechtkommen im Alltag an Hand von beschreibenden Verhaltensankern eingeschätzt und definiert. Es gibt auch weitere Instrumente, die noch bessere psychometrische Daten aufweisen, im englischsprachigen Raum. Wieder andere Instrumente erfassen die Belastung der primären Versorgungsperson durch die Problematik des Kindes.

Meines Erachtens ist es erforderlich, durch konkrete Arbeitshilfen und durch das Zugänglichmachen dieser Materialien die Jugendämter zukünftig stärker in die Lage zu versetzen, individuelle Teilhabebeeinträchtigungen besser einschätzen zu können und damit auch den Erfolg von Hilfen zuverlässig evaluieren zu können. Teil der Hilfeplanung sollte nämlich eine konkrete Feststellung im Bezug auf die angestrebte Verbesserung bei der Teilhabe sein. Hier gilt es, sich verstärkt mit konkreten operationalisierten Zieldefinitionen und der Messung ihrer Erreichung auseinanderzusetzen, wenn man tatsächlich hofft, dass durch Veränderungen an der Norm, sei es nun durch die Einführung des Wörtchen „wesentlich“, sei es durch die erneute Rückenstärkung des Kostenträgers, tatsächliche Einsparungen und eine gerechtere Praxis erreicht werden könnten.

Sicher ist es insgesamt weitgehend unstrittig, dass die Schule primär in der Pflicht ist, wenn es darum geht, auch Kindern mit Teilleistungsstörungen elementare Kulturtechniken beizubringen. Da diesen Teilleistungsstörungen die gleichen neuropsychologischen Störungen zu Grunde liegen wie frühen Entwicklungsstörungen im Vorschulalter, welche über die Krankenkasse, zum Beispiel durch Ergotherapie, mehr oder weniger erfolgreich behandelt werden können, ist es nicht einzusehen, dass **die Krankenkasse, sobald das Störungsbild dann im schulbezogenen Rahmen zu einem Scheitern führt, die Verantwortung für Trainings völlig ablehnt**. Dies kann sie nur, weil kein geeigneter Heilhilfsberuf zur Verfügung steht. Schon vor Jahren habe ich Herrn Prof. Wiesner scherzhaft vorgeschlagen, dass das Jugendministerium doch eine Ausbildung eines medizinischen Heilhilfsberufs fördern sollte, der dann zur Entlastung der öffentlichen Kassen solche Therapien auf einer medizinisch fundierten Anspruchsgrundlage umsetzen könnte. Nun, dies alles sind alte Geschichten und/oder Zukunftsträume. Kommen wir zunächst einmal, bevor wir mit Herrn Haack heute Nachmittag erneut zu Visionen de lege ferenda aufbrechen, zu dem, was in der Praxis de lege lata anscheinend doch möglich ist. Ich bitte Herrn Annacker und Herrn Reich um ihre Referate.

Der Förderauftrag von Schule

DIETER REICH

*Schulamtsdirektor im Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss,
Zuständigkeit: Hauptschulen im Kreisgebiet*

Die für Deutschland niederschmetternden Ergebnisse der PISA-Studie haben neben den Aussagen über die Leistungsfähigkeit der deutschen Schülerinnen und Schüler auch Hinweise für die Gründe, die zu dem Ergebnis führten, mitgeliefert.

Im Vergleich mit den an der Spitze des Rankings stehenden Staaten muss festgestellt werden, dass diese nicht über ein gegliedertes Schulwesen verfügen wie dies für Deutschland typisch ist. Die Leistungen, die zu den Spitzenplätzen der so genannten „Siegerländer“ führten, werden überwiegend in integrierten Schulformen erbracht. Ein wesentlicher Faktor für die Erreichung der Leistungshöhe ist neben den optimaleren äußeren Bedingungen und der besseren Ausstattung mit Lehrpersonal vor allem die Individualisierung bis hin zur Einzelförderung von Schülerinnen und Schülern.

1. Das Nachhilfeproblem

Im Heft I/2004 der Zeitschrift „forum schule“¹ widmet sich ein Brennpunktthema der Frage **„Erfüllt die Schule ihren Auftrag? Immer mehr Schülerinnen und Schüler brauchen Nachhilfe.“**

In dem Beitrag kommen Experten zu Wort, die den Sachverhalt schlaglichtartig beschreiben und nach Gründen und Auswegen suchen:

Renate Hendricks, Vorsitzende des Bundeselternrates: „Die zahlreichen Institute sind zur Zeit die Reparaturbetriebe unserer Schulen. Es gibt einen riesigen Nachhilfemarkt und trotzdem haben wir bei PISA nicht gut abgeschnitten. Das zeigt: Nicht nur die Schulen haben Defizite, auch die Nachhilfeinstitute können es nicht richten. ... **Wir brauchen dringend eine neue Förderkultur, die das einzelne Kind in den Mittelpunkt unserer Bemühungen stellt. Wir müssen die Nachhilfe in die Schule integrieren.**“

Klaus Hurrelmann, Sozialwissenschaftler an der Universität Bielefeld: „Der eigentliche Kern des Nachhilfeproblems besteht darin, dass es den Schulen in unserem gegliederten System nicht genug gelingt, auf die individuellen Lernbedürfnisse von Schülerinnen und Schülern einzugehen, so dass der Bedarf an Nachhilfe in den kommenden Jahren sicher nicht sinken wird.“

Eltern geben jedes Jahr Beträge in Milliardenhöhe aus. „Davon profitieren nicht nur die 3000 kommerziellen Anbieter in der Bundesrepublik, sondern auch die privaten Nachhilfesysteme: Schüler, Lehrer, Studenten, die sich ein paar Euro nebenbei verdienen.“

¹ Herausgeber: Landesinstitut für Schule, Soest

In der Kleinen Anfrage 2024¹ an die Landesregierung NRW wird auf das Nachhilfeproblem und die Gründe noch näher eingegangen. Der Abgeordnete Ralf Witzel von der FDP sieht in der Unterfinanzierung der Bildungslandschaft, Unterrichtsausfall und steigende Schülerzahlen die Ursachen für die Misere. Er verweist auf Untersuchungen Hurrelmanns, der zu dem Schluss kommt, dass heute bereits jeder fünfte Schüler Nachhilfeunterricht erhält, was die Eltern Schätzungen zufolge mit jährlich 2 Milliarden Euro zu bezahlen hätten. Viele Eltern wollen und können diese Ausgaben nicht leisten und suchen nach Auswegen und Möglichkeiten der Kostenübernahme.

2. Der § 35a SGB VII – Anerkennung des Hilfebedarfs behinderter Kinder

In den letzten Jahren sind Eltern zunehmend auf Möglichkeiten aufmerksam geworden, die erforderlichen Kosten für die zusätzliche Förderung ihrer Kinder von der öffentlichen Hand übernehmen zu lassen. Unterstützt vom Deutschen Legastheniker-Verband und den zahlreichen Nachhilfeinstituten haben sie – häufig mit der Hilfe von Gerichten – die Finanzierung der Förderung ihrer Kinder durch außerschulische Institute erstritten. Herr Annacker wird sich in seinem Beitrag mit diesem Sachverhalt ausführlich befassen. Ich möchte mich auf die schulischen Aspekte dieser Entwicklung konzentrieren.

3. Förderung als zentrale Aufgabe von Schule

In der Antwort der Landesregierung NRW auf die oben erwähnte Kleine Anfrage ist programmatisch: **„Es ist Aufgabe der Schulen, ihre Schülerinnen und Schüler so zu fördern, dass eine systematische bezahlte Nachhilfe nicht notwendig ist.“**

- Diese Aussage kann man hinterlegen mit einer Vielzahl von Hinweisen und Forderungen in der schulischen Gesetzgebung und in aktuell beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität schulischer Arbeit, bei der die „individuelle Förderung einen hohen Stellenwert“ hat, „konkrete Ansatzpunkte dazu bieten“ und andere.
- die Sprachstandserhebungen bei der Anmeldung zur Grundschule mit entsprechender Sprachförderung vor dem Schulbeginn,
- die flexible Schuleingangsphase,
- die besondere Sprachförderung in den Klassen 5 und 6 an Hauptschulen und Gesamtschulen,
- Lernstandserhebungen in den Klassen 4 und 9,
- die individuellen Lern- und Förderempfehlungen zum Ende des Schulhalbjahres für Schülerinnen und Schüler, deren Versetzung gefährdet ist,
- die Entwicklung von vielfältigen Konzepten in den Schulen zur individuellen Förderung der Schülerinnen und Schüler innerhalb des Regelunterrichts und in besonderen Fördergruppen.

¹ Drucksache 13/6270 vom 23.11.2004

Während ein Teil dieser Aussagen perspektivischen Charakter hat, die Maßnahmen, wie gesagt, aktueller Natur sind und die Ergebnisse noch nicht evaluiert werden können, gibt es in den Schulgesetzen und -verordnungen von NRW bereits eine Vielzahl von Hinweisen und Vorgaben, in denen Förderung als Grundaufgabe von Schulen gefordert wird.

Die **AO-GS** (Ausbildungsordnung Grundschule) vermerkt in § 1: „Die Grundschule hat die Aufgabe, alle Schüler umfassend zu fördern.“ (**Abbildung 1**).

Rechtliche Grundlagen der Förderung: AO-GS

§ 1: „Die Grundschule ... hat ... die Aufgabe,

- alle Schüler ... umfassend zu fördern,
- grundlegende Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten ... so zu vermitteln, dass sie den individuellen Lernmöglichkeiten und Erfahrungen der Kinder angepasst sind,
- durch fördernde und ermutigende Hilfe zu den systematischeren Formen des Lernens hinzuführen und damit die Grundlagen für die weitere Schullaufbahn zu schaffen,
- die Lernfreude der Schüler zu erhalten und weiter zu fördern.“

Im § 8 (2) wird Förderunterricht wesentlich auf die Schüler/innen mit Lernschwierigkeiten bezogen.

§ 11 ‚Versetzen‘

- (2) „Die Schule berücksichtigt positive Leistungen im muttersprachlichen Unterricht einschließlich der islamischen Unterweisung im Rahmen der Gesamtentwicklung einer Schülerin oder eines Schülers...“
- (3) „Eine Schülerin oder ein Schüler ist zu versetzen, ... wenn aufgrund der Gesamtentwicklung zu erwarten ist, dass in der nächsthöheren Klasse eine hinreichende Förderung und eine erfolgreiche Mitarbeit möglich sind.“

Abbildung 1

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Ähnliche Aussagen sind in der **AO-SI** (Ausbildungsordnung SI) zu finden (**Abbildung 2**).

Rechtliche Grundlagen der Förderung weist die Allgemeine Schulordnung und das Schulgesetz, das ab 1.8.2005 Gültigkeit erhält auf (**Abbildung 3**).

Der deutlichste Hinweis zur Verpflichtung der Schulen zur Förderung ist in den „Verwaltungsvorschriften zur Verordnung zur Ausführung des § 5 Schulfinanzgesetz“, dort unter 6.1 (zu § 6 Abs. 1) zu finden:

„6.1.2 Die mit den Schüler-Lehrer-Relationen vorgenommene Pauschalierung geht entsprechend der bisherigen Systematik davon aus, dass in den Lehrerwochenstunden eine Pauschale von 0,5 Stunden je Klasse enthalten ist, mit der zusätzliche über die Stundentafel hinaus gehende Angebote ermöglicht werden sollen.“

In 6.1.3 wird auf die Förderung in LRS hingewiesen: „Für die nachfolgend genannten Sachverhalte sind Pauschalsätze, ..., enthalten:

- Inanspruchnahme von Lehrerwochenstunden für zusätzliche Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler bei besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens und Rechtschreibens (LRS).“

Auf der Basis dieser Aussagen muss man sich fragen, warum die Schulen bislang nicht hinreichend gefördert haben und damit Nachhilfe und LRS-Förderung durch außerschulische Institute erforderlich gemacht haben.

Rechtliche Grundlagen der Förderung: AO-SI

§ 1 (2) verweist auf das Schulprogramm, das seinerseits Hinweise zur Förderung enthalten sollte.

§ 3 (2) b regelt die Verkürzung der Schulzeit auf 12 Jahre zur Vorbereitung auf die Abiturprüfung. Diese Kürzung erfordert individuelle Förderung derjenigen, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen wollen.

§ 6 (3) ermöglicht (und verpflichtet zu) Förderunterricht als Zusatzunterricht an jeder Schulform.

§ 7 (4) verpflichtet alle Schulformen zur Förderung in der deutschen Sprache als Aufgabe in allen Fächern; dazu erfolgt die Präzisierung in VV 7.4.

§ 8a regelt seit 2003 die Förderung von versetzungsgefährdeten bzw. nicht-versetzten Schüler/innen.

§ 11 (1) – (4) verlangt von den Schulformen HS, RS, Gy jeweils eine Erprobungsstufe mit besonderem Fördergebot. VV 11.1.2 verweist zurück auf § 6 (3)

Abbildung 2

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Rechtliche Grundlagen der Förderung: ASchO

§ 3 ‚Grundlagen des Schulverhältnisses‘:

„Das Schulverhältnis wird bestimmt von ... der Pflicht der Schule, die Entwicklung des einzelnen Schülers ebenso wie die Entwicklung aller Schüler ... zu fördern.“

§ 21 ‚Leistungsbewertung‘:

„Die Leistungsbewertung soll ... auch Grundlage für die weitere Förderung des Schülers sein ...“

§ 28 (2) ‚Wiederholung, Rücktritt, Vorversetzung‘:

“Im Einvernehmen mit den Erziehungsberechtigten kann ein Schüler, der in der bisherigen Klasse nicht mehr angemessen gefördert werden kann ..., vorversetzt werden ...“

Entwurf des Schulgesetzes (Stand Oktober 2003)

§ 56 ‚Lehrerinnen und Lehrer‘:

(1) „Lehrerinnen und Lehrer ... fördern alle Schülerinnen und Schüler umfassend.“

Abbildung 3

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

4. Aktivitäten im Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss zum Ausbau der schulischen Förderung

Im Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss, das aus fünf Schulaufsichtsbeamtinnen und –beamten (drei SAB für Grundschule, je ein SAB für Hauptschule und Sonderschule) und natürlich der Verwaltung besteht, werden die Notwendigkeit der Förderung seit Jahren nicht nur thematisiert, sondern auch Maßnahmen ergriffen, die Schulen in den Stand zu setzen, ihren Förderauftrag wahrzunehmen.

Neben vielfältigen Ansätzen zur allgemeinen Qualitätsentwicklung und –sicherung des Unterrichts (offene Unterrichtsformen, Schülerorientierung, fächerübergreifendes Lernen, jahrgangsübergreifender Unterricht, „Lernen lernen“ usw.) wurden die Schulen in den Stand versetzt, ihrem Förderauftrag gerecht zu werden.

Wie bereits erwähnt, sind Förderkontingente in der Grundpauschale der Schüler-Lehrer-Relation vorhanden. Für größere Systeme, die nach Schüler-Lehrer-Relation besetzt werden, ist die Einrichtung von Förderstunden kein Problem. Schwierig wird es bei kleineren Schulen, deren Stundentafel nicht erfüllt werden kann, wenn diese nach Relation besetzt werden. Das heißt, wenn der Klassendurchschnitt wesentlich unter 25 liegt, kann die Stundentafel nicht erfüllt werden, wenn die Schule mit der Relation 25,3 Schüler pro Lehrerstelle besetzt wird.

Diese Annahme konnte durch Rechenbeispiele belegt werden:

1. Zwei Nachbar-Grundschulen in einem ländlichen Ortsteil – eine katholische und eine Gemeinschafts-Grundschule – benötigten 2,5 Lehrerstellen zur Erfüllung der Stundentafel mehr als ihnen nach Relation zustand.
2. Wenn alle Grundschulen im Rhein-Kreis Neuss eine Klassenstärke von mindestens 25 Schülerinnen und Schülern aufweisen würden, stünden insgesamt 40 Lehrerstellen für Fördermaßnahmen zur Verfügung.

Das Schulamt Neuss ist im Bereich der Grundschule zu 100 Prozent besetzt. Trotzdem ist die Lehrerversorgung auf Grund der vielen kleinen Systeme angespannt. Es kommt zum Lehrermangel. **Bei Lehrermangel und Unterrichtsausfall fallen in der Regel zuerst die über die Stundentafel hinaus gehenden Angebote aus. Dazu gehören auch Fördermaßnahmen.**

Seit etwa drei Jahren werden die Grundschulen angewiesen, ihre Eingangsklassen mit mindestens 25 Schülerinnen und Schülern zu bilden. Das hat zu erheblicher Kritik in der Öffentlichkeit geführt, da eine Vielzahl von Bekenntnisgrundschulen dadurch in ihrem Bestand gefährdet wurde. Zwischenzeitlich werden Grundschulen zusammen gelegt oder Bekenntnisschulen in Gemeinschaftsschulen umgewandelt, um die Vorgabe des Schulamtes zu erfüllen.

Gleichzeitig wurde das Lehrerfortbildungssystem mit der Priorität Förderung umgewidmet. Jede Grund- und Hauptschule wurde verpflichtet, an Lehrer-Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen zu den Themen Dyskalkulie, LRS und Hochbegabung

(Letzteres nur für Grundschulen). Diejenigen Schulen, die sich vertraglich verpflichteten, je zwei Lehrpersonen als LRS-Experten ausbilden zu lassen, erhielten einen Zuschlag bei der Besetzung, der für Förderzwecke zu verwenden ist.

Im Bereich der Hauptschule wurde das Landesprogramm „Förderung der deutschen Sprache in den Klassen 5 und 6“ umgesetzt.

5. Gemeinsames Förderkonzept des Schulamtes mit den Jugendämtern und dem Schulpsychologischen Dienst

Ab 2002 fanden regelmäßige Sitzungen mit Vertretern des Schulamtes, der Jugendämter und des Schulpsychologischen Dienstes statt mit dem Ziel der Entwicklung eines gemeinsamen Förderkonzeptes. Die drei Partner hatten erkannt, dass

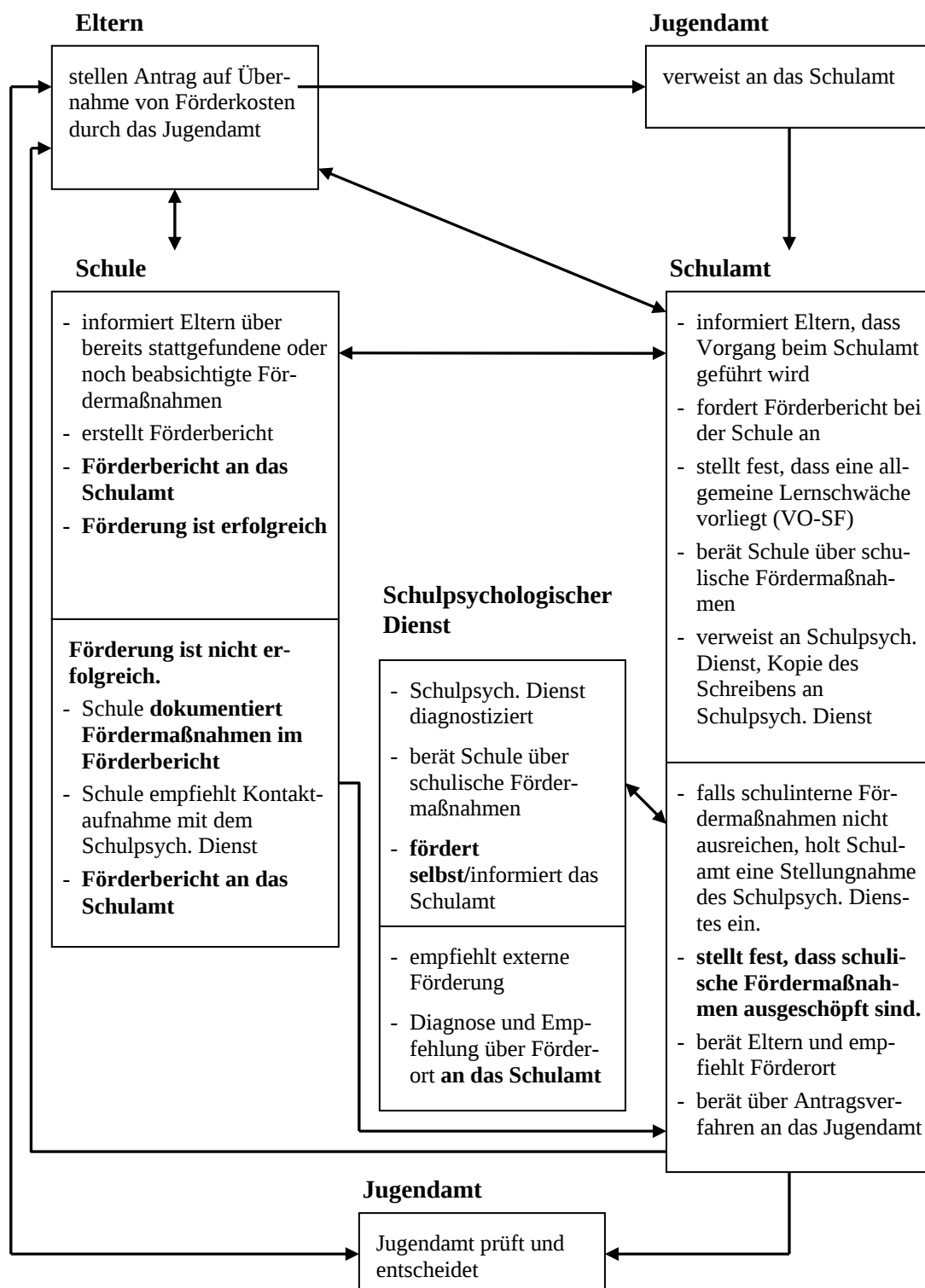
- sie häufig von Erziehungsberechtigten ausgetrickst wurden mit dem Ziel, außerschulische Förderung ihrer Kinder auf Staatskosten zu erhalten. Dies ging bis hin zur Bezahlung von Privatschulen.
- Förderung originäre Aufgabe von Schule ist, da der Förderbedarf von der Schule dezidiert definiert wird und dann gezielt umgesetzt werden kann. Hinzu kam der grundsätzliche pädagogische Ansatz, dem Kind weitere Belastungen durch zusätzliche außerschulische Lernorte zu ersparen.
- die außerschulischen Lerninstitute bezüglich ihrer Qualität fragwürdig sind. Eine gezielte Anfrage an circa 20 Institute über deren Zielsetzungen, Methoden und Inhalte erbrachte nicht eine einzige Rückmeldung.
- ein gemeinsames Konzept angemessen und notwendig ist.

Dieses Konzept existiert seit 2003 und wird rigoros angewandt. Die Verfahrensschritte finden Sie in **Abbildung 4 und 5**.

Gleichzeitig wurde vereinbart, dass bei jedem Antrag auf außerschulische Förderung durch das Schulamt geprüft wird, ob eine Teilleistungsstörung oder eine Lernbehinderung vorliegt (**Abbildungen 6 und 7**). In einer Vielzahl von Fällen konnte festgestellt werden, dass keine Teilleistungsstörung sondern ein sonderpädagogischer Förderbedarf vorliegt.

In jedem einzelnen Fall muss die zuständige Schule mittels eines vom Schulamt entwickelten Förderberichts nachweisen, welche Fördermaßnahmen durchgeführt, welche Absprachen getroffen und welche außerschulischen Beratungsinstitute hinzugezogen worden sind (**Abbildung 8**).

Verfahrensschritte bei der Förderung von Schülerinnen und Schülern in LRS, Dyskalkulie, Hochbegabung (Initiative geht von den Eltern aus)

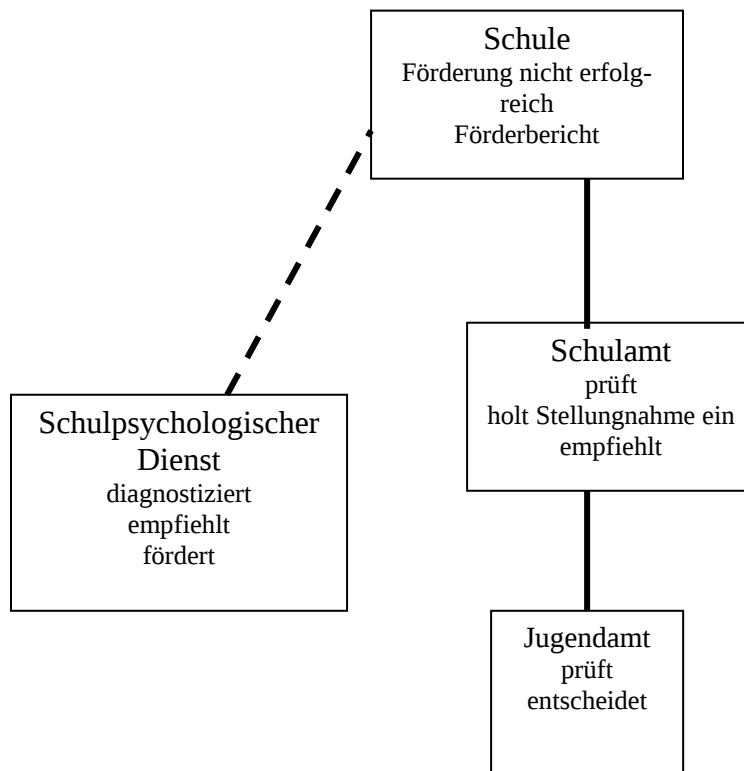


Verlaufsstruktur Fördermaßnahmen II, Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss, Reich 8.03

Abbildung 4

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Zusammenarbeit von Schule, Schulamt, Schulpsychologischem Dienst und Jugendamt im Bereich Förderung bei Lernschwierigkeit



Zusammenarbeit Förderung, Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss 08.03

Abbildung 5

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Es kann festgestellt werden, dass seit Verabschiedung des gemeinsamen Förderkonzepts kein Fall bekannt geworden ist, in dem außerschulische Förderung im Bereich LRS von den Jugendämtern bezahlt werden musste. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat die Regelung bereits in seine Rechtsprechung aufgenommen und Fälle aus dem Rhein-Kreis Neuss mit Hinweis auf die dortigen Maßnahmen abgewiesen.

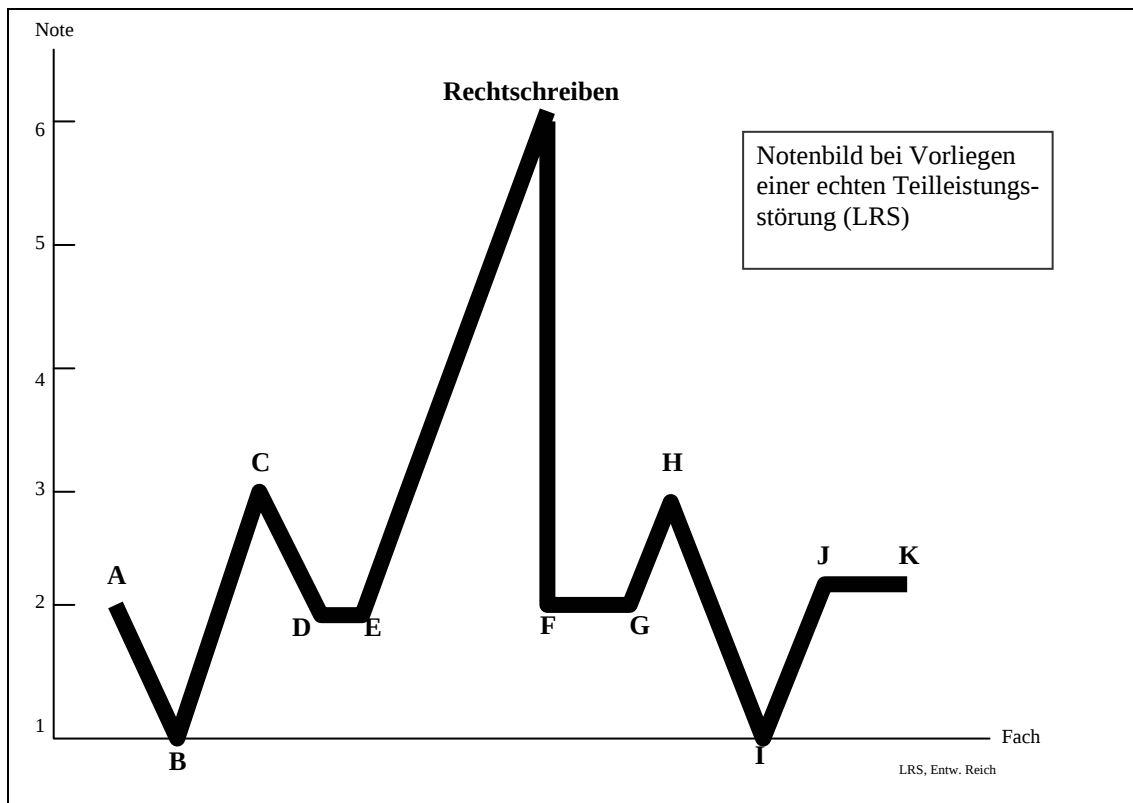


Abbildung 6

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

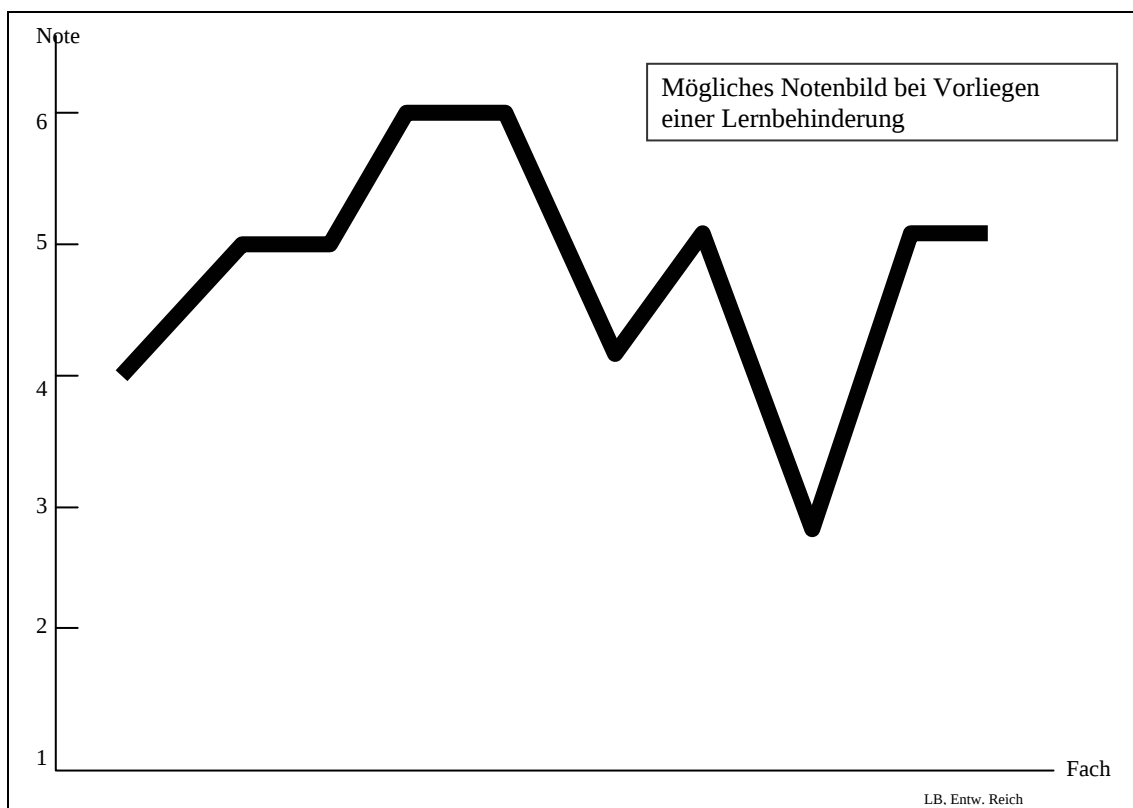


Abbildung 7

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Förderbericht ☐ LRS* ☐ Dyskalkulie* ☐ Besondere Begabung*	
Schule: (Stempel)	
Name: _____ geb. _____ Klasse: _____ Schulbesuchsjahr: _____ Erziehungsberechtigte: _____ Anschrift: _____ Telefon: _____ Klassenlehrer/in: _____	
I. Allgemeine Angaben	
1. Hinweise zum Sozial- und Arbeitsverhalten (ggf. gesondertes Blatt benutzen) _____ _____ _____ _____	
2. Anlass der Förderung, Problemsituation (Auswirkungen von Beeinträchtigungen durch LRS, Rechenschwäche, Hochbegabung (nicht Zutreffendes streichen) auf Entwicklung und Selbstwertgefühl des Kindes, Reaktionen des schulischen Umfeldes, Erwartungshaltung der Erziehungsberechtigten etc.) (ggf. ges. Blatt benutzen) _____ _____ _____ _____	
3. Bisherige Schullaufbahn _____	
4. Zeugnisnoten in Deutsch/Mathematik Durchschnittsnoten anderer Fächer: _____	
5. Detailaussagen zu	
Deutsch Lesen Aussprache Abschreiben Grammatik Rechtschreiben Aufsatz	Mathematik Zahlbegriff Zahlverständnis Zahlen nennen Zahlen schreiben Zahlen in Folge Lösen von Textaufgaben (ggf. gesondertes Blatt benutzen)
Besondere Stärken und Vorlieben _____	
II. Bisherige Fördermaßnahmen der Schule	
6. Beginn der Förderung (Klassenstufe/Schuljahr): _____	
7. Art der Förderung ☐ Einzelförderung (klassenintern) ☐ Gruppenförderung (ggf. Angaben zur Gruppe)	
8. Umfang der Förderung (zeitlich ggf. inhaltlich) _____	
9. Auswirkungen der Förderung ☐ erkennbar ☐ kaum erkennbar ☐ nicht erkennbar (ggf. ges. Blatt benutzen)	
10. Vorschlag für weitere ggf. andere Fördermaßnahmen: _____ _____ _____ _____	
* Zutreffendes ankreuzen	

Abbildung 8a

III. Bisher stattgefundenene Beratungsgespräche, Vereinbarungen und Empfehlungen

1. **Gespräche mit der Schülerin/dem Schüler am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

2. **Gespräche mit den Eltern am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

3. **Gespräche mit Fachlehrerinnen/Fachlehrern am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

4. **Gespräche mit der Schulleiterin/dem Schulleiter am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

5. **Hinzuziehung außerschulischer Berater** (Institution benennen) **am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

IV. Weitere Fördervorschläge (bei Erforderlichkeit)

_____, den _____

(Unterschrift Schulleitung)

* Zutreffendes ankreuzen

6. Förderung als vordringliche schulische Aufgabe im Bereich der Bezirksregierung Düsseldorf

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat alle Schulformen zur Förderung verpflichtet. Diese Verpflichtung wird im Rahmen einer „Fokussierten Evaluation“ evaluiert. In Schulleiter-Dienstbesprechungen sind die Aufgaben und Ziele vorgestellt und die Schulen dementsprechend verpflichtet worden (**Abbildung 9**).

Normen für die Förderung	
Norm 1	Die Schule hat eine ausgewiesene (explizite) Förderkonzeption.
Norm 2	Die Förderkonzeption erstreckt sich auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen von Schülern und Schülerinnen.
Norm 3	Die Schule hält angemessene Lernzeit für ihre Förderkonzeption vor.
Norm 4	Die Schule setzt angemessene personelle Ressourcen für die Förderkonzeption ein.
Norm 5	Die Schule berät Schüler und Schülerinnen und Erziehungsberechtigte angemessen.
Norm 6	Die Schüler und Schülerinnen setzen zu Beginn der Klasse 7 die Schullaufbahn in der gewählten Schulform fort.
Norm 7	Die Förderkonzeption wird evaluiert und fortentwickelt.

Abbildung 9

© Dieter Reich, Schulamt Rhein-Kreis Neuss

Mit der Verfügung vom Februar 2005 „Förderung von Schülerinnen und Schülern bei besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens und Rechtschreibens“ (**Abbildung 10**) hat sie dezidiert auf die Pflichtaufgabe der Schule verwiesen. In der Verfügung ist der Hinweis auf die Absprache mit dem Direktor des Landschaftsverbandes Rheinland – Landesjugendamt – verwiesen, „dass nach den Regelungen des § 35a Sozialgesetzbuch VII – Kinder und Jugendhilfe – (SGB VII) außerschulische Fördermaßnahmen Ausnahmefälle darstellen, die erst dann eingeleitet werden können, wenn die pflichtigen schulischen Fördermaßnahmen keinen Erfolg gebracht haben.

Werden von Erziehungsberechtigten bei den zuständigen Jugendämtern Anträge auf Bewilligung und Übernahme der damit verbundenen Kosten für außerschulische Förderung gestellt, so ist im Rahmen der Prüfung dieser Anträge von der Schule der zuständigen Schulaufsicht zu berichten, damit dort geprüft werden kann, ob eine ausreichende schulische Förderung stattgefunden hat.“

Damit schließt sich der Kreis. Ich kann nicht verhehlen, dass wir – das Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss, die Jugendämter – vertreten durch das Kreis-Jugendamt und dem Jugendamt der Stadt Neuss – und dem Schulpsychologischen Dienst des Rhein-Kreises Neuss uns als Trendsetter empfinden und das Gefühl haben, eine vernünftige Regelung mit angestoßen zu haben.

**14. Förderung von Schülerinnen und Schülern bei
besonderen Schwierigkeiten im Erlernen
des Lesens und Rechtschreibens**

Bezug: Rd.Erl. des Kultusministeriums v. 19.7. 1991
(BASS 14 – 01 Nr. 1)

Bezirksregierung
Dezernat 41

Düsseldorf, im Februar 2005

Aus gegebener Veranlassung weise ich darauf hin, dass nach den eindeutigen Regelungen des Bezugserlasses es zu den Pflichtaufgaben der Schule gehört, Schülerinnen und Schüler bei besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens und Rechtschreibens zu fördern. Dazu gehören die Einrichtung allgemeiner Förderkurse, aber auch zusätzliche Fördermaßnahmen. Beide Förderarten sind pflichtiger Bestandteil des schulischen Unterrichts, wenn an einer Schule Schülerinnen und Schüler mit besonderen Schwierigkeiten beim Erlernen des Lesens und Rechtschreibens sind.

Mit dem Direktor des Landschaftsverbandes Rheinland – Landesjugendamt – habe ich vereinbart, dass nach den Regelungen des § 35a Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) außerschulische Fördermaßnahmen Ausnahmefälle darstellen, die erst dann eingeleitet werden können, wenn die pflichtigen schulischen Fördermaßnahmen keinen Erfolg gebracht haben.

Werden von Erziehungsberechtigten bei den zuständigen Jugendämtern Anträge auf Bewilligung und Übernahme der damit verbundenen Kosten für außerschulische Förderung gestellt, so ist im Rahmen der Prüfung dieser Anträge von der Schule der zuständigen Schulaufsicht zu berichten, damit dort geprüft werden kann, ob eine ausreichende schulische Förderung stattgefunden hat.

Ergänzend weise ich darauf hin, dass die Lese-Rechtschreib-Schwäche (LRS) aus meiner schulfachlichen Sicht eine Leistungsschwäche ist, die sich vorrangig auf den schriftsprachlichen Bereich auswirkt. Kinder und Jugendliche mit LRS erbringen im mündlichen Sprachgebrauch in der Regel normale sprachliche Leistungen. Im Gegensatz zur LRS ist dagegen die Dyskalkulie aus schulfachlicher Sicht ein Leistungsdefizit, das sich auf alle Felder des mathematischen Denkens auswirkt. Der Erlass über die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens und Rechtschreibens kann für Schülerinnen und Schüler mit Dyskalkulie nicht analog angewandt werden. Bei Schülerinnen und Schülern mit Dyskalkulie hat die Schule ihre allgemeine Förderverpflichtung zu erfüllen.

Ich bitte um Beachtung. Den privaten Ersatzschulen empfehle ich, vergleichbar zu verfahren.

1. Zusammenfassung der Diskussion

PROF. DR. JÖRG FEGERT

Ich fasse ein paar Punkte zusammen. Erstens danke ich Ihnen herzlich. Es war erfrischend, jemanden aus dem Schulbereich zu hören, der sagt „ich kann etwas und ich bin zuständig“. Im Alltag hören wir immer nur, wir haben keine Ressourcen und wir können sowieso nichts anbieten. Insofern denke ich, eine Lektion aus PISA ist, dass Schule Hausaufgaben zu machen hat, und Sie haben wunderbare Beispiele gezeigt, was Schule an Hausaufgaben machen kann.

Ich möchte kurz anmerken: Wichtig ist die Unterscheidung zwischen **Lese-Rechtschreib-Schwäche und -Störung**. Die Schwächen, die prozentual am häufigsten auftreten, sind pädagogisch produziert, da stimme ich Ihnen zu. Dann gibt es diagnostizierbare Probleme, das eine ist die Intelligenzminderung. Ich finde es einen Skandal: Vor Jahren haben wir in Berlin-Spandau. Kinder, die eine Förderung bekommen haben, nachuntersucht und festgestellt, dass viele (wie oben ausgeführt) lernbehindert oder gar geistig behindert waren. Diese Kinder stresst man, die zum hohen Anteil depressiv waren durch diese ständige Förderung und das Suggestieren, sie seien normal begabt. Ich denke, es ist auch unsere Aufgabe, Eltern darüber zu informieren, was das Problem ist. An dieser Stelle ist mehr Diagnostik einzufordern, insbesondere bei der Schulpsychologie, das kann aber auch eine ärztliche und psychologische Aufgabe allgemein sein. Das soweit zur Schulseite und zur Diagnostik, was ist Störung und was ist Schwäche.

Ein zweiter Punkt, der aus meiner Sicht „eine Hausaufgabe von Schule“ ist, aber indirekt auch von Jugendhilfe, und ich bedaure etwas, dass wir das nicht angesprochen haben, ist die große **Debatte um die Ganztagschulen**. Wir haben eine Privatisierung des Nachmittags. Die Mittelschicht-Eltern holen sich die Angebote komplementär für die Einzelförderung, andere Eltern können das nicht. Wir haben das mal in einer Zeitbudgetstudie untersucht, ein ähnlicher Ansatz wird jetzt in sehr viel größerem Umfang am DJI in einer Studie durchgeführt: Die Ein-Eltern-Familien und Familien mit niederen Einkommen schaffen es nicht, nachmittags ihre Kinder in Förderung, in Vereine und überall hinzubringen, und die verlieren wir dann genau bei der individuellen Förderung.

Es ist eine strategische und eine politische Frage für die Jugendhilfe: Was passiert am Nachmittag? Und wenn der Nachmittag künftig auch der Schule gehören soll, gibt es Sozialpädagogik an der Schule? Das wäre ja dann das Ende der Hortbetreuung. Der Hort bedeutet ja die Trennung von Schulpädagogik und der anderen Pädagogik in der Hortbetreuung. Ich denke, da ist Jugendhilfe aufgerufen, sich zu positionieren. Das ist ein politischer Auftrag in der PISA-Debatte. Es ist eine logische Folge, dass Ganztagschule stärker gefördert wird. Das machen uns die erfolgreichen Länder vor. Ein politischer Auftrag geht an die Jugendhilfe, Konzepte zu entwickeln: Wie kommt die ganheitliche Pädagogik in die Schule und wo ist dabei die Rolle der Jugendhilfe? Es gibt einen neuen Streit über den Tag und es ist völlig klar, dass sich private Anbieter dagegen wehren, dass ihnen die Pfründe weggenommen werden. Die privaten Anbieter, ich zähle auch die Vereine und die Musikschulen dazu, haben die Hoheit über den Nachmit-

tag der Mittelschichtkinder. Genau das führt zu dem Auseinanderdriften, das Sie angesprochen haben.

Einen Punkt hat der Gesetzgeber in dem Gesetz schon angesprochen: Keine Anbieter als Gutachter. Sie haben das noch einmal unterstrichen. Derjenige, der eine Förderung anbieten will, kann kein Gutachter sein. Als Arzt ist mir das nachvollziehbar, bei den Kassen ist das genauso. Es ist ein Wahnsinn, wenn ich das zu einer Selbstbeschaffung mache. Ich stehe voll dahinter. Das kann nicht zum Nutzen der Kinder sein, da habe ich einfach schon zu viele Fehlgeförderte gesehen. Es ist gutes Geld für falsche Maßnahmen ausgegeben worden, gerade bei lernbehinderten Kindern. Da will der Gesetzgeber den richtigen Schritt tun.

Die größte Frage, da hat die Familienministerin auch den Hauptakzent in ihrer Legislatur gesetzt, ist die demographische Entwicklung. Wir hatten früher eine breite Mitte, die die anderen Kinder mit „Huckepack“ genommen hat. Und wir haben jetzt in Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern, wo immer weniger Kinder geboren werden; einerseits Oberschichts-Kinder, wo das Kind ein Statussymbol ist wie der Mercedes, in der Mittelschicht kaum mehr Kinder, und in der Unterschicht etwas mehr Kinder, weil die auch förderungsrelevant sind und das Haushaltseinkommen erhöhen. Diese beiden Gruppen treffen in der Grundschule aufeinander oder dort schon nicht mehr, weil die Oberschicht das Privatschulwesen in Anspruch nimmt. Ich karikiere und simplifiziere bewusst. Bei deutlich sinkenden Kinderzahlen ist die Klassenstärke und die Entmischung der Kinder eine ganz zentrale Frage. Ich habe ein bisschen den Atem angehalten, wie Sie in Neuss vom Schulamt da vorgegangen sind. Aber für mich ist das auch eine logische Frage, dass man sich mit der demographischen Entwicklung auseinandersetzen und sich fragen muss, wie man wieder einen breiten Anfang für eine Mitte der Kinder schafft, die wir mehr und mehr verlieren. Für unser Fach ist das, zynisch gesagt, fast „toll“, weil die ganzen Kinderkliniken schließen müssen, die haben immer weniger Arbeit, aber die Kinderpsychiatrie hat immer mehr auffällige Kinder. Das hängt mit solchen Schulverhältnissen zusammen. Ich sage das jetzt ganz zynisch. Uns schadet es prospektiv nicht, aber für die Gesellschaft ist das eine Katastrophe.

Der § 35a SGB VIII und der Förderauftrag von Schule

PETER ANNACKER

Leiter der Jugend- und Familienhilfe, Kreisjugendamt Neuss

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Kollege Herr Reich und ich teilen uns nicht umsonst dieses Referat, denn wenn es um den § 35a SGB VIII und den Förderauftrag der Schule geht, sind wir mittlerweile fast unzertrennlich geworden. Unser gemeinsames Auftreten soll also schon Indiz dafür sein, dass diese Unzertrennlichkeit für dieses Thema wirklich von Bedeutung ist.

Herr Reich hat in seinem Vortrag wesentliche Ergebnisse beschrieben. Sicher werden einige denken: „Wenn wir so ein Schulamt hätten wie das im Rhein-Kreis Neuss, wäre alles einfacher.“

Das war jedoch nicht immer so. Es war zwar immer dasselbe Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss, aber dieses Thema gab es in dieser Form überhaupt nicht. Gemeinsam haben wir im Jahre 2002 angefangen, uns mit dem Thema intensiv auseinanderzusetzen. Das geschah aus der Situation heraus, dass wir eine seit 1991 bestehende schulische Erlasslage in Nordrhein-Westfalen haben, die aus Sicht der Jugendhilfe nicht hinreichend umgesetzt wurde. Wir haben schon im Jahre 2001 über den Städtetag in Nordrhein-Westfalen, Arbeitskreis KJHG, versucht, beim Bildungsministerium zu erreichen, dass dieser LRS-Erlass, ein Grunderlass zur Förderung von Kindern mit Lese-Rechtschreib-Schwächen in Nordrhein-Westfalen, dahingehend ausgeweitet wird, dass eben auch ADS-Kinder, ADHS-Kinder und Dyskalkulie-Kinder sowie Hochbegabte darin erfasst werden. Damals gab es Zusagen, die auch nach entsprechenden Rückfragen bis heute nicht eingehalten worden sind.

Gleichzeitig wurde die Jugendhilfe damit konfrontiert, dass Eltern mit „klaren Gutachten“ von diagnostischen Förderinstituten kommen, die besagen, dass ihr Kind eine Lese-Rechtschreib-Schwäche, eine Dyskalkulie oder ein Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom hat und die schulische Förderung nicht ausreicht. Gleichzeitig ist hier ausgewiesen, dass genau das Institut XY wunderbar geeignet ist, die Förderung sicherzustellen. Dabei war in 90 Prozent der Fälle das empfohlene Institut auch das Institut, das die Diagnostik erstellt hatte. Diese hier beschriebene Situation kennen Sie und ich hinlänglich und so ging es auch den insgesamt sechs Jugendämtern im Rhein-Kreis Neuss, die von dieser Situation betroffen waren und alle ein ungutes Gefühl dabei hatten, weil hier Aufgaben übernommen wurden, die eigentlich im Bereich der schulischen Zuständigkeit lagen.

In Nordrhein-Westfalen, wie sicher in den anderen Bundesländern auch, haben wir die Situation, dass die Schulen sich in ihrem Handeln vornehmlich an ihren Erlassen orientieren. Ausgangslage für den Rhein-Kreis Neuss war also die bestehende schulische Regelung für den Umgang der Schule mit Lese-Rechtschreib-Schwäche. Insofern war es nahe liegend, bei jedem vorliegenden Antrag nachzufragen, ob der Lese-Rechtschreib-Erlass von 1991 (Nordrhein-Westfalen) in diesem Fall beachtet worden ist. Uns war klar, dass wir das System Schule, insbesondere die Schulaufsicht, durchaus provo-

zieren. Letztendlich stellte sich aber heraus, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle diese Erlasslage aus hiesiger Sicht nicht erfüllt war. Daraus ergab sich letztendlich vieles von dem, was Herr Reich in seinem Vortrag dargestellt hat (wie z.B. die verstärkte Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer und Schaffung der Personalressourcen). In dem Großteil der Fälle, die (im Hinblick auf das Anforderungsprofil des § 35a SGB VIII) auf der unzureichenden Förderung seitens der Schule beruhten, konnte über diese veränderte Aufmerksamkeitsrichtung schon geholfen werden. Die schwierigen bzw. dadurch ungeklärten Fälle gab es zwar nach wie vor, aber der wesentliche Druck bei den Jugendämtern war zunächst erst einmal abgebaut.

Parallel zu diesem Vorgehen haben sich die Jugendämter und das zuständige Schulamt darüber verständigt, eine Arbeitshilfe (**Anlage 1**) zu entwickeln, die sich an Lehrer, Sozialarbeiter, die Jugendämter, die Therapeuten, die Institute, die ihre Dienste im Rhein-Kreis Neuss anbieten und/oder vorhalten, richtet. Aus dieser Arbeitshilfe sollte hervorgehen, unter welchen Umständen der schulische Förderauftrag sichergestellt werden kann und unter welchen Umständen eine außerschulische Förderung überhaupt möglich wird beziehungsweise angemessen ist. Dieser Arbeitshilfe wurden jene Fragen zugrunde gelegt, mit denen sich gerade die Jugendhilfe in Bezug auf den § 35a SGB VIII tagtäglich, insbesondere in den sozialen Diensten befassen müssen: Mit der Frage der Nachhaltigkeit, Vorrangigkeit, mit der Fragestellung, welche Institute üben Druck aus durch ihre Diagnostik oder Beratung bis hin zu der Frage, wie gehe ich mit Eltern um, die das schulische Versagen ihrer Kinder scheinbar vor Augen haben und der Schrei nach Bildung in Zeiten von „Pisa“ und „Iglu“ in den Ohren widerhallt. Eltern, die Angst davor haben, dass ihre Kinder im dritten oder vierten Schuljahr nicht ausreichende Leistungen für das Gymnasium bringen und damit Existenzängste einhergehen. Eltern, denen es schwer fällt zu akzeptieren, dass ihr Kind vielleicht eine Lernbehinderung hat oder nicht mehr leisten kann. Viele Eltern wollen um jeden Preis den gymnasialen Weg als einzige Bildungschance. Dafür, dass Eltern für ihre Kinder nur das Beste wollen, habe ich grundsätzlich Verständnis. Von daher muss diesen Eltern ein gangbarer Lösungsweg und ein verbindliches Verfahren aufgezeigt werden, denn sonst bin ich schnell in der Situation, mich nur noch mit Widerspruchsverfahren auseinandersetzen zu müssen.

Ein großer Teil der Verwaltungsgerichtsverfahren in diesem Bereich, nicht nur im Rhein-Kreis Neuss, sondern vielfach auch in Nordrhein-Westfalen, sind so ausgegangen, dass die Jugendämter verpflichtet wurden, diese Rechtschreibförderung oder Dyskalkulietherapie zu finanzieren und dies ausdrücklich nicht, weil hier vorrangig eine seelische Behinderung bejaht wurde, sondern weil in diesen Fällen zwar der Hinweis auf eine vorrangige schulische Leistungsverpflichtung gegeben war, diese Leistung aber von der Schule tatsächlich nicht erbracht wurde.

Der Rückzug auf die reine Rechtsposition hilft hier auch nur eingeschränkt weiter, da ich oftmals, wenn ich auf die vorrangige Leistungsverpflichtung von Schule hingewiesen habe oder darauf verweise, mit der Aussage der Schule konfrontiert wurde: „Wir haben keine Fördermöglichkeit, wir haben kein Personal, wir haben keine fachlichen Ressourcen“ bis hin dazu, „wir haben eigentlich keinen Auftrag.“ Auch das gab es. Als wir die Arbeitshilfe im Jahre 2003 mit dem dort angehangenen und in den Mittelpunkt gestellten LRS-Erlass veröffentlicht haben, kannten viele Lehrer diesen Erlass und den damit einhergehenden Auftrag überhaupt nicht. Über diese Konfrontation hinaus woll-

ten wir den Schulen die Chance geben, diese Arbeitshilfe als Ansporn und als Auftragsgrundlage zu verstehen und hatten hier ein Schulamt, das dies in den Lehrerfortbildungsprogrammen im Rhein-Kreis Neuss umgesetzt hat. Als Jugendhilfeträger können wir heute davon ausgehen, dass es, wie von Herrn Reich schon beschrieben, an jeder Grundschule im Rhein-Kreis Neuss mindestens einen Lehrer gibt, der sich nicht nur diesem Auftrag besonderer schulischer Förderung verpflichtet fühlt, sondern letztlich diesem Auftrag auch gewachsen ist.

Das häufigere Ergebnis war in der Vergangenheit eine eher unverbindliche Aussage, zum Beispiel des Deutschlehrers in Richtung: „Ihr Kind zeigt im Deutschunterricht im Lese-Rechtschreib-Bereich keine ausreichenden Leistungen, es kommt ja sonst ganz gut mit, aber in diesem Bereich eben nicht, gehen Sie doch mal zu dem Förderinstitut XY.“

Dass eine solche Aussage seitens der Schule auftragsfern ist, ergibt sich gerade aus dem, was Herr Reich hinreichend geschildert hat. Der Auftrag ist letztendlich für die Schule aus meiner Sicht klar beschrieben für Nordrhein-Westfalen: „Wenn in bestimmten Fällen eine Förderung oder eine Intensivförderung notwendig wird, heißt das, dass letztlich über einen Zeitraum von mindestens einem halben Jahr die Schule eine intensive Förderung bereitstellen muss.“ Dies ist der Leistungsanspruch, der an Schule gestellt wird! Und das ist der klar beschriebene Förderauftrag im Bereich Lese-Rechtschreib-Schwäche von Schulen in Nordrhein-Westfalen. Nichts anderes wird in der gemeinsamen Arbeitshilfe zunächst einmal eingefordert. Dass ich dies so herausstelle liegt auch daran, dass eine Intensivförderung durch die Schule, wie im Erlass geregelt, durchaus der Qualität entsprechen kann, die viele Eltern über den § 35a SGB VIII seitens der Jugendhilfe gern finanziert hätten, wie zum Beispiel eine computergestützte Förderstunde von 45 Minuten für sechs Kinder in Gruppenarbeit. Ich denke, da ist es durchaus legitim, noch mal den Förderort Schule in den Vordergrund zu rücken und die didaktisch methodische Fachlichkeit auch vor diesem Hintergrund zu bewerten, da meiner Erfahrung nach selten psychologische oder psychotherapeutische Inhalte bei der angestrebten Förderung, die Eltern vom Jugendamt gerne finanziert hätten, im Vordergrund stehen.

Sofern dies der Fall ist, komme ich zu einem anderen Betrachtungswinkel, auf den ich aber später noch eingehen möchte.

Wie viele Grundsatzdiskussionen Sie unter Umständen mit Ihren schulischen Organisationen führen müssten/sollten und wie wir dies mit unseren Schulaufsichtsbeamten getan haben, möchte ich an folgenden Aussagen verdeutlichen. Da heißt es zum Beispiel: Schule macht vielfach Lese-Rechtschreib-Probleme, weil das System sich selbst im Weg steht. Oder auch, dass Lese-Rechtschreib-Schwächen für die Schule eigentlich kein Problem sein sollten, da sie die geeignete Institution ist, damit kompetent umzugehen. Grundsätzlich haben wir uns also darauf recht schnell verständigen können, dass sich die Schulen dem Förderauftrag stellen müssen und können, und dass die Schulaufsichtsbehörde, zumindest im Rhein-Kreis Neuss, für den Bereich der Grundschulen, Sonderschulen und Hauptschulen die geeignete Institution ist, dies zu transportieren.

Jugendhilfe und Schule haben hierbei einen gemeinsamen Schwerpunkt darauf gelegt, dass es ein Verfahren geben sollte, das für alle nachvollziehbar ist. Das heißt für Schulfachkräfte ebenso wie für Pädagogen, Psychologen und Ärzte. In der hieraus entwickel-

ten Arbeitshilfe werden Sie dabei interessanterweise das Jugendamt erst dort wieder finden, wo viele schulische Prozesse für die Kinder schon gelaufen sind. Wenngleich wir als Jugendämter wesentliche Initiatoren dieser Arbeitsweise waren, so liegt der Arbeitshilfe keineswegs vorrangig die Fragestellung zugrunde, wann die Jugendhilfe eine Leistung erbringen muss, sondern in erster Linie die Fragestellung, was die Schule alles tun kann, für Kinder, die Lern- und Leistungsauffälligkeiten in der Schule zeigen. Schon der Begriff der Förderung bei Lern- und Leistungsauffälligkeiten in der Arbeitshilfe drückt aus, dass es eben nicht einzig um die Legasthenie geht, sondern zunächst erst einmal um eine allgemeine Betrachtung. Schulschwierigkeiten können ebenso im Bereich der Dyskalkulie wie auch in Leistungsauffälligkeiten durch Hochbegabung, aber auch durch Aufmerksamkeitsdefizite begründet sein.

Erreicht werden konnte mit dieser Arbeitshilfe eine Klarstellung des Auftrages, nämlich, dass in den Fällen, wo die Schule ihre Möglichkeiten ausgeschöpft hat, dies entsprechend des Verfahrens zurückgemeldet wird. Ansonsten bin ich seitens der Jugendhilfe nicht in der Lage festzustellen, ob die Aussage eines diagnostischen Institutes oder einer externen Institution wirklich richtig und eine außerschulische Förderung notwendig ist. Als Sozialarbeiter im Sozialen Dienst ist es an diesem Punkt für mich vorrangig zu erörtern, ob die Teilhabe des Kindes gefährdet ist und dafür ist zunächst der schulische Kontext eindeutig von Schule zu bewerten. Wenn Eltern mit Empfehlungen für eine außerschulische Förderung an uns als Jugendamt herantreten, so wird diese Frage in Anlehnung an die Arbeitshilfe zunächst an die Schulfachleute der betreffenden Schule gestellt. Das ist eine ganz neue Erfahrung für die Lehrerin und Lehrer gewesen, die hier in ihrer eigenen Fachlichkeit bewerten mussten, wie die Situation in der Klasse aussieht, wie der Leistungsstand des jeweiligen Schülers zu betrachten ist, aber auch was bisher getan und wie der Förderauftrag der Schule erfüllt wurde.

Eine außerschulische Förderung wird hierbei immer als Ergänzung zu der weiterhin notwendigen schulischen Förderung betrachtet. Insofern ist es auszuschließen, dass zum Beispiel die Schule der Mutter rät, mit ihrem Kind ein Lese-Rechtschreib-Institut aufzusuchen in dem Glauben, dass damit die Angelegenheit für die Schule erledigt ist. Lehrer versprechen sich durch derartige Institute vielfach Heilung und glauben insofern selber, mit dem Schüler weiter so umgehen zu können wie mit anderen.

Dies wollten wir mit der Arbeitshilfe künftig ausschließen. Hierbei übernimmt der schulpsychologische Dienst eine Schlüsselfunktion. Wir sind in der glücklichen Situation, einen solchen zu haben. Das ist ja leider nicht überall der Fall. Wir nutzen den schulpsychologischen Dienst auch sehr konkret, um den individuellen Förderbedarf für den Schüler im schulischen Kontext festzustellen. Bevor wir die Arbeitshilfe im Rhein-Kreis Neuss aufgelegt haben, hatte der schulpsychologische Dienst andere Schwerpunkte. Zum Beispiel Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von grundsätzlicher Diagnostik und Lehrerberatung. Über die Arbeitshilfe ist ein deutlich stärkerer Bedarf im Bereich der Einzelfallhilfen formuliert worden. Wenngleich der schulpsychologische Dienst hier eine Leistung neben der Schule erbringt, ist dieser nicht gleichbedeutend mit „außerschulisch“, was eine sehr enge Verbindung innerhalb der Organisationseinheit ergibt.

Es ist durchaus gewollt, dass die Schule sich an den schulpsychologischen Dienst wendet, wenn sie Unterstützung im Bereich Diagnostik oder Einzelfallhilfen braucht. Und

letztendlich braucht das Jugendamt ja überhaupt keine Kenntnis davon zu erhalten. In dieser Phase wird auch nicht regelmäßig die Fragestellung erörtert, ob es hier eine drohende seelische Behinderung gibt, sondern der Förderauftrag für Schule und die Möglichkeit der Teilhabe an Schule werden in diesem schulischen Kontext abgearbeitet. Das war für uns als Jugendhilfeträger immer zielführend.

Meine Erfahrung in diesem Bereich zeigt, je früher wir uns mit der Fragestellung auseinandersetzen müssen, ob der § 35a SGB VIII bei Teilleistungsstörungen greift, desto leidiger und frühzeitiger wird die Fragestellung der Vorrangigkeit bzw. Nachrangigkeit anderer Leistungsträger. Das gilt für den Bereich der Schule, aber genauso für den Bereich des Gesundheitswesens, zum Beispiel für die Kinder- und Jugendpsychiatrien, um die vorrangige Zuständigkeit der Krankenkasse zu beachten.

Kommt nun die Schule mit ihren Möglichkeiten, auch unter Zugrundelegung der Arbeitshilfe nicht mehr weiter, informiert das Schulamt die Eltern über weitere Möglichkeiten außerschulischer Förderung und rät, sich an das zuständige Jugendamt zu wenden. Letztlich wird dann dem Jugendamt die Fragestellung nach der Teilhabe entsprechend des § 35a SGB VIII gestellt. Es wird erörtert, ob psychosoziale Aspekte eine wesentliche Rolle spielen und gegebenenfalls vielleicht eine Erziehungsberatung empfohlen, möglicherweise auch die Betreuung durch einen anderen Sozialleistungsträger.

All diese Prozesse muss man vor dem Hintergrund betrachten, dass viele Eltern schon lange Wege hinter sich haben, nachdem ihnen vermittelt wurde, dass ihr Kind in der Schule nicht mitkommt. Sie haben keine konkrete Hilfe erfahren, wurden von einer Fachkraft zur nächsten geschickt, bekamen aber keine verbindlichen Wege aufgezeigt. Deswegen haben wir für alle Jugendämter im Rhein-Kreis Neuss, die für insgesamt 500.000 Bürger und Bürgerinnen zuständig sind, vereinbart, dass die Arbeitshilfe nicht in erster Linie dem Verweis der Eltern an Schule dient. Wichtig ist, dass Eltern sich an das jeweilige Jugendamt wenden können, um den individuellen Hilfebedarf feststellen zu können, unabhängig davon, ob das Jugendamt tatsächlich in der Leistungsverpflichtung ist. Hierbei steht der Hilfebedarf grundsätzlicher Art im Vordergrund. Das kann manchmal auch bedeuten, dass die Eltern einfach nur zu begleiten sind, dazu motiviert werden, bestimmte Förderangebote der Schule in Anspruch zu nehmen oder neues Vertrauen in die Schule zu entwickeln.

Vorrangig haben wir es hier doch mit Kindern zu tun, die mit ihren Eltern in einer schwierigen Lebenssituation stehen, und aus meiner Sicht nicht vorrangig mit Behinderten, auch wenn der § 35a SGB VIII möglicherweise suggeriert, dass die Behinderung im Vordergrund steht. Im Vordergrund stehen letztlich die schutzwürdigen Interessen der Kinder, die ab einem gewissen Alter auch Schüler sind.

Der § 35a SGB VIII ist für mich, und dies soll auch der wesentliche Impuls dieses Referates sein, unabhängig davon, ob der Begriff der „Wesentlichkeit“ in Zukunft eine größere Rolle spielen wird, nicht in erster Linie die Frage nach einem Behinderungsgrad, sondern danach, wie ich mit Kindern in einer besonderen Bedürfnislage umgehe.

Man könnte glauben, eine seelische Behinderung ließe sich relativ einfach diagnostizieren, sofern eine seelische Störung nach ICD 10 vorliegt. Nur ist eben diese Feststellung

der Störung nicht gleichbedeutend mit der Feststellung einer seelischen Behinderung bzw. drohenden seelischen Behinderung.

Ich gehe davon aus, dass auch die Vorgabe der Wesentlichkeit nicht dazu führen wird, dass jene Fälle, die wir in Verbindung mit Schulschwierigkeiten geschildert haben, die Jugendhilfe künftig weniger beschäftigen werden. Der Ruf nach dieser Wesentlichkeit im § 35a SGB VIII macht es vermeintlich leichter, höhere Schwellenwerte aufzubauen und deswegen Leistung nach § 35a SGB VIII nicht gewähren zu müssen. Dennoch wird die Grundsatzproblematik erhalten bleiben, da der Förderauftrag der Schule vielfach nicht wahrgenommen wird. Es wird weiterhin so sein, dass viele Kinder den Schulalltag als sehr belastend erleben und möglicherweise immer neue Störungsbilder auftauchen, die auch im erzieherischen Bereich abgearbeitet werden müssen.

Ich darf Sie letztlich nur bitten und auffordern, auch wenn die Diskussion um den § 35a SGB VIII eine unendliche zu sein scheint, nicht den Mut zu verlieren. Wir im Rhein-Kreis Neuss haben fast fünf Jahre gebraucht, um heute greifbare Ergebnisse präsentieren zu können. Dennoch sind wir auch heute noch nicht soweit, dass in allen Schulen diese vorgestellte Arbeitshilfe hinreichend umgesetzt wird. Ich habe vor einer Woche einen Termin mit einer Lehrerin gehabt, diese kannte diese Arbeitshilfe nicht, obwohl die Arbeitshilfe an allen 90 Grundschulen im Rhein-Kreis Neuss verteilt worden ist. Also müssen wir leider feststellen, dass sie nicht hinreichend zur Kenntnis genommen wird und gehen deshalb den sehr mühsamen Weg, immer wieder darauf hinzuweisen. Aber immerhin haben wir etwas, auf das wir hinweisen können. Dieses Papier hat einen selbstverpflichtenden Charakter für die Schulen, für die Schulämter und vor allem auch für die Jugendämter, das kann jeder Betroffene nachlesen und sich daran orientieren.

Nach dieser Arbeitshilfe sollte jede Fachkraft den Eltern sagen können, ob der Förderauftrag von Schule erfüllt wird, welcher Schulpsychologe zuständig ist und an welcher Stelle das Jugendamt weiterhelfen kann. Niemand im Schulamt oder im Jugendamt soll sagen können, er fühle sich nicht zuständig. Und ganz wesentlich: Die Eltern bekommen das Gefühl, dass mit diesem Verfahren eine Verbindlichkeit und ein hohes Maß an Professionalität im Umgang mit diesem Thema vorhanden ist, das ihnen weiterhilft. Darauf kommt es ja letztendlich an. Denn verunsicherte Eltern, die befürchten, keine Hilfe bei diesem Problem zu erlangen, suchen nicht selten nach einer Lösung bei kostenpflichtigen Instituten und nehmen enorme Belastungen auf sich, was wiederum zu neuen Krisen in der Familie führt. Vergleichbare Entwicklungen kennen wir auch im Bereich der erzieherischen Hilfen, wo die schulische Problematik von Kindern und Jugendlichen neben der Trennungs-Scheidungs-Problematik ein grundlegender Auslöser für die Notwendigkeit erzieherischer Hilfen darstellt. Davor sollten wir die Augen nicht verschließen. In der Bearbeitung dieser Fälle durch meine Person habe ich besondere Einblicke und weiß, wie wichtig es ist, Eltern und Schüler zu begleiten und ihnen einen gangbaren Weg aufzuzeigen. Wenn wir also heute Eltern an die Schule „verweisen“, passiert dies aufgrund der Arbeitshilfe in der Gewissheit, dass sie dort fachlich angenommen werden. Natürlich sagen wir den Eltern auch, dass sie uns darüber informieren sollen, wenn die Schritte der Arbeitshilfe nicht funktionieren oder aber die betreffende schulische Stelle nichts von dem wusste, was wir den Eltern mit auf den Weg gegeben haben. Letztendlich ist diese Arbeitshilfe auch ein Regelwerk, bei dem wir davon ausgehen, dass sich jede Grund-, Haupt- und Sonderschule im Rhein-Kreis Neuss daran

orientiert und dieses Verfahren mit trägt. Dass wir im Besonderen auf die Einhaltung dieser Verfahrensschritte Wert legen dient dem Ziel, in erster Linie den Kindern und Jugendlichen bedarfsgerechte Hilfen geben zu können.

Dass diese Vorgehensweise in einem hohen Maß auch von den Verwaltungsgerichten angenommen wird, mag daran deutlich werden, dass in den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zunehmend darauf hingewiesen wird. Wenngleich das, was wir Ihnen hier vorstellen, nicht immer dem Königsweg entspricht und sicher noch verbessert werden kann, sind im Sinne einer Ergebnisorientierung die Auseinandersetzung der beteiligten Fachkräfte aus Jugendhilfe und Schule, die gemeinsamen Absprachen und die daraus entwickelten Handlungsstrategien die wesentlichen Elemente.

Diese Elemente werden aus meiner Sicht auch von vielen Verwaltungsrichtern immer dort eingefordert, wo sie Jugendämter erleben, die sich einerseits nicht mit dem Förderauftrag der Schule auseinandersetzen, aber darauf verweisen und andererseits den Eltern keinen Weg zeigen, wie sie eine geeignete Hilfe erhalten können. Es ist aus meiner Sicht nicht ausreichend, den § 35a SGB VIII als Grundlage zu nehmen, um nach Verneinen der Anspruchsvoraussetzungen die Eltern allein zu lassen. Die schulische Problematik, zum Beispiel in Verbindung mit der Lese-Rechtschreib-Schwäche, ist nach wie vor gegeben. In dieser Situation hat beispielsweise das Verwaltungsgericht Düsseldorf in verschiedenen Urteilen darauf verwiesen, dass es nicht ausreicht, auf die Leistungsverpflichtung der Schule zu verweisen, sondern für die Eltern muss es möglich sein, diese Hilfe auch zu erhalten.

Die laufende Rechtsprechung möchte ich deswegen besonders erwähnen, da viele der Diskussionspunkte, die in der Arbeitshilfe zum Tragen kamen, aus den Urteilen der 19. Verwaltungsgerichtskammer in Düsseldorf entnommen wurden. Es gibt hier beispielsweise ein Urteil, das uns besonders beschäftigt hat. Da wurde die Frage erörtert, wer letztlich Leistungsverpflichteter bei einer Dyskalkulie ist. In dieser Urteilsbegründung wird sehr eindeutig die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen mit ihrem Bildungsauftrag und dem hier schon beschriebenen Lese-Rechtschreib-Erlass angesprochen. In dieser Urteilsbegründung wird dazu Stellung genommen, dass aus Sicht des Gerichtes die derzeitige Erlasslage nur so zu werten ist, dass die Lese-Rechtschreib-Schwäche nur exemplarisch aufgeführt ist. Somit sei auch die Dyskalkulie entsprechend der Erlasslage zu behandeln. Ich bin hier der Auffassung, dass auch andere Teilleistungsschwächen dazu gehören, wobei dies bei der Dyskalkulie meines Erachtens doch sehr eindeutig ist.

Deswegen war ich seinerzeit ein bisschen erschrocken über den letzten Absatz in der von Herrn Reich erwähnten Verfügung vom Februar 2005, die zunächst, wie unsere Arbeitshilfe im Sinne der Nachrangigkeit der Jugendhilfe und der Vorrangigkeit von Schule Klarstellung versucht. Hier steht jedoch: *„Im Gegensatz zur LRS ist dagegen die Dyskalkulie aus schulfachlicher Sicht ein Leistungsdefizit, das sich auf alle Felder des mathematischen Denkens auswirkt. Der Erlass über die Förderung von Schülerinnen und Schüler mit besonderen Schwierigkeiten des Lesens und Rechtschreibens kann auf Schülerinnen und Schülern mit Dyskalkulie nicht analog angewandt werden.“*

Das war für mich persönlich im Februar 2005 ein Schlag ins Gesicht, so habe ich es empfunden. Insofern muss man anmerken, dass unsere Arbeitshilfe seit dieser Verfü-

gung sehr von den aktuellen Verfügungen der Bezirksregierungen in Köln und Düsseldorf abweicht. Da ich aber gegenwärtig davon ausgehe, dass es sich hierbei um eine aus schulfachlicher Sicht eindeutige Fehleinschätzung der eigentlichen Problematik handelt, kann ich nur hoffen, dass diese Fragestellung möglichst bald auch juristisch geprüft wird.

Zur Frage der Dyskalkulie kommen Schulfachleute zu dem Urteil, dass eine allgemeine Förderung zu erfolgen hat. Auch hier wird zu prüfen sein, was denn diese allgemeine Förderung für ein Kind mit Dyskalkulie bedeutet. Aus meinem Verständnis heraus gibt es eine allgemeine Förderung und eine besondere Förderung, wobei die allgemeine Förderung im laufenden Unterricht erfolgt. In diesem allgemeinen Unterricht muss letztlich auf Besonderheiten von einzelnen Schülern eingegangen werden. Ich befürchte, dass diese Förderqualität bedeutet, dass dieses Kind zwar eine Rechenschwäche hat, die Schule aber daran nichts ändern kann und letztendlich nur eine außerschulische Förderung infrage kommt. Damit werden die Jugendämter wiederholt zum Ausfallbürgen von Schulen. Für mich ist dies mehr als ärgerlich und ein Rückschritt, der in deutlicher Form dem widerspricht, was wir schon vor fünf Jahren beim Bildungsministerium angeregt hatten, nämlich sich mit der Fragestellung auseinanderzusetzen, wie sich Teilleistungsstörungen von Kindern und Jugendlichen in Schule auswirken und was für diese Kinder getan werden kann. Dieses Thema kann man nicht einzig auf Lese-Rechtschreib-Schwäche reduzieren. Ich habe mir natürlich zahlreiche Erlasslagen in verschiedenen Bundesländern in Deutschland angeschaut und muss sagen, dass die nordrhein-westfälische mit Abstand eine der „schlechtesten“ zu sein scheint. Und wenn ich zu Herrn Fegert schaue, wird dieser mir sicherlich zustimmen können, dass es in verschiedenen Bundesländern einen innovativen sach- und fachgerechten Umgang mit Lern- und Leistungsschwierigkeiten bei Kindern und Jugendlichen gibt, was mir persönlich wiederum Mut macht. Beispielhaft möchte ich hier die Situation in Mecklenburg-Vorpommern nennen, wo schon heute vieles von dem, was wir in einer Arbeitshilfe versucht haben, kleinräumig zu regeln, für das Bundesland umgesetzt ist. Dass dies ein besonderes Ziel sein muss, ergibt sich nicht nur aus dem Wunsch, Mittel einsparen zu können, sondern letztlich muss es aus dem Wunsch heraus geschehen, dass Schule der geeignete Förderort für Kinder und Jugendliche ist, die Lern- und Leistungsstörungen haben und eine außerschulische Förderung den Lern- und Förderort Schule bestenfalls ergänzen, aber aus meiner Sicht nicht ersetzen sollte.

Anlage 1

Kooperation von Schule und Jugendhilfe im Rhein-Kreis Neuss

Arbeitshilfe für die Förderung bei Lern- und Leistungsauffälligkeiten

Diese Arbeitshilfe wurde in Kooperation zwischen dem Kreisjugendamt und dem Stadtjugendamt Neuss, stellvertretend für die Jugendämter im Rhein-Kreis Neuss, dem Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss und dem Schulpsychologischen Dienst erstellt.

Inhalt

- 0. Vorbemerkung**
- 1. Grundlegendes**
- 2. Ausgangslage**
- 3. Zielsetzung**
- 4. Förderort Schule**
- 5. Außerschulische Maßnahmen**
 - 5.1 Schulpsychologischer Dienst
 - 5.2 Erziehungsberatungsstellen
 - 5.3 Weitere Maßnahmen der Diagnostik und Förderung
- 6. Elternrolle**
- 7. Das Netzwerk**
 - 7.1 Qualitätssicherung/ Qualitätsentwicklung
- 8. Vor Schule - im Kindergarten vorbeugen**

Anlagen

0. Vorbemerkung:

Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen, Arbeitsweisen und Methoden, verschiedener Strukturen, Zuständigkeiten und Finanzierungen ist es das gemeinsame Ziel von Jugendhilfe und Schule, die Erziehung und Bildung junger Menschen gemeinsam zu fördern. Spätestens mit dem Eintritt in die Grundschule sind Jugendhilfe und Schule für dieselben Kinder und Jugendlichen zuständig.

Außerschulische Lebensbedingungen beeinflussen das Verhalten von Schülerinnen und Schülern entscheidend. Schulische Integration, Erfolg oder Misserfolg wirken sich andererseits auf die außerschulische Lebenssituation, die Beziehung zu den Eltern und anderen Bezugspersonen nicht unwesentlich aus und beeinflussen den sozialen Status schon im Kindesalter.

Vor diesem Hintergrund müssen Schule und Jugendhilfe ihre Zusammenarbeit verstärken und ihre Kompetenzen an Schnittstellen ihrer Zuständigkeit zusammenführen und voneinander lernen.

Die Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe steht in einem engen Wirkungszusammenhang mit den Aufgaben anderer Stellen, daher hat der Gesetzgeber die Jugendhilfe verpflichtet, im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse mit ihnen zusammenzuarbeiten. An erster Stelle nennt er bei seiner nicht abgeschlossenen Aufzählung in § 81 SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfegesetz -, die Zusammenarbeit mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung.

Seine Entsprechung findet diese Regelung in § 5b des Nordrheinwestfälischen Schulverwaltungsgesetzes (SchVG). Danach sollen die Schulen mit Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe, die Bildung und Erziehung fördern, zusammenarbeiten.

Diese Arbeitshilfe wurde erstellt, um Transparenz im Verfahren und die geeignete Vorgehensweise im Einzelfall praxisnah zu unterstützen.

1. Grundlegendes

Lern- und Leistungsauffälligkeiten zeigen sich im Grundschulalter, meistens beim Erwerb der Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen). Viele Kinder versagen unter Erfolgszwang und Zeitdruck an den Leistungsanforderungen der Schule, wenn nicht flexibel genug auf die individuellen Bedingungen eingegangen wird.

Dadurch werden der Aufbau von entsprechenden Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie von Motivation und Sinnzusammenhang erschwert und Erlebnisse von Misserfolg grundgelegt.

- **Anhaltende Gefühle der Unzulänglichkeit können sich als Störung verfestigen sowie nachhaltig die Persönlichkeitsentwicklung und die Schullaufbahn beeinträchtigen.**

In der Diskussion der letzten Jahrzehnte sind Versuche gemacht worden, Lese-, Rechtschreib- und Rechenprobleme aus jeweils medizinischen, psychologischen und pädagogischen Positionen heraus zu erklären. Die hier heraus für den Einzelfall festgestellten Beeinträchtigungen können sicher in entsprechender Ausprägung das Entstehen von Lernstörungen bedingen, als Ursachenerklärung für Lese-, Rechtschreib- und Rechenprobleme reichen sie allein jedoch oftmals nicht aus. Deshalb bleibt für die Förderung kein anderer Weg, als dies mit dem Kind gemeinsam herauszufinden – und das ist nur zu oft ein langwieriger Weg –, was ihm am besten hilft und welche Strategien sich in seinem konkreten Fall als geeignet erweisen, die Störung des Lese-, Rechtschreib- und Rechenlernens zu minimieren.

2. Ausgangslage

Die Jugendämter im Rhein-Kreis Neuss verzeichnen eine Zunahme von Anträgen, die auf Übernahme der Kosten einer Förderung bei Lese-, Rechtschreib- und/oder Rechenschwäche gerichtet sind. In Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Jugendhilfe konnte in der überwiegenden Zahl der Fälle festgestellt werden, dass:

- diese außerschulische Förderung mit der Schule nicht abgestimmt war bzw. von dieser nicht empfohlen wurde,
- schon eingesetzte bzw. einzusetzende Förderung durch Schule den Eltern nicht transparent war,
- Beratung und/oder Diagnostik ohne Beteiligung der Schule direkt in ein kommerzielles Angebot führte,
- Fördermöglichkeiten des Schulpsychologischen Dienstes und der Erziehungsberatungsstellen aus unterschiedlichen Gründen außen vor bleiben.

3. Zielsetzung

Um den Weg zu einer angemessenen Förderung verbindlich transparent und damit gangbar für die Betroffenen zu gestalten, hat sich im Kreis Neuss eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Schule (Schulaufsicht), dem Schulpsychologischen Dienst und der Jugendhilfe (Jugendämter) gebildet. Die hier entstandene Arbeitshilfe baut auf bestehende Förderstrukturen in Schule und Jugendhilfe auf und ist im Sinne eines Netzwerkes Gegenstand eines fortzuführenden kooperativen Prozesses.

Der Umgang mit Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwäche erfordert gemeinsame Anstrengungen von Kind, Eltern, Schule und Beratungseinrichtungen. Diese sollen möglichst frühzeitig einsetzen, um eine Lösung mit schulischen Mitteln zu ermöglichen und um zu verhindern, dass eine seelische Behinderung eintritt oder droht.

Der vorrangige Bildungsauftrag der Schule ist in dieser gemeinsamen Einschätzung Richtungweisend, geht jedoch einher mit dem Anspruch, schulische Förderung dort zu ergänzen, wo es nach fachlichen (pädagogischen; psychologischen; medizinischen) Gesichtspunkten angezeigt ist.

4. Förderort Schule

Lesen, Schreiben und Rechnen haben in der modernen Industriegesellschaft und für die persönliche Entwicklung des Menschen eine besondere Bedeutung. Aufgabe, insbesondere der Grundschule, ist es, für diese Fähigkeiten eine solide Grundlage zu legen. Ein methodisch sorgfältig durchgeführter Anfangsunterricht kann Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwäche vorbeugen.

Sind Lern- und Leistungsauffälligkeiten erkennbar, soll die Schule mit ihrem vorrangigen Bildungsauftrag frühzeitig dafür Sorge tragen, dass die Auffälligkeiten analysiert werden und sich auf der Basis der Analyse eine professionelle Förderung aufbaut, damit sich keine lang andauernden und nur schwer behebbaren Störungen entwickeln, die sich bis hin zu seelischen Behinderungen auswirken können.

Förderlich für betroffene Kinder ist der Aufbau einer positiven Lernstruktur und motivierenden Lernsituation.

Grundlage für die Förderung von Kindern mit Teilleistungsauffälligkeiten in Schulen ist insbesondere der Erlass des Kultusministeriums von 1991 (siehe Anlage).

Der Erlass sieht eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten vor, die bei konsequenter Umsetzung eine geeignete Hilfe darstellen und vor allem die Schwierigkeiten dort bearbeiten, wo sie unmittelbar auftreten.

Die einzelne Schule ist bei auftretender Notwendigkeit zur Förderung verpflichtet. Die dazu notwendigen Lehrerwochenstunden sind gemäß § 6 VO zu § 5 SchFG (hier Nr. 6.1.3, 4.-) in der Grundpauschale enthalten. Fördermaßnahmen können im Allgemeinunterricht oder in Form von Fördergruppen durchgeführt werden (siehe Bass 14/01 Nr. 1; hier Nr. 2-Anlage).

Für die einzelne Schule empfiehlt sich die Ausarbeitung eines Förderplans im Rahmen ihres Schulprogramms (Anlage Förderbericht). Aus diesem soll die Analyse der Lernsituation, die Art und Zahl der Fördermaßnahmen, deren Inhalt und die Bewertung des Fördererfolges ablesbar sein. Eine laufende Dokumentation des Einzelfalls ist zu regeln, um z.B. im Übergang zu anderen Schulformen oder zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen gegenüber Sozialleistungsträgern weitere Förderkriterien und Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu haben.

5. Außerschulische Maßnahmen

Der Förderbericht ist Grundlage für die Inanspruchnahme außerschulischer Förderung für den Fall, dass die Schule ihre nachgewiesenen Fördermöglichkeiten ausgeschöpft hat bzw. mit ihren diagnostischen Möglichkeiten an Grenzen stößt.

Sinnvollerweise hat die weiterführende Diagnostik (Testungen, Gutachten) von neutralen nicht kommerziellen Fachdiensten z.B. der Schule, Jugendhilfe oder dem Gesundheitssystem zu erfolgen.

Die Schule kann den Erziehungsberechtigten jederzeit die Konsultation des Schulpsychologischen Dienstes oder aber Beratung durch die von den örtlichen Jugendhilfeträgern vorgehaltenen bzw. geförderten Erziehungsberatungsstellen empfehlen.

Vor/ bei Inanspruchnahme eines außerschulischen kostenpflichtigen Förderinstitutes, mit oder ohne Empfehlung der Schule, durch die Eltern erfolgt die Prüfung des Einzelfalles durch das Schulamt. Dieses prüft vor allem ob alle Fördermaßnahmen durch Schule ausgeschöpft sind. Das Schulamt gibt der Schule und ggf. dem Jugendamt eine Empfehlung für das weitere Vorgehen.

Mit Antrag auf Kostenübernahme im Rahmen der Jugendhilfe / Eingliederungshilfe gem. § 35a KJHG erfolgt regelmäßig die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen (Anlage) durch die Jugendämter.

5.1 Der Schulpsychologische Dienst

Der Schulpsychologische Dienst im Kreis Neuss ist eine freiwillige Leistung, die durch den Rhein-Kreis Neuss – Amt für Schulen, Kultur und Sport– unentgeltlich vorgehalten wird. Der Schulpsychologische Dienst befasst sich seit jeher mit Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Schule. Die Aufgaben der schulpsychologischen Beratungsstellen mit ihren psychologischen und sozialpädagogischen Fachkräften sind in diesem Zusammenhang:

- Diagnostik schulischer Lern- und Leistungsstände
- Beratung von Eltern und Lehrpersonen
- Empfehlungen zum Förderbedarf
- Außerschulische Förderung im Einzelfall.

Der Schulpsychologische Dienst verfügt über die entsprechende fachliche Kompetenz, notwendige Diagnostik und geeignete Förderung über die ausgeschöpften schulischen Möglichkeiten hinaus anbieten zu können. Der Kontakt zum Schulpsychologischen Dienst baut darauf auf, dass die Schule und/oder die Eltern ihre offenen Fragen und Bedürfnisse erörtern und formulieren.

Der Schulpsychologische Dienst befasst sich mit den infrage kommenden Faktoren für die vorliegende Lern- und Leistungsproblematik und leitet daraus Erklärungen für ihre Entstehung sowie Empfehlungen für geeignete Maßnahmen zu ihrer Behebung ab.

Zunächst einmal zählen dazu Beratung und Begleitung von Schule und Erziehungsberechtigten. Durch fachliche Fortbildung und Anleitung können Lehrpersonen in ihrer diagnostischen und Förderkompetenz gestärkt sowie Eltern in die Lage versetzt werden, Kinder mit geringeren oder leichteren Teilleistungsschwächen dabei zu unterstützen, diese zu überwinden.

Für Kinder mit erheblichen und trotz schulischer Förderung andauernden Schwierigkeiten hält der Schulpsychologische Dienst im Einzelfall Hilfen/Förderung vor und empfiehlt der Schule die Anwendung des Runderlasses in Hinsicht auf die Leistungsfeststellung und Bewertung (s. LRS Erlass Nr. 4.1).

5.2 Erziehungsberatungsstellen

Erziehungsberatung ist eine Pflichtaufgabe der örtlichen Jugendhilfeträger (Jugendämter) und wird flächendeckend im Rhein-Kreis Neuss vorgehalten (siehe Anhang Erziehungsberatung).

Die praktische Relevanz der Erziehungsberatung erweist sich in dem grundständigen Beratungs- und ambulanten Unterstützungsangebot für alle Altersstufen der Kinder und Jugendlichen bei der Klärung und Bewältigung individueller und Familien bezogener Probleme und der Lösung von Erziehungsfragen.

Traditionell ist Lese-Rechtschreibschwäche schon immer im Blickfeld von Erziehungsberatung, auch nach der historisch jüngeren Etablierung des Schulpsychologischen Dienstes. Soweit sich Erziehungsberatung in der Vergangenheit Fragen von Lese-Rechtschreibschwäche zugewendet hat, hat sie dies im Vorfeld schulischer Unterstützung und insbesondere im Zusammenhang von Erziehungsbedarf als Folgebewertung von Entwicklungsstörungen getan.

Eltern, insbesondere von Kindern mit Lern- und Leistungsschwächen, sind zunehmend mit den Schulproblemen ihrer Kinder überfordert und entwickeln eigene Versagensängste. Die Betrachtung der Familie als System und die Kooperation mit anderen Partnern, wie Schule, sind wesentliches Merkmal der Arbeit in den Beratungsstellen.

Die Erziehungsberatungsstellen sind multiprofessionell mit Psychologen, Psychotherapeuten, Sozialarbeitern und Pädagogen besetzt.

Als begleitende/ergänzende außerschulische Maßnahme kann das Aufsuchen der Erziehungsberatungsstellen insbesondere angezeigt sein, wenn ausgeprägte Ängste vor Misserfolgen oder geringes Selbstvertrauen oder auch besondere Verhaltensauffälligkeiten in Schule mit Lern- und Leistungsschwierigkeiten einhergehen.

5.3 Weitere Maßnahmen der Diagnostik und Förderung

Wenn konkrete Hinweise auf organische Bedingungen vorliegen, ist den Erziehungsberechtigten eine fachärztliche Untersuchung zu empfehlen.

Bei Störungen mit Krankheitswert wird diese Diagnose in eine entsprechende medizinische Behandlung führen, wie z.B. medikamentöse Einstellung, krankengymnastische Förderung, logopädische Behandlung, psychotherapeutische Leistungen, etc.

6. Elternrolle

Wenngleich bei den hier aufgezeigten Fördermöglichkeiten die Bedürfnislage des Kindes im Mittelpunkt steht, so spielt die elterliche Mitwirkung in der Hilfe-/ Förderplanung eine ebenso große Rolle.

Bei einem festgestellten Förderbedarf sind die Eltern (Personensorgeberechtigte, Erziehungsberechtigte) frühzeitig über Inhalt und Ziele der Fördermaßnahmen zu unterrichten. Dahingehende Empfehlungen, dass dritte Stellen, z.B. zur Diagnostik oder Beratung, aufgesucht werden sollen, sind festzuhalten.

Mit den Eltern sollte einvernehmlich vereinbart werden, dass außerschulische Leistungen im Zusammenhang mit den Lernschwierigkeiten vorab mit der Schule abgestimmt werden bzw. sich hieraus ergebende Informationen, die die schulische Förderung positiv unterstützen können, an Schule zurückfließen.

- **Die kontinuierliche Beteiligung der Eltern am Förderprozess ist Grundstein für das notwendige Vertrauen der Eltern in die Angemessenheit der Förderung.**

7. Das Netzwerk

Die hier benannten Einrichtungen und Dienste sind maßgeblich in eine vernetzte Förderstruktur eingebunden, die geeignet ist, Vertrauen in die gewählten Förderwege zu setzen, einheitliche Verfahrenswege aufzuzeigen, nachvollziehbare Entscheidungen herbeizuführen und letztlich zu einer angemessenen Förderung zu führen.

Schule, Schulaufsicht, Schulpsychologischer Dienst und Jugendhilfe kooperieren für die Hilfe im Einzelfall.

- **Dies geschieht hier insbesondere in dem Bewusstsein, dass auch in den Fällen, in denen außerschulische Hilfen erforderlich werden, der Lern- und Leistungsort Schule bleibt.**

7.1 Qualitätssicherung/ Qualitätsentwicklung

Sowohl das Schulamt für den Rhein-Kreis Neuss als auch die örtlichen Jugendämter sind Multiplikatoren dieser Arbeitshilfe. Dazu gehört auch, dass sich Schulamt und Jugendämter für die Qualitätssicherung verantwortlich zeigen und im gleichen Maße Qualitätsentwicklung unterstützen.

Dies geschieht in den jeweiligen Strukturen durch

- Fortbildung
- Qualitätsdialoge
- örtliche Arbeitsgruppen
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

8. Vor Schule – im Kindergartenalter vorbeugen

Immer mehr Kinder kommen schon mit Schwierigkeiten in Bereichen der Konzentrationsfähigkeit, Wahrnehmung und Motorik in die Schule. Die Gründe dafür sind vielfältig, die Folge ist aber meist die gleiche: eine sich abzeichnende Lern- und Leistungsschwäche.

Um hier vorzubeugen, sollte ein Kind so früh wie möglich – weit vor der Einschulung – in den oben genannten Bereichen gefördert werden.

Die Versorgung der 3- bis 6-Jährigen mit Kindergartenplätzen im Rhein-Kreis Neuss ist ausgezeichnet, nahezu 100 Prozent dieser Kinder besuchen vor der Einschulung einen Kindergarten. Dennoch werden Vorläufer für Lern- und Leistungsstörungen hier noch zuwenig erkannt. Dies ist jedoch sinnvoll, um eine frühestmögliche Förderung, auch im Übergang zur Grundschule, gewährleisten zu können.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Pisa-Studie wird der Bildungsauftrag in den Kindertagesstätten zielgerichteter definiert werden müssen. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass im Kindergartenalter noch sensible Bereiche des Gehirns, die für das spätere Lesen und Schreiben relevant sind, besonders gut beeinflusst werden können.

Projektbeispiel:

Untersuchungen mit Kindern sowohl im Kindergartenalter als auch im Schulalter kamen zu dem Ergebnis, dass insbesondere die phonologische Bewusstheit eine der wichtigsten Vorläuferfertigkeiten für den späteren Schrift-Spracherwerb darstellt. Phonologische Bewusstheit ist die Fähigkeit der Kinder, die Lautstruktur von Sprache zu erkennen; zum Beispiel durch Klatschen die Silben eines Wortes unterscheiden können, oder einzelne Laute (Phoneme) aus Wörtern heraus zu hören. In einigen Kindertagesstätten im Rhein-Kreis Neuss wird um genau diese Fähigkeit der phonologischen Bewusstheit zu überprüfen das „Bielefelder Screening zur Früherkennung von Lese-Rechtschreib-Schwierigkeiten“ angewandt. Für die darauf aufbauende Förderung steht ein Trainingsprogramm zur Verfügung (Würzburger Trainingsprogramm und Programm zur Buchstaben-Laut-Verknüpfung). Dieses Training wurde speziell dahingehend entwickelt, die phonologische Bewusstheit in Form von Spielen zu trainieren. Mit diesem Projekt verknüpft sich die Hoffnung, bei den getesteten Risikokindern die Ausbildung einer LRS zu verhindern, mit allen möglichen Sekundärfolgen, oder zumindest zu erreichen, dass sie in ihrer Ausbildung abgemildert wird.

Die Arbeitsgruppe Kooperation Jugendhilfe und Schule im Rhein-Kreis-Neuss

Anlagen¹:

- Förderbericht
- Runderlass des Kultusministeriums NW von 1991 zur Förderung bei LRS
- Anspruchsvoraussetzung § 35a SGB VIII i.V.m. § 10 SGB VIII
- Kooperationspartner Anschriften

Ebenfalls der Arbeitshilfe beigelegt wurden weiterführende Informationen zum Thema, die auch künftig themenzentriert von hieraus ergänzt werden.

- Basisinformation Stufenmodelle zur Rechtschreibentwicklung
- Hochbegabung – Was ist das?
- Rechenschwäche - Was ist das?

¹ Für die Tagungsdokumentation ist der Förderbericht beigelegt.

Förderbericht

Besondere : ☐ **LRS*** ☐ **Rechenschwäche*** ☐ **Begabung***

Schule:
(Stempel)

Name: _____ geb. _____ Klasse: _____ Schulbesuchsjahr: _____

Erziehungsberechtigte: _____

Anschrift: _____ Telefon: _____

Klassenlehrer/in: _____

I. Allgemeine Angaben

1. Hinweise zum Sozial- und Arbeitsverhalten (ggf. gesondertes Blatt benutzen)

1.1 Arbeitsverhalten

1.2 Sozialverhalten

Verhalten im Klassenverband	☐ unauffällig	☐ auffällig _____
Verhalten in Konfliktsituationen	☐ angemessen	☐ unangemessen _____
Verhalten gegenüber Erwachsenen	☐ angemessen	☐ unangemessen _____
Grundstimmung	☐ ausgeglichen	☐ auffällig _____
Psychische Stabilität	☐ stabil	☐ instabil _____
Dissoziales Verhalten	☐ nicht beobachtet	☐ ja _____
Integration in die Klasse	☐ integriert	☐ kaum integriert _____

(rechte Rubrik erläutern, ggf. ges. Blatt)

2. Anlass der Förderung, Problemsituation (Auswirkungen von Beeinträchtigungen durch **LRS**, **Rechenschwäche**, **Hochbegabung** (nicht Zutreffendes streichen) auf Entwicklung und Selbstwertgefühl des Kindes, Reaktionen des schulischen Umfeldes, Erwartungshaltung der Erziehungsberechtigten etc.) (ggf. ges. Blatt benutzen)

3. Bisherige Schullaufbahn _____

4. Zeugnisnoten in

Deutsch _____ **Mathematik** _____

Durchschnittsnoten anderer Fächer: _____

5. Detailaussagen zu

Deutsch

Lesen
Aussprache
Abschreiben
Grammatik
Rechtschreiben
Aufsatz

Mathematik

Zahlbegriff
Zahlverständnis
Zahlen nennen
Zahlen schreiben
Zahlen in Folge
Lösen von Textaufgaben

(ggf. gesondertes Blatt benutzen)

Besondere Stärken und Vorlieben

- Zutreffendes ankreuzen

Schulamt für den Kreis Neuss, November 2002

II. Bisherige Fördermaßnahmen und Vorschläge der Schule

6. **Beginn der Förderung** (Klassenstufe/Schuljahr): _____
7. **Art der Förderung** ☐ Einzelförderung (klassenintern) ☐ Gruppenförderung
(ggf. Angaben zur Gruppe)
8. **Umfang der Förderung** (zeitlich ggf. inhaltlich) _____
9. **Auswirkungen der Förderung** ☐ erkennbar ☐ kaum erkennbar ☐ nicht erkennbar
(ggf. ges. Blatt benutzen)
10. **Vorschlag für weitere, ggf. andere Fördermaßnahmen:** _____

III. Bisher stattgefundene Beratungsgespräche, Vereinbarungen und Empfehlungen

1. **Gespräche mit der Schülerin/dem Schüler am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

2. **Gespräche mit den Eltern am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

3. **Gespräche mit Fachlehrerinnen/Fachlehrern am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

4. **Gespräche mit der Schulleiterin/dem Schulleiter am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

5. **Hinzuziehung außerschulischer Berater (Institution benennen) am:** _____
Vereinbarung/Empfehlung _____

- Zutreffendes ankreuzen

Schulamt für den Kreis Neuss, November 2002

6. Feststellung von ☐ LRS* ☐ Dyskalkulie* ☐ Hochbegabung am _____
durch. _____

IV. Weitere Maßnahmen (bei Erforderlichkeit)

_____, den _____

(Unterschrift Schulleitung)

V. Kenntnisnahme und Empfehlung des Schulamtes

_____, den _____

(Unterschrift SAB)

- Zutreffendes ankreuzen

Schulamt für den Kreis Neuss, November 2002

2. Zusammenfassung der Diskussion

PROF. DR. JÖRG FEGERT

Ich stelle zwei Dinge zusammenfassend fest: Sie haben gesagt, es ist wichtig, Alternativen aufzuzeigen, sonst verliert man vor dem Verwaltungsgericht. Es ist außerdem wichtig, im Rahmen der zeitlichen Fristen des SGB IX und der Formalien richtig zu handeln von Seiten des Jugendamtes. Diesen Punkt haben wir jetzt nicht diskutiert. Ich mache sehr viele Gutachten für Verwaltungsgerichte und meistens werden Jugendämter zu Leistungen verurteilt, nicht wegen der Frage, ob eine seelische Behinderung vorliegt oder nicht, sondern wegen Form- und Verfahrensfehlern bei der Bearbeitung des Antrags: keine schriftlichen Bescheide, keine Einhaltung von Fristen usw. Das ist also eine zentrale Sache, die Sie mit so einer Wegweisung unterstützen, dass man hier keine Verfahrensfehler macht.

Die zweite Sache, die ich abschließend zu diesem Bereich sagen möchte, ist, wir haben eine zweigliedrige Feststellungsebene: die eine ist die Feststellung, ob überhaupt eine Störung vorliegt. Das ist beim Autismus einfach, bei der Legasthenie schon schwieriger, weil wir wissen müssen, dass die Kinder insgesamt heutzutage schlechter schreiben. Wenn wir alte Tests verwenden, haben wir mehr Legastheniker, als es real zutrifft. Wir müssen neu normierte Tests nehmen. Die Kinder werden visuell immer besser durch die Computerspiele. Wenn wir keine neuen Normierungen nehmen, dann haben wir ungefähr 20 Prozent mehr Legastheniker. Es geht darum, eine vernünftige fachliche Diagnostik zu machen.

Die zweite Feststellungsebene geht die Jugendhilfe an. Es ist die Feststellung, ob die diagnostizierte Störung tatsächlich zu einer Teilhabebeeinträchtigung führt. Viele dieser Störungen führen nicht zu einer Teilhabebeeinträchtigung. Da kann man als Regel sagen: So lange es eine Förderung in der Regelschule gibt, ist das besser für die Teilhabe, als nachmittags etwas außerhalb zu machen, dem Kind noch den Nachmittag zu nehmen. Das ist regelhaft besser, wenn es in der Schule geschehen kann. Es gibt nur wenige Ausnahmen, wenn Kinder schon so sind und auch gemobbt werden usw., die wird auch jeder einsehen. Aber das ist eine zentrale Frage für die Jugendhilfe: die Feststellung des Grades der Teilhabebeeinträchtigung ausgegrenzt.

Ein Kostenträger kann über unsere heutige Diskussion glücklich sein: die Krankenkasse. Die haben wir überhaupt nicht angegangen, was ich nicht einsehen kann. Es sind die gleichen neuro-psychologischen Defizite, die man auch neurologisch feststellen kann, die bei Kleinkindern zu einer Förderung über Ergotherapie durch die Krankenkasse führen. Sobald sich diese Störung dann schulrelevant auswirkt, gibt es keinen Heil-Hilfsberuf. Wir haben zwar Logopäden für die sprachlichen Teilleistungsstörungen, aber wir haben keine „Graphopäden“, die das fördern. Mein Vorschlag an die Jugendhilfe wäre, wie gesagt diesen Beruf auszubilden und als Heil-Hilfsberuf anerkennen zu lassen. Gäbe es Schulen dafür, müsste die Krankenkasse leisten. Da es aber die Alternative nicht gibt, geht auch die Krankenkasse hier nicht in die Leistung. Eigentlich wäre das noch ein medizinischer Bereich, der zu Vorleistungen verpflichtet wäre und den sollte man nicht ungeschoren lassen.

Der § 35a SGB VIII und die Kinder- und Jugendpsychiatrie

DR. WILHELM ROTTHAUS

Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie, Bergheim

Für diesen Vortrag wurde ich aufgefordert, über den § 35a SGB VIII und die Kinder- und Jugendpsychiatrie zu sprechen. Wenn ich mir das Ergebnis anschau, dann ist es eher ein Vortrag über die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie geworden – und ich bin weder unglücklich darüber, noch ist dies ein Zufall. Denn schließlich hat das KJHG und mit ihm der § 35a einen sehr heilsamen Zwang in Richtung auf eine Kooperation zwischen den beiden Systemen bewirkt.

Um das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen, insbesondere um das Wohl der in ihrem Verhalten auffälligen, gestörten oder kranken Kinder und Jugendlichen bemühen sich bekanntlich Personen, die in unterschiedlichen Systemen organisiert sind und die vor allem aus unterschiedlichen Töpfen finanziert werden. Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts gab es die schöne Utopie, die Hilfen für alle auffälligen oder gestörten Kinder und Jugendlichen, seien sie pädagogischer, heilpädagogischer oder eben auch diagnostisch-therapeutischer Art, aus einem einzigen Topf zu finanzieren. Landesrat Saurbier auf Seiten der Jugendhilfe und Professor Lempp auf Seiten der Kinder und Jugendpsychiatrie haben diese Utopie ausgelotet, aber sind natürlich an den Realitäten gescheitert.

Die schon realitätsnähere, aber immerhin noch große Lösung, neben der Diagnostik und Behandlung psychisch gestörter Kinder und Jugendlicher durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gesundheitswesens auf der einen Seite die Zuständigkeit für alle nicht akut kranken und behandlungsbedürftigen Kinder und Jugendlichen auf der anderen Seite der Jugendhilfe zuzuordnen, für die beide mit vielen anderen gekämpft haben, ist bislang auch noch nicht gelungen – Sie wissen das.

Und so haben wir gelernt, mit der kleinen Lösung, sprich: mit dem § 35a des KJHG – ich benutze das synonym zu SGB VIII – zu leben. Und ich möchte behaupten: Wir leben in vielerlei Hinsicht gar nicht so schlecht damit, insbesondere nachdem die seelische Behinderung in Paragraph 35a des SGB VIII – vorgegeben durch § 2 SGB IX – neu definiert und zweigliedrig aufgebaut wurde. Die Leistungsvoraussetzungen wurden systematisch in zwei durch Nummern gekennzeichnete Elemente unterteilt, die die sukzessive Abfolge der Erkenntnisschritte beschreiben. Zunächst muss die Abweichung der seelischen Gesundheit von dem für das Lebensalter typischen Zustand über eine Dauer von mit hoher Wahrscheinlichkeit mehr als sechs Monaten festgestellt werden. Im ersten Schritt hat also ein Kinder- und Jugendpsychiater, ein psychologischer Psychotherapeut oder ein Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut eine Diagnostik durchzuführen, aufgrund derer er feststellt, ob nach den Kriterien der ICD 10 eine Störung im Sinne eines klinisch-psychiatrischen Syndroms vorliegt und ob umschriebene Entwicklungsstörungen der schulischen Fertigkeiten wie eine Lese- und Rechtschreibstörung oder eine Rechenstörung festzustellen sind. Darüber hinaus wird er – das gehört zum Standard einer kinder- und jugendpsychiatrischen Untersuchung und wird auch regelhaft im Multiaxialen Klassifikationsschema codiert – eine differenzierte Einschätzung des psy-

chischen Entwicklungsniveaus, der intellektuellen Fähigkeiten, eventueller körperlicher Begleiterkrankungen und unterschiedlicher psychosozialer Schutz- und Risikofaktoren vornehmen müssen, um auch prognostische Aussagen über die weitere Entwicklung mit ihren potenziellen Folgeerscheinungen zu machen. Dabei kann er heutzutage auf empirisch gesichertes Wissen zurückgreifen, das über den Verlauf psychischer Störungen und deren Chronifizierungstendenz unter bestimmten Bedingungen Auskunft gibt.

Doch auch wenn keine Störung vorliegt, hat der Arzt beziehungsweise Psychotherapeut die Chance, deutlich zu machen, dass er gegebenenfalls Hilfe für Erziehung im Sinne des vierten Abschnitts des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für erforderlich hält und kann die Beteiligten auf die Möglichkeit entsprechender Hilfen hinweisen.

Die durch den Arzt festgestellte Funktionsbeeinträchtigung stellt jedoch noch nicht die – drohende – seelische Behinderung dar. Diese liegt erst dann vor, wenn die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Beide Tatbestandsvoraussetzungen in Nummer eins und zwei müssen also kumulativ erfüllt sein. Die Beurteilung der psychosozialen Belastung und der daraus resultierenden Anpassung und Eingliederungsschwierigkeiten gilt als sozialpädagogische Domäne, das heißt, bei dieser Beurteilung gilt der Vorrang der Fachkräfte des Jugendamtes. Diese führen das unter Beteiligung der für die Hilfeplanung als notwendig genannten Personen durch. Das heißt: Auch in diesem zweiten Schritt ist durchaus noch die Meinung und das Expertenwissen der Ärztin oder der Psychotherapeutin gefragt, aber sie ist nicht der allein entscheidende Faktor. Vielmehr geht es hier um eine Zusammenschau, in die die Sicht der Betroffenen, die Sicht der Fachkräfte der Jugendhilfe, die Sicht der Schule und die Sicht der Therapeutinnen eingeht.

Wenn man es genau betrachtet, hat die Neufassung des § 35a SGB VIII keine grundsätzlich neuen Gesichtspunkte gebracht. Sie verdeutlicht aber die Aufgabenverteilung, verringert dadurch die Gefahr von Rivalitäten und Machtkonflikten zwischen den Professionen und betont die Notwendigkeit der partnerschaftlich gleichwürdigen Zusammenarbeit. Aber schon vor der Neufassung des § 35a SGB VIII hat das KJHG generell und speziell der § 35a KJHG nach meiner Beobachtung in vielen Regionen dazu geführt, dass notgedrungen Brücken zwischen den Systemen gebaut wurden, die sich nicht nur bei der Klärung der Fragen des § 35a SGB VIII als nützlich erwiesen haben.

Ich sagte oben, dass wir inzwischen gelernt haben, mit dem § 35a SGB VIII zu leben, und dass wir auch ganz gut damit leben. Die Palette an Hilfen, die von den Jugendämtern angeboten werden und auf die die betroffenen Kinder und Jugendlichen einen Anspruch haben, sind so vielfältig, dass es meist gelingt, ein passendes Hilfskonzept für das jeweilige Kind oder den jeweiligen Jugendlichen zu entwickeln. Einschränkend allerdings ist zu sagen, dass nicht selten zu bemerken ist, dass die wirtschaftliche Jugendhilfe und im Weiteren der Kämmerer großen Einfluss auf die Entscheidungen der zuständigen Fachkraft des Jugendamtes haben. Oft sind es tatsächlich Persönlichkeitsfaktoren der zuständigen Fachkraft, die darüber entscheiden, ob eine aus fachlicher Sicht notwendige, aber teure Maßnahme wirklich durchgesetzt werden kann oder aber eine vermeintlich günstige Maßnahme gewählt wird, bei deren Einleitung man schon die Prognose stellen kann, dass eine (Wieder-)Aufnahme in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und ein Maßnahmenwechsel mit hoher Wahrscheinlichkeit voraussagbar ist. In

jedem Fall ist es in diesem Zusammenhang hilfreich, dass die ärztlich-therapeutische Stellungnahme von einer Person erfolgt, die einem anderen System zugehörig und damit von solchen Einflüssen unabhängig ist.

Unerfreulich, weil aus fachlicher Sicht in keiner Weise zielführend, sind natürlich auch die Abgrenzungsprobleme, die sich durch die Zuordnung der geistig und körperlich behinderten Kinder und Jugendlichen zur Sozialhilfe ergeben. Hier fühle ich mich an die Zeit vor Inkraftsetzung des KJHG und an die Auseinandersetzungen über die Frage erinnert, ob im Einzelfall örtliche oder überörtliche Hilfe zur Erziehung zu leisten sei, und an die Art und Weise, wie wir damals je nach unserer Vermutung, welcher Kostenträger im Einzelfall die von uns für notwendig erachtete Maßnahme eher finanzieren würde, die Formulierungen in unseren Berichten und Stellungnahmen gewählt haben.

Denn die mit dem § 35a SGB VIII neu installierte Grenzziehung zwischen dem Großteil der Kinder und Jugendlichen einschließlich der seelisch behinderten und den geistig und körperlich behinderten Kindern und Jugendliche ist natürlich genauso künstlich und provoziert ein finanziell begründetes Kompetenzgerangel. *Lempp* beschrieb dazu 1994 seine Position, die hier zitiert sei, weil sie nach wie vor in vollem Umfang gültig ist: „Es besteht auch für die Zukunft noch die Aufgabe, eine wohlverstandene umfassende Jugendhilfe für alle Probleme zu schaffen, die aus den verschiedenen sozialen Bereichen während der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen entstehen können, durch ein einheitliches Jugendhilfegesetz, in dem nur noch die Frage gestellt zu werden braucht, welcher Hilfen und Maßnahmen zur Wiedereingliederung bedarf ein Kind, ein Jugendlicher oder ein junger Mensch, ohne gleichzeitig nach den Kostenträgern fragen zu müssen. Nur so sind lange zu Lasten der betroffenen Kinder und Jugendlichen gehende und dazu teure Auseinandersetzungen auf die Dauer zu vermeiden“.¹

Die größten Abgrenzungsschwierigkeiten gibt es bei den Kindern und Jugendlichen mit Mehrfachbehinderungen. Solche Mehrfachbehinderungen begegnen uns häufig, da eine Grundbehinderung gerade in den problematischen Fällen fast immer eine Folgebehinderung nach sich gezogen hat und deshalb klar abzugrenzende „einfache“ Behinderungen eher selten sind.

Oft ist aber das Primat der Behinderung nicht mit auch nur einigermaßen hinreichender Zuverlässigkeit zu erkennen. Das gilt beispielsweise für Kleinkinder mit Entwicklungsverzögerungen, bei denen oft noch unklar bleibt, ob eine festgestellte Entwicklungsverzögerung nur eine vorübergehende Beeinträchtigung darstellt oder ob es sich um eine schwerwiegende Behinderung handelt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat deshalb aufgrund der Ermächtigung des § 10 Absatz 2 SGB VIII bestimmt, dass die in solchen Fällen erforderliche Frühförderung bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres unabhängig von der Art der Behinderung in die Zuständigkeit der Sozialhilfe fällt (§ 27 AG KJHG). Nach der Interpretation der beiden überörtlichen Sozialhilfeträger in NRW zählen hierzu auch Hilfen in stationärer und teilstationärer Form. Dies gilt dann aber nicht mehr ab Vollendung des sechsten Lebensjahres: Nun ist die Abgrenzung erforderlich; denn für seelisch Behinderte und von einer solchen Behinderung Bedrohte gilt ab diesem Alter die Zuständigkeit der Jugendhilfe.

¹ 1994, Seite 49

Diese Lösung ist pragmatisch und hilfreich, schafft aber nicht alle Probleme der unterschiedlichen Trägerzuständigkeit aus der Welt. Denn oft leben gerade die Kleinkinder mit Entwicklungsverzögerungen in einem familiären Milieu, in dem Hilfen zur Erziehung erforderlich sind. In solchen Fällen ergibt sich dann eine unterschiedliche Trägerzuständigkeit mit allen potenziellen Missverständnissen und Kooperationsproblemen.

Schließlich sei auch der Vollständigkeit halber auf die Abgrenzungsschwierigkeiten bei Kindern hingewiesen, die das Bild eines frühkindlichen Autismus zeigen. Bei diesen Kindern nach der überwiegenden Behinderung zu suchen, ist weder wissenschaftlich haltbar noch praktikabel. Es ist einfach nicht möglich, bei der Einschätzung des autistischen Syndroms von einem Überwiegen einer Behinderung körperlicher oder geistiger oder seelischer Art zu sprechen.

Wichtige Impulse des KJHG

Für die Zusammenarbeit zwischen den Systemen der Jugendhilfe und der Kinder und Jugendpsychiatrie war meiner Wahrnehmung nach das am 01.01.1991 in Kraft getretene Gesetz zur Neuordnung der Kinder und Jugendhilfe ein entscheidender Meilenstein. Wir hatten damals in der Klinik Viersen eine gut zehnjährige Konzeptentwicklung einer familientherapeutisch-systemisch orientierten Kinder- und Jugendpsychiatrie weitgehend abgeschlossen. Die von uns entwickelten Vorgehensweisen für ein stationäres Arbeiten hatten sich bewährt. Die Patienten und ihre Angehörigen waren mehrheitlich sehr zufrieden und wir hatten den Eindruck gewonnen, dass wir durch unsere Konzepte und das von uns entwickelte Vorgehen das Hauptproblem stationären Arbeitens, nämlich die Nachhaltigkeit der Behandlungserfolge auch nach Rückkehr des Kindes in die Familie, in erheblichem Maße verbessert hatten. Ein zentraler Baustein dabei war, den Eltern die Verantwortung für ihre Kinder nicht abzunehmen und eben nicht als bessere Eltern an die Stelle der wahren Eltern zu treten.

Sie können sich vorstellen, wie begeistert ich damals war, als ich die ersten Entwürfe zum neuen KJHG in die Hände bekam und feststellte, dass hier in ganz ähnlicher Weise eine entscheidende Weichenstellung vollzogen wurde, nämlich eine Wende von einer Hilfe primär für die Kinder hin zu einer Hilfe für die Eltern, um ihnen zu ermöglichen, ihre Zuständigkeit für das Kind besser wahrnehmen zu können. Ich erinnere mich noch sehr gut, wie sehr dieser neue Ansatz des Gesetzes den überkommenen Vorstellungen vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Jugendhilfe – übrigens auch in der Kinder- und Jugendpsychiatrie – widersprach, die ihr Selbstverständnis darin sahen, die Kinder und Jugendlichen vor dem gefährlichen und gefährdenden Einflüssen ihrer Eltern zu retten. Hier wurde also in ganz ähnlicher Weise ein anderer Weg gegangen: Es wurde die Elternverantwortung gestärkt und in entsprechender Weise die Idee verfolgt, dass es darum gehen muss, den Eltern zu helfen, ihre Elternfunktionen für ihr Kind so gut wie möglich wahrzunehmen. Dass im Gegensatz dazu im § 35a KJHG die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche als eine Hilfe für die Betroffenen selbst als Leistungsadressaten und Leitungsberechtigte formuliert wurde, hat diese grundsätzlich neue Weichenstellung nicht wesentlich beeinträchtigt, die sich im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts im Denken der Jugendhilfe meiner Wahrnehmung nach durchgesetzt hat.

Der wichtige Aspekt der Partizipation – also der Beteiligung der Betroffenen, das heißt der Leistungsberechtigten und der Leistungsadressaten – berücksichtigte aber nicht nur die gesellschaftlich gewollte Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung. Das Gesetz reagierte auch auf die wachsende Mündigkeit von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft und regelte in § 8 KJHG die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe. Kinder und Jugendliche werden also ganz im Sinne der UN Kinderrechtskonvention von 1989 als Inhaber von Rechten beschrieben. Damit wird die Spannung zwischen Elternrechten und der Notwendigkeit von Generationengrenzen auf der einen Seite und dem Kindesrecht und der Notwendigkeit, die eigenständige Meinung des Kindes zu hören und zu berücksichtigen auf der anderen Seite, nicht ignoriert, sondern offen angesprochen. Kinder und Jugendliche können auch ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten beraten werden, wenn die Beratung aufgrund einer Not- und Konfliktlage erforderlich ist und solange durch die Mitteilung an den Personensorgeberechtigten der Beratungszweck vereitelt würde.

Eine weitere wesentliche Änderung, die das am 01.01.1991 in Kraft getretene KJHG bewirkt hat, ist ebenfalls unter dem Aspekt einer klareren Regelung der Verantwortung zu beschreiben, nämlich die Regionalisierung, das heißt: die Zuordnung der Aufgaben zu den Jugendämtern vor Ort. Hiermit wurde nicht nur erreicht, dass der gesamte Prozess der Hilfe in einer Hand blieb, sondern auch die Möglichkeit eröffnet, dass die Hilfeplanung statt über das Erstellen von Berichten im direkten Dialog der Beteiligten erfolgen kann.

Kooperation Jugendhilfe – Jugendpsychiatrie

Trotz dieses gesetzlichen Zwanges zur Kooperation bleibt die Zusammenarbeit zwischen dem System Jugendhilfe und dem System Kinder- und Jugendpsychiatrie eine Pflanze, die ständig mit sehr viel Liebe und Zeitaufwand gepflegt werden muss und die immer wieder zu verdorren droht, wenn man ihr nicht genug Aufmerksamkeit schenkt. Wenn ich an meine Zeit in der Kinder- und Jugendpsychiatrie zurückdenke – das sind inzwischen 30 Jahre –, dann finde ich es schon beeindruckend, wie sehr die Themen des Jahres 1975 auch die Themen des Jahres 2005 sind. Es gibt also offensichtlich ungünstige Wachstumsbedingungen, die die Pflanze der Kooperation zwischen diesen Systemen immer wieder in Gefahr zu bringen drohen. Aus diesem Grunde scheint es sinnvoll und notwendig zu sein, diese Zusammenarbeit zwischen den Systemen zu formalisieren und zu institutionalisieren. Es sind dafür unterschiedliche Lösungen entwickelt worden.

Ich möchte Ihnen kurz das regionale Kooperationsmodell vorstellen, das wir im Rheinland entwickelt haben. Dieses Modell wurde unter Federführung des Landesjugendamtes und des Gesundheitsdezernats bei eher zögerlicher Mitarbeit des Dezernats der überörtlichen Sozialhilfe zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Jugendhilfe und der Kinder- und Jugendpsychiatrie erarbeitet. Es beschreibt ein mehrstufiges Vorgehen zur Klärung von Streitfragen zwischen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie. Basis sind regionale Kooperationsgruppen, die zunächst einmal der Verbesserung der grundsätzlichen Zusammenarbeit dienen sollen, in die aber jeder der Partner Konfliktfälle einbringen kann. Für solche Konfliktfälle, die regional nicht gelöst werden können,

wurde eine Vermittlungsstelle ins Leben gerufen, die im Landesjugendamt verortet wurde.

Wir hatten seit langer Zeit in unserem Hause die Tradition, jedes Jahr alle Jugendamtsleiter aus unserem Versorgungsgebiet zu einer Aussprache einzuladen. Wegen der Größe des Einzugsgebiets unserer Klinik mit 218 stationären und teilstationären Plätzen und einem Einzugsgebiet von circa 3,5 Millionen Einwohnern kamen bei solchen Gelegenheiten 25 bis 30 Jugendamtsleiterinnen und -leiter zusammen. Dies war ein Kreis, in dem man Informationen austauschen konnte, in dem es aber kaum möglich war, Konfliktpunkte, die sich ja häufig an einzelnen Fällen deutlich machen, so anzusprechen und zu diskutieren, dass sich daraus Lösungen entwickelten.

Wir haben deshalb diese Tradition aufgegeben und stattdessen unser Einzugsgebiet so in Regionen gegliedert, dass jeweils fünf bis sechs Jugendamtsbezirke zusammengefasst wurden. Auf diese Weise haben wir regionale Kooperationsgruppen gebildet, in denen wir uns zweimal im Jahr mit Vertreterinnen und Vertretern von fünf bis sechs Jugendämtern treffen. In diesen Gruppen ist es möglich geworden, kritische Punkte der Zusammenarbeit wirklich anzusprechen und zu diskutieren. Häufig wird die jeweils andere Seite im Voraus über einen bestimmten Fall informiert, in dem die Zusammenarbeit nach Ansicht eines Partners nicht gut gelaufen ist. Meine ursprüngliche Idee, in diese regionalen Kooperationsgruppen auch Vertreterinnen und Vertreter von Heimeinrichtungen einzuladen, wurde von Jugendamtsseite abgelehnt und nur für ganz bestimmte Einzelfälle als sinnvoll angesehen.

Die Zusammenarbeit in diesen Kooperationsgruppen hat sich als sehr fruchtbar erwiesen. Es kamen Missverständnisse zur Sprache, die beispielsweise auf der Unkenntnis der Rahmenbedingungen gründeten, die in dem jeweiligen System die Arbeit bestimmen. Auch zeigte sich, wie sich Gemeinsamkeiten – beispielsweise der Druck zunehmend beschränkter Finanzen – in den beiden Systemen unterschiedlich auswirken. Unbekannt war zum Beispiel den Jugendamtsvertretern die Möglichkeit der Krankenkassen, in der Kinder und Jugendpsychiatrie die Kostenübernahme rückwirkend zu verweigern oder aber die Kostenzusage von heute auf morgen einzustellen, was natürlich für das System Jugendhilfe äußerst unerfreuliche Auswirkungen hat im Hinblick auf Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit von Erwartungen an die Dauer eines klinischen Aufenthaltes oder auf entsprechende „Zusagen“, wie sie Einschätzungen der Behandlungsdauer leicht einmal entnommen werden.

Auf weitere Unterschiede zwischen den Systemen, die auf den verschiedenen Rahmenbedingungen sowie den unterschiedlichen Möglichkeiten und Begrenzungen der beiden Systeme beruhen, werde ich später noch eingehen. Insgesamt ist der wechselseitige Austausch in den Kooperationsgruppen sehr hilfreich und es gelingt fast immer, die zur Sprache gebrachten Problemfälle zu lösen. In der Vermittlungsstelle haben wir dann auch mehrheitlich solche Probleme behandelt, die aus Gebieten des Rheinlands vorgestellt wurden, in denen noch keine regionalen Kooperationsgruppen eingerichtet waren oder die aus anderen Gründen in diesen Gruppen nicht behandelt worden waren.

Die Vermittlungsstelle setzt sich aus je einem Vertreter der Dezernate Jugend und Gesundheit, aus je einer Vertreterin der Jugendämter und der Kinder- und Jugendpsy-

chiarie, einer Vertreterin von Heimeinrichtungen und einem Juristen zusammen. Entsprechend ihrer Selbstverpflichtung wird sie innerhalb von zehn Tagen nach Bekanntwerden eines „Falles“ tätig. Wichtig ist: Sie hat keine Weisungskompetenz – dies wurde zunächst von vielen als unvermeidlicher Konstruktionsfehler angesehen, erwies sich jedoch in der Praxis als ihre Stärke. Die Vermittlungsstelle versteht sich als ein Instrument, das durch fächerübergreifende Kompetenz neue Ideen und Lösungsansätze für die komplexe Problematik von so genannten „Grenzfällen“ entwickelt. Ziel ist die Vermittlung zwischen den Systemen beziehungsweise die Suche nach dem dritten Weg. Aus familientherapeutischer Sicht gesehen, kann man die Vermittlungsstelle sozusagen als ein reflecting team bezeichnen, dessen multiprofessionelle Erörterungen die beteiligten Konfliktpartner einen Ausweg aus der Sackgasse finden lässt. Dies ist – zur Überraschung aller Beteiligten – bislang in allen Fällen, deren weiterer Verlauf auch nachverfolgt wurde, gelungen.

Wie wenig selbstverständlich eine enge Kooperation beispielsweise zwischen einem Heim der Jugendhilfe und einer kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik ist, zeigte ein Fall, der von einem Jugendamt in der Vermittlungsstelle vorgestellt wurde. Das Jugendamt finanzierte den Heimaufenthalt einer Jugendlichen mit extrem schwierigen Verhaltensweisen, die dazu führten, dass das Mädchen immer wieder in Krisensituationen in der zuständigen kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik behandelt wurde. Das Heim war mit der Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie sehr zufrieden, fühlte sich entlastet und unterstützt. Das Jugendamt formulierte, dass dieses Heim ihrer Einschätzung nach die einzige Einrichtung sei, die dieses Mädchen halten könne, war aber beunruhigt über dieses häufige Hin und Her und stellte die Frage, ob nicht eine langfristige, auch mehrjährige Unterbringung in der Kinder- und Jugendpsychiatrie notwendig sei (wobei die Frage – das ist fairerweise zu betonen – durch eine Sorge um das Wohl des Mädchens und nicht durch die Hoffnung auf eine Kostenentlastung bestimmt wurde). Die Mitglieder der Vermittlungsstelle kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass hier ein Fall offensichtlich optimaler Zusammenarbeit zwischen Jugendheim und kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik präsentiert worden war.

Ursachen für die Schwierigkeit der Kooperation zwischen den Systemen

Damit komme ich zurück auf meine Frage, warum sich die Kooperation zwischen den beiden Systemen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie sich häufig so schwierig gestaltet. Diese Beobachtung ist ja nicht neu und auch andere haben sich schon Gedanken über die Gründe für diesen Tatbestand gemacht. Dabei wird oft angeführt, dass es eine unterschiedliche Sprache in den beiden Systemen gäbe, wodurch eine Verständigung erschwert und viele Missverständnisse bedingt würden. Mir hat diese Behauptung nie eingeleuchtet und ich halte diese Idee für einen Mythos.

Ich behaupte: Beide Sprachen, wenn es sie denn gibt, haben mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. So herrscht – wenn ich das einmal von der unfreundlichen Seite her formuliere – in beiden Systemen eine Sprache vor, die vorwiegend einer linearen, monokausalen Logik folgt und dementsprechend meist im Beschuldigen mündet. Beide Sprachen sind damit einer alten Tradition des psychosozialen Feldes verpflichtet, die viel Unglück über Familien und über Eltern, nicht zuletzt über Mütter gebracht hat, denen

letztlich in aller Naiven, die komplexen Zusammenhänge missdeutenden Art die Schuld für die Probleme ihrer Kinder zugeschrieben wurde und wird.

In beiden Systemen herrscht auch eine Sprache vor, die Personen Eigenschaften zuordnet und vergessen macht, dass Eigenschaften in Beziehungen entstehen und dort definiert werden. Dementsprechend wird in beiden Systemen Verhalten aus seinem Kontext herausgelöst und einer einzelnen Person zugeordnet. Auf einmal gibt es dann das „unruhige Kind“, den „aggressiven Jugendlichen“ etc. – und damit den Jugendlichen, der im Umkehrschluss durchaus berechtigterweise sagt: „Wenn denn alle sagen, dass ich aggressiv sei, dann verhalte ich mich auch so ...“!

In beiden Systemen herrscht darüber hinaus eine Sprache vor, die auf Defizite orientiert ist und die Idee transportiert, dass ein genaues Erkennen der Defizite den Ansatz für hilfreiche Erziehung oder hilfreiche Therapie darstelle. Die Medizin – die Jugendpsychiatrie – hat Systeme von Beschreibungen, beispielsweise die ICD 10, entwickelt, in denen Problemverhaltensweisen idealtypisch dargestellt werden. Diese Beschreibungen – die Diagnosen – sind hilfreich für den fachlichen Dialog. Sie sind aber gefährlich, wenn sie als mehr angesehen werden denn als ein System von Ordnungspunkten, zwischen denen man sich im jeweiligen Einzelfall zurechtfinden muss.

In der Jugendhilfe sehe ich ein ganz ähnliches Trachten nach solchen Orientierung gebenden Problembeschreibungen, sei es in der Nutzung der ICD 10 oder in der Entwicklung ähnlicher Typisierungen. Zugegeben: Die Jugendpsychiatrie als zum Medizinbetrieb gehörig benötigt die Diagnosen zur Finanzierung ihrer Arbeit durch die Krankenkassen. Aber die Mitarbeiterinnen vieler Jugendämter sind ebenfalls dankbar für diagnostische Zuschreibungen an Kinder und Jugendliche, weil sie glauben, damit ihre Chancen bei der finanziellen Jugendhilfe oder dem Kämmerer zu erhöhen.

In beiden Systemen herrscht im Übrigen eine Sprache vor, die wenig ressourcenorientiert ist, obwohl Forschungen in Pädagogik und Therapie mit überwältigender Eindeutigkeit zeigen, dass man an den Stärken ansetzen muss, an dem, was das Kind oder die Jugendliche gut kann, wenn man mit seinen Unterstützungsmaßnahmen möglichst erfolgreich sein will.

Diese Hinweise sollen nur als kurze Erläuterung dafür dienen, dass mich die immer wieder geäußerte Idee wenig überzeugt, beide Systeme würden sich in ihrer Sprache sehr unterscheiden und darauf würden die häufigen Missverständnisse und Differenzen beruhen. Ich glaube demgegenüber, die Unterschiede zwischen den Systemen sind viel banaler und zugleich viel gravierender – und die Rede über die Unterschiedlichkeit der Sprache dient eher dazu, diese Tatsachen zu verschleiern. Im Folgenden möchte ich deshalb kurz auf einige wesentliche Unterschiede zwischen dem System Jugendhilfe und dem System Kinder- und Jugendpsychiatrie eingehen.

Zunächst einmal: Mit der Jugendhilfe und der Jugendpsychiatrie stehen sich zwei unterschiedlich große Systeme gegenüber: Die Jugendhilfe ist ein Riese, dem gegenüber die Jugendpsychiatrie ein Winzling ist. Beispielsweise ist die Zahl der verfügbaren Plätze in Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe in Nordrhein-Westfalen (im Jahre 2002 etwa 25.000) etwa dreißig Mal so hoch wie die Zahl der voll- und teilstationären Plätze

in der Kinder- und Jugendpsychiatrie dieses Landes. Oder anders ausgedrückt: Allein in Nordrhein-Westfalen stehen der Jugendhilfe deutlich mehr als fünf Mal so viel stationäre Plätze zur Verfügung wie der Kinder- und Jugendpsychiatrie in der gesamten Bundesrepublik (etwa 4.500 Plätze). Dabei stellt die stationäre Erziehungshilfe bekanntermaßen nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Leistungsangebot der Jugendhilfe dar. Der Unterschied zwischen den Systemen wird noch ungleich größer, wenn man die Zahl der ambulanten Angebote vergleicht.

Völlig im Widerspruch dazu gibt es eine Erwartungshaltung, dass die Jugendpsychiatrie zum Beispiel in eskalierenden Problemkonstellationen dann zuständig sei, wenn sich die Jugendhilfe überfordert fühlt. Ich weiß, dass ich das jetzt vereinfache und überzeichne. Aber viele Heimerzieherinnen und viele Jugendamtsmitarbeiterinnen würden bei einer Befragung genau so antworten. Und ich kenne viele Heimkonzepte, in denen genau diese Vorstellung explizit festgeschrieben ist. In der Jugendpsychiatrie weckt das nahe liegender Weise Befürchtungen, missbraucht zu werden – und so kann man dort derartige mehr oder weniger paranoid getönte Ideen und Vorstellungen über die Gründe von Aufnahmeersuchen und ihre Begründungen in großem Umfang beobachten.

Nun wäre der Winzling Jugendpsychiatrie angesichts dieser Schieflage dem Erwartungsdruck hilflos ausgeliefert und würde nicht nur aus allen Nähten platzen, sondern auch an der Konzentration von meist ausagierenden Problemverhaltensweisen implodieren, hätte sie nicht ein Burgtor, das als Instrument der Abwehr höchst geeignet sein kann: Die Feststellung einer Krankheit, die mit nur den besonderen Mitteln des Krankenhauses gebessert, gelindert oder vor Verschlimmerung bewahrt werden kann. Tatsächlich darf die Klinikärztin eine Aufnahme nur durchführen, wenn sie zuvor das Vorliegen einer Krankheit festgestellt hat. Irrt sie dabei, wäre die Krankheit auch tagesklinisch oder ambulant zu behandeln oder läge gar ein Jugendhilfefall vor, dann zahlt die Krankenkasse keinen Cent (sie kann das auch rückwirkend kontrollieren lassen und die schon einmal gezahlten Tagessätze wieder zurückfordern).

Das Pikante bei der Sache: Bei dieser Entscheidung über „krank“ oder „nicht krank“ hat die Ärztin die Definitionshoheit – und damit entsteht auf einmal eine ganz gegensätzliche Schieflage im Dialog zwischen den Systemen. Es eröffnen sich jetzt ungeahnte Möglichkeiten auf Seiten der Jugendhilfe, mehr oder weniger paranoid getönte Ideen für die Verweigerung der Aufnahme eines Kindes in der Kinder- und Jugendpsychiatrie zu entwickeln, zumal die Entscheidungskriterien in vielen Fällen – und das sind dann die strittigen – wenig konkret und zwingend sind und andererseits die Drucksituation auf Seiten der Mitarbeiterinnen der Jugendhilfe in diesen Augenblicken meist sehr hoch ist.

Ich habe viele Lösungsideen für solche Situationen, beispielsweise die Einführung einer regionalen Versorgungsverpflichtung für Einrichtungen der stationären Jugendhilfe, wie sie in der Kinder- und Jugendpsychiatrie seit langem üblich ist, so dass diese Drucksituationen gar nicht auftreten, oder der Vorschlag, „schwierige Jugendliche“ in der kinder- und jugendpsychiatrischen Ambulanz frühzeitig vorzustellen, so dass es in Zeiten, in denen es noch nicht „brennt“, möglich ist, Einigkeit über Zuständigkeiten und geeignete Vorgehensweisen in Krisensituationen herzustellen. Ich muss mich hier aber aus Platzgründen auf die Darstellung der Unterschiede zwischen den Systemen beschränken.

Einen weiteren wichtigen Unterschied zwischen den Systemen sehe ich darin, dass sie durch unterschiedliche Professionen repräsentiert werden: Sozialarbeiterinnen, Sozialpädagoginnen und einige Psychologinnen auf Seiten der Jugendhilfe, Medizinerinnen und viele Psychologinnen auf der Seite der Jugendpsychiatrie. Das heißt: Absolventinnen von Fachhochschulstudiengängen, die sie selbst leider immer noch unterbewerten, hier und Absolventinnen von universitären Studiengängen dort. Dies führt zu einem subjektiv wahrgenommenen Ungleichgewicht bei den Mitarbeiterinnen der Jugendhilfe, das wahrzunehmen ich lange gebraucht habe.

Verstärkt wird dies wahrscheinlich noch durch den Medizin- und Medikamentenmythos in unserer Gesellschaft, so dass dem System Jugendpsychiatrie oft geheimnisvolle Kräfte zugeschrieben werden. Das hat zur Folge, dass sich oft Ärger und Enttäuschung über den nicht schnell erreichten Erfolg mit der Befriedigung darüber mischen, dass „die auch nur mit Wasser kochen“. Zudem wird oft eine bemerkenswerte Selbstunsicherheit in den Dialog zwischen den Systemen hineingetragen. So hatten wir in den letzten Jahren unsere Zufriedenheitsbögen, die Jugendliche und Eltern am Ende des Aufenthalts ausfüllen, ergänzt durch einen solchen an die Jugendamtsmitarbeiterinnen. Die mir wichtigste Frage lautete in diesem Fragebogen: „Finden Sie sich in Ihrer fachlichen Kompetenz gut wahrgenommen?“ Auch bei sonst sehr positiver Bewertung des Gesamtverlaufs und des Behandlungsergebnisses wurde diese Frage immer sehr zurückhaltend beantwortet – ein Hinweis auf eine Beziehungsproblematik, in die beide Seiten ihren Anteil hineinbringen.

Schließlich noch ein wichtiger Unterschied: Die stationäre Jugendhilfe stellt zumindest vorübergehend, oft aber doch auch über lange Zeit das Zuhause der Kinder und Jugendlichen dar. Demgegenüber ist die Jugendpsychiatrie niemals das Zuhause der Kinder und Jugendlichen, die dies bei ihren Eltern, ihren Ersatzeltern oder in der Heimgruppe haben. Nun brauchen aber Kinder und Jugendliche das Wissen um ein eindeutiges Zuhause als Grundvoraussetzung, um sich möglichst ungestört entwickeln zu können. Diese Tatsache hat nicht unerhebliche Konsequenzen für die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie. Denn die Konsequenz heißt: Die Kinder- und Jugendpsychiatrie sollte kein Kind aufnehmen, dessen Lebensmittelpunkt, und sei er noch so krisenhaft, nicht klar ist – zumindest bis zu dem Zeitpunkt, wo die Notwendigkeit einer Änderung offensichtlich wird.

Das bedeutet aber beispielsweise auch: Der Auftrag, zunächst in der Kinder- und Jugendpsychiatrie den erst kürzlich bekannt gewordenen sexuellen Missbrauch einer Jugendlichen zu bearbeiten und dann anschließend Hilfe bei der Suche nach einem geeigneten Zuhause zu leisten, ist nicht zu erfüllen. Die Jugendliche muss aller Erfahrung nach erst wissen, wo sie und mit wem sie in den nächsten Jahren ihren Lebensmittelpunkt haben wird. Erst dann kann sie in Sicherheit und Ruhe – gegebenenfalls mit ambulanter oder stationärer therapeutischer Unterstützung – klären, ob sie sich mit den zurückliegenden Ereignissen jetzt oder später auseinandersetzen will und kann. In nicht seltenen Fällen steht aber zunächst im Vordergrund, durchaus mit therapeutischer Unterstützung, überhaupt erst wieder leben zu lernen. Wie dem auch im jeweiligen Einzelfall sei: Aller Erfahrung nach muss zunächst der primäre Lebensort für die nächsten Jahre gesucht werden, damit von dort aus die wahrscheinlich sinnvollen und notwendigen therapeutischen Maßnahmen – ambulant, teilstationär oder vollstationär – eingelei-

tet und nicht zuletzt auch begleitet werden. Dass dies aus Sicht der Jugendhilfe ein organisatorisch schwieriges und aufwändiges Vorgehen darstellt, ist mir durchaus klar. Ich denke aber, dass die hier nur kurz skizzierte Argumentation zwingend ist und dass es deshalb notwendig ist, entsprechende Vorgehensweisen im Grundsatz vorzuplanen.

Es lassen sich noch weitere Unterschiede benennen, die ich hier nicht alle aufführen kann. Insgesamt denke ich: Die Unterschiede zwischen den Systemen, ihre verschiedenartigen Rahmenbedingungen sowie ihre unterschiedlichen Möglichkeiten und Begrenzungen machen die Zusammenarbeit oft schwierig. Sie müssen so klar wie möglich ausgesprochen werden und allen Beteiligten beider Systeme deutlich erkennbar sein. Die jeweiligen Rahmenbedingungen unterliegen einem ständigen Wandel und dies scheint zumindest ein Grund dafür zu sein, dass ein beständiger und persönlicher Austausch zwischen den Mitarbeiterinnen beider Systeme unerlässlich ist. Idealerweise führt das zur Auflösung eines Phänomens, das mich schon seit langem beschäftigt hat: Ich meine die Beobachtung, dass die Mitarbeiterinnen im psychosozialen Feld (Jugendhilfe, Jugendpsychiatrie und anderes) überwiegend dazu neigen, dem jeweils anderen dann, wenn die Arbeit mit einem Kind oder Jugendlichen nicht erfolgreich verläuft, unzureichende Fähigkeiten, falsche Maßnahmen und mangelnde Mühegabe zu unterstellen – ein Phänomen, das ich geradezu für ein Charakteristikum des psychosozialen Feldes halte. Gelänge ein regelmäßiger Austausch, könnte dieses weit verbreitete Vorurteil vielleicht abgelöst werden durch die Vorannahme, dass der andere mit Sicherheit alles in seinen Möglichkeiten Stehende getan hat, aber leider trotzdem (weitgehend) gescheitert ist. Es gelänge damit, Kooperation zu praktizieren, deren Wesen in der Definition von Winfried Palmowski darin besteht, den anderen „gut aussehen zu lassen“.

Literatur:

Brünger, M. (2005) Sozialrecht aus kinder- und jugendpsychiatrischer und -psychotherapeutischer Sicht. Forum der Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie 15: 7- 60

Fegert, J. M., Schrapper, Ch. (2004): Handbuch Jugendhilfe – Jugendpsychiatrie. Interdisziplinäre Kooperation. Weinheim, Juventa

Krug, G. (2002): Arbeitshilfen zum einheitlichen Umgang mit dem § 35a SGB VIII. Köln, Landschaftsverband Rheinland

Lempp, R. (1994): Die seelische Behinderung bei Kindern und Jugendlichen als Aufgabe der Jugendhilfe. § 35a SGB VIII. Stuttgart, Boorberg

Die „Große Lösung“ und die Weiterentwicklung des SGB IX

KARL-HERMANN HAACK

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich zunächst recht herzlich für die Einladung zu dieser Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften und für die Möglichkeit, im Rahmen dieses Forums zu den Themen „Große Lösung in der Kinder- und Jugendhilfe“ und „Weiterentwicklung des SGB IX“ Stellung zu nehmen. Ich möchte dabei nach dem Prinzip „vom Groben ins Detail“ vorgehen und zunächst etwas über die Weiterentwicklung des SGB IX sagen.

Grundsätzliches zum SGB IX

Das SGB IX, entstanden unter aktiver Beteiligung behinderter Menschen und ihrer Verbände, bildet eine gute Plattform, mit der ein tragfähiges System der Hilfen für behinderte Menschen geschaffen wurde, aber Probleme bei der Umsetzung (s. a. Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und ihrer Teilhabe) durch mangelnde Kooperation, Koordination und Konvergenz des Leistungsgeschehens, sind nicht zu leugnen.

Zu dem Paradigmenwechsel, den wir 1998 eingeleitet haben, gehören nicht nur die Ziele der umfassenden Teilhabe und der Ermöglichung weitgehender Selbstbestimmung behinderter Menschen, sondern auch ein offener Umgang mit dem Entwicklungs- und Umsetzungsprozess von gesetzlichen Regelungen: Das nenne ich Lernende Gesetzgebung.

Das SGB IX hat die Divergenz und Unübersichtlichkeit des Rehabilitationsrechtes weitgehend beendet. Doch ist bei der Umsetzung deutlich geworden, dass der notwendige Anpassungsbedarf im Rahmen einer Weiterentwicklung des Sozialrechtes aufzuarbeiten ist.

Eckpunktepapier der Koalitionsarbeitsgruppe und Entschließungsantrag im Deutschen Bundestag

In der Koalitionsarbeitsgruppe „Menschen mit Behinderungen“ haben wir uns schon im letzten Sommer überlegt, welche Konsequenzen hieraus zu ziehen sind und ein Eckpunktepapier zur Fortentwicklung des SGB IX erarbeitet. Eckpunktepapier und Bericht der Bundesregierung münden in einen Entschließungsantrag, über den der Deutsche Bundestag am 12. Mai 2005 beraten hat und der sich momentan zur Beschlussfassung in den Ausschüssen befindet.

Es geht darum anzuerkennen, dass der Bundesgesetzgeber die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und umfassende Teilhabe behinderter Menschen am Leben in unserer Gesellschaft geschaffen hat. Sie in allen Lebensbereichen zum selbstverständlichen Alltag zu machen, ist jedoch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Mit dem SGB IX sind Selbstbestimmung und Teilhabe in den Vordergrund gerückt und die Verwaltungen der Leistungsträger zu bürgerorientiertem Verhalten verpflichtet worden.

Die Erfahrungen in der praktischen Umsetzung haben gleichwohl gezeigt, dass insbesondere eine weitere Stärkung der **Kooperation, der Koordination und der Konvergenz** erforderlich ist, um das Ziel eines bürgernahen Systems der Rehabilitation und Teilhabe vollständig zu erreichen. Die Träger der sozialen Sicherungssysteme stehen in einer gemeinsamen Verantwortung mit dem Bund, den Ländern und den Gemeinden, hierfür die Voraussetzungen in den Strukturen wie auch in der tatsächlichen Leistungserbringung zu schaffen.

Mit dem trägerübergreifenden **Persönlichen Budget** haben wir ein Instrument geschaffen, das hier neue Wege öffnet. Es ermöglicht – in der Regel als Geldbetrag - die Erbringung der verschiedenen den behinderten Menschen zustehenden Leistungen „aus einer Hand“, indem ein einzelner Leistungsträger alle erforderlichen Leistungen, einschließlich Leistungen anderer Träger, ausführt.

In Deutschland mit seinen **föderalen Strukturen und unterschiedlich angesiedelten Zuständigkeiten** kann jedoch nicht alles allein durch die Gesetzgebung des Bundes geleistet werden. Alle Verantwortlichen müssen sich daran aktiv beteiligen. In Praxis finden wir hier leider allzu oft Widerstände und Hemmnisse.

Die umfassende Berücksichtigung der Wünsche der behinderten Menschen und deren persönliche Lebenssituation ist aber kein Störfaktor im Leistungsgeschehen, sondern macht die individuelle und personenzentrierte Leistungserbringung erst möglich. Ebenso wie nicht behinderte haben behinderte Menschen in steigendem Maße individuell verschiedene Lebensziele, -interessen und -möglichkeiten. Eine volle Teilhabe behinderter Menschen am Leben der Gesellschaft kann nur gelingen, wenn noch bestehende Barrieren abgebaut werden.

Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe

Bei der **Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe** für Menschen mit Behinderungen ist die wirksame Sicherung der Teilhabe in den Mittelpunkt zu stellen. Vor dem Hintergrund des stetigen Anstiegs der Fallzahlen und einem damit einhergehenden Anstieg der Ausgaben für Hilfen an behinderte Menschen müssen im Dialog mit den betroffenen Menschen und ihren Organisationen gemeinsam mit Ländern und Sozialhilfeträgern und den Kinder- und Jugendhilfeträgern die Kriterien und Instrumente für eine wirksame und effiziente Sicherung der Teilhabe fortentwickelt werden.

Aktuelle Änderungen des Kinder- und Jugendhilferechts

Meine Damen und Herren, damit wären wir beim Thema dieser Tagung, den aktuellen Änderungen des Kinder- und Jugendhilferechts und ihren Auswirkungen in der Praxis. Die Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche ist seit Jahren ein viel-diskutiertes Thema. Wir haben uns auch in der Koalitionsarbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen kontinuierlich damit auseinandergesetzt.

Auch hier hat ein Anstieg der Ausgaben in den vergangenen Jahren dazu veranlasst, die bestehenden Regelungen kritisch unter die Lupe zu nehmen und nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen, wie umfassende, an individuellen Bedarfen ausgerichtete Eingliederungshilfeleistungen /Teilhabeleistungen finanzierbar bleiben können.

In der am 3. Juni 2005 vom Bundestag – gegen die Stimmen der CDU/CSU – beschlossenen Änderung des SGB VIII durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)¹ wird ein erster Ansatz in die richtige Richtung gesehen. Die geplanten Änderungen des SGB VIII zielen unter anderem darauf ab, die in der Praxis häufig auftretenden Zuständigkeitsabgrenzungsprobleme zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe sowie die Abgrenzungsprobleme zwischen der Eingliederungshilfe und den erzieherischen Hilfen zu beseitigen beziehungsweise einzudämmen. Durch diese Abgrenzungsprobleme kommt es in der Praxis häufig zu Leistungsverzögerungen, die sich gerade bei der hier in Rede stehenden Klientel besonders nachteilig auswirken können.

Mit dem KICK soll zudem das gesamte Verfahren der Einkommensberechnung und Kostenheranziehung junger Menschen und ihrer Eltern – auch gegenüber den Vorschriften nach dem SGB XII – vereinfacht werden, mit dem Ziel einer Entflechtung des bislang überaus komplizierten Zusammenspiels unterhaltsrechtlicher und sozialrechtlicher Bestimmungen.

Eine Kostenbeteiligung bei ambulanten Maßnahmen soll nach wie vor nicht erfolgen. Bei stationärer Unterbringung des Kindes soll eine Kostenbeteiligung der Eltern mindestens in Höhe des gesamten Kindergeldes erfolgen. Nach Auffassung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter sei die Frage der Kostenheranziehung der Eltern in Höhe des gesamten Kindergeldes nicht problematisch, da diese fast immer bereit seien, diesen Beitrag zu leisten und sich bisher die Frage der Zumutbarkeit durch die Grundhaltung der Eltern nie gestellt habe.

Bürokratieabbau, Verwaltungsvereinfachung und Transparenz des Verwaltungsgeschehens und der Entscheidungen sind natürlich grundsätzlich zu begrüßen. Aber ich habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auch zu bedenken gegeben, dass eine Ungleichbehandlung in der Kostenheranziehung bei den Kindern und Jugendlichen, die in die Zuständigkeit der Sozialhilfe fallen und bei den Kindern und Jugendlichen, die in die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe fallen, kaum vertretbar ist.

Große Lösung

Und damit, meine Damen und Herren, möchte ich überleiten zu der Frage, die uns bereits seit Jahren beschäftigt: Sollte die seinerzeitige Trennung der Zuständigkeiten für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche auf der einen Seite und für geistig und körperlich behinderte Kinder und Jugendliche auf der anderen Seite aufrecht erhalten werden oder brauchen wir eine so genannte „Große Lösung“, das heißt eine einheitliche Zuständigkeit für alle Arten von Behinderung bei einem Leistungsträger, die gegebenenfalls durch eine Altersregelung begrenzt werden sollte?

Diese Trennung der Zuständigkeiten nach Art der Behinderung führt ganz klar zu Reibungsverlusten und zu Leistungsverzögerungen. Die **Fachwelt** ist sich in dieser Frage meines Wissens weitgehend einig. Sie hält die Große Lösung für unumgänglich. Die bisherige so genannte „kleine Lösung“, das heißt die Aufgabe der Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher wegen ihres Zusammenhanges mit den Hil-

¹ BT-Drs. 15/3676 und 15/3986

fen zur Erziehung bei der Kinder- und Jugendhilfe anzusiedeln, hat sich nach Meinung der Fachwelt in den zehn Jahren ihrer Existenz nicht bewährt. Die Abgrenzung zwischen den Behinderungsarten sei nicht gelungen; das Problem der Mehrfachbehinderung sei ungelöst; das Verhältnis zur medizinischen Rehabilitation sei unklar, das Verhältnis zu den Hilfen zur Erziehung ebenfalls.¹

Am 15.01.2001 haben wir (im Rahmen der Schaffung des SGB IX) ein **Werkstattgespräch** der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik zu diesem Thema durchgeführt. Von allen Teilnehmern wurden die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe und bei den Behinderungsarten, insbesondere bei Mehrfachbehinderungen bekräftigt. Eine Trennung zwischen seelischer, körperlicher und geistiger Behinderung sei nicht möglich; die Trennung BSHG/SGB VIII habe sich nicht bewährt. Die meisten Teilnehmer waren zwar der Auffassung, dass eine „große Lösung“ in Richtung Kinder- und Jugendhilfe wünschenswert sei, weil die Jugendhilfe für diesen sensiblen Personenkreis (Kinder und Jugendliche insgesamt) mehr Fachkompetenz vorhalte als die Sozialhilfe und besser auf die spezifischen Belange eingehen könne. Allerdings sei diese Lösung kaum realisierbar, da die Jugendämter damit überfordert wären, weil ihnen wiederum der umfassende notwendige Sachverstand für den Umgang mit den verschiedenen Behinderungsarten fehle und dort auch künftig nicht gewährleistet werden könne.

Im **11. Kinder- und Jugendbericht** der Bundesregierung (Februar 2002) werden ebenfalls die oben genannten Abgrenzungsprobleme thematisiert. Die Sachverständigenkommission befürwortet eine große Lösung zugunsten der Kinder- und Jugendhilfe, weil aus ihrer Sicht ein umfassendes Fördersystem für alle behinderten jungen Menschen erforderlich sei und eine Trennung zwischen den einzelnen Behinderungsarten wohl einer umfassenden ganzheitlichen interdisziplinären Betrachtungsweise und Förderung entgegenstehe. Sie sieht dies auch im Zusammenhang mit dem veränderten Denkansatz zu den Begriffen Behinderung, Gesundheit und Krankheit: von einer Defizitperspektive zu einem Lebensführungsansatz.

In ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht konstatiert die Bundesregierung die Abgrenzungsproblematik. Eine große Lösung zugunsten der Kinder- und Jugendhilfe wird jedoch als nicht realisierbar angesehen, weil der Bundesgesetzgeber weder die Verlagerung des Fachpersonals noch der Ressourcen von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe sicherstellen könne. Die Kommission bleibt - trotz der von der Bundesregierung aufgezeigten Umsetzungsprobleme - bei ihrer Auffassung, dass eine große Lösung zugunsten einer besseren Förderung und Integration aller behinderten Kinder in die Gesellschaft angestrebt werden sollte.

Aus meiner Sicht sollte über eine **Große Lösung zugunsten der Kinder- und Jugendhilfe** - möglicherweise im Zusammenhang mit einer immer noch schwebenden Diskussion um ein künftiges Leistungsgesetz für behinderte Menschen – nachgedacht werden.

Für ein Befürworten dieser Auffassung sprechen mehrere Gesichtspunkte:

¹ s. 11. Kinder- und Jugendbericht

- Behinderte Kinder sind in erster Linie *Kinder* wie alle anderen auch, das heißt, sie sind besonders sensible Persönlichkeiten; hier sind meines Erachtens eher die Jugendämter in der Lage, diese besonderen Bedarfe und Bedürfnisse richtig zu beurteilen und eine adäquate individuelle Hilfeplanung durchzuführen;
- Kinder sind die Zukunft unserer Gesellschaft, das heißt, auf ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten ist ein ganz besonderes Augenmerk zu richten. Dieses Paradigma kann zum Teil auch auf die behindertenpolitischen Rahmenbedingungen in unserer Gesellschaft übertragen werden. Der behindertenpolitische Paradigmenwechsel ist schon lange eingeleitet: Selbstbestimmung statt Fürsorge ist Richtschnur der Integrationspolitik. Sie unterstützt die Entwicklung behinderter Menschen zu mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung; hier kann die Kinder- und Jugendhilfe sicher einen besseren Grundstein legen als die Sozialhilfe;
- durch soziale Rahmenbedingungen kann das Hineinwachsen junger Menschen in die Gesellschaft mit vielfältigen Problemen verbunden sein. Es ist Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, die Erziehungsberechtigten hierbei zu unterstützen und erforderliche Hilfen anzubieten;
- Die derzeitigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (demografischer Wandel zu einer überalterten Gesellschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte, wissensbasierte Gesellschaft, Schnelllebigkeit, Individualismus, Globalisierung) sind nicht gerade als positiv zu bezeichnen. Seit einigen Jahren zeichnet sich bereits ab, dass die Zahl der psychisch behinderten Menschen zunehmen wird. Gerade in diesem Zusammenhang wird der Kinder- und Jugendhilfe in Zukunft besondere Bedeutung beizumessen sein.
- Für Kinder mit Behinderungen ist eine Integration in die Gesellschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft oft besonders schwierig; gerade auch für diese Kinder ist daher eine besonders fachkompetente interdisziplinäre Förderung und Unterstützung notwendig, die eher die Kinder- und Jugendhilfe als die Sozialhilfe leisten kann.
- Eine Beibehaltung der Abgrenzung der Zuständigkeiten nach Behinderungsarten kann nicht aufrechterhalten werden; sie fördert das Zuständigkeitsgerangel zwischen den verschiedenen Leistungsträgern und bindet somit unnötig personelle und pekuniäre Ressourcen und dient nicht dem beabsichtigten Bürokratieabbau. Wie will man bei einem angestrebten ganzheitlichen Rehabilitationsansatz weiterhin eine Trennung der Behinderungsarten begründen? Auch körperlich oder geistig behinderte Kinder können seelische Behinderungen haben.

Wir sollten also bei der künftigen Diskussion um eine Weiterentwicklung des SGB IX, um ein eventuelles Leistungsgesetz, um die Zukunft und Finanzierbarkeit der Eingliederungshilfe auch diesen wichtigen Aspekt der künftigen Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe für behinderte Kinder und Jugendliche unbedingt mit einschließen.

Vielen Dank!

3. Zusammenfassung der Diskussion

PROF. DR. JÖRG FEGERT

Als Kinderpsychiater hat mich natürlich schon ein bisschen die kühne Behauptung in dem CDU/CSU- beziehungsweise Bundesratsgesetzentwurf gewundert, wie viel Geld das Wort „wesentlich“ sparen soll. Aber egal wie, man glaubt an ein hohes Einsparpotential bei § 35a SGB VIII. Wir haben uns vorhin die neue Formulierung angesehen. Wenn dieses Gesetz tatsächlich kommt, muss man überlegen, wie sich diese Millionen-einsparungen realisieren lassen, die heute offensichtlich schon einmal die Haushälter zur Zustimmung beflügelt haben. Man muss der Jugendhilfe Maßstäbe an die Hand geben, was eine wesentliche Teilhabebeeinträchtigung ist. Was sind lediglich „Schönheitsfehler“ und was sind Beeinträchtigungen, die so belastend sind, dass ein Kind aus der Gruppe ausgeschlossen wird und wie kann man das festmachen? Ich sehe die Einsparmillionen noch nicht, es sei denn, man findet hier sehr viel Präzisierung in Bezug auf die Teilhabebeeinträchtigung. Ich halte es für sinnvoll, sich darüber fachlich zu unterhalten, was Teilhabebedarf ist.

Man müsste der Praxis stärker vermitteln, dass man sich nicht auf Grund des ersten Kriteriums, dem Vorliegen der Diagnose automatisch auf eine Hilfe verständigt, sondern dass man wirklich diese zwei Ebenen – Diagnose und Teilhabebedarf – durchdekliniert. Es reicht nicht, eine Diagnose zu stellen. Diese kann fachlich richtig gestellt sein, aber das kann noch nicht die Handlungsrelevanz im sozialen Bereich begründen.

Das jetzt stärker aus der kinderpsychiatrischen Fachlichkeit und auch aus der Fachlichkeit der Jugendämter in Handlungsanweisungen festzulegen, wie man das in der Praxis gerechter umsetzen kann, wäre eine wichtige Aufgabe, denn da gibt es große regionale Unterschiede. Sonst ist die Einsparungshoffnung vergebens.

Ich bewundere die Kollegen, die in einem früheren Alter als sechs Jahre aus fachlicher Sicht eine Differenzierung treffen können und die ärztliche Stellungnahmen schreiben, bei einem zweijährigen Kind, dass überwiegend geistig behindert ist. Es sei denn, es ist ein einfach zu diagnostizierendes Syndrom, zum Beispiel Stoffwechselsyndrom. Da wird eine Trennschärfe vorgegaukelt, die wir mit den wissenschaftlichen Methoden nicht haben.

Der § 35a SGB VIII gilt grundsätzlich für jedes Kind ab der Geburt. Nur, ich habe mich geweigert, ärztliche Stellungnahmen zu einer Frage abzugeben, die ich nicht entscheiden kann, und war erstaunt, dass manche Amtsärzte das locker tun können, die vielleicht nicht so die Ausbildung haben wie ich. Da wird wahrscheinlich eher nach Verwaltungsschubladen begutachtet. Das halte ich immer für gefährlich. Wichtig ist der im § 10 SGB VIII formulierte Landesvorbehalt und deshalb haben es fast alle Bundesländer unterschiedlich geregelt und haben – wie in Bayern zum Beispiel – die primäre Zuständigkeit der Sozialhilfe, in Nordrhein-Westfalen bis zum Eintritt in die Schule, bis vor Kurzem bis zum Alter von sechs Jahren. Das ist sehr heterogen. Das fachliche Problem ist, man kann es bei vielen Kindern nicht redlich machen in dieser Altersgruppe. Bei den Vier- bis Fünfjährigen funktioniert es schon besser, aber bei den ganz Kleinen

kann man nur den Förderbedarf beschreiben. Das ist eher ein globaler und ein Frühförderbedarf.

Die Realisierungsdefizite hat Herr Haack elegant umschifft und weist die Schuld der Praxis zu, die das Gesetz nicht richtig umsetzt. Es war absehbar, dass das schief geht, und es ist schief gegangen. Eigentlich hat die Frühförderung unter dem SGB IX deutlich gelitten. Man kann man sich trefflich darüber streiten, ob der Gesetzgeber das gut gemeint hat. Wir haben hier ganz klare Implementationsmängel und da muss etwas passieren. Das hat wieder mit den Systemgrenzen zu tun, die er angesprochen hat. Es müsste Geld aus einem Topf für Medizin, für Jugendhilfe, also für verschiedene Fördermodelle, zusammenkommen. Überall dort, wo wir unsere Gelder zusammenlegen für etwas Sinnvolles aus einer Hand, was wir ja alle wollen, da wehren sich sowohl die Leistungserbringer wie die Kostenträger.

Wie fassen wir nun diese Diskussion zusammen?

Ich mache mich mal zum advocatus diaboli der Jugendhilfe, obwohl ich es als Kliniker manchmal anders sehe. Eine logische Folge aus der postulierten Allzuständigkeit des Jugendamtes ist auch, dass das Jugendamt sich fast aggressiv darum bemühen muss, der erste Ansprechpartner zu sein, weil dann auch die Alternativen aufgezeigt werden können und es nicht automatisch eine Leistungsverpflichtung hat. Die Zuständigkeit des Jugendamtes für alle Jugendliche heißt, das Jugendamt bemüht sich, die erstangegangene Stelle bei allen Problemen zu sein, die Kinder und Jugendliche betreffen, und muss deshalb inhaltlich besonders gut gerüstet sein, die Alternativen im System und die vorrangigen Leistungen aufweisen und einfordern zu können.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich auf der generellen Ebene ziehen? Wir würden zuerst sagen: Ja zur „Großen Lösung“, und Ja zur „Großen Lösung“ beim Jugendamt, weil sich daraus eine offensivere Angebotshaltung des Jugendamtes ergibt. Daraus wiederum ergibt sich die stärkere Beratung hinsichtlich alternativer und auch vorrangiger Hilfeformen durch das Jugendamt. Die Zuständigkeit für alle Behinderten erleichtert dies, weil man dadurch noch mehr ärztliche fachliche Kompetenz hat, auch wirklich im ärztlichen Bereich Leistungen einfordern zu können, die vorrangig sind. Ich würde auf beide verweisen.

Jetzt kommen wir auf die Mikroebene der Umsetzung des § 35a SGB VIII. Dazu hatten wir ein paar wesentliche Punkte festgestellt und einen Konsens hergestellt. Es herrscht ein großer Konsens darüber vor, dass der Leistungsanbieter im Regelfall nicht der sein sollte, der ein Gutachten formuliert. Das ist einfach praktischer und allgemeiner Menschenverstand. Ich denke, das würde wirklich Einsparungen bringen. Das ist sehr wichtig und das sollte man unterstreichen. Wichtig finde ich auch den Punkt der Beendigung von Hilfen, vor allem: Wie erreicht man eine stärkere Fachlichkeit in der Einschätzung bei der Beendigung von Hilfen?

Dann komme ich noch einmal auf die Trennung von der diagnostischen Feststellung nach ICD 10, der Anspruch begründenden ersten Ebene, zu der Frage, ob diese Störung tatsächlich zu einer Teilhabebeeinträchtigung führt. Hier besteht ein Bedarf an stärkerer Praxisforschung, die die Praxis auch unterstützt, das besser differenzieren zu können. Ich denke, da sind Gerechtigkeitspotenziale und Einsparungspotenziale.

Ein Defizit unserer Arbeitsgruppenarbeit heute ist, dass wir die Seite der freien Träger nicht mitdiskutiert haben. Was bedeutet das zum Beispiel für Kinderheime? Was bedeutet das für die großen Leistungsanbieter? Was bedeutet das auch für die Legastheniezentren usw.? Wir haben sehr stark die öffentliche Jugendhilfe betont. Was heißt das zum Beispiel unter Regionalbudgets in Kommunen? Diese Debatte haben wir nicht geführt.

Ich hatte vor vier Wochen ein schockierendes Erlebnis im holländischen Jugendministerium. Dort wurden probeweise bei Jugendlichen, die der Justiz bereits aufgefallen sind, bei den Heimen die Kostensätze gekündigt und ein Basisbetreuungssatz für die „Aufbewahrung“ dieser Jugendlichen gezahlt. Für alle weiteren, sozialpädagogischen und therapeutischen Leistungen wurde erwartet, dass Manuale über die Maßnahmen geschrieben werden und dass diese Manuale hinsichtlich ihres Erfolgs in den nächsten fünf Jahren überprüft werden. Das Geld bekommt man nur weiter, wenn man beschreibt, was man tut, und in fünf Jahren muss man nachweisen, dass diese Zusatzleistung Erfolg bringt. Wenn nicht, gibt es nur den Basissatz. Ich war darüber sehr erstaunt, weil ich weiß, wie schwer Therapieforschung ist, und weil ich nicht weiß, ob das umzusetzen ist. Dieser Denkansatz, dass Leistungen hinsichtlich ihrer Effektivität nachgewiesen werden müssen, ist aber ein wichtiger Punkt.

Insgesamt gab es bisher wenig generell formulierte Erfolgskriterien und der elfte Jugendbericht hat massiv festgestellt, dass wir sehr viel Prozessforschung haben und ganz wenig ergebnisorientierte Forschung. Ich denke, unter den derzeitigen Kostengesichtspunkten, aber auch zum Wohl von Kindern wird dort ein stärkerer Akzent in Bezug auf Kontrolle und Steuerung von Wirkungen und Zielerreichung kommen.

In der Praxis will man eine klare Altersgrenze. Man wird sagen, unter 18 dahin, über 18 dorthin. Glaubt wirklich jemand, Jugendhilfe muss bis 27 Jahre gehen? Es schadet sogar den „Kindern“, wenn diese ewig im Erwachsenenalter noch im Kindersetting bleiben. Sie müssen auch mit ihrem Anderssein einmal klarkommen. Das gilt auch für die vierte und fünfte Berufsausbildung. Das ist keine normale kindliche Entwicklung mehr, sondern das ist schon der Zustand des erwachsenen seelisch Behinderten und gehört in die Zuständigkeit der Sozialhilfe. Deshalb ist diese Eingrenzung aus meiner Sicht richtig.

Wir haben auf der anderen Seite die „Hartz IV-Front“, die Bereiche der Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII den Altersbereich zwischen 16 und 18 schon erodiert, weil man sagt, die stehen eigentlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Wenn das gerecht bleiben soll, kann das bei den seelisch Behinderten nicht bis 27 Jahre gehen und bei den anderen diese Frage schon mit 16 gestellt werden. Man sollte versuchen, § 41 SGB VIII bis maximal 21 Jahre zu retten, man sollte auch da versuchen zu differenzieren nach der Prognose. Das wäre hoffentlich konsensfähig.

Die Finanzierung sollte dem jungen Menschen und seinem Hilfebedarf folgen und nicht der junge Mensch jedes Mal je nach Finanzierung verpflanzt werden. Ich denke, das ist ein schönes Schlusswort.

Ergebnisberichte zu den Foren

Forum 1: §§ 22-24 SGB VIII – Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege

BARBARA BÜTOW

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/
Psychotherapie, Universitätsklinikum Ulm*

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

im Gegensatz zu den anderen Foren konnten wir bei uns über ein Gesetz debattieren, das bereits verabschiedet ist. Unser Forum hat sich mit dem „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder“ beschäftigt. Ein überwältigender Name.

Herr Dr. Leu vom Deutschen Jugendinstitut hat sich zu den Qualitätsaspekten bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege geäußert und darauf aufmerksam gemacht, was das für die Praxis bedeutet. Frau Beneke vom Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hat über die Veränderungen im Bereich der Tagespflege gesprochen und Frau Liebisch, Bundesgeschäftsführerin des Verbandes Allein erziehender Mütter und Väter hat über das Spannungsfeld von Flexibilität und Kindeswohl referiert. Die Nachfragen und Kommentare des fachkundigen Publikums haben deutlich gemacht, dass die Umsetzung des Gesetzes noch von vielen Emotionen und hitzigen Debatten begleitet sein wird. Vielleicht kann man es mit einem Satz umschreiben, den der ehemalige sachsen-anhaltinische Ministerpräsident, Herr Höppner, einmal gesagt hat: „Wir sind ja gerne bereit, die Ärmel aufzukrempeln, wenn man uns nicht vorher schon das Hemd ausgezogen hat.“

Das, was die Diskussion gezeigt hat, nehme ich seit 14 Jahren in der Jugendhilfe wahr, von zwei verschiedenen Seiten. Ich war acht Jahre Leiterin eines Jugendamtes in Berlin und saß auf der Seite engagierter, kompetenter Fachkräfte, die das Gesetz umsetzen möchten und ihren Auftrag für das Wohl von Familien zu sorgen, auch erfüllen wollen, aber denen das Wasser bis zum Hals steht. (Es ist natürlich eine Frage der Definition: Wo ist der Hals? Wenn ich zurückdenke, haben wir vor zehn Jahren auch schon geklagt, uns stünde das Wasser bis zum Hals. Wenn wir das mit den jetzigen Verhältnissen vergleichen, sagen wir: na ja, das waren die Knöchel.) Auf der anderen Seite sind da die Politiker, Wissenschaftler, Ministerialbeamte usw., die Kreativität einfordern und auf Ressourcen oder besser auf Reserven aufmerksam machen.

Ich habe vor einigen Jahren die Seite gewechselt und reise als Dozentin, die Fachkräfte der Jugendhilfe aus unterschiedlichen Arbeitsfeldern in der Arbeit mit Familien mit Säuglingen und Kleinkindern weiterbildet, durch Deutschland, von Nord nach Süd, von Ost nach West. Und da sehe ich auf der einen Seite mit Begeisterung – und viel Stolz auf die Jugendhilfe –, was geleistet wird, aber ich höre auch sehr oft Nöte und sehe auch, wie viele Ressourcen verschleudert werden – jedenfalls aus meiner Sicht – durch

schlechte, unqualifizierte und gleichgültige Entscheidungen, auf welcher Ebene auch immer. Insofern kann ich beide Seiten verstehen und ich finde auch, beide Seiten haben Recht.

Ich möchte jetzt einige Stichworte aus der Diskussion aufgreifen und näher darauf eingehen:

Erziehung, Betreuung und Bildung sind gleichberechtigte Elemente der Kindertagesbetreuung. Im neuen Gesetz wird viel deutlicher als vorher der Bildungsaspekt verankert. Bildungsprozesse hängen stark von der aktiven Auseinandersetzung der Kinder mit ihrer Umwelt ab und die Kinder benötigen dazu eine **kluge und zuverlässige, sichere Bezugsperson**. Hier wurde das Spannungsfeld zwischen Anspruch (Forderung des Gesetzes) und Realität (regionale Möglichkeiten) sichtbar. Vertreter der Tagespflege können zu Recht behaupten: „Eine zuverlässige Bezugsperson können wir bieten.“ Die Frage ist, ob die Tagesmutter qualifiziert genug ist. Nicht umsonst ist das Thema Qualifizierung von Tagespflegepersonen und Eignung auch im Gesetz festgestellt worden. Die Vertreter der Kindertagesstätten sagen natürlich zu Recht: „Wir haben qualifiziertes Personal“. Aber was bedeutet im Kontext von Stabilität das moderne Wort Flexibilität, das jetzt in aller Munde ist und positiv belegt wird? Eltern benötigen für das Wohl des Kindes stabile und verlässliche Rahmenbedingungen. Wie passt das zu der Forderung des Arbeitsmarktes nach Flexibilität? Welche Auswirkungen hat es, wenn Erzieherinnen „freigesetzt“ werden oder aber die Stundenzahl reduziert wird oder wenn Eltern sich flexibel von einer Woche zur anderen auf neue Arbeitsmarktsituationen einstellen müssen? Was bedeutet das für Eingewöhnung, für stabile Bezugspersonen? Die Erkenntnisse darüber, was ein Kind braucht, und die Forderungen, dies in der institutionellen Betreuung umzusetzen, sind im Übrigen nicht neu.

Natürlich müssen Kinder zur Flexibilität befähigt werden. Die Zeiten, in denen propagiert wurde, Kinder dürften nur eine Bezugsperson haben, am besten die ersten sechs Jahre nur die Mutter, diese Zeiten sind ja Gott sei Dank vorbei. Aber die Frage ist: Muten wir ihnen jetzt nicht wieder zu viel zu? Es scheint so, als würde von einer Seite zur anderen gesprungen.

Das nächste Stichwort ist **Erziehungspartnerschaft**. Auch hier hat die Diskussion gezeigt, dass noch sehr viel Fortbildung nötig sein wird. Da geht es nicht nur um Wissen, sondern auch um eine Haltung gegenüber den Eltern. Die pädagogische Fachkraft hat sicherlich (meist) den Eltern gegenüber einen Vorsprung an Wissen über Pädagogik. Zu akzeptieren, dass die Eltern die Experten für ihr Kind sind, dass sie an deren Entwicklung sehr interessiert sind und auch gerne Hilfe annehmen wollen, ist noch immer nicht selbstverständlich.

Damit verbunden ist auch das Stichwort: **Stärkung der Elternkompetenz**. Das wird am besten erreicht, wenn Eltern nicht mit Defiziten, eigenen und denen der Kinder, sondern mit den Ressourcen und Stärken konfrontiert werden. Besonders Familien in schwierigen Lebenssituationen brauchen Wahrnehmung und Wertschätzung ihrer Leistungen. Das schließt nicht aus, eventuelle Gefährdungen des Kindes zu benennen und gemeinsam nach Hilfen zu suchen. Fragen und Unsicherheiten der Erzieherinnen im

Umgang mit diesen schwierigen Themen sind ernst zu nehmen und bedürfen der Unterstützung durch kollegiale Fallberatung und Fort- und Weiterbildung.

In diesem Zusammenhang ist auch das Stichwort **Dokumentation** genannt worden und hat eine höchst spannende Diskussion ausgelöst, weil sie natürlich mit dem Thema **Datenschutz** verknüpft ist. Es wurde die Frage diskutiert: Sind, und wenn ja, wie, Kinderakten zu führen und gibt es Dinge, die aufgeschrieben werden, aber die die Eltern nicht wissen sollen oder dürfen? Und wird die Akte weitergegeben an Schule und andere Kollegen? Ein Kollege aus Sachsen hat von seinem Gespräch mit dem Datenschutzbeauftragten berichtet, der die Führung von Kinderakten konsequent abgelehnt hat. Das zeigt, dass auch auf diesem Feld noch sehr viel Klärungsbedarf besteht und noch viele Diskussionen zu führen sind. Selbstverständlich ist der Datenschutz einzuhalten, aber diese Worthülse muss konkret untersetzt werden.

Zum Stichwort **Schule** wurde von einem Teilnehmer – und ich denke, von vielen bestätigt – gefordert, dass es ein neues Verhältnis zur Schule geben muss. Nun, wo endlich auch das Gesetz klarstellt, dass die Erzieherinnen für Bildungsprozesse zuständig und nicht nur die „Spieltanten“ sind, können vielleicht die Feindbilder abgebaut werden. Übrigens ist dieses Thema nicht neu in Deutschland. In der DDR war es selbstverständlich, dass Kinderbetreuung Bildung ist, und es war auch selbstverständlich, dass spätestens ab dem letzten Kindergartenjahr eine Beziehung zur Schule gepflegt wird, dass die zukünftige Lehrerin und die Erzieherin sich über Stärken (und Schwächen) der Kinder austauschen, die Kinder die zukünftige Schule besuchen, um auch so einen fließenden Übergang zu schaffen. Wir wissen, wie wichtig fließende Übergänge in Leben von Kindern sind; Übergänge müssen gestaltet werden, dann gelingen sie besser. Auch hier zog sich wieder eine wichtige Forderung durch unser Forum: die Notwendigkeit der Weiterbildung, Qualifizierung, also Stärkung der Erzieherinnen für diese schwierige Aufgabe, sowohl mit Eltern als auch mit Lehrern kooperativ zu arbeiten. Vielleicht kann anknüpfend an die Kampagne „Starke Eltern, starke Kinder“ gefordert werden: „Starke Erzieherinnen, starke Eltern“.

Die hohen Anforderungen, die das Gesetz an **Qualität** stellt, wurden begrüßt, aber es wurde natürlich zu Recht gefragt, welche Qualität zu welchem Preis erbracht werden kann. Die Antwort: „Die Spannung dazwischen muss ausgehalten werden“, ist richtig, aber nicht wirklich motivierend. In diesem Zusammenhang wurde auf die schlechte finanzielle Situation von Erzieherinnen oder Tagespflegepersonen aufmerksam gemacht. Die Fachkräfte – und das sind in diesem Beruf überwiegend Frauen, die nur teilzeitbeschäftigt werden oder befristete Arbeitsverträge, also Zukunftsängste haben –, können wohl kaum den Anforderungen an die Orientierungsqualität, die Herr Dr. Leu dargestellt hat, gerecht werden (wer sich selbst schlecht behandelt fühlt, kann auch schlecht wertschätzend mit anderen Menschen umgehen).

Ein Thema, das wir lange, aber nicht abschließend diskutiert haben, war das **Kindeswohl**. Wir alle wissen, dass dies ein juristisch unbestimmter Begriff ist, der der Auslegung bedarf. Die Diskussion hat deutlich gemacht, dass es dabei nicht darum geht, was wir als Experten für richtig oder falsch, gut oder nicht gut halten. Bei der Frage, ob es gut sei, wenn Kinder am Arbeitsort der Eltern untergebracht werden, weil das mitunter lange Fahrtzeiten bedeute und dies doch dem Wohl des Kindes entgegenstehe, hat Frau

Erler, die unser Forum moderierte, eigene Erfahrungen eingebracht. Sie hat darüber berichtet, dass sie ihre drei Kinder immer zur Arbeit mitgenommen hat. Das waren drei Stunden Fahrtzeit, die den gemeinsamen Tag ausgeweitet haben. Da mögen manche sagen: Oh Gott, was hat sie ihren Kindern zugemutet! Aber es kommt darauf an, wie es den Kindern damit geht, wie diese Fahrten gestaltet werden. Mitunter haben Eltern auch keine andere Alternative. Also gilt es auch abzuwägen zwischen dem, was für Eltern wichtig ist. Für eine glücklich Elternschaft ist es von Bedeutung, dass es den Eltern gut geht und dass sie ihre Lebenssituation so gestalten können, dass sie für ihre Kinder zufriedene Eltern sind.

Frau Professor Meier-Gräwe hat beim Thema „Wohl des Kindes“ noch einmal auf ihre Untersuchung mit Armutsfamilien aufmerksam gemacht. Ich bin sehr froh über die Gesetzesformulierung, dass Kinder, deren Förderung zuhause nicht gewährleistet ist, obwohl die Eltern zuhause sind, vorrangig mit Plätzen versorgt werden sollen. Das Gesetz sieht dieses also vor. Die Frage: „Wer stellt diese mangelnde Förderung fest und vor allen Dingen, wer bezahlt dann den Platz?“ wurde nicht eindeutig beantwortet.

Vielleicht wird Prävention in Deutschland, wenn die Kassen endgültig leer sind, doch noch einen größeren Stellenwert bekommen. Ich habe gerade gelesen, dass man in Niedersachsen inzwischen der amerikanischen Präventionsstudie glaubt, die gezeigt hat, dass ein investierter Dollar von früher Kindheit an später Kosten in Höhe von 16 Dollar einspart. Insofern wären ein kostenloser Tagespflege- oder Kitaplatz Peanuts gegenüber dem, was dann später eingespart werden kann.

Anschließend noch einige Visionen, die genannt wurden, einige Befürchtungen und Forderungen. Das ist nur ein Ausschnitt. Für die Tagespflege wünscht sich Frau Benecke, sicherlich im Namen vieler anderer, dass es ein eigenständiges Berufsfeld wird, auch unter frauenpolitischen Aspekten. Anstellung bei einem Träger wäre eine Möglichkeit, damit auch ein fachlicher Austausch, eine größere Sicherheit und eine intensive Begleitforschung mit Evaluation möglich sind, damit nicht mehr aus dem Bauch heraus begründet wird, ob das eine oder andere besser wäre, sondern damit das mit Fakten belegt werden kann.

Welche Befürchtungen und Sorgen wurden im Forum geäußert?

Wie ist das alles finanziell umsetzbar? Wie kann die geforderte Qualität erreicht werden? Werden Kitas abgewickelt zugunsten der preiswerteren Tagespflege? Es wird viel Nachbesserungsbedarf nötig sein; also wir werden uns über lange Zeit wieder stärker mit der Klärung von Fragen, von juristischen Spitzfindigkeiten und nicht mit der Umsetzung beschäftigen. Und es wurde auch gesagt, das TAG führt noch stärker zu unterschiedlichen Länderstandards und damit zu unterschiedlichen Chancen für Kinder. Wer Glück hat und in einem reichen Land lebt, dem geht es besser, wer in einem armen Land lebt, ist halt schlechter dran.

Am Schluss möchte ich Ihnen gerne noch einige Sätze vorlesen, die die Teilnehmer des Forums zu meiner Frage: „Was ist das Dilemma des TAG und was ist die Stärke des TAG?“ aufgeschrieben haben.

Stärken:

- Eine Stärke sehe ich darin, dass der Fokus der Öffentlichkeit grundsätzlich stärker auf die Betreuung, Bildung und Erziehung von unter dreijährigen Kindern gerichtet wird.
- Die Regelung zur Tagespflege wurde konkreter getroffen, Handlungsrahmen für Länder gesteckt.
- Bildungsanspruch, Qualitätsanspruch, also Fachlichkeit orientiert an den Interessen der Kinder. Klares Bekenntnis zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege.
- Bildung wird stärker und differenzierter als Auftrag formuliert, als bisher. Dilemma: Im Gegensatz dazu wird vorrangig für nur einen Teil der Kinder und nach Kriterien, für die die Kinder nichts können, ein Anspruch definiert.

Zum Dilemma wurde geäußert:

- TAG enthält unklare politische Absichten, ist praxisuntauglich und nicht finanzierbar.
- Das Dilemma ist, dass der Bund ein Gesetz macht, ohne für die Finanzierung verantwortlich zu sein. Spruch: „Auf fremdem A... lässt sich's gut durchs Feuer reiten“. Es gibt keine Verbesserung des Rechtsanspruchs auf Bildung, Erziehung, Versorgung für alle Kinder unter drei Jahren als ganzheitlichen Ansatz der Jugendhilfe, zum Beispiel um später Kosten für Hilfe zur Erziehung zu sparen.

Ein Kollege oder eine Kollegin hat etwas zum Stichwort Dilemma aufgeschrieben, was ich Ihnen gern als Chance oder als Vision zum Abschluss darlegen möchte:

- Uns allen liegt die Entwicklung unserer Kinder sehr am Herzen. Es ist schade, dass der Bund über das TAG so weit vorschreiben muss, wie das erreicht werden kann. Sehr schön wäre es, wenn alle, also Bund, Länder, Kommunen, durch Ausgabenumschichtungen die notwendigen finanziellen Mittel für die Kinderbetreuung – zum Beispiel kostenloser Kitabesuch ganztags usw. – bereitstellen würden.

Dazu muss das Aufwachsen von Kindern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe werden und nicht nur die von Eltern und von der Jugendhilfe sein. Ein erster Schritt dazu ist mit dem Gesetz gemacht worden.

Forum 2: § 36a SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung

DR. SIEGFRIED HALLER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig

Aus dem Forum 2 zu berichten, ist eine angenehme Aufgabe, weil es hervorragende Vorträge waren, die gelungen Überblick und Fachdetail zugleich geboten haben. Wir haben über den § 36a SGB VIII Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung verhandelt, mit vier Fachvorträgen von thematisch sehr unterschiedlicher Natur. Ich kann den Machern für dieses Forum nur ein Kompliment aussprechen für den Spannungsbogen, der daraus entstanden ist.

Christian Grube hat die Steuerungsverantwortung aus verfahrensrechtlicher Sicht dargestellt und sich intensiv mit der Neufassung, mit der Präzisierung von Selbstbeschaffung beschäftigt. Das ist in der Sache nicht wirklich etwas Neues, es ist aber für die Praxis tauglich, um präzise zu entscheiden, nach welchen Voraussetzungen Selbstbeschaffung im Ausnahmefall möglich ist.

Herr Grube hat darauf verwiesen, dass es hier Parallelen im so genannten Nothilfeparagraphen im SGB XII, § 25 gibt. Welche Tatsachenvoraussetzungen müssen gegeben sein, um die Selbstbeschaffung im Einzelfall hinreichend zu begründen? Aus der pädagogisch-psychologischen Praxis lässt sich bestätigen, dass es solche Fälle gibt und sie auch weiterhin geben wird. Sie sind letztlich nicht juristisch zu regeln, sondern man muss mit ihnen umgehen, nach dem, was als Normative da ist. Er hat auch vorgetragen über das, was durch das KICK nicht tangiert ist, sondern im KJHG lange schon - von Anfang an - steht, nämlich über die Steuerungsverantwortung des öffentlichen Trägers. Dazu komme ich nachher noch einmal etwas ausführlicher zu sprechen.

Dr. Peter Marquard hat aus der Sicht einer kommunalen Jugend- und Sozialbehörde über das Thema **Steuerungsverantwortung** referiert und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass wir im Kern keine neuen Regelungen zur Steuerung in der Jugendhilfe brauchen, weil wir sie alle haben. Nun hat der Gesetzgeber die Messlatte in diesem Kontext sehr hoch gelegt. Wir bemühen uns auch in Leipzig um eine nachhaltige Steuerung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Diese Steuerungsverantwortung ist komplex. Es gilt zwischen Fallebene und der Führungsebene zu unterscheiden. Man muss wissen, wo man sich bewegt zwischen denjenigen, die die Leistungen und Kosten zu tragen haben, die sie erbringen und für die sie eigentlich da sind – vom Wunsch- und Wahlrecht angefangen, über die Partizipation, über das Hilfeplanverfahren, über die Frage, was eigentlich Gesamt- und Letztverantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe bedeutet. Darüber wurde viel diskutiert. Peter Marquard kommt zu dem eindeutigen Ergebnis: Wir haben alles, was wir brauchen im KJHG geregelt. Aber das, was wir rechtlich normiert haben, muss ständig in der Praxis neu gelebt, erschlossen und auch realisiert werden. Rechtlich sind alle Instrumente vorhanden.

Wir haben von Alfons Wissmann aus Gelsenkirchen einen detailreichen Vortrag über das Thema „Steuerung über Kostenbeiträge stationärer und ambulanter Hilfen“ gehört. Ich will es nüchtern formulieren: Wir werden mit den Änderungen bei den Kostenbeiträgen, die Einnahmenseite nicht verbessern. Ich befürchte, viele Kollegen sehen das so, dass wir über die hohe Rechtsnormierung von Verwaltungsakten mehr Kosten erzeugen, weil der Verwaltungsaufwand steigt und die Einnahmeerhöhung damit nicht Schritt halten kann.

Wir haben dann an einem Anwendungsfall, der im KICK, § 27, neu geregelt ist: **„Steuerung intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland“** von Heike Lorenz einen spannenden Vortrag gehört, wie in einem kleinen, aber für die Jugendhilfe hoch spektakulären und schwierigen Arbeitsfeld, der Zusammenhang von Rechtsnormen und Rechtsauftrag und tatsächlicher fachlicher Feinsteuerung überhaupt laufen kann. Auf dem Papier liefert der Verband, dem Frau Lorenz vorsitzt, eine ausgezeichnete Qualität; was dann wirklich läuft, ist sicher noch einmal eine andere Sache. Wir kennen die Diskussion von Input/Output und Outcome: Was kommt beim Jugendlichen tatsächlich an? Ist zum Beispiel ein Jugendhaus gut, wenn es zwei Jugendliche in Beschäftigung bringt, oder ist ein Jugendhaus schlecht, wenn ihm das überhaupt nicht gelingt? Das ist eine spannende Frage im Wirksamkeitsdialog.

Das waren die vier Fachvorträge zu diesem Thema. Ich will jetzt im zweiten Teil versuchen, zwei Generalfragen zu beantworten. Ich hatte gestern das Vergnügen, zugleich die Moderation zu führen, und konnte Vorgaben für den Ablauf und damit für die Berichterstattung machen. Ich habe darum gebeten, dass man zu zwei Fragen etwas sagen und in der Diskussion auch darauf eingehen möge.

Die erste Frage war: Was meint eigentlich Steuerung in der Jugendhilfe?

Die zweite Frage lautete: Was soll und kann der neue § 36a bewirken und befördern?

Zunächst zur ersten Frage:

Was meint Steuerung in der Jugendhilfe?

Verschiedene Aspekte dazu möchte ich nur ganz kurz benennen: Es wird immer gesteuert und wir werden immer gesteuert. Die Frage ist nur, ob wir es merken oder nicht und ob wir es wahrhaben wollen oder nicht und ob wir es tun oder nicht. Rechtlich gibt es gar keine offene Frage. Das „Warum“ ist im Gesetz genau geklärt. Warum haben wir zu steuern? Das sind die so genannten Basisparagrafen im KJHG, vor allem der § 1. Strategisch, ist das auch keine offene Frage, weil die Zielstellung im KJHG ungewöhnlich präzise für ein Leistungsgesetz formuliert ist: Wohl von Kindern und Familien sichern, Aufwachsen in der Gesellschaft, Benachteiligungen abbauen, Kinderschutz sicherstellen, Kindeswohl garantieren. Konzeptionell macht das KJHG zum Thema: „Was ist zu steuern?“ ebenfalls ungewöhnlich präzise Vorgaben, es weist nämlich im Kern vier Leistungsbereiche auf (Kindertagesstätten, Hilfen zur Erziehung, Kinder- und Jugendförderung, Familienbildung und Beratung) und eine ganze Reihe von anderen Detailaufgaben, so genannte „andere hoheitliche Aufgaben“, und das ziemlich genau formuliert.

Ich stelle mit Interesse fest, dass die Jugendhilfeplanung bis heute, soweit ich das überblicke, einen Bereich planerisch ausspart. Das ist der Bereich der Kindertagesstätten. Da werden nach Landesrecht Bedarfe geplant, das heißt, es werden Summen geplant, es wird aber nicht dem KJHG in seinem Auftrag entsprochen, die Inhalte zu planen. Das halte ich für eine hoch spannende Sache und auch für eine Chance für eine kommunal gestaltete Bildungspolitik, denn die Inhalte bestimmen wir nach Landesrecht. Wir versuchen in Leipzig, nach der Sommerpause ein solches Fachkonzept ins parlamentarische Verfahren zu bringen. Ob und wie das gelingt, muss man sehen.

Wie und wer steuert, ist eine strukturelle Frage zur Steuerung, es geht also um Funktionen, Verfahren und Verantwortung. Wir meinen, auch gestern im Forum, man kann über Vieles reden, vor allen Dingen über das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern in der Koproduktion von Leistungen, aber die Funktionen, Verfahren und die Verantwortungen sind klar beschrieben. Der Steuerungsauftrag, so hat es Christian Grube formuliert, liegt beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe und sonst nirgends. Diesen Steuerungsauftrag kann und darf man nicht delegieren. Ich weiß, wie schwer das in einer Jugendbehörde als Grundhaltung lebendig zu halten ist, die sich einem gewissen Qualitätsrückstand zu vielen freien Trägern befindet; das sage ich ganz selbstkritisch.

Womit soll man in der Jugendhilfe steuern? Damit ist die Steuerung unter fiskalischen oder instrumentellen Gesichtspunkten gemeint. Auch das ist ziemlich präzise vorgegeben. Die Verfahren, ich nenne jetzt nur den § 36 Hilfeplanverfahren, Fachlichkeit und Finanzen, sind sauber geregelt und werden auch im KICK weiterentwickelt.

Ich will den zeitlichen Aspekt nicht unberücksichtigt lassen, auch er spielt eine große Rolle bei der Steuerung. Wir sollen zeitnah steuern. Was heißt das? Bei Hilfen zur Erziehung geht es nicht um den idealen Gesetzesvollzug, kann es nicht gehen. Herr Professor Wiesner hat das einmal so ähnlich formuliert. Es muss vielmehr um die optimale Ausgestaltung (Koproduktion) von Rechtsnormen für den Einzelfall gehen. Es geht also immer darum, dass Erziehung per definitionem und Erfahrung gestaltbar und ergebnisoffen ist. Damit muss man in der Jugendhilfe aktiv umgehen können, auch wenn es sehr mühsam ist. Es kann nicht sein, dass es ein Hilfeplanverfahren gibt, das für einen 8-Jährigen zeitliche Wiederaufnahmerythmen von einem Jahr oder gar keine hat. Das ist entwicklungspsychologisch nicht nur Unsinn, sondern tatsächlich hochgradig fahrlässig.

Zur zweiten Frage:

Was soll und kann der neue § 36a bewirken? Ich habe es schon kurz genannt, Christian Grube hat gestern ausgeführt, es ist eine bloße Selbstverständlichkeit im KJHG, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe Leistungs- und Kostenträger zugleich ist. Wie er damit umgeht, das ist allerdings unterschiedlich, weil die Ausführung dieses Bundesgesetzes auf die kommunale Ebene gegeben ist und die Kommune zu Recht einen Großteil von Möglichkeiten nutzt, das selbst auszugestalten. Deswegen gibt es auch in der Folge unterschiedliche Gegebenheiten der Jugendhilfe nach den Gebietskörperschaften.

Selbstbeschaffung, ich habe es schon kurz erwähnt, ist auf den Notfall begrenzt. Das ist präzise im KICK ausformuliert und wird der Praxis klärend helfen. Im Spannungsfeld ist es eigentlich nicht vorgesehen, aber letztlich nicht auszuschließen. Wie geht man denn damit um?

Wie ist nun das neue Verständnis von Steuerung intensivpädagogischer Maßnahmen, vor allem im Ausland (§ 27 in Verbindung mit § 36) zu sehen? Darüber haben wir gestern einen spannenden Vortrag gehört, den ich hier mal so zusammenfassen will: Diese Hilfeleistung, die in solch schwierigen, komplexen Fällen – im Grunde genommen als letzte Möglichkeit vor dem Aus in der Jugendhilfe – realisiert wird, möchte ich fachlich als intensivpädagogischen Ausgestaltungsbedarf bezeichnen. In einem rechtlichen Handlungsrahmen kann man das nur als Balanceakt sehen, auch staatspolitisch. Ich bin viel im Ausland unterwegs und muss mich immer wieder fragen lassen: „Wie kommt ihr denn dazu, eure soziale Not oder eure Erziehungsnotfälle zu exportieren?“ Das versteht man nicht hinreichend. Da kann man nur bedingt fachlich argumentieren.

Das ist ein Thema, auch wenn wir in 99 von 100 Fällen hier hervorragend arbeiten, ein einziger Fall in der Bildzeitung und wir haben die Dauerdebatte – und das wird so bleiben. Die Skandalisierung von Einzelfällen wird nicht zu verhindern sein. Man kann auch am KICK ablesen, dass die Kollegen im Ministerium sich nicht ganz der aktuellen Diskussion haben entziehen können. Aber das ist, glaube ich, normal. Rechtsnormierung ist gebunden an Zeit und so sind eben unsere Zeiten.

Steuerung über Kostenbeiträge im Einzelfall wird einfacher. Wir waren uns einig über die Regelungen im KICK; das wird ein Fortschritt für die Praxis sein. Wir sind sehr neugierig auf die angekündigte Verwaltungsverordnung zur Pauschalierung der Einkommenstabelle, da haben wir genau hingehört. Herr Wissmann ist als Fachexperte noch etwas skeptisch, aber wir werden uns überraschen lassen, was da kommt, wenn es denn kommt. Aber wie gesagt, wir sind gestern im Forum der Meinung gewesen: Einen kostendämpfenden Effekt wird das Ganze wohl eher nicht haben.

Steuern lässt sich über klare Zuständigkeiten und Verfahren und eine systematische Wirkungskontrolle; da sehen wir eher schlecht aus. Insbesondere ist es wenig nützlich, wie die Partizipation der so genannten Leistungsempfänger umgestaltet ist. Es ist schwierig, im Hilfeplanverfahren eine echte Partizipation zu realisieren.

Die Frage ist, wie man vor Ort steuern kann. Wir in Leipzig haben ein ganz bestimmtes Instrumentarium aufgebaut: Steuerungskreis über alle Abteilungen hinweg mit ganz bestimmten Zuständigkeiten. Da wird monatlich getagt und Fach- und Finanzverantwortung zusammengetragen; nach meiner festen Überzeugung ist derjenige Hebel, der wirklich wirkt, der ASD. Dort liegt der Schlüssel für die sorgfältige Ausgestaltung von individuellen Hilfebedarfen von Kindern, Jugendlichen und Familien.

Ein kurzes Fazit zum TAG haben wir gestern auch besprochen und es als eine klare Verbesserung der Basisstandards in der Vorhaltepflcht im Westen angesehen. Das ist faktisch ein Leistungsausbau und was die Kostenseite angeht, so werden wir mehr Geld ausgeben. Wer jetzt noch diskutiert, dass im Jugendhilfebereich weniger Geld ausgege-

ben wird, der hat, glaube ich, nicht verstanden, was im TAG steht. Wir werden mehr Geld ausgeben müssen.

Zum KICK war unsere Meinung: Konkretisierung, Präzisierung ja, wenn es denn in Kraft tritt; eine große Reform ist es, glaube ich, nicht. Peter Marquard hat von einer Reparatur gesprochen, das ist vielleicht etwas überzogen. Es ist eine kleine Weiterentwicklung, insbesondere bei der Frage des Schutzauftrages, der intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland oder in § 35a oder auch bei der Selbstbeschaffung. Da hat es Präzisierungen gegeben, das hilft uns in der Praxis weiter, wenn es denn so verabschiedet wird. Es bedeutet keine weitere Stärkung der Steuerungsverantwortung des Jugendamtes. Ich habe es schon vorgetragen und wir glauben auch, dass das nicht nötig ist. Wir sehen eher eine Gefahr der Übersteuerung. Man kann es also auch übertreiben und die Frage ist, wie genau richtet man sich da aus.

Das Jugendamt muss nach § 36 Hilfeplanverfahren und § 27 Notwendigkeit und Geeignetheit jeder Hilfe im Einzelfall prüfen und nicht nur bestätigen, sondern diese Hilfeleistung verantwortlich organisieren. Das nimmt dem Jugendamt niemand ab. Ob wir diesen hohen Anspruch tatsächlich einlösen können, ist eine Herausforderung: Ich glaube, wir können es!

Meine Beobachtung ist die, dass in der Qualitätsentwicklung die freien Träger vorne sind und nicht die öffentliche Jugendhilfe. Selbstbeschaffung von Leistungen ist die Ausnahme, muss die Ausnahme bleiben, wird im Einzelfall aber Praxis sein. Wir müssen mit dem Problem umgehen und nicht gegen das Problem angehen. Das Verfahren wird mit dem KICK eindeutiger geregelt.

Zur Bilanz von 15 Jahren KJHG noch abschließend: Wir glauben, dass das Kinder- und Jugendhilfegesetz ein vergleichsweise gut entwickeltes Leistungsgesetz ist, das auf jeden Fall alle Voraussetzungen hat, klug und den Anforderungen der Zeit gemäß mit Bedacht weiterentwickelt zu werden und nicht komplett neu gedacht werden muss. Es gibt allerdings Entwicklungen – über die haben wir gestern nur ganz am Rande gesprochen –, die uns Sorge machen. Ich will zwei nennen: Das Eine ist das Stichwort Kommunikation, da spielt auch der Jugendhilfeausschuss eine eminent wichtige Rolle. Wenn skandalisierte Einzelfälle in die Presse kommen, haben wir große Probleme, als Einzelbehörde nicht hilflos am Pranger der veröffentlichten Meinung zu stehen. Dem können wir nur begegnen, wenn wir uns intensiv mit unserem Fachwissen aktiv einbringen und diese Sachverhalte dann auch zeitnah beispielsweise in einem geschlossenen Teil im Jugendhilfeausschuss verhandeln. Ich habe gestern große Aufmerksamkeit damit erzeugt, als ich erzählt habe, dass wir in Leipzig im Jahr bis zu 20 Mal im Jugendhilfeausschuss tagen. Das ist zeitraubend und zuweilen auch richtig anstrengend und macht nicht immer Spaß, Aber es hilft der Begegnung von Politik und Verwaltung auf Augenhöhe.

Das gilt übrigens auch für die Frage: Wie kommt die Jugendhilfe aus der Defensive in die Offensive? Sie kommt nur dann in die Offensive, wenn sie genau über solche Kommunikationsstrategien ihre Kompetenz aktiv einbringt. Da hapert es im Moment.

Und eine letzte Anmerkung: Mit großer Sorge sehe ich – darüber haben wir bisher nicht geredet – das Geschlechterverhältnis in der Entwicklung der Biografien von Kindern und Jugendlichen. In allen Bundesländern liegen die Mädchen in den Bildungsabschlüssen weit vorne und in allen Bundesländern ist der Anteil der Jungs in den Förderschulen, beziehungsweise bei denjenigen, die keinen schulischen Basisabschluss, den so genannten Hauptschulabschluss, erreichen, bei zwei Drittel zu einem Drittel. Das ist eine neue Herausforderung auch für die Jugendhilfe.

Johann Gottfried Seume ist vor über 200 Jahren von Leipzig/Grimma nach Syrakus gelaufen. Er hat sinngemäß folgendes zu diesem Thema gesagt: Ich weiß zwar nicht, ob Frauen sozial mehr Sinn haben als Männer, aber eines weiß ich genau, sie machen weniger Unsinn. Das scheint mir doch erstaunlich aktuell zu sein.

Dankeschön!

Forum 3: § 8a, § 61 ff., § 42 SGB VIII – Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl

DR. THOMAS MEYSEN

*Fachlicher Leiter des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF),
Heidelberg*

Das Forum 3 befasste sich mit dem Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl. Die Moderation hatte Frau Dr. Christine Maihorn vom Kinderschutzzentrum Berlin, das dieses Jahr seinen 30-jährigen Geburtstag feiert, und die daher natürlich auch die herausragende Expertise, für die ihre Institution steht, mit in das Forum einbringen konnte. So war es sicher kein Zufall, dass sehr schnell die Frage im Raum stand: Wie ist das denn eigentlich im Bereich von Kindeswohlgefährdungen mit den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen? Wenn es um die Einschätzungen von Gefahren geht, ist es dann überhaupt möglich, kann man überhaupt sinnvollerweise das Ganze rechtlich einfangen oder ist die Komplexität nicht so, dass man alles, was man rechtlich regelt, sofort mit Verkürzungen verbinden muss, die dann vielleicht dem Kinderschutz abträglich sind? Diese kritischen Fragen standen im Raum. Sie haben uns den Tag begleitet und wir haben kritisch hinterfragt, was Recht hier leisten kann und was nicht.

Eingeleitet wurde das Forum durch Referate von Herrn Johannes Schmitt-Althaus aus dem Jugendamt der Stadt Stuttgart, das sich für seine qualifizierte Praxis im Kinderschutz bundesweit einen Namen gemacht hat, und von Frau Renate Blum-Maurice aus dem Kinderschutzzentrum Köln, die als Expertin europaweit gefragt ist, ihr Wissen und ihre enorme Erfahrung weiter zu geben. Beide haben sich der Frage angenähert, was wir in der Jugendhilfe für eine Konkretisierung unseres Schutzauftrags brauchen. Unabhängig davon, ob es eine gesetzliche Konkretisierung gibt oder nicht, haben sie benannt, was förderliche oder hindernde Bedingungen für Kinderschutz sind.

Folgende Thesen oder Grundlagen kamen zur Sprache:

- Wenn wir uns dem Schutzauftrag nähern, dann sollten wir das mit Mitteln des Sozialrechts tun und nicht im Selbstverständnis eines Ordnungsamts.
- Bei der Annäherung an den Schutzauftrag geht es begrifflich nicht um ein: „Jetzt treffen wir eine Maßnahme“, sondern dem Handeln liegt ein Hilfeverständnis zugrunde.
- Wie schon Frau Bütow aus ihrem Forum geschildert hat, wurde auch im Kontext einer Kindeswohlgefährdung die Hilfe im Verständnis einer Erziehungspartnerschaft aufgefasst.
- Als wichtige Rahmenbedingung wurde angesehen, dass jugendamtsferne Vertraulichkeit möglich sein muss; aber nicht nur möglich sein muss, sondern auch für Kinderschutz unbedingt nötig ist.
- Es wurde hervorgehoben, dass der Schutzauftrag nicht bedeutet, den Kontakt im fachlichen Dialog mit der Familie aufzugeben.

Doch was heißt das, den Kontakt im fachlichen Dialog nicht aufzugeben? Wie ordnet sich dort die Risikoeinschätzung ein? Ist das nur eine Einschätzung der Fachkräfte über die Familie – ich schaue von außen drauf und beurteile, hier ist das Risiko wohl gegeben, hier nicht – oder ist es nicht noch mehr? Ist es nicht auch immer gleichzeitig ein Prozess gelingender oder nicht gelingender Hilfe, ist es nicht auch immer gleichzeitig ein Ausdruck eines gelingenden oder gestörten Hilfekontakts, einer gestörten Hilfebeziehung?

Bestandteil der Hilfe ist eine gemeinsame Problemkonstruktion mit den Beteiligten. Damit steht bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos immer auch gleichzeitig die Qualität der Hilfe auf den Prüfstand. Doch wie sollen wir damit umgehen, gerade in Zeiten, in denen wir uns vielleicht in einem Paradoxon bewegen, und zwar indem wir einerseits im Kinderschutzinteresse in Kooperation arbeiten – in Kooperation mit Eltern als Erziehungspartnerschaft oder aber auch in Kooperation zwischen Institutionen –, aber die Rahmenbedingungen einer Kooperation zunehmend erschweren?

Halten wir Widerstand aus? Wissen wir besser, was das Kind braucht und sagen das den Eltern. Was, wenn die Bereitschaft nicht da ist, Hilfe anzunehmen, überhaupt eine Hilfebeziehung aufzubauen? Wie gehen wir damit um? Haben wir dafür Zeit, in jederlei Hinsicht? Muss ich nicht sofort tätig werden? Habe ich nicht den Schutzauftrag? Habe ich Zeit für Arbeit am Widerstand in meinem doch sehr verdichteten Arbeitsbudget? Diese Fragen wurden diskutiert und insbesondere der Austausch hierüber zwischen Mitarbeiter/innen von öffentlichen und freien Trägern war hier interessant und spannend zu beobachten. Die gegenseitige Wahrnehmung hat Anhaltspunkte dafür gegeben, dass es sich vielleicht lohnt, sich in Zukunft seine Frustrationen gegenseitig und direkt mitzuteilen und ins Gespräch zu kommen. Ich glaube, das lohnt unbedingt und dient sicherlich der Qualifizierung des Kinderschutzes.

Nach Diskussion dieser grundlegenden Fragen kamen wir zu den Vorschriften aus den Gesetzentwürfen. Da hat die Gruppe ein bisschen USA gespielt und zwischen Goodies und Baddies aufgeteilt.

Gut ist der **§ 8a** aus dem KICK. Ein Teilnehmer hat gemeint, die Vorschrift bringe doch einfach nur das rechtlich zum Ausdruck, was Fachlichkeit im Kinderschutz ausmache, was qualifizierter Kinderschutz jetzt ohnehin schon leiste. Da sage ich nur: Na ja, irgendeinen Grund muss es ja geben, weshalb Sie einen Ehrendokortitel in Pädagogik von Herrn Tiersch verliehen bekommen haben, Herr Wiesner.

§ 8a ist gut, denn die Träger der freien Jugendhilfe haben den Schutzauftrag auch, schon immer, und jetzt steht es auch mal geschrieben. Das ist gut, so die Bewertung in der Runde. Dann hat sich aber auch sofort bemerkbar gemacht: Da gibt es Widerstand und Ängste. Es kommen Fragen auf wie: Was heißt das denn jetzt für mich? Sehr schön ließ sich das an einem Beispiel zeigen. Eine Teilnehmerin schilderte, dass sie eine Erzieherin aus einem Kindergarten gefragt habe, ob es denn schon ein Anhaltspunkt für eine Kindeswohlgefährdung sei, wenn ein Kind zwei Tage lang sein Butterbrot nicht mitbringe. Es fällt uns sicher allen leicht, diese Frage schnell zu beantworten. Es ist jedoch spannend zu sehen, welche mehr oder weniger irrationalen Überlegungen hochkommen und welche Verunsicherung doch eindeutig hinter dieser Frage steckt. Das beinhaltet jedoch auch erhebliche Chancen, sich über Kinderschutz auseinander zu setzen, sich mit

dem Thema Kinderschutz zu befassen und im Miteinander sowie jeder für sich zu beantworten, was Kinderschutz für ihn oder sie selbst heißt.

Am Ende wurde deutlich betont, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei freien Trägern nicht über ihren Arbeitsbereich hinaus tätig werden müssen. Niemand, auch nicht § 8a, erwartet, dass alle zu Spezialisten im Kinderschutz werden müssten. Vielmehr sollen sie mit dem, was sie in ihrem Arbeitsbereich mitbekommen, nicht allein gelassen werden. Sie sollen nicht wegschauen, sondern einen Umgang damit finden, was sie wahrnehmen. Jetzt ist die Frage, wie sie damit umgehen und was es wirklich heißt, sich miteinander auseinanderzusetzen. Hier bewegen wir uns wieder in dem Spannungsfeld „Zeit“. Haben wir für diese Auseinandersetzung denn wirklich die Zeit? Diese Zweifel kamen mehrfach zur Sprache. Kann ich das in meinem Arbeitsfeld, kann ich mich mit allen verschiedenen freien Trägern und allen verschiedenen Einrichtungen so ins Gespräch begeben, dass die Unsicherheiten ausgeräumt werden?

Trotzdem: Dass der Schutzauftrag der freien Träger, der schon immer vorhanden war, jetzt auch im Gesetz dokumentiert ist, wurde durchweg positiv bewertet. Nun dürfe es aber nicht dazu kommen, dass die beim freien Träger Tätigen so mit ihrem Schutzauftrag umgehen, dass sie sagen: „Hier, bitteschön, ich habe etwas wahrgenommen, Jugendamt, hier hast Du den „Fall“, ich bin jetzt jedenfalls die Verantwortung los.“ Es gibt Befürchtungen, dass dies verstärkt vorkommen wird. Dem sollte daher entgegenwirkt werden. Es dürfte sich lohnen, weiter darüber nachzudenken, was es dafür braucht, damit so ein „Abgeben und Weiterschieben“ nicht passiert.

Zum Teil wurde an der Vorschrift des § 8a die prominente Stellung kritisiert. Es wurde die Frage gestellt, ob damit nicht eine Überbetonung durch diese Sonderrolle des Schutzauftrages stattfindet und ob es nicht Sinn machen würde, alternativ eine stärkere Betonung der Rechtsposition von Kindern und Jugendlichen ins Gesetz aufzunehmen.

Der § 50a aus dem KICK, aus dem Gesetz zur Entlastung der Kommunen aus dem sozialen Bereich, wurde den „Baddies“ zugeordnet, denn da ist von „Ermitteln“ die Rede und das legt nahe, dass es hier um irgendeinen Strafverfolgungsauftrag gehe oder dass Kinderschutz in der Kinder- und Jugendhilfe irgendetwas mit Kriminalprävention oder Strafverfolgung zu tun hätte.

Es kam noch einmal zur Sprache, dass es in der Jugendhilfe eben nicht darum geht, *Wahrheiten* und Beweise zu ermitteln, um im Vorgriff auf entsprechende Reaktionen oder gar Sanktionen nachzuweisen, ob eine Misshandlung stattgefunden hat oder nicht, sondern dass der Bogen hier viel weiter gespannt und in einen ganz anderen Kontext eingeordnet ist, dass die *Wirklichkeit* der Anknüpfungspunkt für die Hilfe und für die Erarbeitung einer Hilfekonzeption mit der Familie ist.

Weiter wurde der § 50a als negativ angesehen, weil die Familien hier scheinbar gezwungen werden sollen auszusagen. Das steht so in der Vorschrift. Es wurden Zweifel geäußert, ob das rechtsstaatlich so vertretbar ist. Und es wurden die Bedenken geäußert, dass es den Kontakt zur Familie verhindert, wenn ich als Helfer/in hier hineingehe und verlange: „Ihr müsst aussagen, ihr müsst mir sagen, was ist.“ Das verhindere den Aufbau einer Hilfebeziehung.

Ein weiteres Thema im Forum war der **Informationsfluss** im Kontext Kinderschutz. Wie läuft das? Was muss ich zukünftig weitergeben? Was sollen/müssen wir jetzt melden? Was ist, wenn ich nichts mitgeteilt habe und es passiert hinterher doch etwas? Diese Fragen stellt sich die Praxis offensichtlich schon jetzt vermehrt, im Vorgriff dessen, was an gesetzlicher Konkretisierung auf den Weg gebracht wurde.

Ein Blick wurde aufs KICK geworfen: Was sieht das KICK an dieser Stelle eigentlich vor, was ist angedacht? Die Teilnehmer/innen im Forum kamen zu dem Schluss, dass kein wahlloses Durchreichen von Informationen und auch kein Abgeben von Verantwortung angedacht sei, sondern die Aufforderung, den Hilfezugang weiter zu nutzen. In den Kindertageseinrichtungen hat die Erzieherin einen Hilfezugang, den muss sie weiter nutzen und ins Gespräch gehen, bei den Eltern darum werben, weitere Hilfen in Anspruch zu nehmen. Sie kann nicht sagen: „Ich habe damit nichts zu tun“ oder „Ich habe damit nichts mehr zu tun.“ Die Hilfezugänge, die schon bestehen, sind weiter zu nutzen, man muss versuchen, im Kontakt mit der Familie zu bleiben und von dort aus zu kommunizieren. Es wurde von mehreren Seiten betont, Vertraulichkeit müsse möglich sein, aber auch die eigene Hilfe dabei ernst genommen werden.

Im Forum wurde die Frage der „**Vereinbarungen**“ diskutiert. Nach § 8a sollen zwischen öffentlichen und freien Trägern Vereinbarungen getroffen werden. Dies ist eine Chance zur Verständigung über gemeinsame Haltungen. Aber gelingt das auch? Kann man sich so intensiv austauschen oder gibt es unter den derzeitigen Bedingungen dafür keine Zeit und bleibt es bei der kurzen Begegnung, bei der gegenseitigen Unterschriftsleistung? Kann man sich wirklich über die Haltungen, die dahinter stehen, qualifiziert auseinandersetzen? Gelingt Kooperation im Kinderschutz in diesem Austausch ohne weitere gemeinsame Evaluation? Stehen die zeitlichen Ressourcen zur Verfügung, damit die vorhandenen Chancen auch wirklich genutzt werden oder nicht?

Die Frage nach den Schulen und der Polizei im Zusammenhang mit Kinderschutz ist offen geblieben. Das wäre noch ein interessanter und wichtiger Diskussionspunkt.

Weiter haben wir uns der **Inobhutnahme** genähert, die auch im KICK ein neues Gesicht bekommt. Herr Gräßer aus dem Stadtjugendamt Stuttgart hat uns in das Thema eingeführt und eine lebendige Diskussion angeregt. Die Neuregelung der Inobhutnahme wurde ebenfalls begrüßt, denn sie bringt Klarheit, einmal durch eine unmittelbare Anbindung zum Schutzauftrag und dadurch, dass die Grauzone durch das Gesetz in einen „grünen Bereich“ übergeleitet wird. Nach dem neuen § 42 SGB VIII darf man gegebenenfalls ein Kind auch bei den Eltern in Obhut nehmen. Man braucht dabei kein schlechtes Gewissen zu haben, falls man es je gehabt haben sollte.

Das Gesetz bringt Klarheit auch dadurch, dass die Beendigungstatbestände von Inobhutnahme gesetzlich definiert sind und man damit weiß, wie lange die Inobhutnahme andauert, wann sie übergeleitet wurde und aufgehört hat. Hier wurde allerdings die Befürchtung geäußert, dass durch die deutliche Abgrenzung zu familiengerichtlichen Eilentscheidungen möglicherweise die Strafrechtshysterie weiter befördert werden könnte. Bei dieser Gelegenheit kamen die Probleme in der Kooperation mit den Familiengerichten zur Sprache. Es ist schwierig, die Familienrichterinnen und -richter in die Kooperation einzubeziehen. Sehen diese die Rechtslage zum Zusammenspiel zwischen Jugendamt und Familiengericht bei der Inobhutnahme genauso, wie die Kinder- und Jugendhil-

fe das vom Gesetz vorgeschrieben bekommt? Ziehen die Familienrichterinnen und -richter mit? Entscheiden sie denn dann wirklich, wenn sie zu einer Entscheidung angerufen werden oder brauchen sie vielleicht erst einmal ein Sachverständigengutachten, bevor sie in einer Eilentscheidung erlassen? Diese Fragen, bei denen der Praxis durchaus der Schuh drückt, werden nicht gelöst. Kriegen wir die Familienrichter dazu, dass wir miteinander ins Gespräch kommen und uns über Kinderschutz austauschen, damit wir im Zusammenspiel funktionieren?

Ein weiteres Problem wurde angesprochen: die Friktion zum Ausländerrecht. Ab dem 16. Lebensjahr sollen die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge die aufgegriffen wurden, nach dem Ausländerrecht in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden. Das wurde als positiv angesehen. Die Fragen sind: Ist das dann eine geeignete Einrichtung nach dem Kinder- und Jugendhilferecht? Wer zahlt denn jetzt und wer ist zuständig? Diese Fragen und diese Parallelität oder Disparallelität zwischen Ausländer- und Kinder- und Jugendhilferecht scheinen noch nicht gelöst.

Abschließend hat Rainer Kröger, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe, der AFET, über **Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen** referiert. Dass Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen ein Tabuthema ist, darüber bestand Einigkeit. Alle konnten sehr schnell bestätigen, dass dieses Thema jedoch in Fachkreisen durchaus ein solches ist und auch thematisiert wird, aber eher informell und eher nicht in einem offiziellen Rahmen. Es bestand die Auffassung, dass man hier gegensteuern müsse.

Es gab letztes Jahr, so hat Herr Kröger geschildert, eine Fachveranstaltung zur Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen, 150 Teilnehmer konnten aufgenommen werden, die Veranstaltung war weit überbucht, es wurde ein Tagungsreader erstellt, der innerhalb weniger Monate bereits vergriffen war. Das Interesse an dem Thema scheint sehr groß zu sein und das haben auch wir als Ermutigung verstanden, weitere Prozesse zu initiieren, um dieses Thema voranzubringen. Diese Erfahrungen sollten ermutigen, in den eigenen Organisationen den Schutz zu verbessern.

Misshandlungen in Einrichtungen ist wohl ein Top-down-Thema. Leitung muss sich dieses Themas annehmen, die Wichtigkeit dieses Themas für sich übernehmen und ihm Raum geben und vielleicht auch einfordern. Es ist außerdem ein zentrales Thema auch des öffentlichen Trägers. Von Seiten der Einrichtungen kam die interessante Aufforderung: „Wir brauchen das Nachfragen, das Ins-Gespräch-Kommen mit den Jugendämtern, mit den Landesjugendämtern zu diesem Thema, und zwar ein Ins-Gespräch-Kommen im Sinne des Kinderschutzes.“ Sie ging ganz gezielt an die öffentlichen Träger: „Sprecht uns an, behaltet es nicht bei Euch, sondern geht offensiv damit um.“ Das war eine interessante Botschaft, die sich dann im Gespräch weiter entwickelt und ausdifferenziert hat. Auf dieser Ebene scheint Verständigung notwendig.

Das gilt aber selbstverständlich auch innerhalb der Einrichtungen. Will man sich dort auf den Weg machen, Antworten zu finden auf die Fragen: Was verstehe ich, was verstehen wir unter Grenzverletzungen in Einrichtungen? Was dürfen wir als Erzieherinnen und Erzieher, was dürfen wir nicht?

Um hier etwas zu entwickeln, dafür braucht es ein Miteinander, auch mit den Kindern und Jugendlichen, und es braucht die Entwicklung einer Kultur des Miteinanders. Wie

gehen wir miteinander um, wie gehe ich mit diesem Thema um, wie hole ich es aus der Tabuisierung heraus und wie wird es zu einem offenen Thema?

Wenn es offen in Einrichtungen thematisiert wird, in Einstellungsgesprächen usw., ist es natürlich auch ein deutliches Signal an Fachkräfte mit möglicherweise pädophilen Neigungen, „Aha, hier wird hingeschaut, hier werden die Sachen angesprochen, hier werde ich durch den regen Austausch darüber auch kontrolliert. Das sind keine guten Rahmenbedingungen für mich.“ Eine Überregulation, etwa durch Landesjugendämter, die klare Vorschriften, Gebote und Verbote aufstellen, ist hingegen häufig auch eine Erleichterung, seine Neigungen hinter den Regularien zu verstecken und das Misshandeln im Verborgenen zu halten. Das hat sich immer wieder herausgestellt. Die Frage geht hier an die Heimaufsicht: Sind Gebote und Verbote hilfreich und inwieweit sind sie hilfreich? Was braucht es, um solche Gebote und Verbote überhaupt von einer Warte des Landesjugendamtes oder der Heimaufsicht praktikabel in die Praxis umzusetzen, damit sich dort auch wirklich etwas verbessert?

Das Thema ist ein schwieriges, das wurde immer wieder betont, denn oftmals kommt es an als verletzendes Misstrauen: „Ich arbeite doch hier im Interesse der Kinder und jetzt wird mir noch Misstrauen entgegengebracht. Bei meinem Engagement und meinem Einsatz. Ich nehme meinen Beruf mit nach Hause oder ich habe eigentlich mein Privatleben hier hinein gegeben, jetzt soll ich noch ein Führungszeugnis vorlegen und werde solche Sachen gefragt. ...“ Das ist oftmals verletzend. In einzelnen Einrichtungen kann dies auch zu Kündigungen führen, wenn eine solche Kultur erarbeitet wird. Darf so ein Misstrauen sein? Die Gruppe gestern hat sehr schnell die Antwort gegeben: Misstrauen darf sein! Und das wurde in der Runde auch mit Ausrufezeichen versehen. Wenn Misstrauen selbstverständlich wird, dann verliert es auch diese Dramatik des gegenseitigen Misstrauens.

Abschließend kam das **Beschwerdemanagement** zur Sprache, wie ein solches in die Konzepte der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Erziehung eingebettet werden kann. Als Rahmenbedingungen, welche die Chance geben, Beschwerdemanagement qualifiziert in den Handlungsalltag einzubinden wurden beispielsweise genannt:

- die Erarbeitung eines Kinderrechtekatalogs zusammen mit den Kindern und Jugendlichen, den man öffentlich macht,
- die Einrichtung von Beschwerdestellen, die innerhalb der Einrichtungen gewählt werden.

Beim Beschwerdemanagement sind folgende Fragen offen geblieben – wohl weil sie nicht so einfach zu beantworten sind: Wie beziehe ich denn das Jugendamt in solche Prozesse mit ein? Die öffentlichen Träger: Will ich sie überhaupt einbeziehen? Ist das eine Sache von uns, wollen wir uns da reingucken lassen? Ist es auch eine Sache des Jugendamts? Wie binde ich die Heimaufsicht ein? Will ich das überhaupt oder nicht?

Zum Abschluss hat Herr Kröger noch einmal mit Nachdruck darum geworben, man solle das Thema bitte nicht an den ganz schlimmen Fällen aufhängen. Dieses Thema sei eines für den Alltag und sollte auch in den Alltag jeder Einrichtung gehören.

Forum 4: § 35a SGB VIII – Anerkennung des Hilfebedarfs behinderter Kinder ?

KARL SPÄTH

Referent für Erziehungshilfen im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands, Stuttgart

Die circa 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forums 4 „§ 35a SGB VIII – Anerkennung des Hilfebedarfs behinderter Kinder?“ konnten in einem angenehmen klimatisierten Raum vier sehr interessante Vorträge hören und angeregt über das Gehörte diskutieren.

Nach einer Einführung in die Thematik durch Prof. Dr. Jörg Fegert von der Kinder- und Jugendpsychiatrie des Universitätsklinikums Ulm, der die fachlichen und politischen Kontroversen der letzten Jahre um den § 35a SGB VIII in Erinnerung brachte, begann die Veranstaltung mit einem bemerkenswerten Referat eines Vertreters der Schulverwaltung, Schulamtsdirektor Dieter Reich vom Schulamt des Rhein-Kreis Neuss, das Prof. Fegert mit der anerkennenden Bemerkung kommentierte: „Endlich einmal ein Vertreter aus dem Schulbereich, der nicht nur auf seine begrenzten Handlungsmöglichkeiten verweist, sondern der etwas tun kann und tut zur Einlösung des Bildungs- und Förderauftrags der Schule.“

Abgeschlossen wurde die Vortragsreihe mit einem Referat des Beauftragten der Bundesregierung für Belange behinderter Menschen, des SPD-Abgeordneten Karl-Hermann Haack, der zum einen einen interessanten Einblick in Freud und Leid eines engagierten Sozialpolitikers gegeben hat und zum anderen eine beachtenswerte und für die Jugendhilfe sehr erfreuliche Position zur Thematik „Große Lösung“, also die Zusammenführung der Zuständigkeit für alle jungen Menschen mit einer Behinderung bei einem Leistungsträger, eingenommen hat.

Diese beiden Referate wurden sehr gut ergänzt durch das Statement des Leiters der Jugend- und Familienhilfe im Jugendamt Kreis Neuss, Peter Annacker, in dem dieser über seine insgesamt sehr positiven Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Schulerwaltung und den Schulen zur Verbesserung der schulinternen Förderangebote für Kinder und Jugendliche mit Teilleistungsschwächen und bei der Abwehr unbegründeter Leistungsansprüche von Eltern an die Jugendhilfe berichtet hat und Dr. Wilhelm Rotthaus, dem ehemaligen Leiter der Kinder- und Jugendpsychiatrie in Viersen, der über die erfolgreiche Kooperation zwischen Kinder- und Jugendpsychiatrie und Jugendhilfe im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland berichtet hat.

Nach diesem kurzen Gesamtüberblick einige Blitzlichter aus den vier Referaten und den anschließenden Diskussionen.

1.) Schulamtsdirektor Reich bekannte sich klar und deutlich zu dem vorrangigen Förderauftrag der Schule bei Teilleistungs- und Aufmerksamkeitsstörungen von Schülern. Die zentrale Frage und Herausforderung dabei ist allerdings, wie dieser Förderauftrag im Schul- und Unterrichtsalltag realisiert werden kann? Nach Ansicht von Herrn Reich

bestätigen die Ergebnisse der PISA-Untersuchungen, dass Schule sich grundlegend wandeln muss und statt eines schematischen Einheitsunterrichts die individuelle Förderung jedes einzelnen Schülers zum Grundprinzip des Schulunterrichts machen muss. Einen geeigneten Rahmen dafür bietet die Ganztagschule, wenn die Schulverwaltung den einzelnen Schulen und Lehrern klare Vorgaben für den Auftrag der Schule gibt, bei der Erfüllung dieses Auftrages aber einen großen Gestaltungsspielraum einräumt.

Der LRS(Lese-Rechtschreib)-Erlass des nordrhein-westfälischen Schulministeriums aus dem Jahr 1991 verpflichtet die Schulen, jedes Kind individuell zu fördern. Eine Voraussetzung dafür ist eine bedarfsgerechte Lehrerzuweisung an die einzelnen Schulen, bei der die Möglichkeit vorgesehen sein muss, neben dem regulären Schulunterricht gezielte Einzel- und Kleingruppenförderung durch speziell dafür ausgebildete Lehrkräfte zu ermöglichen. Hilfreich ist dabei eine enge Kooperation zwischen der Schulverwaltung, den einzelnen Schulen und dem Schulpsychologischen Dienst.

Die seit einigen Jahren gemachten Erfahrungen bestätigen, dass eine individuelle Förderung von Schülern mit Lese- und Rechtschreib-Schwächen im Rahmen der Schule durchaus möglich ist. Eine wichtige Grundlage für diese Förderung ist eine Begutachtung durch den Schulpsychologischen Dienst. Bei der Mehrzahl der Schüler mit Teilleistungsstörungen ist es gelungen, diese durch die schulinternen Förderangebote so weit zu reduzieren, dass eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht möglich ist. Nur in wenigen Fällen, bei denen massive Lernstörungen vorliegen, ist eine externe Therapie erforderlich, deren Finanzierung beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 35a SGB VIII vom Jugendamt übernommen werden.

Als Resümee seiner Ausführungen fasste Herr Reich zusammen:

- Die Schule muss ihre (Förder-)Aufgaben selbst erfüllen.
- Die gezielte Förderung von Schülern mit Lern- und Leistungsschwächen ist Aufgabe der Schule.
- Bei gravierenden Lern- und Leistungsstörungen muss die Schule mit der Jugendhilfe und der Kinder- und Jugendpsychiatrie zusammenarbeiten.
- In vielen Fällen ist der Grund für eine schulische Überforderung eine schwache Begabung der Schüler. In diesen Fällen ist eine Umschulung in eine Förderschule angezeigt.
- Bei Schülern, bei denen eine schulexterne Förderung oder Therapie erforderlich ist, sollte eine Trennung zwischen Begutachtung und Förderung oder Therapie vorgenommen werden.

2.) Peter Annacker berichtete einleitend darüber, dass im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes Kreis Neuss vor einigen Jahren massenhaft Eltern mit LRS-Gutachten zum Jugendamt kamen, um die Finanzierung einer Förderung ihrer Kinder in privaten Therapie- oder Nachhilfeinstitutionen zu beantragen. Häufig wurde in den Fällen, in denen das Jugendamt eine Finanzierung dieser Angebote mit Hinweis auf die vorrangige Zuständigkeit der Schule abgelehnt hat, von den Eltern mit Erfolg der Klageweg beschritten.

ten. Daraus hat das Jugendamt die Konsequenzen gezogen, dass dieses Problem der ungerechtfertigten Inanspruchnahme des Jugendamtes nicht einzelfallorientiert, sondern strukturell angegangen und gelöst werden muss. Voraussetzung dafür ist eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und dem zuständigen Schulamt.

Ein Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist eine Arbeitshilfe für die Schulen, die klare Aussagen zum Auftrag der Schule und zum Auftrag der Jugendhilfe enthält. Danach ist bei schulischen Problemen von Schülern zunächst und vorrangig die Schule zuständig für die Unterstützung der Schüler und ihrer Eltern. Nur dann, wenn die Schule nachgewiesen hat, dass sie ihre Förderverpflichtungen erfüllt hat und die Lern- und Leistungsprobleme dennoch fortbestehen, sollen sich die Eltern an das Jugendamt wenden. Dabei versteht sich das Jugendamt als Clearing- und Servicestelle für Eltern, die Unterstützung brauchen. Je nach Fallkonstellation werden die Eltern entweder zurück an die Schule verwiesen, weil die Probleme ihrer Kinder in der Schule gelöst werden können und müssen oder das Jugendamt erklärt sich unter Einbeziehung der Stellungnahme des Schulpsychologischen Dienstes bereit, die Kosten für außerschulische Fördermaßnahmen zu übernehmen.

In der anschließenden Diskussion dieser beiden Beiträge wurde Einvernehmen darüber hergestellt, dass die vielerorts beklagte massenhafte und ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Jugendhilfe für die Finanzierung von außerschulischen Förderangeboten für Kinder mit Teilleistungsstörungen nicht durch eine Änderung oder Streichung des § 35a SGB VIII gelöst werden kann, sondern nur durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Jugendämtern und der Schulverwaltung mit dem Ziel, die jeweiligen Aufgaben von Schule und Jugendhilfe zu klären und dafür Sorge zu tragen, dass diese auch erfüllt werden.

3.) Dr. Rotthaus stellte zu Beginn seiner Ausführungen zur Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie fest, dass sich um das Wohlergehen von schwierigen Kindern ganz verschiedene Professionen häufig unabhängig und ohne Kenntnis von einander kümmern. Hinzu kommt, dass die Leistungen, die von den verschiedenen Professionen erbracht werden, aus unterschiedlichen Finanztopfen bezahlt werden. Daraus ergeben sich Abstimmungs- und Abgrenzungsprobleme, verbunden mit Zuständigkeits- und Nichtzuständigkeitsstreitigkeiten. Wünschenswert wäre es, wenn alle Leistungen für Kinder mit Problemen im psychosozialen Bereich aus einem Finanztopf gezahlt würden. Doch dieser Wunsch oder diese Vision wird wohl auf unabsehbare Zeit eine unerfüllbare Forderung bleiben. Deshalb ist es erforderlich, dass die verschiedenen Professionen und Institutionen Kooperationsbeziehungen aufbauen, um Abgrenzungs- und Abschiebestrategien entgegen zu wirken und zu vermeiden.

Im Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre kann nach Ansicht von Dr. Rotthaus festgestellt werden, dass sich insbesondere die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie deutlich verbessert hat. Dabei ist aus der Sicht der Kinder- und Jugendpsychiatrie bemerkenswert und erfreulich, dass die Jugendhilfe mittlerweile über ein sehr differenziertes, ambulantes, teilstationäres und stationäres Angebot an Hilfen verfügt, das den unterschiedlichen Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen mit psychosozialen Problemen Rechnung tragen kann. Für Kinder und Jugendliche

mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung stehen dagegen solche differenzierten Unterstützungsangebote nicht zur Verfügung.

Nach Ansicht von Dr. Rotthaus ist die unterschiedliche Zuständigkeit für junge Menschen mit einer seelischen Behinderung und für jungen Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung nicht mehr vertretbar. Wünschenswert wäre eine einheitliche Zuständigkeit eines Leistungsträgers für alle Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung.

Zur Verbesserung der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie haben sich die im Bereich des Landesjugendamts Rheinland eingerichteten regionalen Kooperationsgruppen bewährt, in denen Vertreter von Jugendämtern, Jugendhilfeeinrichtungen und der Kinder- und Jugendpsychiatrie zusammenarbeiten. Für Streitfälle, die in den regionalen Kooperationsgruppen nicht gelöst werden können, hat das Landesjugendamt Rheinland eine sogenannte 'Vermittlungsstelle' eingerichtet, die mit Vertretern der Kinder- und Jugendpsychiatrie und der Jugendhilfe besetzt ist und die meist erfolgreich versucht, strittige Zuständigkeitsfragen einvernehmlich zu klären. Damit ist es im Rheinland gelungen, die Mehrzahl der Streitfälle ohne Einschaltung von Gerichten zu lösen.

Durch die institutionalisierten Formen der Kooperation ist es im Laufe der Jahre gelungen, bei sehr schwierig verlaufenen Einzelfällen wechselseitige Schuldzuweisungen zwischen Jugendämtern, Jugendhilfeeinrichtungen und Kinder- und Jugendpsychiatrie zu vermeiden und sich bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben gegenseitig zu unterstützen.

Trotzdem muss nach den Erfahrungen von Dr. Rotthaus konstatiert werden, dass die Zahl der Fälle, die trotz intensiver Bemühungen der konsultierten Fachkräfte scheitern, zunehmen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass häufig aus finanziellen Gründen die aus fachlicher Sicht für richtig erachtete Hilfe nicht rechtzeitig gewährt wird, weil zuerst kostengünstigere Angebote erprobt werden, die dann allerdings häufig scheitern.

Problemgruppen, für die Jugendhilfe und die Kinder- und Jugendpsychiatrie bisher zu wenig oder kaum geeignete Leistungsangebote vorhalten, sind:

- Kinder von psychisch kranken Eltern,
- jugendliche Sexualstraftäter,
- suchtabhängige Kinder und Jugendliche.

Für diese Zielgruppen müssen in Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie geeignete Angebote entwickelt und bereitgestellt werden.

4.) Der Behindertenbeauftragte Karl-Hermann Haack stellte zu Beginn seiner Ausführungen fest, dass sich die „Rot-Grüne Bundesregierung“ im Bereich der Behindertenpolitik große Ziele gesetzt hat, von denen in den letzten Jahren einige, aber längst nicht alle, umgesetzt werden konnten. Zu diesen Zielen gehört ein Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik, weg von der Bevormundung behinderter Menschen, hin zu ihrer

Aktivierung. Dies beinhaltet eine aktive Beteiligung der behinderten Menschen an allen sie betreffenden Entscheidungen von Leistungsträgern und Leistungsanbietern. Für die Anbieter von Leistungen für Menschen mit einer Behinderung muss das Prinzip gelten: „Die Dienstleistung folgt den Menschen und nicht umgekehrt, der Mensch folgt der Dienstleistung.“

Bezogen auf die nach wie vor bestehende Aufteilung der Zuständigkeit der Jugendhilfe für junge Menschen mit einer seelischen Behinderung und der Sozialhilfe für junge Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung stellte Herr Haack fest, dass diese Trennung äußerst kontraproduktiv ist und dringend überwunden werden muss. Die vom Behindertenbeauftragten zusammen mit der Koalitions-Arbeitsgruppe Behinderung durchgeführten Expertenanhörungen zu diesem Thema haben ergeben, dass unter den Experten eine weitgehende Einigung darüber besteht, dass diese Zuständigkeitsaufteilung überwunden werden muss. Dabei stellt sich dann allerdings die Frage, bei welchem Leistungsträger die Zuständigkeit für junge Menschen mit einer Behinderung zusammengeführt werden sollte. Nach Abwägen aller Argumente plädiert Herr Haack eindeutig für die Jugendhilfe und zwar mit folgenden Argumenten:

- Behinderte Kinder und Jugendliche sind in erster Linie Kinder und Jugendliche, die einen erzieherischen Bedarf haben, der in vielen Fällen von den Eltern allein nicht erfüllt werden kann. Für die Unterstützung von Eltern bei Erziehungsfragen ist die Jugendhilfe der erste Ansprechpartner.
- Die Jugendhilfe hat den Auftrag, Eltern bei der sozialen Integration ihrer Kinder zu unterstützen, wobei eine Eingliederung in Regelangebote vorrangig angestrebt werden sollte.
- Die Jugendhilfe verfügt über ein sehr differenziertes und qualitativ hochwertiges Leistungsangebot, das gerade auch den Bedarfslagen von jungen Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen kann.
- Mit dem Hilfeplan nach § 36 SGB VIII verfügt die Jugendhilfe über ein Planungs- und Steuerungsinstrument, das im Einzelfall sicherstellt, dass bei der Ausgestaltung der jeweiligen Hilfe nicht nur die jungen Menschen selbst und ihre Erziehungsberechtigten aktiv einbezogen werden, sondern auch alle Leistungsbereiche außerhalb der Jugendhilfe, vor allem die Schule und die Kinder- und Jugendpsychiatrie und bei älteren Jugendlichen oder jungen Erwachsenen die Arbeitsverwaltung.

Alle diese Argumente sprechen nach Ansicht des Bundesbehindertenbeauftragten dafür, die Zuständigkeit für alle jungen Menschen mit einer Behinderung bei der Jugendhilfe anzusiedeln.

Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse:

In der abschließenden Diskussion waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forum 4 einig, dass die Zeit reif ist für die gesetzliche Realisierung der „Großen Lösung“, also die Zusammenführung der Zuständigkeit für alle Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung bei der Jugendhilfe. Dabei wurde der Einschätzung des Bundesbehindertenbeauftragten zugestimmt, dass die Jugendhilfe mit dem Hilfeplan nach § 36 SGB VIII über ein erprobtes und geeignetes Instrument für die Ausgestaltung und Steuerung eines komplexen Hilfeprozesses und Leistungsangebotes verfügt, das den sehr unterschiedlichen Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung oder Mehrfachbehinderung gerecht werden kann.

Die in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage nach einer Altersbegrenzung bei der Zuständigkeit der Jugendhilfe für behinderte junge Menschen wurde dahingehend beantwortet, dass die Jugendhilfe grundsätzlich für alle Leistungen für junge Menschen mit einer Behinderung bis zu deren 18. Lebensjahr zuständig sein sollte. Vor dem 18. Lebensjahr begonnene Hilfen sollten über diese Altersgrenze hinaus, längstens bis zum 21. Lebensjahr fortgesetzt werden können, wenn absehbar ist, dass die soziale Integration des betreffenden jungen Menschen in diesem Zeitraum abgeschlossen werden kann. Für junge Menschen, die nach ihrem 18. Geburtstag in eine akute Krisensituation geraten und für einen befristeten Zeitraum eine Eingliederungshilfe benötigen oder junge Volljährige, die nach einem Aufenthalt in einer Klinik oder im Strafvollzug oder in einer Sucht- bzw. Drogeneinrichtung für einen begrenzten Zeitraum zu ihrer sozialen Integration eine erzieherische Integrationshilfe benötigen, sollte ebenfalls die Jugendhilfe zuständig sein.

In den Fällen, in denen mit oder nach dem 18. Geburtstag ein Zuständigkeitswechsel von der Jugendhilfe zur Sozialhilfe eintritt, sollte gewährleistet werden, dass bei Bedarf ein Verbleib des betreffenden jungen Menschen in der Einrichtung, die bisher die Eingliederungshilfe erbracht hat, trotz Kostenträgerwechsel möglich ist.

Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik? Ein Streitgespräch zwischen Fachexperten

Moderation: TISSY BRUNS

Leitende Redakteurin beim Berliner Tagesspiegel

Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner:

RAINER KRÖGER

*Vorsitzender der AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V., Hannover,
Vorstand, Diakonieverbund Schweicheln e.V., Hiddenhausen*

ANNE LÜTKES

*Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen
Landtag, Kiel*

PROF. DR. UTA MEIER-GRÄWE

*Professorin für Wirtschaftslehre des Privathaushaltes und Familienwissenschaften,
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung,
Justus-Liebig-Universität Gießen*

PROF. DR. THOMAS RAUSCHENBACH

Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V., München

DR. MANFRED WIENAND

*Beigeordneter für Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit und Recht,
Deutscher Städtetag, Köln*

Tissy Bruns: Meine Damen und Herren, ich freue mich, Sie noch so zahlreich zu der letzten Runde nach zwei sehr arbeitsreichen Tagen begrüßen zu können. Ich fange mal entgegen allen Höflichkeitsregeln mit der Vorstellung meiner eigenen Person an, ich moderiere diese Veranstaltung, Tissy Bruns heiße ich, ich bin Journalistin und Leiterin der Parlamentsredaktion des Tagesspiegels, der in Berlin erscheint. Ich hatte schon einmal die Ehre und es war für mich ein großes Bildungserlebnis, eine große Debatte, an der vielleicht auch einige der hier Anwesenden beteiligt waren, über die Föderalismusreform bei Ihrem Themenbereich zu führen, die mich nachhaltig beeindruckt hat. Ich habe sehr viel gelernt, vor allem, dass wir politischen Journalisten diese Diskussion in einer Abgehobenheit von der Wirklichkeit geführt haben, die mich doch ein ganz klein wenig beschämt hat.

Aber jetzt darf ich vorstellen, wer mit uns diskutieren wird: Frau Professor Uta Meier-Gräwe, Professorin für Wirtschaftslehre, Privathaushalt und Familienwissenschaften in Gießen, neben ihr begrüße ich Dr. Wienand vom Deutschen Städtetag. Prof. Thomas Rauschenbach ist Direktor des Deutschen Jugendinstituts in München. An seiner Seite sitzt Frau Anne Lütkes, Ex-Ministerin in Schleswig-Holstein, jetzt Vorsitzende der Landtagsfraktion der Grünen im Kieler Landtag. Und ich begrüße Rainer Kröger, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe.

Wir wollen diese Stunde konzentriert nutzen und versuchen, die Beiträge und Diskussionen der letzten zwei Tage, zu verdichten, was immer auch heißt, dass wir es etwas ver-

einfachen und vergrößern, aber da Sie alle die Expertentiefe gewonnen oder noch vertieft haben, soll das kein Schaden sein. Ich möchte mit einer kleinen analytischen Runde beginnen, die unsere Frage beleuchtet: „Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik?“. Frau Prof. Meier-Gräwe war so freundlich, den Aufschlag zu machen und ich möchte Sie fragen, was aus Ihrer Sicht als Wissenschaftlerin, die sich mit Familien, Privathaushalten, Kindern und Jugendlichen beschäftigt, die wichtigsten Fragen sind, vor denen Kinder und Jugendliche heute stehen.

Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, *Professorin für Wirtschaftslehre des Privathaushaltes und Familienwissenschaften, Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung, Justus-Liebig-Universität Gießen*: Für mich war an der bisherigen Diskussion sehr spannend – und das hat eine Steilvorlage für meinen Fokus in dieser Podiumsdiskussion geliefert –, als Herr Haller sagte, Kinder- und Jugendhilfe reagiere auf bestimmte Lebenslagen, und es kam dann der Einwand aus dem Publikum, dass es doch nicht einfach Aufgabe der Jugendhilfe sei zu reagieren, sondern die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen aktiv zu gestalten. Das ist aus der Perspektive der Wissenschaft ein wichtiger Ausgangsbefund: Die Lebenslagen von Kindern- und Jugendlichen in unserer Gesellschaft unter Einschluss der Kinder mit Migrationshintergrund verändern sich rasant und sind durch eine zunehmende Polarisierung gekennzeichnet. Und um die differenzierte, zielgruppenbezogene Gestaltung der Lebensverhältnisse geht es in der Kinder- und Jugendhilfe; nicht nur um Interventionsmaßnahmen bei Kindeswohlgefährdung, bei aller Bedeutung, die dieser Part auch in Zukunft ganz ohne Zweifel spielen wird. Kinder- und Jugendhilfe muss sich meines Erachtens aber auch fragen, ob es vom konzeptionellen Zugang her ausreicht zu sagen, für uns geht es um das Kindeswohl. Mir scheint, die Kontextgebundenheit der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen, also ihr familiales und soziales Umfeld müsste konzeptionell wie strategisch eine viel größere Rolle spielen als bisher.

Ich bin der Auffassung, dass wir einen großen, bisher völlig unbefriedigten Handlungsbedarf im Bereich der Prävention haben. Dieser Bedarf wird bisher weder von der Kinder- und Jugendhilfe noch von anderen Hilfesystemen angemessen bearbeitet. Vor allem fehlt es im Bereich der Prävention an stimmigen und vernetzten Umsetzungspraktiken. Ich will das vor dem Hintergrund meiner Forschungsbefunde hier ganz kurz skizzieren. Wir haben in den letzten Jahren in Gießen eine große Armutsstudie durchgeführt und festgestellt, dass Kinder- und Jugendhilfe und -Hilfeplanung immer dann gut funktionieren, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen ist“. Sobald es sich allerdings um familiäre Konstellationen handelt, wo Eltern und Kinder durchaus über bestimmte Ressourcen verfügten und lediglich lebensphasenspezifische, oft nur punktuelle Unterstützung benötigen, in die man ihre Ressourcen intelligent einbindet, wurden ihnen entweder gänzlich unangemessene Hilfen offeriert oder aber die Hilfesysteme zogen sich vollständig zurück, oft mit der Begründung, es bestehe kein Handlungsbedarf, weil die Kinder im Sinne des KJHG nicht „auffällig“ seien.

Ich will das an einem Beispiel verdeutlichen: Eine allein erziehende, berufstätige Mutter mit einer fragilen eigenen Schul- und Ausbildungskarriere hat einen Sohn, der in der Schule den Pausenclown spielt, schlechte Noten hat und sich weigert, anstehende Hausaufgaben zu erledigen. Sie kommt mit ihrem Kind eigentlich schon lange Zeit nicht klar. Aber erst, nachdem der Junge beim Klauen erwischt wird, erhält die Mutter

für ihr Kind ein Gesprächsangebot beim schulpsychologischen Dienst und eine Hausaufgabenhilfe. Die Philosophie der Hausaufgabenhilfe lautet nun aber: „Wir greifen lediglich dann ein, wenn das Kind sich an uns wendet und um Hilfe bittet“, was dieses Kind aufgrund seiner problematischen Schulkarriere natürlich nicht tut. Der Junge sitzt die Stunden am Nachmittag ab, ohne seine Hausaufgaben zu machen. Offensichtlich sind beide Angebote nicht miteinander vernetzt, denn die psychologische Beratung wird bald unter Hinweis darauf beendet, dass sich der Junge einsichtig und umgänglich zeigt. An der schwierigen Gesamtsituation ändert sich in Anbetracht der fehlenden Passgenauigkeit der beiden Hilfen schlichtweg gar nichts – eine Fehlinvestition auf der ganzen Linie.

Ein anderer Fall: Eine junge Akademikerin, Mutter von zwei Kindern wendet sich Hilfe suchend an das Jugendamt. Ihre beiden, neu geborenen Mädchen – Zwillinge – sind an einer Ernährungsstörung erkrankt, die auch die Ärzte ratlos macht. Die Kinder sehen ziemlich verhungert aus, das Angebot der Mitarbeiterin des Jugendamtes an die junge Frau lautet, die Kinder doch in eine Pflegefamilie zu geben. Diese Frau kommt natürlich kein zweites Mal.

Die Kinder- und Jugendhilfe – wie andere Hilfesysteme auch – muss sich von ihrem Selbstverständnis her und der Selbstreflexion der Angebote immer wieder fragen, ob das jeweils die richtigen Angebote für unterschiedliche Zielgruppen sind. Das scheint mir ein ganz wichtiger Punkt zu sein, zumal ja gerade eine der Prämissen der Kinder- und Jugendhilfe ist, Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, an Ressourcen anzusetzen und nicht an Defiziten. Wir haben in unseren Forschungen vielfach genau das Gegenteil festgestellt. Das scheint mir dringend veränderungsbedürftig zu sein.

Ein zweiter Punkt, der auch im Sinne der Prävention als soziales Frühwarnsystem ins Gewicht fällt, wurde bereits gestern im Forum 1 angesprochen. Das Tagesbetreuungs- ausbaugesetz (TAG) hat eine doppelte Zielstellung zu verfolgen. Wer mich kennt, weiß, dass ich mich immer für die Realisierung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als einer Zielstellung des TAG stark gemacht habe, aber gleichrangig betrifft eine zweite Zielsetzung den Bildungsauftrag: „Bildung von Anfang an“ und zwar für alle Kinder. Das Problem liegt in Folgendem: Wenn nun vorrangig die Kinder von Eltern mit Betreuungsplätzen versorgt werden sollen, die erwerbstätig sind, was passiert dann mit Kindern, deren Eltern nicht erwerbstätig sind, was passiert mit denen im Sinne ihrer Frühförderung? In der Regel geschieht viel zu wenig, oft gar nichts. Wir wissen aus der AWO-Studie, dass fast die Hälfte aller Kinder mit Mehrfachbenachteiligungen bis zum Eintritt ins Schulalter keinerlei Frühförderung jenseits der Kindertagesstätte erfahren haben, die sie besuchen. Ich finde, dass dieser Befund höchst alarmierend ist. Das sind Fragen, mit denen sich Kinder- und Jugendhilfe wirklich dringend auseinandersetzen muss. Es gilt, zielgenaue und vernetzte Hilfen zu entwickeln und einzusetzen, die den veränderten Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in ihrem familialen Kontext Rechnung tragen und sie auch wirklich erreichen. „Case Management“, Hilfeplanung müssten meines Erachtens sehr viel stärker im Sinne der systematischen Armutsprävention erfolgen und nicht nur im Sinne der Armutsintervention.

Tissy Bruns: Vielen Dank. Wir legen mindestens zwei Begriffe aus diesem Vortrag ins Gedankendepot: Prävention, Angemessenheit und Frühförderung. Ich möchte jetzt ei-

nen kleinen Sprung in die politische Arena machen und würde nacheinander gern Frau Lütkes und Herrn Wienand aufrufen, die eine als Landespolitikerin, die stark an der Föderalismuskommission teilgenommen hat und Herrn Wienand als Städtetagsvertreter und ich habe an beide die schlichte Frage: „Wer steuert, wer sollte steuern?“

Anne Lütkes, *Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Schleswig-Holstein, Kiel*: Ich war als Landesministerin für Justiz und Jugend in der Föderalismuskommission Vertreterin von Schleswig-Holstein und habe deshalb jugendpolitisch zu der Frage der Steuerung die klare Position: Die Rahmenbedingungen hat der Bund zu setzen. Jegliche Versuche, das auf die Länder zu verteilen, § 74, Abs. 1, Ziffer 7 GG zu verändern, sind abzulehnen. Die Möglichkeit des Bundes, ein Bundesgesetz zur Sicherung der Rahmenbedingungen für das Kindeswohl an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen orientierten Kinder- und Jugendhilfe zu setzen, darf nicht beschnitten werden. Ich sage das deshalb auch heute hier, weil ich der Meinung bin, auch wenn die Föderalismuskommission gegenwärtig nicht richtig existent ist, die Gefahr ist nicht vorüber. Es ist „noch einmal gut gegangen“, aber aus meinen Erfahrungen in der Föderalismusreformdebatte – unmittelbar – fordere ich Sie als die Fachleute auf, nicht nachzulassen und wachsam zu sein, denn eine Wegnahme dieser Kompetenz vom Bund ist eine Gefahr für die Garantie, gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Kinder und Jugendlichen in der ganzen Bundesrepublik, ich möchte jetzt nicht sagen, europaweit.

Ich habe in der Diskussion heute morgen wiederum gehört, dass wir immer das Problem der bundesrechtlichen Vorgaben und das Problem der landesrechtlichen Ausführung und deren praktische Umsetzung in der kommunalen Praxis haben, auf die Bezug genommen wird, und Sie diejenigen sind, die es leben müssen. Da wir wissen, wie schwer dieses „Leben“ ist, um Kinder und Jugendliche in all ihren Rechten und Bedürfnissen wirklich ernst nehmen zu können, ist es unabdingbar, dass die vorgegebenen Standards über Bundesrecht erhalten bleiben. Aber, erlauben Sie mir eine Klammer, man darf es auch nicht übertreiben. Das klang eben heute Morgen in den Berichten an, manchmal scheint es mir, ist ein bundesrechtlicher Schritt zuviel gewollt, zu viel konkretisierende Einzelregelungen. Darum darf es in der kinder- und jugendpolitischen Situation nicht gehen, sondern darum, die Grundbedingungen zu erhalten. Nächster Schritt wäre dann, das Notwendige für die Steuerung zu regeln. Man kann es drehen und wenden, es geht immer ums Geld, immer um die fiskalische Steuerung bei den Bedürfnissen. Den § 74I Ziffer 7 Grundgesetz zu ändern, ist von Bayern mit erschreckender Deutlichkeit angekündigt worden, um dann an den Standards zu sparen. Nicht, um sie qualitativ weiterzuentwickeln, sondern um daran zu sparen. Deshalb mein Petitum, jeder Landeshaushalt, jeder kommunale Haushalt, muss den Kinder- und Jugendhaushalt schützen. Ich weiß, das ist eine Vision, aber man sollte sie nicht vergessen.

Tissy Bruns: Vielen Dank! Herr Wienand, bitte!

Dr. Manfred Wienand, *Beigeordneter für Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit und Recht, Deutscher Städtetag, Köln*: Wir sind jetzt zugleich auf der Bundesebene als Deutscher Städtetag sowie auf der Landesebene als Städtetag Nordrhein-Westfalen tätig und ich denke, dass der Begriff der Steuerung – je nach Bezugsebene und je nach Sachbereich – viel zu undifferenziert verwendet wird. Frau Lütkes sprach eben von „fiskali-

scher Steuerung“, die letztlich ausschlaggebend sei. Unterscheide ich dagegen zwischen normativer und nichtnormativer Steuerung, dann kann ich die These wagen, wenn man Kinder- und Jugendhilfe als ein Dienstleistungssystem begreift, dann ist dieses Dienstleistungssystem unter Umständen normativ übersteuert oder teilweise fehlgesteuert, was fiskalische Folgen hat. Die Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben mit nicht normativen Instrumenten wird überdies möglicherweise völlig unterschätzt.

AnschlussThese: Die eigentlichen Aufgaben, jedenfalls der nicht-normativen Steuerung, liegen im kommunalen Bereich, es kann auch gar nicht anders gehen. Die normativen Rahmenbedingungen, da unterstütze ich Frau Lütkes, muss der Bund oder das Land setzen. Wenn ich das in ein Bild füge, also etwa das Steuern eines Autos, dann setzt dies voraus, dass es überhaupt Straßen, Leitplanken, Kreuzungen, Ampeln und Verkehrszeichen gibt – das sind normative Rahmenbedingungen, auf die sich Bund und Land beschränken sollten. Wir möchten im kommunalen Bereich jedoch nicht, dass uns, die wir vor Ort am Lenker sitzen, ständig ins Steuer gegriffen wird oder Vorschriften – wie in der Fahrschule – gemacht werden, die für die Umsetzung und Realisierung nicht sachdienlich sind, die vielleicht in die richtige Richtung führen, aber diese wird ohnedies eingehalten, wenn es gleichsam gute Straßen gibt und Straßenverkehrsregeln, die einheitlich sein müssen. Fahren lassen muss man die Kommunen aber schon selber. Das meine ich mit der Unterscheidung von normativen Rahmenbedingungen und der operativen Steuerung. Auch die Infrastruktur gehört im Einzelnen zur nicht-normativen, zur operativen Ebene und sie muss von unten nach oben entwickelt werden, um zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen zu passen und anpassungsfähig zu bleiben. Eine zentral vorgegebene Infrastruktur ist meist träge und wenig anpassungsfähig.

Wer sollte also steuern? Ganz klare Antwort: Steuern in dem von mir bildlich umschriebenen, eigentlichen Sinne sollte derjenige, der vor Ort die Verantwortung trägt, natürlich innerhalb der von Bund und Land gesetzten normativen Regelungen! Zum Beispiel legt bei uns in Nordrhein-Westfalen das Land die Grundlagen für den Ausbau der Tagesbetreuung fest, da es sich auch finanziell stark engagiert. Die für die konkreten Lösungen vor Ort verantwortliche Kommune muss jedoch selbst bestimmen, selbst steuern können, wie sie den Anforderungen gerecht wird, und dafür müssen förderliche Rahmenbedingungen, sowohl vom Land und als auch vom Bund, gesetzt sein. Wenn meine These zutrifft, dass wir in der Bundesrepublik Deutschland wahrscheinlich normativ übersteuern und damit auch Fehlsteuerung in Kauf nehmen, dann könnte bei gleichem Ressourceneinsatz und weniger zentraler Steuerung das Dienstleistungssystem Kinderbetreuung auf ein dem neuesten internationalen Stand vergleichbares Niveau gebracht werden.

Tissy Bruns: Danke schön, ich darf das Stichwort einfach an Herrn Kröger weiterleiten: Dienstleistungssystem, das jeweils auf den neuesten Stand gebracht werden muss, wie beurteilen Sie denn den gegenwärtigen Stand? Eher düster, eher positiv oder etwas dazwischen ...?

Rainer Kröger, *Vorsitzender der AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V., Hannover, und Vorstand im Diakonieverbund Schweicheln e.V., Hiddenhausen:* Ich bin jetzt seit 23 Jahren in der Jugendhilfe tätig. Bereits damals, zu meinem Berufsanfang,

gab es die Diskussion, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse sich verschlechtern und dass die Kinder und Jugendlichen immer schwieriger werden. Wenn ich mich dieser Ansicht anschließen würde, dann würden wir jetzt in gesellschaftlich sehr, sehr schlechten Verhältnissen kleine Monster erziehen, die keiner mehr bändigen kann.

Das heißt: Gesellschaft verändert sich – und im Moment ziemlich heftig. Wir müssen uns in der Kinder- und Jugendhilfe und auch in anderen sozialen Sicherungssystemen darauf einstellen. Das ist manchmal sehr mühsam, aber notwendig. Ich halte das ewige Jammern und Klagen für wenig weiterführend. Wir müssen uns darauf einstellen, wie wir mit den neuen Bedingungen arbeiten. Das ist jetzt schön gesagt, das weiß ich. Die Konflikte liegen natürlich auf vielen ganz konkreten Ebenen, aber mir ist das schon wichtig: Der Grundkonflikt ist ein gesellschaftlicher, den wir miteinander führen, und der geht durch uns alle und damit auch durch die Politik.

Wir hatten ein Gespräch der Erziehungshilfeverbände mit Frau Ministerin Renate Schmidt. Dort sind wir gefragt worden, wie vielen Menschen im Bereich Hilfen zu Erziehung im stationären Bereich geholfen wird. Unsere Antwort lautete, circa 60 – 80.000 jungen Menschen wird geholfen. Die spontane Antwort war, das sei ja bundespolitisch eine zu vernachlässigende Größe. An dieser Haltung wird deutlich, dass wir uns in unserer Gesellschaft darüber einigen müssen, wie wir denn mit diesen eher schwierigen und eher teuren Hilfeangeboten umgehen.

Sie kennen die Diskussion in den Jugendhilfeausschüssen zum Bereich Hilfen zur Erziehung. Das fehlende Geld trifft uns in der Praxis ganz konkret, weil es natürlich in allen kommunalen Haushalten wenig Geld gibt und dieser Druck auf die Kolleginnen und Kollegen in den Jugendämtern weitergegeben wird und wir diesen Druck in den Einrichtungen natürlich spüren. Darin liegt Konfliktpotenzial, zumal wir häufig auf der fachlichen Ebene einer Meinung sind, die Kolleginnen im Amt aber einen enormen Druck spüren, dass sie manchmal eher keine weitere Hilfe anbieten obwohl es fachlich geboten wäre.

Die Stadt Berlin ist ein wunderschönes Beispiel: Berlin spart ja ganz drastisch, nach meiner Analyse sind die Beweggründe des Finanzsenators Herrn Sarrazin, über den Länderfinanzausgleich Geld zu bekommen. Um Geld für die Hauptstadt zu bekommen, muss er nachweisen, dass er ganz viel gespart hat. Das hört sich toll an, in der Praxis heißt das aber, dass 16jährige Jugendliche kaum noch gefördert werden. Wir hatten in unserer Einrichtung hier in Berlin 100 Plätze im Betreuten Wohnen und haben jetzt keinen mehr. Die spannende Frage wird sein, ob dieser Abbau von Förderung dazu führt, dass sich die Situation in Berlin ordnungspolitisch verändert. Es ist nicht schön für eine Hauptstadt, wenn die Jugendlichen am Bahnhof Zoo herumstehen und einen am Automaten nerven, weil sie kein Geld haben und sich keiner mehr um sie kümmert.

Tissy Bruns: Danke sehr. Der Direktor des Deutschen Jugendinstitutes hat die wunderbare Aufgabe zusammenzufassen. Ich darf aber in Anlehnung an das alte Adenauer-Wort, der in Bezug zur Rentenpolitik alle Probleme mit dem Satz erledigt hat: „Kinder haben sie doch alle“ – was damals auch stimmte –, den drastischsten Unterschied zu heute deutlich machen. Es ist eben so, dass längst nicht mehr alle Kinder bekommen.

Das ist ein unglaublicher gesellschaftlicher Wandel, der mit unserem Thema zu tun hat und mit den Konflikten, die sich darum ranken.

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, *Direktor des Deutschen Jugendinstituts e.V., München*: Erlauben Sie mir zunächst zu dem Adenauer-Zitat eine etwas flapsige Anmerkung: Offenbar ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen gar nicht so schwer zu realisieren, wie dies viele behaupten, sonst würde das Kriterium, Mutter von wenigstens fünf Kindern zu sein, um Familien-, Jugend- oder Bildungsministerin werden zu können, bei der CDU nicht zur heimlichen Einstellungsvoraussetzung. Erfüllt haben diese Voraussetzung – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – bereits Frau Stewens in Bayern, Frau van der Leyen in Niedersachsen und aktuell Frau Sommer in Nordrhein-Westfalen. Dies scheint doch ein lebendiger Beweis dafür zu sein, dass das mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf offenbar alles gar nicht so schwer ist. Zumindest, wenn man Ministerin wird. Vielleicht liegt ja gerade darin die Lösung aller Vereinbarkeitsprobleme.

Aber nun zum Thema. Wenn ich versuche, dieses einzukreisen, dann muss ich zunächst einmal feststellen, dass ich noch auf der Suche nach der eigentlichen Frage bin (Podiumsdiskussionen stehen in der permanenten Gefahr, dass man sich zu allem und jedem äußert). Mir ist noch nicht so ganz klar, wie grundsätzlich die Frage „wer steuert?“ in diesem Streitgespräch eigentlich angelegt ist. Die *Kinder- und Jugendhilfe vor Ort* ist für mich dabei nämlich eine ganz andere Sache als die gesamte bundesdeutsche Kinder- und Jugendhilfepolitik. Und zu allem Überfluss ist dann auch – gewissermaßen quer liegend dazu – die *empirische* Frage, wer steuert, ebenfalls etwas ganz Anderes als die *normative* Frage, wer steuern *soll*. Mir ist also noch nicht so ganz klar, auf welchem Glatteis ich mich gerade bewege.

Deshalb will ich diese doppelte Perspektive zum Ausgangspunkt machen. Aus meiner Sicht liegt die gegenwärtige Problematik der Kinder- und Jugendhilfe darin, dass sie sich – das hat auch die Tagung gezeigt – auf ganz konkrete Einzelthemen konzentrieren und gleichzeitig auch die großen Linien im Blick haben muss. Sonst verliert sie ihre politische Dynamik aus dem Auge. Es geht mithin nicht nur um die vielen wichtigen Einzelpunkte, sondern auch um die großen Linien. Und aus meiner Sicht muss man am Ende einer Veranstaltung eher wieder über die größeren Linien reden. Wenn ich demzufolge versuche, mir noch einmal klar zu machen, was die Frage heißt: „Wer steuert die Kinder- und Jugendhilfepolitik?“, dann ist mir das etwas zu technokratisch gefragt. Ich würde stattdessen lieber formulieren: „Wie ist das in der Kinder- und Jugendhilfepolitik mit dem Agieren und Reagieren?“.

Obwohl sich in der historischen Betrachtung in der Kinder- und Jugendhilfe unendlich viel verändert hat, hat sie sich dabei doch immer – das fällt auf – schwer getan, zum gestaltenden Akteur, zum *Subjekt* des Geschehens zu werden. Stattdessen war sie im politischen Feld häufig nur Reagierender, stand meistens im Schatten der großen Politik (wenngleich mit erstaunlichem Erfolg). Und auch heute geht es aus meiner Sicht im Kern immer noch darum: Ist die Kinder- und Jugendhilfe politisch und fachlich wirklich in der Lage, zum Agierenden in eigener Sache zu werden? Mir wird in Sachen Steuerung immer etwas zuviel auf das Recht geschieft, also auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz und auf Herrn Wiesner, als könne man auf diese Weise die Wunschwelt der Kin-

der- und Jugendhilfe zur Wirklichkeit werden lassen. Unstrittig sind Gesetze ein Instrument, die kurz nach ihrem Inkrafttreten eine Hilfe sein können. Je älter sie aber werden, umso zahnloser werden sie auch aus ganz prinzipiellen und strukturellen Gründen. Hätte es nur die Gesetze gegeben, dann wäre in dieser Republik in Sachen Kinder- und Jugendhilfe vermutlich herzlich wenig passiert. Hätte es die Gesetze aber nicht gegeben, dann hätten wir ganz sicher nicht die heutige Kinder- und Jugendhilfe. Sie ist mithin eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Wir müssen uns demnach klar machen, dass es um weitaus mehr und unterschiedliche Einflussfaktoren geht.

Hierzu kurz drei Punkte. *Erstens* lässt sich konstatieren, dass die Kinder- und Jugendhilfe einen enormen *Bedeutungszuwachs* in dieser Gesellschaft erfahren hat. Sie hat diese Aufwertung erfahren aus der Geschichte der alten Bundesrepublik heraus, sie hat sie paradoxerweise aber auch erfahren durch das Vermächtnis der DDR. Diesen Einfluss darf man nicht unterschätzen. Im Bereich der Kindertagesbetreuung ist ein großer Druck auf den Westen durch den erreichten Ausbau am Ende der DDR – das weltweit am besten ausgebaute Betreuungssystem – entstanden. Dadurch ist auch politisch enorm viel an Dynamik ausgelöst worden. Und nach dem Scheitern des ersten Versuchs, bereits 1990 im neuen KJHG den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu verankern, hat auch die Lage am Ende der DDR der neuen Bundesrepublik einen heftigen Schub verliehen, dass es in diesem Punkt weiter geht. Und die Entwicklung der letzten Jahre, etwa mit der Verabschiedung des Tagesbetreuungsbaugesetzes (TAG) ist ein weiteres Indiz in dieser Hinsicht.

Zweitens können wir aber nicht nur einen enormen *Bedeutungszuwachs* der Kinder- und Jugendhilfe in der Gesellschaft, in der Öffentlichkeit verzeichnen, sondern dahinter verbirgt sich auch ein *Aufgabenzuwachs*. Etwas zugespitzt formuliert – und darin liegt auch eine inhaltliche Idee, wohin es mit der Kinder- und Jugendhilfe gehen müsste – kann man formulieren: Die Kinder- und Jugendhilfe ist so etwas wie der *Lebensführungs- und Risiko-Experte für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen* geworden. In dieser Hinsicht gilt es, verstärkt Konturen zu gewinnen, zu realisieren, was das eigentlich heißt.

Und *drittens* sehe ich einen deutlichen *Gestaltungszuwachs*. Herr Wienand und ich haben vor kurzem beim Deutschen Städtetag gemeinsam öffentlich diskutiert. Dabei habe ich meine Sorge zum Ausdruck gebracht, dass ich in der Kinder- und Jugendhilfe eine wichtige Baustelle gegenwärtig vor allem von den Kommunen für dramatisch vernachlässigt und unterschätzt halte. Und zwar ist dies das Thema „Jugendhilfe und Schule“. Wir haben es hier mit einem Thema zu tun und eine Entwicklung vor uns liegen, bei der es im Kern darum geht, dass sich die Jugendhilfe gestaltend einmischt, und zwar so kräftig, dass sie nicht nur auf Freizeit, Betreuung und Problemfälle – bei einer Personalrelation von einer Erzieherin gegenüber zehn LehrerInnen – beschränkt wird, sprich: dass sie in Sachen Ganztagesangebote lediglich leidlich geduldet mitspielen darf, sondern dass sie auch an der grundlegenden Gestaltung der Ganztagschule mit ihrer ganzen Erfahrung und Kompetenz mitwirkt. Ich bin überzeugt, dass dies ein ganz wesentlicher weiterer Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sein wird, in dem eine neue, aktive Rolle auf sie zukommt, das heißt indem sie sich als aktiv Handelnder und nicht nur als Reagierender bewähren muss.

Unstrittig ist die Kinderbetreuung eine Domäne der Kinder- und Jugendhilfe, bei der es allenfalls noch Streit darüber geben kann, wie viel öffentliche gegenüber wie viel privater Erziehung sein soll beziehungsweise sein darf. Aber ich glaube, an dem Thema „Jugendhilfe und Schule“ wird sich zeigen, ob es der Kinder- und Jugendhilfe gelingt, dieses Gesamtverständnis von einem wichtigen, gesellschaftlich agierenden Akteur in Angriff zu nehmen; denn dann müsste sie im Fall der Ganztagschule einen wichtigen Part übernehmen. Bislang gelingt dies der Kinder- und Jugendhilfe in dieser Debatte jedoch überhaupt nicht. Da kann ich nur ein Plädoyer an die Kinder- und Jugendhilfe selbst richten. An dieser Frage wird sich meines Erachtens zeigen, wer wirklich steuert. Ich hätte mir, dies nur am Rande, auch gewünscht, dass der Gesetzgeber beim Thema „Jugendhilfe und Schule“ etwas offensiver und mutiger gewesen wäre. Aber vor lauter Abwehrkampf und Kleinformatigkeit in den Reformdebatten des KJHG hat dieses Thema noch keinen Eingang ins Gesetz gefunden (aber das kann noch kommen, da Herr Wiesner ja noch nicht so alt ist, dass er daran nicht noch weiter arbeiten könnte).

Eine Anmerkung zur *Föderalismusproblematik*, die Sie eben angesprochen haben. Ich finde, die Kinder- und Jugendhilfe muss in dieser Hinsicht überhaupt keine defensive Debatte führen. Im Gegenteil: Ich würde immer sagen, sie ist zwar vielleicht kein „Musterfall“, aber im Vergleich zu vielen anderen Gesetzesbereichen ein gelungenes Beispiel des Zusammenspiels der föderalen Ebenen und des Zusammenspiels von gesellschaftlichen Gruppen. Nennen Sie mir einen Bereich, wo das Zusammenspiel der Akteure und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger so gelingt, in einer Rahmengesetzgebung auf Bundesebene, in Ausführungsgesetzen auf Länderebene mit kommunaler Zuständigkeit sowie mit Organisationen und Strukturen auf örtlicher Ebene, zugleich mit Instrumenten der Jugendhilfeplanung und der starken Einbeziehung von freien Trägern. In vielen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe sind die freien Träger sogar die Hauptakteure, nicht die Kommunen als Gebietskörperschaften. Ich kenne keinen anderen Bereich, in dem das so ist. Vergleichen Sie daran gemessen einmal den Bereich der Schule, dann ist dieser Bereich mit seiner „einseitigen kultusministeriellen Länderzuständigkeit“ geradezu ein Paradebeispiel des 18. oder 19., nicht aber des 21. Jahrhunderts.

Wenn man sich das klar macht, finde ich es schon einigermaßen bemerkenswert, dass wir in punkto Jugendhilfe und Föderalismus eine eher rückwärtsgewandte Diskussion erleben. Dabei geht es doch im Kern und im Endeffekt nur um eine andere Aufteilung der finanziellen Aufwendungen bei der Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe und in diesem Punkt würde ich die Kommunen in ihrem Anliegen immer unterstützen. Die Vorsitzenden von Familien-, Kinder- und Jugendberichts- sowie Altenkommission haben deshalb zum Föderalismus auch eindeutig Stellung bezogen. Wir können nicht die Ländergrenzen, wir können auch nicht die Stadtmauern wieder hochziehen, sondern es geht um die Gestaltung von gemeinsamen Lebensräumen in Deutschland. Und hierbei handelt es sich eindeutig um eine bundeseinheitliche Rahmenaufgabe. Man wird im Detail immer darüber streiten, wie viel der Bund vorgeben und steuern soll beziehungsweise darf. Gleichwohl muss es für das Zusammenspiel in Sachen Bundeseinheitlichkeit ein klares und eindeutiges Votum im Interesse der Kinder und Jugendlichen, aber auch der Kinder- und Jugendhilfe geben.

Damit komme ich nochmals zu meiner Ausgangsfrage und zum Thema des Streitgesprächs zurück. Etwas ketzerisch würde ich sagen: Keiner steuert die Kinder- und Ju-

gendhilfe. Zumindest steuert sie keiner allein. Wer da die Fahne zu hoch hält und sagt, wir steuern, der steht in der Gefahr, sich zu überschätzen. So hat beispielsweise in Deutschland eine diffuse, kritische Öffentlichkeit vieles mit angestoßen und bewegt; nur so lässt sich etwa der Bedeutungszuwachs der Kinder- und Jugendhilfe plausibel erklären. Die engagierten Frauen in der Frauenbewegung, die mehr als zwanzig Jahre dafür gekämpft haben, dass etwas in Sachen Kinderbetreuung passiert, sind ein beredtes Beispiel dafür.

So hat sich unter dem Strich tatsächlich ganz vieles verändert, das heute in der Kinder- und Jugendhilfe selbstverständlich ist, aber in seiner Umsetzung keineswegs trivial war. Da unterschätzen wir die Dynamik der letzten Jahre. Vor diesem Hintergrund kann ich die Debatte um KICK und KEG eigentlich auch nur als hilflosen Versuch interpretieren, mit unterschiedlichen Mitteln und Wegen den Bedeutungszuwachs der Kinder- und Jugendhilfe zu begrenzen, da zunehmend deutlich geworden ist, dass diese mehr kostet als dies die Gründungsväter mal gedacht haben. Vorhin hat Herr Haller darauf hingewiesen, dass das Ganze in Zukunft noch teurer wird. Und er hat absolut Recht, da das Aufwachsen in dieser Gesellschaft zugleich wesentlich komplizierter geworden ist und wir deshalb weitere Orte des Aufwachsens und zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten benötigen. Unterdessen sucht die Politik den Täter, den Schuldigen, der immer mehr Kosten durch die Kinder- und Jugendhilfe verursacht, also den „Steuerer“, und versucht ihn dingfest zu machen, um dadurch die Ausgaben zu limitieren. Das wird aber nicht funktionieren, denn sie wird ihn nicht finden.

Tissy Bruns: Ich danke sehr. Frau Lütkes möchte gleich nachlegen.

Anne Lütkes: Ich bin überhaupt nicht der Ansicht, dass die Kinder- und Jugendhilfe „verhuscht“ daherkommen sollte oder einen Abwehrkampf subjektiv zu führen hat. Meiner Meinung nach ist es eine falsche Einschätzung der politischen Situation, wenn Sie den letzten Satz unter „ferner liefern“ abbuchen. Es sind politische Kräfte unterwegs, die meinen, die Steuerung über eine Änderung des Grundgesetzes in die Länder geben zu können und damit die von Ihnen sehr gut beschriebene hervorragende Arbeit und das beispielhafte Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen nicht nur zu hinterfragen und zu torpedieren, sondern dessen Grundlage zu zerschlagen. Deshalb kommt immer wieder gebetsmühlenartig dieser Hinweis auf die mögliche Grundgesetzänderung.

Eigentlich wollte ich Ihnen zustimmen, weil Sie gesagt haben, das Gesetz ist ein wenig kleinteilig und durch die Betonung der Betreuungsnotwendigkeit fallen möglicherweise die beiden anderen hervorragenden Aufgabengebiete der Kinder- und Jugendhilfe, Erziehung und Betreuung, ein wenig aus dem Blick. Das ist der Bereich, wo ganz Hervorragendes geleistet wird, wo, aus meinen in den letzten fünf Jahren gemachten Erfahrungen und Beobachtungen, die Kinder- und Jugendhilfe vor Ort in der Lage ist, sich selbst reflektiert weiter zu entwickeln und weitere moderne Formen des Arbeitens für und mit den Kindern entwickelt hat. Es gibt ein Projekt, was wir gemeinsam über mehrere Jahre gemacht haben, Schleswig-Holstein und Ihr Institut, eine Untersuchung, die sich intensiv mit der Praxis der Arbeit für und mit delinquenten Jugendlichen beschäftigte. Es zeigt wirklich beispielhaft, wie sich im Zusammenwirken der Akteure vor Ort nicht nur

die Jugendhilfe, sondern auch die Schule, die Gerichte, die Staatsanwaltschaft und die freien Träger dem Problemfeld mit ganz konkreten, sehr klaren Veränderungen für die Praxis genähert haben, beispielsweise der Erstellung eines Frühwarnsystems für einen ländlichen Kreis. Das ist für mich ein Zeichen, wenn Sie das Wort „Steuerung“ wieder aufnehmen wollen, wo gemeinsam die vor Ort Arbeitenden in der Lage sind, moderne Fortentwicklung und Qualitätssteigerungen zu erreichen, aber auch nur, wenn es nicht eine zusätzliche Belastung ist, die dazu führt, dass die Arbeit, die tagtäglichen Stunden überzogen werden und die finanzielle Basis dafür nicht da ist. In dem Sinne habe ich fiskalische Steuerung gemeint, durch den Einsatz der Mittel steuern Sie natürlich die Möglichkeiten der Jugendhilfe und da gilt es aufzupassen und andere Formen zu entwickeln.

Rainer Kröger: Ich habe eine Nachfrage: Was heißt es konkret, andere Formen zu entwickeln? Mir geht gerade durch den Kopf, dass Sie Recht haben, vor Ort entwickelt sich viel Gutes.

Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: Wir als Jugendhilfeeinrichtung arbeiten mit Jugendämtern zusammen und gehen in die Ganztagschulen. Die Finanzierung dieser Arbeit ist zurzeit noch nicht gesichert. Konkret bedeutet das, dass wir als Einrichtung ein betriebswirtschaftliches Minus machen werden. Inhaltlich ist die Arbeit wichtig und richtig aber sie wird nicht kostendeckend finanziert. Wir kennen das ja alle, es werden dann Landesprogramme angestoßen, die laufen vielleicht auch drei Jahre, danach fallen sie wieder in sich zusammen, weil es nicht gelungen ist, auf der kommunalen Ebene die Finanzierung hinzubekommen. Da frag ich Sie, Frau Lütkes: Was heißt nun, andere Formen müssen entwickelt werden? Vielleicht haben Sie ja Ideen dazu.

Anne Lütkes: Ich bitte um Entschuldigung für die etwas vage Formulierung, das kommt noch aus meiner Ministertätigkeit, wo ich immer die Position der Landesregierung vertreten musste, aber jetzt bin ich in der Opposition und kann ganz klar sagen: Ich meine, in der Föderalismuskommission ist aus meiner Sicht zu wenig über Konnexität als Grundprinzip im Grundgesetz diskutiert worden. Es gibt einige Landesverfassungen, die haben dieses Prinzip festgeschrieben, das heißt im Klartext, wer eine neue Aufgabe durch Gesetz wo auch immer begründet, der muss auch das Geld dafür bereit stellen. Wenn wir den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz oder aktuell die Veränderung bei den Betreuungsangeboten betrachten, dann muss ein solches Gesetz nicht nur den Spareffekt mitdiskutieren, sondern der Gesetzgeber muss ein Budget bereitstellen. Die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in das Grundgesetz ist in der Föderalismuskommission andiskutiert worden, aber dann im Versuch stecken geblieben. Sie ist aber überfällig.

Tissy Bruns: Ich würde gerne Ihre Stichworte, Frau Prof. Meier-Gräwe, auf die große Folie des enormen Bedeutungszuwachses legen, der uns ja, glaube ich, allen sehr wohl tut und auch nicht zu bestreiten ist. Wollen Sie in Ihre Stichworte von Prävention, Ressourcen, Nicht-Defizite und Frühförderung noch einmal einsteigen?

Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe: Ich würde gern an das Beispiel von Frau Lütkes anknüpfen. In dem Bereich, wo solche Modellversuche funktionieren, gibt es wirklich beispiel-

gebende Kooperationen. Aber auch Ihr eingebrachtes Beispiel liegt eigentlich wieder im Feld von Delinquenz und meine Position bleibt, dass es nach wie vor im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ein nicht angemessen bearbeitetes Feld der Prävention gibt. Das ist nicht nur in der Kinder- und Jugendhilfe nachweisbar, sondern selbstverständlich auch in vielen anderen Handlungsfeldern.

Da leider die Betriebswirtschaft zunehmend zur Leitwissenschaft von Vergabepolitik zu werden scheint, sollte man in diesem Zusammenhang solche Untersuchungen sehr viel stärker kommunizieren, auf die vorhin Frau Bütow Bezug genommen hat. Ein investierter Euro in Präventionsprogramme spart der Kommune mittel- und langfristig so und so viel. Man müsste sehr viel stärker eine Sensibilität für die Notwendigkeit von präventiv angelegten Hilfen entwickeln. Würden unsere Untersuchungen nicht so eindeutig auf den Vorrang von Intervention verweisen, würde ich diesen Punkt hier nicht so nachdrücklich unterstreichen. Wenn 0-3-jährige Kinder nicht erwerbstätiger Eltern aufgrund der mangelhaften kindbezogenen Infrastruktur vorerst nicht mit einem Betreuungsplatz versorgt werden können, was ich ja einsehen kann, dann stellt sich dennoch das Problem ihrer Frühförderung und ihrer Bildung von Anfang an. Wie und wo können diese Kinder erreicht werden? Die Kinder- und Jugendhilfe muss eine advokatorische Rolle gerade auch für diese Kinder übernehmen, wenn sie aus sozial benachteiligten Herkunftsverhältnissen kommen, und sich nachdrücklich in den gesellschaftspolitischen Diskurs um eine nachhaltige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik einmischen. Herr Kollege Rauschenbach hat absolut Recht: Im Moment wird die Bedeutung von Kindern und Jugendlichen für die Zukunft unserer Gesellschaft als sehr zentral angesehen und vielleicht hat auch die Kinder- und Jugendhilfe vor diesem Hintergrund bessere Chancen als jemals zuvor, in ihrer öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen wahrgenommen und gestärkt zu werden.

Tissy Bruns: Moderatoren dürfen ja dann und wann Wasser in den Wein gießen und das Wort von der advokatorischen Rolle kommt mir sehr gelegen. Ich will einfach mal das Bild wiedergeben, das eben durch eine schlichte Wahrnehmung entstanden ist, die ich jeden Tag in der Zeitungsredaktion habe und die mich immer wieder schmerzt. Es ist einfach so, dass die politische Öffentlichkeit, Politiker und Journalisten, sag ich jetzt pauschal, sehr, sehr weit weg sind von diesen Themen hier im Saal, die drei Tage lang diskutiert wurden. Ich weiß auch aus eigener Erfahrung, obwohl ich dem Wort von dem Bedeutungszuwachs so gerne zustimme, dass ich als Mutter eines Berliner Schülers in gewisser Weise hoffnungslos isoliert bin. Die Schule ist viel isolierter in der Gesellschaft, als sie das früher war. Als ich früher auf dem Dorf zur Schule gegangen bin, haben der Pfarrer und der Lehrer usw. alle zusammen gesessen. Mit diesem Contra möchte ich noch einmal Herrn Wienand, Herrn Rauschenbach, Herrn Kröger bitten, das Bild unter der Fragestellung, wie denn von hier aus, von den Leuten, die diese Arbeit machen, diese anwaltliche Rolle für Kinder und Jugendliche in der Gesellschaft besser ausgelebt werden kann, abzurunden.

Dr. Manfred Wienand: Ich bin mir bewusst, dass man in der Kürze der Zeit nur einige Stichworte aufgreifen kann. Ich glaube, ein wichtiges Stichwort ist „Kooperation“. Die advokatorische Funktion der Jugendhilfe ist meines Erachtens vor allem auch dadurch wahrzunehmen, dass sie die eigenen Grenzen überschreitet und Forderungen an andere Bereiche stellt.

Ich möchte ein Beispiel nennen für notwendige Kooperation, das den Grenzbereich von Kindergesundheit, Behinderung und Kinder- und Jugendhilfe betrifft, ein Thema, das dem Behindertenbeauftragten Karl-Hermann Haack am Herzen liegt. Wir haben versucht, Fakten, empirische Ergebnisse zu diesen Sachbereichen zusammenzutragen, und es war für uns erschreckend, dass trotz der Verpflichtung zu Schuleingangsuntersuchungen, trotz der Verpflichtungen zu Reihenuntersuchungen in den Kindertageseinrichtungen die beteiligten Profis keine Folgerungen aus dem Faktum gezogen haben, dass etwa ein Drittel der Kinder nach den ersten drei Vorsorgeuntersuchungen keinen Kinderarzt mehr gesehen haben, dass sich möglicherweise unerkannt Behinderungen entwickeln können, oft manifeste Behinderungen, die dazu führen, dass das Kind erhebliche Schwierigkeiten in allen Lebensphasen haben wird. Ich möchte damit nicht den Sinn der Reihenuntersuchungen in Frage stellen, die viel Geld kosten, aber manchmal einfach zu spät kommen oder zu lange den Blick auf Notwendiges verstellen. Man muss sich immer wieder selbst fragen, was es braucht, um notwendige Kooperationen anzustoßen, zum Beispiel zwischen Kinderkrippe, Beratungsstelle, niedergelassenem Kinderarzt und Gesundheitsamt. Es scheint ungeheuer schwierig zu sein, unter verschiedenen Fachbereichen und Institutionen zusammenzuarbeiten, die alle dem Kind helfen wollen und es dennoch nicht schaffen, die alltäglichen Erschwernisse hartnäckig beiseite zu räumen.

Es ist vielleicht ein weiterer Kooperationssektor als präventiver Bereich anzusprechen, der Bereich der Kriminalprävention. Auch hier müssen Partner kooperieren, die herkömmlich wenig miteinander zu tun hatten. Wenn man in einer Stadt kriminalpräventiv ansetzt, zum Beispiel im Hinblick darauf, wie ich überhaupt Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum schütze, dann geht dies quer zur Stadtentwicklungsplanung, zu Bebauungsplänen, zur Verantwortlichkeit für die soziale Infrastruktur, zur Partizipation Betroffener, auch der Profis der sozialen Arbeit und der Polizei. Wenn ich neue Baugebiete plane, müssen alle Beteiligten an den Tisch. Wie vermeide ich Angstzonen in der Stadt? Wie sichere ich einen Weg zur Kindertageseinrichtung oder zur Schule, so dass man in Ruhe die Kinder losschicken kann?

Weiteres Stichwort: Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Herr Rauschenbach hat auf unsere intensive Diskussion vor zwei Wochen bei der 100-Jahr-Feier des Deutschen Städtetages in Berlin hingewiesen. An diesem Kooperationsfeld lässt sich geradezu wie in einem Brennglas verdeutlichen, worunter die Beteiligten oft leiden, wo die unerledigten Hausaufgaben liegen. Wir haben eine asymmetrische Verantwortlichkeitsverteilung, was die Schule und was die Kinder- und Jugendhilfe angeht. Die Städte sind – als Schulverwaltungsträger, vereinfacht gesprochen –, für den Hausmeister zuständig, der die Schule öffnet und schließt. Für das, was dazwischen – in der Schule – geschieht, das Erzieherische, die Bildung, sind die Städte in der Regel nicht zuständig; zuständig sind die Länder. Demgegenüber haben die Städte als öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine umfassende Aufgabenverantwortung.

Wir diskutieren deshalb über die so genannte erweiterte Schulträgerschaft, wissend, dass die Qualität der Schule und ihres Umfeldes und vor allem die Schülerinnen und Schüler prägend für eine Stadt sein können. Um den drängenden, aktuellen Aufgaben wirklich gerecht zu werden, müssten Land und Stadt als gemeinsame Träger einer Schule sehr viel stärker als bisher in die gemeinsame Planung und Umsetzung von Zielen

eintreten. Bei aller Wertschätzung dessen, was zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen jetzt eingeleitet ist, aus fachlicher Sicht ist die so genannte offene Ganztagschule der rettende Versuch, Schule und Jugendhilfe additiv zusammenzubringen, auch Interessen der freien Träger zu wahren, damit diese weiter mit im Boot der Jugendhilfe bleiben – und nicht zuletzt Finanzen aus der Jugendhilfe auf die Schule „umzutopfen“. Die Kooperation leidet darunter, dass es kein pädagogisch einheitliches Ganztagschulkonzept gibt. Das Ganze ist vielleicht doch nur fiskalisch gesteuert. Frau Lütkes wies darauf hin. Woher bekommt man die Mittel, um ein Ganztagschulkonzept zu verwirklichen?

Wir sind auch im Städtetag der Auffassung, dass sich ein Ganztagschulkonzept als Bildungskonzept nicht auf die Grundschule beschränken darf, sondern dass es umfassender sein muss, zumindest den Bereich der Sekundarstufe 1 umschließt, und dass es auch damit zu tun hat, wie die Anschlussfähigkeit jeder Entwicklungs- und Bildungsphase, auch des vorschulischen Bereichs, des Bildungsauftrags der Tageseinrichtungen beim Übergang in die Schule gesichert wird.

Deshalb ist das Stichwort Kooperation so wichtig, der nicht immer konfliktfreie Dialog mit den Fachleuten der anderen Ressorts, mit ganz anderen Berufsgruppen, mit Eltern, Vertretern von Wirtschaft und Gewerbe, und dafür sind letztlich auch organisatorische Konsequenzen zu ziehen, auch im Zuschnitt der Dezernate in den Städten und Landkreisen, um einen solchen Kooperationsansatz nachhaltig zu fördern. Dass all diese Aufgaben nur vor Ort richtig zu erledigen sind und die Aufgabenträger eher unter Entscheidungen „am grünen Tisch der hohen Politik“ leiden – das liegt auf der Hand und deshalb sollten sie sich mehr einmischen.

Rainer Kröger: Sie sagten, der Bedeutungszuwachs erreicht Sie nicht. Das kann ich nachvollziehen. Das ist auch sicher selbstkritisch zu sehen. Wir müssen stärker darauf achten, dass wir in einer Mediengesellschaft leben, und wir müssen lernen, Gutes zu tun und auch darüber zu reden. Das ist richtig und wichtig. Es muss häufiger passieren, dass es nicht nur die Skandalisierung in der Presse und den Medien gibt, sondern eben auch die guten Beispiele. Da müssen wir selbst mehr tun. Wir müssen die Medien davon überzeugen, dass es lohnenswert ist, über unsere Arbeit zu berichten.

Durch die vielen sozialräumlichen Orientierungen in der Kinder- und Jugendhilfe werden andere gesellschaftliche Bereiche berührt. Es wird zunehmend auch Thema, mit Arbeitgebern zusammenzuarbeiten und in lokalen Bündnissen etwas zu tun. Das klappt in vielen Regionen schon sehr gut und wird von der Öffentlichkeit positiv wahrgenommen. Diesen Bedeutungszuwachs, den ich auch erlebe, müssen wir stärker nutzen. Es ist schön, dass wir in einer Branche arbeiten, in der wir stolz sagen können, wir kümmern uns um Kinder und Jugendliche. Das war lange Zeit nicht so in unserer Gesellschaft.

Tissy Bruns: Es ist fünf vor eins und ich muss jetzt die Frage stellen, was wir denn gelernt haben oder mitnehmen. Wenn ich zwei große Leitplanken nennen darf, dann ist die eine sicher der Bedeutungszuwachs, die andere ist unbestreitbar die Tatsache, die hier verschiedentlich genannt worden ist: Es wird fiskalisch gesteuert oder das Geld begrenzt. Letztlich wird es dann immer sehr konkret, wenn es ins Einzelne geht. In diesem Zwischenfeld sind viele sehr gute Vorschläge und Ideen gebracht worden, wie in diesem Spannungsfeld mit neuen Ideen, neuen Instrumenten, neuen Mitteln, zum Beispiel

Prävention, Frühförderung, auch neue Wege gegangen werden können. Jetzt werde ich Herrn Rauschenbach das letzte Wort geben und möchte noch einmal auf meine Frage zurückkommen, auf die Frage nach der anwaltschaftlichen Vertretung von Kindern und Jugendlichen in der politischen Öffentlichkeit.

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach: Wir müssen hierfür mit Blick auf die Zukunft aus meiner Sicht nur zwei Punkte ändern, allerdings zwei folgenreiche Punkte.

Punkt 1: Ich möchte noch einmal auf das Thema Medien zu sprechen kommen. Solange die Regel gilt, dass sich für die Politik die Wirklichkeit des tagtäglichen Lebens in den Medien abspielt beziehungsweise in den Medien gespiegelt wird, sind diese in zentraler Weise dafür verantwortlich, was die Politiker überhaupt noch über die Folgen ihres eigenen Handelns erfahren. Ich halte dies für ein gravierendes Problem, dass die PolitikerInnen oft ratlos in ihrer Zirkuskuppel sitzen und völlig vom Feed-Back-System der Medien abhängig geworden sind. Das heißt: Wenn diese sie gut beurteilen, dann ist die politische Welt, dann ist alles in Ordnung.

Dahinter verbirgt sich ein grundlegendes Dilemma. Mit Hilfe der Medien versucht die Politik, die Lebenswirklichkeit jenseits dieser Medienwirklichkeit ins Blickfeld zu rücken. Insoweit ist es eine fundamentale Aufgabe der Medien, dass sie das „wahre“ Leben draußen so sichtbar und fassbar macht, dass es die Politik wahrnehmen kann; und dass sie zugleich das politische Geschehen so aufbereitet, dass die Menschen diese Politik verstehen und beurteilen können. Ich glaube, die Entfremdung von der Politik hat sehr viel mit dieser Form der medial gefilterten Kunstwelt zu tun und die Politik gibt sich in Ermangelung anderer zuverlässiger Rückmeldsysteme mit einer guten Presseberichterstattung am nächsten Tag in den Medien zufrieden. Diese Funktionsweise sollte man nicht unterschätzen, sie ist ein ganz wesentlicher Bestandteil der politischen Medienkultur unserer Zeit. Würde man diese Spielregeln etwas verändern, wäre die Politik sofort genötigt, sich mal die Lebenswirklichkeit hinter dem Scheinwerferlicht der medialen Bühnen genauer anzuschauen. Es gibt immer wieder vereinzelt Politikerinnen und Politiker, die sich und anderen selbstkritisch eingestehen, manchmal gar nicht mehr in der Wirklichkeit anzukommen. Das ist im politischen Tagesgeschäft zugegebenermaßen auch schwierig, aber es ist von erheblicher Relevanz. Und hier sehe ich eine wesentliche Aufgabe der Medien und ihrer „Steuerungsfunktion“.

Punkt 2: Ich würde gern Herrn Wiesner und der Politik noch ein größeres Ei ins Nest legen und den Gedanken der Prävention noch einmal aufgreifen, weil er vom Grundsatz her richtig ist, allerdings zu kurz greift. Ich glaube, es geht nicht nur darum, zeitlich einfach früher anzufangen und schon lösen sich alle Probleme von alleine. Vielmehr geht es im Kern um etwas anderes. Dazu will ich nochmals an die PISA-Ergebnisse erinnern, weil diese durch die Tagespresse wohl allen geläufig sind. Wenn es Demokratien nicht gelingt, durch ihre Mechanismen und Mittel in einer Weise die Abhängigkeit des späteren Lebens von der sozialen Herkunft zu durchbrechen, dann ist das eines der beschämendsten Ergebnisse, die sich eine Demokratie leisten kann. Das muss eine politische Herausforderung ersten Ranges sein. Da geht es überhaupt nicht um Parteien, sondern um die Frage, wie schafft es eine moderne Gesellschaft, dass den Kindern ihre Zukunft nicht in die Wiege gelegt wird und damit ihr Lebensweg gewissermaßen schon ent-

schieden ist, bevor er überhaupt richtig los geht. Das ist eine Herausforderung an alle Akteure in diesem Bereich.

Wenn ich von diesem Punkt ausgehe und mir klarmache, die Kinder- und Jugendhilfe setzte sich in ihrer Geschichte seit jeher aus *Jugendfürsorge* und *Jugendpflege* zusammen, dann ist es wichtig, im Blick zu behalten, dass sie sich auch in Zukunft in diesem doppelten Verständnis definiert. Sie ist also für das *allgemeine und durchschnittliche Aufwachsen* von Kindern und Jugendlichen einerseits und sie ist gleichzeitig für die Risiko- und Problemlagen, für die benachteiligten jungen Menschen andererseits zuständig. Das eine ist nicht einfach durch das andere zu lösen. So gut demnach Prävention auch sein mag: Es wird auch weiterhin Risiko- und Problemlagen geben und die Kinder- und Jugendhilfe muss sich für beides zuständig erklären.

Wenn ich dies in die heutige politische Realität übersetze, dann müsste aus meiner Sicht der Kinder- und Jugendhilfe verfassungsrechtlich ein anderes Recht der Mitwirkung beim Aufwachsen von Kindern zugestanden werden, und zwar im Sinne einer Unterstützung der Familie und nicht gegen sie. Herr Wiesner weiß das alles viel besser als ich, da Anfang der 1990er Jahre in den Anfängen des KJHGs diese Debatte schon mal geführt wurde. Es ist heute immer weniger plausibel, warum die Schule ein eigenständiges Bildungsrecht hat, dies aber der Kinder- und Jugendhilfe nicht zugestanden wird. Ich bin überzeugt, dass wir in Deutschland eine neue Mischung aus Familie, Schule und Kinder- und Jugendhilfe finden und die damit einhergehende Debatte führen müssen. Nur so könnte das Zusammenspiel von Bildung, Betreuung und Erziehung angemessen aufgegriffen und die Frage beantwortet werden: Wie gelingt es eigentlich am besten in der modernen Gesellschaft, das Aufwachsen von Kindern unter Kenntnis der jeweiligen Lebenslage bestmöglich so zu organisieren, dass nicht am Anfang nur ein bisschen Betreuung, im Kindergarten ein bisschen Erziehung und in der Schule dann erst der „Ernst des Lebens“ und die Bildung beginnt? Denn, von Anfang an geht es um das Zusammenspiel von Bildung, Betreuung und Erziehung, geht es darum, das Zusammenspiel von privater und öffentlicher Erziehung so zu organisieren, dass dies zum Wohle des aufwachsenden Kindes geschieht. Und dazu werden wir eines Tages auch eine neue rechtliche Debatte führen müssen.

Tissy Bruns: Herr Rauschenbach hat mit seinem letzten Beitrag ein großes Thema angeschnitten, das noch sehr viel Diskussionsbedarf hat. Die Antwort ist wohl noch nicht endgültig gegeben, aber dass dieses Thema diskussionswürdig ist, das ist für unsere Veranstalter schon die nächste Herausforderung. Wir haben kurz und bündig diskutiert, ich hoffe, dass alle etwas mitnehmen. Ich darf mich bei unseren Podiumsteilnehmern sehr herzlich bedanken.

Literaturhinweise

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe -AGJ-, Berlin (Hrsg.)

Sozialgesetzbuch VIII: Arbeitshilfe zur Novellierung.

Berlin (2005); 184 S.; ISBN 3-922975-78-X

Arbeitshilfe (der Kommunalen Spitzenverbände und Landesjugendämter in NRW) zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) - Auslegung und Umsetzung; Bedarfsplanung

In: Jugendhilfe aktuell, Münster: Landschaftsverband Westfalen-Lippe,

Landesjugendamt; 2 (2005); Nr. 2; S. 7-13

Beneke, Doris

Ausbau der Kinderbetreuung durch Tagespflege - Chance oder Risiko?

Anmerkungen zum aktuellen Gesetzentwurf der Bundesregierung.

In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik TPS, Seelze: Kallmeyer (2004);

Nr. 9/10; S. 94-95

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin/Bonn

Verordnung zur Festsetzung der Kostenbeiträge für Leistungen und vorläufige Maßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe (Kostenbeitragsverordnung - KostenbeitragsV).

In: Bundesrat. Drucksache v. 23.08.2005, Nr. 648/05 (neu), Berlin (2005); 15 S.

Deutsches Jugendinstitut -DJI-, München (Hrsg.)

Diller, Angelika; Jurczyk, Karin; Rauschenbach, Thomas (Hrsg.)

Tagespflege zwischen Markt und Familie. Neue Herausforderungen und Perspektiven.

München: DJI-Verl. (2005); 208 S.; ISBN 3-87966-432-3

Eichhorn, Maria

Kinder- und Jugendpolitik.

In: Unsere Jugend, München: Reinhardt; 57 (2005); Nr. 10; S. 407-411

FH Kehl (Hrsg.)

Kunkel, Peter-Christian; Haas, Gerhard

Die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in der Neufassung durch das KICK aus rechtlicher und medizinischer Sicht.

Kehl (2005); 15 S.; ISSN 0937-1982

Fieseler, Gerhard; Busch, Manfred

Änderungen der Jugendhilfe durch KICK. Ein Überblick zu den wesentlichen Änderungen.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 43 (2005); Nr. 5; S. 254-258

Fischer, Jörg; Lange, Jens

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) in der Diskussion. Eine Analyse zum Kinder- und Jugendhilferecht im Wandel.

In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, Hannover: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.; 15 (2004); Nr. 4; S. 430-433

Gerstein, Hartmut

Änderungen im SGB VIII durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Bundesanzeiger Verlag; 91 (2005); Nr. 7/8; S. 267-274

Goerdeler, Jochen

Der Bundesrat verabschiedet das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK).

In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, Hannover: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.; 16 (2005); Nr. 3; S. 315-319

Homfeldt, Jenny

„Große Lösung“, „kleine Lösung“, keine Lösung? Das Ringen um die fachliche Zuständigkeit für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche.

In: Sozial Extra, Wiesbaden: VS-Verl. f. Sozialwissenschaften; 29 (2005); Nr. 5; S. 42-45

Humme, Christel

KICK und TAG. Zwei Meilensteine zur zeitgemäßen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Unsere Jugend, München: Reinhardt; 57 (2005); Nr. 10; S. 402-406

Kunkel, Peter-Christian

§ 35a SGB VIII aus rechtlicher und rechtspolitischer Sicht.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (2005); Nr. 1; S. 28-36

Landua, Kerstin

„Wir krempeln gern die Ärmel auf, wenn uns nicht schon vorher das Hemd ausgezogen wird.“ Ein Tagungsbericht zur Umsetzung aktueller Gesetzesänderungen im SGB VIII.

In: Blickpunkt Jugendhilfe, Berlin: VPK - Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e.V.; 10 (2005); Nr. 4; S. 26-28

Lorenz, Heike

Individualpädagogische Maßnahmen im Ausland - von der Notwendigkeit, der Weite einen Raum (alternativ: einen Rahmen) zu geben.

In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, Hannover: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.; 15 (2004); Nr. 2; S. 188-190

Meysen, Thomas; Schindler, Gila

Ausbau der Kindertagesbetreuung. Ein Gesetz zwischen Einigkeit und Reizthema.

In: Das Jugendamt, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht; 77 (2004); Nr. 6/7; S. 277-289

Meysen, Thomas; Schindler, Gila

Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung: Hilfreiches Recht beim Helfen.

In: Das Jugendamt, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht; 77 (2004); Nr. 10; S. 449-466

Pflicht zum Ausschluss einer seelischen Behinderung bei Hilfen zur Erziehung im Ausland. (§ 36 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 SGB VIII neu. DIJuF-Rechtsgutachten vom 05.08.2005 – J 3.300 My.

In: Das Jugendamt, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht; 78 (2005); Nr. 9; S. 400

Schilling, Matthias

Kinderbetreuung für unter Dreijährige - Entwicklung und Bedarf.

In: Frühe Kindheit, Berlin: Deutsche Liga für das Kind; 7 (2004); Nr. 5; S. 40-43

Schilling, Matthias

Das TAG - nicht nur eine finanzielle Herausforderung für die Kommunen.

In: KomDat-Jugendhilfe, Dortmund: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik; 7 (2004); Nr. 2; S. 1-2

Schmid, Heike; Wiesner, Reinhard

Rechtsfragen der Kindertagespflege nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Bundesanzeiger Verlag; 91 (2005); Nr. 7/8; S. 274-282

Späth, Karl

Viele (Ver-)Änderungen aber nur geringe (Aus-)wirkungen! Das KICK ist beschlossen, was bedeutet das für die Kinder- und Jugendhilfe?

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband; (2005); Nr. 4; S. 261-266

Synopse zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG).

In: Das Jugendamt, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht; 78 (2005); Nr. 1; S. 8-12

Wiesner, Reinhardt; Schindler, Gila; Schmid, Heike

Das neue Kinder- und Jugendhilferecht. Einführung - Texte - Materialien.

Köln: Bundesanzeiger (2005); 350 S. inkl. CD-ROM; ISBN 3-89817-448-4

Wiesner, Reinhard

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz - KICK)

In: Forum Erziehungshilfen, Weinheim: Juventa; 11 (2005); Nr. 4, S. 245-249

Wiesner, Reinhard

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG).

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Bundesanzeiger; 91 (2004); Nr. 12
S. 441-452

In der Reihe „Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe“ bisher erschienene Titel

- 1. Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 30./31.3.1995. Berlin 1995
kostenlos im Internet verfügbar
- 2. Jugendhilfeplanung - ein wirksames Steuerungsinstrument der Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 18./19.5.1995. Berlin 1995
kostenlos im Internet verfügbar
- 3. Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle**
Dokumentation der Fachtagung am 28./29.8.1995. Berlin 1996
kostenlos im Internet verfügbar
- 4. Aufgaben, Kompetenzen, Strukturen und Arbeitsweisen von Jugendhilfeausschüssen**
Dokumentation der Fachtagung am 24./25.11.1995. Berlin 1996
kostenlos im Internet verfügbar
- 5. Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen im Wandel:
Neue Anforderungen an Jugendhilfe und Schule**
Dokumentation der Fachtagung am 26./27.1.1996. Berlin 1996
kostenlos im Internet verfügbar
- 7. Jugendarbeitslosigkeit - was tun?! Jugendhilfe und Sozialamt,
Arbeitsverwaltung und Wirtschaft als Partner bei der Sicherung
beruflicher Perspektiven junger Menschen**
Dokumentation der Fachtagung am 21./22.5.1996. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar
- 8. Verwaltungsmodernisierung - Standpunkte und Entwicklungen
in der Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 25./26.11.1996. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar
- 9. Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher
in die Jugendhilfe. Erfahrungen – Probleme – Entwicklungen**
Dokumentation des Workshops am 2.-4.9.1996. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar
- 10. Kinder-Leben in der Stadt**
Dokumentation der Fachtagung am 22./23.1.1997. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar
- 11. Flexibilisierung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung**
Dokumentation der Fachtagung am 18./19.10.1996. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar

- 12. Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe bei der Auseinandersetzung mit sexueller Gewalt gegen Kinder**
Dokumentation der Fachtagung am 6.-7.6.1997. Berlin 1998
kostenlos im Internet verfügbar
- 13. Jugendhilfeausschuss und kommunale Jugendpolitik**
Dokumentation der Fachtagung am 28.2./1.3.1997. Berlin 1998
kostenlos im Internet verfügbar
- 14. Die Reform des Kindschaftsrechts – Auswirkungen auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 12./13.12.1997. Berlin 1998
kostenlos im Internet verfügbar
- 15. Netzwerk Kriminalprävention – was kann Jugendhilfe leisten?**
Dokumentation der Fachtagung am 19./20.9.1997. Berlin 1998
kostenlos im Internet verfügbar
- 16. Die Beratung im Kontext von Scheidungs-, Sorgerechts- und Umgangsrechtsverfahren: Anforderungen an Strukturen und Formen der Kooperation von Familiengericht, Jugendhilfe und Anwaltschaft**
Dokumentation der Fachtagung am 24./25.9.1998. Berlin 1999
kostenlos im Internet verfügbar
- 17. ... und schuld ist im Ernstfall das Jugendamt. Probleme und Risiken sozialpädagogischer Entscheidungen bei Kindeswohlgefährdung zwischen fachlicher Notwendigkeit und strafrechtlicher Ahndung**
Dokumentation der Fachtagung am 16./17.11.1998
Berlin 1999, 110 S., DINA4, ISBN 3-931418-21-9
Preis: 7,00 Euro
- 18. Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? - Zur Zukunft des Zusammenwirkens von öffentlicher und freier Jugendhilfe**
Dokumentation des 1. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe 11./12.12.1998
Berlin 1999
kostenlos im Internet verfügbar
- 19. Hilfen von Anfang an. Unterstützung von Familien als interdisziplinäre Aufgabe**
Dokumentation der Fachtagung am 23./24.4.1999
Berlin 1999, 163 S., DINA4, ISBN 3-931418-22-7
Preis: 7,00 Euro
- 20. Was tun mit den Schwierig(st)en?**
Dokumentation der Fachtagung am 21./22.6.1999
Berlin 1999, 205 S., DINA4, ISBN 3-931418-23-5
Preis: 7,00 Euro
- 21. Lokale Agenda 21 – Gestaltungsmöglichkeiten für Jugendhilfe und Schule – Herausforderung für die Kommunalpolitik?**
Dokumentation der Fachtagung am 1./2.10.1999
Berlin 2000
kostenlos im Internet verfügbar

22. **Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt?**
Dokumentation des 2. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe 15.11.1999
Berlin 2000 kostenlos im Internet verfügbar
23. **Verantwortung, Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe zur Sicherung der Chancen junger Menschen auf Ausbildung und Arbeit**
Dokumentation des Workshops am 29./30.11.1999
Berlin 2000 kostenlos im Internet verfügbar
24. **Mitwirkung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – Hindernisse, Probleme, Erfolge**
Dokumentation des Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik und des VfK am 20.-22.3.2000
Berlin 2000, 127 Seiten, DIN A4, ISBN 3-931418-28-6 Preis: 7,00 Euro
25. **Die Reform des Kindschaftsrechts - eine Reform für Kinder?**
Dokumentation der Fachtagung am 12./13.5.2000
Berlin 2001 kostenlos im Internet verfügbar
26. **Rechtzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen im frühen Kindesalter und das angemessene Reagieren von Jugendhilfe und Medizin unter besonderer Berücksichtigung von Datenschutz und Schweigepflicht**
Dokumentation des Workshops am 30./31.3.2000,
Berlin 2001, 125 Seiten, DIN A4, ISBN 3-931418-27-8 Preis: 7,00 Euro
27. **Sozialarbeit im sozialen Raum**
Dokumentation der Fachtagung am 21./22.9.2000
Berlin 2001, 198 Seiten, DIN A4, ISBN 3-931418-30-8 Preis: 14,00 Euro
28. **Kindertagesbetreuung - eine Investition, die sich lohnt!**
Dokumentation des 3. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe am 20.11.2000
Berlin 2001 kostenlos im Internet verfügbar
29. **Pädagogische Konzepte in der Jugendsozialarbeit mit rechten Jugendlichen**
Dokumentation des Workshops am 8./9.3.2001
Berlin 2001 kostenlos im Internet verfügbar
30. **Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 30.11./1.12.2000
Berlin 2001, 191 Seiten, DIN A4, ISBN 3-931418-33-2 Preis: 14,00 Euro
31. **Auf dem Weg zur solidarischen Stadt - Kooperation von Stadtentwicklung und Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 10./11.5.2001
Berlin 2001 kostenlos im Internet verfügbar
32. **Mit Kindern und Jugendlichen verhandeln?! Partizipation im Jugendhilfekontext**
Dokumentation der Fachtagung am 20./21.9.2001
Berlin 2002, 202 S., DIN A4, ISBN 3-931418-35-9 Preis: 14,00 Euro

33. **Das Verhältnis von Sozialen Diensten und Amtsvormundschaft/
Amtspflegschaft im Jugendamt**
Dokumentation der Fachtagung am 11./12.10.2001
Berlin 2002 kostenlos im Internet verfügbar
34. **Die Verantwortung der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls**
Dokumentation der Fachtagung am 29./30.11.2001
Berlin 2002, 204 S., DIN A4, ISBN 3-931418-37-5 Preis: 14,00 Euro
35. **DAS ANDERE. Perspektiven der Jugendhilfe zum Umgang
mit kultureller Vielfalt**
Dokumentation der Fachtagung am 6./7.6.2002
Berlin 2003, 157 S., DIN A4, ISBN 3-931418-38-3 Preis: 14,00 Euro
36. **Erste Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungen nach
§§ 78a-g SGB VIII und die wirkungsorientierte Gestaltung von
Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen**
Dokumentation der Workshops am 8./9.4.2002 und 17./18.6.2002
Berlin 2003, 217 Seiten, ISBN 3-931418-39-1 Preis: 14,00 Euro
37. **Vorbildliche Strategien kommunaler Suchtprävention**
Dokumentation der Fachtagung am 10./11.10.2002
Berlin 2003, 215 S., DIN A4, ISBN 3-931418-40-5 Preis: 14,00 Euro
38. **Nicht nur *gut aufgehoben*. Kindertagesbetreuung als
zukunftsorientierte Dienstleistung**
Dokumentation der Fachtagung am 17./18.10.2002
Berlin 2003, 176 S. DIN A4, ISBN 3-931418-41-3 Preis: 14,00 Euro
39. **Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII
(Achttes Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe).**
Bestandsaufnahme und Analyse der Leistungs-, Entgelt- und
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der Rahmenverträge.
Studie zum Umsetzungsstand der gesetzlichen Neuregelungen der
§§ 78a ff. SGB VIII im Auftrag des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
Berlin 2003, 156 S. DIN A4, ISBN 3-931418-42-1 Preis: 14,00 Euro
40. **Startchancen verbessern – Für ein neues Verständnis von Bildung
in der Jugendhilfe**
Dokumentation des 5. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe am 8.11.2002
Berlin 2003, 118 S., DIN A4, ISBN 3-931418-43-X Preis: 14,00 Euro
41. **Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe im Kontext der
demographischen Entwicklung in Deutschland**
Dokumentation der Fachtagung am 28./29.11.2002
Berlin 2003, 169 S., DIN A4, ISBN 3-931418-44-8 Preis: 14,00 Euro

- 42. Freiheitsentziehende Maßnahmen als Voraussetzung für pädagogische Einflussnahme: Indikationen, Settings, Verfahren**
Dokumentation des Workshops am 3./4.04.2003
Berlin 2004 96 S., DIN A4, ISBN 3-931418-45-6 Preis: 17,00 Euro
- 43/1. It Takes Two to Tango. Frühe Kindheit an der Schnittstelle zwischen Jugendhilfe und Entwicklungspsychologie**
Dokumentation der Fachtagung am 14.-16.05.2003
Berlin 2004 287 S., DIN A4, ISBN 3-931418-47-2 Preis: 17,00 Euro
- 43/2. It Takes Two to Tango. Konzepte und Modelle zur Früherkennung von Entwicklungsgefährdungen bei Säuglingen und Kleinkindern**
Dokumentation des Pre-Conference-Workshops II zur Fachtagung „It Takes Two to Tango“ am 14.05.2003
Berlin 2004 117 S., DIN A4, ISBN 3-931418-46-4 Preis: 13,00 Euro
- 44. Wenn das Jugendamt wüsste, was das Jugendamt weiß... Das Jugendamt auf dem Weg zu einer lernenden Organisation**
Dokumentation der Fachtagung am 18.-19.09.2003
Berlin 2004 72 S., DIN A4, ISBN 3-931418-48-0 Preis: 13,00 Euro
- 45. Zusammenhänge und Wirkungen: Umsetzungsstand und Perspektiven der Regelungen nach §§ 78a bis g SGB VIII**
Dokumentation der Fachtagung am 26.-27.06.2003
Berlin 2004 224 S., DIN A4, ISBN 3-931418-49-9 Preis: 17,00 Euro
- 46. (Mehr) Selbstverantwortung zulassen. Neue Konzepte in der Kinder- und Jugendhilfe**
Dokumentation der Fachtagung am 22.-23.04.2004
Berlin 2004 122 S., DIN A4, ISBN 3-931418-50-2 Preis: 17,00 Euro
- 47. Kindererziehung zwischen elterlicher und staatlicher Verantwortung**
Dokumentation des 6. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe am 14.11.2003
Berlin 2004 88 S., DIN A4, ISBN 3-931418-51-0 Preis: 10,00 Euro
- 48. Neuorganisation der Jugendarbeit**
Dokumentation des Workshops am 23.-24.09.2004
Berlin 2004 50 S., DIN A4, ISBN 3-931418-52-9 Preis: 12,00 Euro
- 49. Die Verantwortung der Jugendhilfe für Kinder von Eltern mit chronischen Belastungen**
Dokumentation der Fachtagung am 17.-18.06.2004
Berlin 2005 209 S., DIN A4, ISBN 3-931418-53-7 Preis: 17,00 Euro
- 50. Die Straftat als Hinweis auf erzieherischen Bedarf? Pädagogik und Konsequenz im Umgang mit Kinderdelinquenz**
Dokumentation der Fachtagung am 02.-03.12.2004
Berlin 2005 250 S., DIN A4, ISBN 3-931418-54-5 Preis: 17,00 Euro

51. Diagnostik in der Kinder- und Jugendhilfe. Vom Fallverstehen zur richtigen Hilfe
Dokumentation der Fachtagung am 21.-22.04.2005
Berlin 2005, 262 S., DIN A4, ISBN 3-931418-55-3 Preis: 17,00 Euro

52. Jugendhilfe + Hartz IV: Umsetzungsstand und Handlungsbedarf
Dokumentation des Workshops am 02.-03.06.2005
Berlin 2005, 82 Seiten, DIN A4, ISBN 3-931418-56-1 Preis: 17,00 Euro

Weitere Veröffentlichungen des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V.:

WS 1. Soziale Arbeit in der Schule (Schulsozialarbeit) – Konzeptionelle Grundbedingungen
Abschlusspapier eines Workshops am 13./14.12.1996. Berlin 1997
kostenlos im Internet verfügbar

WS 2. Die Verantwortung der Jugendhilfe für den Schutz der Kinder vor sexueller Gewalt: Was muss Jugendhilfe leisten, wie kann sie helfen? Mit wem soll sie wie kooperieren?
Thesen und Leitlinien des Workshops am 15./16.6.1998. Berlin 1998
kostenlos im Internet verfügbar

Literaturauswahl Jugendhilfe 2000: Veröffentlichungen aus dem Jahr 2000.
Berlin 2001 kostenlos im Internet verfügbar

Literaturauswahl Jugendhilfe 2001: Veröffentlichungen aus dem Jahr 2001.
Berlin 2002 kostenlos im Internet verfügbar

Literaturauswahl Jugendhilfe 2002: Veröffentlichungen aus dem Jahr 2002
Berlin 2003 kostenlos im Internet verfügbar

Literaturauswahl Jugendhilfe 2003: Veröffentlichungen aus dem Jahr 2003
Berlin 2004 kostenlos im Internet verfügbar

Literaturauswahl Jugendhilfe 2004: Veröffentlichungen aus dem Jahr 2004
Berlin 2005, 165 S., DIN A4 Preis: 5,50 Euro

Demnächst wird folgender Titel erscheinen:

Das verflixte siebente Jahr. Erfahrungen der Jugendhilfepraxis mit der Kindschaftsrechtsreform
Dokumentation des 8. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe am 21.-22.09.2005

Bezugsadresse:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.,
Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin
Telefon: 030 / 39001-136 E-Mail: agfj@vfk.de
Fax: 030 / 39001-146 Internet: www.vfk.de/agfj