

Sonderdruck 2016

Mitteilungsblatt

25 Jahre SGB VIII: Fachpolitische Entwicklungslinien

Referat von Dr. Robert Sauter, Leiter des Landesjugendamtes Bayern a.D.
und früherer Vorsitzender der BAG-Landesjugendämter
anlässlich der Auftaktveranstaltung der Aktionswochen 2015



Vorwort



Das SGB VIII feiert seinen 25. Geburtstag. Mit seinem Inkrafttreten verbindet sich eine umfassende Reform der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Nach 20 Jahren fachlicher Diskussion und zähem politischen Ringen trat das Gesetz im Oktober 1990 in den neuen und im Januar 1991 in den alten Bundesländern in Kraft. Mit dem SGB VIII wurde ein soziales Leistungsgesetz geschaffen, mit dem das im Grundgesetz normierte Erziehungsprimat der Eltern konsequent verankert und das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe neu geordnet wurde.



Auch wenn die damals vorgenommenen Änderungen weitreichend und der Paradigmenwechsel grundlegend waren, so hat das SGB VIII in den letzten 25 Jahren doch eine große Zahl richtungsweisender Ergänzungen erfahren: Hierzu gehören der „Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung“ (§§ 22 ff SGB VIII), der „Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“ (§§ 8a, 8b SGB VIII), die „Qualitätsentwicklung“ (§ 79a SGB VIII) und die „Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII)“. Die jüngste Errungenschaft ist die Zuständigkeit für die bundesweit gleichmäßige Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.

Aber der Umbau ist nicht abgeschlossen. Neue, große Veränderungen wie die inklusive Lösung, die Stärkung der Kinderrechte, die Schaffung ombudschaftlicher Strukturen oder die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung stehen an, um nur einige Stichworte zu nennen.

Damit ist das 25-jährige Jubiläum des SGB VIII ein bedeutsames Zeugnis dafür, dass Gesetze per se nicht starr sind. Vielmehr spiegeln sie immer auch die Veränderungen der Gesellschaft wider. Daher nehmen das Bayerische Landesjugendamt und die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter den Jahrestag zum Anlass, einen Blick zurückzuwerfen und einen Ausblick in die Zukunft zu wagen. Beides ist Dr. Robert Sauter, dem früheren Leiter des Landesjugendamtes Bayern und ehemaligen Vorsitzenden der BAG Landesjugendämter, mit seinem Referat „25 Jahre SGB VIII - Fachpolitische Entwicklungslinien“ hervorragend gelungen. Mit diesem Vortrag leitete er die Aktionswochen der Jugendämter 2015 ein, die ihren Auftakt in Münster nahmen. Die Aktionswochen wurden von Dr. Robert Sauter mit begründet und finden seit 2011 in zweijährigem Rhythmus statt.

Das Bayerische Landesjugendamt und die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter danken Dr. Robert Sauter herzlich für die Überlassung seines Referats und die Genehmigung zur Veröffentlichung. Darüber hinaus möchten wir uns bei ihm für seine wertvolle fachliche und persönliche Unterstützung und seinen beständigen Einsatz für die Kinder- und Jugendhilfe bedanken.

Hans Reinfelder

Leiter des Bayerischen
Landesjugendamtes

Birgit Zeller

Leiterin des Landesjugendamtes
Rheinland - Pfalz und
Vorsitzende der BAG Landesjugendämter

25 Jahre SGB VIII - Fachpolitische Entwicklungslinien

Zum Anlass

Am 28. März 1990 beschloss der Deutsche Bundestag das „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (KJHG). Es trat am 3. Oktober 1990 in den neuen und am 1. Januar 1991 in den alten Bundesländern in Kraft. Mit Art. 1 dieses Gesetzes wurden die neuen Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendhilfe als Achstes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB VIII) eingefügt. Die wesentlichen Zielsetzungen, Leistungsbeschreibungen und Strukturen blieben trotz vielfacher Modifikationen und Ergänzungen bis heute erhalten und wirken als grundlegende Orientierungen auch für die Zukunft fort, jedenfalls soweit sie heute absehbar sind. „25 Jahre“ steht also nun über diesem großen Reformwerk der Kinder- und Jugendhilfe, und dieses Jubiläum bietet Anlass, sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit der Entstehungsgeschichte und den Perspektiven dieses Regelwerks zu beschäftigen.

Für die verantwortlichen Fachleute der Kinder- und Jugendhilfe ist das SGB VIII tägliches Handwerkszeug. Sie kennen es in- und auswendig, sie wissen, was in diesem Gesetz steht und wie es anzuwenden sei, sie kennen seine Stärken und Schwächen, und sie sind letztlich auch diejenigen, die diesem Gesetz zu einer großen Erfolgsgeschichte verholfen haben. Und man kann mit Überzeugung hinzufügen: eine Erfolgsgeschichte, die den Kindern und Jugendlichen, den Familien in unserem Lande mehr denn je die notwendige und hinreichende Unterstützung bringt, die sie zum Aufwachsen, zum Erwachsenwerden in einer komplizierten Gesellschaft brauchen.

Kinder- und Jugendhilfe sieht immer die jungen Menschen und ihre Familien im Mittelpunkt ihres Interesses. Sie nimmt Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und ihre gelingende Integration in das gesellschaftliche Leben wahr, soweit diese als Aufgabe der öffentlichen Hand beschrieben ist.¹ Entwicklungen, die das gesellschaftliche Zusammenleben insgesamt betreffen, wirken sich in aller Regel ebenso schnell wie nachhaltig auf die Kinder- und Jugendhilfe und ihre rechtlichen Grundlagen aus. Aktuell wird die Jugendhilfe mit dem Phänomen eines massenhaften Zustroms von Flüchtlingen konfrontiert. Sie ist verpflichtet, die unbegleiteten Minderjährigen in Obhut zu nehmen, mit einem rechtlichen Instrumentarium, das ursprünglich nur für die Bearbeitung von einzelnen Fällen gedacht war (§ 42 SGB VIII). Und sie muss ebenso dafür Sorge tragen, dass den Kindern und Jugendlichen mit ihren Familien der Zugang zu allen fördernden und unterstützenden Leis-

¹ 11. Kinder- und Jugendbericht 2002 der Bundesregierung: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundestagsdrucksache 14/8181 vom 04.02.2002. Dessen Einleitungsüberschrift „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ war Leitmotiv für zahlreiche Diskussionsbeiträge zur Reichweite dieses öffentlichen Auftrags.

tungen geöffnet wird. Dass dies, von der Überlastung einzelner Jugendämter bzw. deren Fachkräfte einmal abgesehen, bisher nahezu geräuschlos funktioniert, macht die Leistungsfähigkeit dieses sozialen Systems deutlich. Noch erheblichere Auswirkungen werden sich aus der geplanten, bisher aber nur in Umrissen sichtbaren, Übertragung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe auf alle Minderjährigen, also auch auf die behinderten, ergeben, in der Fachwelt unter den Stichworten „Inklusion“, „Teilhabe“ und „große Lösung“ diskutiert.

Dieser Beitrag befasst sich schwerpunktmäßig mit fachpolitischen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien des SGB VIII. Er lädt dazu ein, einige sozial- und gesellschaftspolitische Dimensionen dieser Rechtsentwicklung zu reflektieren: Was wissen wir über die Ausgangspunkte bestimmter Regelungen? Was hat sich wie entwickelt und lassen sich daraus Anhaltspunkte für die Bewältigung künftiger Entwicklungen gewinnen? Alltagsdruck und die Orientierung auf das bestmögliche Handeln im konkreten Fall verdecken – vielleicht auch zu oft – die politischen Implikationen der Kinder- und Jugendhilfe. Über die Sorge um den Einzelfall hinaus müssen aber Handlungsorientierungen immer auch das gesellschaftliche und politische Umfeld zumindest in Rechnung stellen.

1 Das SGB VIII als Anker einer erfolgreichen Jugendhilfe-Geschichte

Die Jugendhilferechtsreform von 1990

Der „großen“ Jugendhilferechtsreform von 1990 ging eine fast zwanzigjährige Reformdiskussion voraus.² Ihr kleinster gemeinsamer Nenner war die Einsicht, dass das in seinen Grundzügen auf das Jahr 1924 zurückgehende Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) an die veränderte gesellschaftliche Situation der Bundesrepublik angeglichen werden müsste. Auch die generelle Zielsetzung, das eingriffsorientierte Instrumentarium des JWG in ein soziales Leistungsrecht zu überführen, war weitgehend unstrittig. Die politischen Kontroversen dieser Reformdiskussion indes klingen immer noch sehr vertraut: Der im Grundgesetz normierte Vorrang des elterlichen Erziehungsrechts und das damit jeweils verbundene Familienbild versus der Rolle des Staates in der Erziehung, das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, die Einordnung der Gewährleistungsverantwortung in die kommunale Selbstverwaltung einschließlich deren Belastbarkeit und Finanzierung, die Regelungsdichte der Rechtsvorschriften.

In inhaltlicher Hinsicht bedeutete das neue Kinder- und Jugendhilferecht in seiner Fassung von 1990 eher den Abschluss einer reformfreudigen jugendhilfe-fachlichen Entwicklung; vor allem hatte es in der Praxis bereits erhebliche (und unter der Generalklausel von § 5 JWG

² Einen detailreichen Überblick über die Rechtsgeschichte des SGB VIII bietet Wabnitz, Reinhard Joachim: 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015. Hg. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin 2015.

auch mögliche) Anstrengungen gegeben, die ambulanten Hilfen zur Erziehung auszubauen und weiterzuentwickeln (zum Beispiel die Sozialpädagogische Familienhilfe) oder die „alte“ Heimerziehung durch ein differenziertes Programm der stationären Unterbringung zu reformieren. Auch die offene Jugendarbeit hatte sich unbeschadet der dürftigen rechtlichen Grundlagen zunächst urwüchsig, und dann durchaus auch systematisch, ihren Platz in der Jugendhilfelandchaft erobert. Mit der rechtlichen Einordnung der Reformanstöße aus der Praxis der Jugendhilfelandchaft im SGB VIII wurde eine leistungsrechtliche Grundlage geschaffen, welche die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe aus einem gesicherten Bestand heraus ermöglichte. Dagegen wurden die etablierten Jugendhilfestrukturen (zum Beispiel die Zweigliedrigkeit des Jugendamts, das Subsidiaritätsprinzip) nach langwierigen politischen Diskussionen nahezu unverändert aus dem alten JWG übernommen. Die neuen Verfahrensvorschriften rückten schließlich die „Betroffenen“, nunmehr als Leistungsberechtigte, in eine neue Rolle als Mitwirkende und Mitentscheider mit eigenen Rechten und Ansprüchen. Hier wurde jugendhilferechtlich manches vorgedacht, was heute in einer modernen öffentlichen Verwaltung insgesamt auf der Tagesordnung steht.

Entwicklungsdynamik seit 1990

Beeindruckend ist ein Blick auf die Statistik, auch wenn sich diese Werte im jeweiligen örtlichen Bereich mitunter etwas problematischer darstellen. Einige Vergleichswerte mögen die Gesamtentwicklung exemplarisch verdeutlichen: Die Zahl der Sozialpädagogischen Familienhilfen stieg von 1991 (13.027 Hilfen) bis 2006 (52.786 Hilfen) um 160,5 Prozent und hat sich seither nochmals verdoppelt, die Zahl der institutionellen Beratung (Erziehungsberatung) im gleichen Zeitraum um 101 Prozent mit fortbestehend steigender Tendenz.³ Die Inanspruchnahme der Heimerziehung stagnierte zunächst, hatte dann – statistisch betrachtet – einen eher uneinheitlichen Verlauf, und stieg von 2008 bis 2013 kontinuierlich an. Der Zuwachs liegt in diesem Zeitraum bei 20,4 Prozent (86.163 zu 103.742 Hilfen)⁴. Die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stieg von 1990 bis 2014 um rund 64 Prozent und lag 2014 bei 740.000 Personen. Die Ausgaben haben sich – auch preisbereinigt – in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Die reinen Ausgaben der öffentlichen Hand lagen 2013 bei rund 33 Milliarden Euro.⁵

Das SGB VIII erfuhr in den letzten 25 Jahren insgesamt 41 Änderungen⁶ zuletzt mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder

³ Statistisches Bundesamt (Hg.): 16 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz in Deutschland. Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistiken. Erzieherische Hilfen 1991 bis 2006. „Von der Erziehungsberatung bis zur Heimerziehung“. Wiesbaden: 2008.

⁴ Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter/Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Technischen Universität Dortmund: Statistische Blätter. D I 6. Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34 SGB VIII). Mainz/Dortmund: 2015. <http://www.unterstuetzung-die-ankommt.de/presse>

⁵ Pothmann, Jens/Schilling, Matthias: Schlaglichter aus 25 Jahren SGB VIII in Daten und Zahlen – ausgewählte Thesen. Vortrag auf der AGJ-Fachtagung „Aktuelle Herausforderungen und Zukunftsperspektiven der Kinder- und Jugendhilfe“ in Berlin am 11./12. März 2015. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund.

⁶ Dazu ausführlich Wabnitz, a.a.O.

und Jugendlicher“, das durch die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingspolitik verursacht war.⁷ Zu den wesentlichen Änderungen in den vergangenen 25 Jahren müssen vor allem die Einordnung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII), die Einführung und Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung (§§ 22ff. SGB VIII) und die Schärfung des Schutzauftrags der öffentlichen Jugendhilfe bei drohender oder akuter Gefährdung des Kindeswohls (§§ 8a, 8b SGB VIII) genannt werden. Sie bedeuteten eine nochmalige erhebliche Ausweitung der Jugendhilfeleistungen und -aufgaben auch in personeller und finanzieller Hinsicht. Die übrigen Änderungen waren in der Regel Anpassungen oder Änderungen aus anderen Gesetzgebungsvorgängen (wie zum Beispiel die Kindschaftsrechtsreform) oder eher verwaltungstechnische Anpassungen wie zuletzt das Kinder- und Jugendhilfevereinfachungsgesetz (KJVVG) von 2013. Zu den ebenso zahlreichen wie ärgerlichen Änderungen in den vergangenen 25 Jahren zählen die ständigen Anpassungen der Jugendhilfestatistik. Sie haben zur Folge, dass sich viele Einzelerhebungen nicht mehr über den gesamten Erhebungszeitraum vergleichen lassen, weil sich entweder Erhebungsmerkmale oder Erhebungsverfahren verändert haben. Besonders gravierend ist dies im Falle der Jugendarbeit. Sie wurde in ihrem Aktivitätenbereich überhaupt noch nie aussagekräftig erfasst.

Alternativen zum Sozialgesetzbuch?

Die Einordnung des SGB VIII in das Sozialgesetzbuch war nicht alternativlos. Es wurde auch erwogen, die Regelungen zur Kinder- und Jugendhilfe in einem eigenen „Jugendgesetzbuch“ zusammenzufassen, das alle Regelungen enthält, die Kinder und Jugendliche betreffen. Diese Idee wurde unter anderem deshalb verworfen, da mit der Einordnung in das Sozialgesetzbuch die Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich Teil der sozialen Daseinsfürsorge, und damit auch in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleibt.⁸ Interessanterweise hat die Bertelsmann Stiftung aus dem Expertenkreis eines Projekts „Familie und Bildung“ diesen Faden wieder aufgegriffen und die Einführung eines Kindergesetzbuches gefordert: „Eine kindorientierte Familienpolitik macht es sich zur Aufgabe, ein eigenes Sozialgesetzbuch für Kinder (gemeint sind alle unter 18-Jährigen, R.S.) zu entwickeln, das Leistungen für Kinder übersichtlich bündelt und bisherige Maßnahmen zum Teil ersetzt bzw. reformiert. Ein solches Sozialgesetzbuch erkennt Kinder als Träger eigener Rechte an und berücksichtigt ihre altersabhängigen Bedarfe adäquat“⁹.

⁷ Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28. Oktober 2015. BGBl 2015 Teil I Nr. 42 vom 30. Oktober 2015, Seite 1802 ff.

⁸ Kinder- und Jugendhilfe ist damit ausdrücklich als ein sozialpolitisches Ereignis ausgestaltet. „Bildung“ – um einen Mainstream-Begriff der letzten Jahre aufzugreifen – wurde dabei nicht vergessen, sondern in einen bedeutungsrelevanten Kontext eingeordnet.

⁹ Bertelsmann Stiftung (Hg.): Das Kind in den Mittelpunkt stellen: eine kindorientierte Familienpolitik für faire Bildungs- und Teilhabechancen. Positionen aus dem Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken. Gütersloh: 2014, Seite 6.

In jedem Fall wäre es konsequenterweise erforderlich gewesen, und das gilt als Anforderung bis heute, auch die anderen Regelungsbereiche, die Schnittstellen zur Kinder- und Jugendhilfe aufweisen, in das Sozialgesetzbuch einzufügen, also etwa den Jugendschutz, die Jugendgerichtshilfe und die Adoption. Zu dieser Unvollständigkeit des Regelwerks SGB VIII gehört auch, dass es bis in die letzten Jahre hinein nicht gelungen ist, benachbarte Politikbereiche wie zum Beispiel das Gesundheitswesen ihrerseits in eine förmliche Verantwortungsgemeinschaft mit der Kinder- und Jugendhilfe zusammenzuführen und auch dort notwendige Leistungserweiterungen im Hinblick auf die Verbesserung der Situation von Familien und Kindern unterzubringen.¹⁰

Konstitutive Merkmale

Wer sich intensiver mit der Geschichte der Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt, stößt immer wieder auf eine Reihe von Merkmalen, die sich als geradezu konstitutiv darstellen und in den Grundzügen seit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1924 und über das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) von 1961 bis heute erhalten geblieben sind. Auch für die Zukunft sind hier keine grundlegenden Änderungen absehbar und auch nicht notwendig. Solche fortwirkenden Merkmale sind insbesondere:

1. die vorrangige Orientierung der Kinder- und Jugendhilfe am Kindeswohl, wobei sich natürlich die Vorstellungen darüber, was dem Kindeswohl dient, in diesen rund 90 Jahren ganz erheblich verändert haben;
2. ein gewisser Dualismus von der Förderung familiärer Erziehung einerseits und dem – gegebenenfalls erforderlichen – Eingriff in eben diese familiäre Erziehung andererseits;¹¹
3. das Nebeneinander von freibleibenden Leistungen und hoheitlichen oder quasi-hoheitlichen Aufgaben;
4. die Jugendämter mit ihrer leistungserbringenden wie steuernden Funktion als Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung, daneben
5. die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, mit der öffentlichen Jugendhilfe durch das Prinzip der Subsidiarität und die Zweigliedrigkeit der Jugendhilfebehörden verbunden,

¹⁰ Vgl. hierzu exemplarisch die Diskussionen zur Einordnung der Familienhebammen mit dem Bundeskinderschutzgesetz von 2011.

¹¹ Mit der SGB VIII-Reform trat zunächst die Seite des Eingriffs zugunsten der Förderung in den Hintergrund, korrespondierend auch mit einem veränderten Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat. Die Kinderschutzdiskussion der vergangenen zehn Jahre hat wieder deutlicher das staatliche Wächteramt in den Vordergrund gerückt. Sozialpädagogische Fachkräfte nehmen dieses Spannungsverhältnis – zum Teil schmerzlich – als Thematisierung ihres professionellen Selbstverständnisses wahr.

und – gerade im politischen Entscheidungsbereich leider meist unbeachtet –

6. ein Flickenteppich in der Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe, der sich eigentlich nur einigen wenigen Spezialisten auf den verschiedenen Ebenen in vollständigem Umfang erschließt; dazu gehört auch die praktische Unmöglichkeit, für die Leistungen und den Ertrag der Kinder- und Jugendhilfe eine seriöse Vollkostenrechnung aufzustellen (zum Beispiel weil der Aufwand in einem öffentlichen Haushalt nicht zu korrespondierenden Entlastungen im eigenen, sondern im fremden Haushalt führt).

Diese Betrachtung zur Grundstruktur der Kinder- und Jugendhilfe muss um einen wichtigen Bezugspunkt ergänzt werden, der sich gleichsam wie ein roter Faden – offen oder verdeckt – durch alle Merkmale hindurch zieht, nämlich das jeweils zugrunde liegende Familienverständnis, der Familienbegriff, damit eng verbunden das Verhältnis von Elternrecht und Kinderrecht. Die Frage nach der Kompetenz der Familien begleitet die Kinder- und Jugendhilfe seit ihrer institutionell greifbaren Entstehung zum Ende des 19. Jahrhunderts. Kinder- und Jugendhilfe hat keinen eigenen, originären Familienbegriff, er kommt ihr vielmehr zunächst aus der Gesellschaft, aus den Wertsetzungen in den gesellschaftlich relevanten Gruppierungen, Institutionen, Parteien usw., schließlich aus der familienrechtlichen Gesetzgebung entgegen. Sie kann aus ihrem spezifischen Blickwinkel erläutern, welche Einflussgrößen familiären Lebens sich eher förderlich oder eher störend auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auswirken, aber ihr kommt keine schiedsrichterliche Rolle in dieser grundlegenden weltanschaulichen und ordnungspolitischen Frage zu.¹²

Zu diesen Eigenarten der Kinder- und Jugendhilfe gab es in den vergangenen 25 Jahren natürlich auch immer wieder eine kritische Diskussion, und manches mag einem nicht gefallen. Aber am Ende all dieser Diskussionen kamen nie tragfähigere Alternativen heraus, die einen tatsächlichen Gewinn in Aussicht stellen konnten, d. h. einen Mehrwert für diejenigen, um die es geht, nämlich die jungen Menschen und ihre Familien.

Nicht zu vergessen: Es hat sich um diese Grundstruktur herum natürlich eine spezifische Jugendhilfekultur entwickelt, mit einem breiten Konsens über „essentials“ der sozialpädagogischen Arbeit, über zweckmäßige Abläufe, über eine gemeinsame Sprache usw. Sie dient der Identifikation der Akteure in diesem System und hebt es gleichzeitig gegenüber anderen Systemen heraus. Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit eines sozialen Systems erscheint es geradezu fahrlässig, diesen Sachverhalt zu vernachlässigen oder für irrelevant zu halten.

¹² Dieses an sich großflächige Thema kann hier nicht weiter vertieft werden. Es besteht eine gewisse Neigung, die Familien aus dem Blickwinkel der Kinder- und Jugendhilfe, und heute auch zunehmend aus dem Blickwinkel der Politik als defizitäre Einheiten zu betrachten, die nicht mehr in der Lage sind, die Kinder ohne Unterstützung erzieherischer Art auf ein eigenständiges Leben vorzubereiten, und weniger als Experten ihrer eigenen Entwicklung. Andere Auffassungen halten daran fest, dass Familien prinzipiell nicht defizitärer geworden sind, dass sich aber ihre primären Funktionen im Verhältnis zur sozialen Umwelt und Gesellschaft verändert haben.

Exkurs: Die Grenzen betriebswirtschaftlicher Modelle

Eine grundlegende Anfrage an die bis dato entwickelten Jugendhilfestrukturen waren die Aktivitäten, die Anfang der 1990er Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln (KGST) ausgingen. Deren Berichte machten Furore: 1993 die Berichte über das „neue Steuerungsmodell“ und über die „Budgetierung“ als „dezentrale Ressourcenverantwortung“, und 1994 der Bericht über die „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“¹³. „Ausschreibung“ und „Wettbewerb“ waren Stichworte für nachfolgende, aber damit eng zusammenhängende Aktivitäten, die allesamt von der Überlegung ausgingen, dass sich mit Hilfe von Organisationsregeln und Strukturelementen, wie sie in der Wirtschaft, in gewerblichen Unternehmen entwickelt wurden, die Effektivität der öffentlichen Verwaltung qualitativ entscheidend steigern, und sich damit auch das Problem der Ressourcenknappheit bewältigen ließe. Diese Prozesse können hier zwar nicht im Einzelnen dargestellt und analysiert werden. „Wir“, das heißt die Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe, haben in der Tat auch einiges lernen können. Aber die Erwartungen, aus diesen Prozessen würden sich neue Gestaltungsmöglichkeiten in der grundlegenden Funktionalität und in den Grundstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe ergeben, haben sich nicht erfüllt. Die – im Wortsinn: rücksichtslose – Adaption von betriebswirtschaftlichen Modellen in die öffentliche Verwaltung, in unserem Falle in die Jugendhilfeverwaltung, scheitert immer an zwei entscheidenden Punkten: nämlich erstens daran, dass die „Produkte“, welche die öffentliche Verwaltung produziert, nicht beliebig gestaltbar, sondern im Wesentlichen vorgegebenen sind (zum Beispiel die Heimerziehung – man kann sie, weil teuer, nicht einfach abschaffen), und dass ebenso bestimmte Verfahren vorgegeben sind (zum Beispiel die Beteiligung bei der Aufstellung des Hilfeplans, die sich oft nicht „rechnet“). Mit anderen Worten: Diese Vorgaben mögen ökonomisch fragwürdig sein, sie sind aber vom Gesetzgeber ausdrücklich so gewollt. Und die öffentliche Verwaltung ist von der Verfassung her gehalten, gesetzestreu zu handeln.¹⁴

2 Gesellschafts- und sozialpolitische Aspekte zur Geschichte des SGB VIII

Das politische Umfeld der Entstehungsgeschichte des SGB VIII – ein Blick in die Zeitgeschichte

Es lohnt sich, im Hinblick auf vergangene und zukünftige Entwicklungslinien des Kinder- und Jugendhilferechts das politische Umfeld zu betrachten, aus dem heraus dieses SGB VIII entstanden ist. Die Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts war Teil des Reformprozesses

¹³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST), Köln. Alle zitierten Berichte sind dort herausgegeben worden. Siehe auch: Bayerisches Landesjugendamt (Hg.): Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen. Von der outputorientierten Steuerung zum Total Quality Management. Red.: Robert Sauter. München 1995.

¹⁴ An dieser Stelle ist – aus aktuellem Anlass – auch eine Replik in Richtung Betriebswirtschaft notwendig: Es wäre uns vielleicht schon geholfen, wenn die Gesetzestreue auch wieder Einzug in den Ethik-Kodex der Führungseliten in den großen Industrieunternehmen halten würde. Und vielleicht müsste man an den Hochschulen in den Fachbereichen Betriebswirtschaft über ein qualifiziertes Lehrfach „Ethik“ nachdenken.

ses, der ab dem Jahre 1969 mit der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt (1969-1974) begonnen hatte, und mit dem die in der Aufbauphilosophie der Nachkriegszeit erstarrte Bundesrepublik in Bewegung kam. Legendär ist der Aufruf von Willy Brandt in seiner ersten Regierungserklärung am 28.10.1969: Mehr Demokratie wagen! Allerdings gelang es weder ihm noch seinem Nachfolger Helmut Schmidt (1974-1982), den Reformprozess der Kinder- und Jugendhilfe zu Ende zu bringen, der Durchbruch erfolgte letztendlich erst nach rund zwei Jahrzehnten heftiger Diskussion mit der konservativ-liberalen Koalition unter Helmut Kohl (1982-1998).

Im Umfeld der ersten Diskussionen um eine Reform des Jugendhilferechts wurde etwa 1972 das Wahlalter auf 18 Jahre gesenkt (Gesetz vom 09.06.1972). Damit verbunden war 1974 die Absenkung der Volljährigkeit auf 18 Jahre (Bundestagsbeschluss vom 22.03.1974). Seit 1972 wurde die Debatte um die Reform des § 218 geführt (mit Fernwirkungen auf die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung in der Kinder- und Jugendhilfe). Sie endete am 18.05.1976 mit der Neufassung des § 218 in Form der sogenannten Indikationslösung. Zu nennen wäre etwa die Erweiterung der Mitbestimmung durch das Betriebsverfassungsgesetz vom 15.01.1972 und das Mitbestimmungsgesetz vom 03.05.1976 (Parität in Kapitalgesellschaften). Nicht zu vergessen die „neue Ostpolitik“, die schließlich zu den heftigst umstrittenen Verträgen mit Moskau und Warschau und zum deutsch-deutschen Vertragswerk führte.

Diese Reformpolitik fand natürlich nicht im luftleeren Raum statt, sie war vielmehr Ausfluss oder wurde getrieben durch die gesellschaftlichen Entwicklungen in diesen Jahren. Nur einige Stichworte zur Erinnerung: Ab Mitte der 1960er Jahre entwickelte sich die Studentenbewegung, deren Generation noch heute als die „68er“ bezeichnet wird. Es entstand eine bewusst außerparlamentarische Opposition - und ihre Radikalisierung nach dem Attentat auf Rudi Dutschke (11.04.1968) bis hin zur Gründung der terroristischen „Rote Armee Fraktion“ (RAF) 1970. In diesem Umfeld ist – wiederum jugendhilfespezifisch – die sogenannte Heimkampagne 1969 zu nennen, die sich gegen überholte autoritäre Strukturen in der Heimerziehung wandte. Zu erinnern wäre – dann schon etwas später – das Erstarken der Friedensbewegung im Zusammenhang mit dem sogenannten NATO-Doppelbeschluss (Aufstellung neuer Mittelstreckenraketen) 1979. Mit der Gründung der Partei DIE GRÜNEN am 12./13.01.1980 fand die außerparlamentarische Opposition sozusagen ihre parlamentarische Heimat.

Zu diesem Umfeld gehört aber auch die erste Ölkrise 1973, die durch den Jom-Kippur-Krieg im Nahen Osten vom 06.-26.10.1973 ausgelöst wurde. Sie führte nach den Aufbaujahren der Bundesrepublik Deutschland („Wirtschaftswunder“) erstmals zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Depression. In der Jugendhilfe entstanden damals die Jugendarbeitslosenprojekte, die den Praxishintergrund für die spätere Kodifizierung der Jugendsozialarbeit im heutigen SGB VIII darstellen. Ihr war schon 1966/67 die erste Wirtschaftsrezession der Nachkriegszeit vorausgegangen. Betrachtet man die Daten dieser so genannten Rezession, muss

man heute fast schon schmunzeln; die Arbeitslosigkeit stieg damals auf 2,1 Prozent (1967), ein Wert, den wir heute schon als Wert für Vollbeschäftigung ansehen.

Die Geisteswissenschaften waren in dieser Zeit im Wesentlichen von der sogenannten Kritischen Theorie und der Auseinandersetzung mit ihr beherrscht, jedenfalls was die großflächige öffentliche Diskussion anbelangt. Diese Diskussion kam auch in der Jugendhilfe, speziell in der Jugendarbeit an, und zwar in einer anhaltenden Diskussion über die Notwendigkeit einer emanzipatorischen Jugendarbeit, wie sie seinerzeit etwa von Giesecke und Mollenhauer formuliert wurde¹⁵, oder in der Forderung nach einer dezidiert antikapitalistischen Konzeption von Jugendarbeit, wie sie von Liebel und Lessing gefordert wurde.¹⁶

Klaus Mollenhauer formulierte 1969 in seinen „polemischen Skizzen“ zu Erziehung und Emanzipation: „Emanzipation heißt die Befreiung der Subjekte – in unserem Falle der Heranwachsenden in dieser Gesellschaft – aus Bedingungen, die ihre Rationalität und das mit ihr verbundene gesellschaftliche Handeln beschränken.“ Er führt dann sechs Widersprüche auf, in denen sich die Jugend bewegt und an deren Aufhebung die Erwachsenen generation wenig Interesse hat, darin u.a.:

„4. Der Widerspruch zwischen ökonomischem Interesse (und emanzipatorischem! R.S.) Bildungsinteresse ...

5. Der Widerspruch zwischen politischer Funktion der allgemeinen Bildung und ihrem faktisch unpolitischen Charakter ...“¹⁷.

Dazu – etwas kontrastierend und gesellschaftspolitisch nicht mehr anstößig – aus den vielen Bildungsdefinitionen der jüngeren Zeit das Bundesjugendkuratorium: „Bildung ist als der umfassende Prozess zu verstehen, in dessen Verlauf alle Kräfte mit dem Ziel angeregt werden, sich die Welt anzueignen und die Persönlichkeit zu einer sich selbst bestimmenden Individualität zu entfalten.“¹⁸

Diese Betrachtung muss noch um einen wichtigen Gesichtspunkt vertieft werden: Aus der Kritischen Theorie heraus gewann die Frage nach dem erkenntnisleitenden Interesse bzw. dem handlungsleitenden Interesse eine zentrale Bedeutung¹⁹. In unserem Sachzusammenhang geht es um die Frage, wer an einer bestimmten Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe welches Interesse hat, und wie dieses Interesse definiert wird. Eine solche Diskussion erschiene zum Beispiel im Hinblick auf die stattgefundene Diskussion um den weiteren Ausbau der frühkindlichen Bildung dringend erforderlich. Wer hat an diesem Ausbau welches Inte-

¹⁵ Publizistischer, begrifflich aber noch durchaus konventioneller Ausgangspunkt dieser Diskussion war wohl Müller, C. Wolfgang/Kentler, Helmut/Mollenhauer, Klaus/Giesecke, Hermann: Was ist Jugendarbeit? Vier Versuche zu einer Theorie. München: Juventa Verlag 1964. Dezidiert „emanzipatorisch“ dann Giesecke, Hermann: Die Jugendarbeit. München: Juventa Verlag 1971.

¹⁶ Vgl. Lessing, Helmut/Liebel, Manfred: Jugend in der Klassengesellschaft, Marxistische Jugendforschung und antikapitalistische Jugendarbeit, München: Juventa Verlag 1974.

¹⁷ Mollenhauer, Klaus: Erziehung und Emanzipation. Polemische Skizzen. München: Juventa Verlag 1969.

¹⁸ Ingrid Mielenz, Bundesjugendkuratorium: Bildung fängt vor der Schule an! Zur Förderung von Kindern unter sechs Jahren. Bonn: 2004, Seite 8.

¹⁹ Siehe zum Beispiel Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. TB edition suhrkamp 287. Frankfurt am Main: 1968.

resse? Dass das Interesse der Wirtschaftsverbände an der frühkindlichen Bildung anders gelagert ist als das Interesse der (Klein-)Kinder selbst, muss nicht weiter verwundern. Jedenfalls ist bei kritischer Betrachtung das Interesse an der möglichst ungeschmälernten Erwerbstätigkeit der Eltern nicht zwingend identisch mit dem Interesse der (Klein-)Kinder, möglichst viel Zeit mit ihren Eltern zu verbringen. Das Bundesjugendkuratorium hat 2004 auf diese Problematik hingewiesen²⁰, ohne dass es zwischenzeitlich gelungen wäre, frühkindliche Bildung heute ausschließlich aus der Interessenlage von Kindern heraus zu formulieren und auch zu bezahlen. Mehr noch: Nach der heutigen „political correctness“ geht es überhaupt nicht, die Forderung nach einer Ausweitung der frühkindlichen Bildung kritisch unter dem Gesichtspunkt des „handlungsleitenden Interesses“ zu hinterfragen, während die Kritische Theorie mit der Frage nach dem handlungsleitenden Interesse gerade die Ideologie in Wissenschaft und Politik entlarven wollte. Da haben sich doch Zeiten geändert.

Wir können diese Problematik der „handlungsleitenden Interessen“ heute ganz aktuell in der Debatte um die Aufnahme jugendlicher Flüchtlinge verfolgen. Die Wirtschaftsverbände unterstützen die derzeitige²¹ Politik einer mehr oder weniger unbegrenzten Aufnahme von Flüchtlingen natürlich nicht aus humanitärem Interesse, sondern ganz offen aus einem Interesse zur Behebung des (aus demographischen Gründen) absehbaren²² Fachkräftemangels. Wir hätten heute eine ganz andere Diskussion, d. h. eine ganz andere Interessenlage, wenn der Arbeitsmarkt gesättigt wäre und damit die Zuwanderung schon rein quantitativ in die Beschäftigungslosigkeit führen würde, auch unabhängig von der Frage, wie viele Zuwanderer ab wann in den deutschen Arbeitsmarkt tatsächlich integriert werden können. Die Wirtschaftskrisen in den vergangenen Jahrzehnten haben ja nicht zu einem Aufschrei der Wirtschaftsverbände geführt, humanitäre Zielsetzungen nicht aus dem Auge zu verlieren, sondern geradewegs zu einer fortwährenden Kritik am Sozialstaat, der mit seinen Mitteln (Jugendsozialarbeit) versuchte, jungen Menschen ohne Aussicht auf berufliche Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt mit all den Projekten der beruflichen Förderung wenigstens im 2. und 3. Arbeitsmarkt irgendwie über die Runden zu helfen. Es könnte also schon angemessen sein, wenn sich die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe bei ihrer Beteiligung an der politischen Diskussion auch immer wieder diese handlungsleitenden Interessen vor Augen führten, und ihrerseits mit dem gleichen Selbstbewusstsein ihre Interessen zur Geltung brächten.²³ Vor diesem Hintergrund also und eingebettet in eine gesellschaftspolitisch außerordentlich unruhige Zeit, im politischen Bereich gekennzeichnet durch heftigste ideologische Auseinandersetzungen, entwickelte sich der mühsame Reformprozess des Kinder- und Jugendhilferechts, der nach mehreren Anläufen dann auch erst 1989 zum Erfolg führte. Die Konzeption einer Zusammenführung aller sozialrechtlich relevanten Bestimmungen in ein Sozialgesetzbuch hatte ab 1969 Gestalt angenommen, auch dies mit einer langwierigen Geschichte. Das SGB I, das die rechtliche Grundkonstruktion des Sozialgesetzbuches beinhaltet, trat am

²⁰ Ingrid Mielenz, a.a.O.

²¹ Sachstand Ende 2015!

²² Ob angeblich oder tatsächlich, kann hier dahingestellt bleiben.

²³ Um nicht missverstanden zu werden: Es ist nichts Unanständiges, seine Interessen in der Öffentlichkeit, in den Medien, in der Politik zu vertreten. Wir sollten nur hellhörig sein, wenn dabei das Wohl der Kinder beschworen wird.

01.01.1976 in Kraft; danach dauerte es lange, nämlich bis zum 01.01.1989, bis mit dem SGB V (gesetzliche Krankenversicherung) das erste Spezial-Gesetzbuch in dieser Reihe entstand. Sozialpolitische Reformen waren und sind immer schwer gestaltbar. Das hat im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen treffen im Falle sozialpolitischer Reformen unterschiedliche Auffassungen von Gesellschaft ganz unmittelbar aufeinander, weil es immer zu einer Abwägung zwischen der individuellen Verantwortung für die eigene Lebensführung und der staatlichen Mitverantwortung für diese Lebensführung kommt. Zum anderen geht es hierbei immer um den Transfer von finanziellen Mitteln. Der gewünschte Erfolg dieses Transfers, sei es die Befriedigung unabweisbarer individueller Bedürfnisse, sei es die Sicherstellung des sozialen Friedens, sei es die Realisierung bestimmter politischer Wertvorstellungen, lässt sich in einem direkten kausalen Sinn praktisch nicht nachweisen, so wie auch „vermiedene Kosten“ nie in der Bilanz eines Jugendamtes erscheinen können. Deswegen bleibt dieser Transfer auch immer für sehr unterschiedliche Wertungen und Interpretationen offen.

Geblichen ist aus dieser Zeitspanne vor 1990, in der das SGB VIII entwickelt wurde, die immer deutlichere Wahrnehmung der Subjektstellung des Kindes, und dies stellt tatsächlich einen wichtigen Fortschritt dar. Es kann aber auch nicht übersehen werden, dass seit dem Inkrafttreten des SGB VIII der gesellschaftspolitische Impetus mehr oder weniger vollständig entfallen ist.

Individualisierung und politische Reichweite

Jugendhilfe ist von ihrer Entstehungsgeschichte her eine auf individuelle Problemlagen ausgerichtete Veranstaltung, keine Massenveranstaltung. Dies gilt vor allem in dem traditionell klassischen Bereich der Hilfe zur Erziehung, für den Jugendschutz in seinen vielschichtigen Zuständigkeiten, für den in den zurückliegenden Jahren in den Mittelpunkt gerückten Kinderschutz und für das weite Feld der hoheitlichen Aufgaben. Die Inobhutnahme, zum Beispiel ist auf Einzelfälle ausgerichtet, auf eine überschaubare Zahl von Einzelfällen im Jahresverlauf, nicht auf das massenweise Auftreten der Bedarfslage, wie zum Beispiel ganz aktuell der minderjährigen – unbegleiteten – Flüchtlinge. Dieser Umstand holt uns heute wieder ein, wenn es um die Versorgung einer großen Menge unbegleiteter Flüchtlinge geht, also um die Versorgung von großen und mit einer speziellen Problematik gekennzeichneten Gruppen. Auch die Jugendarbeit stützt sich auf das individuelle, freibleibende Engagement junger Menschen. Selbst die Kindertagesbetreuung ist von ihren Anfängen her eine Veranstaltung, die auf individuelle Bedarfslagen ausgerichtet war, nicht auf eine quasi verpflichtende vollständige Bedarfsdeckung einer ganzen Altersgruppe.

Die sozialpädagogischen Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe haben sich, nicht zuletzt auf der Grundlage des SGB VIII, zu hervorragenden Spezialisten der Hilfe zur Erziehung im Einzelfall entwickelt. Es sind professionelle Methoden und Instrumente entwickelt worden, um in

der erzieherischen Situation des Kindes die bestmögliche Förderung zu finden und umzusetzen. Die Gestaltung der Verfahrensvorschriften im SGB VIII, hier insbesondere das Hilfeplanverfahren, räumt den Beteiligten eine privilegierte Mitwirkung an der Ausgestaltung ihrer Förderung ein, und auch an diesem Punkt sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten erhebliche Fortschritte zu beobachten. Neben der Ausgestaltung der Hilfe zur Erziehung lässt sich dies auch in ganz beachtlicher Weise an der Ausgestaltung des Kinderschutzauftrags (§ 8a SGB VIII) nachvollziehen.

Diese – für sich betrachtet – erfolgreiche Fokussierung auf den Einzelfall hat allerdings auch zu einer gewissen Entpolitisierung der Jugendhilfe geführt, wie die kurze Replik auf die gesellschaftspolitischen Ansprüche der „Vor-SGB VIII-Zeit“ zeigt.²⁴

Diese Entwicklung korrespondiert mit einer gleichzeitigen Schwächung der Fachpolitik zugunsten einer tagespolitischen event-Politik. Es ist mittlerweile sehr schwer geworden, aus fachlicher Sicht überhaupt Anknüpfungspunkte im politischen Betrieb zu finden, wenn die Themen nicht auf ein gewisses – medial vermitteltes – Erregungsniveau treffen.

Wenn über eine Wiedergewinnung der politischen Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe nachgedacht werden soll, so gelingt dies am ehesten unter der Voraussetzung, dass Kinder- und Jugendhilfe ein sozialpolitisches Ereignis ist, nicht ein bildungspolitisches Ereignis. Damit gerät auch vorrangig die sozialpolitische Nachbarschaft der Kinder- und Jugendhilfe in das Blickfeld, im Weiteren die sozialpolitische Verantwortung für die jungen Menschen und ihre Familien. Dies soll am Beispiel der Sozialraumorientierung näher erläutert werden.

²⁴ Johannes Münder kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, wenn er die Phasen des Reformprozesses des SGB VIII als eine erste Phase „einer breiten und grundsätzlichen Diskussion“, als eine zweite Phase – nach dem Scheitern eines ersten Gesetzentwurfs – als Phase der „Zermürbung“ und schließlich die letzte Phase, die zum heutigen SGB VIII führte, als eine Phase der „Verrechtlichung der Sozialpädagogik“ bezeichnet. Zitiert nach Wabnitz, a.a.O., Seite 33.

Exkurs: Das Beispiel der Sozialraumorientierung

Sozialraumorientierung bedeutet in der aktuellen Fachdiskussion im Wesentlichen nichts anderes als die Budgetierung der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in einem bestimmten, als Sozialraum definierten Stadtbezirk, und die Zuweisung eines solchen Budgets an einen freien Träger, der unter Beachtung bestimmter Vorgaben dann die Hilfen zur Erziehung aus einer Hand erbringt. Im besten Fall kommen noch Gesichtspunkte der Aktivierung von anderen Ressourcen im sozialen Raum hinzu, sie sind aber unter dem Gesichtspunkt der Finanzsteuerung letztlich konzeptionell nicht relevant.²⁵ Bei dieser Zuspitzung des Terminus „Sozialraum“ wird indes der gesellschaftliche und (sozial-)politische Gehalt des sozialen Raums völlig zugeschüttet. Im Folgenden sollen einige dieser Schichten wieder abgetragen werden.

Aus der Sicht der Betroffenen ist der soziale Raum zunächst einmal der Ort, an dem man lebt, an dem man seine Wohnung hat, in dessen Nachbarschaft man sich heimisch fühlt, in dem man arbeitet oder aus der man aus der Arbeit zurückgekehrt, in dem die Kinder aufwachsen und ihre ersten Erfahrungen mit ihrer Umwelt machen. Das ist oftmals der Ort, an dem man sich im Verein, in der Kirche, in einer Bürgerinitiative engagiert. Es ist der Ort, an dem die Kinder in die Kita und dann in die Schule gehen und so weiter. Dass in diesem Sozialraum dann auch Jugendhilfe stattfindet, kommt im Erleben der Betroffenen gegebenenfalls hinzu, aber meist nicht als vorrangige oder vorherrschende Erfahrung. Die Verhältnisse in diesem Sozialraum sind der Jugendhilfe zunächst auch nur zum geringen Teil unmittelbar zugänglich. Wir wissen aber auch, dass die verschiedenen Sektoren dieses Sozialraums ziemlich unmittelbar auf die Chancen der jungen Menschen zu einem gedeihlichen Aufwachsen einwirken. Ulrich Bürger hat in vielen Untersuchungen den korrelierenden Zusammenhang zwischen der Wohnraumsituation, Arbeitslosigkeit, Armut einerseits und dem Bedarf an Hilfen zur Erziehung andererseits nachgewiesen²⁶. Wir wissen, dass die Häufung sozial unterprivilegierter Schichten in einem Wohnquartier soziale Problemlagen geradezu potenziert. Vor diesem Hintergrund dürfte eigentlich in der Jugendhilfe nicht vom Sozialraum gesprochen werden, ohne diese Verbindungen zu betrachten und nach ihrer Gestaltbarkeit zu fragen. Mit anderen Worten: Es wird zu kurz gedacht, wenn der Sozialraum nicht sozialraumbedeutsame Faktoren wie Wohnen und Arbeiten mit einschließt.

In einer weiteren Schicht finden wir die Gemeinwesenarbeit als einen an sich traditionellen Bestandteil der sozialen Arbeit, des professionellen Selbstverständnisses wieder (in der nach

²⁵ Exemplarisch hierzu – schon 2001 – Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. München: Eigenverlag 2001. Dessen Kern stellt ein Rechtsgutachten von Johannes Münder „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“ dar.

²⁶ Siehe zum Beispiel: Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Dezernat Jugend – Landesjugendamt (Hrsg.), Bürger, Ulrich: Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Berichtes zum Zeitraum 1994 bis 1999. Nr. 5 aus der Reihe Jugendhilfeplanung und Qualitätsmanagement. Stuttgart: Juli 2002.

dem Zweiten Weltkrieg aus den USA zurückgekehrten Konzeptionen der case work, (social) group work und community work). In einer neueren Interpretation heißt es zum Beispiel:

„Die Gemeinwesenarbeit zielt darauf ab,

- die Menschen in einem Stadtteil zu ermutigen, zu fördern und zu unterstützen, für ihre eigenen Interessen und Bedürfnisse aktiv zu werden (= Empowerment) und damit ihre Lebensqualität zu erhöhen;
- die materielle Situation im Stadtteil, also die öffentlichen Räume, die Wohn- und Arbeitssituation, die Verkehrssituation, die Spielplätze, das kulturelle Angebot etc., zu verbessern;
- wie auch die immateriellen Faktoren zu stärken bzw. zu verbessern, also das soziale Klima, die räumliche Identität, das bürgerschaftliche Engagement, das Demokratieverständnis etc.“²⁷
- (Man müsste – jugendhilfespezifisch – die Aktivierung von Unterstützungspotenzialen im Sozialraum, zum Beispiel Schule, Kirche/Pfarrgemeinde, der Vereine und Verbände, ehrenamtliche Kreise usw. hinzufügen.)

Unter dem Einfluss der skizzierten Emanzipationsdebatte blickte die Gemeinwesenarbeit zum Beispiel noch in Richtung Bürgerinitiativen²⁸, als Teil eines professionellen Verständnisses Sozialer Arbeit scheint sie aber doch stark in den Hintergrund gerückt zu sein. Zum Teil ist dieses Verständnis von Gemeinwesenarbeit in die Funktionalität der Bürgerbeteiligung aufgegangen. Eine Verstärkung und Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung wird derzeit jedoch kaum mehr als Feld sozialer Arbeit und schon gar nicht als Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert.

Dass dies alles nicht nur Sozialromantik ist, sondern mit unserem Gegenstand, nämlich mit dem SGB VIII in einem unmittelbaren Zusammenhang steht, zeigt der Blick in das Gesetzbuch. Danach soll(!) Jugendhilfe unter anderem dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für jungen Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen(!) (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII). In der Begründung des Gesetzentwurfs von 1989 heißt es dazu:

In dieser Bestimmung „wird ein staatlicher Auftrag angesprochen, der über den Verantwortungsbereich der Jugendhilfe hinausreicht, dessen Verwirklichung aber häufig einer Initiative der Jugendhilfe bedarf. Jugendhilfe muss künftig noch stärker auf die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben Einfluss nehmen, die die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und El-

²⁷ Internetseite „Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa“: <http://www.partizipation.at/index.php?home>. Hier: <http://www.partizipation.at/351.html> (20.09.2015)

²⁸ Vgl. Höbel, Brigitte/Seibert, Ulrich: Bürgerinitiativen und Gemeinwesenarbeit. München: Juventa Verlag 1973.

tern entscheidend beeinflussen. Dies gilt in besonderer Weise für Entscheidungen im Bereich der Stadtentwicklung, der Arbeitsmarktpolitik und der Wohnungspolitik ...“²⁹.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB VIII war diese Aufgabenstellung noch durchaus präsent, wurde sie doch im 8. Jugendbericht ausdrücklich als „Einmischungsstrategie“ herausgehoben.³⁰ In der Aufgabenbeschreibung der Jugendhilfeausschüsse klingt dieser sozialpolitische Aspekt noch nach, wenn es heißt: „Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere 1. der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien ...“ (§ 71 Abs.2 SGB VIII), wird aber dann doch nur auf die jugendhilfeinternen Bedarfe hin konkretisiert (so auch in § 80 SGB VIII, Jugendhilfeplanung). Praktisch war „Einmischung“ mit den Mitteln der Kinder- und Jugendhilfe immer schwer darstellbar und ist dann schließlich auch verflacht. Dies ändert nichts an der Brisanz dieses Ansatzes, wie folgendes Beispiel wenigstens andeuten kann:

Wenn in einem konkreten Einzelfall eine desolante Wohnungssituation einer Familie eine der Ursachen für den erzieherischen Bedarf darstellt, müsste Jugendhilfe eigentlich in der Lage sein, eine angemessene Wohnung bereitzustellen. Wenn das Jugendamt mit dem kommunalen Wohnungsamt gut vernetzt ist, gelingt das vielleicht. Wenn nicht, dann eben nicht. Selbst eine finanzielle Unterstützung der Wohnungssuche liegt nicht mehr im Bereich der Jugendhilfe. Im besten Fall wird dann eine erzieherische Hilfe, vorzugsweise eine Sozialpädagogische Familienhilfe, gewährt – als Ersatzlösung zur Kompensation des Wohnungsmangels, denn irgendwie halten „wir“ die Familie schon über Wasser, auch wenn die Aktion eigentlich völlig inadäquat ist. An diesem Beispiel kann aber auch angedeutet werden, wo Lösungen gefunden werden müssten. Eine Lösungsmöglichkeit im Rahmen der heute gelegentlich verfolgten Konzepte des Sozialraumbudgets wäre, den für den Sozialraum zuständigen freien Träger zu verpflichten, in einem solchen Fall geeigneten Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Eine andere Alternative wäre, die sozialpolitische Kompetenz des Jugendamts so weit auszuweiten, dass es das kommunale Wohnungsamt zur Bereitstellung des Wohnraums verpflichten könnte. Oder dass wenigstens die Anmeldungen eines Jugendamts zum Wohnraumbedarf eine maßgebliche Planungsgröße für die kommunale Wohnungsbaupolitik darstellt. Von beiden Alternativen sind wir nicht nur praktisch, sondern schon gedanklich weit entfernt, und mit dem heutigen Verständnis, Sozialraumbudgets jugendhilfebezogen, d.h. mit sehr eingeschränkter Reichweite auf freie Träger zu verteilen, hat dies alles nichts zu tun. Das müsste die Jugendhilfe aber nicht daran hindern, solche Überlegungen nach 25 Jahren SGB VIII (wieder) in die Diskussion zu bringen.

²⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG). Bundestagsdrucksache 11/5948 vom 01.12.89, Seite 47.

³⁰ 8. Jugendbericht 1990. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe - Achter Jugendbericht - . Stellungnahme der Bundesregierung zum Achten Jugendbericht. Bundestagsdrucksache 11/6576 vom 06.03.1990.

3 Das SGB VIII und neue Herausforderungen

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Die Praxis der Jugendämter ist spätestens seit dem Jahr 2015 weitgehend von der Problematik der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge überlagert. Für viele Jugendämter, die regional grenznah liegen, wie zum Beispiel in Südbayern, oder die für ihre Regionen eine zentrale Erstaufnahmefunktion wahrnehmen, hat die Belastung mit dem zahlenmäßigen Anstieg die Obergrenze längst überschritten. 2013 lag die Zahl der Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge bei rund 5.600, sie hat sich im Jahre 2014 auf rund 10.400 fast verdoppelt³¹. Für das Jahr 2015 rechnet der Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. mit weiteren 30.000 Jugendlichen. „Damit dürften sich mehr als 45.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland befinden, von denen die meisten einen Anspruch auf Leistungen der Jugendhilfe haben, hinzu kommen weitere 6.500 junge Volljährige, die gegenwärtig Leistungen der Jugendhilfe erhalten.“³² Zum Vergleich: 2011 betrug die Gesamtzahl aller Inobhutnahmen der Jugendämter rund 38.500 Fälle.³³

Angesichts der aktuellen Situation hat das Parlament im Eilverfahren das „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ beschlossen. Das Inkrafttreten dieser Regelungen war ursprünglich zum 01.01.2016 geplant und wurde dann kurzfristig auf den 01.11.2015 vorgezogen.³⁴ „Die Einführung einer gesetzlichen bundesweiten Aufnahmepflicht der Länder ermöglicht eine am Kindeswohl und dem besonderen Schutzbedürfnis unbegleitet einreisender ausländischer Kinder und Jugendlicher ausgerichtete Versorgung in Deutschland; Maßstab hierfür ist ein landesinternes und bundesweites Verteilungsverfahren, das sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert. Am Primat der Kinder- und Jugendhilfe beziehungsweise an der Primärzuständigkeit des Jugendamtes für Erstversorgung, Unterbringung, Clearingverfahren sowie an der Inobhutnahme anschließende Hilfeleistungen für unbegleitete ausländische Minderjährige wird festgehalten“.³⁵

Die Gesetzesbegründung klingt angesichts der tatsächlichen praktischen Möglichkeiten ziemlich vollmundig. Die gesetzlichen Regelungen selbst sind rein technischer Natur. Sie regeln insbesondere die Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge auf die Länder und Kommunen und beziehen sich hinsichtlich der weiteren Jugendhilfeleistungen nur global

³¹ Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. (Hg.): Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF. Berlin: August 2015.

³² Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V.: Über 45.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Pressemitteilung vom 22.11.2015. (http://www.b-umf.de/images/pm_bumf_45000_2015.pdf).

³³ Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik – AKJ^{Stat} (Hg): KOM^{DAT} – Kommentierte Daten der Kinder & Jugendhilfe, 15. Jahrgang, September 2012, Heft 2/2012, Seite 10.

³⁴ Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28. Oktober 2015. BGBl 2015 Teil I Nr. 42 vom 30. Oktober 2015, Seite 1802 ff.

³⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Bundestagsdrucksache 18/5921 vom 07.09.2015, Seite 2.

auf den vorhandenen Leistungskatalog. Mit der Bestimmung von Aufnahmequoten der einzelnen Bundesländer werden die bisher stärker belasteten Länder (vor allem Bayern) entlastet bzw. wird eine gleichmäßige Verteilung über das ganze Land in die Wege geleitet. Ähnliche Verfahren sind von den einzelnen Ländern für die Verteilung auf die Jugendämter in ihrem Zuständigkeitsbereich eingerichtet. Im Prinzip werden damit alle bundesdeutschen Jugendämter in die Versorgung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge einbezogen. Weitere Hinweise zur Betreuung, Förderung, Integration in pädagogisch-fachlicher Hinsicht sind in diesem Gesetz nicht enthalten. Damit wird die wichtige Frage nach der adäquaten Versorgung dieser jungen Menschen *nach* der Inobhutnahme ohne weitere Klärungen in den Verantwortungsbereich der örtlichen Jugendhilfe zurückgegeben.

Soweit bisher erkennbar, verfolgen die Jugendämter für die Versorgung nach der Inobhutnahme vor allem zwei unterschiedliche Strategien, nämlich die Unterbringung in Gastfamilien und die Unterbringung in Einrichtungen der Heimerziehung. Leistungsrechtlicher Anknüpfungspunkt ist zunächst in beiden Fällen ein erzieherischer Bedarf, der zur Hilfe entweder nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) oder nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung) führen kann. Gleichzeitig wird aber zumindest teilweise versucht, das hohe kostenrelevante Ausstattungsniveau dieser Hilfen bedarfsweise zu reduzieren. So muss die Unterbringung in einer „Gast“-Familie nicht zwangsläufig auf der Grundlage des § 33 SGB VIII erfolgen, jugendhilfrechtliche Mindestvoraussetzung ist hier eigentlich nur die Pflegeerlaubnis nach § 44 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII. Und mit den Einrichtungen der Heimerziehung werden auch Entgeltvereinbarungen auf einem niedrigeren Betreuungsniveau angestrebt.

In pädagogisch-fachlicher Hinsicht geht es indes um die Frage, ob bei einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling regelhaft ein erzieherischer Bedarf im Sinne des § 27 SGB VIII unterstellt werden muss. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr geht es zunächst um die Unterbringung in einer geeigneten Wohnform und um die berufliche und soziale Integration, die Aufgabenbeschreibung der Jugendsozialarbeit: Sie „soll jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sozialpädagogische Hilfen anbieten, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 Abs.1 SGB VIII). Dabei kann ihnen auch „Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen angeboten werden (§ 13 Abs. 3 SGB VIII). Es wäre also sinnvoll, die sozialpädagogische Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge regelhaft im Rahmen der Jugendsozialarbeit zu gestalten. Ob darüber hinaus ein erzieherischer Bedarf vorliegt, kann sich im Einzelfall zusätzlich ergeben.

Die regelhafte Zuordnung erforderlicher Leistungen und Betreuungsformen für junge Flüchtlinge zur Jugendsozialarbeit ist kein neuer Gedanke. In den Nachkriegsjahren entstanden die Jugendgemeinschaftswerke als Vorläufer heutiger Jugendsozialarbeit ausdrücklich zur Integration der sogenannten SBZ-Flüchtlinge. Anfang der 1990er Jahre war die Eingliederung von Aussiedler-Jugendlichen ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt der Jugendsozialarbeit. Eine ähnliche Situation haben wir heute wieder. Zwar haben sich die Träger der Jugendsozi-

arbeit schon Ende des Jahres 2014 zu Wort gemeldet³⁶, eine gründliche jugendhilfepolitische Fachdebatte ist hierzu bisher allerdings noch nicht entstanden. Die Zuordnung zur Jugendsozialarbeit würde aber nicht nur eine flachere Betreuung jenseits des erzieherischen Bedarfs bedeuten, die Aktivierung von Selbsthilfe und Selbstorganisationspotenzialen erscheint auch eher hier und in der Nachbarschaft der Jugendarbeit als in der Nachbarschaft der Heimerziehung gestaltbar.

Vielleicht wäre dies auch ein guter Anlass, die etwas gebeutelten Träger der Jugendsozialarbeit, gerade im Umfeld der großen Wohlfahrtsorganisationen, wieder zu aktivieren. Gebeutelt deshalb, weil sie in den vergangenen 15 Jahren durch die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit für den ganzen Bereich der berufsbezogenen Bildungsmaßnahmen erheblich an Breite ihrer Betätigung verloren haben. Damit ging aber auch der Verlust an Integration dieser Aktivitäten in die soziale Landschaft verloren, und gerade die wäre jetzt wieder so wichtig, wenn es um die Eingliederung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge geht. Die Einordnung der langfristigen Betreuung in die Jugendsozialarbeit müsste allerdings auch nachhaltig finanziert werden. Die Fortsetzung der unsäglichen Projektfinanzierung in diesem Bereich verkennt den längerfristigen Bedarf. Die negativen Auswirkungen, die mit den Projektfinanzierungen verbunden sind, treten jedenfalls immer dann ein, wenn die Arbeit nach einer Zeit der Bewährung nicht in eine Regelfinanzierung übergeführt wird. Außerdem führt die innere Logik der Projektfinanzierung auch immer wieder zu einer regelrechten Umkehrung von Verantwortlichkeiten. Die Träger müssen sozusagen mit ihrer Antragstellung begründen, warum sie für bestimmte Gruppen von jungen Menschen überhaupt etwas tun wollen. Die umgekehrte Perspektive ist richtig: Die Eingliederung von zugewanderten Menschen ist eine bedeutsame gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Träger der Jugendsozialarbeit sind dabei nicht die lästigen Bittsteller, sondern geeignete Akteure, um diese Aufgabenstellung qualitativ auf einem angemessenen Niveau zu erfüllen.

In diesem Kontext muss noch eine Anmerkung zur Situation in den ostdeutschen Ländern gemacht werden. Es geht um die immer wieder geäußerten Befürchtungen einer nicht hinreichenden Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung für eine größere Zahl von Flüchtlingen. Aktueller Hintergrund sind die in ostdeutschen Regionen vermehrt aufgetretenen öffentlichen Proteste gegen die Ansiedlung von Flüchtlingen. Nun macht es keinen Sinn, diese Situation mit dem Mantel der „political correctness“ zuzudecken, etwa mit dem Hinweis, dass es in den alten Bundesländern auch Fremdenfeindlichkeit gibt. Das Problem sitzt in den ostdeutschen Ländern und Kommunen tiefer, jedenfalls was die junge Generation anbelangt.³⁷

³⁶ Vgl. die Zeitschrift „dreizehn“ Heft 12/2014, Junge Flüchtlinge im Blick – neue Aufgaben für die Jugendsozialarbeit.

³⁷ Zum sozialwissenschaftlichen Hintergrund vgl. zum Beispiel Institut für Soziologie, Friedrich-Schiller-Universität Jena: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Thüringen im 25. Jahr der deutschen Einheit. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2015. Wissenschaftliche Leitung Prof. Dr. Heinrich Best. (http://www.thueringen.de/mam/th1/tsk/thueringen-monitor_2015/thuringen-monitor_2015.pdf)

Es ist kein Zufall, dass in den ostdeutschen Kommunen immer wieder rechtsradikale, fremdenfeindliche Gruppierungen das kulturelle Leben in einer Gemeinde dominieren. Sie besetzen sozusagen den Platz, den eine bis heute nicht ausreichend vorhandene öffentliche und demokratische Struktur der Jugendarbeit und der Jugendkultur freimachen. „In den ostdeutschen Bundesländern war und ist noch immer eine strukturell andere Ausgangslage festzustellen. Unter einem nicht unerheblichen Teil von Jugendlichen haben hier subkulturelle Angebote wie rechtsextreme Musik, Skinheadkonzerte, szenetypisches Outfit und expressive Gewalterlebnisse eine hohe Attraktivität. ... Beobachtungen von Experten zeigen ..., dass man es gerade in Dörfern und in den für die ländlichen Gebiete Ostdeutschlands typischen Kleinstädten mit einer dominanten Jugendkultur zu tun hat ... Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen für die Jugendarbeit im Allgemeinen und die soziale Arbeit mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen im Besonderen in den ostdeutschen Bundesländern nicht mit denen in Westdeutschland zu vergleichen. In den ostdeutschen Bundesländern fehlt es immer noch an gut ausgestatteten Jugendeinrichtungen und vor allem an qualifiziertem Personal ... Von einem gewissen Maß an Fachlichkeit und Kontinuität in der Jugendarbeit kann deshalb vielerorts nicht ausgegangen werden ...“³⁸

Dabei besteht auf den ersten Blick in den ostdeutschen Ländern eine eher überdurchschnittliche Versorgung mit Einrichtungen und Personal der Jugendarbeit. Auf den genaueren zweiten Blick hin sieht die Situation aber ganz anders aus. Die Ausgaben der Länder und Gemeinden für die Kinder- und Jugendarbeit sind in Ostdeutschland – mit Ausnahme Brandenburgs – von 2000-2013 um 20 bis 40 Prozent gesunken. In drei Bundesländern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen, wurde das Personal in den Jugendämtern reduziert. Die ostdeutschen Landesjugendämter wurden in den vergangenen 15 Jahren Zug um Zug als eigenständige Fachbehörden aufgelöst und mit einer Rumpfausstattung in die obersten Landesjugendbehörden integriert. Damit entfiel eine wesentliche Funktion der Landesjugendämter gerade in den Ländern, in denen ein besonders hoher Entwicklungsbedarf besteht, nämlich für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in fachlicher Hinsicht und mit entsprechender Unterstützung (Planung, Fortbildung) zu sorgen. Dementsprechend findet ein großer Teil der wichtigen kulturellen und sozialen Aktivitäten im Bereich der Jugendarbeit in zeitlich befristeten Modellprojekten (des Bundes) statt, deren Ansätze und Ergebnisse interessant sein mögen, die aber wegen mangelnder zeitlicher und regionaler Nachhaltigkeit eben nicht automatisch dazu führen, dass eine bestandskräftige soziokulturelle Grundstruktur der Jugendarbeit entsteht. Die Berichte hierzu sind eindeutig³⁹. Es wird also an der Zeit sein, dass die verantwortlichen politischen Entscheidungskräfte in den Ländern und Kommunen in Ostdeutschland endlich die Kraft finden, eine wenigstens annähernd ausreichende Grundstruktur einer demokratisch orientierten Jugendkultur, der Jugendsozialarbeit, der offenen Jugendarbeit usw. herzustellen. Dann wird sich auch das peinliche Problem einer

³⁸ Lynen von Berg, Heinz: Die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus – eine Frage politischer Konjunkturen? Zur Notwendigkeit einer kritischen fachwissenschaftlichen Debatte. In: Deutsche Jugend 11/2005, Seite 467-476.

³⁹ Vgl. hierzu auch die Berichte der Stiftung Demokratische Jugend: <http://www.jugendstiftung.org/>

eventuell unterentwickelten Aufnahmebereitschaft in der ostdeutschen Bevölkerung von selber erledigen. Hier stellt sich eine echte Gestaltungsaufgabe.

Inklusion oder die „große Lösung“

Ein wichtiges fachpolitisches Projekt stellt die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII mit den Eingliederungshilfen für körperlich und geistig behinderte nach §§ 53 ff. SGB XII dar, und zwar unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe, in Fachkreisen als die „große Lösung“ diskutiert, derzeit aufgrund der aktuellen Herausforderungen etwas in den Hintergrund getreten, aber natürlich nicht aufgehoben. Der 13. Kinder- und Jugendbericht (2009), der sich mit der Gesundheit der jungen Generation und ihrer Förderung befasste, hatte die Diskussion um eine solche Regelung wieder angestoßen, wohl auch mitbefördert durch die UN-Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2008, welche die Thematik unter den Leitbegriff der Inklusion stellt. In ihrer Stellungnahme zu diesem Bericht hatte die Bundesregierung erstmals eine Option für die Zusammenfassung aller Eingliederungshilfen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt.⁴⁰

Die aktuellen gesetzgeberischen Absichten intendieren eine umfassende Neuordnung des Vierten Abschnitts des SGB VIII in einem neuen Kapitel, das den Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Leistungen zur Teilhabe durch Förderung ihrer Erziehung und Entwicklung beschreibt, unter Aufgabe der Trennung zwischen Hilfen zur Erziehung und Hilfen zur Eingliederung. In der Kinder- und Jugendhilfe hat sich zwar in den vergangenen Jahren als „herrschende Meinung“ durchaus eine breite Zustimmung zu dieser sogenannten großen Lösung herausgebildet. Es muss aber heute doch die Frage aufgeworfen werden, ob eine derart umfassende Neuordnung des Leistungskatalogs den Jugendämtern in der gegenwärtigen Überbeanspruchung durch die Integrationsaufgabe für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sinnvollerweise zugemutet werden kann.

Davon abgesehen müssten zu dieser „großen Lösung“ mindestens die folgenden Punkte geklärt werden, und zwar vor einer gesetzgeberischen Entscheidung:

1. Es ist dringend erforderlich, die künftige „Architektur“ der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt ins Auge zu fassen. Mit Übernahme der Zuständigkeit für die körperlich und geistig behinderten Kinder und Jugendlichen wird die sozialpädagogische Ausrichtung der Jugendhilfe in einem schwer abschätzbaren Umfang um einen medizinisch-therapeutischen Bereich erweitert, mit allen Konsequenzen auch personeller Art (ähnlich der Hereinnahme medizinisch-psychotherapeutischer Aspekte im Gefolge des § 35a SGB

⁴⁰ 13. Kinder- und Jugendbericht 2009: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Dreizehnter Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 16/12860 vom 30.04.2009.

VIII). Hinzu kommen Leistungen, mit denen geistige oder körperliche Beeinträchtigungen auf Dauer kompensiert werden, während erzieherische Hilfen in der Mehrzahl der Fälle eher als temporäre Leistungen konzipiert sind. Es geht also nicht nur um ein technisches Problem, sondern um das Selbstverständnis eines Bildungs- und Erziehungsbereichs, dessen bisheriger professioneller Zuschnitt als „Sozialpädagogik“ nicht mehr ausreichend sein wird. Die umfassende Zuständigkeit für alle jungen Menschen außerhalb von Elternhaus und Schule führt im Übrigen auch zu einer Vermehrung der Schnittmengen mit allen relevanten benachbarten Disziplinen und Arbeitsfeldern.

2. Kinder- und Jugendhilfe wird mit der „großen Lösung“ schon rein quantitativ um ein außerordentlich breites Handlungsfeld mit einer hohen Verbindlichkeit individueller Rechtsansprüche erweitert. Der Rückblick auf die 25-jährige Geschichte des SGB VIII legt die Forderung nach zwingenden Vorkehrungen nahe, dass die allgemein bildenden, erzieherischen, freizeitpädagogischen Arbeitsfelder (insbesondere die Jugendarbeit) dabei nicht weiter an relativem Stellenwert verlieren und der Eigenwert selbstgestalteter Aktivitäten auch als Gegenstand öffentlicher Förderung erhalten bleibt.
3. Vor einer Änderung von Zuständigkeiten müssen die bisherigen Finanzströme vollständig erfasst und Regularien für die verbindliche Umlenkung dieser Ressourcen in die Haushalte der Jugendhilfeträger definiert sein. Abschreckendes Beispiel ist die 1993 erfolgte Aufnahme der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche mit § 35a SGB VIII. Es wurde damals versäumt, dass die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe ihre bisherigen Aufwendungen erfasst und entsprechend übergeleitet hätten; das war eine der wesentlichen Ursachen für die jahrelangen Verwerfungen in den Jugendhilfehaushalten.
Ähnliches gilt für die personellen Ressourcen, die derzeit der „Behindertenhilfe“ außerhalb der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stehen. Auch diese wären vollständig zu erfassen und systematisch überzuleiten. Wegen der teilweise vorherrschenden Mischfinanzierungen müsste sich diese Überleitung auch auf die Anteile staatlicher Haushalte erstrecken.
4. Mit dem Aufgabenzuwachs werden die Jugendämter als „Sachgebiete“ oder „Fachbereiche“ in den Städten und Landkreisen in Relation zu den anderen Sachgebieten organisationstechnisch eigentlich zu groß, sie werden auf Dauer nicht mehr vernünftig in dieser nachgeordneten Struktur geführt werden können. Es werden neue Hierarchieprobleme entstehen (vgl. z. B. das Hierarchieproblem Jugendamtsleiter im gehobenen Dienst – beschäftigter Arzt oder Psychologe im höheren Dienst). Das funktioniert derzeit zwar in erklärbaren Einzelfällen, diese sind aber keine brauchbaren Muster für generalisierbare Organisationsregeln unter erheblich veränderten Quantitäten. Dieser Punkt ist für den Gesetzgeber heikel, weil er unmittelbar die Organisationshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften tangiert. Wer andererseits die Problemlösung dem freien Spiel der Kräfte überlassen möchte, riskiert Brüche und Verwerfungen ausgerechnet bei der Ver-

sorgung der Kinder und Jugendlichen, die einer besonderen Rücksicht bedürfen, nämlich den jungen Menschen mit Behinderungen.

Akteure der Jugendhilfe im politischen Raum

Nun stellt sich natürlich immer wieder die Frage, wie die öffentliche Jugendhilfe in den politischen Raum hineinwirken kann. Als Mitarbeitende einer Behörde sind die Fachkräfte der Jugendämter an die Loyalitätsverpflichtung gebunden, sie werden in dieser Funktion nicht Speerspitze der politischen Auseinandersetzung sein können. Ihre direkte politische Wirksamkeit liegt eher in der verwaltungsinternen Meinungsbildung in der Kommune. Nun haben die Jugendämter als Jugendhilfe-Fachbehörden ein Organ, das sich sowohl von seiner gesetzesmäßigen Zweckbestimmung wie auch von seiner Zusammensetzung her in hervorragender Weise für die Formulierung jugendhilfepolitischer Erfordernisse eignet – oder eignen würde, nämlich die Jugendhilfeausschüsse (siehe §§ 71, 71 SGB VIII). Die Jugendhilfeausschüsse sollten sich also erheblich stärker, als dies gegenwärtig der Fall ist, auf diese wichtige Funktion konzentrieren und sich auch als ein sozialpolitisches Sprachrohr verstehen. Oft wird in den Jugendhilfeausschüssen zu viel über die Verteilung von Geld, als über die Verbesserung der Lage von jungen Menschen und ihren Familien (und über die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Jugendhilfeinstitutionen als solchen) gesprochen. Das Thema „Sozialraumorientierung“, das hier exemplarisch ausgeführt wurde, ist ein Musterbeispiel für diesen optimierungsbedürftigen Sachverhalt.

Auf der anderen Seite bräuchten wir mehr qualifizierte Fachpolitiker/innen als Ansprechpartner/innen, die sich auch länger als eine Wahlperiode im Bereich der Jugend- und Familienpolitik aufhalten. Es scheint heute eher weniger denn mehr Abgeordnete zu geben, die aus einer beruflichen Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe oder aus einem längerfristigen und qualifizierten Engagement, etwa in der Jugendverbandsarbeit, ein politisches Mandat erhalten und auch fraktionsintern ein entsprechendes politisches Gewicht aufweisen. Ausnahmen bestätigen die Regel.

Nun reicht es nicht, darüber nur zu rasonieren. Die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe müssen sich vielmehr intensiver darauf einstellen, ansprechbare Politikerinnen und Politiker zu "pflegen", sie intensiv in die Öffentlichkeitsarbeit einzubeziehen, sie aber auch ihrerseits an Beratungen zu beteiligen. Auch hierfür wären die Jugendhilfeausschüsse ein richtiger und geeigneter Ort. Es macht keinen Sinn, die Mandatsträger immer nur und ausschließlich mit der Forderung nach mehr Geld und Personal zu konfrontieren. Die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe reihen sich damit nur in die lange Schlange derer ein, die das Gleiche fordern: Mehr Geld und mehr Personal. Es muss uns gelingen, Kinder- und Jugendhilfe als eine attraktive Veranstaltung der politischen Gestaltung, als interessanten Gestaltungsraum zu präsentieren, als Ideengeber für eine stärkere Kinder- und Familienorientierung der anderen kom-

municipalpolitischen Entscheidungsräume (Verkehr, Wohnungsbau), als ein Raum, der sich der Politik gegenüber nicht als feindliches Terrain darstellt, sondern in dem man sich auch mit persönlichem Gewinn begegnet. Hier hat sich schon viel bewegt. Viele Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker haben gerade die Familienpolitik – und hier natürlich zunächst den Komplex der Kindertagesbetreuung – als einen wichtigen „weichen“ Standortfaktor etwa für die Ansiedlung von Unternehmen entdeckt. Die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe sind Experten für diese wichtigen Standortfaktoren. Sie dürfen und müssen es auch zeigen.

Demokratische Prozesse lassen sich letztendlich nicht anders verstehen als das Aushandeln unterschiedlicher, auch widerstreitender Interessenlagen und Sichtweisen. Probleme entstehen nicht dadurch, dass es diese gibt, sondern dadurch, dass mit ihnen nicht selbstverständlich umgegangen wird. Kinder- und Jugendhilfe ist der Ort, an dem kompetent und interessant das Leben der jungen Menschen in den Mittelpunkt gerückt wird. Dies lässt sich auch als attraktive Botschaft in den politischen Entscheidungsraum hinein aufzuzeigen.⁴¹ Sie wird durch die kritische Analyse nicht geschmälert, vielmehr lässt die Rückschau auf die 25-jährige Erfolgsgeschichte des SGB VIII auch motivierende Energie für die Bewältigung der zukünftigen Aufgaben schöpfen.

Dr. Robert Sauter



Dr. Robert Sauter war von 1990 bis zu seiner Pensionierung 2010 Leiter des Bayerischen Landesjugendamtes und darüber hinaus von 2004 bis 2010 Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter. Seit 2011 arbeitet er aktiv an der bundesweiten Kampagne „Das Jugendamt – Unterstützung, die ankommt“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (www.unterstuetzung-die-ankommt.de) mit.

⁴¹ Die Aktionswochen „Das Jugendamt. Unterstützung die ankommt“, von der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter im Herbst 2015 zum dritten Mal durchgeführt, bieten umfangreiches Anschauungs- und Arbeitsmaterial für eine selbstbewusste Darstellung der Kinder- und Jugendhilfe im öffentlichen Raum.

BLJA MITTEILUNGSBLATT (MittBl)

Herausgeber

Zentrum Bayern Familie und Soziales
Bayerisches Landesjugendamt,
Marsstrasse 46, 80335 München,
Telefon 089 / 12 61-04, Fax 089 / 12 61-2280
Internet: www.blja.bayern.de
E-Mail: poststelle-blja@zbfbs.bayern.de

V.i.S.d.P.

Hans Reinfelder

Redaktion

Renate Eder-Chaaban
Grit Hradetzky
Birgit Zeller

Umschlaggestaltung

Andreas Gleis, LWL

ENGAGIERT GROß WERDEN



DAS JUGENDAMT.
Unterstützung, die ankommt.