

Verantwortliche Bundespolitik im Interesse von Kindern und Familien

Stellungnahme der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung zur Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe

Die Föderalismuskommission hat den Auftrag, die staatlichen Strukturen, insbesondere des Bundes und der Länder, die bei zentralen Aufgaben miteinander verwoben sind, zu entflechten und so die beiden staatlichen Ebenen handlungsfähiger zu machen. Die bisherige Rechtslage und die auf sie gestützte Praxis haben teilweise zu einer gegenseitigen Blockade der Verfassungsorgane geführt. Im Interesse der Zukunftsfähigkeit unseres Landes müssen deshalb neue, langfristig tragfähige Strukturen geschaffen werden. Die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung sieht die Notwendigkeit dieser Reformen und unterstützt sie im Grundsatz auch.

Im Rahmen dieser Neuordnung des Verhältnisses von Bund und Ländern wird u.a. gefordert, die Zuständigkeit für die Jugendhilfe vom Bund auf die Länder zu übertragen. Zu diesen Überlegungen nimmt die Bundeskonferenz im Folgenden Stellung.

Gesetzliche Regelungen müssen – das ist ja auch Kern der erforderlichen Neuordnung – gesellschaftlichen Ausgangslagen Rechnung tragen. Deshalb werden hier zunächst Kontextbedingungen in Erinnerung gerufen: Kinder und Jugendliche stellen aufgrund der demographischen Entwicklung – die Zahl der Minderjährigen ist von Jahr zu Jahr rückläufig, während die Menschen insgesamt länger leben – tendenziell eine gesellschaftliche Randgruppe dar. Ihre Interessen und Probleme wurden allzu lange Zeit bei der Gestaltung der Wirklichkeit immer weniger wahrgenommen, geschweige denn berücksichtigt.

Zugleich stellen Kinder und Jugendliche das im Aufbau befindliche Humankapital der nächsten Generation dar. Vom Erfolg und Gelingen ihrer Erziehung und Bildung wird der Bestand unserer Gesellschaft abhängen, wenn die heute tragenden Generationen alt geworden sind. Aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung wird es bereits ab 2010 einen Mangel an qualifizierten Fachkräften geben, der dann stetig zunimmt. D.h. die Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass alle ihre Mitglieder ihre Entwicklungspotentiale voll ausschöpfen, damit möglichst viele und möglichst qualifizierte und leistungsfähige Menschen für die Aufgaben der Gesellschaft zur Verfügung stehen.

Aufwachsen von Kindern heute

Das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ist heute stärker als in früheren Jahren von familialen Krisen gekennzeichnet und von Bedingungen, die auf Konfliktlagen in Familien verstärkend wirken. Hierzu gehört z.B.

- dass Eltern, die beide einen Beruf ausüben, dessen zunehmende, nicht nur zeitliche Anforderungen mit den Erfordernissen des Familienlebens vereinbaren müssen. Eine Kinderbetreuung, die dies erleichtern würde, steht erst in den Anfängen.
- dass temporäre und länger andauernde Arbeitslosigkeit Eltern in erhöhtem Maße zwingt, mit Problemen der Aufrechterhaltung ihres Alltags (der Finanzierung von Wohnung, Ernährung und Kleidung) umzugehen. Dadurch wird ihr Verständnis für die scheinbar kleinen – in der seelischen Entwicklung aber wichtigen - Probleme von Kindern eingeschränkt und ihre Fähigkeit, mit ihnen umzugehen, reduziert.
- dass Krisen und Konflikte in den Familien zunehmen, weil Kinder wie Eltern durch außerfamiliale Anforderungen (sei es der Arbeitswelt, sei es der Schule) in Anspruch genommen werden und zeitlich wie psychisch sich in Drucksituationen befinden; damit nehmen ihre Ressourcen zur Klärung und Lösung von Problemen ab. Konflikte eskalieren zu Krisen.
- Sichtbarer Ausdruck dieser sich zuspitzenden Entwicklung ist der Umstand, dass die Zahl der Kinder, die von der Scheidung ihrer Eltern betroffen sind, kontinuierlich zunimmt. Kinder wachsen vermehrt ohne einen ihrer beiden leiblichen Eltern auf.

Kinder sind das letzte Glied in der Kette des aktuellen gesellschaftlichen Rationalisierungsprozesses. Die Modernisierung der Gesellschaft erfolgt über weite Strecken zu ihren Lasten; das bedeutet aber zugleich: zu Lasten der Zukunft aller.

Öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern

Kinder sind kein nach ökonomischen Kriterien erzeugbares Gut. Sie benötigen das Vertrauen und den Schutz ihrer Eltern. Sie brauchen stabile Beziehungen, in denen sie aufwachsen können, zu ihrem Vater ebenso wie zu ihrer Mutter und ein Alltagsleben in festen, regelmäßigen Abläufen. Die vielfältigen Entwicklungsschritte, die ihnen im Verlaufe des Älterwerdens abverlangt werden, können sie nur erfolgreich bewältigen, wenn sie die dadurch für sie hervorgerufenen Entwicklungskrisen in der Auseinandersetzung mit ihren Eltern (oder anderen ihnen nahestehenden Personen) bewältigen können. Je stärker diese natürliche Fähigkeit von Eltern eingeschränkt wird, desto mehr müssen für Eltern und für Kinder Unterstützungsangebote zur Verfügung gestellt werden. Deshalb muss heute zunehmend „öffentliche Verantwortung“ für das Aufwachsen von Kindern (Elfter Jugendbericht) übernommen werden.

Bundeszuständigkeit für die Jugendhilfe

Die im Kontext der Neuordnung der staatlichen Strukturen erhobene Forderung, die Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe auf die Länder zu übertragen, ist vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht.

Leistungsfähigkeit des Kinder- und Jugendhilfegesetzes unbestritten

Zunächst muss festgehalten werden, dass die Leistungsfähigkeit des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der Fachöffentlichkeit und in der Politik unbestritten ist. Auch der Bundesrat hat in seinem Entwurf zur Änderung des SGB VIII (BRat-Drs. 279/03) festgestellt: „Das Kinder- und Jugendhilfegesetz hat sich in seinen Zielsetzungen dem Grunde nach bewährt“; nur einzelne Bereiche sollten seiner Auffassung nach verändert werden. Notwendige Verbesserungen im Detail wie die Grundsätze der Handhabung des Kinderschutzes oder auch der Ausbau der Kindertagesbetreuung sind z.Zt. Gegenstand parlamentarischer Beratungen zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG).

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz in seiner jetzigen Form ist durch seinen Charakter als Rahmengesetz gekennzeichnet. Der Bund gibt darin Mindestregelungen vor, bei denen die Bundesländer in einer Vielzahl von Konstellationen (z.B. §§ 15, 16 Abs. 3, 26, 49, 54 Abs. 4, 56 Abs. 2 und 3, 69 Abs. 1, 71 Abs. 5) Gestaltungsspielräume eingeräumt sind. Die örtlichen Kommunen vollziehen die ihnen übertragenen Aufgaben der Jugendhilfe („Leistungen“ ebenso wie „andere Aufgaben“) nicht als von Bund übertragene, sondern als genuin eigene Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Dadurch ist sowohl den Ländern wie den Kommunen die Möglichkeit gegeben, den Vollzug der Jugendhilfe den örtlichen Gegebenheiten entsprechend zu gestalten.

Keine Notwendigkeit für neue Zuständigkeitsregelungen

Ein sachlicher Notstand, so wie er das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat kennzeichnet, ist in der öffentlichen Debatte zum Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht artikuliert worden. Es gibt keine aus einer unzulänglichen Praxis der Jugendhilfe heraus begründete Notwendigkeit, zu neuen Zuständigkeitsregelungen zu kommen. Die Forderung der Bundesländer, ihnen die Gesetzgebungskompetenz für die Jugendhilfe zu übertragen, hat daher kein Fundament in der Sache.

Länder haben Gestaltungsspielräume kaum genutzt

Diese Forderung wird auch durch die bisherige Praxis der Bundesländer nicht gestützt. Die Länder haben nämlich die ihnen im geltenden Recht gegebenen Gestaltungsspielräume in der Vergangenheit kaum genutzt. So wurden beispielsweise die präventiv bedeutsamen Felder der Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) und der Familienbildung (§ 16 SGB VIII), die sie hätten gestalten und über die Bundesvorgaben hinaus weiterentwickeln können, faktisch kaum vorangebracht. Nur wenige Länder haben sich der Aufgabe gestellt. Jugendarbeit und Familienbildung fristen weiterhin ein Schattendasein in der Jugendhilfe. Insbesondere haben die Länder in den letzten Jahren auf die erkennbare und vielfach artikuliert Notwendigkeit, junge Familien durch den Aufbau bedarfsgerechter Kinderbetreuungsangebote zu unterstützen, nicht reagiert.

Staat nimmt mit den Leistungen des SGB VIII das Wächteramt wahr

Die Forderung der Bundesländer bezieht sich in erster Linie auf die Gesetzgebungskompetenz zu den „Leistungen“ der Jugendhilfe (Kapitel 2 SGB VIII). Dabei wird der sachliche Zusammenhang zwischen den „Leistungen“ und den „anderen Aufgaben“ (Kapitel 3 SGB VIII) der Jugendhilfe verkannt. Die sogenannten „anderen Aufgaben“ gestalten den verfassungsmässigen Auftrag aus Art. 6 GG an die staatliche Gemeinschaft, über die Wahrnehmung des Erziehungsauftrages der Eltern zu wachen und ggf. zum Schutz der Kinder tätig zu werden (staatliches Wächteramt). Aber auch die im SGB VIII gestalteten Leistungen der Jugendhilfe sind nach herrschender rechtlicher Meinung (und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) Sozialleistungen, mit denen der Staat sein Wächteramt wahrnimmt, und zwar indem er unterhalb der Schwelle der Intervention in Familien hinein Unterstützungsangebote vorhält. Dieser Zusammenhang ist in Fällen des Kinderschutzes wegen sexuellem Missbrauch und der Fremdunterbringung auf Antrag der Eltern besonders deutlich, er ist aber auch in anderen Bereichen gegeben.

Trennungs- und Scheidungsberatung ist unterschiedlichen Länder-Regelungen nicht zugänglich

So räumt § 17 SGB VIII Eltern, die für ein Kind zu sorgen haben oder tatsächlich sorgen, einen Rechtsanspruch auf Beratung in Fragen von Trennung und Scheidung ein. Die Etablierung dieses klagbaren Anspruchs im Rahmen der Kindschaftsrechtsreform war Voraussetzung für den Rückzug des Staates aus der obligatorischen Regelung der elterlichen Sorge im Falle der Scheidung der Eltern (§ 1671 BGB alt). Die Beratung von Eltern, die sich scheiden lassen, durch die Jugendhilfe ist deshalb mit den Bestimmungen der Zivilprozessordnung (§ 613 ZPO) wie mit dem Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (§ 52) verzahnt und ist Voraussetzung für die aktuell geltende Fassung von § 1671 BGB. Diese Beratungsleistung ist daher unterschiedlichen rechtlichen Regelungen in den Ländern nicht zugänglich.

Kinder- und Jugendhilfe nach Kassenlage

Die Gesetzgebungsinitiativen der Länder in der letzten Zeit waren auf eine Reduktion der Kosten in der Jugendhilfe gerichtet (zuletzt BRat-Drs. 712/04 vom 17.09.04). Deshalb ist zu befürchten, dass die Länder verführt sind, die Jugendhilfe auch in Zukunft nicht aktiv zu gestalten, sondern eher rechtliche Spielräume zu schaffen, die - wie bei ihren früheren Initiativen - den Kommunen die Möglichkeit eröffnen sollen, Kosten zu reduzieren. Praktisch bedeutet das oft, Leistungen zu kürzen. Damit würde Jugendhilfe zu einem Bereich, in dem Leistungen nur noch nach Kassenlage zur Verfügung gestellt werden.

Finanznot der Kommunen

Die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung verkennt dabei nicht die finanzielle Not vieler Kommunen. Zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen wäre es notwendig, die Finanzverfassung des Bundes zu überarbeiten, aber dieses Thema wird von Föderalismuskommission nicht verhandelt.

Zukunftssicherung nicht kurzfristigen örtlichen Finanzabwägungen überlassen

Kinder, Jugendliche und ihre Familien, die - wie eingangs angedeutet und unter Fachleuten unbestritten – unter zunehmend prekäreren Lebensbedingungen aufwachsen und flankierender Unterstützung bedürfen, werden diese dann künftig in dem einen Bundesland erhalten, im anderen – etwa nach einem beruflich bedingten Umzug - jedoch nicht mehr. Was als Leistung der Jugendhilfe gilt, in welcher Qualität die Leistungen zu erbringen sind und was sie gegebenenfalls für die Eltern an Kosten verursachen, wird sich nach einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder von Land zu Land, und wohl auch von Kommune zu Kommune unterscheiden können. Die Zukunftssicherung der Gesellschaft insgesamt wird damit kurzfristigen örtlichen Finanzabwägungen überlassen.

Unzeitgemäße Perspektive

Die Forderung, die Gesetzgebungszuständigkeit für die Jugendhilfe auf die Länder zu übertragen, wird erhoben in einer Zeit, in der im Gegenteil eine überregionale Orientierung des Handelns Gebot der Stunde ist.

Neue Probleme – keine tragfähigen Strukturen

Die Forderung, die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder zu übertragen, entbehrt der sachlichen Grundlage. Es gibt keinen Problemdruck, der zu einer solchen Lösung nötigt. Es werden lediglich absehbar neue Probleme erzeugt, aber keine langfristig für das Aufwachsen unserer Kinder tragfähige Strukturen geschaffen.

Länderübergreifende Koordination notwendig

Nicht zuletzt die Ergebnisse der PISA-Studie haben deutlich gemacht, dass schulischer Erfolg von Kindern und Jugendlichen regional allein nicht zu gewährleisten ist. Vielmehr bedarf es über die einzelnen Länder hinausgehender Abstimmung und Koordination, wenn Kinder und Jugendliche in der Schule eine tragfähige Grundlage für die weitere Gestaltung ihres Lebens erhalten sollen.

Bundesweites Interesse an erfolgreicher Zukunft der Gesellschaft

Jugendhilfe tritt ein, wenn die Erziehung und Entwicklung der jungen Menschen nicht gewährleistet sind. Anders gesagt: Jugendhilfe unterstützt dort, wo die notwendigen Investitionen der Gesellschaft in ihre Zukunft gefährdet sind. Auch Familien, die aus beruflichen Gründen in ein anderes Bundesland ziehen, müssen sich auf vergleichbare Unterstützungsmöglichkeiten verlassen können, wenn die vielfach erwünschte höhere Flexibilität der Arbeitnehmer funktionieren soll. Es ist ein bundesweites Interesse, Störungen bei der (Re)produktion des Humankapitals zu beheben und für erfolgreiche Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft zu sorgen.

Harmonisierung nationaler Regelungen

Die Forderung zur regionalen Gestaltung der Jugendhilfe wird erhoben in einer Zeit, in der die verschiedensten Lebensbereiche, auch die sozialen Unterstützungssysteme, auf der Ebene der Europäischen Union miteinander verglichen werden und eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Regelungen angestrebt wird.

Kinder von Kürzungen ausnehmen

Nicht einmal im Bereich der Sozialversicherung, in dem derzeit etliche Kürzungen vorgenommen werden müssen, werden Kosten zu Lasten von Kindern eingespart. Kinder sind von Zuzahlungen befreit. Die erforderlichen Leistungen werden für sie kostenfrei erbracht.

Investitionen in die Zukunft der Gesellschaft liegen im gesamtstaatlichen Interesse

Angesichts der demographischen Situation von Kindern und Jugendlichen ist heute alles zu unternehmen, was diese befähigt, ein eigenverantwortliches und durch eigene Erwerbstätigkeit langfristig finanziertes Leben ermöglicht. Kosten, die an dieser Stelle entstehen, können nur als Investitionen begriffen werden in die Zukunft der Kinder, aber damit auch in die Zukunft der Gesellschaft insgesamt. Diese Investitionen ersparen nicht nur die ansonsten absehbaren Kosten an anderer Stelle; sie bewirken im Gegenteil eine auch wirtschaftlich produktive Tätigkeit der kommenden Generation. Die optimale Entwicklung von Kindern unter nachhaltigen und gleichermaßen förderlichen Bedingungen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe; angesichts der demographischen Entwicklung liegt ihre Unterstützung im gesamtstaatlichen Interesse.

SGB VIII als Modell für gelingenden Föderalismus

Mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz ist eine moderne rechtliche Struktur geschaffen worden: der Bund hat die allgemeine Verantwortung und setzt gesetzgeberisch die Rahmenbedingungen für die Kinder- und Jugendhilfe. Öffnungsklauseln geben den Ländern an vielen Stellen die Möglichkeit, beim Gesetzesvollzug den regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe schließlich haben die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung der Leistungen der Jugendhilfe. Gerade diese flexible Struktur zeichnet das SGB VIII aus und macht es zu einem Modell für Reformvorhaben in anderen Bereichen.

Die notwendige Neuordnung der staatlichen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland darf nicht auf dem Rücken der Kinder, Jugendlichen und Familien erfolgen. Die Kinder- und Jugendhilfe eignet sich nicht als Verhandlungsmasse. Denn die Zukunftschancen unserer Gesellschaft dürfen nicht dadurch geschwächt werden, dass immer weniger Kinder geboren bzw. ihre Entwicklungschancen nicht voll entfaltet werden.

Fürth, den 22.09.2004