

Stellungnahme der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen zur „Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe“

Die „Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGFH) - Sektion Bundesrepublik Deutschland der Fédération Internationale des Communautés Educatives (FICE) e.V.“ nimmt wie folgt Stellung zu Überlegungen der seit Oktober 2003 eingesetzten Bundesstaatskommission, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den „Bereich der Kinder- und Jugendhilfe“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ganz oder teilweise auf die Länder zu übertragen. Die Stellungnahme wurde auf der Vorstandssitzung der IGfH am 22.09.2004 in Kassel einstimmig verabschiedet und fußt auf verschiedenen Argumentationspapieren der IGfH für Politiker/innen und Fachleute vom 01.09.2004.

Zu viele Nachteile und Nebenfolgen

Als national und international tätiger Fachverband, der sich im In- und Ausland der Ausgestaltung von Kinderrechten und den Hilfen zur Erziehung widmet, warnen wir davor, auf der Suche nach einer veränderten Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern den Kompetenztitel "Öffentliche Fürsorge" für weitgehende Einschränkungen bundesgesetzlicher Regelungsmöglichkeiten in Deutschland zu nutzen.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine Aufgabe, die dem Bund verfassungsrechtlich (Art. 72 Abs. 2 GG) auferlegt ist. **Die Feststellung von bestehenden Unterschieden in den Lebensverhältnissen enthebt nicht des Auftrags zur Herstellung gleichwertiger Rahmenbedingungen des Aufwachsens für Mädchen und Jungen in Deutschland, vor allem wenn diese gefährdet erscheinen.** Es entspricht den Interessen von Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien, bundesweit vergleichbare und verlässliche Unterstützungsstrukturen und -angebote (vom Kindergarten, über Familienberatung, Jugendarbeit und vor allem bei den intensiven Hilfen zur Erziehung) vorzufinden.

Die IGfH teilt die Auffassung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, dass die Forderung nach einer zumindest teilweisen Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Länderebene fach- und rechtspolitisch unverständlich ist, da das Bundesverfassungsgericht stets den Zusammenhang von Präventivangeboten und intervenierenden Leistungen als entscheidend für die Struktur der bundesgesetzlich geregelten Kinder- und Jugendhilfe herausgestellt hat (BVerfGE 97, 332 ff.). Da auch die bisherigen bundesgesetzlichen Vorgaben der Kinder- und Jugendhilfe den Gestaltungsspielraum auf Länder- und Kommunalebene sehr weitgehend berücksichtigen, stehen die Nachteile und unkalkulierbaren negativen Nebenfolgen einer Auflösung der bundesrepublikanischen Einheit der Kinder- und Jugendhilfe in keinem Verhältnis zu den behaupteten regionalen Steuerungsgewinnen.

Insbesondere für Kinder, Jugendliche und Familien, die zeitweilig Hilfe und Schutz bedürfen, erwachsen zwar ihre Probleme und Lösungen aus konkreten regionalen Lebenslagen, aber **nicht nur für diese Bürgerinnen und Bürger ist es wichtig, verbindliche bundesweit geltende Aussagen über die Rechtslage bei Hilfen zu erlangen und unabhängig vom Wohnort sich auf überall gültige Befugnisse und Pflichten – auch der HelferInnen - verlassen zu können.**

Auch die Vorstellungen prinzipiell geteilten Rechts durch bundesgesetzliche Rahmenbestimmungen einerseits und unterschiedliche landesgesetzliche Komplementärregelungen andererseits wären in keiner Weise sinnvoll und sachgerecht, da allein schon die Ergebnisse der PISA-Studie zeigen, dass die Unterstützung von Kindern im Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsbereich nicht allein über einzelne Länder zu gewährleisten ist.

Bundesgesetzgebung kann Ungleichheiten erfolgreich verringern

Die im Elften Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2002) grundsätzlich problematisierten regionalen Disparitäten in Lebenslagen und Jugendhilfestrukturen prägen das Feld der Hilfen zur Erziehung in besonderer Weise. Einschlägige empirische Analysen zu den Angebotsstrukturen der erzieherischen Hilfen im Vergleich der Bundesländer legen erkennbare Diskrepanzen in der Verfügbarkeit des in den §§ 27 ff SGB VIII normierten Leistungsspektrums offen (vgl. Bürger 2001). Aus dem Blickwinkel von Jungen und Mädchen und Familien bedeutet dies, dass die Hilfeoptionen, die ihnen gegebenenfalls zur Verfügung stehen, immer noch – und letztlich zufällig – in Abhängigkeit von ihrem Wohn- und Lebensort variieren. Gleichermaßen zeigen diese Analysen aber auch, dass sich derartige **Ungleichzeitigkeiten seit Inkrafttreten des SGB VIII, welches die Ausdifferenzierung des Leistungsspektrums normierte, in der Grundtendenz spürbar verringert haben** (vgl. ebd.). Dies belegt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes einen wirkungsvollen Effekt bezüglich der Herstellung zumindest tendenziell gleichwertiger Zugänge für Kinder, Jugendliche und Familien zu Beratung und Hilfen in riskanten Entwicklungs- und Erziehungsphasen entfaltet, der bei Fortfall dieser Zuständigkeit grundlegend in Frage gestellt würde.

Die Auflösung der Rahmenkompetenz des Bundes für die Kinder- und Jugendhilfe würde die **Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen noch weiter von der regionalen Finanzkraft abhängig machen**. Bei einer Kompetenzverlagerung auf die Länder ist insgesamt zu befürchten, dass aus fiskalischen Zwängen weitere Zuständigkeiten wie z.B. Aufsichtsfunktionen an die kommunale Ebene delegiert werden. Damit würden örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur die Steuerungsverantwortung tragen, sondern wären gleichzeitig als Leistungserbringer auch Aufsichtsbehörde und Gesamtsteuerungsverantwortliche. Diese **Bündelung unterschiedlicher Funktionen birgt ein erhebliches Konfliktpotenzial, welche letztlich nur zu Lasten der HilfeempfängerInnen gehen kann**.

Kinder und Jugendliche brauchen eine verstärkte Bundeslobby

Ein weiterer Aspekt betrifft die zukünftigen Rahmenbedingungen zur bedarfsgerechten Entwicklung von Jugendhilfeleistungen für Jungen und Mädchen und ihre Familien unter dem Einfluss des demografischen Wandels. Allein die Tatsache, dass junge Menschen – und damit auch Familien mit Kindern – mittel- und längerfristig zu einer gesellschaftlichen Minderheit werden, lässt erwarten, dass es erheblich schwieriger werden wird, **Belange von jungen Menschen (in Notlagen) gegenüber den konkurrierenden Interessen und Bedürfnissen anderer gesellschaftlicher Gruppierungen Geltung zu verschaffen**.

Vor diesem Hintergrund kommt der Beibehaltung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes eine noch stärker Bedeutung als bisher zu, weil sich die demografische Entwicklung in den einzelnen Bundesländern in zum Teil erheblich diskrepanter Weise ausprägt. Dies wird die ungleichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen für Jungen und Mädchen und ihre Familien in den einzelnen Bundesländern insbesondere hinsichtlich der Sicherung einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt und individuell benötigter Unterstützungsleistungen verstärken. Den aufgezeigten Effekten muss um so dringlicher mit einer auf Bundesebene angesiedelten, auf Ausgleich und Gewährleistung einheitlicher Sozialisations- und Erziehungsbedingungen ausgerichteten Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung begegnet werden.

Partizipation und Mitwirkungsrechte von jungen Menschen müssen einheitlich garantiert werden. Der bundesweit einheitlichen Normierung von Grundprinzipien bei der Erbringung von Jugendhilfeleistungen im SGB VIII kommt hinsichtlich dieser Aspekte eine hohe Bedeutung zu. Aus dem Blickwinkel von Kindern, Jugendlichen und Familien wäre es ein erheblicher Rückschritt in der Wahrung ihrer Rechte und Interessen, wenn diese

Grundsätze in ihrer bundesweiten Gültigkeit zu Disposition und der Zufälligkeit landesrechtlicher Regelungen anheim gestellt würden.

Schutz und Verlässlichkeit bundeseinheitlich garantieren

Zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags im Rahmen des so genannten „Wächteramtes“ sind bundesweit einheitliche Aufgaben und behördliche Zuständigkeiten zwingende Voraussetzung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Gefährdung ihres Wohls. Dafür muss die **Institution Jugendamt** bundeseinheitlich und ländergrenzenübergreifend als Partner für Familien-, Vormundschafts- und Jugendgerichte, Polizei und Staatsanwaltschaften gesichert werden.

Hinzu kommt, dass wir aus verschiedenen bundesweiten Studien – z.B. JULE-Studie (1998) und JES-Studie - wissen, dass die **Kontinuität und Verlässlichkeit von Hilfen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung die entscheidenden Faktoren für die Wirksamkeit von stützenden Angeboten darstellen**. Unter zunehmenden Anforderungen an die Mobilität von Familien kann eine solche Kontinuität nur mit einem einheitlichen gesetzlichen Leistungsangebot sichergestellt werden. Das DIJuF und die Kinderschutzzentren haben dazu in ihrer Stellungnahme einige – auch aus unserer Erfahrung – völlig zutreffende Fallbeispiele aufgeführt, die diese nachteiligen Folgen nicht-kontinuierlicher Hilfeverläufe verdeutlichen.

Auch Familien, die aus beruflichen Gründen in ein anderes Bundesland ziehen, müssen sich auf vergleichbare Unterstützungsmöglichkeiten verlassen können. Diese bundeseinheitliche Verlässlichkeit einer staatlichen potenziellen Unterstützung ist ein notwendiger Bestandteil einer aktiven Familien- und Arbeitsmarktpolitik, da sonst Personenkreise ganz oder teilweise in ihrer Mobilität eingeschränkt werden.

Unsicherheiten beim Zusammenwirken mit anderen Bundesgesetzen

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz insbesondere der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auf die Länder erscheint zudem rechtssystematisch und bezüglich der Auswirkungen für die betroffenen Mädchen und Jungen sehr problematisch. **Das Kinder- und Jugendhilferecht ist beispielsweise eng mit dem Jugendstrafrecht und dem Kindschaftsrecht verknüpft**. Hier müssten Heranwachsende befürchten, dass z.B. bei jungen StraftäterInnen das Instrumentarium der Jugendhilfe nicht mehr in der bisherigen verbindlichen Form zur Verfügung steht.

Darüber hinaus wird bei einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder in Fällen der Misshandlung und des Missbrauchs mit hohen Unsicherheiten für Jungen und Mädchen zu rechnen sein. Bisher sind **BGB und das KJHG über den Tatbestand der Kindeswohlgefährdung bundeseinheitlich verknüpft**. Schließlich wird ohne die gesetzgeberische Kompetenz des Bundes für die Hilfen in besonderen Lebenslagen das Zusammenwirken der verschiedenen Leistungsträger unnötig erschwert, was letztendlich zu Lasten der Betroffenen gehen wird.

Der europäische Abstimmungsprozess wird deutlich erschwert

Viele Länder der neuen EU-Mitglieder (wie zum Beispiel Ungarn oder die Niederlande seit 1.1.2005) haben erst vor kurzer Zeit Grundzüge der Regelungen des deutschen Kinder- und Jugendhilfegesetzes übernommen und wie in Deutschland den Ebenen vor Ort die Möglichkeit eingeräumt, die Ausgestaltung des Leistungsangebotes den regionalen Bedürfnissen anzupassen. In Ländern, wo eine rein regionale Zuständigkeit und Regelung gegeben ist (wie in den Kantonen in der Schweiz), haben Studien auf die negativen Folgen für eine überregionale Kontinuität von Hilfeprozessen bei zunehmender Mobilität (siehe oben) hingewiesen.

Zugleich sind mit der erweiterten EU für die Kinder- und Jugendhilfe und insgesamt **für das Feld der sozialen Dienstleistungen erhebliche - zu koordinierende - Harmonisierungs-**

und Abgleichungsprozesse bezüglich Hilfestandards, Ausbildungsprofile von Fachkräften etc. verbunden. Bei diesen Aufgaben und bei der Formierung von europäischen Querschnittspolitiken für und mit Jungen und Mädchen bedarf es gesetzlich geregelter Bundeskompetenzen und bundesweiter Fachorganisationen, um Deutschland am europäischen Entwicklungs- und Diskussionsprozess zu beteiligen. Auch BürgerInnen- und Selbsthilfeszusammenschlüssen wird die Mitwirkung bei der Ausgestaltung einer Sozial- und Informationspolitik auf europäischer Ebene im Falle einer Dezentralisierung von Regelungskompetenzen deutlich erschwert.

Grundlegende Fragen des Aufwachsens der neuen Generation sind berührt

Die gemeinsame Kommission des Bundestages und des Bundesrates haben zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung Unterarbeitsgruppen eingesetzt, die unterschiedliche Bereiche nach den Möglichkeiten für Zugriffsrechte der Länder prüfen und erörtern. Die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) hält für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland fest, dass die Themenbereiche „Öffentliche Fürsorge“ und insbesondere „Ergänzende öffentliche Leistungen im Bereich Bildung und Erziehung“ der zuständigen Projektgruppe 5 „Mögliche Gesetzgebungskompetenzen mit regionaler Bedeutung“ nicht gleichzusetzen sind mit dem Straßenrecht, dem Bodenrecht, dem Recht der Wirtschaft, die ebenfalls in der Projektgruppe mitdiskutiert werden. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sind **grundlegende bundesweit gültige Fragen des Aufwachsens der neuen Generation berührt und keineswegs nur regionale Belange betreffen.**

Sinnvoller erscheint es, fachliche Ansätze zur Integration und Flexibilisierung von Jugendhilfeleistungen - wie sie unter der Bezeichnung „Integrierte Erziehungshilfen“ Eingang gefunden haben - weiter auszubauen. Durch solche Ansätze können bundeseinheitlich notwendige Rechtsansprüche und die Besonderheiten der regionalen Räume verknüpft werden.

Die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen fordert aus den angeführten Gründen die Entscheidungsträger im Bund und in den Ländern, insbesondere in der Bundesstaatskommission auf, an der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG festzuhalten und diese weiterzuentwickeln.

Quellenangaben:

BMfFSFJ (2002): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.

Bürger, U. (2001): Können ambulante Hilfen Fremdunterbringungen vermeiden? Eine Bilanz der Hilfen zur Erziehung im Zeitalter des KJHG. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hg.): Kinder- und Jugendhilfereport I. Analysen, Befunde und Perspektiven. Münster, S. 191-219.

JULE (1998): Leistungen und Grenzen von Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen. Von Dieter Baur, Margarete Finkel, Matthias Hamberger, Axel Kühn und Prof. Dr. Hans Thiersch. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 170. Stuttgart/Bonn.

Für den Vorstand der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH e.V.)
22.09.2004

Dr. Hans-Ullrich Krause

(1. Vorsitzender der IGfH)

Kontakt

Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH)
Sektion Deutschland der Fédération Internationale des Communautés Educatives (FICE) e.V.
Geschäftsstelle
Schaumainkai 101-103
D - 60596 Frankfurt/Main
Telefon +49-(0)69-633 986-0, Fax: -25
E-Mail: igfh@igfh.de
Internet: www.igfh.de