



Deutscher Bundestag
Kommission zur Wahrnehmung
der Belange der Kinder
(Kinderkommission)

Kommissionsdrucksache
18. Wahlperiode
18/23

Berlin, 14. Juli 2017

Norbert Müller, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-30551
Fax: +49 30 227-36055
kinderkommission@bundestag.de

Dienstgebäude:
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin

Stellungnahme der Kinderkommission des Deutschen Bundestages zur aktuellen Situation der Kinder- und Jugendhilfe

Kinder- und Jugendhilfe in der öffentlichen Betrachtung

Um der Kinder- und Jugendhilfe mehr Aufmerksamkeit zuteilwerden zu lassen, bemühte sich die Kinderkommission in sechs Anhörungen um einen Einblick in die Vielfalt der Arbeit und in die derzeitigen Problemlagen. Die Kommissionsmitglieder sprachen dabei mit ExpertInnen aus der Wissenschaft, mit Beschäftigten und ehemaligen AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe sowie VertreterInnen aus Verbänden, Gewerkschaften und Praxis.

Im medialen wie im politischen Betrieb erfährt die Kinder- und Jugendhilfe oft nicht die Aufmerksamkeit und Anerkennung, die sie verdient. Konjunkturen erlebt die öffentliche und politische Aufmerksamkeit lediglich in Bezug auf immer wieder bekannt werdende Kinderschutzfälle.

Nicht so sehr im Fokus steht die vorbildliche pädagogische und ideelle Arbeit der übergroßen Mehrheit der im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Tätigen. Auch rücken bei der oftmals berechtigten kritischen Berichterstattung allzu oft die schwierigen, strukturellen Gegebenheiten bei öffentlichen und freien Trägern in den Hintergrund.

Im politischen Diskurs spielt die Fachwelt aus SozialarbeiterInnen, SozialpädagogInnen, ErzieherInnen und HeilerziehungspflegerInnen eine untergeordnete Rolle. Dies ist zurzeit erkennbar am Reformprozess des SGB VIII, bei dem von einer angemessenen Beteiligung der Fachwelt kaum die Rede sein kann, wie auch die durch die Kinderkommission angehörten ExpertInnen immer wieder betonten.



„Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ § 1 Abs. 1 SGB VIII

Dieses Recht erwirken neben, mit oder anstelle der Eltern fast eine Million Beschäftigte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – ein historischer Höchstwert. Fast jedes Kind profitiert im Laufe seines Lebens vom vielfältigen Angebot: von der Krippe, vom Kindergarten, vom Jugendclub um die Ecke oder als Mitglied eines der Jugendverbände. Und auch für Kinder und Eltern in schwierigen Lebenslagen stellt das derzeitige SGB VIII eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsangeboten bereit.

Soziale Gerechtigkeit, Gleichheit für alle und Teilhabe als Prinzipien laut einigen Expertinnen und Experten nur partiell realisiert

In der ersten Anhörung vermittelten Prof. Dr. h. c. mult. Hans Thiersch und Prof. Dr. Dr. Reinhard Wiesner einen Überblick über die Geschichte und gegenwärtige Herausforderungen der Jugendhilfe. Die Grundprinzipien der Jugendhilfe seien Ergebnis „erbitterter gesellschaftlicher und sozialpolitischer Auseinandersetzungen“ (Wortprotokoll der Kinderkommission 18/44, S. 9) und derzeit nur partiell realisiert (vgl. ebd.). Um die Jugendhilfe weiter zu profilieren, sei eine Weiterentwicklung unabdingbar. Dies betrifft Prof. Thiersch zufolge mehrere Felder: Die frühe Altersbegrenzung auf 18 bzw. 21 Jahre für den Hilfe-Regelfall sei nicht mehr zeitgemäß und daher heraufzusetzen. Zudem sei es notwendig, die Selbstbestimmungs- und Wahlmöglichkeiten in der Jugendhilfe weiter auszubauen, um das oftmals deprivierte Klientel der KJH zu stärken (ebd. S. 11). Das betreffe insbesondere das Hilfeplanverfahren, welches durch Beteiligung aller relevanten Akteure Vorbildcharakter habe, aber auch sehr strapaziös sein könne. Neuere Tendenzen zur Objektivierung dieses komplexen Aushandlungsprozesses mittels standardisierter Testverfahren könnten diesen Prozess unterstützen, aber nicht ersetzen und sollten daher behutsam integriert werden. Sonst drohten die Stimmen der Betroffenen in den Hintergrund zu geraten (ebd.). Im gleichen Maße wie die Offenheit des Hilfeplanverfahrens gewährleistet werde, müssten jedoch auch Kontrollinstanzen gestärkt bzw. verbindlich verankert werden. Ombudsstellen wären hierfür geeignet (ebd. S. 12).

Prof. Wiesner erläuterte den Entstehungsprozess des jetzigen SGB VIII, der über 20 Jahre andauerte, und regte an, bei den jetzigen Reformbestrebungen nicht vorschnell zu agieren (ebd.).



In der Rechtspraxis sei zudem zu konstatieren, dass Angeboten, auf die ein individueller Rechtsanspruch besteht, eine immer größere Bedeutung in den kommunalen Haushalten zukommt. Dies geht zu Lasten anderer Angebote wie Jugendarbeit, Jugendverbandsarbeit, Jugendsozialarbeit oder Familienhilfe, die zwar ebenfalls Pflichtaufgaben der Kommunen sind, aber eben nicht auf individuellen Rechtsansprüchen fußen (ebd. S. 14). Dies führe dazu, dass Rechtslage und -wirklichkeit teilweise erheblich auseinandergehen.

Bei Betrachtung der Kostenentwicklung fallen dementsprechend vor allem die Kindertagesbetreuung und die Hilfen zur Erziehung ins Gewicht. Während es für den Kita-Ausbau einen breiten gesellschaftlichen wie politischen Konsens gebe, stehe der Kostenanstieg im Bereich der Hilfen zur Erziehung immer wieder im Fokus der Kritik. Der Blick auf die Sozialstruktur der Hilfebeziehenden offenbart, dass die Anteile von Alleinerziehendenfamilien (41,2 Prozent) und Familien in Transferleistungsbezug (32,6 Prozent) überdurchschnittlich hoch sind, was den Rückschluss zulässt, dass die Jugendhilfe hier mit der Bewältigung vorgelagerter Problemlagen zu tun hat (vgl. ebd.).

Öffentliche Träger – verantwortungsvolles Handeln durch Überlastung bedroht

In weiteren Sitzungen des Anhörungszyklus war die Situation der öffentlichen und freien Träger Gegenstand der Betrachtung. Dazu waren Kerstin Kubisch-Piesk und Heike Schlizio-Jahnke (Mitarbeiterinnen zweier Berliner Jugendämter) sowie Cornelia Heyder (Geschäftsführerin Lebensnah e. V.) zu Gast.

Dabei wurde zum einen deutlich, wie verantwortungsvoll und komplex die täglichen Aufgaben sowohl bei den öffentlichen und freien Trägern, bei den ambulanten und stationären Angeboten, als auch für die Steuerungsverantwortlichen im Jugendamt sind. Zum andern wurden die Mitglieder der Kinderkommission seitens der ExpertInnen auf teilweise erhebliche Mängel hingewiesen, die dem Kindeswohl eher im Wege stehen als es zu befördern.

Gerade in strukturschwachen Regionen und städtischen Ballungsgebieten fehlt es an personeller Ausstattung (vgl. Wortprotokoll Kinderkommission 18/45, S. 8 ff.).

Der gestiegene Bedarf wurde oftmals nicht durch entsprechende zusätzliche Stellen gedeckt. Der überdurchschnittlich hohe Krankenstand und eine Vielzahl unbesetzter Stellen aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels verstärken diese Situation zusätz-



lich. So wurden der Kommission von einem Ausfall von 25 Prozent der eingeplanten Stellen bei einigen Berliner Jugendämtern berichtet, wobei 10 Prozent durch den hohen Krankenstand und 15 Prozent durch die Nichtbesetzung ausgeschriebener Stellen zu erklären sind (vgl. Wortprotokoll 18/49 (1), S. 9).

In diesem permanenten personellen Krisenzustand stehen präventive und Frühe Hilfen zugunsten akuter Kinderschutzfälle hintenan. Diesen droht gleichzeitig, nicht mit der ausreichenden Zeit und damit Güte bearbeitet zu werden. Der Mangel an präventiven Angeboten treibt mittelfristig wiederum die Gefährdungszahl in die Höhe – ein Teufelskreis, der nur durch ein entschiedenes Aufstocken des Jugendhilfebudgets durchbrochen werden kann.

Diese Situation wirkt sich auch auf die freien Träger aus. So äußerten einige Expertinnen und Experten, dass die Erreichbarkeit des Jugendamtes auch bei akuten Kinderschutzfällen nicht immer sichergestellt werden kann, was die Hilfestellung enorm behindert (vgl. Wortprotokoll 18/45, S. 9).

Beim Versuch, die kommunalen Kosten gering zu halten, würden zudem immer geringere Stundenkontingente pro Fall bewilligt, was sich auf die einzelne Fachkraft unmittelbar auswirkt, da sie nun in derselben Arbeitszeit mehrere Fälle betreuen muss – eine nicht zu unterschätzende Mehrbelastung, zumal Wegzeiten in den Bezahlungen nicht eingerechnet sind (vgl. ebd. S. 11).

Hohes Berufsethos, niedrige Bezahlung – Fachkräfte händeringend gesucht

Über die Arbeitsbedingungen in der Kinder- und Jugendhilfe beriet die Kommission sich noch ausführlicher im Gespräch mit den Gewerkschaftsvertretern Norbert Hocke (GEW) und Hannes Wolf (DBSH) sowie Bodo Köhmstedt (Unfallkasse Rheinland-Pfalz). Kaum ein anderer Beruf erfüllt die Beschäftigten mit so viel Sinn und überzeugt sie davon, das Richtige zu tun. So hätten fast 90 Prozent ein positives Bild von der eigenen Tätigkeit. Trotzdem sind die Löhne nach wie vor geringer als für vergleichbar qualifizierte Tätigkeiten in anderen Branchen (vgl. Wortprotokoll 18/49, S. 16). Dies beginnt bereits in der größtenteils unbezahlten Ausbildung oder bei unentgeltlichen Halbjahrespraktika im Studium der Sozialen Arbeit.

Der hohe Anspruch an sich selbst unter oftmals erschwerten Arbeitsbedingungen bringt leider auch einen enorm hohen Krankenstand mit sich, vor allem im Bereich der psychischen Krankheiten, wie Zahlen der Unfallkassen eindrücklich belegen (vgl. ebd. S. 12 ff.).



Der Boom im Bedarf der sozialen Berufe und die vielerorts erschwerten Arbeitsbedingungen führen dazu, dass es zurzeit mehr Stellen als ausgebildete Fachkräfte gibt. Hier gegenzusteuern muss eine der (fach-)politischen Hauptaufgaben der nächsten Jahre sein und bedarf gemeinsamer Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen.

Jugendarbeit als Demokratiebildung

Im Gespräch mit Prof. Dr. Timm Kunstreich, Stephan Schlenker (FHS St. Gallen, Vorstand Internationale Gesellschaft für Mobile Jugendarbeit – Fachbereich Soziale Arbeit) und Josephin Tischner (Bundesvorsitzende der SJD – Die Falken) wurde vor allem die Arbeit mit Jugendlichen im Bereich der Gewaltprävention, aber auch der Umgang mit rechtsradikalen Einstellungsmustern erläutert.

Nicht zuletzt geschieht in der Kinder- und Jugendhilfe Demokratiebildung. Junge Menschen sollen hier vor allem Selbstwirksamkeit und Unterstützung erfahren. Um diese möglichst allen zu ermöglichen, ist es notwendig, die Vielfalt der derzeitigen Trägerlandschaft zu erhalten und weiter auszubauen (vgl. Wortprotokoll 18/48, S. 13 ff.).

Jugendarbeit kann Gewalt verhindern, ist aber weder als Strafverfolgungs- noch als Vollstreckungsinstitution geeignet. Dieser Aufgabe müssen weiterhin Polizei und Justiz nachkommen. Gleichzeitig sollte politische Bildungsarbeit ausschließlich aus den dafür vorgesehenen Trägern heraus erfolgen, möglichst im jungen Alter ansetzen, aber auch Erwachsenen nicht verschlossen sein (vgl. ebd. S. 12).

Um menschenfeindlichen Haltungen junger Menschen wirksam entgegenzuwirken, braucht es Wissen, Haltung und Handlungsfähigkeit sowohl in der schulischen als auch in der außerschulischen Bildungsarbeit (vgl. ebd. S. 18).

Geschlossene Unterbringung, Auslandsverbringung und freiheitsentziehende Maßnahmen

Eindrücklich berichtete der Kinderkommission das ehemalige Heimkind Patricia Baron (MOMO Hamburg) von ihren teilweise traumatischen Erfahrungen im Jugendhilfesystem, insbesondere in Formen der Heimunterbringung, deren Alltag durch Isolation, Gehorsam und der Androhung von Zwangsmaßnahmen geprägt waren. Gemeinsam mit Verena Lüer (ebenfalls MOMO Hamburg) sprach sie sich dafür aus, die Heimaufsicht vor allem durch eine



verlässliche Unterstützung selbstorganisierter Zusammenschlüsse von aktuellen und ehemaligen Heimkindern zu stärken (vgl. Wortprotokoll 18/46, S. 9 ff.).

Norbert Struck (Der PARITÄTISCHE Gesamtverband e. V.) und Dr. Martin Hoffmann (ehemaliger Leiter der Untersuchungskommission zu den Haasenburg-Einrichtungen) sprachen sich aufgrund solcher und ähnlicher ihnen zugetragener Erfahrungen für eine Abschaffung geschlossener Unterbringungen allgemein aus. Genau wie Prof. Dr. Michael Lindenberg (Rauhes Haus Hamburg) betonten sie jedoch gleichzeitig, dass dies nur ein erster Schritt sein kann, um gewaltförmige und entwürdigende Methoden der Erziehung in der Jugendhilfe zu verhindern. Als Lösungsansätze, um diese Formen zu verhindern, wurden sowohl der Kooperationspool der Hamburger Jugendhilfe als auch eine enge Verzahnung von Jugendpsychiatrie und Jugendhilfeträgern wie im Modellprojekt von KARUNA e. V. genannt (vgl. ebd. S. 17).

Auch auf die derzeitige Praxis der Auslandsverbringung warfen die Sachverständigen einen kritischen Blick. Vielmals sei bei dieser die notwendige Kontrolle der Jugendämter nicht gegeben. Auch wenn die Auslandsverbringung im Einzelfall durchaus eine geeignete Hilfeform sein kann, sei die übergroße Anzahl der derzeitigen Angebote kritisch zu betrachten (vgl. ebd. S. 14, 21).

Norbert Struck regte an, dass im Bereich der Heimaufsicht höhere Schutzstandards gelten müssten als im Bereich der Kindeswohlgefährdung, die dem Familienrecht entlehnt ist (vgl. ebd. S. 16).

Unbegleitete minderjährige Geflüchtete

Im Zuge des Anstiegs der in Deutschland ankommenden Geflüchteten seit 2015 sahen sich auch große Teile der Kinder- und Jugendhilfe neuen Herausforderungen gegenüber. Im Gespräch mit Nerea González Méndez de Vigo (Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. – BumF e. V.) sowie Siegelinde Knudsen und Sandor Rättsch (beide IG Frauen und Familie Prenzlau e. V.) ging es vor allem um die Herausforderungen bei der Betreuung und Unterstützung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter.

Zum einen wurde bemängelt, dass der Vorrang des Kinder- und Jugendhilferechts vor dem Ausländerrecht noch nicht klar genug gesetzlich verankert ist, was sich in der Praxis widerspiegeln (Wortprotokoll 18/47, S. 11). In Bezug auf das 2015 in Kraft getre-



tene Umverteilungsgesetz gebe es immer wieder Schnittstellenprobleme etwa bei der Familienzusammenführung, die zu unnötig langen Wartezeiten führten.

Weitere Unzulänglichkeiten in der derzeitigen Praxis gibt es beim Übergang in die Volljährigkeit. Eindringlich wurde von dem automatischen Übergang in Gemeinschaftsunterkünfte ab Volljährigkeit abgeraten, der vielerorts Praxis ist (ebd.). Laut einer Erhebung des BumF e. V. erhält zudem nur die Hälfte der betroffenen Jugendlichen die gesetzlich zugesicherte gesundheitliche Versorgung durch das Jugendamt (ebd.).

Durch Verfahrensverzögerungen, etwa bei Anträgen auf Familiennachzug, die vor allem durch die Überlastung der Jugendämter begründet sind, laufen die jungen Menschen Gefahr, ihre Rechte auf Familiennachzug zu verwirken. Doch die rechtliche Vertretung durch das Jugendamt im Zuge vorläufiger Inobhutnahmen ist auch in anderer Weise problematisch, da so das klassische Leistungsdreieck der Jugendhilfe aufgehoben wird und das Jugendamt die rechtliche Vertretung sich selbst gegenüber wahrnimmt (ebd.).

Mit besonderer Sorge betrachtet die Kommission die hohe Zahl der aus dem Hilfesystem verschwundenen Jugendlichen. Diese ist den angehörten ExpertInnen zufolge auch auf eine schlechte Umverteilungspraxis zurückzuführen (ebd. S. 12).

Angesichts der aktuellen Reformbestrebungen äußerten die ExpertInnen ihre Ablehnung gegenüber dem angedachten gesonderten Leistungstatbestand für unbegleitete minderjährige Geflüchtete im Rahmen der Jugendhilfe (ebd.).

Die Kinderkommission des Deutschen Bundestages empfiehlt daher:

- Bund, Ländern und Kommunen darauf hinzuwirken, das UNICEF-Ziel öffentlicher Ausgaben im Bereich der frühkindlichen Bildung von 1 Prozent des BIP zu verwirklichen;
- eine umfassende Evaluation des derzeitigen SGB VIII unter Einbezug der Perspektiven aller Betroffenenengruppen;
- den gesetzgeberischen Weg zu einem inklusiven SGB VIII in einem gemeinsamen Dialogprozess mit allen beteiligten Gruppen zu bestreiten;
- die Kinderrechte weiter zu stärken. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind hierfür feste Mitbestimmungsstrukturen für die Kinder- und Jugendlichen einzurichten. Ombudsstellen sind verpflichtend und unabhängig von den öffentlichen Trägern einzurichten;



- am bewährten Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen im Hilfeplanverfahren festzuhalten und dessen Gewährung zu fördern;

im Bereich der öffentlichen Träger:

- die Festlegung von bundesweiten Mindeststandards bei der räumlichen und technischen Ausstattung in den Jugendämtern;
- eine Fallzahlbegrenzung pro JugendamtsmitarbeiterIn, um die Fachlichkeit nicht zu gefährden und die Arbeitsbelastung der öffentlichen Angestellten zu verringern. In diesem Zusammenhang ist eine allgemeine Falldefinition zu erarbeiten, weil sich die Fälle je nach Hilfeart stark im Arbeitsaufwand unterscheiden;
- dort, wo es keinen adäquaten Rechtsschutz für die Mitarbeiter gibt, die Möglichkeit einer Rechtsschutzversicherung zu prüfen, um deren hohe fachliche Herausforderung nicht unter zusätzliche Last zu stellen;
- Pflichtpraktika der Sozialen Arbeit zu vergüten, um die Attraktivität zu erhöhen und so der wichtigen Arbeit mehr Anerkennung zukommen zu lassen;
- die Einführung standardmäßiger Fall- und Einzelsupervisionen in den Jugendämtern;
- bei der Vergabe an freie Träger eine tarifgerechte Bezahlung zur Bedingung zu machen, um so auch zu einer Aufwertung des gesamten Berufsfeldes beizutragen;

im Bereich der freien Trägerlandschaft:

- die Angebotsvielfalt der Kinder- und Jugendhilfe auch im Bereich der nicht von individuellen Rechtsansprüchen gedeckten, kommunalen Dienstleistungen zu erhalten und zu erweitern;
- im Zuge dessen auf einen bedarfsgerechten Ausbau der Schulsozialarbeit an allen Schulen hinzuwirken;
- erzieherische Methoden, welche die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzen, sind abzulehnen, diesbezügliche Kontrollinstanzen sind weiter auszubauen. Dies betrifft insbesondere eine verlässliche Unterstützung von Betroffenenorganisationen;
- die Kooperation von Kinder- und Jugendpsychiatrie und sozialpädagogischen Trägern zu fördern und entsprechende Finanzierungsformen zu ermöglichen;

zur Bekämpfung des Fachkräftemangels:

- allgemein die wichtigen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe besser zu bezahlen, um so auch die Attraktivität des Berufsfeldes zu stärken;



- den Erzieherberuf bundesweit als Mangelberuf einzustufen;
- eine breite Werbekampagne für die Sozial- und Erziehungsberufe, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken;
- die gezielte Anwerbung von Quer- und WiedereinsteigerInnen aller gesellschaftlichen Gruppen, mit besonderem Fokus auf bisher unterrepräsentierte Gruppen;
- die Integration von gesundheitsförderlichem und ergonomischem Arbeiten in Aus- und Weiterbildung sowie Studium, um einen frühzeitigen Verschleiß der Fachkräfte zu vermeiden;

in der Ausbildung:

- Modelle zur Einführung bezahlter Ausbildungswege zu prüfen;
- gleichzeitig das Fachkräftegebot nicht durch Ausbildungen zweiter Güte zu unterlaufen;

im Bereich der politischen Bildung:

- die Angebote der freien politischen Bildung stärker zu fördern und auch spezielle Angebote im Grundschulalter nicht von der Förderfähigkeit auszuschließen;
- über bundesweite Förderprogramme abzusichern, dass Schule und Soziale Arbeit menschenfeindlichen Einstellungen und Handlungen gewappnet gegenüberstehen;

im Bereich der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter

- keinen niedrigeren Jugendhilfestandard für unbegleitete minderjährige Geflüchtete einzuführen;
- der Jugendhilfe einen klaren gesetzlichen Vorrang vor dem Ausländerrecht beizumessen;
- eine vom Jugendamt unabhängige rechtliche Vertretung auch für unbegleitete minderjährige Geflüchtete zu ermöglichen.

Norbert Müller, MdB