

Marquard, P./Bott, B. (2003): **Botschaften des 11. Kinder- und Jugendberichts: Lebenslagen gestalten – Soziale Infrastruktur sichern.**
In: Gemeinsam Leben – Zeitschrift für integrative Erziehung, Heft 1. Weinheim, S. 11 – 19.

Botschaften des Elften Kinder- und Jugendberichts: Lebenslagen gestalten - Soziale Infrastruktur sichern
Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe zielt umfassend auf Integration

von Peter Marquard und Birgit Bott

Der Elfte Kinder- und Jugendbericht (2002) ist ein Gesamtbericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Sein jugendpolitischer Schwerpunkt liegt in der begründeten Forderung, dass alle gesellschaftlichen Bereiche wesentliche Rahmenbedingungen garantieren und Leistungen erbringen müssen, damit die nachwachsenden Generationen in dieser Gesellschaft eine soziale, kulturelle und ökonomische Perspektive finden und auf einer solchen Grundlage eine individuelle Lebensweise gestalten können. Die Entwicklung von Individualität und Sozialität sowie Erziehung und Bildung erfordert jenseits finanzieller Transfers öffentliche und private Leistungen, die sich umfassend ergänzen. Die Familie allein kann weder die materiellen noch die sozialen Unterstützungsleistungen für alle Situationen des Aufwachsens organisieren und sichern. Das Motto des Elften Kinder- und Jugendberichts basiert auf einem fachlichen Verständnis von "Integration" aller jungen Menschen bei Respektierung ihrer individuellen Lebenslage und fordert in diesem Sinn als gesellschaftliche Perspektive: Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung - soziale Infrastruktur sichern!

Dieser (dritte) Gesamtbericht wurde in der Zeit von April 1999 bis Juli 2001 erarbeitet. Die Kommission musste sich inhaltlich begrenzen, hat einen vom Umfang her überschaubaren Bericht vorgelegt und mit dem "Lebenslagenkonzept" eine eigene Struktur (Verknüpfung der Darstellung von Lebenslagen und Leistungen der Jugendhilfe - Kapitel B) entwickelt, die in ihre Empfehlungen zu gesellschaftlichen Bedingungen für ein gelingendes Aufwachsen mündet (in den jeweiligen Abschnitten des Kapitel B sowie mit dem Schlagwort "Lebenslagenpolitik" in C.I und den 10 Empfehlungen in C.III).

In diesem Beitrag werden Rahmenbedingungen und Arbeitsweise der Kommission dargestellt, ein Überblick zur Struktur und den Schwerpunkten dieses aktuellen Gesamtberichts gegeben sowie wesentliche Überlegungen zur Integration behinderter

Kinder und Jugendlicher vorgestellt. Der Elfte Kinder- und Jugendbericht kann als Bundestagsdrucksache 14/8181, Februar 2002, 372 Seiten, per E-Mail (broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de) angefordert und im Internet (www.bmfsfj.de) abgerufen werden.

A) Berufung der Sachverständigenkommission

§ 84 SGB VIII regelt die Verpflichtung der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Lage der jungen Menschen und den Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe vorzulegen sowie eine Stellungnahme mit den von ihr für notwendig gehaltenen Folgerungen beizufügen. In eine "Jugendberichtskommission" werden WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen aus Verbänden und Verwaltungen berufen. Sie ist grundsätzlich nicht nur unabhängig von Weisungen der Bundesregierung oder der entsendenden Stellen, sondern arbeitet abgesehen von einer Aufwandsentschädigung auch ehrenamtlich. Die Bundesregierung holt vor der Berufung Vorschläge der Fachorganisationen ein. Dieser Kommission gehörten 4 WissenschaftlerInnen (davon 2 Frauen) sowie 3 PraktikerInnen (davon 2 Frauen) an. Unterstützt wird die Arbeit durch eine Arbeitsgruppe und die Geschäftsführung beim Deutschen Jugendinstitut; des Weiteren hat diese Kommission 20 Expertisen (darunter eine 16teilige Sammelexpertise zur Mädchen- und Jungenarbeit) eingeholt und 5 Anhörungen durchgeführt. Die Bundesregierung verabschiedete ihre Stellungnahme am 30.01.2002 und legte diese mit dem Bericht dem Dt. Bundestag sowie dem Bundesrat vor. Erst mit diesem Akt wurde der Elfte Kinder- und Jugendbericht offiziell öffentlich zugänglich.

Für die Jugendberichte stehen nicht annähernd so viel Mittel zur Verfügung wie für die Beratung und Gutachten in anderen Politikbereichen. Diese Kommission erhielt zudem eine Vorgabe zum Umfang und mit geringfügiger Abweichung nach oben sowie enormen Bemühungen um "Konzentration" wurde diese auch eingehalten. Somit liegt nun - mit einer von der Kommission erstellten Zusammenfassung - nach dem 3., 5. und 8. Jugendbericht wieder ein Gesamtbericht vor, der die fachlichen, strukturellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage eines differenzierten Lebenslagenkonzeptes darstellt und mit Empfehlungen zur Sicherung einer öffentlichen, sozialen Infrastruktur und Weiterentwicklung einer modernen Kinder- und Jugendhilfe verbindet. Bei einem sol-

chen umfassenden Vorhaben muss es im Hinblick auf die Lesbarkeit und die Nutzung im fachlichen wie politischen Umfeld eine Auswahl und Begrenzung der Themen und Fakten geben, was der bzw. die LeserIn - jeweils zu Recht - im Einzelnen kritisieren mag. Ergänzend hilfreich sind dann sicher die "Materialien zum Elften Kinder- und Jugendbericht", die seit Oktober 2002 im DJI-Verlag erscheinen und über den Buchhandel erhältlich sind.

B) Zum Auftrag der Jugendberichte

Die Jugendberichte sollen einer systematischen Bestandsaufnahme und Analyse im Hinblick auf Anregungen und die fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe dienen. AdressatInnen der Berichte sind zunächst die Bundesregierung sowie der Deutsche Bundestag und der Bundesrat, in der Regel entfalten die Berichte ihre Wirkung jedoch vor allem in Fachkreisen. Für die Länder sowie die kommunale Ebene gibt es eine solche Vorschrift nicht, allerdings gibt es eine Reihe von Bundesländern, die derartige Berichte für ihr Gebiet erstellen (z.B. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Saarland, Thüringen).

Der letzte "Gesamtbericht" war der in etwa zeitgleich mit der Jugendhilferechtsreform erschienene 8. Jugendbericht (1990), der v.a. aufgrund der darin benannten Strukturmaximen und mit dem Konzept der Lebensweltorientierung in die Geschichte der Jugendhilfe eingegangen ist. Legendär ist der 3. Jugendbericht von 1972 - dort ging es um die Aufgaben und die Wirksamkeit der Jugendämter; in diesem Bericht sind auch nach 30 Jahren noch viele Ansatzpunkte für die in den letzten Jahren kontrovers geführte Debatte um Organisationsstrukturen der Jugendhilfe zu finden. Die dazwischen liegenden Jugendberichte beschäftigen sich mit Spezialthemen, z.B. der 6. Jugendbericht von 1984 mit Mädchen in der Jugendhilfe. Die beiden letzten Jugendberichte waren zwar Spezialberichte, haben auf ihre Art jedoch auch das gesamte Spektrum der Lebenssituation junger Menschen und der Jugendhilfe thematisiert: Der 9. Jugendbericht von 1994 begrenzt auf die neuen Bundesländer, der 10. Kinder- und Jugendbericht 1998 mit Blick auf die Situation von Kindern und entsprechende Leistungen der Jugendhilfe; hier erinnert man sich vor allem an die vehement geführte Debatte um "Armut".

Der Elfte Kinder- und Jugendbericht trifft auf anspruchsvolle Erwartungen, wobei die Kommission aufgrund der zeitlichen und seitenmäßigen Begrenzung ihres Auftrages dazu gezwungen war, auch bestimmte Themen ausschließende Schwerpunkte zu setzen. Erstmals nach der Deutschen Vereinigung sowie nach dem Inkrafttreten des SGB VIII wurde wieder ein Gesamtbericht erstellt. Seitens der Bundesregierung wurde sehr auf die Einhaltung von Vorgaben zum Umfang sowie zur Zeitplanung gedrungen; gleichzeitig wurde in der Fachöffentlichkeit sowie in Schreiben an die Kommission auf weitere wichtige Schwerpunkte hingewiesen.

C) Konzeption und Schwerpunkte des Elften Kinder- und Jugendberichts

1. Konzeptioneller Rahmen

Der Elfte Kinder- und Jugendbericht formuliert das Selbstverständnis und die fachlichen Grundlagen der Jugendhilfe ausgehend von einer Positionsbestimmung, die Bezug auf politische und gesellschaftliche Diskurse nimmt: Die Kinder- und Jugendhilfe wird als Bestandteil einer alle jungen Menschen und ihre Familien betreffenden sozialen Infrastruktur - und damit als zur sozialstaatlichen Grundversorgung gehörend - betrachtet. Zudem werden theoretische und methodische Prämissen des Berichtes, d.h. sein Analyseraster und seine Erkenntnisinteressen, ausführlich erläutert. Die Aussagen im Bericht sind so weit als möglich empirisch fundiert und knüpfen an vorhergehende Jugendberichte an. Eine konsequente Verknüpfung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit Befunden über Lebenslagen junger Menschen wurde versucht. Im Bericht werden nicht nur der Modernisierungs- und Professionalisierungsbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe benannt sondern auch die Verantwortlichkeiten anderer Ressorts und gesellschaftlicher Bereiche. Hinzuweisen ist ferner auf das Bemühen der Kommission, ihre Aussagen und Forderungen in einer allgemein verständlichen Zusammenfassung zu bündeln.

2. Kapitel A: Leitlinien und Modernisierung

Der Bericht ist in drei Kapitel gegliedert (vgl. "Schaubild zum Aufbau des Berichts") nebst Vorwort, Einleitung und Anhang. Mit dem Leitmotiv "Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung" werden die Grundannahmen für die nachfolgenden Ausführungen begründet: Kinder, Jugendliche und ihre Familien benötigen Unterstützung, um in den sozialen Wandlungsprozessen, die unsere Gesellschaft prägen, erfolgreich bestehen zu können. Diese Unterstützung soll durch eine Infrastruktur sozialer Dienst-

leistungen, deren Kern die Kinder- und Jugendhilfe bildet, realisiert werden. Während die familiäre Herkunft einerseits in Bezug auf soziale Zuschreibungsprozesse und als Moment der subjektiven Identitätsentwicklung an Bedeutung verliert, wächst andererseits die Relevanz ökonomischer, sozialer und kultureller Ressourcen, die Familien für das Aufwachsen junger Menschen bereitstellen sollen (vgl. auch B.II). Hier kann der familialen Lebensrealität nur entsprochen werden, wenn deren differenzierter und erhöhter Unterstützungs- und Ergänzungsbedarf angesichts ihrer strukturellen Überforderung gesellschaftlich gewährleistet wird! Dafür ist die Kinder- und Jugendhilfe ebenso gefordert, wie es einer bewussten Neubestimmung des Verhältnisses und damit eines echten Ineinandergreifens von öffentlicher und privater Verantwortung für das Aufwachsen der jungen Generationen bedarf: Staat und Gesellschaft müssen die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen so gestalten, dass die Eltern und die jungen Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können.

Basierend auf dieser Philosophie werden in Kapitel A allgemeine und grundlegende Aspekte der Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe einer Bilanz unterzogen und Vorschläge zur Weiterentwicklung formuliert. Hier werden fachliche Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe beschrieben: Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung, Professionalität (A.I). Organisation, Finanzen und Personal werden untersucht sowie Modernisierungskonzepte in Verbindung mit neuen Steuerungsinstrumenten (A.II) erörtert und bewertet (vgl. Schaubild "Standards und Empfehlungen für eine moderne Kinder- und Jugendhilfe").

Dazu 3 Details:

- Das DJI hat mit einer Vollerhebung unter allen Jugendämtern in Deutschland festgestellt, dass 82% der Kommunen ein eigenständiges Jugendamt und 14% ein kombiniertes Amt mit klarer interner Trennung der Zuständigkeiten für die Jugendhilfe haben; in 4% kommt es zu einer Vermischung der Aufgaben. Praktisch wird damit die Sinnhaftigkeit des eigenständigen, zweigliedrigen Jugendamtes (Verwaltung und JHA) bestätigt.
- Und: Mit rund 1% aller Einrichtungen/Plätze wie auch der Mitarbeiterschaft spielen privat-gewerbliche Träger in der Kinder- und Jugendhilfe (noch) kaum eine Rolle.
- Die öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe wurden von 14,32 Mrd. Euro in 1992 auf 18,1 Mrd. Euro in 1999 erhöht. Trotzdem betrugen sie 1997 pro

Bundesbürger/Jahr lediglich 184 Euro. Der Anteil am Sozialbudget beläuft sich auf 7%, während für die Sozialversicherungen 22% aufgewendet werden. Die Kommunen tragen rund 60% der Kosten; 9,4% der Gesamtausgaben einer Kommune entfielen 1998 durchschnittlich auf die Kinder- und Jugendhilfe.

- Von 1974 bis 1998 hat sich in Westdeutschland die Zahl der Beschäftigten von 220.000 auf rund 450.000 Personen erhöht. 85% davon sind Frauen, allerdings nicht in der Leitung: "Ein Frauenberuf in Männerregie". In Ostdeutschland hat sich die Zahl der Beschäftigten von 1991 auf 1998 von 203.000 auf 127.000 Personen reduziert; trotzdem war die ostdeutsche Jugendhilfe rein zahlenmäßig besser ausgestattet.

Die Kommission hat ein Modell für eine kontinuierliche Sozialberichterstattung über Kinder und Jugendliche sowie die Kinder- und Jugendhilfe entworfen, um Jugendpolitik und Jugendberichterstattung künftig auf eine empirisch gesicherte Basis stellen und systematisch weiterentwickeln zu können (A.III). Mit diesem Vorschlag will die Kommission für die Zukunft sicherstellen, dass die Situation junger Menschen sowie die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis empirischer Befunde aus Kindheits-, Jugend- und Jugendhilfeforschung dargestellt werden. Hier wurden schnell die auch schon bei früheren Jugendberichten erkennbaren Grenzen deutlich: Trotz der inzwischen intensivierten Forschung existiert eine systematische Sozialberichterstattung für diesen gesellschaftlichen Bereich nicht bzw. nur in Ansätzen. Die Datengrundlagen für den Elften Kinder- und Jugendbericht mussten daher aus den verschiedenen Studien und Erhebungen zusammengesucht werden, die in der Regel weder aufeinander bezogen noch vergleichbar sind und zudem eine Reihe von Lücken offen lassen.

3. Kapitel B: Lebenslagen und Leistungen der Jugendhilfe

Im umfänglichen Kapitel B werden die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien sowie Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe beschrieben und bewertet, verbunden mit Forderungen zur Verbesserung der Bedingungen des Aufwachsens sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Das von der Kommission konzeptionell zu Grunde gelegte "Lebenslagenkonzept" zielt darauf, objektive, materielle Grundlagen der Lebensbedingungen mit subjektiven, sozialen Verarbeitungsformen bzw. Lebensweisen zu verknüpfen. Anders als in vorhergehenden Berichten werden die beiden Teile des Berichtsauftrages (Lebens-

lagen und Jugendhilfe) nicht in getrennten Blöcken behandelt, sondern integriert: Nicht die Logik des Systems sondern die Lebenslagen der jungen Menschen sollen als Ausgangspunkt für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Mittelpunkt gestellt werden. Daraus folgt, dass sich an keiner Stelle des Berichtes Abschnitte finden, in denen einzelne Handlungsfelder wie Kindertageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung oder Jugendarbeit erschöpfend und zusammenhängend dargestellt werden. Die Kommission hat vielmehr den Anspruch verfolgt, soziale Wandlungsprozesse unter der Fragestellung zu betrachten, wie sich Bedingungen des Aufwachsen junger Menschen verändern, und zudem zu erfassen, welche Aneignungsformen und Bewältigungsstrategien junge Menschen selbst in Bezug darauf entwickeln. Eine Tendenz wird deutlich: Die nächsten Generationen werden kleiner und bunter. Die generelle demografische Entwicklung, das Staatsangehörigkeitsrecht und Wanderungsbewegungen machen Kinder und Jugendliche zu einem "knappen Gut", begründen die These von einer "alternden Gesellschaft" und verwischen erkennbare Grenzen zwischen "Deutschen und Ausländern". Gesellschaftliche Zukunftsfähigkeit und solidarische Verkehrsformen erfordern deshalb einen "neuen Generationenvertrag"!

Ausgehend von daraus abzuleitenden Notwendigkeiten werden in jedem einzelnen Abschnitt Leistungen und Herausforderungen für die verschiedenen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben. Für die 10 Abschnitte des Kapitels B wurden diejenigen gesellschaftlichen Teilbereiche und Entwicklungen ausgewählt, die aus Sicht der Kommission das Aufwachsen junger Menschen zu Beginn des 21. Jahrhunderts am nachhaltigsten prägen: Lebenslagen und demografischer Wandel, Soziale Nahräume, Sozioökonomische Situation, Bildungschancen, Ausbildung und Arbeit, Kulturelle Vielfalt, Teilhabe und Beteiligung, Migration, Gesundheit/Wohlbefinden sowie - unter der Überschrift "öffentliche Aufmerksamkeit" - Delinquenz, Gewalt und Rechtsextremismus. Innerhalb dieser Abschnitte werden solche Disparitäten querschnittsartig behandelt, die sich aus den Aspekten Geschlecht, Migration oder Region ergeben.

Gerade weil der Bericht vor dem Erscheinen der PISA-Studie abgegeben wurde, ist auf Abschnitt B.IV hinzuweisen: Dort werden die große Bedeutung und das spezifische, breit gefächerte Verständnis von Bildung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe beschrieben und die Unterschiede in der Bildungsbeteiligung nach sozialer Lage

und kulturellem Kapital der Familien sowie im Hinblick auf regionale Disparitäten und ethnisch-kulturelle Biographien festgestellt.

4. Behinderte Kinder und Jugendliche - Teilhabe und Integration

4.1 Zum Begriff der Behinderung

In mehreren Abschnitten des Kapitels B.IX "Körperliches, geistiges und seelisches Wohlbefinden" wird die Situation behinderter Kinder und Jugendlicher reflektiert. Behinderte Kinder und Jugendliche sind keine homogen Gruppe; Ursachen und Folgen von Beeinträchtigungen stellen sich individuell, situationsspezifisch und in Abhängigkeit von strukturellen und sozialen Faktoren verschieden dar. Was rechtfertigt, behinderte Kinder und Jugendliche als gesellschaftliche Gruppe zu charakterisieren, ist ihre erschwerte soziale Teilhabe. Die Abkehr von einer Defektorientierung wird unterstrichen durch die aktuelle WHO-Definition, die verschiedene Ebenen umfasst: impairments (biologisch-physische und psychische Schädigung oder Störungen), disabilities (Störungen v.a. alltäglicher Aktivitäten wie Kommunikation, Bewegung, Selbstversorgung) und handicaps (Einschränkungen der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe). Behindert ist demnach eine Person, die erhebliche Partizipationser-schwernisse erlebt, die mit länger andauernden, umfänglichen Beeinträchtigungen von Aktivitäten und/oder Schädigungen einhergehen und besondere Hilfen erforderlich machen. Behinderung wird damit existent als Zuschreibungsprozess aufgrund von Einschränkungen im Hinblick auf gesellschaftlich als wichtig angesehene Funktionen. Auf der Grundlage genetischer/körperlicher Bedingungen ist die individuelle Persönlichkeitsentwicklung in der Interaktion von (behindertem) Individuum und Umwelt zu sehen (B.IX.1.2.2).

Angemerkt wird, dass es aufgrund einer fehlenden einheitlichen Definition von Behinderung kaum eindeutige Statistiken über behinderte Kinder und Jugendliche gibt. Statistiken, die auf amtlichen Behinderungsbegriffen beruhen, geben jeweils nur den Kreis der Anspruchsberechtigten nach den einzelnen Leistungsgesetzen wider, die allerdings rein schadensorientiert sind (vgl. z.B. die Klassifikation nach dem Schwerbehindertengesetz). Aktuelle Schätzungen gehen in der Zusammenschau verschiedener empirischer Studien davon aus, dass 5 Prozent der Kinder und Jugendlichen behindert sind.

Ein Zusammenhang zwischen sozialer Schichtzugehörigkeit und Behinderung wird offensichtlich: 10% der Schulanfänger aus Unterschichtfamilien sind von Behinderung bedroht gegenüber 1 % der Kinder aus Familien mit hohem sozialem Status. Auf die enorme physische wie psychische aber auch soziale und finanzielle Belastung, die die Pflege und Erziehung eines behinderten Kindes mit sich bringt, wird hingewiesen. Diese Anforderungen kumulieren mit den Problemen, die sich aus der sozialen Lage der betroffenen Familien ergeben (B.IX.1.3).

4.2 Zur Integration behinderter Kinder in Institutionen

Förderung und Beratung sowie institutionelle Betreuung behinderter Kinder vor und neben der Schule sind fachlicher Konsens.

Für Angebote im Kleinkinderbereich (bis 3 Jahre) wird Ausbaubedarf, v.a. auch in den neuen Bundesländern, festgestellt. Die Kommission fordert, dass Sozialpädiatrische Zentren zur Früherkennung und Frühförderung von Behinderungen bei Kindern "unter Beteiligung der Träger der Kinder- und Jugendhilfe organisiert und betrieben werden" sollen (S. 229).

Im Kindergartenalter besucht knapp die Hälfte der behinderten Kinder integrative Kindergärten, die andere Sonderkindergärten. Auch für Plätze in integrativen Kindertageseinrichtungen erkennt die Kommission Ausbaubedarf in quantitativer, v.a. aber in qualitativer Hinsicht.

Noch eingeschränkter ist die Integrationsleistung des Schulsystems: nur ca. 4 Prozent aller behinderten Kinder werden in Regelschulen unterrichtet, während in einem sich immer weiter differenzierenden Sonderschulsystem die weitaus meisten behinderten Kinder beschult werden. Zudem ist das Hortangebot für behinderte Kinder im Grundschulalter unzureichend ausgebaut.

Die lebensweltliche Integration behinderter Kinder im Freizeitbereich ist, abgesehen von einzelnen positiven Projekten, so gut wie gar nicht vorhanden.

Auf die besonderen Schwierigkeiten von behinderten Jugendlichen beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt wird hingewiesen.

Insgesamt unterstreicht die Kommission, dass gesellschaftliche Integration durch Sondereinrichtungen für behinderte Kinder und Jugendliche nicht erreicht wird, sondern dass eher desintegrierende Effekte festzustellen sind (B.IX.1.4.3., BIX.2.3.2-4).

4.3 Zur Integration als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe

Abgrenzungen zwischen der gängigen Unterscheidung nach körperlicher, geistiger und seelischer Behinderung verursachen bei der Klärung von Zuständigkeit und Kostenbelastung Probleme, insbesondere da die Abgrenzungen zwischen den Behinderungsarten nicht eindeutig geklärt sind und Mehrfachbehinderungen vorkommen. Der Gesetzgeber hat den Trägern der Jugendhilfe - wegen ihrer Nähe zu den Entwicklungs- und Erziehungsaufgaben des SGB VIII - die Zuständigkeit für seelisch behinderte bzw. von einer seelischen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche übertragen (sog. "Kleine Lösung"). Nach dem BSHG sind die Träger der Sozialhilfe für die Eingliederungshilfe für behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen zuständig; diese Zuständigkeit bezieht sich grundsätzlich auf alle Menschen - mit Ausnahme des o.a. Kreises der seelisch behinderten Kinder und Jugendlichen. Die Kommission empfiehlt "eine Neuorientierung des KJHG ... im Sinne der so genannten "Großen Lösung" der Integration behinderter Kinder und Jugendlicher" (S. 227). Auch die Mehrzahl der Fachleute fordert seit langem eine integrative Sichtweise, die vom konkreten Unterstützungsbedarf ihren Ausgang nimmt, d.h. soziale, gesundheitliche und psycho-physische Belastungs- und Risikofaktoren insgesamt berücksichtigt. Mit der Einführung der "Großen Lösung" könnten alle behinderten Kinder und Jugendlichen von der möglichen Verknüpfung von Maßnahmen der Eingliederungshilfe mit Hilfen zur Erziehung und der Planung dieser Hilfen nach § 36 SGB VIII profitieren - im Gegensatz zur quasi automatischen ärztlich verordneten Hilfestellung im BSHG-Kontext ohne weitergehende psychosoziale und pädagogische Erwägungen zur Verbesserung der Teilhabe (B.IX.2.3).

" Es ist der Kommission bewusst, dass die Verwirklichung der „großen Lösung“ sowohl eine Verlagerung von Zuständigkeiten von der überörtlichen Ebene auf die kommunale Ebene bedeutet als auch eine Umleitung großer Finanzströme von der Sozialhilfe in die Kinder- und Jugendhilfe. Die Kinder- und Jugendhilfe kann auch nur durch die Übernahme des entsprechenden Fachpersonals kompetent in diesem erweiterten Zusammenhang handeln" (S. 229).

4.4 Zur Zusammenarbeit zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie

Obwohl seit Einführung des SGB VIII, und insbesondere durch die Vorgabe des § 35a, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie gefordert und gefördert wird, besteht noch immer durch zum Teil divergierende

Ziel- und Entwicklungsvorstellungen ein erhöhter Diskussionsbedarf zwischen den Fachkräften beider Disziplinen. Jugendpsychiatrie und Jugendhilfe folgen unterschiedlichen Paradigmen: Die Jugendpsychiatrie hat die ärztliche Definitionsmacht über „krank“ vs. „gesund“ – und Krankheiten werden therapiert, in der Regel stationär in Krankenhäusern. Die Jugendhilfe dagegen steht für die Ansprüche auf Entstigmatisierung, Entinstitutionalisierung, Alltags- und Ressourcenorientierung. Um die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie weiter voranzubringen, benennt die Kommission eine ganze Reihe von Forderungen: Im ambulanten Bereich sollte das Hilfsangebot ausgebaut sowie die Kooperation der vorhandenen Einrichtungen und die Entwicklung kombinierter Behandlungsangebote vorangetrieben werden, wobei als entscheidende Faktoren „Multiprofessionelle Teams, regionale Zuständigkeit und die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Jugendämtern und sozialen Diensten“ (S. 230) angesehen werden. Im stationären Bereich wird v.a. eine kurze Verweildauer zur Durchführung akuter und mittelfristiger Behandlungen in kleinen und regional orientierten Einrichtungen gefordert. Im Sinne des Normalisierungskonzepts wird die räumliche Integration der Kinder- und Jugendpsychiatrie in die Allgemeinkrankenhäuser befürwortet.

Formen der Kooperation, wie Arbeitsgemeinschaften oder Erziehungskonferenzen, sind strukturell zu verankern bzw. weiter auszubauen. Übergreifendes Fachwissen der beteiligten Fachkräfte ist sicherzustellen. „Fach- und institutionsübergreifende Gruppensupervision, Fallbesprechungen und Teamgespräche erscheinen ebenfalls notwendig im Hinblick auf fachliche Steuerung und Qualifizierung“ (S. 231).

Die Kommission schlägt - unter Beteiligung der Kostenträger von Krankenkassen und Rentenversicherung sowie Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe - einen Pool vor zur Finanzierung von kooperativen Hilfen für behinderte Kinder und Jugendliche, um kostenträger unabhängige Sachentscheidungen zu erleichtern und Etikettierungen wie „seelische behindert“ überflüssig werden zu lassen (B.IX.2.4).

4.5 Empfehlungen

Zusammenfassend benennt die Kommission in Abschnitt B.IX.2.5 Empfehlungen, von denen sich die nachstehenden explizit auf die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher richten:

- Ausdehnung des §35a SGB VIII auf alle behinderten Kinder und Jugendlichen

- Stärkung der Sozialpädiatrischen Zentren zur Unterstützung von Früherkennung und Frühförderung behinderter Kinder
- Fortsetzung der Integration behinderter Kinder in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen.

5. Kapitel C: Lebenslagenpolitik und Empfehlungen

Im Kapitel C des Jugendberichtes wird unter Anknüpfung an die These vom "Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung" zunächst die Position der Kommission unter dem Titel "Jugendpolitik als Lebenslagenpolitik" zusammengefasst (C.I). Soziale Arbeit als Lebenslagenpolitik steht dann in der Tradition von Lebensweltorientierung und Dienstleistungsarbeit, sie ist der Ressourcenorientierung als Mobilisierung lebensweltlicher, sozialer Bezüge, der Prävention als Unterstützung der individuellen Handlungsfähigkeit und damit Sicherung von Lebensqualität in Lebensräumen sowie der Selbstorganisation und zivilgesellschaftlichen Teilhabe verpflichtet. Lebenslagenpolitik und Interessensvertretung sind nicht in einzelnen Hilfearten zu realisieren sondern nur durch die Mobilisierung des demokratischen Gemeinwesens. Für eine Öffnung und Demokratisierung institutionalisierter Prozesse ist in diesem Zusammenhang eine Bearbeitung auf mindestens drei Ebenen notwendig:

- Auf der kommunalen Ebene gibt es die politischen und sozialpolitischen Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen;
- dann gibt es die Verfahren in Institutionen und Einrichtungen;
- schließlich geht es um den Status der NutzerInnen auf der Ebene der Interaktion mit Professionellen.

Die hier geforderte Beteiligung setzt in den sozialen Nahräumen und Netzwerken der Menschen an, wenn mit ihr eine möglichst weitgehende Einbeziehung erreicht werden soll. Eine solche "Sozialraumorientierung" als fachliche Arbeitsweise verbessert die Aussichten, auch Menschen anzusprechen, die sonst für Beteiligungsmodelle nur schwer zu erreichen sind. Sozialraumorientierung und eine weitergehende gesellschaftliche Demokratisierung durch direkte Beteiligung der BürgerInnen stehen in unmittelbarer Wechselwirkung.

Kinder- und Jugendpolitik muss hier die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen angesichts der objektiven Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen

und bezogen auf deren subjektive Lebensführung sowohl gewährleisten als auch konkret mit umsetzen. Eine solche "Lebenslagenpolitik" berücksichtigt die Dimensionen sozialer Differenzierung und richtet sich nach dem Auftrag des SGB VIII auf die Schaffung positiver Lebensbedingungen. Es geht zugleich um die Aktivierung von Ressourcen für eine selbstbestimmte Lebensführung der Kinder und Jugendlichen, was auch erfordert, diese an der politischen Lösung ihrer eigenen Probleme tatsächlich zu beteiligen (vgl. B.VII).

6. Planung und Wettbewerb

Im zweiten Teil von Kapitel C wird mit den Stichworten "Beteiligung – Planung – Evaluation - Wettbewerb" eine Perspektive für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe dargestellt (C.II). Mit einem "fachlich regulierten Qualitätswettbewerb" wird im Kontext von Beteiligung, Planung/Evaluation und Pluralität sowie öffentlicher Gesamtverantwortung in Abgrenzung von kostenorientierten Ansätzen empfohlen, die Kinder- und Jugendhilfe auf der Basis der im SGB VIII angelegten Qualitätsstandards zu steuern (vgl. auch A.II). Hierbei handelt es sich nicht um ein ausformuliertes Modell, sondern um Bausteine einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe, die aus Sicht der Kommission zukunftsweisend und einem ausschließlich marktgesteuerten Kostenwettbewerb entgegenzusetzen sind (vgl. Schaubild "Wettbewerb").

Für die Länderebene hätte dieses Modell insofern Konsequenzen, als hier Aufgaben der Entwicklung und Verbreitung von Instrumenten zur Planung, Evaluation und Qualitätssicherung sowie der (landesweiten) Sozialberichterstattung - vor allem für die Landesjugendämter - stärker in den Mittelpunkt rücken. Angesichts der Modernisierungs- und Professionalisierungserfordernisse, die im Bericht für die Kinder- und Jugendhilfe benannt werden, sind weiterhin im Bereich der Fachberatung und Fortbildung durch die Landesjugendämter verstärkte Anstrengungen erforderlich. Mit diesen Anforderungen und Empfehlungen wird ein eindeutiges Votum verbunden für den Erhalt der zweigliedrigen und zweistufigen Organisationsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe.

Der dritte Teil des Kapitels C enthält unter der Überschrift "Zehn Empfehlungen für die Kinder- und Jugendhilfe im 21. Jahrhundert" (C.III) eine Zuspitzung von wesentlichen Botschaften des Berichtes.

D) Stellungnahme der Bundesregierung

Grundsätzlich kann die Stellungnahme der Bundesregierung als positive Würdigung des Berichtes gewertet werden. Kritisch weist die Bundesregierung darauf hin, dass die Kommission die Prinzipien der Sozialraumorientierung als fachliche Arbeitsweise nicht hinreichend verdeutlicht sowie der europäischen Jugendpolitik und dem internationalen Jugendaustausch zu wenig Gewicht beimesse. Widerspruch meldet sie an gegenüber der Forderung, zwischen den verschiedenen Gesetzgebungsebenen sei der Grundsatz einzuhalten, dass die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe den Aufgaben zu folgen haben (vgl. die 6. Empfehlung in C.III; der Bericht unterstreicht das Konnexitätsprinzip zum Zusammenhang von Leistungsverpflichtung und Mittelbereitstellung). Die Bundesregierung stellt klar, dass die Kosten für die Erfüllung staatlicher Aufgaben regelmäßig derjenigen Ebene zur Last fallen, welche die Verwaltungszuständigkeit dafür besitzt, und sich die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben abgesehen von individuellen Rechtsansprüchen regelmäßig nur nach den zur Verfügung stehenden Mitteln richten kann. Von den im Bericht dargelegten Bausteinen für eine Modernisierung der Jugendhilfe bzw. von dem mit diesem Modell verbundenen Vorschlag für einen "fachlich regulierten Qualitätswettbewerb" (vgl. C.II.3), wonach sich die Jugendämter bei Wahrung von Pluralität und Wunsch- und Wahlrecht sowie unter Beachtung ihrer Gesamtverantwortung bzw. Gewährleistungsverpflichtung aus der sozialpädagogischen Leistungserbringung zurückziehen sollten, distanziert sie sich insofern, als eine sorgfältige Prüfung der Risiken gefordert wird.

Die Überlegungen der Kommission zur Etablierung einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung werden von der Bundesregierung als die Zuständigkeit und die Ressourcen des Fachministeriums übersteigend eingeschätzt und ebenso wie Fragen, die auf eine Veränderung der Jugendhilfestatistik zielen, an das Wissenschaftssystem weiterverwiesen. Zu dem von der Kommission favorisierten Paradigmenwechsel in der Sozial- und Familienpolitik (soziale Infrastruktur sichern vor individuellen Finanztransfers) merkt die Bundesregierung an, dass sie hier keine Aufforderung zu einem "Moratorium" der finanziellen Familienförderung sehe. Die Ausführungen der Kommission zum Thema Jugend und Arbeit werden als Bestätigung der Regierungspolitik gewertet, ohne auf die im Bericht enthaltenen kritischen Fragen an die Gestaltung diesbezüglicher Programme einzugehen. Entschieden zurückgewiesen wird die Aussage der Kommission, dass die Teilhabechancen der in Deutschland lebenden

jungen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch das geltende Staatsangehörigkeitsrecht behindert würden. Im Zusammenhang mit dem Thema Migration korrigiert die Bundesregierung zudem die Aussage der Kommission, dass Zuwanderungsmöglichkeiten und Eingliederungshilfe für Spätaussiedler beschnitten worden seien, hinsichtlich der im Bericht geforderten großzügigen Nachzugsbedingungen verweist sie auf die parlamentarischen Beratungen zum Zuwanderungsgesetz.

E) Beratung und Debatte

Der Beginn der parlamentarischen Beratung des Elften Kinder- und Jugendberichtes im Dt. Bundestag datiert mit dem 28. Februar 2002. Die Einführung durch die Bundesministerin Frau Dr. Bergmann verdeutlichte die grundsätzlich zustimmende Haltung der Bundesregierung zu diesem Bericht. Hervorgehoben wurde zum einen der von der Kommission geforderte und von der Bundesregierung unterstützte Perspektivenwechsel, demzufolge dem Ausbau der sozialen Infrastruktur für junge Menschen und ihre Familien Vorrang vor einer weiteren Ausweitung finanzieller Transferleistungen ("Dienste vor Geld") einzuräumen ist. Des Weiteren wurden die Forderungen der Kommission nach Verbesserung frühkindlicher Erziehung sowie nach Ausweitung des Bildungsauftrages von Kindertageseinrichtungen unterstützt.

In Anknüpfung an die nach Veröffentlichung des Zehnten Kinder- und Jugendberichtes geführte Debatte um Kinderarmut sowie unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Berichtes zur sozioökonomischen Situation junger Menschen kritisierten VertreterInnen der Opposition die Familien- und Steuerpolitik der Bundesregierung. Außerdem wurde von dieser Seite bemängelt, dass der Bericht die Erziehungsleistungen der Familie verkenne. Generell wurden in der Aussprache unterschiedliche Auffassungen zum Familienbegriff sowie zur Frage des Familienbezuges der Jugendhilfe deutlich. Unterschiedliche Positionen bestanden zur Integration zugewanderter junger Menschen und zu den diesbezüglichen Leistungen der Bundesregierung. Von der Opposition kritisch bewertet wurden zudem die auf Jugendarbeitslosigkeit und Berufsbildungspolitik bezogenen Maßnahmen der Bundesregierung. Von Angehörigen der Regierungsfaktionen wurden die Forderungen der Kommission zum Ausbau von Ganztagsbetreuung bzw. zur Einrichtung von Ganztagschulen hervorgehoben. Abgesehen von unterschiedlichen Positionen in Einzelfragen wurde der Elfte Kinder- und Jugendbericht einvernehmlich als wichtige und fundierte Grund-

lage für die Kinder- und Jugend(hilfe)politik akzeptiert. Im Frühsommer 2002 fand auch die Debatte in den zuständigen Fachausschüssen des Dt. Bundestages statt und der federführende Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend legte mit Datum vom 27.06.2002 seine Beschlussempfehlung vor (Ds. 14/9624).

Nach den bisherigen Fachtagungen und Publikationen stößt der Elfte Kinder- und Jugendbericht in der fachpolitischen Debatte weitgehend auf Anerkennung, kritische Anfragen sind auf einzelne Aspekte konzentriert. Vor allem deutet sich im Fachdiskurs an, dass das im Bericht vorgeschlagene Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs mit veränderter Aufgabenwahrnehmung durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und veränderten Ausgangsbedingungen für die freien Träger kontrovers gesehen wird – hier zeichnet sich ein Disput um die Frage ab, ob Wettbewerbsmodelle überhaupt für die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe in Betracht gezogen werden sollten. In diesem Zusammenhang hebt der Bericht hervor, dass in der Kinder- und Jugendhilfe bereits jetzt eine vorschnelle Hinwendung zu scheinbar marktgesteuerten Kostenwettbewerbsvorstellungen zu verzeichnen ist, denen ein auf Evaluation, Jugendhilfeplanung und Stärkung der "Verbraucherrechte" basierendes Modell entgegengesetzt wird.

Neben den bereits benannten Kritikpunkten ist vereinzelt zu vernehmen, dass die Anlage des Berichtes bzw. sein Verzicht auf eine zusammenhängende Darstellung und umfassende Würdigung von einzelnen Handlungsfeldern der Jugendhilfe bedauert wird. Auch gibt es Hinweise darauf, dass - ergänzend zur grundsätzlich positiven Würdigung des SGB VIII als modernem Leistungsgesetz – z.T. eine pointiertere Darstellung von rechtlichem Reformbedarf erwartet worden ist. Hierzu ist anzumerken, dass der Bericht selbst eine Reihe von Anregungen in dieser Richtung enthält. Angesichts der Erfahrungen mit Jugendhilferechtsreformen, den wiederholten Anläufen zur Zuständigkeitslockerung und zur Streichung einzelner Aufgaben bzw. Leistungen aus dem SGB VIII sowie der Einschätzung vieler ExpertInnen, dass das Gesetz in seiner gegenwärtigen Form eine akzeptable Grundlage für die Kinder- und Jugendhilfe bilde, hielt die Kommission es jedoch eher für kontraproduktiv, zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine Änderung des SGB VIII zu dringen.

Aus der Perspektive der Kommission ist festzuhalten, dass sie bei der Erstellung des Elften Kinder- und Jugendberichtes bemüht war, die eingangs genannten vielfältigen Anregungen aufzunehmen. Die wegen der begrenzenden Rahmenbedingungen sowie auf der Basis von (fach-)politischen Prioritätensetzungen vorgenommene Auswahl von Themenschwerpunkten wird vermutlich je nach politischem Standort und fachlichem Engagement als zufällig oder gelungen bewertet werden. Jetzt ist die Fachöffentlichkeit gefragt, den Bericht kritisch zu würdigen!

Hilfreich für die Zukunft wäre eine stärkere Verbindlichkeit im Umgang mit den Jugendberichten: Was wird aus den Forderungen und Empfehlungen eines Berichtes ? Es wäre wünschenswert, wenn nach einem gewissen Zeitraum eine Bilanzierung der Umsetzung von Ergebnissen eines Jugendberichtes erfolgen würde (durch eine "Anfrage" im Parlament oder eine öffentliche Debatte im zuständigen Fachausschuss) bzw. wenn jugendpolitische Vorhaben in Anlehnung an oder in Abgrenzung von den Aussagen eines Berichtes begründet würden. Bisher bleiben Chancen zu einer politischen Auseinandersetzung mit diesen unter hohem Aufwand erstellten und mit hoher Legitimation ausgestatteten Dokumenten weitgehend ungenutzt.

Peter Marquard, Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br., Mitglied der Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht; Kaiser-Joseph-Str. 143, 79098 Freiburg

Birgit Bott, Diplom-Psychologin, Zuarbeiten zum Themenbereich "Behinderung" im Elften Kinder- und Jugendberichts; Egonstr. 26, 79106 Freiburg